

# Informe sobre el desarrollo mundial

# 2006

## *Equidad y Desarrollo*



Informe sobre el Desarrollo Mundial **2006**

*Un mejor clima de inversión  
para todos*

Informe sobre el Desarrollo Mundial **2006**

*Equidad y desarrollo*



BANCO MUNDIAL

Una coedición del Banco Mundial,  
Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, S.A.

Una publicación conjunta del Banco Mundial, Mayol Ediciones y Mundi-Prensa.

This volume is a product of the staff of the International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply any judgment concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Este volumen es producto de personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son los del (los) autor (es) y no reflejan necesariamente las opiniones de los directores del Banco Mundial, o de los gobiernos que ellos representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte del Banco, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

This work was originally published by the World Bank in English as *World Development Report 2006: Equity and Development* in 2005. This Spanish translation was arranged by Mayol Ediciones. Mayol Ediciones is responsible for the accuracy of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

Publicado originalmente en inglés como *World Development Report 2006. Equity and Development* por el Banco Mundial en 2005. La traducción al castellano fue hecha por Mayol Ediciones, editorial que es responsable de su precisión. En caso de discrepancias, prima el idioma original.

*World Development Report 2006: Equity and Development*

© 2005, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

© 2005, Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial  
1818 H Street, N.W.,  
Washington, D.C. 20433

Todos los derechos reservados

Para esta edición:

© 2005, Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.  
Calle 131 A No. 56-62, Bogotá, Colombia  
PBX (571) 253 4047, Fax: (571) 271 2909

ISBN 958-97746-5-2 (Mayol Ediciones S.A.)

ISBN 84-8476-267-X (Mundi-Prensa)

Traducción al castellano: Teresa Niño Torres y María Victoria Mejía

Imagen de la cubierta: *Sueño de una tarde de domingo en el Parque Alameda*, 1947-48, fresco de Diego Rivera. El mural está en el Museo Mural Diego Rivera, Ciudad de México. Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura de México; Copyright © Fotografía de Francisco Kochen.

Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.

Edición y diagramación: Mayol Ediciones S.A.

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

# Contenido

<i>Prefacio</i>	<i>xi</i>
<i>Reconocimientos</i>	<i>xiii</i>
<i>Siglas y notas sobre los datos</i>	<i>xiv</i>

## Panorama general 1

La falta de equidad dentro y entre naciones	3
Por qué la equidad es importante para el desarrollo	5
Nivelación de los campos económico y político	6

## 1 Introducción 13

Trampas de desigualdad	14
Equidad y desigualdad de oportunidades: conceptos básicos	13
Breve visión preliminar del Informe	16

## PARTE I

## Falta de equidad dentro y entre países 17

### *En foco 1: Palampur 18*

## 2 La falta de equidad dentro de los países: individuos y grupos 20

Desigualdades en salud	21
Desigualdades en educación	23
Desigualdades económicas	27
Relación entre diferencias de grupo y desigualdad	30
Agencia y equidad: desigualdades de poder	35
La trampa de desigualdad para la mujer	37

## 3 La equidad desde una perspectiva global 41

Desigualdades globales en salud	42
Desigualdades globales en educación	44
Desigualdades globales en ingresos y gastos	46

Desigualdades globales en poder	50
Un vistazo al futuro	50

*En foco 2: empoderamiento* 53

## PARTE II

### Por qué es importante la equidad 55

#### 4 Equidad y bienestar 57

Enfoques éticos y filosóficos de la equidad	57
Equidad e instituciones legales	58
La gente prefiere la justicia	60
Desigualdad de ingresos y reducción de la pobreza	63

#### 5 Desigualdad e inversión 67

Mercados, riqueza, estatus y comportamiento de la inversión	67
Evidencias de inversión insuficiente	72
Desigualdades e inversión	76

*En foco 3: España* 79

#### 6 Equidad, instituciones y proceso de desarrollo 81

Distribución del poder y calidad institucional: círculos viciosos y virtuosos	81
Las instituciones y la desigualdad política pesan para el desarrollo: evidencias históricas	82
Las instituciones y la desigualdad política pesan para el desarrollo: evidencias contemporáneas	86
Transiciones hacia instituciones más equitativas	90
Conclusión	95

*En foco 4: Indonesia* 96

## PARTE III

### Nivelación de las reglas de juego económicas y políticas 99

#### 7 Capacidades humanas 101

Desarrollo en la primera infancia: un mejor comienzo en la vida	101
Educación básica: expansión de oportunidades de aprender	104
Fortalecimiento de la responsabilidad	107
Hacia una mejor salud para todos	108
Protección social: manejo de riesgos y provisión de asistencia social	113
Resumen	118

#### 8 Justicia, tierra e infraestructura 120

Construcción de sistemas equitativos de justicia	120
--	-----

Hacia mayor equidad en el acceso a la tierra	125
Oferta equitativa de infraestructura	130
Resumen	135

*En foco 5: impuestos* 137

## 9 Mercados y macroeconomía 139

Cómo se relacionan los mercados con la equidad	139
Alcanzar la equidad y la eficiencia en los mercados financieros	141
Alcanzar la equidad y la eficiencia en los mercados laborales	145
Mercados de producto y reforma comercial	151
Gestión macroeconómica y equidad	154

*En foco 6: desigualdad regional* 160

## 10 Logro de una mayor equidad mundial 161

Hacer que los mercados globales funcionen de manera más equitativa	161
Proporcionar ayuda para el desarrollo con el fin de colaborar en la construcción de dotaciones	170
Transiciones hacia mayor igualdad	172
Resumen	174

*En foco 7: acceso a los medicamentos* 175

Epílogo 177

Nota bibliográfica 181

Notas 183

Referencias 197

Indicadores seleccionados 219

Medición de la equidad 221

Indicadores seleccionados del desarrollo mundial 233

*Cuadros*

- 2.1 Descomposición de la desigualdad entre y dentro de las comunidades 31
- 2.2 Porcentaje de mujeres que alguna vez han sido objeto de violencia física o sexual por parte de un compañero íntimo 40
- 3.1 Los incrementos en la esperanza de vida al nacer se ralentizaron muy sensiblemente en los años noventa 42
- 3.2 La media de años de escolaridad ascendió continuamente al tiempo que la desigualdad decreció 46
- 3.3 Matriz de movilidad en ingresos per cápita absolutos por país, de 1980 a 2002 49
- 5.1 Efecto de reveses económicos sobre el consumo, Costa de Marfil 69
- 5.2 Diferencias de productividad por tamaño de fincas; países seleccionados 74
- 7.1 Ejemplos de programas de protección social 115
- 7.2 Dirección hacia el desempeño de los programas de transferencia condicional 117
- 9.1 Dos patologías en la interacción entre equidad y crecimiento 139
- 9.2 Algunos pocos suelen apropiarse de las políticas y de las instituciones financieras: evidencia de estudio de caso 143
- 9.3 Costos fiscales de crisis bancarias seleccionadas 157
- 10.1 AOD como participación del INB, 2002, 2003 y simulación para 2006 172
- A1 Pobreza 222
- A2 Medidas de desigualdad de ingreso/consumo 224
- A3 Salud 226
- A4 Educación 228
- 1 Indicadores clave del desarrollo 236
- 2 Objetivos de Desarrollo del Milenio: erradicar la pobreza y mejorar la vida de las personas 238
- 3 Actividad económica 240
- 4 Comercio, ayuda y financiación 242
- 5 Indicadores clave de otras economías 244

*Gráficos*

- 1 La riqueza influye en la inmunización de los niños 3
- 2 Las oportunidades se determinan tempranamente 4
- 3 La esperanza de vida al nacer se hizo más igualitari, hasta que empezó la crisis del SIDA 5
- 4 Una prolongada tendencia divergente en desigualdad de ingresos comienza a revertirse debido al crecimiento en China e India 5
- 5 El desempeño de los niños difiere cuando se da importancia a su casta 6
- 6 Desatraso mediante intervenciones tempranas 8
- 7 Las ventajas estar cerca de las oportunidades económicas 11
- 2.1 La mortalidad infantil varía de un país a otro, pero también varía internamente de acuerdo con la educación de las madres 21
- 2.2 Los niveles de atraso de los niños nacidos en áreas rurales están lejos de ser los mismos que los de áreas urbanas 22
- 2.3 El acceso a la vacunación infantil depende del estatus económico de los padres 22
- 2.4 Atraso y bajo peso en Camboya 24
- 2.5 Los niveles de educación varían de un país a otro, pero también dependen del género de la cabeza de hogar 26
- 2.6 Los niveles de educación varían de un país a otro y entre los sectores rural y urbano 26
- 2.7 La proporción de la desigualdad en años de escolaridad atribuible a diferencias entre hombres y mujeres ha venido decreciendo 27
- 2.8 Capitalización del mercado controlada por las 10 familias de máximo estatus en países seleccionados, 1996 27
- 2.9 África y América Latina tienen los niveles más altos de desigualdad 29
- 2.10 Descomposiciones de la desigualdad entre grupos: grupo social de la cabeza de hogar 30
- 2.11 Descomposiciones de la desigualdad entre grupos: educación de la cabeza de hogar 31
- 2.12 La ubicación, la educación y los grupos sociales pueden hacer una diferencia: regresiones de la desigualdad total sobre las proporciones de desigualdad entre grupos en diferentes características de los hogares 32
- 2.13 Las mujeres trabajan más horas que los hombres 39
- 3.1 Desvanecimiento de picos gemelos en la esperanza de vida al nacer 44
- 3.2 La esperanza de vida al nacer está altamente correlacionada con el ingreso, particularmente en los países pobres 44
- 3.3 La distribución de años de escolaridad mejoró notablemente en la segunda mitad del siglo XX 45
- 3.4 La media de años de escolaridad ascendió en tanto que la desigualdad decreció entre cohortes por nacimiento 45



- 3.5 Las disparidades de género en años de escolaridad decrecieron pero siguen siendo significativas en algunas regiones 46
- 3.6 Los ingresos varían muchísimo entre países y entre individuos 47
- 3.7 Desde 1950, la desigualdad entre países se incrementó en tanto que la desigualdad internacional decreció 47
- 3.8 A diferencia de la desigualdad relativa, la desigualdad absoluta ha venido creciendo sostenidamente 48
- 3.9 Incrementos de la desigualdad interna neutralizaron el descenso de la desigualdad entre países 48
- 3.10 La desigualdad entre países se tornó mucho más importante a largo plazo 49
- 3.11 La pobreza absoluta decreció a nivel global, mas no en todas las regiones 50
- 3.12 No existe ninguna relación de uno a uno entre poder e ingreso 51
- 4.1 Distribución de las ofertas observadas en juegos de ultimátum 60
- 4.2 Opiniones sobre la desigualdad obtenidas de la Encuesta Mundial de Valores 63
- 4.3 El crecimiento es la clave para la reducción de la pobreza... 64
- 4.4 ... y, en promedio, el crecimiento es neutral a la distribución 64
- 4.5 La incidencia de crecimiento nacional se curva para Túnez en 1980–1995 y para Senegal en 1994–2001 65
- 4.6 Una mayor desigualdad disminuye el poder del crecimiento para reducir la pobreza 66
- 5.1 En las áreas rurales de Kerala y Tamil Nadu, los ricos consiguen casi todo el crédito y pagan tasas relativamente bajas 68
- 5.2 El desempeño de los niños difiere cuando se da a conocer su casta 72
- 5.3 Los retornos de capital varían según el tamaño de la firma: evidencias de pequeñas firmas mexicanas 72
- 5.4 Asignación ineficiente de recursos; el ejemplo de las Gounders frente a las de fuera 74
- 5.5 Los retornos promedio de cambiarse a la piña como cultivo intermedio pueden exceder al 1.200% 74
- 5.6 Las razones de utilidad a riqueza son máximas para las firmas más pequeñas 75
- 6.1 Los países que tienen derechos de propiedad más seguros, tienen mayores ingresos promedio 82
- 6.2 La baja densidad de población en 1500 está asociada con un menor riesgo de expropiación hoy 84
- 6.3 Peores entornos para los colonizadores europeos están asociados con peores instituciones hoy 84
- 6.4 Un peor entorno para los colonizadores está asociado con menores restricciones para el ejecutivo en el momento de la independencia 85
- 6.5 Las restricciones para el ejecutivo son mayores en Mauricio que en Guyana 89
- 6.6 El PIB per cápita está subiendo en Mauricio, en Guyana 89
- 6.7 La desigualdad en Bretaña empezó a descender alrededor de 1870 92
- 7.1 A los tres años de edad, los niños de hogares mejor librados llevan una gran ventaja en habilidades cognitivas 102
- 7.2 Las intervenciones en la primera infancia son buenas inversiones 102
- 7.3 Desatraso mediante intervención temprana 103
- 7.4 Impulsar la matrícula no es suficiente para superar la brecha de aprendizaje 107
- 7.5 Casi todos los países gastan más en seguridad social que en asistencia social (% del PIB) 114
- 8.1 Las distribuciones desiguales iniciales de la tierra van de la mano con un crecimiento económico más lento 125
- 8.2 El título a la tierra aumenta la inversión y el acceso al crédito 127
- 8.3 En África, las familias pobres no se beneficiaron del mayor acceso 133
- 8.4 En Níger, los hogares pobres tienen agua de menor calidad y pagan más 134
- 9.1 La bolsa de valores de Polonia comenzó lentamente pero luego superó a la de República Checa 145
- 9.2 Los patrones de empleo y desempleo varían mucho entre países africanos 146
- 9.3 Diferentes sistemas institucionales del mercado laboral pueden producir rutas igualmente adecuadas de crecimiento de la productividad: países escandinavos vs. Estados Unidos 147
- 9.4 Para el bienestar de los hogares, es mejor estar cerca de las oportunidades económicas 153
- 9.5 Las instituciones más débiles se asocian con volatilidad macroeconómica y crisis 155
- 9.6 Las participaciones de la mano de obra disminuyen durante las crisis y después no se recuperan del todo 156
- 9.7 En Argentina, los ricos encontraron una salida durante la crisis 157
- 10.1 Hoy día, los diferenciales de salario son mucho más grandes que a finales del siglo XIX 163
- 10.2 Más subsidios que ayuda 172
- Recuadros**
- 2.1 En Brasil, la desigualdad de oportunidades persiste de una generación a otra 20
- 2.2 Desigualdad de bienes, desigualdad de oportunidades: huérfanos del SIDA en el sur de África 24



2.3	Mejoras y mayor equidad en salud, en Perú	25	7.10	Programas de obras públicas: aspectos clave	116
2.4	Puntajes de pruebas infantiles en Ecuador: papel de la riqueza, la educación de los padres y el lugar de residencia	25	7.11	Huérfanos y acción pública en África	119
2.5	¡Seamos conscientes de las comparaciones internacionales de desigualdad!	28	8.1	Aumentar la cultura legal y la sensibilidad pública: “Mis Derechos” en la televisión pública de Armenia	121
2.6	Repaso de la hipótesis de Kuznets sobre crecimiento económico y desigualdad	33	8.2	Acción afirmativa en India y Estados Unidos	122
2.7	Agencias e instituciones no equitativas en Pakistán	35	8.3	Estrategias públicas e instituciones convencionales en Sudáfrica	123
2.8	Legados de discriminación y reproducción de las desigualdades y la pobreza entre los batwas en Uganda	36	8.4	El impacto de la ayuda legal en Ecuador	123
2.9	Razones de sexo y “mujeres desaparecidas”	38	8.5	Bogotá, Colombia: programa de cultura ciudadana	124
3.1	Tres conceptos de desigualdad en competencia: global, internacional e interpaíses	43	8.6	Reforma agraria en Sudáfrica: puesta en marcha	126
4.1	Sencilla representación de diferentes conceptos de equidad	59	8.7	Aclarar cómo los derechos consuetudinarios encajan en sistemas formales	128
4.2	A los monos capuchinos tampoco les gusta la falta de equidad	61	8.8	Polarización, conflicto y crecimiento	129
4.3	Percepción de los trabajadores en cuanto a justicia, calidad del producto y seguridad de los consumidores	62	8.9	La tierra y combinaciones de impuestos sobre la producción	130
6.1	Banca en el siglo XIX; México y Estados Unidos	83	8.10	Infraestructura rezagada en África	132
6.2	Con instituciones deficientes, el crecimiento no perdura	87	8.11	El impacto de distribución de la privatización de la infraestructura en América Latina: para todos los gustos	133
6.3	Polarización, conflicto y crecimiento	90	8.12	La agenda a favor de los pobres para el agua urbana en Senegal	134
6.4	Ayuda al crecimiento equitativo en los albores de la Gran Bretaña moderna: El papel de las Leyes sobre los Pobres	92	8.13	Enfoque en la responsabilidad y la transparencia en las telecomunicaciones en Brasil y Perú	135
7.1	Los programas DIT son un ingrediente esencial para el logro de educación para todos	103	9.1	Mercados y desarrollo: políticas, equidad y bienestar social en China	141
7.2	Tarifas escolares, ¿instrumento de exclusión o de responsabilidad?	105	9.2	Demasiada normatividad y muy poca normatividad: Rusia antes y después de la transición	143
7.3	Desagregación de las escuelas Roma en Bulgaria: el modelo de Vidin	106	9.3	Organización en la economía informal	148
7.4	Remedio a la educación: el programa Balsakhi en India	107	9.4	Legislación de protección del empleo	149
7.5	Bonos escolares: ¿eficientes y equitativos?	108	9.5	Dos casos de reforma del mercado laboral: una integral, una parcial	150
7.6	Trabajo con las madres para tratar la malaria	109	9.6	¿Tuvo consecuencias equitativas la crisis rusa de 1998?	157
7.7	Los pobres y las minorías étnicas reciben atención de menor calidad	110	10.1	Ley internacional, globalización e igualdad	162
7.8	Mejor salud materna en Malasia y Sri Lanka	111	10.2	Hacer más amigables con el desarrollo a los programas de trabajadores emigrantes	164
7.9	Movilización de apoyo para cubrimiento universal en Tailandia	112	10.3	Los subsidios al algodón son enormes, y persistentes	166
			10.4	¿Sobrevivirán las mejores condiciones de trabajo en la industria textil de Camboya a la terminación del sistema de cupos?	167
			10.5	Ampliar en Sudáfrica el acceso a medicamentos antirretrovirales	168

## Prefacio

Vivimos en un mundo de extraordinaria desigualdad de oportunidades, tanto dentro como entre países. Hasta la oportunidad misma de vivir está distribuida en forma dispareja: mientras que menos del 0,5% de los niños nacidos en Suecia muere antes de su primer cumpleaños, cerca del 15% de los que nacen en Mozambique no logra llegar a ese punto. En El Salvador, la mortalidad infantil es del 2% para los hijos de madres con educación, pero asciende al 10% para aquellos cuyas madres no han tenido ninguna escolaridad. En Eritrea, la vacunación infantil se acerca al 100% para los niños del quinto más rico de la población, pero apenas llega al 50% para el quinto más pobre.

A estos niños no se les puede culpar por las circunstancias en que nacieron y, sin embargo, su vida —y su capacidad de contribuir al desarrollo de su nación— están poderosamente determinadas por ellas. Es por eso que el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*, el vigésimo octavo de esta serie anual, se concentra en el papel de la equidad en el proceso de desarrollo. La *equidad* se define en términos de dos principios básicos. El primero es *igualdad de oportunidades*: los determinantes de los logros de una persona en su vida deben ser primordialmente sus propios talentos y esfuerzos, y no circunstancias predeterminadas, como raza, género, entorno social y familiar, o país de nacimiento. El segundo principio es *evitar la privación de resultados finales*, particularmente en salud, educación y niveles de consumo.

Para mucha gente, si no para casi toda, la equidad es intrínsecamente importante como objetivo de desarrollo, por derecho propio. Pero este informe va más lejos, al presentar evidencias de que compartir ampliamente las oportunidades económicas y políticas también sirve como instrumento para el crecimiento económico y el desarrollo.

La ampliación de las oportunidades respalda fuertemente el primer pilar de la estrategia de desarrollo del Banco, esto es, mejorar el clima de inversión para todos. La interdependencia de las dimensiones económicas y políticas del desarrollo también refuerza la importancia del segundo pilar estratégico, el empoderamiento. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006* muestra que los dos pilares no son independientes entre sí en el respaldo al desarrollo, sino que, por el contrario, se refuerzan mutuamente. Espero que el Informe influya fuertemente en la forma en que nosotros y nuestros socios para el desarrollo entendamos, diseñemos e implementemos las políticas de desarrollo.



Paul D. Wolfowitz  
Presidente  
Banco Mundial

## *Reconocimientos*

Este Informe fue preparado por un equipo central encabezado por Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton, y en el que participaron Tamar Manuelyan Atinc, Abhijit Banerjee, Peter Lanjouw, Marta Menéndez, Berk Özler, Giovanna Prennushi, Vijayendra Rao, James Robinson y Michael Woolcock. Contribuyeron además, de manera importante, Anthony Bebbington, Stijn Claessens, Margaret Ellen Grosh, Karla Hoff, Jean O. Lanjouw, Xubei Lou, Ana Revenga, Caroline Sage, Mark Sundberg y Peter Timmer. El equipo contó con la asistencia de María Caridad Araújo, Andrew Beath, Ximena del Carpio, Celine Ferre, Thomas Haven, Claudio E. Montenegro y Jeffery C. Tanner. El trabajo se llevó a cabo bajo la guía general de François Bourguignon.

Se recibió amplia y excelente asesoría de Anthony B. Atkinson, Angus Deaton, Naila Kabeer, Martin Ravallion y Amartya Sen, con quienes el equipo está irrestrictamente agradecido. Muchas otras personas del Banco Mundial y ajenas a él, cuyos nombres aparecen relacionados en la Nota bibliográfica, también aportaron comentarios útiles. El Development Data Group contribuyó al apéndice de datos y se responsabilizó de los Indicadores de desarrollo mundial seleccionados. Mucha de la investigación de referencia se hizo con el apoyo de un fondo fiduciario programático de múltiples donantes, el Programa de Conocimiento para el Cambio, financiado por Canadá, la Comunidad Europea, Finlandia, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido.

Para hacer el Informe, el equipo realizó una amplia serie de consultas, las cuales incluyeron talleres en Amsterdam, Beirut, Berlín, El Cairo, Dakar, Ginebra, Helsinki, Hyderabad, Londres, Milán, Nairobi, Nueva Delhi, Oslo, Ottawa, París, Río de Janeiro, Estocolmo, Tokio, Venecia y Washington, D.C.; videoconferencias con Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y Tokio; y una discusión en línea del borrador del Informe. El equipo desea agradecer a los participantes en esos talleres, videoconferencias y discusiones, entre los que hubo investigadores, funcionarios gubernamentales y personal de organizaciones no gubernamentales y del sector privado.

Rebecca Sogui sirvió al equipo como asistente ejecutiva; Ofelia Valladolid como asistente de programa; Madhur Arora y Jason Victor como asistentes de equipo, y Evangeline Santo Domingo como asistente de manejo de recursos.

Bruce Ross-Larson fue el editor principal. Los trabajos de diseño, edición y producción fueron coordinados por la Oficina del Editor, del Banco Mundial, bajo la supervisión de Susan Graham y Monika Lynde.

# Siglas y notas sobre los datos

## Siglas y abreviaturas

AAA	Acción afirmativa	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ADI	Asociación para el Desarrollo Internacional	ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ADPIC	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio	OIT	Organización Internacional del Trabajo
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo	OMS	Organización Mundial de la Salud
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo	ONG	Organización no gubernamental
CAT	Campaña de Acción de Tratamiento	ONU	Organización de Naciones Unidas; como parte de otro nombre, NU o las Naciones Unidas
DHS	Encuesta Demográfica y de Salud. <i>Demographic and Health Survey</i>	OMC	Organización Mundial del Comercio
DIT	Desarrollo infantil temprano	PCC	Partido Comunista Chino
EPP	Evaluación participativa de la pobreza	PIB	Producto interno bruto
FMI	Fondo Monetario Internacional.	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GHG	Gas de invernadero. <i>Greenhouse gas</i>	PPA	Paridad de poder adquisitivo
ICOR	Razón incremental de capital a rendimiento. <i>Incremental Capital-Output Ratio</i>	PPME	País pobre muy endeudado
ICRISAT	Instituto Internacional de Investigación de Cultivos en los Trópicos Semiáridos. <i>International Crop Research Institute in the Semi-Arid Tropics</i>	PROMESA	Promoción y Mejoramiento de la Salud
IED	Inversión extranjera directa	PYME	Pequeña y mediana empresa
IMS	Servicios Intercontinentales de Mercadeo. <i>Intercontinental Marketing Services</i>	SGM	Segunda Guerra Mundial
INB	Ingreso nacional bruto	SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
IVA	Impuesto sobre valor agregado, más conocido como Impuesto a las ventas	TIMSS	Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias. <i>Third International Mathematics and Science Study</i>
KDP	Proyecto de Desarrollo de Kecamatans. <i>Kecamatan Development Project</i>	UNAIDS	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA. <i>Joint United Nations Programme on HIV/AIDS</i>
LPE	Legislación de protección al empleo	UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. <i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
MMM	Movimiento Mauriciano Militante	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>
MSF	Médicos sin Fronteras	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
NAFTA	Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio. <i>North American Free Trade Agreement</i>		

## Notas sobre los datos

Los países incluidos en las agrupaciones regionales y por ingresos en este Informe están relacionados en el cuadro de Clasificación de las Economías, al principio de los Indicadores de Desarrollo Mundial Seleccionados. Las clasificaciones por ingresos se basan en el PIB per cápita; los umbrales para tales clasificaciones en esta edición pueden encontrarse en la Introducción a los Indicadores de Desarrollo Mundial Seleccionados. Los promedios por grupo reportados en gráficos y cuadros son promedios no ponderados de los países del grupo, a menos que se indique lo contrario.

El uso de la palabra *países* para referirse a las economías no implica juicio alguno acerca del estatus legal o de otro tipo de ningún territorio, por parte del Banco Mundial. La expresión *países en desarrollo* incluye economías de medianos y de bajos ingresos y, por consiguiente, por razones de conveniencia puede comprender economías en transición. La expresión *países avanzados* puede usarse, también por razones de conveniencia, para referirse a las economías de altos ingresos.

# Panorama general

Pensemos en dos niños sudafricanos nacidos el mismo día, en 2000. Nthabiseng es negra, hija de una familia pobre de un área rural de la provincia del Cabo Oriental, a unos 700 kilómetros de Ciudad del Cabo. Su madre no tuvo ninguna educación formal. Pieter es blanco, nacido en una familia acaudalada de Ciudad del Cabo. Su madre terminó estudios preuniversitarios en la prestigiosa Universidad Stellenbosch.

El día de su nacimiento, difícilmente a Nthabiseng y Pieter se los habría podido responsabilizar por sus circunstancias familiares: su raza, los ingresos y la educación de sus padres, su ubicación rural o urbana, como tampoco por su sexo. Sin embargo, las estadísticas sugieren que esas variables predeterminadas marcarán una enorme diferencia en la vida que ellos lleven. Nthabiseng tiene el 7,2% de probabilidades de morir durante su primer año de vida; esto es, más del doble que Pieter, para quien esas probabilidades son del 3%. Pieter puede esperar llegar a los 68 años y Nthabiseng a los 50. Pieter puede tener una perspectiva de 12 años de educación formal y Nthabiseng menos de uno.<sup>1</sup> Lo más probable es que a todo lo largo de su vida, Nthabiseng sea considerablemente más pobre que Pieter.<sup>2</sup> Durante su crecimiento, es menos probable que ella tenga acceso a agua potable y servicios sanitarios, y a buenas escuelas. De manera que las oportunidades que estos niños tienen de desarrollar todo su potencial humano difieren inmensamente desde el principio, sin ninguna culpa de su parte.

Tales disparidades de oportunidad se traducen en diferentes habilidades para contribuir al desarrollo de Sudáfrica. Es posible que la salud de Nthabiseng al nacer no haya sido tan buena, debido a una nutrición menos buena de su madre durante el embarazo. En virtud de su socialización de género, su ubicación geográfica y su acceso a instituciones educativas, Pieter tiene muchas más probabilidades de adquirir una educación que lo habilite para aprovechar al máximo sus talentos innatos. Incluso si a los 25 años, y en contra de todas las probabilidades, Nthabiseng lograra concebir una gran idea empresarial (por ejemplo, una innovación para incrementar la producción agrícola), a ella le sería mucho más difícil persuadir a un banco de hacerle un préstamo a una tasa de interés razonable. Pieter, al tener una idea igualmente brillante (digamos, sobre la forma de diseñar una versión mejorada de *software* prometedor), seguramente encontraría más fácil obtener crédito, gracias a tener un diploma preuniversitario y muy posiblemente bienes que le sirvan como garantía. Gracias a la transición de Sudáfrica hacia la democracia, Nthabiseng puede votar y, de ese modo, influir indirectamente en la política de su gobierno, cosa que el *apartheid* les negaba a los negros. Pero el legado de desigualdad de oportunidades y de poder político del *apartheid* permanecerá durante algún tiempo. El camino a recorrer desde semejante cambio político (fundamental) hasta cambios en las condiciones económicas y sociales, es largo.

Por muy desconcertantes que sean las diferencias de oportunidades entre Pieter y Nthabiseng en Sudáfrica, éstas no son nada al lado de las

disparidades entre los sudafricanos promedio y los ciudadanos de países más desarrollados. Veamos las cartas relativas a Sven—nacido el mismo día en un hogar sueco promedio. Sus posibilidades de morir durante el primer año de vida son mínimas (0,3%) y su esperanza de vida es de 80 años, esto es, 12 años más que Pieter y 30 más que Nthabiseng. Sus probabilidades de educación son de 11,4 años—5 más que el sudafricano promedio. A estas diferencias en años de escolaridad se suman diferencias de calidad: en octavo grado, Sven normalmente obtendrá un puntaje de 500 en una prueba de matemáticas internacionalmente comparable, mientras que el estudiante sudafricano promedio no obtendrá más que 264 puntos—más de dos desviaciones estándar por debajo de la mediana de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Lo más probable es que Nthabiseng nunca llegue a ese grado y, por tanto, nunca presentará esa prueba.<sup>3</sup>

Estas diferencias en oportunidades de vida entre nacionalidades, razas, géneros y grupos sociales sorprenderán a muchos lectores por ser fundamentalmente injustas. Además, tienden a conducir a un desperdicio de potencial humano y, por ende, a la pérdida de oportunidades de desarrollo. Es por eso que el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006* analiza la relación entre equidad y desarrollo.

Por equidad entendemos que los individuos deben tener iguales oportunidades de forjarse la forma de vida que ellos elijan, y que deben estar exentos de la privación extrema de resultados finales. El mensaje principal es que la equidad es complementaria, en ciertos aspectos fundamentales, a la búsqueda de prosperidad a largo plazo. Las instituciones y las políticas que promueven un campo de juego parejo—en el que todos los miembros de la sociedad tengan oportunidades similares de llegar a ser socialmente activos, políticamente influyentes y económicamente productivos—contribuyen al crecimiento y al desarrollo sostenibles. Una mayor equidad es, entonces, doblemente buena para la reducción de la pobreza: a través de efectos benéficos potenciales sobre el desarrollo agregado a largo plazo y a través de mayores oportunidades para los grupos más pobres dentro de cualquier sociedad.

Los aspectos complementarios entre equidad y prosperidad se explican por dos grupos complementarios de razones. En primer lugar, en los países en desarrollo hay muchas fallas de mercado, notablemente en los mercados de crédito, de seguros y de capital humano. Consecuentemente, es posible que los recursos no fluyan donde los retornos serían máximos. Por ejemplo, niños altamente capaces, como Nthabiseng, pueden no terminar la escuela primaria, en tanto que otros menos capaces pueden terminar estudios universitarios. Los agricultores pueden trabajar más duro en lotes de su propiedad que como aparceros. A algunos eficientes productores agrícolas y de textiles se les cierran los mercados de la OCDE, y las oportunidades de emigrar a laborar en países más ricos son altamente restringidas para los trabajadores pobres no calificados. Cuando se carece de mercados o éstos son imperfectos, las distribu-

ciones de riqueza y poder afectan la asignación de oportunidades de inversión. La respuesta ideal es corregir las fallas de mercado; pero si esto no es factible o es excesivamente costoso, entonces algunas formas de redistribución —de acceso a servicios, bienes, o influencia política— pueden incrementar la eficiencia económica.

El segundo grupo de razones por las cuales la equidad y la prosperidad a largo plazo pueden ser complementarias, se deriva del hecho de que altos niveles de desigualdad económica y política tienden a conducir a instituciones económicas y a arreglos sociales que favorecen sistemáticamente los intereses de los más influyentes. Tales instituciones no equitativas pueden generar costos económicos. Cuando los derechos personales y de propiedad sólo se hacen cumplir selectivamente, cuando las asignaciones presupuestarias benefician principalmente a los políticamente influyentes, y cuando la distribución de los servicios públicos favorece a los acaudalados, tanto los grupos de ingresos medios como los pobres terminan con talentos no explotados. En consecuencia, la sociedad como un todo tiende a ser más ineficiente y a perder oportunidades de innovación e inversión. A nivel global, cuando los países en desarrollo tienen poco o ningún poder en el gobierno global, las reglas pueden ser inapropiadas y costosas para los países pobres.

Estos efectos adversos de la desigualdad de oportunidades y de poder político sobre el desarrollo son tanto más perjudiciales debido a que las desigualdades económicas, políticas y sociales tienden a reproducirse a lo largo del tiempo y entre una generación y otra. A ese fenómeno lo denominamos “trampas de desigualdad”. Los niños en desventaja, de las familias del extremo inferior en la distribución de pobreza, no tienen las mismas oportunidades que los hijos de familias más acaudaladas de recibir educación de calidad. Entonces la expectativa económica para esos niños es ganar menos como adultos. Puesto que los pobres tienen menos poder en el proceso político, ellos —al igual que sus padres— estarán menos habilitados para influir en las decisiones de gasto para mejorar las escuelas públicas para sus hijos. Y así, el ciclo de bajos logros continúa.

La distribución de la riqueza está estrechamente correlacionada con las distinciones sociales que estratifican a la gente, las comunidades y las naciones en grupos que dominan y grupos que son dominados. Estos patrones de dominación persisten debido a que el uso abierto y encubierto del poder refuerza las diferencias económicas y sociales. Las élites protegen sus intereses de maneras sutiles, por ejemplo mediante prácticas excluyentes en los sistemas de maridaje y parentesco, y de maneras menos sutiles, como la manipulación política agresiva o el uso explícito de la violencia.

Esas desigualdades políticas, sociales, culturales y económicas superpuestas sofocan la movilidad y, por estar tan íntimamente ligadas al movimiento habitual de la vida, son difíciles de romper. La élite las perpetúa y a menudo los grupos marginados u oprimidos las asimilan de tal modo que les dificulta a los pobres hallar la forma de salir de la pobreza. Consecuentemente, las trampas de desigualdad pueden ser realmente estables; tienden a persistir por generaciones.

El Informe documenta la persistencia de estas trampas de desigualdad, destacando la interacción entre diferentes formas de desigualdad. Presenta evidencias de que la desigualdad de oportunidades que se genera es despilfarradora y enemiga del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. También deduce implicaciones de política que se centran en el concepto general de nivelar el campo de juego —tanto política como económicamente, y en las arenas doméstica y global. Si las oportunidades que tienen los niños como Nthabiseng son tan sumamente limitadas con respecto a las que tienen niños como Pieter o Sven, y si esto perjudica el progreso en términos del desarrollo agregado, entonces la acción pública tiene un papel legítimo que cumplir en el em-

peño de ensanchar las oportunidades para aquellos cuyas opciones son las más limitadas.

Para empezar, hay tres consideraciones importantes que hacer. Si bien campos de juego más parejos tienden a conducir a la reducción de las desigualdades observadas en logros educativos, estado de salud e ingresos, el propósito de la política no es igualdad en los resultados finales. Ciertamente, incluso con una genuina igualdad de oportunidades, siempre será de esperar que haya algunas diferencias en los resultados finales debido a las diferencias de preferencias, talentos, esfuerzos y suerte.<sup>4</sup> Esto es coherente con el importante papel que juegan las diferencias de ingresos como incentivos para invertir en educación y en capital físico, para trabajar y para asumir riesgos. Por supuesto, los resultados finales sí importan, pero lo que nos interesa de ellos es principalmente su influencia sobre la privación absoluta y su papel en la determinación de oportunidades.

En segundo lugar, la preocupación por la igualdad de oportunidades implica que la acción pública debe concentrarse en la distribución de los activos, de las oportunidades económicas y del poder político, y no directamente en la desigualdad de ingresos. Las políticas pueden contribuir al paso de una “trampa de desigualdad” a un círculo virtuoso de equidad y crecimiento, nivelando el campo de juego —mediante mayor inversión en los recursos humanos de los más pobres; mayor y más igualitario acceso a los servicios públicos y la información; garantías sobre derechos de propiedad para todos, y mayor justicia en los mercados. Pero las políticas para nivelar el campo de juego económico enfrentan grandes desafíos. Hay desigualdad en la capacidad de influir en la agenda política: los intereses de los privados de derechos ciudadanos pueden no llegar a expresarse ni a estar representados nunca. Y cuando las políticas desafían privilegios, es posible que los grupos poderosos busquen bloquear las reformas. Por tanto, es más probable que las políticas equitativas tengan éxito cuando la nivelación del campo de juego económico vaya acompañada de esfuerzos similares por nivelar el campo de juego político doméstico e introducir mayor justicia en el gobierno global.

En tercer lugar, puede haber varios trueques a corto plazo, a nivel de política, entre equidad y eficiencia. Éstos están ampliamente reconocidos y documentados. La cuestión es que, con demasiada frecuencia, el cálculo costo-beneficio (a menudo implícito) que utilizan los responsables de la formulación de políticas para evaluar los méritos de diversas políticas, ignora los beneficios a largo plazo, difíciles de medir pero de todas maneras reales, de una mayor equidad. Mayor equidad significa funcionamiento económico más eficiente, conflicto reducido, mayor confianza y mejores instituciones, con beneficios dinámicos para la inversión y el crecimiento. En la medida en que se ignoren esos beneficios, los responsables de la formulación de políticas pueden acabar optando por demasiado poca equidad.

Pero por la misma razón, los interesados en mayor equidad no pueden ignorar los trueques a corto plazo. Si los incentivos individuales resultan invalidados por programas de redistribución del ingreso que gravan la inversión y la producción demasiado abruptamente, el resultado será menos innovación, menos inversión y menos crecimiento. La historia del siglo XX está llena de ejemplos de políticas mal diseñadas, perseguidas en nombre de la equidad, que perjudicaron seriamente —en vez de fomentar— los procesos de crecimiento, ignorando los incentivos individuales. Hay que buscar un equilibrio, teniendo en cuenta tanto los costos inmediatos en términos de incentivos individuales, como los beneficios a largo plazo de sociedades cohesivas, que tengan instituciones inclusivas y amplias oportunidades.

La evaluación cuidadosa del diseño de políticas en los contextos locales siempre es importante, a la vez que es necesario poner las consideraciones de equidad en el centro tanto del diagnóstico como de la política.



Esto no pretende ser un nuevo marco. Significa integrar y extender los marcos existentes: la equidad es esencial tanto para el ambiente de inversión como para la agenda de empoderamiento, y trabaja a través del impacto sobre las instituciones y los diseños específicos de política. Algunos pueden valorar la equidad por la equidad misma; otros, primordialmente por el papel instrumental que tiene en la reducción de la pobreza absoluta, que es la misión del Banco Mundial.

Este informe reconoce el valor intrínseco de la equidad, pero su propósito primordial es documentar de qué manera un enfoque en la equidad tiene peso para el desarrollo a largo plazo. El Informe tiene tres partes.

- La Parte I considera las evidencias de desigualdad de oportunidades dentro y entre países. Aunque se revisan algunos intentos de cuantificar la desigualdad de oportunidades, en términos más generales nos basamos en las evidencias de resultados finales altamente desiguales entre grupos definidos por circunstancias predeterminadas –v.gr. género, raza, trayectoria familiar o país de nacimiento– como marcadores de oportunidades desiguales.
- La Parte II inquiriere por qué es importante la equidad. Comenta los dos canales de impacto (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 desarrolla una sociedad), así como los motivos intrínsecos.
- La Parte III cuestiona en qué forma la acción pública puede nivelar los campos de juego político y económico. En la arena doméstica, argumenta a favor de invertir en la gente, expandir el acceso a la justicia, la tierra y la infraestructura, y promover la justicia en los mercados. En la arena internacional, considera la nivelación del campo de juego en el funcionamiento de los mercados globales y las reglas que los gobiernan –y la provisión complementaria de ayuda para contribuir a que los países y la gente pobre se forjen dotaciones mayores.

Para terminar, esta visión general ofrece un resumen de los principales resultados.

## La falta de equidad dentro y entre naciones

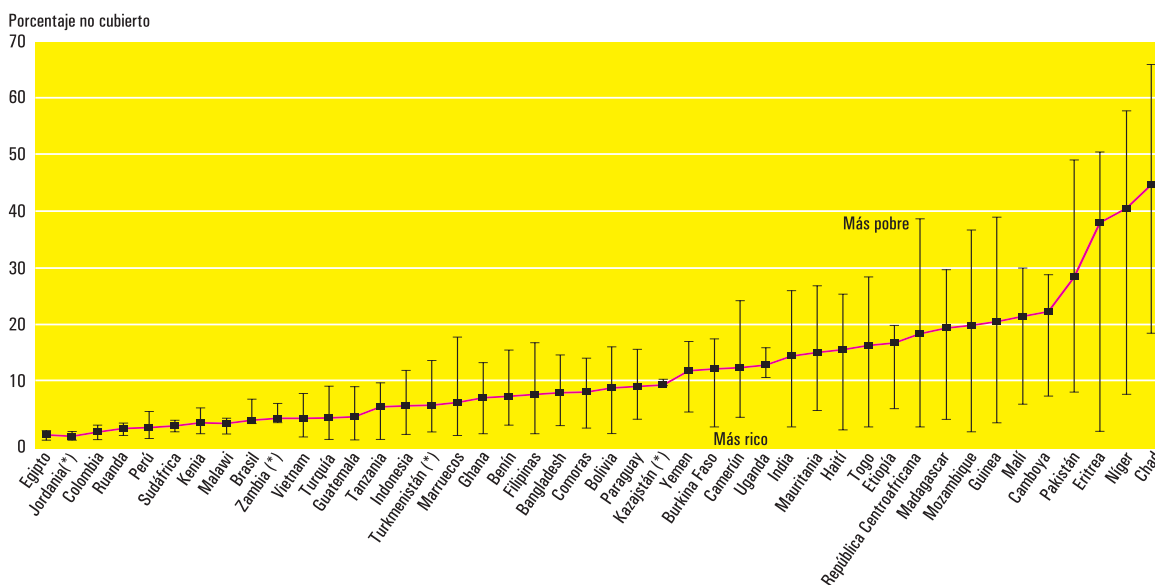
Desde la perspectiva de la equidad, la distribución de las oportunidades importa más que la distribución de los resultados finales. Pero las oportunidades, que son más potenciales que efectivas, son más difíciles de observar y de medir que los resultados finales.

### La falta de equidad dentro de los países tiene múltiples dimensiones

Aunque es difícil cuantificar directamente la desigualdad de oportunidades, un análisis de Brasil ofrece una ilustración (capítulo 2). La desigualdad de ingresos en 1996 se dividió en una parte atribuible a cuatro circunstancias predeterminadas que escapan al control de los individuos –raza, región de nacimiento, educación paterna y ocupación paterna al momento de nacer– y una parte residual. Esas cuatro circunstancias explican alrededor de un cuarto de las diferencias generales de remuneración entre trabajadores. Seguramente otros determinantes de las oportunidades quedan igualmente predeterminados en el momento del nacimiento, pero no se incluyen en este conjunto –por ejemplo, género, riqueza familiar o calidad de las escuelas primarias. Debido a que tales variables no están incluidas en la “descomposición” de la desigualdad, aquí los resultados pueden considerarse como estimaciones muy aproximadas de la desigualdad de oportunidades en Brasil.

Infortunadamente, circunstancias predeterminadas (y, por ende, moralmente irrelevantes) determinan mucho más que los solos ingresos futuros. La educación y la salud tienen un valor intrínseco y afectan la capacidad del individuo de comprometerse en la vida económica, social y política. No obstante, en casi todos los pueblos los niños tienen oportunidades sustancialmente diferentes para aprender y para llevar una vida saludable, dependiendo de la posesión de activos, la ubicación geográfica o la educación paterna, entre otras cosas. Consideremos cómo el acceso a un paquete de servicios básicos de vacunación difiere entre países, para los ricos y los pobres (gráfico 1).

**Gráfico 1** La riqueza influye en la inmunización de los niños



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de Encuestas Demográficas y de Salud (DHS).

Nota: \* Indica que el quintil más pobre tiene mayor acceso a los servicios de inmunización infantil que el quintil más rico.

La línea anaranjada continua representa el porcentaje general de niños que no tiene acceso al paquete básico de inmunización en cada país, en tanto que los extremos de las verticales indican los porcentajes de la distribución de la propiedad de los activos para los quintiles más pobre y más rico.

Hay una desigualdad sustancial de acceso, por ejemplo, entre Egipto, donde la cobertura llega a casi todos los niños (a la izquierda), y Chad, donde más del 40% de los niños queda excluido (a la derecha). Pero las disparidades pueden ser tan grandes al interior de algunos países como lo son entre todas las naciones de la muestra. Por ejemplo, en Eritrea el quinto más rico disfruta de cubrimiento casi completo, mientras que casi la mitad del total de niños del quinto más pobre queda excluida.

También en muchas partes del mundo persisten significativas diferencias de género. En partes de Asia oriental y meridional, notablemente en ciertas áreas de la China rural y del noroeste de la India, la oportunidad misma de vivir puede depender de una única característica predeterminada: el sexo. Estas regiones tienen cantidades significativamente mayores de niños que de niñas, en parte debido al aborto selectivo y a la atención diferencial después del nacimiento. Y en muchas (aunque no en todas) partes del mundo, van más niños que niñas a la escuela. Los cientos de millones de niños discapacitados que hay en el mundo en desarrollo tienen también oportunidades muy diferentes de las de sus pares no discapacitados.

Estas faltas de equidad habitualmente se asocian con diferencias de “agencia” entre los individuos, entendida ésta como la habilidad socioeconómica, cultural y políticamente determinada para configurar el mundo que lo rodea a uno. Tales diferencias crean parcialidades en las instituciones y normas, en favor de los grupos más poderosos y privilegiados. Esto se ve en realidades tan diversas como las bajas posibilidades de movilidad de castas programadas en un pueblo de la India rural, y los frecuentes episodios de discriminación contra el pueblo quechua en Ecuador. Las diferencias persistentes de poder y estatus entre grupos pueden llegar a asimilarse en comportamientos, aspiraciones y preferencias que también perpetúan las desigualdades.

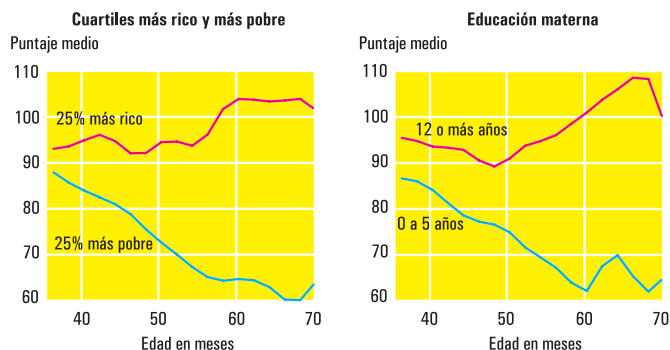
Las desigualdades de oportunidad también se transmiten de una generación a otra. Los hijos de padres más pobres y de menor estatus tienen posibilidades inferiores de educación, salud, ingresos y estatus. Y esto comienza tempranamente. En Ecuador, los niños de 3 años de todos los grupos socioeconómicos obtienen resultados similares en pruebas de reconocimiento de vocabulario y están cerca de una población internacional de referencia estándar. Pero para cuando cumplen 5 años, todos se han rezagado con respecto al grupo internacional de referencia, excepto los de los grupos más acaudalados y con los más altos niveles de educación paterna (gráfico 2). Diferencias tan pronunciadas en reconocimiento de vocabulario entre los niños cuyos padres tuvieron entre 0 y 5 años de escolaridad y aquellos cuyos padres tuvieron 12 o más años de educación formal, tienden a afectar su desempeño una vez que ingresen a la escuela primaria, y a persistir de ahí en adelante. También en países ricos se observa inmovilidad intergeneracional: nuevas evidencias de Estados Unidos (donde es fuerte el mito de la igualdad de oportunidades) revelan altos niveles de persistencia del estatus socioeconómico entre generaciones: estimaciones recientes sugieren que se necesitarían 5 generaciones para que una familia que gana la mitad del promedio nacional alcance ese promedio.<sup>5</sup> La inmovilidad es particularmente pronunciada entre los afroamericanos de bajos ingresos.

### Las desigualdades globales son masivas

Si la desigualdad de oportunidades es grande al interior de muchos países, es verdaderamente pasmosa a escala global. El capítulo 3 muestra que las diferencias entre países comienzan con la oportunidad misma de vivir: mientras que 7 de cada 1.000 bebés norteamericanos mueren durante su primer año de vida, de cada 1.000 bebés malíes mueren 126.

### Gráfico 2 Las oportunidades se determinan tempranamente

En Ecuador, el desarrollo cognitivo de los niños entre tres y cinco años difiere notablemente según el entorno familiar



Fuente: Paxson y Schady, 2005.

Nota: Los valores medios de los puntajes de la prueba de reconocimiento de vocabulario (TVIP) (una medida de reconocimiento de vocabulario en español, estandarizada con respecto a una norma internacional), se grafican con respecto a la edad de los niños en meses. Las medianas por mes exacto de edad se aligeraron mediante regresiones en abanico del puntaje medio sobre edad (en meses), utilizando una amplitud de banda de 3.

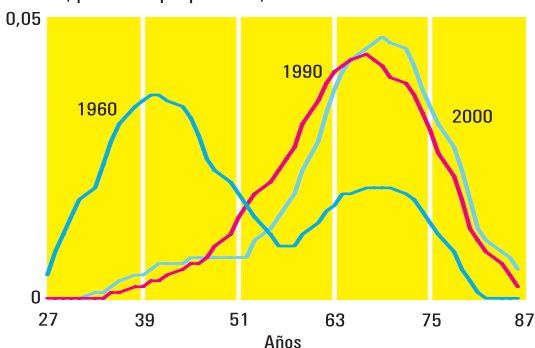
Los bebés que sobreviven, no solamente en Malí sino en gran parte de África y en los países más pobres de Asia y América Latina, corren mucho mayor riesgo nutricional que sus contrapartes de los países ricos y, si van a la escuela —más de 400 millones de adultos de los países en desarrollo nunca lo hicieron—, sus escuelas son sustancialmente peores que aquellas a las que asisten los niños de Europa, Japón o Estados Unidos. Dados la menor calidad escolar, la desnutrición y los ingresos que un niño puede generar trabajando en vez de estudiar, muchos dejan la escuela prematuramente. La persona promedio nacida entre 1975 y 1979 en África subsahariana sólo tiene 5,4 años de escolaridad. En Asia meridional, la cifra asciende a 6,3 años; en los países de la OCDE es de 13,4 años.

Con semejantes diferencias en educación y salud, agravadas por grandes disparidades en el acceso a infraestructura y otros servicios públicos, no es de sorprender que las oportunidades de consumo de bienes privados difieran enormemente entre los países ricos y los pobres. Los gastos de consumo anual promedio varían entre US\$279 ajustados por paridad de poder adquisitivo (PPA) en Nigeria y US\$17.232 PPA en Luxemburgo. Esto significa que en Luxemburgo el ciudadano promedio disfruta de recursos monetarios 62 veces mayores que el nigeriano promedio. Mientras que al nigeriano le resulta difícil pagar diariamente alimentos suficientemente nutritivos, en Luxemburgo el ciudadano promedio no tiene problema en comprar la última generación de teléfono celular que salga al mercado. Debido a las mucho mayores restricciones para el movimiento de la gente entre países que dentro de los países, estas desigualdades en los resultados finales entre países tienden a estar mucho más asociadas con la desigualdad en oportunidades que con la desigualdad dentro de los países.

Las tendencias en la desigualdad global han variado. Entre 1960 y 1980 hubo un descenso pronunciado de la desigualdad entre países en esperanza de vida al nacer, impulsado por grandes incrementos en los países más pobres del mundo (gráfico 3). Este hecho alentador se debió a la difusión global de tecnología de la salud y a esfuerzos de primer orden en salud pública en algunas de las áreas de más alta mortalidad en el mundo. No obstante, desde 1990 el VIH/SIDA (predominantemente en muchos países africanos) y un aumento de las tasas de morta-

**Gráfico 3** La esperanza de vida al nacer se hizo más igualitaria, hasta que empezó la crisis del SIDA

Distribución internacional de la esperanza de vida al nacer, ponderada por población, 1960-2000



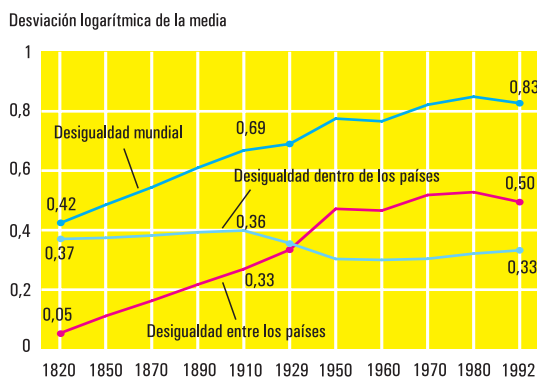
Fuente: Schady, 2005.

lidad de las economías en transición (fundamentalmente en Europa oriental y Asia central) han significado un retroceso en lo que se había ganado. Debido a la crisis del SIDA, la esperanza de vida al nacer ha caído verticalmente en algunos de los países más pobres del mundo, incrementando fuertemente las diferencias entre ellos y las sociedades ricas.

También la desigualdad en acceso a educación ha disminuido en todo el mundo, dentro de casi todos los países y también entre ellos, a la vez que los niveles de escolaridad promedio suben en la gran mayoría de los países. Este es otro hecho alentador, aunque las preocupaciones acerca de la calidad de la escolaridad constituyen razones para guardarse de la complacencia.

Si bien nuestra preocupación primaria radica en la desigualdad de oportunidades, las grandes diferencias de ingresos o de consumo entre países seguramente afectarán las oportunidades de vida que tengan los niños nacidos hoy en esas diferentes naciones. Las tendencias en esperanza de vida al nacer y de años de escolaridad fueron convergentes, por lo menos hasta 1990, pero el panorama para ingresos y consumo es diferente. Aunque las tendencias recientes dependen muchísimo del concepto específico que se escoja (comentado en mayor detalle en el capítulo 3), la desigualdad global de ingresos se incrementó sosteniblemente en el largo plazo hasta el inicio del rápido crecimiento económico en China e India en la década de 1980 (gráfico 4).

**Gráfico 4** Una prolongada tendencia divergente en desigualdad de ingresos comienza a revertirse debido al crecimiento en China e India



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

Es posible descomponer la desigualdad total entre individuos a nivel mundial, en diferencias entre países y diferencias dentro de los países. A principios del siglo XIX, las diferencias entre países eran relativamente pequeñas, pero hacia finales del siglo XX constituían una parte sustancial de la desigualdad total. Excluidas China e India, las desigualdades globales han seguido aumentando, debido a la continua divergencia entre casi todos los demás países de bajos ingresos y los países ricos.

### Por qué la equidad es importante para el desarrollo

¿Por qué son de peso estas desigualdades persistentes tanto dentro como entre países? La primera razón es que las interconexiones y la resistente flexibilidad de estas desigualdades implican que algunos grupos tengan oportunidades —económicas, sociales y políticas— consistentemente inferiores a las de sus conciudadanos. Casi todas las personas sienten que esas enormes disparidades violan un sentido de justicia, particularmente cuando los individuos afectados no pueden hacer mucho al respecto (capítulo 4). Esto es coherente con las enseñanzas de mucha de la filosofía política y con el sistema internacional de derechos humanos. Las enseñanzas morales y éticas esenciales de las principales religiones del mundo, incluyen una preocupación por la equidad, pese a que muchas han sido también fuente de desigualdades e históricamente han estado ligadas a estructuras desiguales de poder. También hay evidencias experimentales que sugieren que mucha gente —aunque no toda— se comporta de maneras coherentes con la preocupación por la justicia, además de preocuparse por la forma de ser justos individualmente.

Siendo tan importantes como son estas razones intrínsecas para preocuparse por la desigualdad de oportunidades y los procesos injustos, el foco primordial de atención de este informe es la relación instrumental entre equidad y desarrollo, con particular énfasis en dos canales: 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 desarrolla una sociedad.<sup>6</sup>

*Con mercados imperfectos, las desigualdades de poder y de riqueza se traducen en desigualdad de oportunidades, lo que lleva al desperdicio de potencial productivo y a una asignación ineficiente de los recursos.* Los mercados suelen funcionar imperfectamente en muchos países, ya sea por fallas intrínsecas —como las asociadas con información asimétrica— o por distorsiones impuestas por la política. Estudios de caso macroeconómicos sugieren que una asignación ineficiente de los recursos entre las alternativas productivas, suele estar asociada con diferencias de riqueza o de estatus (capítulo 5).

Si los mercados de capitales funcionaran perfectamente, no habría ninguna relación entre inversión y la distribución de la riqueza: cualquiera que tuviera una oportunidad de inversión rentable podría tomar dinero en préstamo para financiarla o vender capital social de una firma creada para acometer esa inversión. Pero propiamente en todos los países (desarrollados y en desarrollo) los mercados de capitales están muy lejos de ser perfectos: el crédito se raciona entre los clientes en perspectiva, y las tasas de interés difieren considerablemente entre prestatarios, y entre prestamistas y prestatarios, de maneras que no pueden ligarse a riesgo de incumplimiento ni a otros factores económicos que afectan los retornos esperados para los prestamistas. Por ejemplo, las tasas de interés decrecen con el tamaño del préstamo en Kerala y Tamil Nadu, en India, y entre grupos comerciantes en Kenia y Zimbabue, de maneras que no pueden explicarse por diferencias de riesgos.<sup>7</sup> En México, los

retornos de capital son mucho más grandes para las firmas más pequeñas del sector informal que para las más grandes.

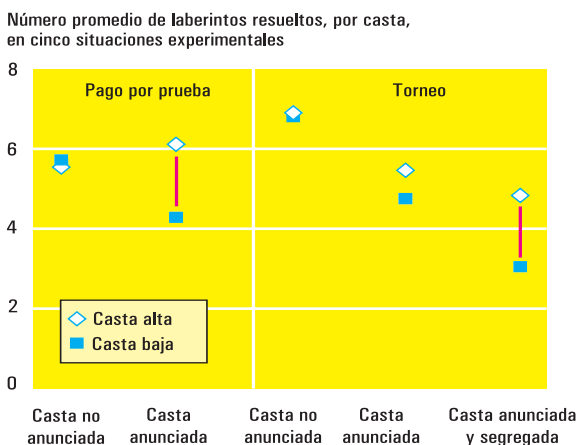
Los mercados de tierras también tienen imperfecciones asociadas con la falta de titulación clara, historias de concentrada propiedad de la tierra y mercados imperfectos de arrendamiento. En Ghana, la menor seguridad de la tenencia entre mujeres conduce a una frecuencia ineficientemente baja de barbecho y, consecuentemente, a una reducción progresiva de la productividad de la tierra.

El mercado de capital humano es también imperfecto, porque los padres toman decisiones en nombre de sus hijos y porque en los retornos esperados de la inversión influyen ubicación, contactos y discriminación—por género, casta, religión o raza. Se ha encontrado que la discriminación y los estereotipos—mecanismos para la reproducción de la desigualdad entre grupos—bajan la autoestima, el esfuerzo y el desempeño de los individuos de los grupos que son discriminados. Esto reduce su potencial para el crecimiento individual y su capacidad para contribuir a la economía.

En un experimento reciente, en India, se obtuvieron evidencias sorprendentes del impacto de los estereotipos sobre el desempeño. A niños de diferentes castas se les pidió hacer ejercicios sencillos, como resolver una adivinanza, y se les ofrecieron incentivos monetarios reales dependientes del desempeño. El resultado clave del experimento es que los niños de casta baja se desempeñan a la par con los de casta alta mientras el experimentador no anuncia públicamente su casta, pero empeoran significativamente cuando la anuncia (gráfico 5). Si en el mundo real ocurre una inhibición similar del talento, esto supone una pérdida de rendimiento potencial debida a los estereotipos sociales.

*Las desigualdades económicas y políticas están asociadas a un desarrollo institucional dispar.* El segundo canal a través del cual la falta de equidad afecta los procesos de desarrollo a largo plazo es la determinación de las instituciones económicas y políticas (capítulo 6). Las instituciones determinan los incentivos y las restricciones para la gente, y proveen el contexto en el que funcionan los mercados. Diferentes grupos de instituciones son el resultado de procesos históricos

**Gráfico 5 El desempeño de los niños difiere cuando se da importancia a su casta**



Fuente: Hoff y Pandey, 2004.

Nota: El gráfico muestra el número de laberintos correctamente resueltos, en varios experimentos distintos, por niños de casta baja y de casta alta de una serie de pueblos hindúes. La diferencia entre las dos primeras y las tres últimas columnas está en las retribuciones, esto es, si a los niños se les paga por cada laberinto correctamente resueltos (pago por prueba) o solamente si completan la mayor cantidad de laberintos (torneo).

complejos que reflejan los intereses y la estructura de la influencia política de los diferentes individuos y grupos de una sociedad. Desde esta perspectiva, las imperfecciones del mercado pueden generarse, no por accidente, sino porque los ingresos o el poder se distribuyen de maneras particulares. Dentro de esta visión, habría conflicto social con respecto a las instituciones de la sociedad y los incentivos para que quienes controlan el poder forjen las instituciones de manera que los beneficie.

Aquí el argumento central es que la desigualdad de poder conduce a la formación de instituciones que perpetúan las desigualdades de poder, estatus y riqueza—y que típicamente son, además, malas para la inversión, la innovación y la asunción de riesgos, los cuales apuntalan el crecimiento a largo plazo. Las buenas instituciones económicas son equitativas de una manera fundamental: para prosperar, una sociedad tiene que crear incentivos para que la vasta mayoría de la población invierta e innove. Pero un conjunto de instituciones económicas tan equitativas solamente puede surgir cuando la distribución del poder no sea tan desigual y en situaciones en las que haya restricciones al ejercicio del poder por parte de los altos funcionarios. Patrones básicos en datos transnacionales y en la narrativa histórica, respaldan la opinión de que los países que tomaron derroteros institucionales que promovían la prosperidad sostenida, lo hicieron porque la balanza de influencia política y poder se había tornado más equitativa.

Un ejemplo proviene de una comparación de las instituciones iniciales y de los caminos de desarrollo a largo plazo de las colonias europeas en Norte y Suramérica. La abundancia de mano de obra no calificada prevaleciente en las colonias suramericanas—donde había a disposición grandes cantidades de nativos americanos y de esclavos africanos importados—, se combinó con la tecnología minera y la agricultura de grandes plantaciones, para constituir la base económica de sociedades jerárquicas y extractivas, en las cuales la propiedad de la tierra y el poder político estaban altamente concentrados. En contraste, en Norteamérica, esfuerzos similares por introducir estructuras jerárquicas fracasaron debido a la escasez de fuerza laboral—excepto en lugares donde las condiciones agroclimáticas hicieron económicamente factible la esclavitud, como en la región sur de Estados Unidos. La competencia por fuerza laboral libre en las áreas del norte de Norteamérica llevó al desarrollo de patrones menos desiguales de propiedad de la tierra, a una expansión de la franquicia y a rápidos incrementos de la alfabetización y la educación básica. Las instituciones económicas y políticas resultantes persistieron a lo largo del tiempo, con consecuencias positivas para el desarrollo económico a largo plazo.

### Nivelación de los campos económico y político

Una porción de las desigualdades económicas y políticas que observamos en el mundo es, entonces, atribuible a la desigualdad de oportunidades. Esta desigualdad es objetable tanto intrínseca como instrumentalmente. Contribuye a la ineficiencia económica, al conflicto político y a la fragilidad institucional. ¿Qué implicaciones tiene esto para la política, dan esas implicaciones lugar a una agenda que sea diferente de la lucha contra la pobreza que ya abrazaron el Banco Mundial, otras instituciones multilaterales y muchos gobiernos?

Nosotros sostenemos que enfocar la equidad mejora la agenda de lucha contra la pobreza. Los pobres generalmente tienen menos voz, menos ingresos y menos acceso a los servicios que casi toda la demás gente. Cuando las sociedades se hacen más equitativas de formas que conduzcan a mayores oportunidades para todos, los pobres quedan en

posición de beneficiarse de un “doble dividendo”. En primer lugar, las oportunidades expandidas los benefician directamente, a través de mayor participación en el proceso de desarrollo. En segundo lugar, el propio proceso de desarrollo puede tornarse más satisfactorio y flexible, dado que una mayor equidad lleva a mejores instituciones, manejo más efectivo de conflictos y mejor uso de todos los recursos potenciales de la sociedad, incluidos los de los pobres. A su turno, los resultantes incrementos en las tasas de crecimiento económico de los países pobres contribuirán a la reducción de las desigualdades globales.

Una manifestación de la mayor participación de los pobres en el crecimiento económico es el hecho de que una mayor desigualdad de ingresos hace que disminuya la elasticidad de la reducción de la pobreza al crecimiento. En otras palabras, el impacto del crecimiento (en una misma medida) sobre la reducción de la pobreza, es significativamente mayor cuando la desigualdad inicial de ingresos es menor. En promedio, para los países que tienen bajos niveles de desigualdad de ingresos, un crecimiento de un punto porcentual en los ingresos promedio lleva a una reducción de alrededor de 4 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza de US\$1 diario. Ese poder cae a cerca de cero en los países que tienen alta desigualdad de ingresos.<sup>8</sup> Las políticas que conducen a una mayor equidad llevan, entonces, a disminuir la pobreza, directamente, mediante la expansión de las oportunidades para los pobres, e indirectamente, mediante mayores niveles de desarrollo sostenido.

El enfoque de la equidad agrega tres perspectivas nuevas —o por lo menos a menudo ignoradas— a la formulación de políticas para el desarrollo:

- *En primer lugar, las mejores políticas para la reducción de la pobreza podrían implicar redistribuciones de la influencia, las ventajas o los subsidios, concentrados en los grupos dominantes.* Una riqueza distribuida muy desigualmente, asociada con la concentración indebida del poder político, puede impedir que las instituciones hagan cumplir los derechos personales y de propiedad a nivel general, y llevar a parcialidades en el abastecimiento de servicios y el funcionamiento de los mercados. Es improbable que esto cambie a menos que el poder y la influencia, y los recursos públicos, viren del grupo dominante hacia aquellos que tienen menores oportunidades.<sup>9</sup>
- *En segundo lugar, a la vez que esas redistribuciones (de poder, o acceso al gasto gubernamental y a los mercados) para mejorar la equidad, frecuentemente pueden incrementar la eficiencia, es necesario evaluar posibles trueques en el diseño de la política.* En algún punto, mayores tasas tributarias para financiar el gasto en más escuelas para los más pobres, serán tan desmotivadoras para el esfuerzo o la inversión (dependiendo de la forma en que se obtengan esos impuestos), que hay que dejar de cobrarlos. Al tomar una decisión de política con respecto a esos trueques, debe considerarse íntegro el valor de los beneficios del aumento de la equidad. Si un mayor gasto en escuelas para niños de casta baja significa que, a largo plazo, los estereotipos sociales van a declinar, con los consecuentes incrementos de desempeño que se suman a las ganancias específicas derivadas hoy de una mayor escolaridad, esas ganancias no deben ignorarse.
- *En tercer lugar, la dicotomía entre políticas para el crecimiento y políticas específicamente dirigidas a la equidad, es falsa.* La distribución de oportunidades y el proceso de crecimiento se determinan conjuntamente. Esto no significa que cada política tenga que tener en cuenta la equidad individualmente: por ejemplo, la mejor mane-

ra de enfrentar los efectos de una reforma comercial particular en contra de la equidad, no siempre es mediante la sintonización de la política comercial misma (cosa que podría hacerla más susceptible de captura), sino mediante políticas complementarias para redes de seguridad, movilidad laboral y educación. Lo que importa es el paquete completo y la justicia del proceso subyacente.

El análisis de la experiencia de desarrollo muestra claramente el carácter central de las condiciones políticas generales —de respaldo al énfasis en el ejercicio del gobierno y el empoderamiento, en los últimos años. No obstante, comprometerse en dar consejo sobre asuntos de diseño político no es ni el mandato ni la ventaja comparativa del Banco Mundial. Por el contrario, al referirnos a las implicaciones de política, nos concentramos en las áreas esenciales de la política para el desarrollo, a la vez que reconocemos la necesidad de que el diseño de políticas tenga en cuenta el contexto social y político general, y que los mecanismos de responsabilidad influyan en la efectividad del desarrollo.

Debido a que las políticas económicas se determinan dentro de una realidad sociopolítica, la forma en que se diseñen, introduzcan o reformen importa tanto como las políticas específicas que se propongan. Las reformas de política que desembocan en pérdidas para un grupo en particular, encontrarán resistencia por parte de ese grupo. Si el grupo es poderoso, normalmente echará atrás la reforma. Así, la sostenibilidad de las reformas puede depender de poner a disposición del público la información relativa a sus consecuencias distributivas y, quizá, de formar coaliciones de grupos pobres y de medianos ingresos para conseguir que éstas empoderen, directa o indirectamente, a miembros en relativa desventaja, de la sociedad.

La forma en que se implementen las políticas tiene también un aspecto técnico. La necesidad enfatizamos, a la hora de tomar decisiones de política, de tener en cuenta íntegros los beneficios a largo plazo de las redistribuciones, es igualmente válida con respecto a todos los costos. El enfoque de la equidad no cambia los hechos de que las expropiaciones de bienes —aun en casos de agravios históricos— pueden tener consecuencias adversas para la inversión posterior; de que tasas tributarias marginales altas desmotivan para trabajar, y de que la financiación inflacionaria de déficit presupuestarios tiende a conducir a tributación implícita regresiva, desorganización económica e inversión y crecimiento reducidos. En pocas palabras, el enfoque de la equidad no puede ser excusa para una mala política económica.

El informe discute el papel de la acción pública en la nivelación del campo de juego económico y político, bajo cuatro encabezamientos principales. Tres de esos encabezamientos se refieren a políticas domésticas: inversión en capacidades humanas; expansión del acceso a la justicia, la tierra y la infraestructura; y promoción de la justicia en los mercados. El cuarto se refiere a políticas para una mayor equidad global, en términos de acceso a mercados, flujos de recursos y ejercicio del gobierno.

A todo lo largo de la discusión, el informe pondera el deseo de ser concreto y práctico con respecto al hecho de que la mejor mezcla específica de políticas es una función del contexto de cada país. Los retos educativos que enfrenta Sudán son diferentes de los que enfrenta Egipto. La secuencia óptima de reformas en los sectores públicos de Letonia y Bolivia seguramente no es la misma. La capacidad de implementar una reforma financiera de la salud en China y Lesotho también es diferente. De manera que el consejo detallado de política específica siempre tiene que desarrollarse a nivel del país —o incluso a nivel subnacional. Consecuentemente, todo lo que se dice enseguida presenta cierto grado de generalidad y debe interpretarse en concordancia y con precaución.

## Capacidades humanas

**Desarrollo infantil temprano.** En muchos países en desarrollo, las acciones del Estado en la provisión de servicios magnifican —en vez de atenuar— las desigualdades en el momento del nacimiento. Un principio guía es configurar la acción pública de tal manera que la adquisición de capacidades humanas no esté determinada por las circunstancias de nacimiento del individuo, aunque pueda reflejar preferencias, gustos y talentos de la gente.

Puesto que las diferencias de desarrollo cognitivo empiezan a ensancharse a muy temprana edad (*ver* gráfico 2), las iniciativas de desarrollo infantil temprano pueden ser fundamentales para una mayor igualdad de oportunidades. Las evidencias respaldan la opinión de que invertir en la primera infancia tiene grandes impactos en la salud y la disposición de los niños para aprender, y más adelante en la vida puede producir importantes retornos económicos —a menudo mayores que las inversiones en educación formal y entrenamiento.

En Jamaica, un experimento centrado en niños de bajo crecimiento (de 9 a 24 meses de edad) reveló que estos niños tenían menores niveles de desarrollo cognitivo que los de estatura normal. Suplementos nutritivos y un programa de estimulación mental regular ayudó a contrarrestar esta desventaja. Al cabo de 24 meses, los niños que recibieron tanto mejor nutrición como más estimulación se habían puesto virtualmente a la par en desarrollo con los niños que iniciaron la vida con una estatura normal (gráfico 6). Esto ilustra cómo una acción pública decisiva y bien diseñada puede reducir sustancialmente las brechas de oportunidad entre los menos privilegiados y la normalidad social. Invertir tempranamente en la infancia de las personas más necesitadas puede ayudar a nivelar el campo de juego.

**Escolaridad.** El proceso continúa a todo lo largo del sistema escolar. Las acciones para igualar las oportunidades de educación formal tienen que asegurar que todos los niños adquieran como mínimo un nivel básico de destrezas necesarias para participar en la sociedad y en la economía global de hoy. Incluso en países de medianos ingresos como Colombia, Marruecos y Filipinas, casi todos los niños que completan la educación básica carecen de un nivel suficiente de logro, medido por puntajes en pruebas internacionalmente comparables (capítulos 2 y 7).

El acceso a la escuela es importante —especialmente en los países muy pobres—, pero en muchos países es apenas una pequeña parte del problema. El mayor acceso tiene que complementarse con políticas del lado de

la oferta (para elevar la calidad) y políticas del lado de la demanda (para corregir el posible hecho de que los padres, por diversas razones, no inviertan lo suficiente en la educación de sus hijos). No existen comprimidos mágicos para esto. Pero incrementar los incentivos de los maestros, mejorar la calidad básica de la infraestructura física de la escuela, e investigar e implementar métodos de enseñanza para mejorar el desempeño de los estudiantes que no trabajan bien cuando se los deja librados a sus propios recursos, son algunas de las sugerencias del lado de la oferta.

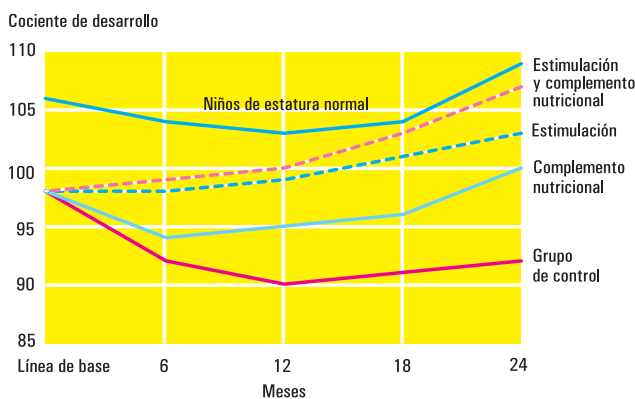
Del lado de la demanda hay actualmente un considerable cuerpo de evidencias que muestran que las becas condicionadas a la asistencia tienen impactos significativos. Tales transferencias funcionan en países desde Bangladesh hasta Brasil, y los impactos a menudo son mayores para las niñas. También hay enfoques prometedores para incluir grupos excluidos —como el modelo Vidin para llegar a Roma en Bulgaria— y para adelantar a los rezagados mediante educación remedial —como en el programa Balsakhi, que emplea mujeres jóvenes como paramaestras en 20 ciudades de India. Como lo sostiene el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004*, desarrollar la responsabilidad de las escuelas y de los maestros ante los estudiantes, los padres de familia y la comunidad en general, puede ayudar a asegurar un comportamiento efectivo del proveedor del servicio.

**Salud.** Dos áreas sobresalen en la reducción de la desigualdad y la atención a las distorsiones económicas en la prestación de servicios de salud. En primer lugar hay muchos casos en los que los beneficios se extienden más allá del beneficiario directo, a una serie de áreas de la provisión del servicio: vacunación, agua y sanidad, e información sobre higiene y cuidado infantil. En estas áreas tiene sentido la seguridad pública de la provisión del servicio. Subsidios del lado de la demanda que den incentivos para la salud materna e infantil incrementan el uso, contrarrestando posibles problemas de información, como en el programa “Oportunidades”, de México.

En segundo lugar, los mercados de seguros para problemas catastróficos de salud están repletos de fracasos. (Aquí “catastróficos” se refiere a la capacidad de los hogares de enfrentar los costos directos y la pérdida de ingresos.) El modelo tradicional del lado de la oferta, que consiste en depender de hospitales públicos, funciona mal, especialmente para los pobres y para los grupos excluidos. Lo que puede funcionar mejor es una provisión o regulación pública que provea algún seguro para todos. Como ejemplos pueden mencionarse el acopio de riesgos en Colombia, las tarjetas de salud en Indonesia y Vietnam, y el programa de cubrimiento universal “30-bahts”, de Tailandia. Al igual que en educación, es necesario combinar estas intervenciones con incentivos para que los proveedores sean responsables ante todos los grupos.

**Administración del riesgo.** Los sistemas de protección social determinan oportunidades proveyendo a la gente de una red de seguridad. Además de la mala salud, crisis macroeconómicas, reestructuración industrial, el clima y desastres naturales pueden limitar la inversión y la innovación. Los pobres, quienes tienen la menor capacidad para manejar reverses, generalmente son los menos cubiertos por las estructuras de manejo de riesgos, aunque en casi todos los países muchos de los no pobres corren el riesgo de caer en la pobreza. Sistemas más amplios de protección social pueden ayudar a evitar que las desigualdades de hoy —a veces generadas por la mala suerte— se tornen intrincadas y lleven a desigualdades en el mañana. Las redes de seguridad, así como pueden alentar a los hogares a comprometerse en actividades de mayor riesgo que pueden generar mayores retornos, también pueden ayudar a complementar reformas que producen perdedores.

**Gráfico 6 Desatraso mediante intervenciones tempranas**



Fuente: Grantham-McGregor y otros, 1991.

Nota: El cociente de desarrollo es un índice de progreso en cuatro indicadores de comportamiento y cognitivos de desarrollo infantil. El número de meses se refiere al tiempo transcurrido desde la entrada al programa —generalmente a los nueve meses de edad.

Típicamente las redes de seguridad apuntan a tres grupos: los trabajadores pobres, las personas consideradas incapaces de trabajar o para quienes es indeseable que trabajen, y los grupos especialmente vulnerables. Si las redes de seguridad se diseñan de una manera apropiada para las realidades locales en cada país, intervenciones individuales dirigidas en estas tres categorías pueden combinarse para proveer un sistema de seguridad pública efectivamente universal. En tal sistema, cada hogar que sufra un revés y caiga por debajo de un umbral predeterminado de estándar de vida, calificaría para alguna forma de apoyo estatal.

**Impuestos y equidad.** Las intervenciones satisfactorias para nivelar el campo de juego exigen recursos suficientes. El principal propósito de una buena política tributaria es movilizar fondos suficientes y al mismo tiempo distorsionar los incentivos y comprometer el crecimiento lo mínimo que sea posible. Debido a que los impuestos acarrearán costos en eficiencia al alterar las decisiones individuales entre trabajo y descanso, y consumo y ahorro, la mayoría de los países en desarrollo tiende a salir mejor librado evitando impuestos marginales altos sobre los ingresos y confiando en una base amplia, especialmente para los impuestos sobre consumo. El gasto público debe jugar el papel primordial en llevar activamente adelante la equidad. En todo caso, hay cabida para hacer el sistema tributario general moderadamente progresivo, sin grandes costos en eficiencia. Las sociedades que deseen un resultado final de esa naturaleza, pueden considerar la posibilidad de simples exenciones para productos alimenticios básicos y un papel más amplio para los impuestos sobre la propiedad, por ejemplo.

Si bien la capacidad de la administración de impuestos y la estructura de la economía influyen en la capacidad para levantar ingresos, la calidad de las instituciones y la naturaleza del pacto social también son decisivas. Cuando los ciudadanos pueden confiar en la provisión efectiva de servicios, tienden a estar más dispuestos a pagar impuestos. Por el contrario, un Estado corrupto o cleptocrático genera poca confianza ciudadana en la autoridad y poco incentivo para cooperar. Como regla general, un Estado más legítimo y representativo puede ser un prerrequisito para un sistema tributario adecuado, aunque la noción de adecuación varíe de un país a otro.

### **Justicia, tierra e infraestructura**

El desarrollo de capacidades humanas no ampliará las oportunidades mientras haya personas que no obtengan retornos justos de esas capacidades y que enfrenten desigualdad en la protección de sus derechos y desigualdad en el acceso a factores complementarios de la producción.

**Creación de sistemas equitativos de justicia.** Es mucho lo que los sistemas de justicia pueden hacer por nivelar el campo de juego en los terrenos político, económico y sociocultural; pero también pueden reforzar desigualdades existentes. El Informe presta atención tanto a la ley codificada como a las formas en que se aplica y se hace cumplir en la práctica. Las instituciones legales pueden hacer respetar los derechos políticos de los ciudadanos y doblegar la captura del Estado por parte de la élite. Pueden igualar las oportunidades económicas protegiendo los derechos de propiedad para todos y asegurando la no discriminación en el mercado. Ellas apuntalan y reflejan las reglas del juego en la sociedad y, por ende, son centrales para un proceso justo —y para derechos de propiedad de cubrimiento general y mecanismos imparciales de resolución de disputas, tan importantes para la inversión.

La ley también puede acelerar cambios en las normas, y los sistemas judiciales pueden servir como una fuerza progresiva para el cambio en el

dominio social, desafiando las prácticas no equitativas. Por ejemplo, la Ley Estadounidense de Derechos Civiles de 1964 y Medicare en 1965, obligaron a la desagregación de hospitales y condujeron a grandes reducciones de la mortalidad infantil entre los afroamericanos. Asimismo, se ha demostrado que los programas de acción afirmativa reducen las diferencias de ingresos y educación entre grupos. Pero pueden llegar a enredarse políticamente y quedar limitados a ayudar a los mejor librados entre los grupos en desventaja.

La equidad en las leyes y la justicia en su implementación implican lograr un equilibrio entre fortalecer la independencia de los sistemas de justicia e incrementar la responsabilidad —especialmente para contraponerse al riesgo de que los poderosos y los acaudalados puedan corromper, influenciar o ignorar la ley. Las medidas para hacer más accesible el sistema legal —cortes móviles, ayuda legal y trabajar con instituciones consuetudinarias— ayudan a reducir las barreras que enfrentan los grupos excluidos. Las instituciones tradicionales plantean problemas complejos y pueden incorporar desigualdades (por ejemplo, con respecto al género), pero son demasiado importantes para ser ignoradas. Sudáfrica es un ejemplo de país que está persiguiendo una política que equilibra el reconocimiento de las prácticas consuetudinarias con los derechos y responsabilidades estipulados en la ley estatal.

**Hacia una mayor equidad en el acceso a la tierra.** El acceso más general a la tierra no necesariamente tiene que darse a través de la propiedad (capítulo 8). Mejorar el funcionamiento de los mercados de tierras y proveer mayor seguridad de la tenencia a los grupos más pobres puede ser un área más fructífera para la política —como en la Tailandia rural y en el Perú urbano. Una reforma de tierras redistributiva puede tener sentido en ciertas circunstancias en las que las desigualdades con respecto a la tierra son extremas y el contexto institucional permite diseños que redistribuyan efectivamente la tierra en favor de las fincas pequeñas y apoyen esto con servicios complementarios, sin grandes costos de transición. Pero cuando los derechos de propiedad tienen un alto grado de legitimidad, esto puede resultar difícil y los trueques pueden ser grandes.

La expropiación de tierras (con indemnización) probablemente sea el instrumento de redistribución más perturbador. Despojar tierras estatales y recuperar asentamientos ilegales, posiblemente a cambio del otorgamiento de títulos sobre una porción del asentamiento, pueden ser dos alternativas económicamente eficientes. Enfoques basados en el mercado o en la comunidad, que permiten a los miembros de ésta obtener crédito subsidiado para el arrendamiento o la compra de tierras, de acuerdo con el principio de comprador dispuesto-vendedor dispuesto, como en Brasil y Sudáfrica, parecen prometedores. Un impuesto predial puede ser un complemento útil que genere ingresos para comprar tierras para redistribuir, o que estimule la redistribución gravando desproporcionadamente los predios grandes y subutilizados.

**Suministro equitativo de infraestructura.** El acceso a infraestructura —vías, electricidad, agua, sanidad, telecomunicaciones— típicamente es muy desigual entre grupos. Para mucha gente de los países en desarrollo, la falta de acceso a servicios de infraestructura que estén económicamente a su alcance significa vivir aislada de mercados y servicios y tener un abastecimiento intermitente o nulo de energía o de agua para las actividades productivas y la existencia cotidiana. Un frecuente resultado de esto es un recorte significativo de las oportunidades económicas.

Aunque en muchos casos el sector público seguirá siendo la principal fuente de fondos para inversiones en infraestructura destinada a ensanchar las oportunidades para los que tienen menos, también puede apro-

vecharse la eficiencia del sector privado. Pese que a menudo se ha atacado la privatización de servicios públicos por tener efectos de desigualdad, las evidencias indican una realidad más compleja. En América Latina las privatizaciones típicamente condujeron a la expansión del acceso a los servicios, particularmente en electricidad y telecomunicaciones. No obstante, en algunos casos los incrementos de precios a raíz de la privatización fueron mucho mayores que lo ganado en calidad y cubrimiento, lo que llevó al descontento popular generalizado.

Las privatizaciones son entonces un caso clásico de política que puede tener o no sentido, dependiendo del contexto local. Si el sistema público es altamente corrupto o ineficiente, y si se espera que la capacidad reguladora pos-privatización sea suficiente, puede ser una herramienta útil. En otros casos, privatizaciones mal diseñadas pueden ser objeto de captura, al transferir bienes públicos a manos privadas, a precios excesivamente bajos.

La experiencia sugiere que, para efectos de equidad, el que los servicios de infraestructura sean prestados por operadores privados o por empresas de servicios públicos parece menos importante que la estructura de incentivos que se les ofrezca a los proveedores, y que lo responsables que sean ellos ante el público general. Nosotros argüimos que los responsables de la formulación de políticas pueden mejorar la provisión equitativa de servicios de infraestructura, concentrándose en expandir el acceso económicamente al alcance para los pobres y las áreas pobres –lo que suele significar trabajar con proveedores informales y apuntar a subsidios– y fortaleciendo el gobierno del sector mediante mayor responsabilidad de los proveedores y mayor poder de los beneficiarios.

### *Los mercados y la macroeconomía*

Los mercados son esenciales para determinar el potencial para que la gente convierta sus activos en resultados finales. Cuando las transacciones del mercado están influenciadas por la riqueza o el estatus de los participantes, no son equitativas y son ineficientes –y también pueden influir en los incentivos para que diferentes grupos expandan sus bienes (capítulo 9).

**Los mercados financieros.** Los sistemas bancarios capturados intercambian favores: el poder del mercado es protegido por unos pocos bancos grandes, que luego extienden préstamos favorables a unas cuantas empresas seleccionadas, las cuales pueden no ser las que ofrezcan los más altos retornos esperados ajustados al riesgo. Esto puede estar detrás de una asociación transnacional entre mayor profundidad financiera y menor desigualdad de ingresos. Lograr acceso más igualitario a financiación, ampliando los sistemas financieros, puede ayudar entonces a firmas productivas para las cuales la financiación formal estuviera fuera de su alcance.

En todo caso, estas relaciones son apenas sugestivas, así que el informe se basa en estudios de caso de economías de medianos ingresos, como República de Corea, Malasia, México y la Federación Rusa, y de economías pobres, como Indonesia y Pakistán, para proporcionar evidencias más concretas. Estos estudios sugieren una aparente paradoja. Las sociedades que tienen desigualdades generalizadas de poder y riqueza, instituciones débiles y sistemas financieros controlados, típicamente padecen de sectores financieros estrechos, orientados hacia los influyentes, y esconden una débil calidad de los activos. Abrir el sistema financiero parecería la solución obvia. Pero la liberalización a menudo también ha sido capturada por los influyentes o acaudalados, en países tan diversos como México (a principios de la década de 1990) y economías en transición como República Checa y Rusia.

Entonces la profundización y el ensanchamiento graduales tienen que combinarse con una responsabilidad horizontal más fuerte (en estructuras reguladoras), mayor apertura a la responsabilidad societaria y, siempre que sea factible, mecanismos de compromiso externo (como el ingreso de Estados centroeuropeos y bálticos a la Unión Europea). Los programas dirigidos a los pobres –v.g., microcréditos– pueden ayudar pero no sustituyen la ampliación general del acceso.

**Los mercados laborales.** La nivelación del campo de juego en los mercados laborales consiste en buscar el equilibrio correcto (específico por país) entre flexibilidad y protección, para proveer un acceso más igualitario a condiciones de empleo igualitarias para tantos trabajadores como sea posible. Muchos países tienen regulaciones y provisiones bastante extensas para los trabajadores del sector formal, y muchísimas menos para los del sector informal no regulado (y frecuentemente menos seguro). Normalmente hay cierto grado de movimiento voluntario entre los sectores y una gran diversidad dentro del propio sector informal, que va desde microempresarios y algunos de los autoempleados que tienen ingresos superiores a los trabajadores del sector formal, hasta muchos cuyas condiciones de empleo son mucho peores. Esta mezcla conduce a una protección inadecuada de los trabajadores pobres, en tanto que las regulaciones para los trabajadores formales pueden reducir la flexibilidad del empleo y a menudo son un mal negocio para los trabajadores mismos, como cuando los sistemas de seguridad social relacionados con el trabajo son ineficientes.

Dos enfoques generales del mercado laboral son relevantes para la equidad. En primer lugar, las intervenciones en el mercado laboral deben asegurar la aplicación efectiva de los estándares laborales esenciales en todo el mercado, lo que significa que no haya esclavitud ni trabajo forzoso, ni forma alguna de trabajo infantil peligroso, y ninguna discriminación. Los trabajadores deben tener libertad de reunirse y formar asociaciones, y sus sindicatos deben ser libres de ejercer un papel activo en las negociaciones. En segundo lugar, en todas las áreas es necesario evaluar la mezcla de políticas de modo que equilibre la protección (para todos los trabajadores) con el espacio para la reestructuración, tan vital para el crecimiento dinámico y la creación de empleo.

La seguridad del trabajador suele proveerse mediante diversas formas excesivamente restrictivas de legislación sobre protección del empleo, las cuales generalmente hacen que contratar empleados sea costoso y, en algunos casos, que sea aún más costoso contratar trabajadoras jóvenes no calificadas –precisamente a quienes la ley se propone proteger. Muchos países disponen de alternativas de política menos distorsionadoras y más inclusivas, las cuales pueden hacer más parejo el campo de juego en los mercados laborales. Entre estas alternativas se cuentan programas de seguro de desempleo (más probables en países de medianos ingresos) y programas de empleo de bajo salario (idealmente como una garantía de empleo), los cuales pueden aplicarse satisfactoriamente incluso en países o Estados pobres.

**Los mercados de productos.** Hay gran heterogeneidad en los efectos de la apertura de los mercados de productos de un país al comercio, por lo menos en el corto y el mediano plazo. Esto puede deberse a la ubicación geográfica, según lo ilustra la variación del impacto de la liberalización comercial en México (gráfico 7). Esto muestra la importancia de las interacciones entre los mercados domésticos de productos y los patrones de provisión de infraestructura. Con frecuencia hay también fuertes interacciones con destrezas presentes en el mercado laboral. En muchos países, la apertura al comercio (que a menudo coincide con la apertura a la inversión extranjera directa) se ha asociado con la ascendente de de-



sigualdad de ingresos en las dos décadas pasadas. Esto es espacialmente cierto para países de medianos ingresos, notablemente en América Latina. La apertura al comercio suele impulsar el premio por calificaciones a medida que las firmas modernizan sus procesos de producción (cambio tecnológico inclinado por destrezas, en la jerga de los economistas). Esto es malo para la equidad si el contexto institucional limita la capacidad de los trabajadores para pasarse a un nuevo trabajo —o si limita el acceso de futuras cohortes a la educación.

**Estabilidad macroeconómica.** Este Informe arguye la existencia de relaciones de doble vía entre instituciones no equitativas y crisis macroeconómicas, cuyos efectos son en su mayoría malos para la equidad y el crecimiento a largo plazo. Instituciones débiles y capturadas están asociadas con una mayor propensión de los países a experimentar crisis macroeconómicas. Cuando se producen las crisis, éstas pueden resultar costosas para los pobres, cuyos instrumentos para manejar reveses son más débiles. Además, la resolución de crisis suele ser regresiva, a través de una diversidad de mecanismos (la mayoría de los cuales escapan a los instrumentos tradicionales de encuestas de hogares): descensos en la participación de la fuerza laboral, por lo menos para trabajadores formales; ganancias de capital para los que sacan sus dineros; y ejercicios fiscales que sacan de apuros a los influyentes a un costo sustancial. Esas sacadas de apuros tienen que pagarse mediante alguna combinación de mayores impuestos y menor gasto. Debido a que los impuestos son típicamente proporcionales y el gasto suele ser progresivo a nivel marginal (notablemente en América Latina), el costo de las sacadas de apuros se recarga desproporcionadamente en los grupos más pobres. También la alta inflación se ha encontrado que es mala para el crecimiento y regresiva en su impacto.

La preocupación por la equidad, en general tendría que conducir a una posición muy prudente sobre manejo económico y regulación financiera. Tarde o temprano, una política macroeconómica populista resulta mala para la equidad y el crecimiento. El diseño de la política puede incrementar la equidad mediante la búsqueda de una política fiscal contracíclica; creando redes de seguridad para el caso de una crisis; reduciendo los préstamos riesgosos, y apoyando solamente a los pequeños depositantes en situaciones difíciles. Pero al igual que en otras áreas de política, es necesario que estas respuestas estén apuntaladas por diseños institucionales que combinen mayor libertad institucional frente a influencias políticas (por ejemplo, bancos centrales independientes y agencias reguladoras financieras autónomas) con mayor información y debate en la sociedad.

### El escenario mundial

Una circunstancia predeterminada que define muy poderosamente las oportunidades de una persona de llevar una vida saludable y productiva, es su país de nacimiento. Las desigualdades globales son masivas. Reducirlas dependerá primordialmente de las políticas internas de los países pobres, a través de su impacto sobre el crecimiento y sobre el desarrollo. Pero la acción global puede cambiar las condiciones externas y afectar el impacto de las políticas domésticas. En este sentido, las acciones globales y las nacionales son complementarias.

Vivimos en un mundo integrado en el que las gentes, los bienes, las ideas y el capital fluyen transnacionalmente. De hecho, casi todo el consejo sobre política dado a los países pobres en las últimas décadas —incluso el dado por el Banco Mundial— ha enfatizado las ventajas de participar en la economía global. Pero los mercados globales están lejos de ser equitativos y las normas que rigen su funcionamiento tienen un efecto

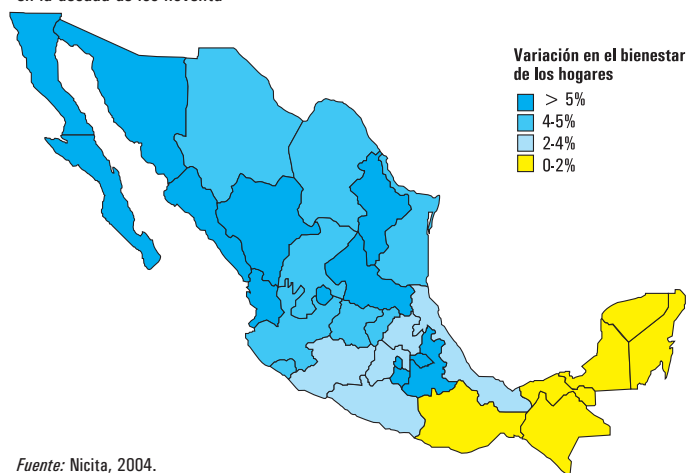
desproporcionadamente negativo sobre los países en desarrollo (capítulo 10). Las reglas son el resultado final de complejos procesos de negociación en los que los países en desarrollo tienen menos poder. Es más, aun cuando los mercados funcionaran equitativamente, la desigualdad de dotaciones limitaría la capacidad de los países pobres para beneficiarse de las oportunidades globales. Nivelar los campos de juego económico y político globales supone entonces reglas más equitativas para el funcionamiento de los mercados globales, una participación más efectiva de los países pobres en los procesos de establecimiento de las reglas globales, y más acciones que ayuden a crear y mantener las dotaciones de los países pobres y de la gente pobre.

El Informe documenta algunas de las muchas faltas de equidad en el funcionamiento de los mercados laboral, de bienes, de ideas y de capitales. Trabajadores no calificados originarios de países pobres, que podrían obtener mayores retornos en países ricos, enfrentan grandes penalidades al migrar. Los productores de los países en desarrollo enfrentan obstáculos para vender productos agrícolas, bienes manufacturados y servicios en los países desarrollados. La protección de patentes restringe el acceso a innovaciones (particularmente drogas) para los países pobres, a la vez que las nuevas investigaciones se orientan fuertemente hacia las enfermedades de las sociedades más ricas. Los inversionistas en países ricos suelen lograr mejores negociaciones en crisis de deuda. En casi todos los casos, reglas más equitativas traerían beneficios a los ciudadanos de los países tanto desarrollados como en desarrollo. Los beneficios varían entre mercados y entre países, pero los más grandes (y que se abonan directamente a los que migran) tienden a ser los producidos por la migración legal, y los del comercio tienden a abonarse fundamentalmente a países de medianos ingresos y no a los menos desarrollados.

El Informe discute opciones para reducir las desigualdades en el funcionamiento de los mercados globales, incluidas las siguientes: permitir mayor inmigración temporal a los Países de la OCDE, alcanzar una ambiciosa liberalización comercial en el marco de la Ronda de Doha, permitir que los países pobres utilicen drogas genéricas, y desarrollar estándares financieros más apropiados para los países en desarrollo.

Las leyes internacionales que rigen los mercados globales son producto de negociaciones complejas. En algunos casos, por ejemplo para pactos sobre derechos humanos, los procesos de generación de las leyes son percibidos como justos. En otros casos, los procesos y los resultados finales son percibidos como injustos, aun cuando las regulaciones for-

**Gráfico 7 Las ventajas estar cerca de las oportunidades económicas**  
Cambios en el bienestar de los hogares en México a raíz de la liberalización comercial en la década de los noventa



Fuente: Nicita, 2004.

males sean equitativas. Dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), por ejemplo, cada país tiene un voto y el poder de bloquear los procedimientos. Aun así, los procesos de la OMC a veces son percibidos como injustos, debido al desequilibrio subyacente de poder entre fuertes intereses comerciales y el interés público, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Estos desequilibrios se manifiestan, por ejemplo, en la cantidad de funcionarios empleados en Ginebra por distintos miembros de la OMC. Una representación más efectiva de los países pobres en las instituciones globales ayudaría a mejorar los procesos y podría conducir a normas más equitativas.

El impacto de reducir las imperfecciones en los mercados globales varía de un país a otro. Los países en desarrollo más grandes y de más rápido crecimiento están en posición de beneficiarse significativamente de un comercio, una migración y unos flujos de capital globales más libres, que les ayuden a sostener el crecimiento rápido (a la vez que políticas domésticas equitativas ayudan a apuntalar el crecimiento a largo plazo y a una participación interna general de este crecimiento). Los países rezagados de la economía global han de beneficiarse mucho menos de los mercados globales en el corto plazo y continuarán dependiendo de la ayuda. Para ellos es verdaderamente esencial una acción global que ayude a compensar la desigualdad de dotaciones. La acción para crear dotaciones es primordialmente doméstica, a través de inversiones públicas en desarrollo humano, infraestructura y estructuras de gobierno. Pero la acción global puede apoyar las políticas domésticas mediante transferencias de recursos en forma de ayuda —la cual no es contrarrestada por amortizaciones de la deuda—, e inversiones en bienes públicos globales, sobre todo patrimonios comunes de la humanidad.

Hay que impulsar los niveles de ayuda en línea con los compromisos que los países ricos asumieron en la Conferencia de Monterrey en 2002, y deben hacerse planes concretos para alcanzar la meta de dedicar a ayuda el 0,7% del ingreso nacional bruto. Volúmenes más grandes serán útiles únicamente si la ayuda es efectiva para suavizar las limitaciones e incentivar el desarrollo en los países receptores. Una mayor

efectividad puede alcanzarse haciendo énfasis en los resultados, alejándose de los condicionamientos *ex ante* y pasando progresivamente, de los donantes a los receptores, el diseño y el manejo de la ayuda. La deuda no debe minar la ayuda; la reducción de la deuda que no esté financiada con recursos adicionales, realmente puede socavar programas de ayuda efectivos. Deben explorarse mecanismos innovadores para expandir la asistencia para el desarrollo, incluidos impuestos y contribuciones privadas globales.

### *Equidad y desarrollo*

Poniendo la equidad en el centro del desarrollo se aprovechan e integran los aspectos en los que el pensamiento para el desarrollo ha hecho mayor énfasis en los últimos 10 o 20 años —mercados, desarrollo humano, ejercicio del gobierno y empoderamiento. Vale la pena anotar que este año la equidad es el foco de atención tanto de este *Informe sobre el Desarrollo Mundial* como del Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La petición vehemente de un campo de juego más nivelado tanto en la política como en las economías de los países en desarrollo, sirve para integrar los dos pilares del Banco Mundial que respaldan la creación de un clima institucional conducente a la inversión y al empoderamiento de los pobres. Asegurando que las instituciones hagan cumplir los derechos personales, políticos y de propiedad para todos, incluidos los actualmente excluidos, los países podrán aprovechar acopios mucho más grandes de inversionistas e innovadores y ser mucho más efectivos en la provisión de servicios a todos sus ciudadanos. A largo plazo, una mayor equidad puede apuntalar un crecimiento más rápido. A esto puede ayudar una mayor justicia en la arena global, y, lo que es muy importante, mediante el cumplimiento de los compromisos adquiridos en Monterrey, por parte de la comunidad internacional. El crecimiento y el desarrollo humano más rápido en los países pobres son esenciales para reducir la falta de equidad global y para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

# capítulo 1

## Introducción

Nthabiseng y Pieter –los hipotéticos niños sudafricanos con quienes se abrió la visión general del informe– son ejemplos no poco comunes de la gente que enfrenta grandes desventajas de oportunidades iniciales. Una niña nacida en una familia de casta baja, de 8 miembros, en los bajos fondos de Dhaka, tiene oportunidades muy diferentes de las de un niño de padres bien educados y pudientes de los barrios más selectos. Un huérfano del SIDA en el Zimbabue rural, casi con certeza tendrá menos oportunidades y opciones en la vida que un compatriota suyo hijo de padres saludables y bien educados de Harare. Esas diferencias son aún mayores a nivel transnacional: un niño suizo, americano o japonés promedio, nacido en el mismo instante que Nthabiseng, tendrá opciones de vida incomparablemente superiores.

Una desigualdad de oportunidades tan abrumadora es intrínsecamente objetable, y propiamente todas las culturas, religiones y tradiciones filosóficas han desarrollado argumentos y creencias que dan gran valor a la equidad por la equidad misma. Adicionalmente, la parte II de este informe sostendrá que ahora tenemos considerables evidencias de que la equidad es además un instrumento en la búsqueda de prosperidad a largo plazo, en términos agregados para la sociedad como un todo. Pero para poder describir la falta de equidad, o evaluar su impacto sobre el crecimiento y el desarrollo, se necesita una definición clara del término.

Este capítulo introductorio presenta nuestra definición funcional de equidad y explica brevemente su componente principal: la igualdad de oportunidades. Luego pasa de nuestros conceptos normativos centrales a uno de los conceptos positivos clave del informe: trampas de desigualdad. Una trampa de desigualdad encapsula la naturaleza mutuamente reforzadora de diversas desigualdades, lo que conduce a la persistencia de las mismas y a una trayectoria inferior de desarrollo.

### Equidad y desigualdad de oportunidades: conceptos básicos

¿Qué es equidad? Como sucede con cualquier concepto normativo, la palabra “equidad” significa cosas diferentes para diferentes personas. Es un concepto difícil, que tiene una historia de interpretaciones distintas, que varía según el país y la disciplina académica. Los economistas vinculan la equidad a cuestiones de distribución. Los abogados tienden a pensar en principios cuya intención es corregir la aplicación estricta de la ley, la cual puede llevar a un resultado final que se juzga injusto en circunstancias específicas. Los filósofos han generado el máximo progreso en el pensamiento relativo a la equidad. Ciertamente, los atributos que caracterizarían a una sociedad justa y equitativa constituyen el fundamento de la filosofía política occidental, desde *La República* de Platón y la *Política* de Aristóteles, hasta hoy. La equidad también es esencial para la mayoría de las grandes religiones del mundo, incluidas budismo, cristianismo, hinduismo, islamismo y judaísmo, lo mismo que para

la mayoría de las demás tradiciones espirituales. Más recientemente, la teoría de la opción social y el terreno de la economía del bienestar, estrechamente relacionado con dicha teoría, se han interesado por el agregado de preferencias en alguna forma de “óptimo social”.

Resumir caracterizaciones de tan larga tradición y tantos matices es peligroso, pero el denominador común de esas muchas visiones diferentes es que la equidad se relaciona con la justicia, ya sea localmente, en las familias y comunidades, o globalmente, entre naciones. No nos detenemos aquí en los distintos enfoques de la equidad, pero sí trabajamos sobre ellos en el capítulo 4, el cual revisa diversas categorías de evidencias que respaldan la importancia intrínseca de la equidad. En cuanto a este informe, pensamos en la equidad definida en términos de dos principios básicos:

- *Igualdad de oportunidades.* El resultado final de la vida de una persona, en sus muchas dimensiones, debe reflejar principalmente los esfuerzos y talentos de esa persona, no sus antecedentes de nacimiento. Las circunstancias predeterminadas –género, raza, lugar de nacimiento, orígenes familiares– y el grupo social en el que nazca la persona, no deben contribuir a determinar si ella ha de tener éxito económica, social y políticamente.<sup>1</sup>
- *Evitación de la privación absoluta.* Una aversión a la extrema pobreza, y ciertamente una forma rawlsiana<sup>2</sup> de aversión a la desigualdad en el campo de los resultados finales, sugieren que las sociedades pueden decidir intervenir para proteger los medios de vida de sus miembros más necesitados (por debajo de un umbral absoluto de necesidad) aun cuando se haya defendido el principio de la igualdad de oportunidades. La ruta desde las oportunidades hasta los resultados finales puede ser tortuosa. Los resultados pueden ser bajos debido a mala suerte o incluso debido a las propias fallas de la persona. Por seguridad o por compasión, las sociedades pueden decidir que no permitirán que sus miembros padezcan hambre aun cuando hayan disfrutado de su justa porción del pastel de oportunidades, pero para quienes las cosas de alguna manera se volvieron en su contra.

El principio de igualdad de oportunidades es conceptualmente simple: las circunstancias en el momento del nacimiento no deben tener ningún peso en las oportunidades que una persona tenga en la vida. Pero medir la desigualdad de oportunidades es mucho más difícil. El capítulo 2 explica brevemente un enfoque que descompone la desigualdad observada en ingresos, en una parte que puede atribuirse, en sentido estadístico, a circunstancias predeterminadas –como raza, lugar de nacimiento y trayectoria de los padres– y una parte que no. El primer componente capta un menor valor fijo para la desigualdad de oportunidades de participación del ingreso o entradas laborales. Pero en general es muy difícil medir de manera precisa cosas como la trayectoria fami-

liar: los años de escolaridad y categorías ocupacionales generales son representaciones imperfectas de la dotación de una familia en capital humano, físico y social.

Un enfoque superior sería captar la naturaleza inherentemente multidimensional y basada en los grupos, de la desigualdad de oportunidades. ¿Cómo se relacionan entre sí los factores que determinan las oportunidades—el acceso a salud y oportunidades educativas, la capacidad de conectarse con el resto del mundo, la calidad de los servicios disponibles, el trato que le den las instituciones— en la vida de una persona? ¿Y cómo varían estos factores entre grupos? Un enfoque de esta naturaleza requeriría concentrarse no solamente en la dispersión de distribuciones monovariadas (como desigualdad de ingresos o esperanza de vida), sino también en las correlaciones entre ellas (¿Cómo varían entre grupos socioeconómicos los resultados finales en salud?). Este es el enfoque adoptado en casi todo el capítulo 2, el cual resume información sobre las desigualdades (con énfasis en el plural) en los distintos bloques de construcción de oportunidades, y sobre sus interrelaciones.

Al tomar esta ruta, el informe reconoce que circunstancias predeterminadas o el ser miembros de grupos preespecificados afectan las oportunidades en dos formas:

- Las circunstancias de su nacimiento afectan las dotes con las que uno comienza, incluida toda clase de bienes privados, como riqueza física (comprendidos tierra y activos financieros), trayectoria familiar (capital humano, social y cultural de los padres) y acceso a servicios públicos e infraestructura (a los que a veces se hace referencia como capital geográfico).
- Ser miembro de un grupo y las circunstancias iniciales también afectan la forma en que lo tratan a uno las instituciones con las que tiene que interactuar. Dos individuos pueden vivir en áreas en las que existan mercados laborales formales, donde las Cortes sean ágiles y donde esté presente una fuerza policial. Pero si estas dos personas (que por lo demás serían idénticas), debido a su género, raza, religión, orientación sexual, creencias políticas, dirección de residencia, o cualquier otra razón moralmente irrelevante, son remuneradas de manera diferente por el mismo trabajo en el mercado laboral, son objeto de discriminación en las Cortes, o son tratadas con parcialidad por la policía, las reglas no se están aplicando justamente. En consecuencia, estas dos personas no tienen los mismos conjuntos de oportunidades. La equidad también exige justicia en los procesos.

No siempre dotaciones menos desiguales, procesos justos y protección contra la privación, son mutuamente coherentes. A nivel de política, puede haber trueques entre ellos. De hecho, algunas políticas o instituciones desarrolladas para llevar más adelante uno de los principios, pueden comprometer el otro.

Por ejemplo, una política de acción afirmativa que busque corregir faltas de equidad en el acceso de un grupo a oportunidades educativas—para igualar las dotaciones— puede significar que se excluya a individuos de mayor mérito (pero de otro grupo), creando así procesos injustos. Otro ejemplo es que los impuestos necesarios para elevar los ingresos del gobierno para hacer transferencias a individuos pobres (deseable para evitar la privación) expropian algunos frutos de los esfuerzos de hombres y mujeres que trabajan duro. Esto podría verse como una violación de los derechos de propiedad o de los derechos de apropiarse los frutos del propio trabajo, creando igualmente procesos injustos.

Siempre que existan esos trueques—cosa que sucede casi siempre—resulta imposible dar una prescripción de política tipo libro de texto. Cada sociedad tiene que decidir el peso relativo que le adscribe a cada

uno de los principios de la equidad y a la expansión eficiente de la producción total (u otro agregado). Este informe no prescribirá lo que es equitativo para cualquier sociedad. Es prerrogativa de los miembros de la sociedad que esto se acometa mediante procesos de toma de decisiones que ellos consideren justos.

## Trampas de desigualdad

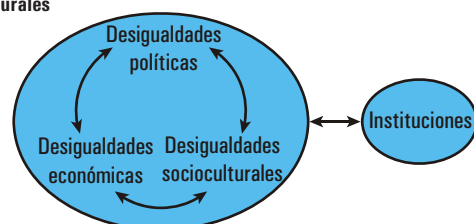
Si a la gente le interesa la equidad, y si los sistemas políticos aúnan los puntos de vista de la gente con respecto a preferencias sociales, ¿por qué las distribuciones que observamos no representan decisiones óptimas? ¿Por qué persiste la desigualdad de oportunidades si es tanto injusta como enemiga de la prosperidad a largo plazo? ¿Y cómo se reproducen esas desigualdades? La respuesta abreviada es que los sistemas políticos no siempre asignan igual peso a las preferencias de toda persona. Las políticas y las instituciones no surgen de un planificador social benigno que se proponga maximizar el valor presente del bienestar social. Son los resultados finales de procesos de economía política en los que diferentes grupos buscan proteger sus propios intereses. Algunos grupos tienen más poder que otros, y sus opiniones prevalecen. Cuando los intereses de los grupos dominantes están alineados con metas colectivas más generales, estas decisiones son para el bien común. Cuando no lo están, los resultados finales necesariamente no serán justos ni eficientes.

La interacción de las desigualdades políticas, económicas y socioculturales determina las instituciones y las reglas en todas las sociedades. La forma en que funcionen estas instituciones afecta las oportunidades de la gente y su capacidad de invertir y prosperar. Oportunidades económicas desiguales conducen a resultados finales desiguales y refuerzan el poder político desigual. El poder desigual configura instituciones y políticas que tienden a fomentar la persistencia de las condiciones iniciales (gráfico 1.1).

Consideremos el estatus de la mujer en las sociedades patriarcales. A la mujer suelen negársele los derechos de propiedad y de herencia. Además, su libertad de movimiento está restringida por normas sociales que crean esferas independientes “internas” y “externas” de actividad para hombres y mujeres. Las desigualdades sociales tienen consecuencias económicas: las niñas tienen menos probabilidades de ser enviadas a la escuela; es menos probable que las mujeres trabajen fuera de casa; las mujeres en general ganan menos que los hombres. Esto reduce las opciones de la mujer por fuera del matrimonio e incrementa su dependencia del hombre. Las desigualdades también tienen consecuencias políticas; las mujeres tienen menos probabilidades de participar en decisiones importantes, tanto dentro como fuera de casa.

Estas estructuras sociales y económicas desiguales tienden a reproducirse rápidamente. Si una mujer no ha tenido educación y ha crecido con la creencia de que las mujeres “buenas, decentes,” se ciñen a las normas sociales existentes, tiende a transmitir esta creencia a sus hijas y a obligar a sus nueras a observar ese comportamiento. De manera que una trampa de desigualdad puede impedir a generaciones de mujeres

**Gráfico 1.1** Interacción de las desigualdades políticas, económicas y socioculturales



recibir educación, restringir su participación en el mercado laboral, reducir su capacidad de tomar decisiones libres e informadas, y de realizar su potencial como individuos. Esto refuerza las diferencias de género en cuanto a poder, las cuales tienden a persistir con el paso del tiempo.

Similarmente, la distribución desigual del poder entre los ricos y los pobres —entre grupos dominantes y subordinados— ayuda a que los ricos mantengan el control sobre los recursos. Pensemos en un agricultor que trabaja para un poderoso terrateniente. El analfabetismo y la desnutrición pueden impedirle romper el ciclo de pobreza. Pero también es probable que se endeude fuertemente con su empleador, cosa que lo pone bajo el control del terrateniente. Aunque hubiera leyes vigentes que le permitieran desafiar los dictados de su terrateniente, siendo analfabeto le resultaría difícil navegar por las instituciones políticas y judiciales que podrían ayudarlo a afirmar sus derechos. En muchas partes del mundo, esta distancia entre terratenientes y trabajadores se ve agravada por intrincadas estructuras sociales: típicamente, los terratenientes pertenecen a un grupo dominante definido por raza o casta, y los tenedores y trabajadores pertenecen a un grupo subordinado. Debido a que los miembros de estos grupos suelen enfrentar severas limitaciones impuestas por normas sociales contra los matrimonios entre grupos, las desigualdades entre grupos se perpetúan por generaciones.

Los individuos pobres de regiones geográficamente aisladas y de minorías raciales y étnicas también tienen menos poder político y menos voz en muchos países. Esto afecta su capacidad para proponer e implementar políticas que podrían reducir su desventaja, aun cuando tales políticas pudieran elevar el crecimiento del país.<sup>3</sup> Las correlaciones entre la distribución desigual de activos, oportunidades y poder político generan un flujo circular de patrones de desigualdad mutuamente reforzadores.<sup>4</sup>

Las desigualdades económicas y políticas se empotran en instituciones sociales y culturales no igualitarias.<sup>5</sup> Las redes sociales a las que tienen acceso los pobres son sustancialmente diferentes de aquellas que los ricos pueden sondear. Por ejemplo, la red social de un pobre puede estar engranada primordialmente hacia la supervivencia, con acceso limitado a redes que pudieran vincularla o vincularlo a mejores trabajos y oportunidades. Los ricos, en contraste, heredan redes sociales económicamente mucho más productivas, que mantienen el rango económico. Los padres ricos pueden usar sus conexiones sociales para asegurar el ingreso de su hijo a una buena escuela, o pueden llamar a unos cuantos buenos amigos para asegurarle un buen empleo al hijo. Por el contrario, los padres pobres están más sujetos a la suerte. Las conexiones abren puertas y reducen las limitaciones.

Las redes sociales están estrechamente aliadas con la cultura. (Entendemos por “cultura” los aspectos de la vida que tienen que ver con las relaciones entre individuos dentro de los grupos, entre grupos, y entre ideas y perspectivas). Los grupos subordinados pueden enfrentar “términos de reconocimiento” adversos, en el marco de los cuales tienen que negociar sus interacciones con otros grupos sociales.<sup>6</sup> Una expresión obvia es la discriminación explícita que puede conducir a una negociación explícita de oportunidades y a una decisión racional de invertirle menos al margen.

Pero el proceso también puede ser menos abierto. Una persona nacida en una clase social baja o un grupo socialmente excluido puede adoptar el sistema de valores del grupo dominante.<sup>7</sup> Las creencias religiosas pueden propulsar esto: las mujeres pueden asumir creencias de género acerca de su papel económico y social y las castas bajas pueden absorber la visión de las altas acerca de su estatus “inferior”. En las escuelas, un grupo estigmatizado puede enfrentar un “tratamiento estereotipado” y adoptar la visión del grupo dominante sobre su capacidad de desempe-

ñarse en pruebas cognitivas o en ocupaciones históricamente controladas por grupos dominantes.<sup>8</sup> Esto puede afectar la “capacidad de tener aspiraciones” de un grupo discriminado.<sup>9</sup> También significa que el “poder”, esto es, la capacidad de los individuos de influir en las decisiones que determinan su vida, está asimismo distribuido desigualmente y que “esfuerzo” y “habilidad” no necesariamente son exógenos (predeterminados).<sup>10</sup>

La existencia de estas trampas de desigualdad —con desigualdades que se refuerzan mutuamente, en los dominios económico, político, social y cultural— tiene dos implicaciones importantes para este análisis. La primera es que, debido a fallas del mercado y a las formas en que evolucionan las instituciones, las trampas de desigualdad pueden afectar no solamente la distribución sino también la dinámica agregada de crecimiento y desarrollo. Esto, a su vez, significa que a largo plazo la equidad y la eficiencia pueden ser complementos, no sustitutos.<sup>11</sup>

En los países en desarrollo, los mercados de capitales, de tierras y laboral, son imperfectos. Asimetrías de información y problemas de cumplimiento de los contratos significan que algunas personas que tienen buenas ideas de proyectos (y por tanto un producto marginal potencialmente alto del capital) terminen limitadas en su acceso a capital. Y esto, a pesar de que otras personas obtienen menores retornos de su (más abundante) capital. En agricultura, las fallas del mercado de tierras se traducen en que algunos agricultores invierten demasiado poco esfuerzo en ciertos lotes (en aparecería) y excesivo esfuerzo en otros (de su propiedad).<sup>12</sup> La inversión en capital humano también puede asignarse de manera ineficiente debido a disputas intrafamiliares, a que, por causa de limitaciones de crédito, las familias carecen de recursos para mantener a sus hijos saludables y en la escuela, o a que la discriminación en el mercado laboral reduce los retornos esperados de la escolaridad para algunos grupos. ¿Qué tienen en común fallas tan diversas del mercado? Ellas generan diferencias de dotación inicial —como son riqueza familiar, raza o género— que hacen menos eficiente la inversión.

También hay razones políticas e institucionales por las cuales la equidad y la eficiencia son complementos a largo plazo. Los mercados no son las únicas instituciones de la sociedad. El funcionamiento de los estados, los sistemas legales y las agencias reguladoras —de hecho, todas las instituciones que asignan y hacen cumplir derechos de propiedad y que median en conflictos entre ciudadanos— está influenciado por la distribución del poder político (o influencia, o voz) en la sociedad. Las distribuciones desiguales del control sobre los recursos y la influencia política perpetúan instituciones que protegen los intereses de los más poderosos, a veces en detrimento de los derechos personales y de propiedad de otros.<sup>13</sup>

Aquellos cuyos derechos no estén protegidos tienen poco incentivo para invertir, lo que perpetúa la pobreza y reproduce la desigualdad. Por el contrario, buenas instituciones, que protegen y hacen cumplir los derechos personales y de propiedad de todos los ciudadanos, han llevado a un crecimiento económico sostenido más alto y a una prosperidad a largo plazo; una vez más, la equidad puede ayudar a las sociedades a crecer y desarrollarse.

Naturalmente esto no significa que los trueques entre eficiencia y equidad se hayan abolido de alguna manera. En algunos casos, mejoras de la equidad conllevan beneficios inmediatos —al igual que de largo plazo— para la eficiencia. Si reducimos la discriminación contra la mujer en un segmento del mercado laboral, como la gerencia, y si esto acarrea un nuevo acopio de talento para ese segmento, seguramente la eficiencia se va a incrementar incluso en el corto plazo.<sup>14</sup> Pero en otros casos, expandir las series de oportunidades para los grupos en desventaja podría requerir una redistribución más costosa. Para financiar educación de mejor calidad para aquellos que tienen los padres menos educados y

que asisten a las peores escuelas, podría necesitarse elevar los impuestos a otras personas. La percepción económica básica de que esa tributación distorsiona los incentivos, sigue siendo válida. Políticas de esa naturaleza sólo deben implementarse en la medida en que el valor (presente) de los beneficios a largo plazo generados por una mayor equidad, exceda a los costos en términos de eficiencia, de financiarlas.<sup>15</sup>

El punto es que algunos de estos beneficios a largo plazo derivados de perseguir una mayor equidad, se ignoran en el cálculo conceptual del diseño de la política. Habitualmente se tiene en cuenta el hecho de que niños pobres y de una minoría racial, con mejor escuela serían más productivos. No así, el hecho de que esos niños puedan adquirir mayor influencia política y ayudar a que las instituciones sociales sean más inclusivas —lo que a su vez puede incrementar la participación de ese grupo en la sociedad y, con ello, llevar potencialmente a mayor confianza, menos conflicto y más inversión. En la medida en que se ignoren esos beneficios indirectos (pero importantes) de políticas que eleven la equidad, serán demasiado pocas las que se persigan —aun asumiendo un gobierno puramente benévolo.

Dando a la equidad y a la justicia el carácter de elementos centrales de una estrategia de desarrollo eficiente, los países en desarrollo estarán mejor capacitados para alcanzar trayectorias sostenibles de crecimiento y desarrollo. Caminos de crecimiento equitativo de esa naturaleza, tienden a conducir a reducciones más rápidas de la pobreza en sus múltiples dimensiones, objetivo central del desarrollo en cualquier parte.<sup>16</sup>

La segunda implicación de la existencia de trampas de desigualdad es que en la vida real ninguna política ni institución es enteramente exógena: ninguna organización ni aplicación de una idea política existente se ha implementado sobre una base puramente tecnocrática. Todas las políticas e instituciones existen porque el sistema político les ha dado vida o les ha permitido sobrevivir. El sistema político refleja la distribución de poder y de voz lograda en un momento y un lugar particulares. Esta distribución, a su turno, está influenciada por la distribución de riqueza, ingresos y otros activos y resultados finales en esa sociedad. Tal “causalidad circular” de riqueza, ingreso, capital social y cultural, y poder, con la mediación de las instituciones, evoluciona a todo lo largo del tiempo y de la historia.

Reconocer la historia y las instituciones sociales y políticas es crucial para evitar errores de política. Pero una visión fatalista del mundo no solamente es errada, sino también contraproducente. El proponer políticas sin entender la historia, o el contexto específico para el desarrollo de esas políticas, suele llevar al fracaso. Pero este reconocimiento no

equivale a la idea de que no debe sugerirse ninguna política en absoluto. Una visión de esa naturaleza no reconoce cómo una resuelta acción social y política puede lograr cambios políticos e institucionales significativos —y desemboca en una inactividad fatalista.

La historia *no* es interminablemente repetitiva y, como lo documenta este Informe, muchos países han asumido con cierto éxito el desafío de romper las trampas de desigualdad. Los grupos también han cambiado sus circunstancias, o han cambiado las instituciones sociales y políticas. Pensemos en el movimiento de derechos civiles en Estados Unidos, el derrumbamiento democrático del *apartheid*, las prácticas presupuestarias más participativas en algunas ciudades brasileñas, y las reformas de acceso a la tierra, la educación y el gobierno local en el estado hindú de Kerala. El desafío para la política es cuándo y cómo deben apoyarse esos cambios.

### Breve visión preliminar del Informe

La parte I resume evidencias sobre falta de equidad dentro y entre países. La parte II cuestiona por qué la equidad es importante para el desarrollo, tanto intrínseca como instrumentalmente. La parte III se refiere a las implicaciones de política. Si la desigualdad de oportunidades y la privación absoluta son enemigas de la prosperidad a largo plazo —y también intrínsecamente objetables— hay cabida para la reforma política e institucional dirigida a nivelar los campos de juego económico y político.

Una lente de equidad y concentrarse en la nivelación del campo de juego, agregan tres puntos básicos. En primer lugar, a veces se necesitan y deben buscarse redistribuciones de los grupos más ricos y poderosos hacia los más pobres, cuyas oportunidades son más limitadas. En segundo lugar, al considerar los trueques de política entre equidad y eficiencia, es necesario tener en cuenta todos los beneficios de la equidad a largo plazo —incluido el desarrollo de instituciones mejores y más inclusivas. En tercer lugar, todas las categorías de la política económica —macro y micro— tienen efectos tanto sobre la eficiencia (y el crecimiento) como sobre la equidad (y la distribución). Dado que nuestra meta última es la reducción de la pobreza mediante la búsqueda equitativa de prosperidad, las sugerencias de política ofrecidas en estos capítulos son congruentes con buenas políticas de reducción de la pobreza por las que el Banco Mundial ha estado abogando por lo menos desde la publicación del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*.<sup>17</sup> Dichas sugerencias también están coordinadas con los tres pilares del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000*: oportunidad, empoderamiento y seguridad.<sup>18</sup>

# Falta de equidad dentro y entre países

PARTE *I*

## Las trampas de desigualdad sofocan el desarrollo económico en una población norteña de India

*Hay marcadas diferencias de uno a otro lugareño, en cuanto a las oportunidades que tienen de mejorar su bienestar y a sus capacidades para usar los bienes y las dotaciones que están a su alcance. Reflejadas en las instituciones económicas y sociales de los pueblos rurales —y en los procesos políticos que persiguen el cambio— estas desigualdades profundamente arraigadas le han impedido al pueblo mejorar su desarrollo humano y acelerar su crecimiento económico.*

El pueblo de Palanpur, del estado de Uttar Pradesh, al norte de India, fue objeto de estudio intenso por parte de un grupo de economistas del desarrollo entre finales de los años cincuenta y principios de los noventa.<sup>1</sup> Los investigadores visitaron repetidamente el pueblo y recogieron información cuantitativa y cualitativa detallada. Si bien un estudio que no cubre más que un pueblo y un período específico no puede usarse para derivar inferencias sobre el desarrollo en la India rural como un todo, sí proporciona una ventana nítida hacia la clase de procesos que pueden determinar el crecimiento y la equidad a lo largo del tiempo.

El estudio documenta un modesto progreso económico a lo largo del tiempo, con lento crecimiento en los ingresos per cápita y algunas disminuciones de la pobreza en términos de ingresos. Pero al mismo tiempo este crecimiento despacioso es evidencia de estancamiento e incluso de deterioro en otras dimensiones del bienestar.

Grupos distintos de lugareños, definidos por características predeterminadas, como casta o género, tienen oportunidades radicalmente diferentes de movilidad económica y social. Sus dotaciones económicas difieren notablemente, lo mismo que su educación, su salud, su movilidad ocupacional y su capacidad de influir y determinar las instituciones sociales y políticas del pueblo. La desventaja de oportunidad en un aspecto, generalmente se ve reforzada por desventajas en los demás aspectos, combinadas de tal manera que perpetúan las enormes desigualdades de generación en generación.

Estas desigualdades de oportunidad profundamente arraigadas determinan y son determinadas por imperfecciones del mercado en el pueblo, resultado de lo cual son inversiones subóptimas e inhibición del crecimiento. Las desigualdades también se espejan en las instituciones del pueblo. Políticas del gobierno estatal y central que fueron introducidas en la localidad, se filtraron inevitablemente a través de una distribución altamente desigual del poder y la influencia. En vez de estimular el progreso económico y social, la política pública sencillamente reprodujo los patrones prevalecientes de desigualdad.

### Casta

En Palanpur, la casta define las oportunidades y determina las actividades que buscan sus habitantes, incluso independientemente de la ocupación, la educación y otras características estándares de los hogares. Las tres castas más grandes del pueblo son Thakurs, Muraos y Jatabs.

En la cima está la casta marcial conocida como los Thakurs, la cual en 1993 constituía alrededor de un cuarto de la población. Los Thakurs están desproporcionadamente representados en trabajos como el ejército y la policía, muy de acuerdo con su pasado marcial. Típicamente, le tienen aversión al empleo en el pueblo, porque esto los colocaría en una posición subordinada. En alerta para detectar oportunidades de empleo no agrícola por fuera del pueblo, están en buena posición para aprovecharlas, gracias a redes sociales y de información más fuertes.

Inmediatamente por debajo de los Thakurs está una casta de cultivadores, los Muraos, que también constituye un cuarto de la población. Los Muraos son cultivadores tradicionales que han continuado especializándose en agricultura. Muy asiduos trabajadores, han experimentado un rápido ascenso en riqueza y posición económica en el pueblo. Aunque posiblemente todavía no disfruten del mismo estatus social que los Thakurs, se han hecho más prósperos y ahora desafían la dominación política y económica de los Thakurs, nunca cuestionada.

En la base están las castas asalariadas conocidas como Jatabs, que constituyen el 12% de la población. Trabajadores del cuero tradicionalmente “intocables” que ahora se ocupan primordialmente en trabajo agrícola asalariado, los Jatabs no han experimentado nada de la movilidad social de los Muraos. Siguen siendo una casta aparte, con poca o ninguna tierra, educación deficiente y poco acceso a empleo no agrario fuera del pueblo. Pese a una ligera mejora al paso de los años, los Jatabs continúan sufriendo muchas formas de discriminación, incluso por parte de los funcionarios departamentales.

### Género

En Palanpur las desigualdades de género son pronunciadas. En 1993 había 84 mujeres por cada

100 hombres, cantidad asombrosamente más baja que en casi todo el resto del mundo (donde la razón normalmente es superior a uno). Las tasas de mortalidad infantil son mucho más altas entre las niñas que entre los niños. En palabras de los investigadores, “presenciamos varios casos de niñas a las que se dejaron secar hasta morir, en circunstancias que indudablemente habrían propiciado una acción más enérgica en el caso de un varón”.<sup>2</sup>

Las niñas dejan su pueblo para unirse a la familia de su esposo. El matrimonio es “el regalo de una hija”. En el nuevo hogar, la niña es sumamente vulnerable, ya que no tiene ninguna oportunidad de ganar ingresos, ninguna propiedad, ninguna posibilidad de volver permanentemente a su casa. Dar a luz a un hijo mejora su estatus —en particular si es un niño. Pero las prácticas de planificación familiar son mínimas, lo que lleva a altas tasas de fertilidad y a cortos intervalos entre partos. Los repetidos embarazos cobran un enorme precio en salud general de la mujer y pone su vida en riesgo a la hora del parto. La vejez está fuertemente asociada con la viudez, en parte debido a la enorme diferencia de edades típica entre esposos y esposas. Para sobrevivir, las viudas dependen abrumadoramente de los hijos varones adultos.

La participación de la mujer en la fuerza laboral de Palanpur es extremadamente baja. De 313 mujeres de 15 años o más, en 1993 solamente 14 tenían algo distinto del trabajo doméstico como ocupación primaria o secundaria. Esta baja participación femenina en la fuerza de trabajo y, en términos más generales, en la sociedad, tiene consecuencias extensivas. Por ejemplo, la desventaja de las niñas en cuanto a supervivencia, en comparación con los niños, tiende a reducirse únicamente cuando la mujer adulta tiene oportunidades más amplias de empleo productivo. Similarmente, la exclusión virtual de la mujer de casi todas las instituciones representativas en Palanpur, ha limitado el enfoque y la calidad de las políticas y la acción pública locales.

### Escolaridad

Las desigualdades en educación son amplias y decrecen muy lentamente. A finales de la década



de 1950, poco menos del 20% de los varones de 7 años o más y apenas el 1% de las mujeres sabían leer y escribir. Para 1993, la alfabetización masculina se había elevado al 37% y la femenina apenas por debajo del 10%. No obstante, la educación es evidentemente de gran valor en Palanpur. Los años de escolaridad incrementan fuertemente la probabilidad de que un individuo encuentre empleo en un trabajo regular por fuera del pueblo. También en el agro, la observación directa sugiere que agricultores mejor educados han sido decisivos para la innovación y la difusión tecnológicas en Palanpur.

El valor percibido de la educación femenina es muy diferente del de la masculina, porque de las niñas se espera que pasen la mayor parte de su vida adulta en el trabajo doméstico. Aunque hay buenas evidencias de los beneficios de la educación en las actividades domésticas, no es evidente que se reconozcan, por ejemplo, los efectos de la alfabetización materna sobre la salud de los hijos. Aun cuando los beneficios se perciban correctamente, pueden no ser de interés directo para los padres, ya que las hijas son “transferidas” del pueblo cuando se casan. Consecuentemente, quienes asumen los costos de la educación femenina poco participan de los beneficios.

La clase alta de los Thakurs tiene la idea (adoptada por muchos otros) de que la educación no es importante, ni siquiera apropiada, para las castas bajas. Las formas de discriminación rampante contra los niños de las castas en desventaja han desaparecido del sistema escolar, pero se conservan formas de discriminación más sutiles —por ejemplo, los maestros de castas superiores consideraban “repulsiva” cualquier forma de contacto con los niños Jatabs, lo cual tendía a afectar su relación con estos niños y probablemente desestimulaba la asistencia de éstos.

## Trabajo

Las divisiones ocupacionales en Palanpur se han ensanchado a medida que el pueblo ha cambiado de una economía absolutamente agrícola a una en la que las actividades no agrícolas han llegado a representar del 30 al 40% de los ingresos del pueblo. En 1957-58, unos 13 (de 528) lugareños hallaron empleo en trabajos no agrícolas regulares o semi-regulares. Para 1993 esta cifra se había más que cuadruplicado, a 57 empleos (cuando la población apenas se había duplicado).

Los trabajos fuera están asociados con ingresos más altos y más estables, y a menudo el trabajo es menos estresante y exigente que en la agricultura. Sin embargo, el acceso a trabajos no agrícolas está lejos de ser igualitario. Los trabaja-

dores que desean obtener un empleo regular generalmente tienen que pagar sobornos y, lo que es más importante, conseguir una recomendación o ser presentado por un amigo o pariente. Ese racionamiento por contacto e influencia personales supone que la gente de bajo estatus social tiende a estar en desventaja en la competencia por trabajos no agrícolas, aun cuando los niveles de educación, las destrezas y las dotes sean iguales.

Los segmentos en mayor desventaja de la fuerza laboral de Palanpur están altamente representados en el trabajo agrícola asalariado. El trabajo asalariado casual en agricultura puede describirse como una ocupación de “último recurso”, por la que optan los que no tienen ninguna alternativa significativa. Si bien las tasas de remuneración agrícola han subido con el tiempo, lo han hecho lentamente y además hay períodos prolongados de desempleo estacional.

En análisis econométrico indica que —neutralizando un gran número de características de los hogares (casta, características demográficas, educación, tierra, etc.)— la probabilidad de ocuparse en trabajos agrícolas es del 50 al 60% más alta para los hogares que hayan acogido esta ocupación una década antes. Así, las desigualdades ocupacionales tienen como resultado desigualdad de ingresos, y persisten durante largos períodos.

## Ingresos, activos y pasivos

En Palanpur, los ingresos per cápita crecieron al 2% anual, aproximadamente, entre 1957-58 y 1983-84, y la pobreza de ingresos bajó de cerca del 47% al 34% durante el mismo período. En el pueblo los ingresos están distribuidos más o menos tan desigualmente como en India como un todo, y a lo largo del tiempo la desigualdad de ingresos se ha mantenido relativamente estable.

Una evaluación de las desigualdades económicas basada en la *riqueza* ofrece un cuadro diferente. La posesión de bienes durables se ha expandido y el valor de la tierra y de otros bienes productivos ha crecido, lo que significa un considerable aumento de la riqueza bruta. Pero también ha habido una expansión inmensa y dispereja de los pasivos. La desigualdad de la distribución de la riqueza *neto* se ensanchó en Palanpur, de un Gini cercano a 0,46 en 1962-63 a un estimado conservador de 0,55 en 1990.

Muchos de los pasivos provienen de fuentes de crédito proveídas y subsidiadas por el sector público, las cuales se han expandido fuertemente con el tiempo, pero han estado asociadas con una difundida corrupción. Los grupos en desventaja, como los Jatabs, son los blancos principales de prácticas contables fraudulentas que han tenido

como resultado una abrumadora acumulación de deudas y han elevado verticalmente el costo de los préstamos para esos hogares. Quienes no tienen acceso a crédito formal económico tienen que recurrir a prestamistas privados, a altas tasas de interés.

## Inactividad colectiva

Las diferentes bases de la división social en Palanpur han llevado a múltiples solidaridades y oposiciones. La sociedad del pueblo es altamente fragmentada, así que tiene pocos puntos sólidos para constituir alianzas para la acción colectiva, ya sea de cooperación o de contraposición. El limitado alcance de la acción colectiva es, a su turno, responsable de algunas de las fallas más serias de su desarrollo. Por ejemplo, la asamblea del pueblo (panchayat) se constituye cada tantos años, pero por rareza se reúne. En 1984 se hizo obligatoria la elección de por lo menos una mujer para la asamblea, pero en Palanpur jamás se la consulta y ella nunca ha asistido a ninguna reunión del panchayat. Todas las decisiones y responsabilidades las toma efectivamente un jefe masculino del pueblo, quien proviene siempre de uno de los grupos privilegiados. También hay amplia cabida para el patronazgo para beneficio propio, y para el fraude. Arreglos modernos (elecciones, asientos reservados para las castas bajas y mujeres en el panchayat) no han alterado profundamente el carácter elitista y no participativo de la política local en el pueblo.

El dominio de los grupos privilegiados en las instituciones colectivas ha tenido consecuencias de largo alcance. Entre finales de los años cincuenta y principios de los noventa, no menos de 18 tipos de programas ofrecidos por el gobierno se introdujeron en el pueblo: un programa de obras públicas para la construcción de vías, escolaridad gratuita, atención médica básica gratuita, pensiones para los ancianos, un almacén de precios justos, una cooperativa de agricultores, etc. La mayoría de ellos nunca funcionaron, particularmente cuando había de por medio un componente redistributivo. Solamente a los programas que gozaron de fuerte respaldo de quienes llevaban la ventaja política en el pueblo, se les permitió salir adelante. Los autores del estudio concluyen: “Hay pocas perspectivas de mejoras importantes en la orientación y logros de la intervención gubernamental mientras no haya un cambio significativo en la balanza del poder político, tanto a nivel estatal como local”.<sup>3</sup>

Fuente: Drèze, Lanjouw y Sharma, 1998.

# La falta de equidad dentro de los países: individuos y grupos

En el mundo, individuos y grupos tienen oportunidades altamente desiguales de mejorar económica y socialmente. Las desigualdades como tales podrían no ser una gran preocupación si los resultados finales variarían por razones que tuvieran que ver principalmente con los esfuerzos individuales. Pero siguiendo lo dicho en el primer capítulo, aquí nos preocupan las diferencias sistemáticas de oportunidades para individuos y grupos que difieren únicamente en color de piel, casta, género o lugar de residencia, características predeterminadas que puede afirmarse son “moralmente irrelevantes”. Como lo ilustra el foco de atención 1, sobre el pueblo hindú de Palanpur, cuando tales desigualdades de oportunidad son pronunciadas suelen reproducirse a lo largo del tiempo y no solamente afectan directamente el bienestar, sino que además sofocan el desarrollo humano y el crecimiento económico.

¿Con base en qué características predeterminadas deberían definirse los grupos para que no quisiéramos ver diferencias sistemáticas en sus oportunidades? Es claro que no existe ninguna respuesta única. Roemer (1998) argumenta que la sociedad tiene que tomar esta decisión mediante alguna clase de proceso ético y político. Las circunstancias podrían incluir variables de origen social ajenas al control del individuo, como género, raza, etnia, casta, educación y ocupación de los padres, riqueza o lugar de nacimiento. Cogneau (2005) observa que la escogencia de circunstancias de parte de una sociedad establece un lazo directo entre igualdad de oportunidades y la transmisión intergeneracional de resultados finales. En este capítulo, en gran medida nos vimos obligados a dejar que la disponibilidad de datos dictara las definiciones de grupo que consideramos. De manera que sólo podemos presentar un cuadro parcial, y con frecuencia rudimentario, del rango completo de desigualdad que podría existir en un país. Puesto que no solamente queremos mirar al interior de un país sino también comparar entre países, utilizamos definiciones de grupo de relevancia general.

Aunque es claro que las desigualdades económicas son parte de la historia, este capítulo va más allá de los ingresos, para enfatizar desigualdades en dimensiones clave de la oportunidad, como la salud, la educación, y la libertad y capacidad de la gente de participar en la sociedad y contribuir a darle forma. Existe una preocupación especial por las desigualdades que tienden a perpetuar diferencias entre individuos y grupos a lo largo del tiempo, dentro y entre generaciones. Éstas tienen como resultado “trampas de desigualdad” que son insidiosas en muchos países. Dichas trampas refuerzan nuestra preocupación por la equidad desde el punto de vista intrínseco; pero además pueden ser particularmente nocivas para el proceso de desarrollo, porque actúan de manera que truncan el dinamismo económico.

Aquí un objetivo clave es mostrar cómo se combinan, interactúan y se reproducen las desigualdades a través de procesos económicos, políticos y socioculturales entrelazados. Los individuos y los grupos difieren notablemente en su poder para influir en estos procesos; de hecho, difieren incluso en su capacidad de aspirar a tal influencia. El informe enfatiza

que esa “agencia” es una dimensión de la oportunidad, al mismo tiempo con la educación, la salud y la riqueza. Y las desigualdades de agencia son centrales en la explicación de la forma en que la desigualdad de oportunidades se transmite a lo largo del tiempo (recuadro 2.1).

## RECUADRO 2.1 *En Brasil, la desigualdad de oportunidades persiste de una generación a otra*

Como preludio para los temas contemplados en este capítulo, describimos un intento por cuantificar el nivel y la persistencia de la desigualdad de oportunidades en Brasil, con base en datos de encuestas de hogares nacionalmente representativas. Brasil fue seleccionado por una razón. Con un coeficiente Gini de ingresos per cápita ligeramente inferior a 0,6 y persistente a lo largo del tiempo, este país es percibido como uno de los de mayor desigualdad en el mundo.\*

La principal encuesta de hogares de Brasil, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD), en 1996 incluyó un conjunto de preguntas suplementarias sobre los padres de los encuestados. Esto permitió un análisis de la persistencia intergeneracional de las desigualdades. Utilizando cuatro variables circunstanciales (escolaridad de los padres, ocupación, raza y región de nacimiento del padre), Bourguignon, Ferreira y Menéndez (2005) investigaron en qué forma la desigualdad de oportunidades genera desigualdad en los ingresos corrientes entre diferentes cohortes de individuos adultos. Aplicando un marco conceptual estrechamente relacionado con el del capítulo 1, descompusieron la desigualdad de entradas en un componente fijo inferior atribuible a la desigualdad de oportunidades –al efecto de las cuatro variables circunstanciales observadas– y un componente residual que correspondería al esfuerzo personal, la suerte, errores de medición, ingresos transitorios y otras características no observables. Encontraron que las cuatro variables explicaban más de un quinto de la desigualdad total de entradas dentro de las cohortes por género. Y de las cuatro, la más importante era la trayectoria familiar.

Esta distribución de ciertas oportunidades y resultados finales ha persistido entre generaciones. Cuando los autores estimaron económicamente la relación entre escolaridad y raza, región de origen, educación paterna y ocupación del padre, únicamente el coeficiente sobre educación paterna parece haber descendido entre cohortes. En otras palabras, raza, región de origen y ocupación del padre continúan predicando el nivel de educación de un individuo. E incluso para educación, siguen funcionando mecanismos para reproducir los niveles de escolaridad entre generaciones, especialmente en el extremo inferior de la distribución.

Brasil subvalora la necesidad de fijarse en un rango de resultados finales (de los cuales los ingresos no son más que uno, siendo la educación, la salud y los servicios de gran importancia también). Igualmente subvalora la necesidad de fijarse en un rango de procesos –de los cuales los mecanismos basados en los ingresos y en la riqueza económica son sólo una parte, y para los que las interacciones basadas en grupos son tan importantes como las condiciones, los comportamientos y las características familiares e individuales.

Fuente: Bourguignon, Ferreira y Menéndez, 2005

\* La percepción de una desigualdad particularmente alta en Brasil, hasta cierto punto puede ser un resultado de la forma de medir el ingreso allí. Métodos alternativos de medir la desigualdad, basados en otros indicadores de bienestar, señalan que Brasil puede no estar tan lejos como se creía de la situación de desigualdad promedio en Latinoamérica. Ver recuadro 2.5 y también De Ferranti y otros, 2004.

Este capítulo presenta evidencias de un alto grado de desigualdad de oportunidades en muchos países en desarrollo —desigualdades manifiestas en diversas dimensiones, como salud, educación e ingresos. Luego se concentra en el aspecto específico de la desigualdad de poder, o agencia. En todo el capítulo enfatizamos que las desigualdades en diferentes dimensiones pueden interactuar y reforzarse mutuamente a lo largo del tiempo. Para destacar estas conexiones, terminamos enfocando el caso específico de la desigualdad de género.

### Desigualdades en salud

Al lado de la importancia intrínseca de la salud como un aspecto del bienestar, la mala salud puede influir directamente en las oportunidades de un individuo —su capacidad de tener entradas, su desempeño en la escuela, su capacidad para cuidar a los hijos, su participación en actividades comunitarias. Esta importante función instrumental significa que las desigualdades en salud suelen traducirse en desigualdades en otras dimensiones del bienestar. Y estas desigualdades se reproducen con el paso del tiempo. Aquí nos centramos en los niños, a la vez que reconocemos que las diferencias de estatus social, riqueza y salud también pesan para los adultos.

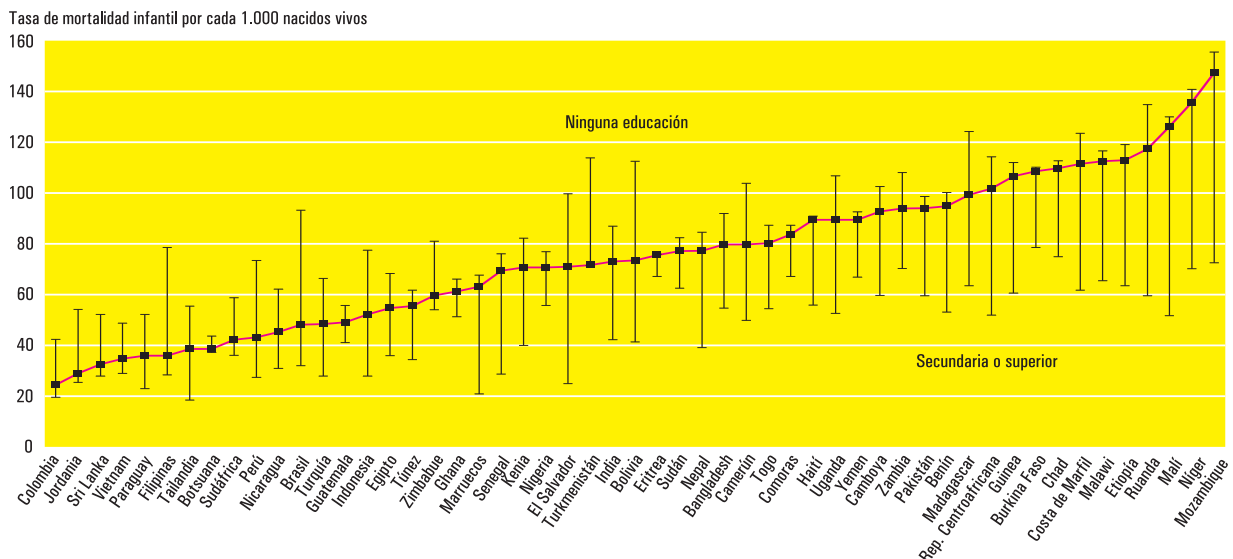
Los datos de la Encuesta Demográfica y de Salud (DHS) indican que el estado de salud varía enormemente entre los grupos de población. ¿Hasta qué punto varía entre grupos de población definidos por características que son predeterminadas y que puede asegurarse que no tienen ninguna relevancia moral? Nos basamos en datos de DHS de 60 países para examinar cómo varía la salud de los niños entre grupos de población definidos por educación de la madre, residencia rural o urbana y estatus económico de los padres, representados por un índice de propiedad familiar de bienes de consumo durables. (En el capítulo 3 nos adentramos más en la diferencias de salud entre países).

**Mortalidad infantil.** Para estos países, las tasas de mortalidad infantil varían notablemente —de un mínimo cercano a 25 por mil nacidos vivos en Colombia y Jordania, a más de 125 en Malí, Níger y Mozambique (gráfico 2.1). Pero incluso donde las tasas de mortalidad son altas, las cifras referentes a los hijos de madres que tienen educación secundaria o superior son muchísimo más bajas. El riesgo de muerte entre los niños de madres bien educadas en Malí, por ejemplo, es más o menos el mismo que para el niño promedio en Indonesia. Y si bien la tasa de mortalidad infantil total en Brasil está por debajo de 50 (estimaciones de 1996), la tasa para los hijos de madres sin educación es aproximadamente el doble de alta. Un análisis ulterior, no reportado aquí, indica que las tasas de mortalidad infantil también se diferencian muchísimo entre grupos de población definidos por residencia rural o urbana y estatus económico, representado por la propiedad de activos.

**Atrazo.** Otro aspecto de la salud, el atraso extremo (estatura para la edad, por debajo de tres desviaciones estándar a partir de la población de referencia), también varía considerablemente entre países. Las tasas generales son tan altas como del 30% en Pakistán y República de Yemen, pero insignificantes en Trinidad y Tobago y muy bajas en Jordania, Armenia, Brasil y Kazajstán (gráfico 2.2).

La diferencia entre los niños nacidos en áreas rurales y los nacidos en áreas urbanas puede ser enorme, particularmente mientras más altos sean los niveles de atraso generales. En Guatemala, las tasas de retraso para niños de áreas urbanas son de alrededor del 10%, pero en las áreas rurales llegan hasta al triple de altas. En Guatemala los niños evidentemente no tienen opción de decidir si nacen en el campo o en la ciudad, pero es claro que sus oportunidades de lograr una buena salud están mucho menos aseguradas en las áreas rurales que en las urbanas. Al igual que sucede con las tasas de mortalidad infantil, el retraso entre los

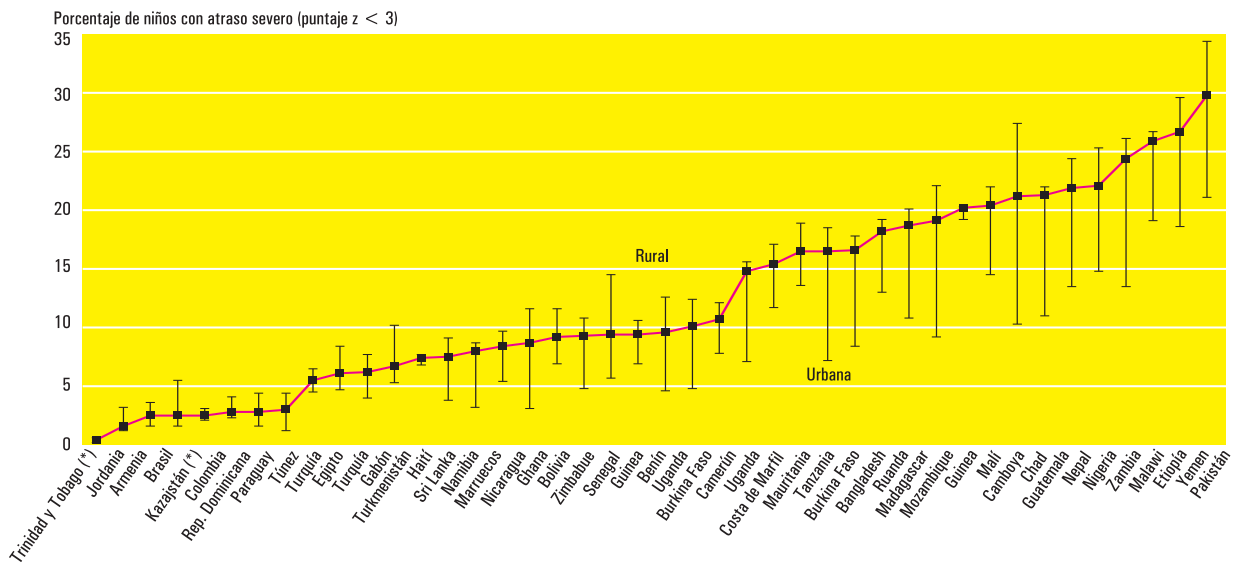
**Gráfico 2.1** La mortalidad infantil varía de un país a otro, pero también varía internamente de acuerdo con la educación de las madres



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de Encuestas Demográficas y de Salud (DHS).

Nota: La línea oscura continua representa la tasa media de mortalidad infantil en cada país, en tanto que los extremos de las verticales indican las tasas de mortalidad infantil por diferentes niveles de educación de las madres.

**Gráfico 2.2 Los niveles de atraso de los niños nacidos en áreas rurales están lejos de ser los mismos que los de áreas urbanas**



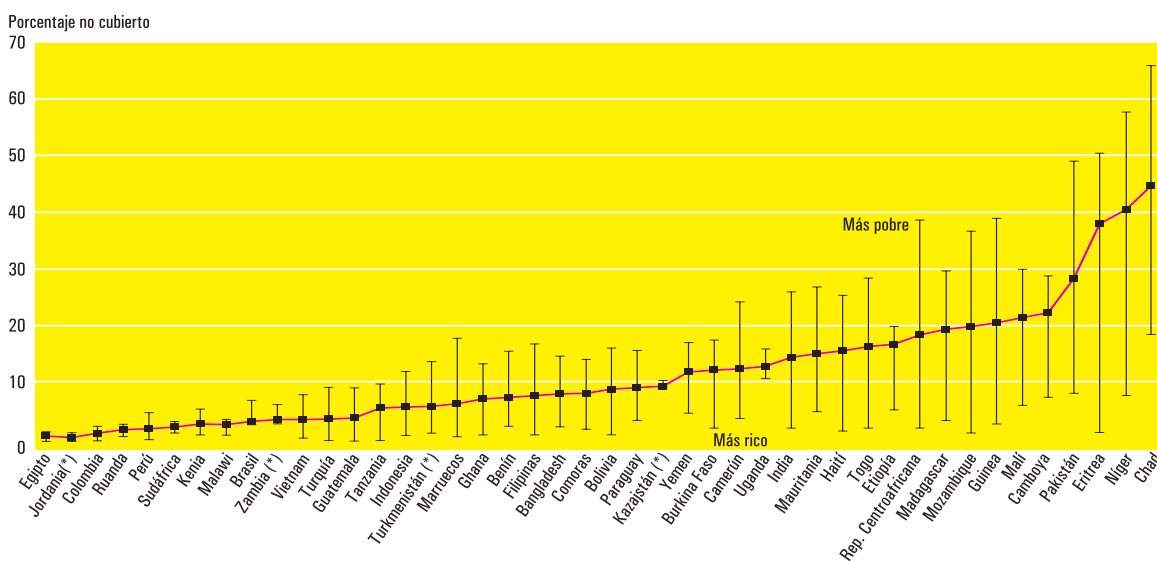
Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de Encuestas Demográficas y de Salud (DHS).  
 Nota: La línea oscura continua representa el porcentaje de niños con atraso severo en cada país, en tanto que los extremos de las verticales indican los porcentajes para áreas urbanas y rurales.  
 \* Indica que el nivel de atraso en las áreas urbanas es más alto que el de las rurales.

niños también se diferencia fuertemente según la educación de la madre y el estatus económico de la familia.

**Acceso a vacunación.** Los niños nacidos en familias cuya propiedad de activos las coloca en el quintil más alto de la distribución de estatus económico tienen una alta probabilidad de acceder a servicios de salud, representada aquí como el haber recibido por lo menos una de tres vacunas infantiles clave —contra la tuberculosis; contra la difteria, la tos

ferina y el tétanos, o contra el sarampión (gráfico 2.3). Esto es así incluso en países donde el porcentaje general de niños sin ningún cubrimiento llega al 40%. Por el contrario, los niños cuyos padres están en el quintil más bajo es mucho más probable que carezcan de acceso a ese servicio básico de salud. En Marruecos, donde aproximadamente el 5% de los niños no ha recibido ninguna de estas tres vacunas, la proporción de niños que corresponden al quintil más pobre está muy por encima del 15%.

**Gráfico 2.3 El acceso a la vacunación infantil depende del estatus económico de los padres**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de Encuestas Demográficas y de Salud (DHS).  
 Nota: La línea oscura continua representa el porcentaje general de niños que no tiene acceso al paquete básico de inmunización en cada país, en tanto que los extremos de las verticales indican los porcentajes de la distribución de la propiedad de los activos para los quintiles más pobre y más rico.  
 \* Indica que el quintil más pobre tiene mayor acceso a los servicios de inmunización infantil que el quintil más rico.

**Servicios de salud de alto impacto.** El Banco Mundial (2003j), aprovechando datos de DHS, de treinta países de medianos y bajos ingresos, encuentra que los pobres tienen considerablemente menos probabilidades que los no pobres de acceder a servicios de salud de alto impacto, como atención calificada en el parto, cuidado prenatal y alimentación complementaria. Similarmente, Wodon (2005) se basa en datos de encuestas de hogares de 15 países africanos para indicar cómo, mientras que virtualmente todos los hogares urbanos están a una hora o menos de un centro de salud, en las áreas rurales la proporción generalmente es tan sólo de alrededor de la mitad, y en Níger y Etiopía es tan baja como del 35 al 38%.

**Discapacidad.** Los datos de una cantidad de países sugieren que los discapacitados tienen muchas más probabilidades de ser pobres. Hoogeveen (2003) informa que en Uganda las probabilidades de pobreza de los residentes urbanos cuyas cabezas de hogar son discapacitados, son el 38% más altas que las de aquellos cuyas cabezas de hogar no tienen discapacidad alguna. La Estrategia Serbia de Reducción de la Pobreza informa que el 70% de los discapacitados son desempleados. En un estudio basado en 10 encuestas de hogares en 8 países, se encontró que la discapacidad autorreportada estaba más correlacionada con la inasistencia a la escuela que con otras características, incluidas género y residencia rural.<sup>1</sup> Sen (2004) hace énfasis en que los discapacitados no solamente enfrentan un “impedimento para devengar ingresos”, asociado con una menor probabilidad de empleo y menor remuneración por su trabajo, sino también un “impedimento de conversión”. Con esto Sen quiere decir que una persona físicamente discapacitada requiere más ingresos que una que no lo es, para lograr el mismo estándar de vida.

**Desigualdades sociales que perjudican la salud.** No solamente los resultados finales en salud se correlacionan con desigualdades en otros aspectos, sino que además puede afirmarse que esas desigualdades sociales son nocivas para los resultados en salud del individuo.<sup>2</sup> En su revisión comprensiva de la literatura, Deaton (2003) afirma que, aunque ciertamente es probable que diversas desigualdades (como las de poder) causen mala salud, no es claro que la desigualdad de ingresos sea la principal culpable. Él ofrece evidencias que sugieren que, neutralizando los ingresos del individuo, la desigualdad de ingresos a nivel de grupo no pesa independientemente en la salud individual. Así, las principales desigualdades que afectan la salud pueden no ser las del campo de los ingresos. Deaton cita ejemplos de otras dimensiones clave de la desigualdad: propiedad de la tierra, agencia de la mujer (salud y fertilidad en India) y derechos democráticos (en Inglaterra en la década de 1870 y en el sur de Estados Unidos en la de 1960). En general, en experimentos animales y humanos se ha encontrado que el rango de un individuo en la jerarquía relevante es importante para la salud. El estrés repetido asociado con insultos y con la falta de control proveniente de un bajo rango, tiene bases bioquímicas muy desarrolladas.<sup>3</sup>

Las consecuencias de una mala salud se reflejan en los logros educativos, la prosperidad económica y las generaciones futuras. Consideremos la situación de los huérfanos del SIDA en el sur de África, las asombrosas desigualdades de oportunidad que ellos tienen y el posible papel de la acción pública (recuadro 2.2).

Datos de DHS (gráficos 2.1–2.3) ofrecen apreciaciones detalladas de la relación entre desigualdades en salud y algunas variables circunstanciales clave. Pero, debido al limitado tamaño de la muestra, no son particularmente buenos para captar la contribución de factores espaciales detallados, como lugar de nacimiento, a la desigualdad general. En un intento por obviar este problema, la estatura infantil en Camboya se

estimó a nivel de comuna, con base en un procedimiento estadístico para combinar datos de DHS con datos de censo de la población.<sup>4</sup> El estudio documenta una considerable heterogeneidad entre las más de 1.600 comunas de Camboya, en cuanto a la prevalencia de atraso y bajo peso entre los menores de 5 años (gráfico 2.4). El análisis ofrece claras evidencias de que en Camboya las oportunidades de buena salud de un niño tienen una fuerte dimensión espacial. Pero evidentemente ningún niño está en capacidad de determinar la localidad de su nacimiento.

## Tendencias

La salud promedio en la mayoría de los países mejoró en el siglo XX (capítulo 3). Deaton (2004) documenta el hecho de que las mejoras en salud tienden a acompañar el crecimiento económico, pero también enfatiza la globalización del conocimiento, facilitada por las condiciones políticas, económicas y educativas locales. Sin embargo, en los años ochenta y noventa el progreso se ralentizó —como resultado de la epidemia mundial de VIH/SIDA y de aumentos en la mortalidad por enfermedades cardiovasculares en Europa Oriental y los países de la antigua Unión Soviética.

¿Cómo han evolucionado las desigualdades de salud *dentro* de los países? Datos de DHS ofrecen algunas pistas. Sobre un subconjunto de países se dispone de datos de múltiples rondas de DHS para documentar cambios en mortalidad infantil a lo largo del tiempo. De unos 36 “lapsos” de cambio en salud que pudieron identificarse, aproximadamente 25 correspondían a mejores resultados finales en forma de tasas más bajas de mortalidad infantil. Aunque la salud general mejoró en estos 25 casos, las brechas entre las áreas urbana y rural, entre grupos definidos por educación de la madre y entre grupos definidos por propiedad de activos durables, no declinaron universalmente al lado del descenso general en mortalidad infantil.<sup>5</sup> Las mejoras en salud no necesariamente fueron compartidas entre todos los grupos de la población.

Como lo observan Cornia y Menchini (2005), los diferenciales de mortalidad entre grupos tienden a estrecharse con una mejora del promedio, solamente si las políticas enfocan explícitamente la equidad. Sin ese enfoque, las mejoras en el promedio pueden no traducirse en reducción de las diferencias entre grupos. Por ejemplo, en Estados Unidos, entre las décadas de 1950 y 1990, la baja general en la tasa de mortalidad infantil a 7,9 en 1994, fue acompañada de un incremento de la razón entre las tasas de mortalidad de niños negros a niños blancos, que pasó de 1,6 en 1950 a 2,2 en 1991. La desigualdad en salud no necesariamente decrece a medida que la salud general mejora, pero sí es posible un proceso virtuoso de esa naturaleza (recuadro 2.3).

## Desigualdades en educación

La educación es de gran importancia intrínseca al evaluar las desigualdades de oportunidad. También es un determinante importante del ingreso, la salud y la capacidad de interactuar y comunicarse con los demás, que lleguen a tener los individuos (y sus hijos). Las desigualdades en educación contribuyen entonces a las desigualdades en otras dimensiones importantes del bienestar.

Medir la desigualdad en educación no es fácil. En la mayoría de los países, datos de censos y de encuestas generalmente pueden producir estadísticas, por ejemplo, sobre años de escolaridad. Pero esa información no capta bien la calidad de la educación ni la forma en que ésta podría variar entre individuos. Tampoco es fácil comparar años de escolaridad entre países, porque esos años podrían significar cosas muy distintas en un país que en otro.

### RECUADRO 2.2 *Desigualdad de bienes, desigualdad de oportunidades: huérfanos del SIDA en el sur de África*

Es difícil imaginar gente que tenga menos bienes, sin ninguna falta de su parte, que los huérfanos del SIDA. Abandonados a su propia suerte después de la muerte de uno o de ambos padres de una enfermedad progresivamente debilitadora, fuertemente estigmatizada y de tratamiento costoso, su situación sería preocupante aunque no fueran sino unos pocos. Pero en el sur de África, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estima que en 2003 hubo 12,3 millones de huérfanos del SIDA, un verdadero grupo demográfico por derecho propio. Según las proyecciones de UNICEF, para 2010 habrá 1,5 millones de huérfanos del SIDA en Sudáfrica y para 2014 habrá 1 millón en Zambia.

Se está produciendo toda una generación de africanos que, si tienen suerte, habrán sido criados por abuelos o por miembros de familias extensas (quienes probablemente también estén empobrecidos, abrumados y sufriendo la enfermedad). En el peor de los casos, crecerán en hogares con niños como cabeza de familia o en situaciones en las que rutinariamente se les niegan sus derechos básicos a alimentación, vestido, abrigo y atención adecuada.

#### Testamentos y escolaridad

Comenzar a superar las enormes desventajas con que inician la vida los huérfanos del SIDA, exige atención especial en numerosos frentes (el recuadro 7.11 considera una diversidad de opciones de política). Desde un punto de vista legal, a los padres que saben que su muerte es inminente y que tienen hijos pequeños, es necesario animarlos (aunque sean analfabetos) a preparar testamentos de cumplimiento forzoso que protejan los derechos de herencia de sus hijos,

para asegurar que los adultos sobrevivientes no se apropien sencillamente por la fuerza de sus tierras, ahorros y demás valores. Desde un punto de vista educativo, es vital mantener a los niños en la escuela, donde la adquisición de destrezas, aunque sólo sean básicas, puede darles alguna perspectiva viable para poder salir de la pobreza. Donde un niño es la cabeza de hogar y quizá el único que recibe ingresos, las presiones para salirse de la escuela son enormes. Numerosos estudios documentan tasas de deserción significativamente más altas entre los huérfanos del SIDA. En Kenia, un ejemplo extremo encontró que "el 52% de los niños huérfanos a causa del SIDA no estaba en la escuela, en contraste con sólo el 2% de los no huérfanos" (UNAIDS 2002, 135).

La asistencia a la escuela también es importante desde una perspectiva cívica: socializa a los niños dentro de las normas y costumbres de la sociedad, y les da confianza y capacidad para participar más cabalmente en ella. Sin esa socialización, los niños vulnerables son blancos fáciles para aquellos que les ofrecen seguridad y estatus mediante su ingreso como miembros de una pandilla callejera, una red criminal o un movimiento miliciano. Si los huérfanos del SIDA continúan fuera de la escuela a la tasa actual, comenta un alto funcionario de la ONU, "ustedes tendrán una sociedad cuyos niños no han estado en la escuela y por consiguiente no pueden realizar ni siquiera trabajos básicos... una sociedad en la que una gran proporción puede tener instintos antisociales debido a lo dura que ha sido su vida. Tendrán una generación de niños que será más vulnerable a la explotación y a la enfermedad, porque no van a tener el mismo sentido de valía personal" (citado en Fleshman 2001, 1). Esos niños enfrentan la desalentadora perspectiva de no lograr acumular activos debido a las

cargas extremas que se les imponen en sus años más formativos y a la poquedad de oportunidades disponibles para ellos de ahí en adelante.

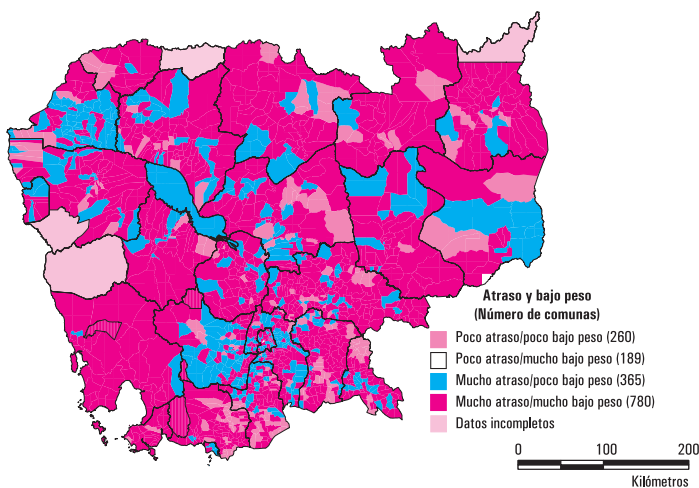
#### Evitar la infección

Como quiera que sea, la prioridad más inmediata es asegurar que los propios huérfanos del SIDA no se infecten con la enfermedad e incrementen con ello la probabilidad de perpetuar el ciclo. Sin embargo, estos huérfanos enfrentan precisamente ese riesgo, porque el estigma del VIH/SIDA hace que la gente a menudo asuma que los hijos de padres que murieron de SIDA tienen que estar infectados, y que los eviten, los avergüencen o los exploten por eso. Incluso a algunos huérfanos del SIDA se les ha negado el acceso a escuelas y clínicas de salud, debido al temor que su sola presencia genera. Los niños que sufren la pérdida de uno de sus padres son también vulnerables al abuso sexual de aquellos que putativamente proclaman ofrecerles comodidad. De hecho, lo desesperado y aparentemente sin salida de sus circunstancias —mucho más si el hecho coincide con un desastre natural como una sequía— puede llevar a los huérfanos del SIDA a la prostitución.

La situación de esos niños constituye una ilustración gráfica de la forma en que pueden perpetuarse los ciclos de desventaja, y la forma en que el aislamiento y la exclusión social (especialmente en la juventud) pueden impedir la adquisición de activos y minar la capacidad de sostener su participación en las instituciones que proveen el mejor camino para salir de la pobreza.

Fuentes: Avert.org (2004) <http://www.avert.org/aidorphans.htm>. Consultado el 14 de diciembre de 2004. Fleshman, 2001; Hargreaves y Glynn, 2002; Lewis, 2003; UNAIDS, 2002; UNICEF, 2003; USAID, UNAIDS y UNICEF, 2004.

Gráfico 2.4 Atraso y bajo peso en Camboya



Fuente: Fujii, 2005.

**Resultados de pruebas.** Pese a las dificultades de medición, hay considerables evidencias de desigualdad de oportunidades en educación en el mundo en desarrollo. Consideremos las diferencias de desempeño en pruebas de niños ecuatorianos de 3 a 6 años, entre grupos de población definidos por educación de los padres, región de residencia y riqueza (recuadro 2.4).

Los resultados de pruebas de niños muy pequeños captan bien la desigualdad de oportunidades en educación, pero esa información no está fácilmente al alcance en gran cantidad de países en desarrollo. Por tanto, recurrimos al porcentaje de cabezas de hogar carentes de educación, por género y por residencia urbana o rural.

**Cabezas de hogar masculinas y femeninas.** El porcentaje general de cabezas de hogar que no tienen ninguna educación varía enormemente en nuestra muestra de sesenta y pico de países (gráfico 2.5). En los países de altos ingresos, las tasas porcentuales son insignificantes. Pero en el otro extremo, por ejemplo en Burkina Faso y Malí, el porcentaje general es superior a 80. Igualmente sorprendente es que, en casi todos los países, la probabilidad de que la cabeza de hogar carezca de educación es asombrosamente mayor al promedio cuando se trata de una mujer. Ejemplo de ello es que en la República Popular Democrática de Laos,

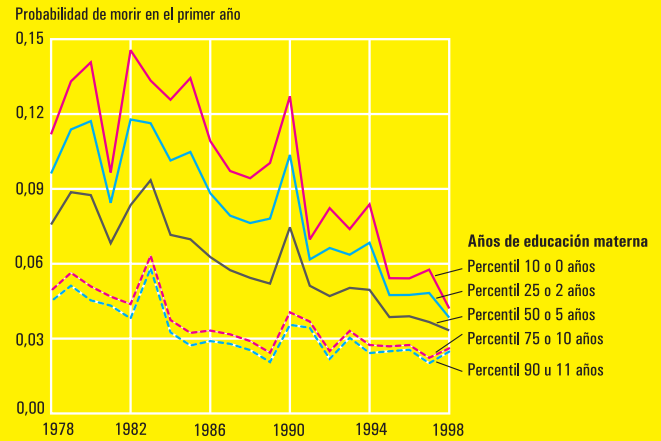
**RECUADRO 2.3 Mejoras y mayor equidad en salud, en Perú**

Aprovechando datos de múltiples rondas de DHS, Paxson y Schady (2004) documentan el descenso de la tasa de mortalidad en Perú entre finales de los años setenta y finales de los noventa. Una tendencia general descendente mostró un agudo retroceso durante la gran crisis económica entre 1988 y 1992, pero se recuperó después de la crisis. La tendencia a la baja se mantuvo evidente incluso después de los ajustes por edad de la madre, período de recuperación, educación y estatus urbano, lo que indica que el declive de la tendencia general en mortalidad infantil no era atribuible únicamente a mejoras generales en educación, a una población que se estaba haciendo vieja, ni a la urbanización. Además, el hecho de que la mortalidad infantil se elevara verticalmente alrededor de 1990, incluso después de estos ajustes, respalda la idea de que el descenso en los ingresos del hogar y el colapso del gasto público en salud como resultado de la crisis, fueron importantes.

En Perú, las tasas de mortalidad infantil variaron notablemente con el nivel de educación de la madre a finales de las décadas de 1970 y 1980 (ver gráfico). Durante la crisis económica, los más grandes incrementos en mortalidad correspondieron a hijos de mujeres con menos educación. Después de la crisis, la brecha entre tasas de mortalidad infantil asociadas con diferentes niveles de educación materna se redujo persistentemente, lo que sugiere un descenso de la desigualdad en mortalidad al tiempo con el descenso en las tasas generales de mortalidad.

Hay cierto apoyo a la opinión de que los cambios en el monto y composición del gasto público en programas sociales impulsaron estas mejoras. El gasto total real se incrementó dos veces y media entre 1991 y 2000, y ese gasto público no pasó por alto a los pobres.

**Tasas de mortalidad infantil ajustadas por educación materna**



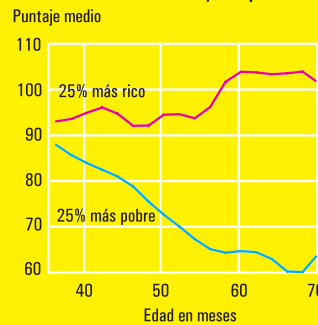
Fuente: Paxson y Schady, 2004.

**RECUADRO 2.4 Puntajes de pruebas infantiles en Ecuador: papel de la riqueza, la educación de los padres y el lugar de residencia**

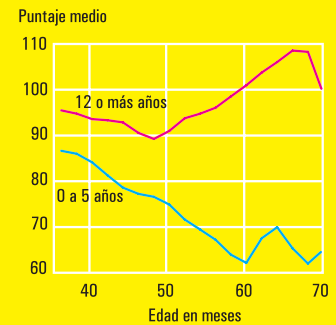
Un estudio reciente de Paxson y Schady (2005) forzosamente destacó el hecho de que los logros educativos varían considerablemente por grupos de población –y que esto puede tener profundas implicaciones. Los autores muestran que el desarrollo cognitivo de los niños ecuatorianos de 3 a 6 años de edad, medido por una prueba de reconocimiento de vocabulario (TVIP), varía significativamente dependiendo de la riqueza y lugar de residencia de su familia, y de la educación de la madre y del padre. El grado en que estas variables circunstanciales están asociadas con el desempeño en pruebas cognitivas es típicamente mayor para los niños mayores de la muestra.

Estas características socioeconómicas están significativamente asociadas con desarrollo cognitivo, incluso neutralizando los factores de salud infantil y ambiente del hogar. Los investigadores señalan la sorprendente evidencia de que en Ecuador los niños más pequeños, independientemente del quintil de riqueza y de la educación de sus padres, en general se desempeñan tan bien como sus comparadores. Pero a medida que crecen, su desarrollo cognitivo se rezaga significativamente en comparación con este punto de referencia. Solamente los niños de la mitad superior de la distribución de la riqueza y que tienen padres con alta formación, mantienen su desempeño con respecto a sus comparadores. Para cuando llegan a los 6 años, casi todos los niños están

**Cuartiles más rico y más pobre**



**Educación materna**



tan rezagados en su desarrollo cognitivo que es incierto si podrán y cómo podrán llegar a desatrasarse.

Fuente: Paxson y Schady, 2005.

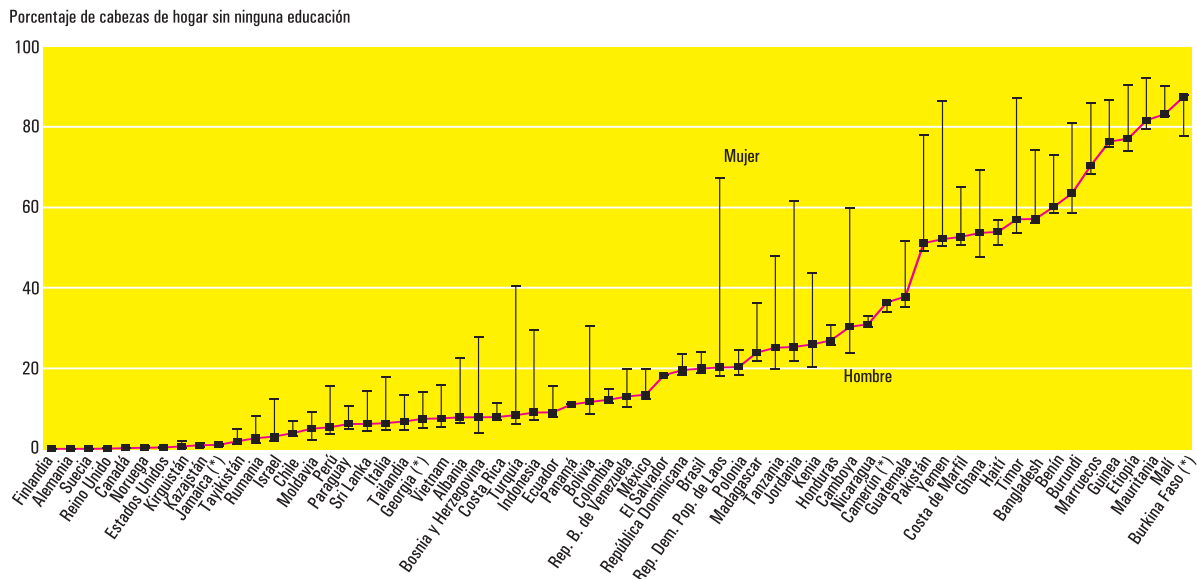
aunque el porcentaje general de cabezas de hogar que no tiene educación es de alrededor de 20, la tasa se acerca más al 70% para cabezas de hogar femeninas.

**Cabezas de hogar rurales y urbanas.** Patrones similares pueden observarse para las áreas rurales y urbanas (gráfico 2.6). En general, es muchísimo más probable que las cabezas de hogar no tengan ninguna educación cuando están radicadas en áreas rurales que cuando lo están en áreas urbanas. Incluso en países donde el porcentaje general de carentes de educación es muy alto, en las áreas urbanas la tasa puede ser muchí-

simo más baja. Por ejemplo, en Burundi el porcentaje de cabezas de hogar que no tienen educación en las áreas urbanas es comparable al promedio nacional de México, República Dominicana y Brasil.

**Acceso a maestros.** Un estudio reciente de escuelas primarias y clínicas de salud en Bangladesh, Ecuador, India, Indonesia, Perú y Uganda, identificó el ausentismo de maestros como un problema común importante. El estudio encontró que las áreas de ingresos más altos generalmente tienen menores tasas de ausentismo de maestros que las áreas más pobres.<sup>6</sup> También encontró que los maestros mejor pagados, generalmente con mayor

**Gráfico 2.5 Los niveles de educación varían de un país a otro, pero también dependen del género de la cabeza de hogar**

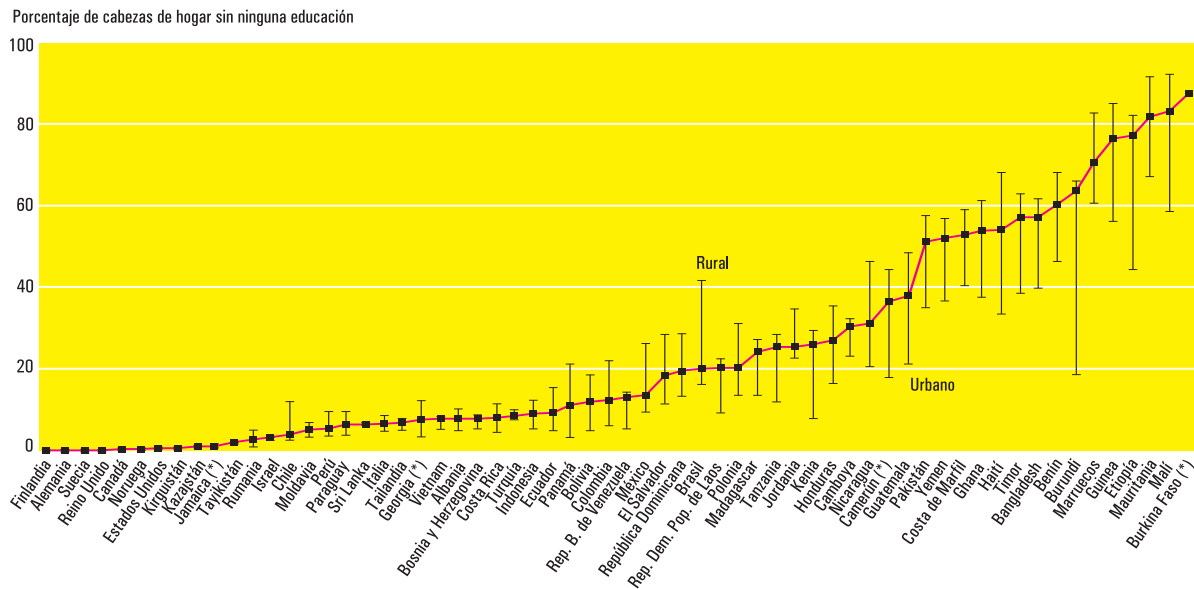


Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de encuestas de hogares.

Nota: La línea oscura continua representa el porcentaje de cabezas de hogar que no tienen ninguna educación en cada país, en tanto que los extremos de las verticales indican los porcentajes de hogares con cabeza de hogar masculina y femenina.

\* Indica que los hogares encabezados por mujeres tienen mayores niveles promedio de educación que los encabezados por hombres.

**Gráfico 2.6 Los niveles de educación varían de un país a otro y entre los sectores rural y urbano**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de encuestas de hogares.

Nota: La línea oscura continua representa el porcentaje de cabezas de hogar que no tienen ninguna educación en cada país, en tanto que los extremos de las verticales indican los porcentajes para los hogares urbanos y rurales.

\* Indica que los hogares rurales tienen mayores niveles promedio de educación que los urbanos.

formación y más experiencia, tienden a estar igualmente, o más, ausentes que los instructores por contrato o menos remunerados, quizá porque estos instructores perciben un menor riesgo de ser despedidos por su ausencia. Y aunque los salarios en las áreas rurales suelen ser más altos que

en las urbanas, la asistencia de los maestros en esas áreas resultó ser típicamente menor que en las urbanas. En casi todos los países encuestados, la calidad de la infraestructura y la frecuencia de control aparecieron como elementos que contribuyen al menor ausentismo.



**Tendencias**

Otra forma de evaluar la desigualdad de oportunidades en educación es calcular un índice de desigualdad por años de escolaridad y evaluar qué tanta de esa desigualdad general puede atribuirse a diferencias medias “moralmente irrelevantes” entre grupos. Araújo, Ferreira y Schady (2004) encuentran que la desigualdad en educación adulta, medida por años de escolaridad para 124 países, puede ser pronunciada. Además, encuentran que está fuerte e inversamente correlacionada con los años promedio de escolaridad entre países.<sup>7</sup>

Los datos acopiados por estos autores indican, asimismo, que la desigualdad de educación para subgrupos específicos de la población puede cambiar. Mientras que el logro escolar femenino en comparación con el masculino era sumamente bajo entre las cohortes mayores, particularmente en África subsahariana, Asia meridional y, en menor grado, Medio Oriente y norte de África, estas disparidades son notablemente menores para las cohortes más jóvenes, sobre todo en África subsahariana (gráfico 2.7). Adicionalmente, la disparidad en años de escolaridad entre áreas urbanas y rurales ha venido disminuyendo en algunas regiones, y lo ha hecho de la manera más sorprendente en Medio Oriente y norte de África, y en Europa oriental y Asia central. Pero en África subsahariana el cambio ha sido poco o nulo. La contribución entre grupos (urbanos-rurales) a la desigualdad en esta región se ha sostenido en alrededor del 30% entre todas las cohortes examinadas.

**Desigualdades económicas**

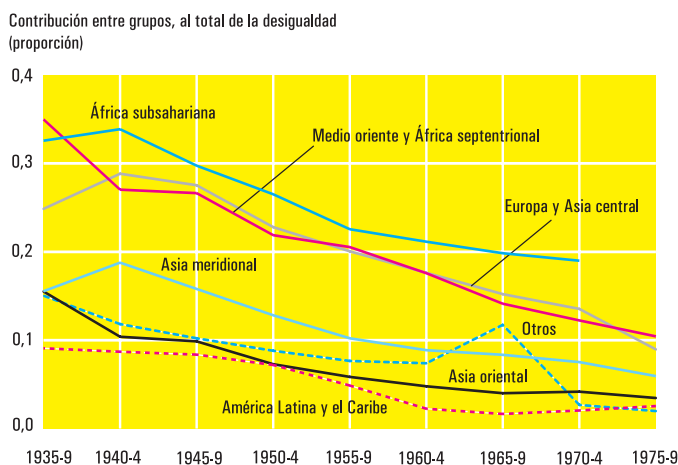
El consumo, los ingresos y la riqueza de un individuo se han utilizado como indicadores del control del individuo sobre bienes y servicios que pueden comprarse en el mercado y que contribuyen directamente al bienestar. También es claro que el estatus económico de las personas puede determinar y configurar de muchas maneras las oportunidades que ellas tengan de mejorar su situación. El bienestar económico también puede contribuir a mejores resultados de educación y mejor cuidado de la salud. A su vez, la buena salud y la buena educación típicamente son determinantes importantes del estatus económico.

Una medida ideal del bienestar económico para evaluar la desigualdad, captará el estatus económico del individuo a largo plazo. Pero es difícil producir de manera precisa un indicador tan comprensivo como ese. En la práctica, es común trabajar con medidas de ingreso o consu-

mo corriente, obtenidas de datos de encuestas de hogares. Aunque es de esperarse que la desigualdad de consumo e ingresos se correlacione razonablemente bien con el bienestar a largo plazo, no es muy claro qué tan bien lo hace en realidad. Y diferentes medidas del bienestar económico —basadas en ingresos, consumo o riqueza— pueden producir evaluaciones muy distintas de la desigualdad (ver también recuadro 2.5).

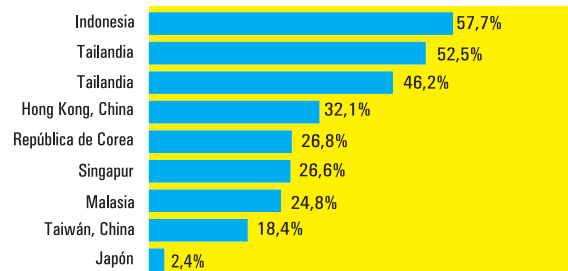
Por ejemplo, Sudjana y Mishra (2004), aprovechando las evidencias producidas por Claessens, Djankov y Lang (2000), arguyen que la desigualdad de riqueza en Indonesia está muchísimo más concentrada que lo que sugieren cifras comparables basadas en consumo (gráfico 2.8). En 1996, más del 57% de la capitalización del mercado accionario en Indonesia estaba controlado por 10 familias. Este es un asombroso contraste con los países vecinos, como Singapur y Malasia, pero es apenas marginalmente superior que la cifra para Filipinas. En términos más generales, Davies y Shorrocks (2005) reportan estimaciones publicadas por Merrill Lynch y Forbes según las cuales más o menos un 20% de los millonarios del mundo provienen del mundo en desarrollo. Similarmente, Morck, Stangeland y Yeung (2000) encuentran una razón más alta de riqueza billonaria a producto interno bruto (PIB) en América Latina y el Caribe, y en Asia oriental, mas no en India ni en Sudáfrica (ver mayores comentarios en capítulos 6 y 9). Estas cifras significan que la distribución de la riqueza, en promedio, puede estar más concentrada en los países en desarrollo que en los desarrollados. Cuando la riqueza se asocia con influencia política, tales desigualdades también se traducen en captura política y pueden ofrecer una ventana hacia esta dimensión agregada de la oportunidad.

**Gráfico 2.7 La proporción de la desigualdad en años de escolaridad atribuible a diferencias entre hombres y mujeres ha venido decreciendo**



Fuente: Araújo, Ferreira y Schady, 2004. Año de nacimiento

**Gráfico 2.8 Capitalización del mercado controlada por las 10 familias de máximo estatus en países seleccionados, 1996**



Fuente: Claessens, Djankov y Lang, 2000.

Teniendo en mente las advertencias ofrecidas en el recuadro 2.5, el gráfico 2.9 constituye un cuadro aproximado de la forma en que está distribuida la desigualdad económica entre países. Los niveles más altos de desigualdad registrados corresponden a África, seguidos por los de América Latina. Pero las medidas de desigualdad para Latinoamérica provienen fundamentalmente de datos sobre ingresos, en tanto que los de otras regiones, como Asia meridional, provienen primordialmente de datos de consumo. Como lo ilustra el recuadro 2.5, los datos sobre ingresos tienden a producir una mayor desigualdad medida. Dentro de las regiones, los datos sugieren que la desigualdad puede variar notablemente entre países: en Sudáfrica la desigualdad de consumo es extremadamente alta, en tanto que en Mauricio es incluso más baja que en los países de la OCDE.

¿Qué tanta desigualdad económica general dentro de los países es atribuible a diferencias entre grupos de población? A diferencia de las desigualdades de salud y educación, la descomposición sistemática de la desigualdad de ingresos por grupos de población ha sido por mucho

### RECUADRO 2.5 ¡Seamos conscientes de las comparaciones internacionales de desigualdad!

Debido a que los países difieren en sus sistemas de recolección de datos, los datos transnacionales sobre desigualdad económica generalmente se basan en una diversidad de indicadores que son tratados de manera intercambiable. La falta de una base uniforme para medir la desigualdad económica en diferentes países tiene serias implicaciones para la comparabilidad.

Una de las principales fuentes de dificultades de comparación de la desigualdad es que, como indicador de bienestar, algunos países utilizan el ingreso familiar mientras que otros utilizan los gastos en consumo (Atkinson y Brandolini 2001). Estos dos indicadores captan aspectos diferentes del bienestar económico; el primero quizá se considere mejor como una medida de la oportunidad de bienestar, y el otro como una medida de logro en bienestar. En casi todos los países, la desigualdad medida con base en el ingreso es más alta que la medida con base en el consumo. Pero esto no es inevitable, y el grado de desacuerdo entre los dos indicadores varía de un país a otro (ver cuadro).

El problema de la comparabilidad no se reduce a la elección de un indicador de bienestar. Una cuestión adicional importante, aunque no bien apreciada, es que, incluso con un indicador dado, la definición varía considerablemente entre los países y aun dentro de los países, con el paso del tiempo. La desigualdad de consumo basada en diferentes definiciones de consumo puede variar considerablemente, y dependerá de diversos factores, entre ellos los siguientes:

- La longitud del período de recuperación a lo largo del cual se registra el consumo.
- El grado de desagregación de los ítems de consumo.
- Los métodos de imputación de vivienda y consumo de durables.

De forma similar, la desigualdad de ingresos puede variar dependiendo de si el ingreso

- Tiene la intención de captar el ingreso antes o después de impuestos,
- Incluye transferencias efectivas e implícitas, y
- Se refiere al ingreso total o solamente a entradas de trabajo.

Entre otros factores que afectan la posibilidad de comparación están las diferencias entre países en las tasas de falta de respuesta en las encuestas (lo que probablemente afecte la desigualdad medida; ver Korinek, Mistiaen y Ravallion, en proceso). Las diferencias entre países en disponibilidad de índices de precios espaciales también pueden afectar las conclusiones. Thomas (1987) demuestra que el ajuste por variación espacial de precios puede afectar las conclusiones relativas al grado de desigualdad de ingresos o de consumo. Entre países tiende a haber poca uniformidad con respecto a si se acomoda, y en qué forma, la variación espacial de precios.

Conjuntos de datos transnacionales sobre desigualdad económica generalmente incorporan algunos esfuerzos por mejorar el carácter comparable de los datos, pero típicamente quedan muy lejos de alcanzar una comparabilidad estricta. Sin un esfuerzo concertado por armonizar la recolección de datos entre países, es improbable que se pueda confiar en esas bases de datos globales para proveer algo más que un cuadro tentativo de las diferencias en desigualdad entre países.

#### Desigualdad: medidas sintéticas en una selección de países: consumo contra ingresos

	Año	Coeficiente Gini	
		Consumo	Ingresos
Panamá	1997	0,468	0,621
Brasil	1996	0,497	0,596
Tailandia	2000	0,428	0,523
Nicaragua	1998	0,417	0,534
Perú	1994	0,446	0,523
Marruecos	1998	0,390	0,586
Vietnam	1998	0,362	0,489
Nepal	1996	0,366	0,513
Albania	1996	0,252	0,392
Bulgaria	1995	0,274	0,392
Federación Rusa	1997	0,474	0,478
Bangladesh	2000	0,334	0,392

Fuente: creación de los autores.

tiempo tema de análisis en la literatura económica. Estos ejercicios de descomposición buscan entender qué proporción de la desigualdad puede atribuirse a diferencias entre grupos y cuál a desigualdad dentro de los grupos. Estudiar ciertos grupos de población en esta forma y comparar los resultados entre países tiene varios atractivos.

Nuestro interés aquí es definir los grupos por circunstancias que podríamos considerar “moralmente irrelevantes”, abriéndonos así una ventana hacia la importancia de la desigualdad de oportunidades en la esfera económica. Adicionalmente, los resultados de la descomposición en general son mucho menos sensibles a las diferencias de definición de los indicadores de bienestar subyacentes, que los niveles de desigualdad medidos. En ese sentido, algunas de las dificultades descritas en el recuadro 2.5 sobre comparaciones entre países son atenuadas por las descomposiciones por subgrupos.

#### Participaciones de la desigualdad total entre grupos

Si bien la participación “entre grupos” de la desigualdad total es un indicador atractivo de lo fuertes que sean las diferencias entre grupos en la evaluación total de la desigualdad, hay preocupaciones acerca de su interpretación.<sup>8</sup> En particular, las medidas empíricas de participaciones entre grupos generalmente se considera que son muy bajas (ver gráficos 2.10. y 2.11).<sup>9</sup> La presentación convencional de la desigualdad entre grupos es relativa con respecto a la desigualdad total. Elbers y otros (2005) observan, no obstante, que la desigualdad total puede verse como la desigualdad entre grupos que se observaría si cada hogar de la población constituyera un grupo separado. Es claro que frente a una referen-

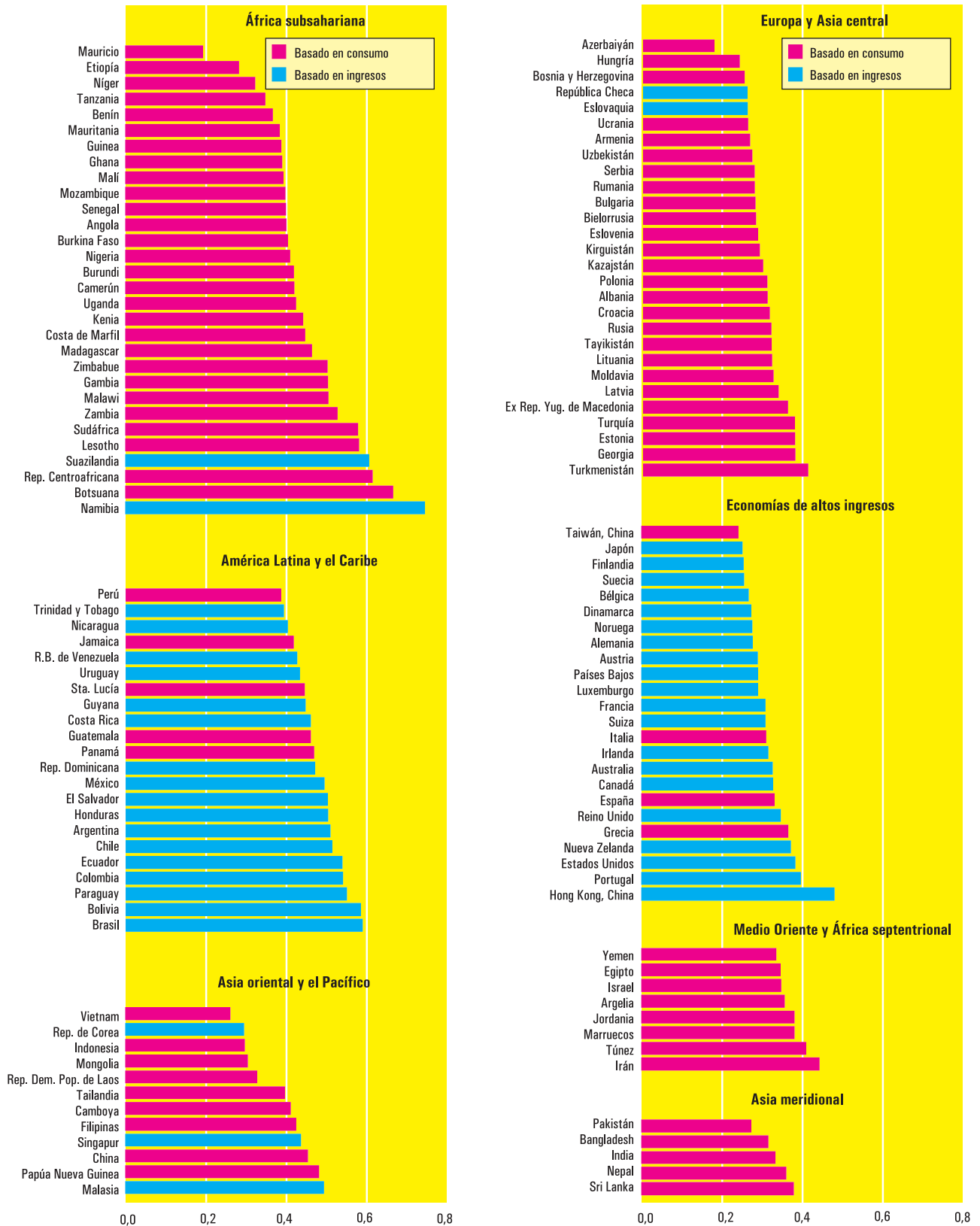
cia como esa, por rareza se observaría una alta participación de la desigualdad entre grupos.

Elbers y sus colegas proponen una alternativa que es comparar la desigualdad efectiva entre grupos con la máxima desigualdad posible que se obtendría conservando el número de grupos y el tamaño de los mismos a los niveles reales. Por ejemplo, una evaluación de la contribución de las diferencias de género a la desigualdad, compara la desigualdad real entre grupos con la desigualdad hipotética entre géneros que se obtendría clasificando la distribución del ingreso de tal manera que todos los varones aparecieran en un extremo de la distribución y todas las mujeres en el otro. Esta razón proporciona una medida de cuán por debajo está la desigualdad real entre grupos de la desigualdad máxima entre grupos que sea factible dada la configuración existente de los grupos.

La desigualdad económica puede descomponerse en una gran muestra de países con base en varias divisiones de la población, dos de las cuales se presentan en los gráficos 2.10 y 2.11: grupo social y educación de la cabeza de hogar. Tales descomposiciones pueden seguir la metodología convencional de descomposición, complementada con la medida de Elbers y otros (2005) de descomposición factible por grupos.

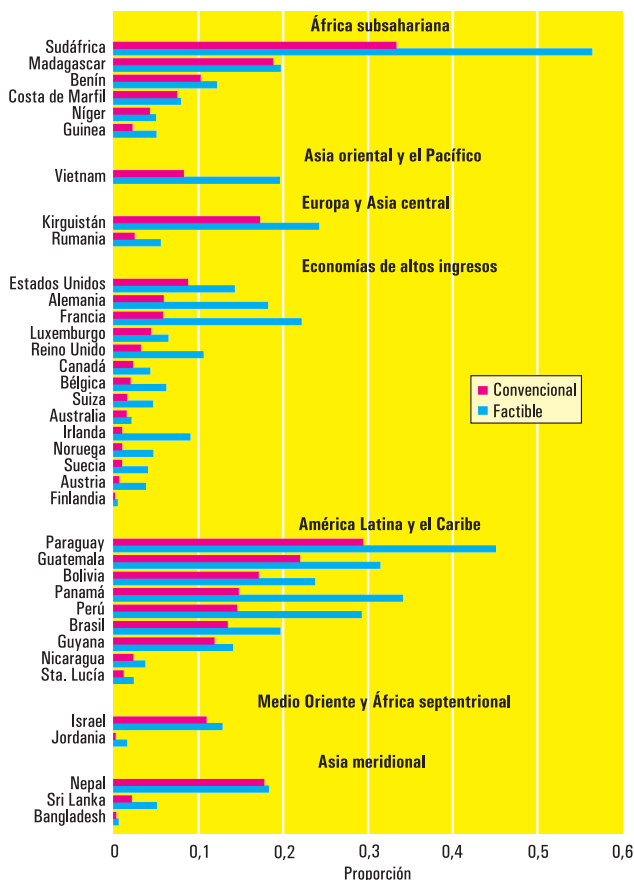
Diferentes divisiones de la población contribuyen a diferentes grados de desigualdad total. En general, el cálculo de la contribución entre grupos señala una participación bastante baja atribuible a diferencias entre grupos. Pero en algunos países incluso la participación convencional es alta. Por ejemplo en Paraguay, cuando la desigualdad se descompone entre grupos según el idioma que se hable en casa, la participación convencional entre grupos es aproximadamente del 30% (gráfico 2.10).

**Gráfico 2.9 África y América Latina tienen los niveles más altos de desigualdad**  
Coeficientes Gini de ingresos y gastos



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de encuestas de hogares.

**Gráfico 2.10 Descomposiciones de la desigualdad entre grupos: grupo social de la cabeza de hogar**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de encuestas de hogares.

Y cuando la desigualdad se descompone en 5 grupos generales de educación en Guatemala, la contribución entre grupos es superior al 40% (gráfico 2.11).

En casi todos los países, la participación entre grupos es notablemente más alta para descomposiciones basadas en el cálculo alternativo “factible”. Con base en este enfoque, ciertamente las diferencias observadas entre grupos son sustanciales en muchos países – para las definiciones de grupo contempladas aquí. En la medida en que estas circunstancias se juzguen “moralmente irrelevantes”, los resultados sugieren que en la vida económica, lo mismo que en salud y educación, una porción sustancial de la desigualdad observada de numerosos países en desarrollo puede estar ligada a desigualdades de oportunidad.

### Diferencias espaciales

Así como sucede con las desigualdades de salud, los datos de encuestas convencionales no pueden decir mucho acerca de la contribución de la heterogeneidad espacial minuciosamente detallada a la desigualdad total –debido al limitado tamaño de la muestra–. En un ejercicio análogo al que se hizo para salud en Camboya (gráfico 2.4), diversos estudios han aplicado técnicas estadísticas para combinar datos de encuestas con datos de censos demográficos, a fin de producir estimaciones tentativas de la desigualdad a los niveles comunitario y distrital. Elbers y otros

(2004) documentan la contribución de las diferencias en consumo promedio a la desigualdad total estimada para subdistritos de Ecuador, Madagascar y Mozambique. Ellos demuestran que la contribución entre subdistritos a la desigualdad total estimada varía de un mínimo del 22% en Mozambique a más del 40% en Ecuador (cuadro 2.1). Basándose en un enfoque similar, el Banco Mundial (2004e) reporta que las diferencias entre comunas en Marruecos representan el 40% de la desigualdad total estimada de consumo. La impresión general es que las diferencias espaciales entre localidades representan una porción mayor de la desigualdad total a medida que aumenta el número de localidades. El análisis confirma que para algunos países el aspecto espacial de la desigualdad es considerablemente importante. Esta conclusión es válida, y aún con más fuerza a nivel global, donde la contribución entre países a la desigualdad global es pasmosa (capítulo 3).

Otros estudios y metodologías corroboran el resultado de que las diferencias espaciales dentro de los países son importantes. Utilizando datos de familias agricultoras de la China rural, Jalan y Ravallion (1997) identifican “trampas espaciales de pobreza”, donde las áreas más pobres tienen menos provisiones de bienes públicos esenciales (como vías) y, como resultado los hogares del área experimentan menor productividad de sus inversiones. Distintos estudios hallan efectos espaciales sobre los estándares de vida, incluso neutralizando las características familiares no geográficas. Ravallion y Wodon (1999) demuestran que el lugar de residencia es un determinante importante de la pobreza en Bangladesh. También observan que pueden distinguirse diferencias espaciales importantes aun dentro de áreas urbanas –los hogares del distrito de Dhaka están mucho mejor librados que los de otros distritos urbanos.

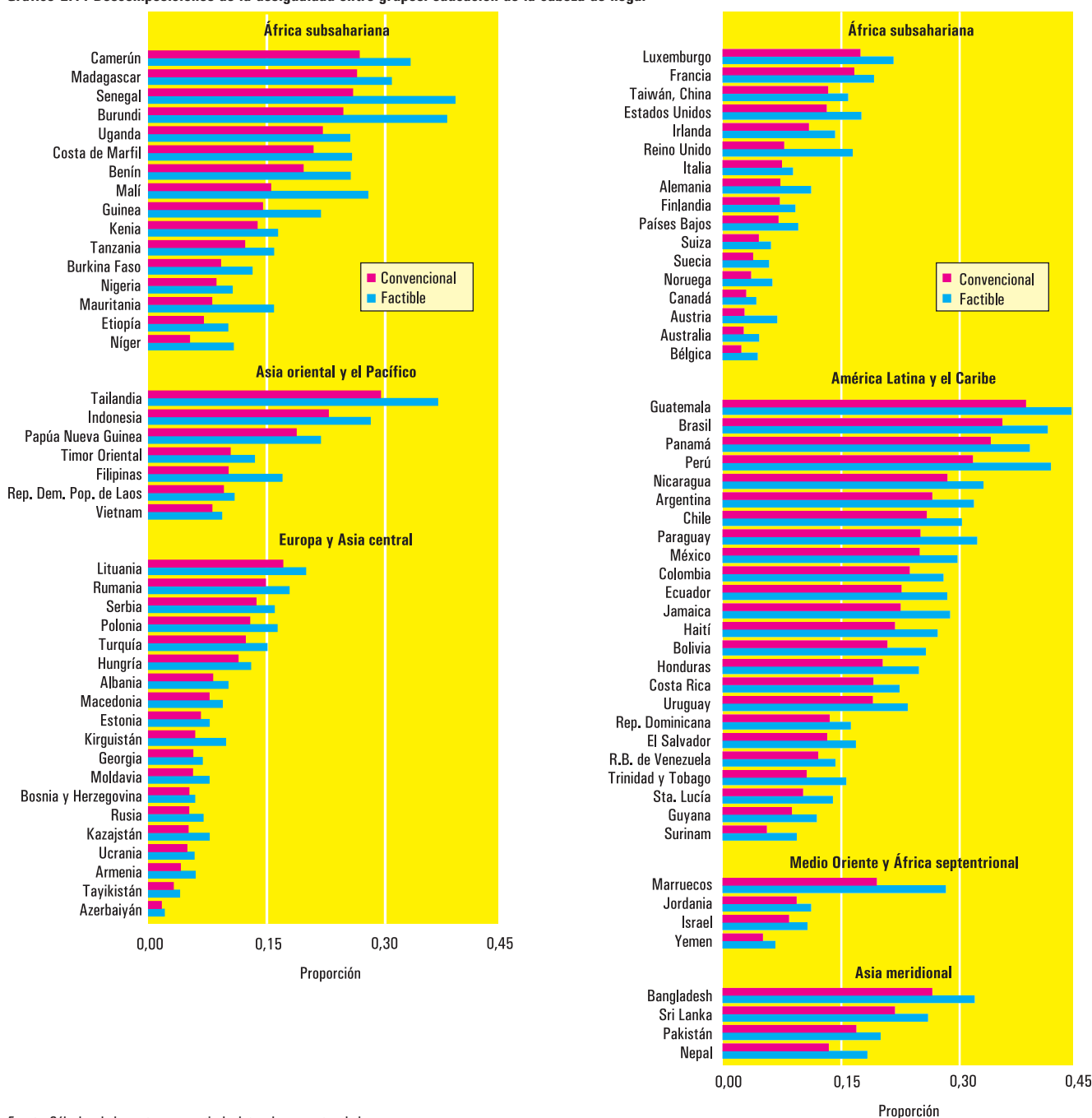
Muchos estudios sugieren que las diferencias espaciales de ingresos están impulsadas por la política. En China, Kanbur y Zhang (2001) encuentran una polarización mensurable entre regiones del interior y costeras, en la que factores no relacionados con la geografía física –desarrollo de industria pesada en ciertas provincias, apertura comercial e inversión gubernamental en las regiones costeras– están asociados con una desigualdad interregional creciente. Escobal y Torero (2003) comparan el Perú costero con las tierras altas y encuentran que el gasto promedio per cápita varía notablemente y que esta variación está asociada con menores y más débiles servicios de infraestructura en las tierras altas.

El papel de la infraestructura es, entonces, central. Aunque no se discute que la geografía física también puede influir directamente en la pobreza, la asociación entre variación geográfica en la pobreza y variación geográfica en el acceso a infraestructura, es típicamente fuerte. En concordancia, se afirma que la influencia de la ubicación geográfica regional sobre la desigualdad disminuirá a medida que mejore el acceso a los servicios de transporte y comunicaciones; estar geográficamente aislado pesará menos porque las mejoras en infraestructura ayudarán a compensar la distancia.<sup>10</sup>

### Relación entre diferencias de grupo y desigualdad

Como es claro por lo dicho aquí, nuestro interés en la contribución de las diferencias de grupo a la desigualdad total va más allá de las consideraciones normativas de ecuanimidad y justicia. Pensamos también que las diferencias entre grupos explican resultados finales de la desigualdad total, particularmente la reproducción de las desigualdades a lo largo del tiempo. La idea básica es que las diferencias entre grupos en desigualdad de ingresos, por ejemplo, tenderán también a espejarse en las diferencias entre grupos en desigualdad de salud y de educación –y en la agencia de los grupos para influenciar sus circunstancias–. Así, estas

Gráfico 2.11 Descomposiciones de la desigualdad entre grupos: educación de la cabeza de hogar



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de encuestas de hogares.

Cuadro 2.1 Descomposición de la desigualdad entre y dentro de las comunidades

Nivel de descomposición	Número de comunidades	Desigualdad intra-grupo (porcentaje)	Desigualdad entre grupos (porcentaje)
Ecuador	1.579	58,8	41,2
Madagascar	1.248	74,6	25,4
Mozambique	424	78,0	22,0

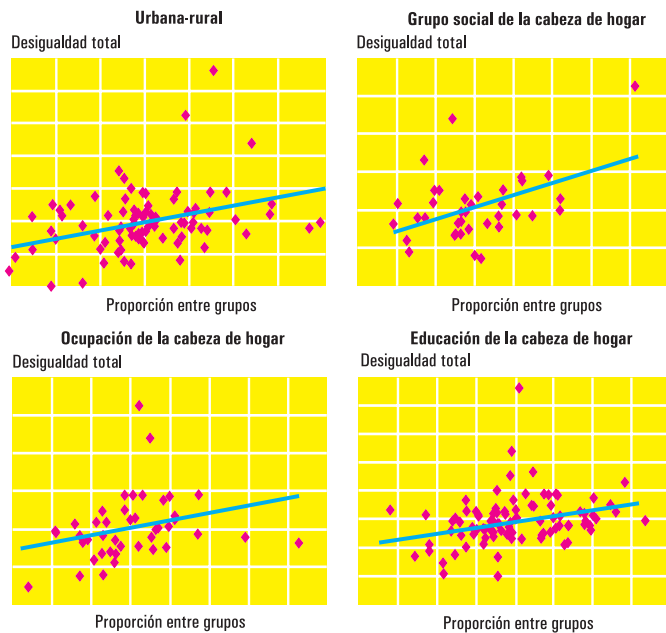
Fuente: Elbers y otros, 2004.

Nota: Nuestras comunidades en Ecuador son zonas en áreas urbanas y parroquias en áreas rurales. En Madagascar son *firiasana* (comunidades) y en Mozambique son puestos administrativos. Las descomposiciones se hacen utilizando la metodología convencional.

diferencias de grupo se reforzarán mutuamente. Las diferencias de grupo en educación, por ejemplo, se traducirán en diferencias en ingresos y en poder y participación políticos. A su vez, estas desigualdades afectarán las desigualdades de salud entre grupos, las cuales pasan a desigualdades en educación, y así sucesivamente. El resultado son las “trampas de desigualdad”. Un corolario de esta idea es que para moderar los niveles de desigualdad total podría requerirse abordar la reducción de las diferencias entre grupos.

Es difícil documentar sistemáticamente este papel instrumental de las diferencias de grupo. El gráfico 2.12 ilustra un intento. La desigual-

**Gráfico 2.12 La ubicación, la educación y los grupos sociales pueden hacer una diferencia: regresiones de la desigualdad total sobre las proporciones de desigualdad entre grupos en diferentes características de los hogares**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de encuestas de hogares.

Nota: Las regresiones incluyen, como controles (X), modelos de áreas regionales y un modelo de medida de bienestar (Y/C). Las proporciones del componente de desigualdad entre géneros y entre edades de las cabezas de hogar, y entre regiones de un mismo país no fueron significativas.

dad total se correlaciona con la participación entre grupos para la muestra de países de los gráficos 2.10 y 2.11, neutralizando los factores de región y de si el indicador subyacente de bienestar es ingreso o consumo. En la mecánica del cálculo no hay nada que fuerce a que la desigualdad total se correlacione con la participación atribuible a las diferencias entre grupos. Sin embargo, para esta muestra de países, la mayor desigualdad total está asociada con una mayor participación entre grupos de la desigualdad total, la cual es atribuible a la división rural-urbana, a diferencias entre grupos sociales, a diferencias en educación y (débilmente) a diferencias en clase general de ocupación de la cabeza de hogar.<sup>11</sup>

Una interpretación de estos resultados es que las diferencias entre grupos representan, y posiblemente explican, una porción nada insignificante de la desigualdad total. Esto es congruente con el tema general de este informe: que las diferencias de grupo se refuerzan mutuamente y de ese modo contribuyen a replicar la desigualdad a lo largo del tiempo. Pero estas simples correlaciones, aunque llamativas, podrían estar apuntando hacia otros procesos y, de por sí, no pueden excluir otras explicaciones en competencia.

### *Desigualdad y crecimiento, estructura económica y comercio*

Hasta la fecha, la exploración sistemática del impacto que tienen las participaciones entre grupos sobre la desigualdad total no ha sido un tema mayor de la investigación empírica. Un interrogante de más vieja data en economía ha sido cómo evoluciona la desigualdad con el desarrollo económico en general. El trabajo pionero de Kuznets en la década de 1950 lanzó una enorme cantidad de trabajo empírico sobre esta cuestión, lo cual estimuló mucho debate. Todavía no hay consenso sobre una

relación sistemática entre los procesos de crecimiento de la industrialización y la urbanización a largo plazo, y la desigualdad general (recuadro 2.6).

Estudios entre países también han analizado la relación entre desigualdad y estructura económica. Bourguignon y Morrison (1990), por ejemplo, sostienen que “los países en desarrollo que están comparativamente dotados de recursos minerales y tierra (clima), tienden a ser menos igualitarios que los otros, aunque la distribución de la tierra puede contrarrestar el efecto de la ventaja agrícola comparativa”. Ellos encuentran que la diferencia de productividad de la fuerza laboral entre la agricultura y el resto de la economía es un poderoso factor explicativo de diferencias en la desigualdad de ingresos en una cantidad de países en desarrollo entre los años setenta y ochenta.<sup>12</sup>

Un gran cuerpo de literatura también ha explorado la relación entre apertura comercial y desigualdad, pero no ha llegado a un consenso. Por ejemplo, Dollar y Kraay (2002 y 2004), no encuentran ningún efecto de la apertura comercial sobre la desigualdad, mientras que Lundberg y Squire (2003) sí lo hallan. Ravallion (2001) y Milanovic (2002) reportan que a bajos niveles de ingresos la apertura puede incrementar la desigualdad, pero que este efecto se revierte a altos niveles de ingresos.

### *Tendencias*

La discusión anterior destaca los muchos mecanismos para plantear hipótesis sobre la forma en que el crecimiento económico agregado y la evolución de diferentes sectores de la economía pueden influir en la desigualdad económica. Las líneas populares de argumentación han enfatizado procesos del tipo Lewis-Kuznets, la competencia entre oferta y demanda relativas de destrezas al tiempo con ajustes de los hogares a la participación, la educación y la fertilidad; las transiciones de sistemas económicos controlados a sistemas orientados por el mercado; y diversas formas de poder y visiones del mundo relacionadas con el poder de negociación. Al final, es difícil identificar una explicación única que lo cubra todo. Hasta hace poco, esto no parecía importar mucho porque existía la percepción general de que la desigualdad no variaba notablemente en períodos cortos.<sup>13</sup> En estudios anteriores, unos cuantos países que tienen datos sobre desigualdad a lo largo de múltiples períodos, indicaron cambios agudos.

*Por países y regiones.* La investigación empírica de la forma en que evoluciona la desigualdad en un país es tema de preocupaciones similares a las relativas a comparaciones de niveles (*ver* recuadro 2.5). Pero hay una creciente sensación de que la impresión de desigualdad estable e invariable de ingresos bien puede ser desorientadora. Unos cuantos ejemplos recientes de desigualdad cambiante merecen mencionarse. En primer lugar, un cuidadoso trabajo de Atkinson (2003) documentó la evolución de la desigualdad en los países de la OCDE durante la segunda mitad del siglo XX. Dicho autor encuentra que en Estados Unidos la desigualdad ha estado aumentando sostenidamente desde principios de la década de 1970 (después de experimentar muy poco cambio, y posiblemente cierto descenso en las décadas anteriores) y que se ha elevado asombrosamente en el Reino Unido desde 1980. Entre 1984 y 1990, el coeficiente Gini en el Reino Unido se aumentó en 10 puntos porcentuales (pero luego no subió más) –incremento sin precedentes para un período tan corto. En todos los demás países de la OCDE, los cambios en la desigualdad han sido menos marcados. Pero en la medida en que las primeras décadas y las de mediados del siglo XX estuvieron asociadas con una desigualdad descendente en estos países, esa tendencia parece haberse detenido para las últimas décadas del siglo.

**RECUADRO 2.6 Repaso de la hipótesis de Kuznets sobre crecimiento económico y desigualdad**

El punto de partida de la literatura que vincula el desarrollo económico y la desigualdad de ingresos se remonta a los conocidos trabajos de dos premios Nobel, W. Arthur Lewis (1954) y Simon Kuznets (1955). Lewis, en su artículo clásico “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor” (Desarrollo económico con provisiones ilimitadas de mano de obra) de 1954, desarrolló un modelo teórico según el cual, en una economía dual, el crecimiento y la acumulación se iniciarían en el sector industrial moderno, donde los capitalistas contratarían a un salario dado y reinvertirían una parte de sus utilidades. El número de trabajadores agrícolas tradicionales dispuestos a pasarse a este sector de alta productividad y altos salarios se asume que habría de ser ilimitado. En este proceso de desarrollo, y hasta tanto prevalecieran estas asunciones, la desigualdad en la distribución del ingreso se habría de incrementar a medida que se elevaran los ingresos promedio. Habría un momento decisivo a raíz del cual la desigualdad descendería de nuevo a medida que fuera terminando el superávit de fuerza de trabajo y la economía dualista se convirtiera en una economía de un sector único, íntegramente industrializada.

Aunque Kuznets no modeló explícitamente los cambios intersectoriales de la población como parte del proceso de desarrollo, sí se basó en ellos para articular su idea básica de una relación de U invertida entre crecimiento económico y desigualdad de ingresos (“curva de Kuznets”). En su discurso presidencial en la Asamblea Anual de la Asociación Económica Americana en 1954, expresó la hipótesis de que en el proceso de crecimiento e industrialización la desigualdad crecería primero, debido al cambio de la agricultura y el campo a la industria y la ciudad, y luego decrecería a medida que

se igualaran los retornos entre sectores. Los datos que Kuznets utilizó para hacer esta afirmación provenían de una larga serie de indicadores de desigualdad para Inglaterra, Alemania y Estados Unidos, y de una única observación oportuna sobre tres países en desarrollo: India, Ceilán (hoy Sri Lanka) y Puerto Rico. Estos eran los datos disponibles en esa época, y Kuznets estaba bien consciente de las limitaciones del respaldo empírico a su argumento; en sus propias palabras, “5% de información empírica y 95% de especulación, parte de ésta posiblemente matizada de deseos intelectuales”.

Kuznets basó su especulación primordialmente en datos longitudinales y pidió que se hicieran estudios profundos de caso del crecimiento económico de las naciones. Pero muchos estudios subsiguientes simplemente utilizaron datos agregados entre países (a menudo no de calidad especialmente alta) y modelos de formato reducido para explorar y respaldar la hipótesis de un inevitable trueque entre desarrollo e igualdad. La curva de Kuznets se convirtió en uno de los factores de moda más citados del estudio de la distribución de ingresos durante casi cuatro décadas.

**Los datos transnacionales pueden ser desorientadores para los procesos dinámicos**

Con el desarrollo de bases de datos mucho más grandes, como la de Deininger y Squire (1996) sobre desigualdad internacional (siguiendo a Fields, 1989), se llevaron a cabo “pruebas” empíricas de la curva de Kuznets. Pero finalmente se entendió que el uso de datos transnacionales para analizar lo que son esencialmente procesos dinámicos, puede resultar muy desorientador. Es más, numerosos estudios han mostrado que las evidencias en favor de la curva de Kuznets no son muy sólidas frente a especificaciones

económicas, composición de las muestras y período de observación. Ver, entre otros, Bourguignon y Morrisson (1989), Fields y Jakubson (1994), Deininger y Squire (1998), y Bruno, Ravallion y Squire (1998). Bruno, Ravallion y Squire (1998), a la vez que se basaron parcialmente en datos transnacionales, analizaron también un país –India– sobre el que ya se disponía de datos de series cronológicas relativamente largas, y tampoco encontraron ningún signo de que el crecimiento incrementara la desigualdad.

El que la curva de Kuznets no se sostenga en la práctica probablemente tenga que ver con el hecho de que los países en desarrollo generalmente no satisfacen las asunciones sobre procesos de migración y desarrollo sectorial subyacentes a la hipótesis. Para explicar las diferencias internacionales en desigualdad de ingresos, es importante analizar más cuidadosamente el vínculo entre desigualdades económicas y otros factores, como dualismo económico, tierra, educación y diferencias regionales.

**Ninguna relación directa entre ingresos y desigualdad**

Para concluir, hoy existe una serie de consenso acerca de que no puede establecerse ninguna relación directa entre ingresos y desigualdad. Como afirma Kanbur (2000) en su exhaustiva revisión de la literatura sobre la curva de Kuznets, en el *Manual de distribución de ingresos*: “Nos parece mucho mejor concentrarnos directamente en las políticas o la combinación de políticas que hayan de generar crecimiento sin efectos distributivos adversos, en vez de basarnos en la existencia o inexistencia de relación de forma reducida, agregativa, entre ingreso per cápita y desigualdad”.

Fuente: creación de los autores.

En segundo lugar, la desigualdad en China fue notablemente más alta al final de los años noventa que lo que había sido a principios de los ochenta. En general, las evidencias recientes en Asia Oriental sugieren que la desigualdad se ha elevado más rápidamente en la segunda ronda de economías asiáticas de alto crecimiento –como China y Vietnam– que lo que se observó en la primera ronda –Hong Kong (China), República de Corea, Malasia, Singapur y Taiwán (China). Todavía no es claro el cuadro completo de los factores que hay detrás de este proceso. Aunque es probable que parte de la historia esté ligada a transferencias intersectoriales, como lo enfatiza Lewis (recuadro 2.6), Ravallion y Chen (2004) indican que en China la desigualdad creció a máxima velocidad durante los períodos en que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza fueron lentos. Ellos afirman que China no respalda verdaderamente la visión de que con crecimiento rápido y reducción de la pobreza, la creciente desigualdad sea inevitable.

En tercer lugar, Asia Meridional generalmente ha sido percibida como una región donde la desigualdad es relativamente baja. Esto posiblemente se deba, en parte, a la medición de la desigualdad por el consumo. Asimismo, en esta región la visión prevaleciente ha sido que la desigualdad cambia poco con el tiempo. Pero esa percepción de desigualdad baja y estable en Asia Meridional también ha sido desafiada. En India, el país más grande de la región, queda cierta incertidumbre

con respecto a la forma en que ha evolucionado la desigualdad, debido a los muy publicitados problemas concernientes a la comparabilidad de los datos a lo largo del tiempo.<sup>14</sup> Las mejores estimaciones disponibles sugieren que en este país la desigualdad ha estado creciendo, pero sin ninguna evaluación sólida de la medida en que lo ha hecho.<sup>15</sup>

Como quiera que sea, en Bangladesh, Nepal y Sri Lanka, datos recientes y confiables muestran incrementos muy grandes de la desigualdad a finales de los años ochenta y en los noventa. En Bangladesh, se ha documentado que la desigualdad de ingresos (por contraposición a la igualdad de consumo) aumentó de un Gini de 0,30 a uno de 0,41 entre 1991 y 2000.<sup>16</sup> En Sri Lanka el incremento de la desigualdad de consumo ha sido muy similar, de 0,32 a 0,40 entre 1990 y 2002.<sup>17</sup> Y en Nepal, la Comisión de Planeación ha producido estimaciones que sugieren que la desigualdad de consumo se elevó de 0,34 a 0,39 entre 1995-96 y 2003-04.<sup>18</sup> Solamente en Pakistán no es clara la evolución de la desigualdad, debido a dificultades de comparabilidad de los datos.

En otras regiones del mundo el cuadro reciente de las tendencias en desigualdad es más difícil de resumir. En cuanto a América Latina, De Ferranti y otros (2004) indican que la desigualdad se incrementó en casi todos los países, en un margen considerable, durante la “década perdida” de 1980. Pero durante los años noventa sólo continuó aumentando en cerca de la mitad de los países de la región, y lo hizo menos rápida-

mente. Los autores observan que, en Argentina, la desigualdad aumentó agudamente durante el período de crecimiento y durante los años de crisis. En Brasil y México, la década de 1990 vio pequeños descensos. En Europa oriental y Asia central, los cambios en la desigualdad a principios de los noventa, asociados con la transición a la economía de mercados, han sido difíciles de documentar sistemáticamente, de acuerdo con el Banco Mundial (2000c), debido a problemas de datos. Entre 1998 y 2003, la desigualdad de consumo bajó en los países de la antigua Unión Soviética (a excepción de Georgia y Tayikistán), mientras que en los países del este y del sur europeos no hubo ninguna tendencia clara (Banco Mundial, 2005a). En África y el Medio Oriente es difícil señalar tendencias generales, en gran medida debido a problemas con la comparabilidad de los datos a lo largo del tiempo.

¿Hasta qué punto nuestro examen de niveles y tendencias en desigualdad de ingresos es relevante para los temas de este informe? Al informe le interesan muchísimo los cambios en las desigualdades en ingresos y en otros aspectos específicos, siempre que éstos aspectos estén asociados con cambios en las desigualdades subyacentes de oportunidades. Por ejemplo, una desigualdad de ingresos ascendente en Rusia durante los años noventa, es de interés precisamente debido a su fuerte asociación con una influencia política y una captura del Estado crecientes.

Pero este no es inevitablemente el caso. Un estudio reciente de Bourguignon, Ferreira y Lustig (2005) sobre la dinámica de distribución de los ingresos en seis países de Asia oriental y América Latina, descompone la dinámica de distribución de ingresos en las fuerzas motrices subyacentes. Los autores muestran que interacciones complejas y específicas por país, entre poderosos fenómenos sociales y económicos subyacentes, significan que las experiencias distributivas tengan que evaluarse país por país. Por ejemplo, las mejoras en educación (para igualar oportunidades) pueden estar asociadas en un caso con una descendente desigualdad de ingresos –Brasil o Taiwán, China– y en otro con desigualdad ascendente –Indonesia o México. Nuestra evaluación de las implicaciones que los cambios en la desigualdad de ingresos tienen para la equidad, diferirá entonces de un país a otro.

**Entre generaciones.** Nuestra evaluación también dependerá del grado en que las desigualdades se transmitan entre generaciones. El estudio de transmisión intergeneracional del bienestar no es simple, debido a la escasez de bases de datos que contengan información sobre varias generaciones de adultos de la misma familia. Son raros los datos de largos períodos y en las encuestas no siempre se hacen preguntas acerca de los antecedentes familiares de los individuos (los datos de Brasil descritos en el recuadro 2.1 son una excepción). Con relativa facilidad puede captarse información sobre la educación u ocupación de varias generaciones, en cuestionarios sobre el pasado. Pero para los individuos, la información acerca de otros aspectos, como los ingresos, las entradas por trabajo e incluso la clase de salud de generaciones anteriores, no es fácil de recordar (cuánto más, si se tiene en cuenta que esa información cambia a lo largo de una vida). La escasez de datos intergeneracionales es particularmente desconcertante en los países en desarrollo. Aun cuando suele pensarse que la persistencia de desigualdades por generaciones es mucho más aguda en los países en desarrollo, los estudios sobre movilidad intergeneracional en el mundo en desarrollo siguen siendo pocos y muy distanciados uno de otro.

Incluso si existen datos, diferencias de metodología y de los datos averiguados suelen limitar el campo para comparaciones entre países. La medida más generalizada de movilidad intergeneracional en la literatura económica es la elasticidad intergeneracional de los ingresos de

trabajo, o la elasticidad de los ingresos de trabajo de los hijos con los ingresos de trabajo de sus padres. Esta medida generalmente se saca de una regresión logarítmica lineal de las entradas de trabajo de los hijos (aunque podría ser también ingresos o años de escolaridad) sobre los ingresos de trabajo observados de los padres (o su valor predecible utilizando esa otra información, que es educación u ocupación). Mientras más se acerque a cero la elasticidad, más móvil se supone que es la sociedad. Esta elasticidad ha sido ampliamente utilizada en la literatura estadounidense, donde los datos longitudinales son relativamente abundantes. Y para efectos de comparabilidad, también se ha calculado en la mayoría de los últimos estudios de otros países.<sup>19</sup>

Hasta hace poco se pensaba que las estimaciones de la elasticidad intergeneracional de los ingresos de trabajo era de alrededor de 0,4 en Estados Unidos, lo que sugería una sociedad razonablemente móvil en términos de ingresos.<sup>20</sup> Pero más recientemente, Mazumder (2005) utiliza nuevos datos y técnicas econométricas modernas para corregir fluctuaciones transitorias en los ingresos por trabajo –muestra que las estimaciones de elasticidad intergeneracional antes estaban inclinadas hacia abajo en alrededor del 30%. Él sostiene que para Estados Unidos la estimación verdadera está en algún punto alrededor de 0,6.

Una elasticidad intergeneracional de 0,6 en comparación con 0,4, pinta un cuadro de movilidad radicalmente distinto en la sociedad norteamericana. Por ejemplo, significa que una familia cuyas entradas de trabajo sean la mitad del promedio nacional, necesitaría cinco generaciones en vez de tres para poder cerrar sustancialmente la brecha. Obviamente, una diferencia de dos generaciones, o alrededor de cincuenta años, es verdaderamente sustancial y sugiere la necesidad de examinar políticas que fomenten mayor movilidad.<sup>21</sup>

En análisis paralelos, estimaciones de movilidad intergeneracional en Canadá, Finlandia o Suecia, entre otros, han tendido a reportar elasticidades cercanas a 0,2 o inferiores, lo que sugiere que estas sociedades son considerablemente más móviles que Estados Unidos. Un estudio relativamente temprano de la movilidad en el Reino Unido (Atkinson, Maynard y Trinder 1983) reporta una elasticidad de 0,43, mientras que uno más reciente, de Dearden, Machin y Reed (1997) estima una elasticidad de 0,57. Estos estudios indican que en el Reino Unido la gente tiene más o menos la misma movilidad que en Estados Unidos. Debido a las limitaciones de datos, sobre los países menos desarrollados apenas se han llevado a cabo unos pocos estudios excepcionales sobre elasticidades intergeneracionales de entradas de trabajo. Éstos proveen evidencias de una movilidad relativamente baja.<sup>22</sup>

En otra revisión de literatura sobre diferencias entre países en movilidad intergeneracional de ingresos de trabajo, Solon (2002) se pregunta si hay algún vínculo entre la desigualdad de corte transversal dentro de una generación y la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Aunque en Estados Unidos y el Reino Unido la desigualdad de corte transversal es mayor que en Suecia o Finlandia; Canadá también tiene una desigualdad relativamente alta. Las evidencias necesarias para proporcionar una respuesta clara a esta pregunta son todavía fragmentarias, y únicamente “la investigación continuada (sobre evidencias internacionales de movilidad intergeneracional) mejorará nuestra comprensión de por qué la transmisión intergeneracional del estatus económico es fuerte en algunos países y débil en otros”.<sup>23</sup>

Los mecanismos de transmisión intergeneracional de desigualdades diferirán entre países y entre distintos grupos de población dentro de los países. Como ya se dijo, Mazumder (2005) señala niveles más bien bajos de movilidad intergeneracional en Estados Unidos. Él también destaca una importante dimensión racial en esta limitada movilidad y encuentra evidencias de inmovilidad sustancial en los extremos de la distribu-



ción. Demuestra que de los individuos cuyos padres estuvieron en el decil inferior de la distribución de ingresos de trabajo, el 50% estará por debajo del percentil 30 y el 80% por debajo del percentil 60. Él encuentra que las evidencias son congruentes con la hipótesis de que esa inmovilidad “puede deberse a la incapacidad de las familias de invertir en el capital humano de sus hijos debido a la falta de recursos”. En contraste, más del 50% de los individuos cuyos padres estuvieran en el decil más alto, permanecerán por encima del percentil 80, y dos tercios estarán por encima de la mediana.

En otro estudio de Estados Unidos, Hertz (2005) confirma los hallazgos de Mazumder (y otros) sobre la magnitud de la elasticidad intergeneracional. Él muestra evidencias de que lo que determina esa elasticidad es fundamentalmente la tasa especialmente baja de movilidad de las familias negras del extremo inferior de la distribución de ingresos. Mientras que sólo el 17% de los blancos nacidos en el decil inferior de ingresos familiares permanece allí en la vida adulta, la cifra correspondiente para los negros es del 42%. Hertz encuentra, además, que las transiciones “de los harapos a la riqueza” del cuartil inferior al superior tenían menos de la mitad de probabilidades para las familias negras que para las blancas. Y provee evidencias de que esa brecha de movilidad entre negros y blancos no “se altera apreciablemente al neutralizar los años de escolaridad de los padres”. Por último, ofrece evidencias de que en el extremo inferior de la distribución los ingresos de los hijos negros no son sensibles a pequeños cambios en los ingresos de los padres. Para recapitular, las medidas de resumen sugieren que incluso en países desarrollados como Estados Unidos y el Reino Unido, la movilidad intergeneracional es en realidad limitada. En estos países la investigación ha destacado heterogeneidades importantes en los patrones de reproducción de diferentes desigualdades entre grupos de población. Sobre la mayoría de los países en desarrollo es poco lo que se sabe acerca de la movilidad intergeneracional de ingresos. Pero dadas las agudas desigualdades basadas en grupos, en muchos países en desarrollo, parece que no hay base suficiente para esperar mucha movilidad intergeneracional.

### Agencia y equidad: desigualdades de poder

La discusión anterior planteó explícitamente la pregunta de en qué forma se determinan y reproducen las desigualdades. Señaló el papel po-

tencialmente importante de las diferencias de grupo en este proceso. Este enfoque del proceso y de los factores que explican la persistencia de la desigualdad a lo largo del tiempo, pone en primer plano qué tanta desigualdad tiene sus raíces en instituciones más profundas de la sociedad—instituciones de ejercicio del gobierno, acceso a la tierra, control de la fuerza laboral, regulación del mercado. El capítulo 6 se refiere en mayor detalle al surgimiento y a los efectos de esas instituciones. Aquí nos fijamos en diferentes clases de evidencias—y tradiciones de análisis—para discutir la desigual capacidad de las personas para influir en la forma que adquieren estas instituciones, y las consecuencias de instituciones no igualitarias en términos de continuidad de la desigualdad en esas capacidades. Para la pobreza, las desigualdades de capacidad para forjar la institución o sociedad, pueden ser tan importantes como las desigualdades en salud, ingresos y educación.<sup>24</sup>

Un estudio reciente de las desigualdades en ejercicio del gobierno en cuatro bajos fondos de Delhi, encontró que el acceso de los habitantes de esos sectores al gobierno formal está más a la mano de los mejor librados y de quienes tienen buenas redes de contactos.<sup>25</sup> Los líderes comunitarios de estos bajos fondos facilitan el acceso primordialmente a los miembros de su casta y los moradores de esas áreas tienden a delegar la custodia de sus intereses a líderes comunitarios con mayor educación. El estudio concluye que, debido a que el acceso de los habitantes de los bajos fondos de Delhi a la burocracia y a la representación política es fundamentalmente privilegio de los mejor librados y mejor conectados, las decisiones de los oficialmente responsables de la formulación de políticas no buscan representar los intereses de los bajos fondos como un todo, de manera que producen intervenciones que no se dirigen a los más necesitados. Así, la falta de “voz” ampliamente distribuida tiene como resultado patrones de asignación de recursos y generación de ingresos que están lejos de ser igualitarios.

La naturaleza de esta capacidad desigual puede captarse mediante el concepto sociológico de agencia. Agencia se refiere a la capacidad de las personas de transformar o reproducir esas instituciones societarias. Parte de esta capacidad es consciente—como cuando los grupos de interés cabildan por un cambio de la legislación sobre tenencia de la tierra, o cuando las mujeres se niegan a aceptar leyes referentes al matrimonio, que las ponen sistemáticamente en desventaja. Otra parte es inconsciente—por ejemplo, cuando la gente se involucra en transacciones de tierras sin cuestionarlas, reproduce las instituciones de tenencia de la

#### RECUADRO 2.7 *Agencias e instituciones no equitativas en Pakistán*

Un Informe de Desarrollo Humano recientemente terminado sobre Pakistán, ofrece abundante documentación del parcializado impacto distributivo de la corrupción (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2003). El Informe observa que la corrupción eleva los costos de conseguir que las cosas se hagan—para establecer un nuevo negocio, para atravesar fronteras, para obtener una licencia de conductor. En Pakistán, estos costos recaen primordialmente sobre los menos capaces de pagarlos: los pobres. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de Pakistán, el 16,7% de los extremadamente pobres reportaron el pago de un soborno para operar su empresa comercial, soborno de 6.800 rupias en promedio. Solamente el 6,7% de los no pobres pagaban un soborno, de 9.300 rupias. En las áreas rurales el contraste es todavía más

desconcertante: el 20% de los extremadamente pobres pagaban un soborno, mientras que sólo el 4,3% tenía que hacerlo. En las áreas urbanas los extremadamente pobres pagaban en promedio 8.700 rupias en sobornos, mientras que los no pobres solamente pagaban 1.200 rupias.

Patrones similares surgen en la mediación de disputas. Los extremadamente pobres no sólo pagan un precio más alto que los no pobres para buscar una resolución, sino que además tienen menos probabilidades de obtener un resultado final satisfactorio (38,5% contra 80,8%). Ciertamente, la tarifa que los extremadamente pobres tienen que pagar suele ser más alta que su ingreso familiar anual, lo que hace que muchos tengan que optar por sufrir las consecuencias de una disputa aunque evidentemente tengan la razón. Además, los extremadamente pobres

reciben menos asistencia de la policía (los representantes más inmediatos del sistema judicial formal), la cual participa en la atención de apenas el 1% de sus disputas, contra casi el 5% de las disputas de los no pobres. Los pobres perciben que la policía será lenta e ineficiente en el manejo de sus casos, y frecuentemente experimentan acoso descarado e intimidación. Hasta para denunciar un caso de secuestro en la policía, hay que pagar un soborno. En estas situaciones, difícilmente es de sorprender que los pobres encuentren más expedito tomar la ley en sus manos, lo que en muchas áreas urbanas crea cantidad de nuevos problemas relacionados con violencia y vigilancia de bandas.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003).

### RECUADRO 2.8 *Legados de discriminación y reproducción de las desigualdades y la pobreza entre los batwas en Uganda*

Los batwas, quienes en muchas partes son descritos como pigmeos, viven en el este de Uganda, el este de la República Democrática del Congo y Ruanda. Por lo menos desde 1951, cuando Edward Tyson concluyó que los pigmeos no eran humanos sino más bien simios o monos, ellos han sido objeto de estereotipos negativos. Sufren múltiples formas de agotamiento de activos y un amplio rango de formas de discriminación, situación ésta que las acciones públicas empeoran a veces. Aunque son tradicionalmente habitantes de la selva, en los años treinta los británicos buscaron expulsarlos para crear reservas forestales. En 1991, las autoridades del Parque Nacional de Uganda incrementaron los esfuerzos por forzar al cumplimiento de esta exclusión de las áreas forestales. Pese a que el Banco Mundial –que estaba financiando parte del trabajo de las autoridades del parque– exigió que el gobierno evaluara el impacto sobre las comunidades nativas y observara procedimientos definidos de

indemnización, estas medidas no tuvieron suficientemente en cuenta las fuentes de poder entre los batwas y otros grupos afectados, ni contemplaron las preferencias batwas. Todas las comunidades fueron consideradas como uniformes, práctica ésta que las autoridades posteriormente reconocieron que “no tenía en cuenta las realidades de los batwas y que los dejaba sin nada” (Zaninka, 2003, 170).

Lugareños no batwas se resistieron a esfuerzos de darles una indemnización más apropiada a estos nativos. Una Evaluación Participativa de la Pobreza (EPP) destacó la persistente discriminación al describir a los batwas como un “grupo de gente que es despreciado” y que “no tiene ningún medio de producción como tierra, crédito o entrenamiento. Otros grupos étnicos de Kisoro los consideran como un pueblo sin ningún derecho”. Esto conduce a formas cotidianas e institucionalizadas de exclusión, por las que los batwas sufren discriminación en el acceso tanto a espacios como a servicios

públicos. Mientras que unos batwas responden a esto organizándose, otros lo hacen de maneras que –si bien son racionales y autoprotectoras– suelen reproducir el grado en que son excluidos. La misma EPP reporta que algunos niños batwas dijeron no asistir a la escuela porque era muy agresiva para ellos. Al preguntarle a una niña qué quería hacer una vez que terminara la escuela, ella contestó que deseaba ser “una lavandera”. La discriminación y el perjuicio disminuyen la capacidad de imaginar y de aspirar a un futuro diferente.

El repudio y la discriminación también pueden llevar a los batwas a autoexcluirse de la esfera pública. La EPP observa que ningún batwa asistió a los ejercicios de la encuesta. Lugareños no batwas explicaron: “los batwas jamás vendrían a reuniones como éstas, así que no tiene caso movilizarlos”.

*Fuente:* Moncrieffe, 2005, citando informes de Evaluaciones Participativas de la Pobreza.

tierra y los mercados de tierras. Cuando un grupo en desventaja acepta su desventaja como “dada por hecho”, el efecto es permitir que continúen existiendo las relaciones que crean esa desventaja.

La asimilación personal de la desventaja lleva a formas de agencia viciadas que perpetúan las desigualdades. De las desigualdades de agencia provienen desigualdades de poder, voz y autoconfianza –una gran parte de nuestra historia (recuadro 2.7). Las desigualdades de agencia son tanto productos de instituciones dominantes como fuentes de esos arreglos institucionales. El mantenimiento de tales arreglos refleja y produce a la vez la distribución de poder entre la gente. Pero al igual que en salud, educación e ingresos, esta distribución puede cambiar –y lo ha hecho. Ciertamente, a menudo ha cambiado en relación con cambios en estas otras distribuciones.

### *Asimilación interna de desventajas y desigualdades de agencia*

Trabajos recientes sobre habitantes de barrios bajos en India<sup>26</sup> (y en otras partes)<sup>27</sup> sugieren que una forma clave de impotencia de los pobres incluye vivir con “términos negativos de reconocimiento”. Este concepto subraya las condiciones y restricciones dentro de las cuales los pobres negocian las normas mismas que enmarcan su vida social. Ser tan rutinariamente vilipendiados por funcionarios gubernamentales, empleadores y conciudadanos –y enfrentar tan enormes obstáculos para el progreso– significa que, con el tiempo, los grupos excluidos llegan a someterse a normas sobre ellos mismos y su situación “cuyo efecto social es menguar más su dignidad, exacerbar su desigualdad y ahondar su falta de acceso a bienes y servicios materiales”.<sup>28</sup> En estas circunstancias, a los pobres no solamente se los discrimina persistente y abiertamente. Sus problemas se complican y consolidan más por su aparente complicidad en ello, su “preferencia de adaptación”<sup>29</sup> por ocupaciones domésticas y su adscripción a normas y comportamientos serviles que no sirven más que para perpetuar su impotencia. Circunstancias materiales aterradoras, expectativas racionales sobre sus limitadas perspectivas de movilidad ascendente, y fuertes creencias acerca de la legitimidad e inmutabilidad de su situación, conspiran para crear un círculo vicioso del cual a los pobres puede resultarles muy difícil escapar (*ver* recuadro 2.8).<sup>30</sup>

Las trampas de desigualdad pueden ser causa de crimen y violencia. En primer lugar, la gente que percibe su pobreza como permanente es susceptible de dejarse llevar por impulsos hostiles en vez de la búsqueda racional de sus intereses. En segundo lugar, la sensibilidad a la desigualdad, especialmente de aquellos que se sienten atrapados en el fondo, puede conducir a tácticas más arriesgadas, como el crimen, cuando las ganancias esperadas de actividades socialmente legítimas son pobres. En tercer lugar, la gente puede ser particularmente sensible a las desigualdades de grupo. Por ejemplo, si la heterogeneidad racial y la desigualdad de ingresos están correlacionadas y consolidan distinciones de estatus en una sociedad, esto puede significar potencial para la violencia. Finalmente, como afirma elegantemente Merton (1938):

...cuando un sistema de valores culturales enfatiza, virtualmente por encima de todo lo demás, ciertos símbolos *comunes* de éxito *para la población en general*, a la vez que su estructura social limita rigurosamente o elimina completamente el acceso a modos aprobados de adquirir estos símbolos, *para una parte considerable de la misma población*,... esto desemboca en un comportamiento antisocial a considerable escala. (La cursiva refleja el énfasis original).

La falta de movilidad ascendente en una sociedad, combinada con un alto reconocimiento a la holgura económica, tiene como resultado la anomia –un rompimiento de estándares y valores.<sup>31</sup>

### *Desigualdades cambiantes de agencia y poder institucional entre grupos*

La desigualdad de agencia suele conducir a instituciones que reproducen esa desigualdad. Pero estas relaciones no son inmutables. Hay bastantes casos en que las intervenciones –por parte de la sociedad civil, funcionarios públicos reformistas, actores externos, instituciones religiosas y otros– han dado más autoconfianza y firmeza a los grupos en desventaja; han trabajado en contra de la asimilación personal de las desventajas, y han creado nuevos canales para que los grupos excluidos ejerzan el poder de voz con mayor efecto. Estos cambios mejoran los términos de reconocimiento para los impotentes: éstos vienen a ser reconocidos por grupos más poderosos que de otro modo no los recono-

rían en absoluto, lo que conduce al empoderamiento de los grupos en desventaja en los dominios económico, social y político.

El empoderamiento puede ocurrir de muchas maneras.<sup>32</sup> El cambio típicamente se da a través de la interacción entre las oportunidades de acción creadas por las estructuras políticas dominantes y la capacidad de los grupos pobres y de medianos ingresos de comprometerse. La “estructura política de la oportunidad” —que determina las posibilidades de acción— es en sí misma una función de la apertura de la institución política, la coherencia y las posiciones de las élites, y la efectividad de los gobiernos para implementar cursos de acción aprobados. La capacidad de los grupos subordinados está influenciada por su capital “económico” —su educación y sus recursos económicos—, su “capacidad de aspirar”, y la capacidad estrechamente asociada con la anterior, de organizarse.<sup>33</sup>

En Indonesia, el Programa de Desarrollo de Kecamatan (KDP) ilustra el cambio que ocurre a través de la acción desde arriba y desde abajo: el proyecto está dirigido a mejorar los términos de reconocimiento y la agencia política de grupos marginados, y crear nuevas instituciones para que la mayor agencia conduzca a cambios materiales en los patrones de inversión pública. En consonancia con el proceso de democratización que está en marcha en Indonesia, la fuente del cambio proviene más de la política pública que de la acción no gubernamental, lo que permite que el proyecto opere a gran escala (*ver* también, en foco de atención 4, ejemplos de cambios ocurridos a nivel local).

Un estudio reciente<sup>34</sup> de la eficacia del KDP en cuanto a desafiar y cambiar los términos de reconocimiento de los participantes, sugiere que el proyecto sí provee a los lugareños una serie de rutinas de deliberación para un manejo más equitativo de los conflictos que inevitablemente disparan.<sup>35</sup> Estas rutinas introducen a los actores marginales en espacios más equitativos de compromiso con actores más organizados e influyentes. Pero la creación de esta capacidad de manejo de conflictos entre grupos marginales depende de algo más que el sólo forjar rutinas de colaboración. Requiere también un conjunto de reglas —definidas por el KDP— que limiten el ejercicio injusto del poder por parte de grupos dominantes. Con el KDP cultivando la colaboración y puntos tangibles de poder político para los grupos marginados, entre los resultados se cuentan una escuela o una clínica médica en buen funcionamiento y, lo que es igualmente importante, un estilo de (re)definición y defensa del grupo.

Los cambios en agencia de pueblos indígenas de Ecuador, desde los años sesenta, son otro ejemplo en el que la movilización ascendente vino a cambiar estructuras nacionales y locales. Estos cambios son claros tanto a nivel local como nacional. En la década de 1960, en la provincia andina de Chimborazo, el pueblo *quechua* nativo sufrió múltiples privaciones. Fue objeto de formas cotidianas de violencia y de dominio y racismo en sus interacciones con otros grupos étnicos y con las autoridades.<sup>36</sup> El poder estaba concentrado en el triunvirato de terrateniente, sacerdote y autoridad gubernamental. Mucha de la fuerza laboral nativa estaba atada a grandes propiedades rurales en las que a veces las relaciones laborales eran violentas y los retornos del trabajo eran manifiestamente injustos. La esperanza de vida era corta, el alcoholismo severo, y el acceso de los niños a la educación y a la salud, agudamente limitado.

Ahora, al comienzo del siglo XXI, los nativos ocupan varias alcaldías y tienen mayoría de concejales en varios municipios. El prefecto de la provincia también es quechua. Similarmente, a nivel nacional, antiguos líderes de organizaciones nacionales del pueblo nativo hoy son ministros. Y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador tiene el control del directorio de educación bilingüe, el consejo de desarrollo indígena y la oficina de salud indígena. Además, jugó gran parte de la negociación y administración de un Programa Nacional para el Desa-

rollo de Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos apoyado por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola del Banco Mundial. Como quiera que se calculen, en Ecuador las relaciones de poder han cambiado, se han vuelto más equitativas; los indígenas están participando más cabalmente (y más equitativamente) en su sociedad.

### La trampa de desigualdad para la mujer

La desigualdad de oportunidades en salud, educación, bienestar económico y agencia política puede observarse a primera vista en casi todos los países en desarrollo. Las secciones anteriores hicieron énfasis en que estas diferentes manifestaciones de falta de equidad en general no son independientes entre sí, y que esta interdependencia puede replicar las desigualdades a lo largo del tiempo. Esta interrelación puede ilustrarse vívidamente examinando la naturaleza y las implicaciones de la desigualdad que entrapa a muchas mujeres de los países en desarrollo.

Hombres y mujeres de todo el mundo tienen un acceso desconcertantemente diferente a los bienes y las oportunidades, reforzado por normas y estructuras sociales desiguales que perpetúan las diferencias de género por siglos. La desigualdad de género afecta directamente el bienestar de la mujer y la toma de decisiones en casa, lo que afecta las inversiones en los hijos y en el bienestar familiar (recuadro 2.9).

La desigualdad de género es la “trampa de desigualdad” arquetípica. Casi todas las sociedades tienen normas que preservan el orden social prevaleciente, al delinear papeles y esferas de influencia diferentes para hombres y mujeres. La esfera masculina está típicamente por fuera del hogar, en el mercado laboral y las interacciones sociales que elevan el estatus y el poder de la familia. La esfera femenina habitualmente está dentro del hogar —cuidando del trabajo de la casa y la crianza de los hijos, y contribuyendo a la estabilidad familiar. De manera que las actividades de las mujeres sirven primordialmente como insumos para el bienestar colectivo de la familia, en tanto que los hombres están ostensiblemente en su centro —son los que se ganan el pan para ella y su vínculo con el mundo en general donde se determina el estatus económico y social.

Los sistemas de maridaje y parentesco preservan estas estructuras de patriarcado. Casi todas las sociedades son “patrilocales”, de manera que la mujer, al casarse, deja la casa de sus padres y se va a la de su esposo. Así, el matrimonio puede considerarse como un marco que sirve para intercambiar mujeres entre familias, y las decisiones de matrimonio se toman con la mira puesta en asegurar que este intercambio de mujeres prometa la máxima ganancia para ambas familias. La familia del hombre es el punto de referencia, en tanto que la mujer es sencillamente un insumo de los procesos para que los hogares controlados por los hombres generen retornos económicos y sociales.<sup>38</sup>

La herencia tiende a ser coherente con este patrón. Casi todas las sociedades no son solamente patrilocales; son también patrilineales, donde la herencia y los derechos de propiedad se traspasan primordialmente a los hombres. La mayoría de los países, fuera de Europa y Asia central, y América Latina y el Caribe, limitan los derechos de herencia de la mujer.<sup>39</sup> Algunos tienen legislación que garantiza la igualdad en leyes sobre herencia. Pero a menudo estas leyes no se hacen cumplir y la autoridad real sobre las decisiones relativas a la herencia permanece en manos de los ancianos y los jefes del pueblo, quienes siguen prácticas consuetudinarias que discriminan a la mujer.

Casi todos los países cuyas leyes de herencia no son equitativas, tienen también regímenes no igualitarios de derechos de propiedad.<sup>40</sup> Ciertamente, la vasta mayoría de los propietarios de tierra son hombres.<sup>41</sup> Muchas sociedades agravan esto negándole a la mujer el derecho al di-

### RECUADRO 2.9 Razones de sexo y "mujeres desaparecidas"

La desigualdad de género es causa de que muchas sociedades demuestren cierta preferencia por los hijos varones. Pero la "preferencia por el hijo" es tan fuerte que tiene como resultado un exceso sustancial de mortalidad infantil femenina en algunas partes de Asia Oriental y Meridional —lo que lleva al fenómeno que Amartya Sen denomina "mujeres desaparecidas". (Sen, 1990). En China e India, la práctica del infanticidio femenino fue registrada hace por lo menos un siglo, y en la República de Corea e India se han documentado altas razones de sexo infantil (proporción de varones a mujeres de menos de 4 años de edad) desde que se hicieron los primeros censos modernos. En contraste, en el sureste asiático y en casi todo el resto del mundo en desarrollo parece no haber mucha preferencia por el hijo varón.

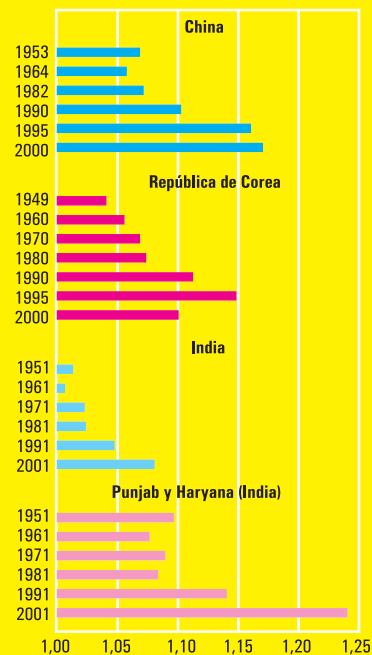
Las razones de esto parecen desprenderse de sistemas rígidos de herencia patrilínea. Mientras que la mayoría de las sociedades niegan derechos de herencia a la mujer, en otras partes del mundo hay cierta flexibilidad en estas reglas. En la Europa y el Japón campesinos, por ejemplo, las mujeres podían heredar tierras siempre que sus padres no tuvieran ningún hijo varón. Pese a las leyes igualitarias, en China, la República de Corea y el noroeste de India prácticas consuetudinarias permiten que un hombre, en caso de no tener hijos varones, adopte uno de otro sangre. En el pasado también le habría sido posible tomar otra esposa. La motivación impulsora es emplear cualesquiera medios posibles para continuar

la línea familiar masculina. Así, las hijas son subvaloradas.

Durante el embarazo, la selección de sexo puede llevar al aborto de fetos femeninos, lo que se refleja en razones de sexo de nacimiento que son más masculinas que la tasa biológica de 105 varones por cada 100 niñas. La selección de sexo también puede darse mediante infanticidio, aunque los datos dificultan distinguir entre aborto e infanticidio selectivos. El tercero y más común de los mecanismos es la negligencia y otras prácticas cuyo resultado son mayores tasas de mortalidad de niñas que de varones durante la primera infancia.<sup>37</sup>

En China, intensos esfuerzos del gobierno produjeron un breve mejoramiento de la razón de sexo durante el período 1953-64 (ver gráfico a la derecha). Pero desde los años 1980 ha subido sostenidamente. En la República de Corea, los sorprendentes descensos sólo en la última década han sido evidentes —quizá debido a mejoras en las oportunidades del mercado laboral para la mujer. India, como un todo, no tiene razones de sexo infantiles que sean muy diferentes de las de muchas otras partes del mundo. Pero el noroeste del país ha visto ciertas tendencias particularmente preocupantes; las razones de sexo ascendieron agudamente entre 1981 y 2001, mucho de ello atribuible a la mayor incidencia de selección de sexo por aborto. Otras partes de India, especialmente el sur, tienen mercados laborales más equitativos y menores restricciones sobre la movilidad y la herencia para la mujer.

Razones de sexo infantil (de recién nacidos hasta cuatro años de edad) en China, República de Corea, India y Punjab y Haryana, 1950-2000



Fuente: Das Gupta y otros (2003).

vorcio. Esta desigualdad en los regímenes de derechos de propiedad persiste incluso en países donde la producción agrícola depende fuertemente del trabajo de la mujer, como sucede en muchos de África subsahariana. En Camerún, las mujeres constituyen más del 51% de la población y hacen más del 75% del trabajo agrícola, pero se estima que tienen menos del 10% del total de títulos de tierras.<sup>42</sup> Entonces, si las mujeres trabajan en fincas, normalmente lo hacen en fincas de propiedad de hombres.

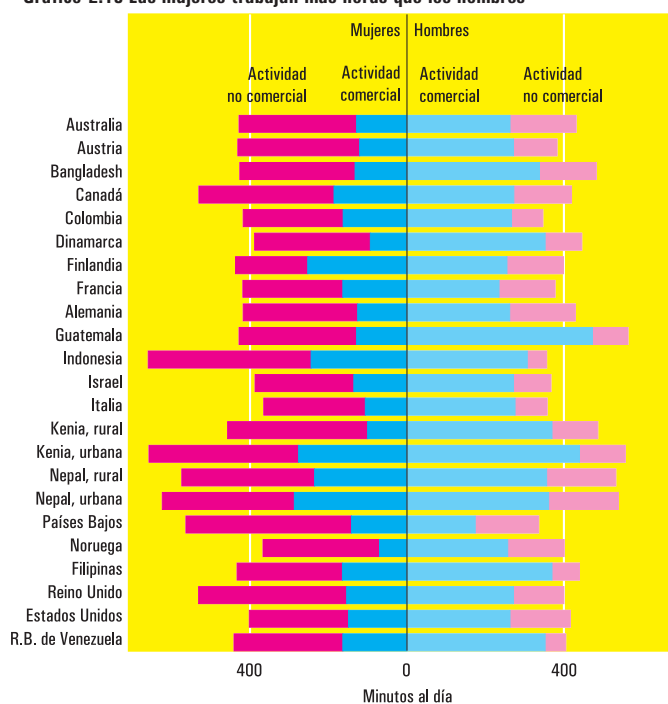
Además de negárseles derechos de herencia y de propiedad, en muchas sociedades las mujeres enfrentan limitaciones a su movilidad. Por ejemplo, en el estado de Uttar Pradesh, en el norte de India, cerca del 80% de las mujeres necesita permiso del marido para ir a un centro de salud, y el 60% tiene que pedir permiso antes de poner un pie fuera de su casa.<sup>43</sup> Estas restricciones a la movilidad pueden ser impuestas socialmente, como es el caso del *gunghat* entre los hindúes, o haber sido sancionadas por la religión, como por ejemplo el *pardab* entre los musulmanes. Esas prácticas no sólo son socialmente obligadas, sino que pueden ser asimiladas por la mujer, quien las trata como marcas de comportamiento honorable. Estas normas las transmiten los padres a sus hijos, asegurando así su continuidad por generaciones; en muchas sociedades son ejecutadas por mujeres mayores de la comunidad.<sup>44</sup>

Las restricciones a la movilidad y las reglas de parentesco y herencia ayudan a determinar las percepciones sociales relativas al papel de la mujer. Si a la mujer se le dirige social y económicamente a concentrar su atención y energía en actividades dentro del hogar, esto no es simple-

mente lo que los hombres esperan de ella; es también lo que las demás mujeres esperan de ella. En mucho del mundo en desarrollo, la participación de la mujer en el mercado laboral es más una función de la adversidad que una elección activa —porque el esposo no puede ganar ingresos suficientes o debido a un revés imprevisto, como la enfermedad de un hijo. Mujeres bengalíes lo describen en esta forma: "los hombres trabajan para sostener a sus familias, las mujeres trabajan por necesidad".<sup>45</sup> Mujeres de todo el mundo participan en una buena cantidad de actividades del mercado a cambio de un salario, pero tienen que continuar haciendo casi todos los oficios del hogar (gráfico 2.13). En esa forma, tienen que exprimir el tiempo, ya que gastan más horas en el trabajo, tanto dentro como fuera de la casa, que los hombres.

Debido a que los factores sociales y económicos determinan que las opciones de vida de la mujer estén más en el matrimonio que en los mercados laborales, los padres invierten menos en el capital humano que ellas tienen. En todo el mundo en desarrollo las mujeres tienen muchas menos probabilidades que los hombres de matricularse en la escuela secundaria y en la universidad.<sup>46</sup> Por eso, típicamente trabajan en ocupaciones menos lucrativas. Es más, los propios mercados laborales pueden ser discriminatorios, al pagar menos a las mujeres que a los hombres por el mismo trabajo. Por estas razones, aun cuando las mujeres participen en el mercado laboral, ganan menos que los hombres. Bajas entradas por trabajo son otro elemento que desanima a las mujeres para entrar al mercado laboral, lo que perpetúa los roles sociales tradicionales.

Gráfico 2.13 Las mujeres trabajan más horas que los hombres



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1995.

Nota: Los datos se refieren a Bangladesh rural en 1990, Colombia urbana en 1983, Guatemala rural en 1977, Indonesia urbana en 1992, Kenia rural en 1988, Kenia urbana en 1986, Nepal rural en 1978, Nepal urbano en 1978, Filipinas rurales en 1975-77, Venezuela urbana en 1983, Australia en 1992, Austria en 1992, Canadá en 1992, Dinamarca en 1987, Finlandia en 1987-88, Francia en 1985-86, Alemania en 1991-92, Israel en 1991-92, Italia en 1988-89, Países Bajos en 1987, Noruega en 1990-91, Reino Unido en 1985 y Estados Unidos en 1985.

### Desigualdad en el hogar

Durante largo tiempo los economistas no reconocieron debidamente que la desigualdad de género tiene un impacto en el hogar, y los modelos de hogar asumían que las decisiones las tomaba una persona —sin ninguna cabida para opciones diferentes entre los esposos. La consecuencia de esta visión del mundo no es solamente académica. Por ejemplo, sugiere que las intervenciones de política que procuran aliviar la pobreza no deben molestarse en el objetivo de género; o sugiere que los impuestos no afectan la asignación de los recursos dentro de la familia.

Ahora los economistas cuestionan esta visión, desarrollando modelos de toma de decisiones familiares que permiten contemplar desigualdad entre los esposos. Los nuevos modelos comienzan con la asunción de que los hogares son eficientes, en el sentido de tomar las decisiones que maximizan el uso de los recursos familiares. Con esta asunción, los modelos muestran que la participación de un cónyuge en los recursos del hogar está determinada por dos factores. El primero es la opción de respaldo económico para el cónyuge en caso de divorcio —aquí tendrían peso las leyes sobre herencia, propiedad y divorcio. El segundo es el tamaño relativo de la contribución del cónyuge a los ingresos del hogar, el cual se determina por sus oportunidades en el mercado laboral.<sup>47</sup> Si los esposos y las esposas tienen diferentes preferencias, un incremento de las opciones externas de la mujer o de sus oportunidades en el mercado laboral reflejaría decisiones de consumo más en línea con las preferencias de ella.

El trabajo econométrico confirma que un incremento del valor relativo de la mujer y un mejoramiento de sus opciones de respaldo econó-

mico tienen efecto sobre los patrones de consumo.<sup>48</sup> La salud de los niños brasileños mejora cuando la mujer tiene en sus manos ingresos no laborales adicionales.<sup>49</sup> En el Reino Unido, cuando la legislación aseguró que los subsidios familiares por hijo se les pagaran directamente a las madres, tendieron a elevarse los gastos en ropa para los niños.<sup>50</sup> En Bangladesh y Sudáfrica, las mujeres que aportan más activos al matrimonio incrementan los gastos del hogar en educación de los hijos.<sup>51</sup> Los patrones parecen indicar que cuando las mujeres salen mejor libradas, los hijos se benefician más que cuando los hombres salen mejor librados. La forma más obvia de explicar el poder de negociación y la participación, es asumir que las mujeres intrínsecamente se preocupan más por los hijos que los hombres, pero esto tiene el riesgo de ser tautológico.

Quizá la explicación pueda beneficiarse de la comprensión de que las diferencias sociales y económicas por fuera del hogar pueden tener peso no solamente para determinar el poder de negociación, sino también en las percepciones socialmente determinadas de lo que los hombres y las mujeres consideran importante. Si los hombres y las mujeres ocupan esferas de influencia diferentes “por fuera” y “en casa”, parece tener sentido que las mejoras en los ingresos de las mujeres hayan de tener un mayor impacto en las inversiones en la familia. En contraste, las mejoras en el ingreso de los hombres tienden más a producir actividades de socialización por fuera de casa y compras que reflejan estatus social.

Otra consecuencia de esta separación entre papeles interno y externo es que las desigualdades en casa se manifiestan también en diferencias en el acceso a información, las cuales pueden utilizarse para manipular las negociaciones intrafamiliares. En un estudio etnográfico de trabajadores de la confección en Bangladesh, Kabeer (1997) encontró que hombres y mujeres trataban de controlar la información acerca de sus ingresos proveídos por el cónyuge, para poder hacer compras sin consultar con el otro. También es posible que las mujeres duden en compartir información con sus esposos o en colaborar eficientemente en el cultivo de sus terrenos, para conservar el control sobre su propiedad. Al estudiar las fincas de propiedad de hombres y las de propiedad de mujeres en Ghana, Udry (1996) encontró que, neutralizando los demás factores, las fincas de propiedad de mujeres eran menos productivas que las de propiedad de hombres. Cuando los cónyuges no comparten información o manipulan el flujo de información, evidentemente no están usando óptimamente sus recursos. En otras palabras, el comportamiento intrafamiliar no es eficiente —lo que contradice una asunción importante de los modelos económicos.

La violencia doméstica tan extendida es otro tipo de ineficiencia familiar. Datos recientes de la Organización Mundial de la salud (OMS) muestran que la violencia tanto física como sexual está muy extendida en diversas partes del mundo (cuadro 2.2). Una razón importante de la violencia doméstica es que permite a los maridos instituir un régimen de terror para controlar el comportamiento de sus esposas. En India, Bloch y Rao (2002) encuentran que los esposos usan sistemáticamente la violencia como un medio para obtener una dote mayor de sus esposas. Este uso “instrumental” de la violencia es ampliamente aceptado tanto entre hombres como entre mujeres. Las encuestas han revelado que grandes porcentajes de encuestados de los países en desarrollo reportan que los hombres tienen derecho de golpear a sus mujeres cuando ellas les responden o les desobedecen.<sup>52</sup>

La desigualdad de género es, entonces, el resultado de un conjunto de desigualdades económicas, sociales, culturales y políticas superpuestas que se refuerzan mutuamente. Éstas son causa de que la mujer tenga menos acceso a derechos de propiedad, riqueza y educación —y limita su acceso a los mercados laborales y a esferas de actividad por fuera de su casa—. Esto, a su vez, restringe su capacidad para influir en las decisio-

**Cuadro 2.2 Porcentaje de mujeres que alguna vez han sido objeto de violencia física o sexual por parte de un compañero íntimo**

	Violencia física	Violencia sexual
Bangladesh, rural	42	
Brasil, urbano	27	10
Etiopía, rural	49	59
Namibia, urbana	31	17
Perú, rural	62	47
Samoa	41	20
Serbia y Montenegro	23	6
Tanzania, urbana	33	23
Tailandia, rural	34	29

*Fuente:* Datos no publicados del Estudio Multinacional de la OMS sobre Salud de la Mujer y Violencia Doméstica contra la Mujer, tomados de una presentación hecha por Claudia García Moreno ante la Conferencia del Banco Mundial sobre Violencia basada en el género. La publicación del informe comparativo final está en proceso.

*Nota:* Los datos corresponden a diferentes períodos. Los de Brasil, Perú y Tailandia son de 2000. Se desconoce el período de referencia para Bangladesh, Etiopía, Namibia, Samoa, Serbia y Montenegro y Tanzania.

nes del hogar. Otra cosa que limita esta influencia son las asimetrías de información en el hogar y el uso de la violencia para controlar el com-

portamiento de la mujer. Todo esto mantiene claramente demarcados los roles de la mujer y del hombre, los cuales se reproducen naturalmente de una generación a otra.

Hay ciertos signos de que cambios en los mercados laborales e intervenciones del Estado pueden romper esta trampa de desigualdad. El desarrollo de la industria de la confección en Bangladesh ha producido un incremento agudo y visible del acceso de la mujer a un mercado laboral lucrativo, expandiendo con ello su capacidad para influir en las decisiones del hogar.<sup>53</sup> Mayores salarios para las mujeres parecen compensar prácticas restrictivas como la del purdah, reduciendo los límites a la movilidad física de la mujer e incrementando su influencia en la toma de decisiones en el hogar.<sup>54</sup> La globalización ha expandido las oportunidades para las mujeres en Mumbai y ha incrementado su acceso a la escuela.<sup>55</sup> Un estudio comparativo de Filipinas, Sumatra y Ghana, encontró que los patrones de herencia de la tierra y las inversiones en educación escolar se han tornado más igualitarias gracias a los cambios en las oportunidades del mercado laboral para las mujeres.<sup>56</sup> Y aunque China, República de Corea e India comenzaron con estructuras sociales similarmente discriminatorias, la intervención del Estado ha mejorado la equidad de género mucho más en China que en República de Corea o en India.<sup>57</sup>

# La equidad desde una perspectiva global

Al examinar la desigualdad de oportunidades dentro de los países, el capítulo anterior enfatizó las “circunstancias predeterminadas”, u opciones de vida que escapan al control personal de la gente, como distintas de sus “esfuerzos” y “talentos” como individuos. Una de estas circunstancias es el lugar de nacimiento de una persona. En muchos países, el acceso a servicios básicos de salud pública, por ejemplo, es significativamente menor en las áreas rurales que en las urbanas. Eso puede significar mucho para la supervivencia durante el primer año de vida —en Río de Janeiro la tasa de mortalidad infantil en 1996 fue del 3,3%, esto es, menos de la mitad de la del nororiente de Brasil, del 7,4%.

Pero, así como nacer en un pueblo rural o en una ciudad es una circunstancia que debería ser irrelevante para las posibilidades de vida de una persona, nacer en un determinado país es otra. ¿Por qué es objetable, digamos, que la mujer turca tenga oportunidades y resultados finales inferiores en comparación con el hombre turco, pero no es objetable si la comparación se hace entre hombres turcos y mujeres inglesas? Después de todo, en muchos aspectos del bienestar existen diferencias de primer orden en las oportunidades y resultados finales entre los ciudadanos de diferentes países; en algunos casos, diferencias más grandes que las que se dan entre diversos grupos dentro de los países.

Este capítulo trata de responder a dos preguntas. La primera es ¿qué tanto determina el país natal las oportunidades que uno tenga en la vida? La segunda es, ¿significa hoy el país natal menos que en el pasado cercano o distante para las oportunidades de vida? Para responder a estos interrogantes, nos referimos a desigualdades en salud, educación, ingresos y poder en el terreno global. Mostramos que las desigualdades entre países son asombrosas pese a algunas mejoras que se han dado en el transcurso del tiempo.

## Ejemplos y conceptos

No cabe duda de que vivimos en un mundo que tiene desigualdades masivas en cuanto a las oportunidades de vivir una vida libre, saludable y realizada. Como dice Angus Deaton,

estamos viviendo con desigualdades abrumadoras, por las que los pobres del mundo mueren de SIDA y, a nivel más general, gente pobre de todo el mundo muere de enfermedades que son *fácilmente prevenibles* en cualquier otro medio, incluidos los hospitales y clínicas del primer mundo que atienden a los ricos de los países pobres.<sup>1</sup>

En 2000, la esperanza de vida de un niño nacido en Sierra Leona (37 años) o en Botsuana (39 años) era menos de la mitad que la de uno nacido en Estados Unidos (77 años).<sup>2</sup> El promedio de escolaridad (independientemente de la calidad escolar) de un individuo nacido en un país subsahariano entre 1975 y 1979, es menos de 6 años, pero en los países

de la OCDE es más de 12 años. Las desigualdades en ingresos son también altas entre individuos de diferentes partes del mundo.<sup>3</sup>

¿Cómo vemos las grandes mejoras promedio del mundo contra este cuadro de desigualdades inaceptables entre países? Sen (2001) describe el actual estado del mundo a la vez que defiende una distribución más justa de los frutos de la globalización: “Aun cuando el mundo es incomparablemente más rico que nunca, el nuestro es un mundo de extraordinaria privación y desigualdad abrumadora”. Él argumenta, que el que haya habido o no algunos logros para todos no es tan importante como el que la distribución de las ganancias haya sido o no justa. Las desigualdades en abundancia —y en poder político, social y económico entre países— son esenciales para el debate sobre globalización. En la medida en que la repartición de las ganancias potenciales derivadas de la globalización sea injusta a los ojos de muchos, las desigualdades descritas en este capítulo serán consideradas inaceptables. Esto, pese al hecho de que la pobreza absoluta ha disminuido en las dos últimas décadas, aunque de ninguna manera uniformemente.

Para poner en perspectiva las desigualdades globales en bienestar, conviene examinar dos países de los extremos opuestos del espectro —Malí, uno de los países más pobres del mundo, y Estados Unidos, uno de los más ricos. Un bebé nacido en Malí en 2001 tenía aproximadamente el 13% de posibilidades de morir antes de cumplir un año, y esta probabilidad descendía sólo ligeramente (al 9%) aun cuando el bebé naciera en una familia del quintil más alto de la distribución de activos. En contraste, un bebé nacido en Estados Unidos en ese mismo año tenía menos del 1% de posibilidades de morir durante su primer año de vida. El cuadro de mortalidad de menores de cinco es aún más aterrador: el 24% de los niños no llegarán a los cinco años en Malí, cosa que sucederá a menos del 1% de los niños estadounidenses. Incluso un niño nacido en el quintil más rico de Malí tiene más de 16 veces las probabilidades de un estadounidense promedio de morir antes de los cinco años.

El cuadro no es mejor para educación. El estadounidense promedio nacido entre 1975 y 1979 ha completado más de 14 años de escolaridad (aproximadamente lo mismo para hombres que para mujeres y en zonas urbanas que en rurales), mientras que la escolaridad promedio para la misma cohorte de Malí es de menos de 2 años y la femenina es menos de la mitad de la masculina, y en las áreas rurales es virtualmente nula. Si se considera la calidad de la educación recibida, las desigualdades en logros de aprendizaje posiblemente sean mucho mayores.

Entonces, no es de sorprender que muchos ciudadanos de Malí, después de haber sobrevivido a muchas penurias en su infancia y sin mucha educación, escasamente logren ganarse la vida como adultos, viviendo en promedio con menos de US\$2 diarios (US\$54 al mes) en 1994. En comparación, el estadounidense promedio ganaba US\$1.185 mensuales, o sea más de 20 veces lo que el malí promedio.

Si bien probablemente hay cierto consenso en que las desigualdades en salud, educación, ingresos y poder son muy grandes a nivel global, hay mucho menos acuerdo acerca de si las cosas han mejorado o empeorado. ¿Es el país de origen más o menos pertinente hoy para las opciones de vida que se tienen al nacer, que hace 20, 50 o 200 años? El debate sobre las desigualdades en diversas dimensiones del bienestar y su relación con la globalización se está acalorando mientras usted lee este Informe.<sup>4</sup> Ciertamente es más difícil afirmar que las desigualdades se incrementaron o que decrecieron con el tiempo. Antes hay que contestar varias preguntas: ¿desigualdad de qué, con respecto a qué período, utilizando qué concepto de desigualdad? Aunque hay evidencias de convergencia acerca de las oportunidades en salud y educación, y de divergencia (o por lo menos falta de convergencia) acerca de los ingresos, estos resultados no pueden afirmarse sin muchas calificaciones y advertencias. El recuadro 3.1 introduce algunos conceptos subyacentes que es necesario aclarar.

### Desigualdades globales en salud

Las distribuciones internacionales no ponderadas y ponderadas de esperanza de vida al nacer (ignorando la distribución de la esperanza de vida al nacer, dentro de los países) muestran ambas “picos gemelos” claros en 1960.<sup>7</sup> Los datos muestran que 50 países tenían una esperanza de vida de entre 35 y 45 años, 41 países tenían una esperanza de vida de entre 65 y 75 años, y en el medio de la distribución había una masa relativamente pequeña.

Para 1980, el modo de distribución de izquierda se había reducido considerablemente en tamaño. Las distribuciones empezaron a verse más inclinadas hacia la derecha, más unimodales, especialmente en la distribución internacional ponderada: 73 países tenían una esperanza de vida de entre 65 y 75, en comparación con 31 países entre 55 y 65 años, y 35 países entre 45 y 55. Pero para 2000, las dos modalidades volvieron a ser evidentes, especialmente en la distribución no ponderada, si bien la masa es mayor en la modalidad derecha de la distribución.

En 1980, en cuatro regiones –Medio Oriente y África septentrional, Asia oriental (excluidos China y Japón), Asia meridional, y África subsahariana– la esperanza de vida estaba por debajo del promedio mundial.<sup>8</sup> Entre 1980 y 2000, incrementos rápidos en la esperanza de vida en las tres primeras de estas regiones redujeron la desigualdad global, en tanto que el descenso de la esperanza de vida en África subsahariana en los años noventa impulsaron la desigualdad ensanchando la cola inferior de la distribución. Para 2000, solamente Asia meridional y África subsahariana estaban por debajo del promedio mundial y la diferencia en la esperanza de vida al nacer entre estas dos regiones se había incrementado de 5,8 años a 15,6. La desigualdad entre países declinó hasta principios de la década de 1990 y luego, para el año 2000, se volvió a incrementar a su nivel de 1980. El gran descenso en la esperanza de vida al nacer en África subsahariana contrarrestó sobradamente el efecto reductor de la desigualdad generado por el crecimiento en Asia meridional en los años 1990.

Durante un período más largo (1820–1992) Bourguignon, Levin y Rosenblatt (2004a) muestran enormes ganancias en la esperanza de vida al nacer (al subir de aproximadamente 27 años a 61), al principio desigualmente distribuidas y luego más niveladas en tres olas entre finales del siglo XIX y 1990. Las décadas de mejora persistente en la esperanza de vida al nacer se detuvieron pasmosamente en la década de 1990 (cuadro 3.1). La desigualdad entre los países en desarrollo es tan alta como no lo fue nunca desde 1960.

Entonces, hay cierta convergencia de un largo período con respecto a la esperanza de vida al nacer, aunque en los años noventa hay pérdidas

significativas en África subsahariana, causadas principalmente por el SIDA, y en algunos países de Europa y Asia central.<sup>9</sup> Al estar los países desarrollados llegando a un límite biológico en la cima de la distribución, y muchas regiones poniéndose a la par con ellos, la desigualdad de esperanza de vida en el mundo vendrá a ser más una función de los cambios en salud y crecimiento demográfico en África subsahariana –salvo una catástrofe de primer orden en salud en cualquier otra parte del mundo. (Al final de capítulo volvemos sobre este tema). Pero por ahora sigue habiendo dos mundos que tienen esperanzas de vida significativamente diferentes: la brecha entre África subsahariana y Europa y Norteamérica en 2000 es mayor de lo que era en 1950.<sup>10</sup>

Los resultados finales en salud, incluso de los ciudadanos ricos de los países pobres, continúan muy por debajo del promedio de los países de la OCDE. Por ejemplo, para todos los países cuyo PIB per cápita promedio está por debajo del umbral de US\$2 diarios, la tasa de mortalidad del 20% más rico de la población es más de 10 veces el promedio de 6 años de la OCDE.<sup>11</sup> Aunque ciertamente esto mismo sucede con muchos otros indicadores es difícil hacer afirmaciones sobre qué tan grandes son las diferencias entre países en comparación con las desigualdades dentro de los países. A diferencia de la literatura sobre desigualdad de ingresos, no existen prácticas aceptadas para descomponer las desigualdades en salud en los componentes de dentro de los países y entre países.<sup>12</sup>

No obstante, consideremos un simple ejercicio mental. En los 45 países en desarrollo de los cuales se tenía una encuesta demográfica y de salud en 2000, 4,9 millones de muertes infantiles pudieron haberse evitado de haber elevado sus niveles de mortalidad infantil al promedio de la OCDE. Pero si se hubiera eliminado la brecha de mortalidad infantil entre los ricos y los pobres dentro de cada uno de los mismos países, reduciendo la tasa de mortalidad infantil para todos al nivel del decil más alto, se habrían evitado 3,1 millones de muertes infantiles.<sup>13</sup> Mientras que la tasa promedio de mortalidad infantil para los ricos de estos países pobres es casi 5 veces mayor que el promedio de la OCDE, parece que eliminar las diferencias entre los ricos y los pobres dentro de los países (mejorando la salud de los pobres), por lo menos en este caso particular, nos adelantaría dos tercios del camino hacia el número total de muertes evitables (moviendo a toda la gente hacia el promedio de la OCDE).

Entonces, aunque sigue habiendo grandes diferencias en los resultados finales de salud entre los países y dentro de ellos, no es posible hacer afirmaciones definitivas sobre el peso relativo de estos componentes en las desigualdades globales de salud. Sin embargo, puede decirse que no existe ninguna presunción clara de que las desigualdades entre países empequeñezcan las que hay dentro de ellos. Este descubrimiento, como lo veremos más adelante en este capítulo, contrasta agudamente con el relativo a ingresos, pero es congruente con el que se refiere a educación.

**Cuadro 3.1 Los incrementos en la esperanza de vida al nacer se ralentizaron muy sensiblemente en los años noventa**

	1960	1970	1980	1990	2000
Media	53,4	57,4	61,0	64,0	64,8
Coefficiente de variación	0,233	0,203	0,183	0,173	0,194
Theil-T	0,027	0,021	0,017	0,016	0,020
Theil-L	0,028	0,022	0,018	0,017	0,021

Fuente: Schady, 2005.

Nota: Theil-L y Theil-T son dos medidas de desigualdad que pertenecen a la clase entropía general, con parámetros 0 y 1, respectivamente (no ponderados).



### RECUADRO 3.1 *Tres conceptos de desigualdad en competencia: global, internacional e interpaíses*

Con respecto a las ganancias en bienestar derivadas de la globalización, los dos lados del debate suelen hacer afirmaciones que son diametralmente opuestas al examinar los mismos datos. Si bien hay diferencias y problemas con los datos, la discrepancia general de las visiones sobre el tema parece emanar del hecho de que los dos lados no comparten los mismos valores acerca de lo que constituye una distribución justa de las ganancias de la globalización.

Contemplamos aquí tres conceptos diferentes de desigualdad, con base en Milanovic (2005) y Ravallion (2004a). Ambos autores, lo mismo que el debate sobre globalización en general, discuten estos “conceptos en competencia” en el dominio de los ingresos. Pero tales conceptos pueden extenderse a otras dimensiones, como salud y educación (especialmente al tratarse de desigualdad entre países). Las conclusiones que se saquen en cada una de estas dimensiones del bienestar dependen entonces del concepto de desigualdad adoptado. Es imposible que los dos lados se comuniquen sin aclarar primero estos conceptos.

¿Se ha incrementado la desigualdad global de ingresos, o no? Antes de poder contestar esto, tenemos que definir lo que queremos decir con desigualdad *global* y cómo difiere de lo que llamaremos desigualdad *internacional* e *interpaíses*.

#### **Desigualdad global: olvida las fronteras**

**nacionales; cada persona tiene su ingreso real**  
La desigualdad global es fácil de definir: olvide sencillamente los países, alinee todos los ciudadanos del mundo y calcule la desigualdad en la distribución de sus ingresos reales, ajustada por paridad de poder adquisitivo.<sup>5</sup> Las medidas de desigualdad global que pertenecen a la clase general de entropía, como una desviación logarítmica de la media o índice de Theil, pueden descomponerse nítidamente en desigualdad atribuible a desigualdades entre personas dentro de cada país y las diferencias medias de ingresos entre países (Shorrocks 1980).

La desigualdad dentro de los países es lo que sería la desigualdad general si no hubiera diferencias de consumo promedio entre países, sino que cada país tuviera su nivel real de desigualdad. La desigualdad entre países puede interpretarse que mide lo que sería el nivel de desigualdad en el mundo si toda la gente dentro de cada país tuviera el mismo nivel de consumo (el promedio del país). La desigualdad total en el mundo es la suma de estas dos partes, y las razones de las respectivas partes a la desigualdad total constituyen una medida de la contribución porcentual de la desigualdad entre países y dentro de los países a la desigualdad total.

#### **Desigualdad internacional: cada persona tiene el ingreso medio de su país**

A todo lo largo del resto del informe, a esta desigualdad entre países la denominamos desigualdad internacional; esto es, la desigualdad en la distribución de todos los ciudadanos del mundo, pero en la que a cada persona se le asigna el ingreso promedio de su país y no su propio ingreso.

La desigualdad global se calcula sencillamente sumando la desigualdad internacional a la desigualdad dentro de los países.

#### **Desigualdad interpaíses: cada país tiene un ingreso representativo como su ingreso promedio**

Pero estos dos conceptos no son suficientes para establecer la base de datos. Pensemos en la siguiente afirmación en apoyo del argumento de que la desigualdad ha venido creciendo en el mundo: “El PIB per cápita del país más rico del mundo era más o menos 9 veces el del más pobre alrededor de 1870, mientras que en 1990 era 45 veces”.<sup>6</sup> Obsérvese que, aunque esta afirmación parece referirse a algo afín con la desigualdad internacional, hay una diferencia sutil pero muy importante: ni el tamaño del país más rico ni el del más pobre juegan ningún papel en esta afirmación. La afirmación sigue siendo la misma sea que el país más rico sea Palau y el más pobre Jamaica, o que sean China e India.

Es por esto que se necesita un tercer concepto. En éste, todos los países del mundo (en vez de los ciudadanos) se alinean y a cada uno de ellos se le asigna su ingreso medio. A la desigualdad en esta distribución (de aproximadamente 200 países del mundo) la llamaremos desigualdad interpaíses. Milanovic (2005) se refiere a nuestros conceptos de desigualdad interpaíses, internacional y global como desigualdad Concepto 1, Concepto 2 y Concepto 3, respectivamente (*ver* la figura).

#### **Por qué usar la desigualdad interpaíses**

El juicio implícito de valor al usar desigualdad interpaíses en vez de desigualdad internacional es que los países, no la gente, deberían tener igual peso al evaluar la justicia de la división de las ganancias obtenidas de la globalización. Las medidas que citan

más generalmente los críticos de la globalización, tratan cada país como una observación, en tanto que las descomposiciones de la desigualdad mundial en los componentes entre países y dentro de los países, descritos antes, dan igual peso a las personas, sea que vivan en China o en Chad.

Nótese que en el debate sobre globalización la escogencia de la medida de desigualdad también puede depender de la pregunta que se esté tratando de contestar. Si a uno le interesa el impacto de ciertas políticas “globalizadoras” sobre el crecimiento o sobre los resultados distributivos finales a nivel de país, quizá sea preferible usar una medida de desigualdad interpaíses.

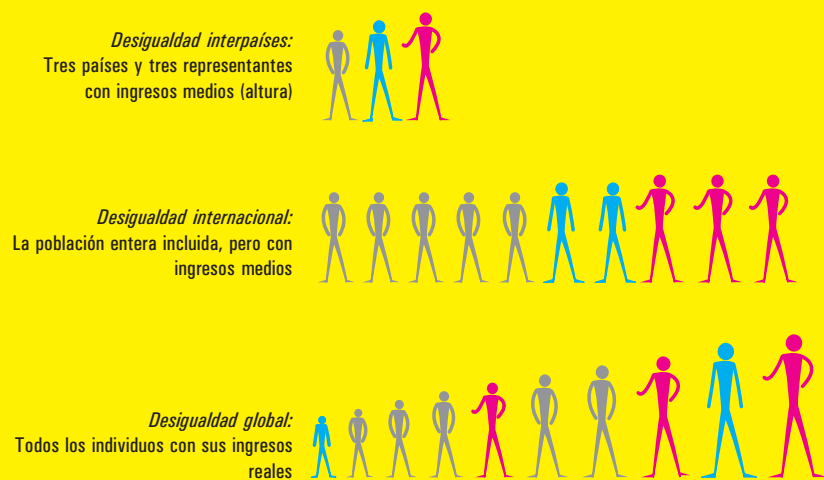
#### **¿Por qué usar desigualdad internacional, como lo hacemos en este informe?**

Como alternativa, si estamos tratando de determinar si la pobreza o la desigualdad mundial decreció como resultado de políticas “globalizadoras”, entonces podríamos inclinarnos más por examinar medidas de desigualdad internacional.

#### **No existe elección correcta ni errada**

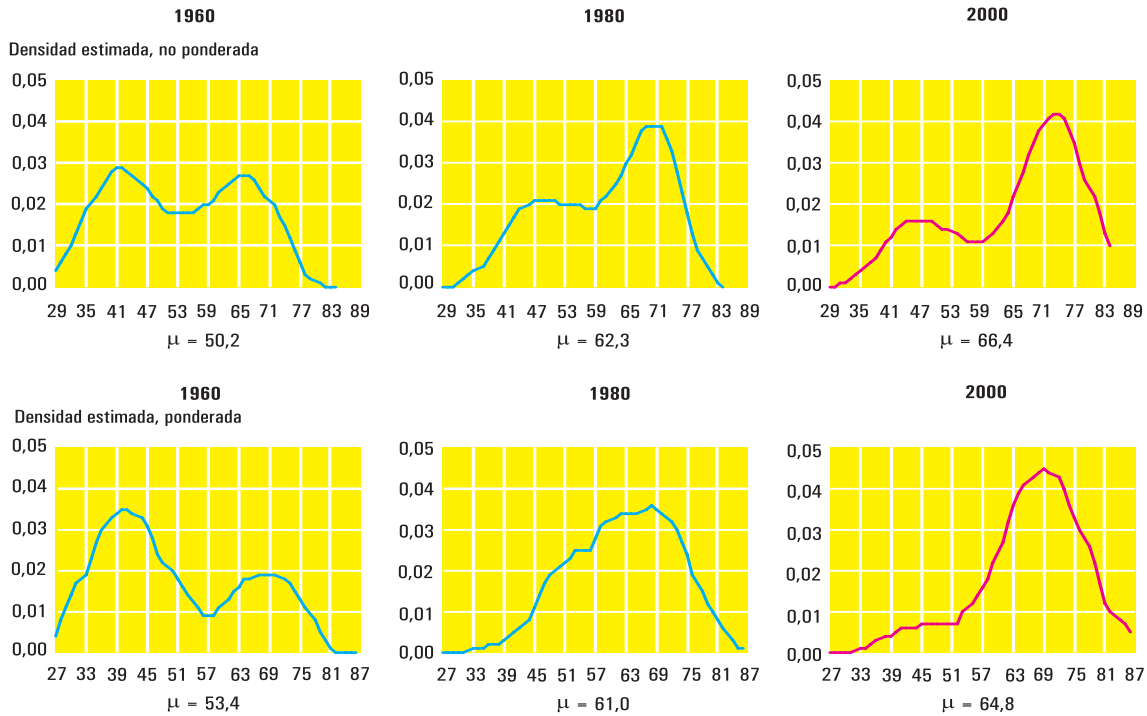
Al evaluar las tendencias de la desigualdad entre países, pueden darse argumentos a favor de uno y otro de estos conceptos. La escogencia no es cuestión de qué es correcto o errado. Cuando se trata de juzgar la desigualdad, la gente inteligente puede sentir acerca de si deben ponderarse igualmente los países o las personas –cosa que Ravallion (2004a) argumenta en detalle. El punto es: los juicios (o las cuestiones de interés) que afectan la elección del concepto de desigualdad empleado en el trabajo empírico, pesan muchísimo en la evaluación que pueda hacerse de la justicia distributiva de los actuales procesos de globalización.

#### **Tres conceptos de desigualdad ilustrados**



Fuente: Milanovic, 2005 y Ravallion, 2004a.

**Gráfico 3.1 Desvanecimiento de picos gemelos en la esperanza de vida al nacer**



Fuente: Schady, 2005.

Si bien el cambio técnico en conocimiento sobre salud privada y pública puede ser más importante para explicar la mejor salud en general,<sup>14</sup> el ingreso puede ser importante en los países más pobres, por su impacto sobre la adopción de técnicas incluso económicas, nutrición adecuada e infraestructura de agua y sanidad. Entre los países más pobres, la esperanza de vida aumenta verticalmente con el ingreso (gráfico 3.2).<sup>15</sup>

Pero las diferencias en crecimiento del ingreso explican menos de un sexto de la variación en incrementos de la esperanza de vida al nacer. Agua potable, sistemas de salud, demanda de sistemas de salud debidamente operados y equipados, y conocimiento sanitario básico, son determinantes más importantes, y los dos últimos tienen mucho que ver con educación, particularmente con la educación de la mujer.<sup>16</sup>

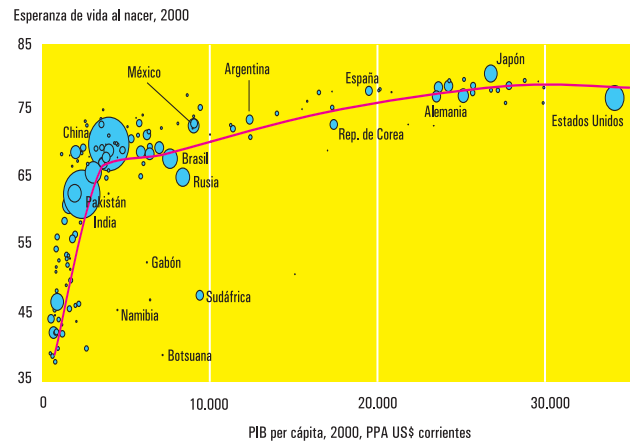
Aunque la esperanza de vida al nacer continuó creciendo y las tasas de mortalidad infantil decreciendo, la última década del siglo XX vio una divergencia entre países ricos y países pobres.<sup>17</sup> Las dificultades enfrentadas por los países de Europa y Asia Central durante la transición, y la diseminación del VIH/SIDA y los conflictos civiles, fueron factores de primer orden en esto, pero no son los únicos responsables.<sup>18</sup> Cornia y Menchini (2005) citan cambios en gasto en salud, programas de salud pública, y la estructura y estabilidad de los hogares como posibles razones de la desaceleración del progreso en salud en los países en desarrollo.

**Desigualdades globales en educación**

La distribución no ponderada del logro escolar adulto estaba claramente inclinada hacia la izquierda en 1960 (gráfico 3.3). Esto refleja el he-

cho de que muchos países, particularmente de África y Asia, tuvieron años de escolaridad promedio cercanos a cero. La distribución ponderada, como la de la esperanza de vida al nacer, fue bimodal y presentó un pico alrededor de dos años de escolaridad media y otro más pequeño alrededor de ocho años.

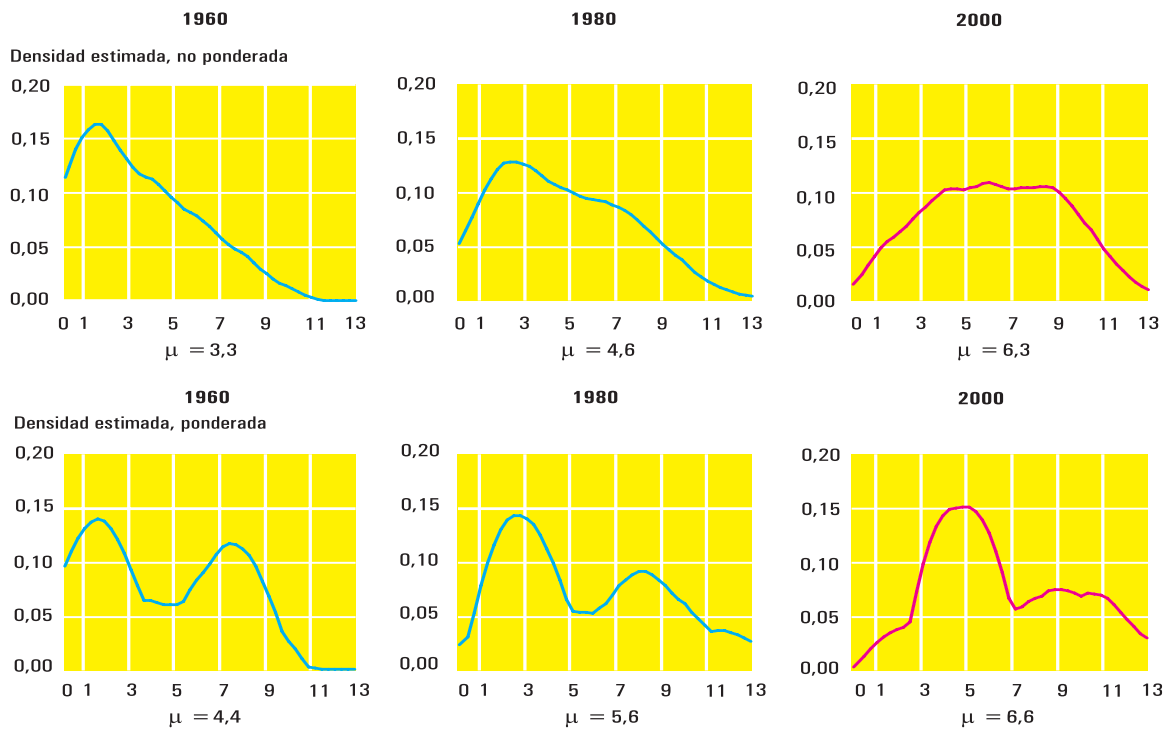
**Gráfico 3.2 La esperanza de vida al nacer está altamente correlacionada con el ingreso, particularmente en los países pobres**



Fuente: Deaton, 2004.

Nota: curva ajustada no paramétrica, ponderada por población. El gráfico marca la esperanza de vida al nacer por país (utilizando círculos cuyo tamaño es proporcional a la población) con respecto al PIB per cápita en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA) en 2000.

**Gráfico 3.3** La distribución de años de escolaridad mejoró notablemente en la segunda mitad del siglo XX



Fuente: Schady, 2005.

Muchos de estos países vieron incrementarse grandemente las matrículas en las décadas de 1960, 1970 y 1980. A medida que estas cohortes más jóvenes avanzaban en años, los años de escolaridad promedio de sus países se incrementaron y desapareció la inclinación en la distribución internacional no ponderada. Nótese que la distribución bimodal de la escolaridad entre personas (ponderada por población) persistió hasta los años noventa y luego dio lugar a una distribución unimodal solamente para 2000.

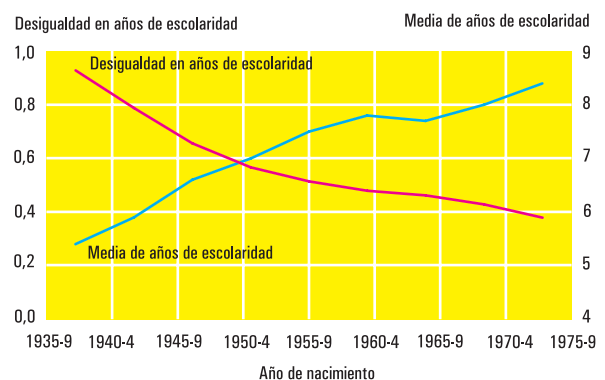
Como quiera que se la mida, la distribución internacional de años de escolaridad tuvo cambios drásticos entre 1960 y 2000. A medida que los niveles promedio han aumentado, la desigualdad ha descendido década tras década (gráfico 3.4). Los años promedio de escolaridad a nivel mundial casi se duplicaron, de 3,4 a 6,3 (cuadro 3.2). África subsahariana, Medio Oriente y África septentrional, y Asia meridional comenzaron con altas desigualdades (no mostradas aquí) y las redujeron a lo largo del tiempo –la región de Medio Oriente y África septentrional fue particularmente exitosa. América Latina y el Caribe, y Asia oriental, también tuvieron ciertas desigualdades, las cuales propiamente eliminaron en sus cohortes más jóvenes. Pese al progreso, los niveles medios de escolaridad en África subsahariana y Asia meridional siguen siendo bajos incluso para las cohortes más jóvenes.

Si bien continúa habiendo significativas disparidades de un país a otro, pese a las evidencias de un notable desatraso de los países más pobres en el último medio siglo, también hay una gran variación dentro de los países (capítulo 2). De hecho, menos del 20% de la desigualdad en años de escolaridad entre adultos nacidos entre 1935 y 1979 es atribuible a la desigualdad entre países, una participación que ha venido descendiendo sosteniblemente a lo largo del tiempo. A la vez que la

desigualdad tanto dentro como entre países está disminuyendo, la tasa de convergencia de las medias de los países ha venido siendo más rápida.

La historia sigue siendo la misma cuando se trata de descomponer la desigualdad en escolaridad en desigualdades entre hombres y mujeres. Aproximadamente un cuarto de la desigualdad global en años de escolaridad es atribuible a diferencias entre hombres y mujeres, pero esta

**Gráfico 3.4** La media de años de escolaridad ascendió en tanto que la desigualdad decreció entre cohortes por nacimiento



Fuente: Araujo, Ferreira y Schady, 2004.

Nota: la desigualdad en años de escolaridad se mide utilizando GE (0,5), es decir, la medida de desigualdad de clase entropía general, con 0,5 como parámetro de aversión a la desigualdad.

**Cuadro 3.2 La media de años de escolaridad ascendió continuamente al tiempo que la desigualdad decreció**

	1960	1970	1980	1990	2000
<b>Media</b>	3,38	3,82	4,67	5,55	6,30
<b>Coefficiente de variación</b>	0,739	0,705	0,612	0,518	0,461
<b>Theil-T</b>	0,281	0,259	0,195	0,143	0,115
<b>Theil-L</b>	0,392	0,365	0,250	0,179	0,144

Fuente: Schady, 2005.

Nota: Theil-L y Theil-T son dos medidas de desigualdad que pertenecen a la clase entropía general, con parámetros 0 y 1, respectivamente (no ponderados).

brecha está reduciéndose con el tiempo; en nuestra muestra, pasó del 31% en la cohorte de mayor edad al 16% en la más joven, aunque hay grandes diferencias en esta convergencia por región (gráfico 3.5). Mientras que América Latina y el Caribe, Asia oriental, y Europa y Asia central parecen haber alcanzado la paridad de género en educación, conjuntamente con otros países desarrollados, el progreso en Asia meridional, África subsahariana, y Medio Oriente y África septentrional ha sido más lento. La mujer sigue estando rezagada del hombre en años de escolaridad.

No debe asumirse que un alto nivel de escolaridad implique necesariamente alto nivel de logro, y viceversa. Un análisis de la relación entre escolaridad (medida por el porcentaje de adultos de 25 a 34 años que tiene educación secundaria completa) y logro (medido por la proficiencia en lectura de las personas de 15 años) en 27 países de la OCDE (más Brasil), muestra un coeficiente de correlación de rango entre estas dos variables, de 0,57. Es claro que los rangos de los países de acuerdo con estos dos indicadores no son los mismos. República de Corea y Japón —en la cima de la distribución de la OCDE—, y México, Portugal y Turquía —en la base— tienen rangos similares tanto de escolaridad como de logro. Pero República Checa, Noruega y Estados Unidos están peor en logro que en escolaridad. Y las calificaciones de logro de Australia, Finlandia e Irlanda son mucho más altas que sus calificaciones de escolaridad.

Las diferencias de logro entre los países en desarrollo y los de la OCDE siguen siendo desconcertantemente grandes. Utilizando evaluaciones internacionalmente comparables de lectura, matemáticas y ciencias, Pritchett (2004b) muestra que los países en desarrollo no solamente constituyen la cola inferior de la distribución de aprendizaje, sino que además casi todos se desempeñan efectivamente mucho peor que los países de más bajo desempeño de la OCDE. Por ejemplo, en Argentina, México y Chile el desempeño de los niños está alrededor de 2 desviaciones estándar (OCDE) por debajo de los niños de Grecia —uno de los países de más bajo desempeño en la OCDE. En competencia en lectura (con base en PISA 2001), el estudiante indonesio promedio se desempeñó al nivel del estudiante francés del percentil 7. Tomando en consideración los niños que nunca han ido a la escuela, los que se matricularon pero desertaron, y los que terminaron el noveno grado pero cuyas calificaciones en las pruebas siguen estando más de una desviación estándar por debajo de la media de la OCDE en matemáticas, Pritchett encuentra que en Marruecos al 96% de los jóvenes de 15 a 19 años les falta logro en “aprendizaje adecuado”.<sup>19</sup>

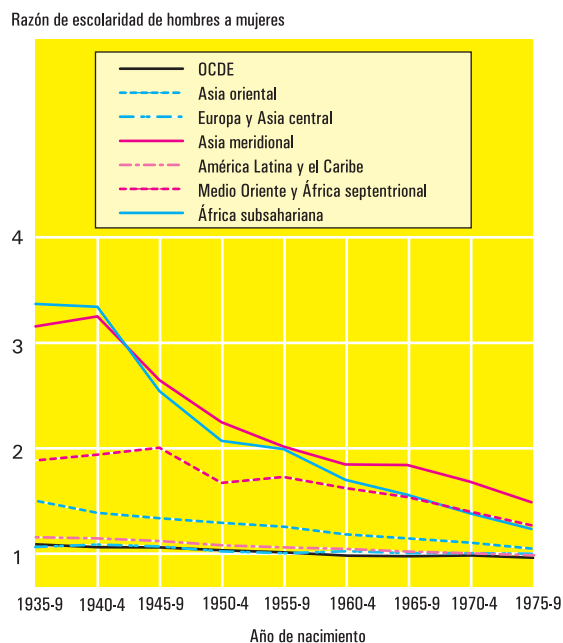
### Desigualdades globales en ingresos y gastos

Las respuestas a preguntas básicas —por ejemplo, si la desigualdad de ingresos ha venido creciendo o decreciendo— dependen, entre otras co-

sas, del concepto de desigualdad que se tenga bajo el microscopio: la desigualdad interpaíses (en la distribución de las medias no ponderadas por país), la desigualdad internacional (en la distribución de las medias por país ponderadas por tamaño de la población), o la desigualdad global (en la distribución de ingresos individuales).

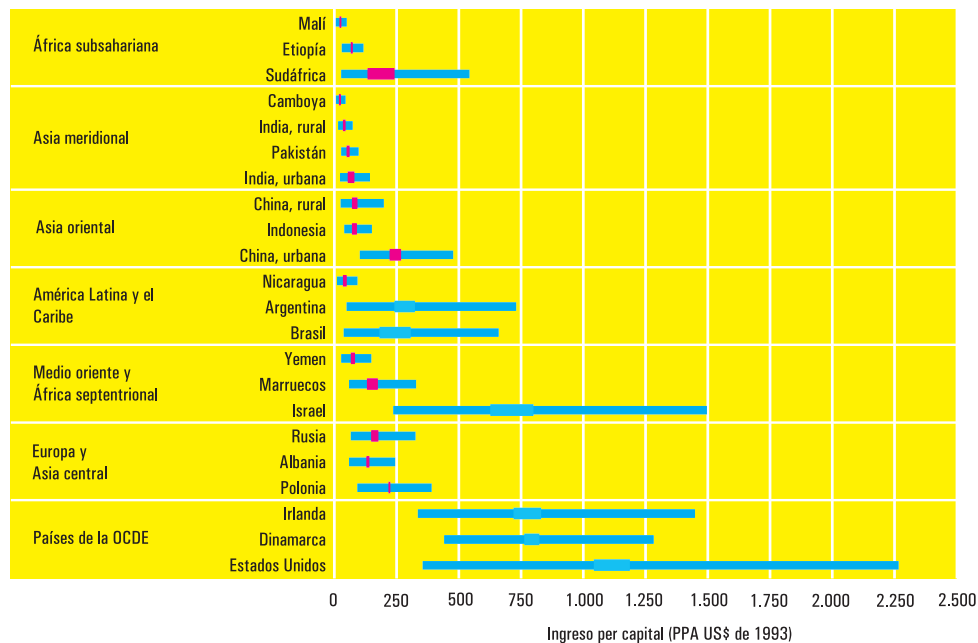
Iniciamos la discusión presentando la mediana y la media de ingresos de países seleccionados por región para un rango de años de entre 1997 y 2002, al igual que la dispersión de esos ingresos dentro de cada país (gráfico 3.6). Son asombrosas las grandes diferencias de un país a otro y entre la gente de cada país. Por ejemplo, un individuo del percentil 10 en la distribución de Estados Unidos, disfruta de un nivel de ingresos superior que uno que gane el ingreso medio en Brasil o Argentina.<sup>20</sup> Mientras que un chino que viva en un área rural tiene un ingreso promedio similar al de un camboyano promedio, un chino del ámbito urbano disfruta de un ingreso similar al de un brasileño promedio.<sup>21</sup> Una sudafricana que esté en el nivel más bajo de la distribución de ingresos en su país, gana tanto como el individuo promedio en Malí, en tanto que un sudafricano que esté en el percentil 90 de esa distribución de ingresos disfruta de un nivel de vida (en ingresos) comparable al de un irlandés promedio.

La diferencia en la evolución de la desigualdad interpaíses (no ponderada) e internacional (ponderada) entre 1950 y 2000 —sirviéndonos de Milanovic (2005), quien la denomina la “madre de todas las disputas sobre desigualdad”— difícilmente podría ser más aguda (gráfico 3.7). Si la unidad de observación son los países, la desigualdad (interpaíses) innegablemente ha venido creciendo, en especial desde los años ochenta. Pero la desigualdad internacional ha venido decreciendo sostenidamente, sobre todo gracias al crecimiento del ingreso en algunos países populosos, principalmente China e India. Obsérvese que la desigualdad interpaíses y la internacional sin China e India, tienen trayectorias muy cercanas entre sí de 1980 en adelante, lo que coincide con

**Gráfico 3.5 Las disparidades de género en años de escolaridad decrecieron pero siguen siendo significativas en algunas regiones**

Fuente: Araújo, Ferreira y Schady, 2004.

**Gráfico 3.6** Los ingresos varían muchísimo entre países y entre individuos



Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: Los años varían entre 1997 y 2002 medidos por ingreso per cápita mensual (PPA US\$ de 1993) ajustado (recuadro azul) o por consumo (recuadro anaranjado). El punto más bajo (extremo izquierdo) de cada línea representa el nivel de ingresos en el percentil 10, seguido del de la mediana, la media (los dos extremos de cada recuadro), y el percentil 90 (punto máximo de cada línea).

el período de rápido crecimiento en estos dos países, el crecimiento promedio más lento en otros países en desarrollo y los descensos en el rendimiento medido en Europa oriental y los países de la antigua Unión Soviética.

Si Luxemburgo y Nicaragua, ubicados en los extremos opuestos de la distribución mundial de ingresos, crecieran a la misma tasa anual del 2% per cápita durante los próximos 25 años, los ingresos anuales per cápita en Luxemburgo se incrementarían de US\$17.228 (ajustado por PPA) a US\$28.264, esto es, un incremento de más de US\$10.000. En contraste, el de Nicaragua se incrementaría en apenas US\$375, pasando de US\$573 a US\$940, durante el mismo período. Atkinson y Brandolini (2004) observan que “con tasas anuales per cápita del 5% en China y el 2% en Estados Unidos, la brecha en ingresos absolutos entre los dos países se ensancharía durante 41 años más antes de empezar a angostarse, hasta desaparecer finalmente al cabo de 72 años”.

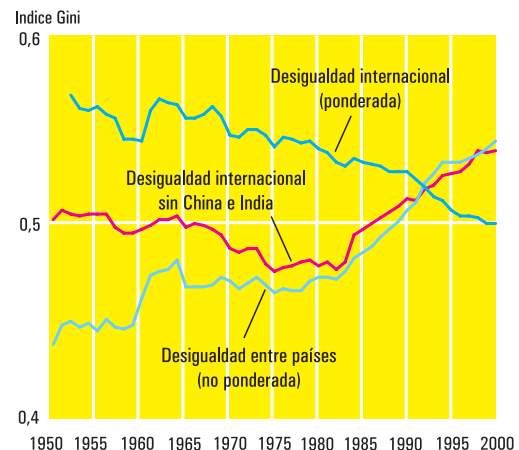
Los juicios evaluativos sacados de los cambios distributivos asociados con la distribución, pueden depender decisivamente de si se está pensando en la desigualdad en términos absolutos o en términos relativos. No existe ninguna teoría económica que nos diga que la desigualdad es relativa, no absoluta. También aquí, lo mismo que con la desigualdad interpaíses e internacional, no se trata de que un concepto sea correcto y el otro errado. Tampoco son éstos dos formas de medir la misma cosa. Por el contrario, son dos conceptos distintos. Las preferencias reveladas por uno de los dos conceptos reflejan juicios de valor implícitos acerca de lo que constituye una división justa de las ganancias del crecimiento. Es necesario sacar a la luz esos juicios y escrutarlos críticamente para poder asumir una posición bien pensada en este debate.

Un examen de la desigualdad internacional utilizando medidas absolutas en vez de relativas, revela un incremento sostenido en el largo plazo, al igual que en las décadas recientes –resultado éste que contrasta con las tendencias en la desigualdad internacional relativa. Atkinson

y Brandolini (2004) encuentran que los índices absolutos de desigualdad como el Gini absoluto y el índice de Kolm<sup>22</sup> (con diversos parámetros de aversión a la desigualdad), han venido incrementándose sostenidamente desde 1970 (gráfico 3.8).<sup>23</sup>

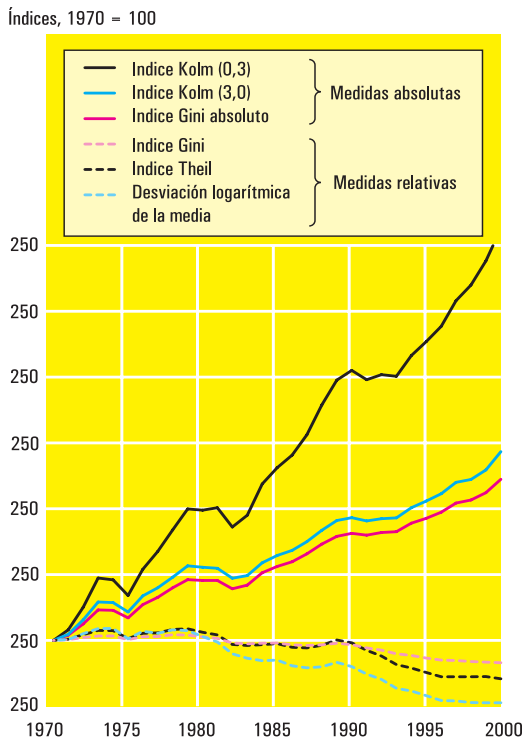
Lo que sucedió con la desigualdad global en los últimos 20 años más o menos, ha sido tema de acalorado debate en el contexto de la globalización y es, quizá, la pregunta más difícil de responder. Algunos autores<sup>24</sup> afirman que la desigualdad global se incrementó ligeramente, en tanto que otros<sup>25</sup> arguyen que descendió.

**Gráfico 3.7** Desde 1950, la desigualdad entre países se incrementó en tanto que la desigualdad internacional decreció



Fuente: Milánovic, 2005.

**Gráfico 3.8 A diferencia de la desigualdad relativa, la desigualdad absoluta ha venido creciendo sostenidamente**



Fuente: Atkinson y Brandolini, 2004.

El examen de la desigualdad global requiere conocimiento de la distribución de la desigualdad dentro de cada país. Las encuestas de hogares que recogen esos datos son un fenómeno relativamente nuevo, que se ha hecho más común desde la década de 1980, incluso en los países en desarrollo. Entonces, si queremos conocer la distribución del ingreso para toda la gente del mundo, estamos limitados a un período mucho más corto. Nosotros seleccionamos tres ondas, similares a las utilizadas por Milánovic (2005): 1986-1990, 1991-96 y 1997-actual.

La desigualdad global (medida por la desviación logarítmica de la media) no cambió significativamente durante este período, aunque hay una leve reducción entre 1993 y 2000 (gráfico 3.9). La desviación logarítmica de la media para el mundo se habría incrementado sin China e India, en consonancia con el consenso registrado en la literatura acerca de que la desigualdad internacional decreció en este período fundamentalmente gracias a estos dos países. Pero si la desigualdad global se mantuvo aproximadamente igual mientras la internacional decreció, la desigualdad dentro de los países tuvo que haberse incrementado aproximadamente en la misma medida —tema que discutimos más adelante.

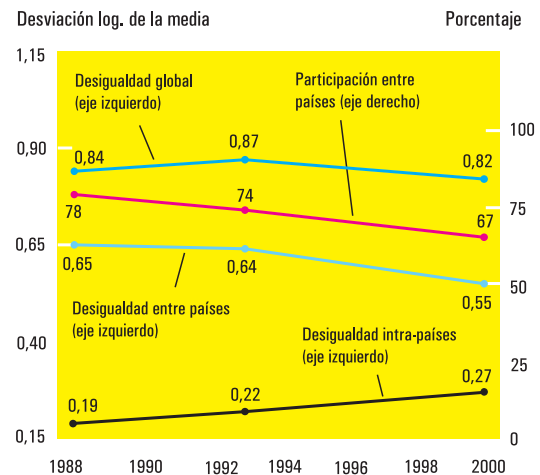
Casi toda la desigualdad de ingresos del mundo puede explicarse por las diferencias en las medias de los países —es decir, por la desigualdad internacional (o entre países). Nuestras estimaciones muestran que la proporción de la desigualdad global que puede atribuirse a la desigualdad entre países decreció sostenidamente, del 78% alrededor de 1988, al 74% alrededor de 1993 y al 67% alrededor de 2000. Con la desigualdad global sosteniéndose más o menos pareja durante este período, la desigualdad dentro de los grupos se incrementó a un ritmo más o menos sostenido (gráfico 3.9). Estos resultados son congruentes con las

evidencias (en el capítulo 2) de desigualdad creciente dentro de los países en muchas partes del mundo, entre ellos Bangladesh, China, Reino Unido y Estados Unidos.

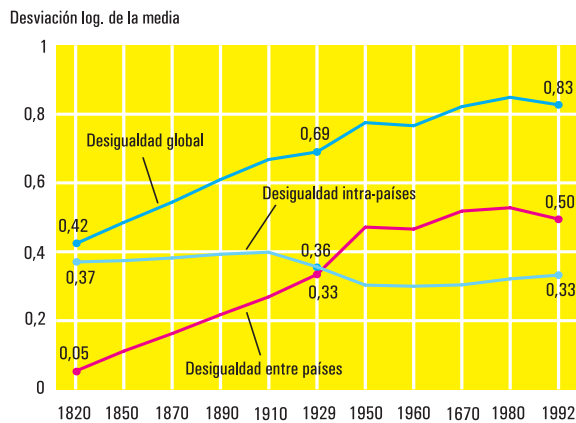
La participación entre países de la desigualdad global también coincide con Milánovic (2005), quien la calcula en alrededor del 71% en 1998. Es posible que las cifras de Milánovic sobreestimen la desigualdad entre países, porque él asigna el mismo ingreso a todos los hogares de un decil, en vez de estimar una curva de Lorenz (por percentiles). Nuestros resultados utilizan datos ligeramente mejorados con respecto a los de Milánovic en tres aspectos. Primero, para muchos países calculamos nuestras medidas de bienestar utilizando datos en bruto a nivel de hogar, mientras que Milánovic (y muchos otros) usan datos agrupados. Segundo, nosotros incorporamos datos más recientes para el período actual, lo que posiblemente ofrece una mejora en la calidad de los datos, especialmente para los países de Europa oriental. En tercer lugar, para los países que tienen datos agrupados, estimamos curvas de Lorenz en vez de asignar el mismo ingreso a cada país del mismo grupo.<sup>26</sup> El que casi toda la desigualdad global en ingresos se explique por la desigualdad entre países parece ser un resultado sólido en la literatura, en agudo contraste con el cuadro de salud y educación.

Para un período mucho más largo (1820–1992), Bourguignon y Morrisson (2002) estiman que la desigualdad global se incrementó sostenidamente, debido a un rápido aumento de la desigualdad internacional hasta la Segunda Guerra Mundial, y luego a incrementos más módicos de la desigualdad tanto dentro de los países como internacional entre 1970 y 1992 (gráfico 3.10).<sup>27</sup> Asimismo, ellos sostienen que la desigualdad internacional era esencialmente insignificante al entrar en el siglo XX (cuando representaba aproximadamente el 12% de la desigualdad global), pero que se incrementó muy rápidamente hasta la Segunda Guerra Mundial y luego continuó aumentando, aunque a un ritmo mucho menor. No obstante, la desigualdad entre países alcanzó su pico máximo alrededor de 1910 y decreció vertiginosamente entre las dos guerras mundiales (principalmente debido a fuerzas igualadoras en los países hoy desarrollados), y empezó a escalar nuevamente sólo desde los años setenta. El efecto combinado de estos cambios es un in-

**Gráfico 3.9 Incrementos de la desigualdad interna neutralizaron el descenso de la desigualdad entre países**



Fuente: Cálculos de los autores.

**Gráfico 3.10 La desigualdad entre países se tornó mucho más importante a largo plazo**

Fuente: Manipulación de datos tomados de Bourguignon y Morrisson, 2002, por parte de los autores.

cremento de la participación de la desigualdad internacional, desde aproximadamente el 10% en 1820 hasta más del 60% para 1992.

En resumen, al tiempo que el mundo se enriqueció más, la desigualdad de ingresos —relativa y absoluta, internacional y global— se incrementó terriblemente durante un largo período (1820–1992). Pero la historia es menos nítida para un período más reciente. En la época posterior a la Segunda Guerra Mundial la desigualdad interpaíses (no ponderada) continuó incrementándose mientras que la desigualdad internacional (ponderada por población) decreció. La desigualdad internacional se redujo en las décadas finales del siglo XX, porque los efectos reductores de la desigualdad producidos por el crecimiento de los ingresos en China y Asia meridional contrarrestaron sobradamente los efectos impulsores de la desigualdad generados por el crecimiento continuo y sostenido de los ingresos en los países hoy desarrollados y el descenso en África subsahariana.

Examinando el período entre 1870 y 1990, Pritchett (1997), arguye que si bien hubo convergencia de ingresos para los países hoy desarrollados (lo que Maddison [1995] denomina los países “capitalistas avanzados”), las tasas de crecimiento entre economías desarrolladas y economías en desarrollo muestran una considerable divergencia. Él ofrece evidencias de que “las tasas de crecimiento de los países desarrollados están aglomeradas en un grupo estrecho, en tanto que las de los países menos desarrollados están por todas partes, algunas en explosivo crecimiento y otras en decrecimiento implorante”.<sup>28</sup>

De la convergencia entre países ricos y la divergencia entre países ricos y pobres, Schultz (1998) ofrece mayores evidencias; él estima que la desigualdad internacional representó cerca de dos tercios de la desigualdad total (medida por varianza logarítmica) entre 1960 y 1990; no obstante, también hubo grandes diferencias por región. La desigualdad entre los países de la OCDE y el resto de Europa, incluida Turquía) decreció en un 50% en este período, de manera que al final representó solamente un tercio de la desigualdad total. Durante el mismo período, la desigualdad internacional en África subsahariana casi se duplicó, lo que hizo que su participación en la desigualdad total se incrementara del 20% al 36%. Tanto en África subsahariana como en América Latina y el Caribe, los niveles de desigualdad total continúan siendo altos, mientras que los países de elevados ingresos muestran signos de convergencia.

También se pueden examinar las tendencias de la desigualdad enfocando la movilidad de los países en vez de asumir un enfoque anónimo de las comparaciones de desigualdad. La movilidad de los países pobres de la base hacia arriba ha sido limitada en los últimos 25 años. Con excepción de China, los 6 países que en 1980 ocupaban el decil más bajo (ponderado por población) —todos de África subsahariana— no tuvieron ningún crecimiento digno de mención.<sup>29</sup>

Aunque hay una significativa movilidad ascendente entre 1980 y 2002 —el registro de 97,08% en la primera fila del cuadro 3.3 es China—, también hay un estancamiento y una movilidad descendente perturbadores. Obsérvese que aproximadamente el 8% de los rangos de ingresos segundo y tercero cae dentro del rango inferior durante estas dos décadas. “Es evidente que entre 1980 y 2002 no tuvo lugar ninguna mejora de Pareto en el mundo, lo que da cabida a diferentes juicios de valor sobre la evolución del bienestar, la desigualdad y la pobreza relativa mundiales”.<sup>30</sup> Milánovic (2005) señala también la “movilidad descendente” de muchos países más o menos en los últimos 40 años. Quienes no comparten la opinión de que la desigualdad entre países cayó en los últimos 20 o 25 años —es decir, los que adoptan la visión “no ponderada” del mundo— pueden tener en mente esas inquietudes sobre movilidad.

Las tasas absolutas de pobreza han decrecido en los últimos 20 años aproximadamente, tendencia que diversos estudios han confirmado (gráfico 3.11).<sup>31</sup> En general, mientras que en 2001 había aproximadamente 400 millones menos de personas viviendo con menos de US\$1 diario, en comparación con 1981, el número de pobres en África subsahariana casi se duplicó, pasando de 160 millones aproximadamente, a 313 millones. Al tiempo que algunos países populosos, casi exclusivamente de Asia, como Bangladesh, China, India y Pakistán, enfilaron decididamente contra la pobreza extrema, casi todos los incrementos de la pobreza extrema —especialmente en países que tenían altas tasas iniciales de recuento de pobreza— tuvieron lugar en África subsahariana.<sup>32</sup> Entre los países grandes que tienen crecientes tasas de recuento de pobreza están Nigeria, Sudáfrica y Tanzania.

De continuar las tendencias de pobreza presentadas aquí, el ODM de reducir a la mitad la proporción de personas que viven con menos de US\$1 diario se cumplirá. Pero solamente Asia Oriental y Meridional alcanzarán esta meta. Para nosotros no sería satisfactorio que esto fuera así; siendo todo lo demás igual, preferiríamos ver descender la tasa de pobreza al mismo ritmo en todos los países. Actualmente, cientos de millones de personas de numerosos países en desarrollo carecen de oportunidades para evitar el hambre, la mala salud y el bajo acceso a servicios vitales, como la educación y el agua potable.<sup>33</sup>

**Cuadro 3.3 Matriz de movilidad en ingresos per cápita absolutos por país, de 1980 a 2002**

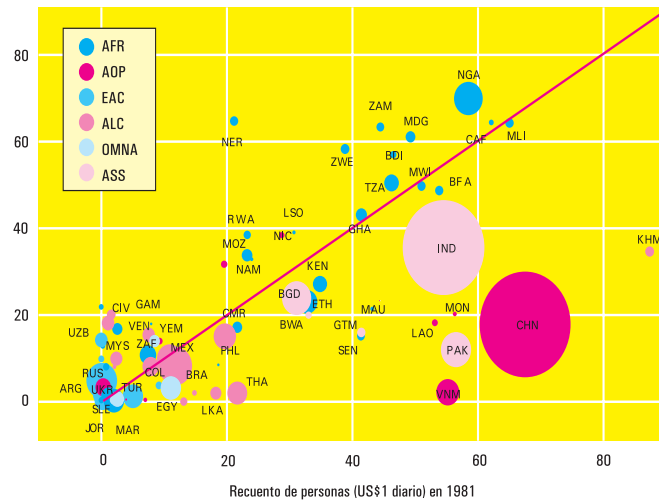
Ingresos en 1980	% de ingresos en 2002				
	< 710	711–1.100	1.101–2.890	2.891–10.000	10.001 >
< 710	1,28	1,64	0,00	97,08	0,00
711–1.100	8,23	3,89	87,88	0,00	0,00
1.101–2.890	8,09	0,56	59,08	32,28	0,00
2.891–10.000	0,00	0,00	0,98	90,84	8,17
10.001 >	0,00	0,00	0,00	3,99	96,01

Fuente: Bourguignon, Levin y Rosenblatt, 2004a.

Nota: Los ingresos son per cápita (en US\$ PPA constantes).

### Gráfico 3.11 La pobreza absoluta decreció a nivel global, mas no en todas las regiones

Recuento de personas (US\$1 diario) en 2001



Fuente: PovcalNet (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>).

### Desigualdades globales en poder

Uno de los principales argumentos del capítulo concluyente de este informe es que las reglas y procesos de los mercados globales pueden ser injustos para los países en desarrollo. El poder de un país en la toma de decisiones de los bancos multilaterales habitualmente está correlacionado con su fortaleza económica. Aun cuando cada país esté igualmente representado en un organismo internacional como la Organización de las Naciones Unidas o la Organización Mundial del Comercio (OMC), fuerzas poderosas pueden sacar tajada a costa de los intereses de los países en desarrollo (por ejemplo, mediante acuerdos bilaterales separados). Y la capacidad de los países en desarrollo de tomar decisiones informadas puede ser limitada.

Los países pobres carecen de los recursos financieros y de capital humano que les permitan ser participantes igualitarios en los organismos internacionales en los que se toman decisiones que los afectan a ellos y, más allá de esto, en el establecimiento de las reglas con las cuales opera el sistema internacional.<sup>34</sup>

En el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)—brazo del Banco Mundial para préstamos comerciales—, el poder de voto de un país depende del porcentaje de acciones que tenga del BIRF. Los accionistas más grandes son Estados Unidos, con el 16,4%, Japón, con el 7,9%, Alemania, con el 4,5%, y Francia y el Reino Unido con el 4,3%. Cada uno tiene un representante en la Junta Directiva. En contraste, todos los países subsaharianos en conjunto tienen dos representantes y el 5,2% del voto. China e India tienen ambos un 2,8% del voto.<sup>35</sup> La influencia de los países en el establecimiento de la agenda para las instituciones no se limita a la membresía de la Junta. En un estudio, Filmer y otros (1998), muestran que aproximadamente dos tercios de las posiciones de alta gerencia del Banco Mundial las ocupan ciudadanos de países de la Parte I (principalmente de la OCDE), aunque éstos representan menos de un quinto de la población global y una porción más pequeña de la cantidad de países miembros.

En la OMC cada país miembro tiene un voto. Es más, puesto que las decisiones se toman por consenso, todo país tiene efectivamente poder

de veto. De manera que la OMC, por lo menos en el papel, es quizá la más democrática de las organizaciones internacionales. En la práctica, la capacidad de los países de influir en la agenda y en las decisiones depende crucialmente de su capacidad de estar presentes, de seguir las negociaciones, de estar informados y de entender cabalmente el impacto de los complejos problemas que se tengan entre manos. Un indicador aproximado de la capacidad de un país es el tamaño de su representación en Ginebra. Un estudio de Blackhurst, Lyakurwa y Oyejide (2000) reveló que solamente 8 de los 38 países subsaharianos tenían cerca de 5 delegados residentes (el promedio de la OMC) registrados en la dirección de la OMC. Peor aún, 19 de los 38 países—la mitad de la membresía subsahariana en la OMC—no tenían ningún delegado residente en Ginebra. Solamente Nigeria tenía una delegación para negociar exclusivamente con la OMC.<sup>36</sup>

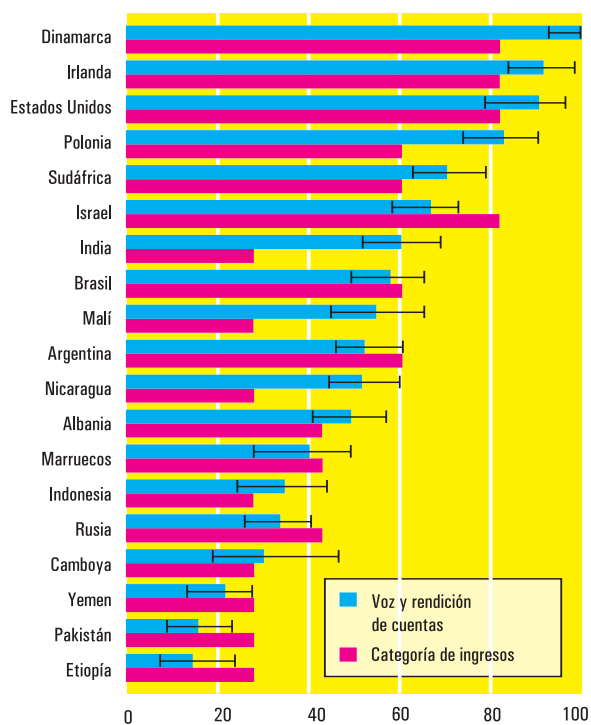
Aun cuando la representación del país en la arena internacional se considere adecuada, es debatible si los representantes de algunos países son cabalmente responsables ante sus ciudadanos. Hay considerables diferencias entre los países con respecto al grado en que sus instituciones políticas y legales proveen a sus ciudadanos de entornos justos, transparentes e inclusivos para mejorar y elevar sus activos. Aunque son muchos los problemas para tratar de medir esas cosas, Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2004), en la evaluación más completa hasta la fecha, integran datos recogidos por 25 fuentes independientes construidas por 18 organizaciones (comerciales y de defensa). Los autores usaron los datos para proporcionar una base empírica común para evaluar las diferencias relativas entre los países en cuanto a la calidad de su “ejercicio del gobierno”.

El gráfico 3.12 resume información sobre “voz y rendición de cuentas” que en general se refiere al grado en que los ciudadanos gozan de libertad de expresión, de una prensa libre y de elecciones abiertas, utilizando medidas estandarizadas para países seleccionados (los mismos que en el gráfico 3.6). La barra superior para cada país representa el percentil al que corresponde en la distribución de “voz y rendición de cuentas”, en la que la línea negra de intersección representa el intervalo de confianza. La barra inferior es la calificación promedio en percentiles para la categoría de ingresos a la que corresponde el país.<sup>37</sup> Los rangos más altos de “voz” los ocupan países acaudalados como Dinamarca, Estados Unidos, Irlanda e Israel. El rango de poder de países como Sudáfrica, Polonia y especialmente Malí e India, excede a las posiciones de los mismos en ingresos. Lo opuesto es válido para China, Etiopía, Pakistán y la Federación Rusa. Camboya y República de Yemen son ambas muy pobres y su calificación es baja en libertad de expresión. Es claro que no existe una relación de uno a uno entre poder de los ciudadanos e ingresos promedios a nivel de país.

### Un vistazo al futuro

Pese a las mejoras que se han dado en el transcurso del tiempo, en varias dimensiones las desigualdades entre países siguen siendo inaceptablemente altas. Cada año 10,5 millones de muertes infantiles son prevenibles en el sentido de que estos niños no morirían si hubieran nacido en países ricos.<sup>38</sup> El nivel medio de escolaridad de los adultos nacidos en el período 1975–79 en África subsahariana se mantiene en 5,4 años, en contraste con 10,1 años en América Latina y el Caribe y 13,4 años en los países desarrollados. Los países en desarrollo también enfrentan desafíos masivos de influencia en las reglas y procesos globales que determinan los resultados finales, lo cual tiene enorme peso en el bienestar de sus ciudadanos.



**Gráfico 3.12 No existe ninguna relación de uno a uno entre poder e ingreso**

Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2004.

*Nota:* "Voz y rendición de cuentas" se refiere en general al grado en que los ciudadanos tienen libertad de expresión, una prensa libre y elecciones abiertas basadas en la compilación estadística de respuestas sobre la calidad del gobierno, dadas por un gran número de empresas, ciudadanos y expertos encuestados en países industrializados y en países en desarrollo, según lo reporta una cantidad de institutos de encuestas, grupos de asesores expertos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales. Las posiciones relativas de los países sobre estos indicadores están sujetas a márgenes de error que están claramente indicados. Consecuentemente, de estos datos no deben inferirse calificaciones precisas por país.

Las desigualdades internacionales en escolaridad han venido descendiendo sostenidamente. Esto también es cierto en salud —hace 50 años el país de nacimiento pesaba mucho más en la supervivencia que hoy. En este sentido, las oportunidades entre países se están igualando. Pero las mejoras en esperanza de vida al nacer se están revirtiendo desde principios de los años noventa, debido a los efectos devastadores del VIH/SIDA y a las difíciles circunstancias que enfrentan los ciudadanos de algunas economías en transición. En contraste, la distribución mundial de los ingresos se fue tornando secularmente más desigual desde principios del siglo XIX hasta alrededor del final de la Segunda Guerra Mundial. Desde la guerra, la desigualdad internacional entre países ha decrecido inmensamente, gracias al rápido crecimiento de China e India en épocas más recientes, y la desigualdad global se ha nivelado. Debido a que China e India son sólo dos países, la desigualdad interpaíses en ingresos ha continuado aumentando.

¿Qué explica la convergencia en salud y educación, y la falta de la misma en ingresos? Deaton (2004) señala que, si bien las ganancias en ingresos eran indudablemente importantes para mejorar la nutrición y financiar mejores programas de agua y sanidad, algunos países progresaron en reducción de la mortalidad infantil incluso en ausencia de crecimiento económico. Estas mejoras provinieron de la globalización del conocimiento, facilitada por las condiciones políticas, económicas y edu-

cativas locales. Una posible explicación para la falta de conexión entre la convergencia en educación y la divergencia en ingresos, es que la educación no se está traduciendo en capital humano y que el aumento de la escolaridad por trabajador explica solamente una pequeña parte del crecimiento en rendimiento por trabajador.<sup>39</sup>

Hemos visto que la historia de la desigualdad de ingresos en el mundo ha sido una historia de desigualdades internacionales decrecientes y creciente desigualdad dentro de los países. Para la desigualdad global, estos dos efectos se contrarrestan, y la conclusión que se saque depende de saber qué efecto predominó. La reducción de la desigualdad internacional se debe fundamentalmente al rápido crecimiento de los ingresos en China y Asia meridional.<sup>40</sup> Pero a medida que China y Asia meridional se pongan a la par con el promedio mundial, su efecto igualador disminuirá. Si continúan desarrollándose a tasas similares a las de las dos últimas décadas, el efecto de su crecimiento incrementará la desigualdad internacional.<sup>41</sup> Sin el efecto de contrarresta que produce la desigualdad internacional decreciente, la desigualdad global también empezará a elevarse de nuevo a menos que la desigualdad dentro de los países comience a declinar y que las economías de África subsahariana empiecen a experimentar un crecimiento saludable. Esto sugiere que el futuro de la desigualdad mundial de ingresos será cada vez más una función del crecimiento económico en África (y en algunos otros países pobres bajo tensión), especialmente si las tasas de crecimiento demográfico en África se mantienen por encima del promedio mundial. El hecho de que tanto el crecimiento demográfico como el crecimiento económico en África se hayan atrasado por la tragedia del SIDA, es doblemente perturbador.

Acercas de si los países pobres de hoy cuyas economías están estancadas irán a despegar, algunos investigadores son optimistas. Lucas (2003) sugiere que los países que todavía no se han unido a la revolución industrial (cosa que él atribuye a planificación socialista, falta de legislación y corrupción) serán las economías milagrosas del futuro. Él calcula que las tasas de crecimiento en estos países en desatraso pueden ser verdaderamente altas y que dichos países experimentarán una transición demográfica similar a la que vivieron los países hoy desarrollados. La población mundial no va a cesar de crecer y el crecimiento de la producción mundial no se estabilizará sino hasta cuando todos los países comiencen a parecerse, económicamente, a países como Estados Unidos, gracias al libre comercio y a la difusión de tecnología.

Pritchett —quien denomina esta idea "ventaja del atraso"<sup>42</sup>— es más cauteloso. Aunque admite que tales ganancias rápidas en productividad son una posibilidad, él arguye que "históricamente son raros los casos en que países atrasados, y especialmente los más atrasados, lleguen efectivamente a ganarle al líder".<sup>43</sup> Observa también que hay fuerzas que pueden generar declives "implosivos" en estos países, lo que sugiere que el atraso también puede conllevar "severas desventajas".

Con respecto a la salud en África subsahariana, la División Demográfica de las Naciones Unidas proyecta que la esperanza de vida al nacer descenderá en África durante los próximos 5 a 10 años y que luego empezará a ascender nuevamente, y hacia el año 2050 llegará a 65 años.<sup>44</sup> Estas proyecciones asumen que las tasas de prevalencia de VIH/SIDA en África alcanzarán un tope en algún momento antes de 2010 y luego bajarán durante las siguientes décadas. Pero el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA estimó que en 2000 el 43% de las mujeres embarazadas eran VIH positivo en Botsuana y el 19% lo eran en Sudáfrica.<sup>45</sup> Así, millones de bebés están naciendo infectados, cosa que es casi totalmente prevenible mediante intervenciones apropiadas. La esperanza de vida en África no mejorará mucho, y ciertamente no mejorará pronto, si no se materializan las mejoras asumidas en cuanto a las tasas de prevalencia del VIH/SIDA.

Puesto que Asia meridional se ha puesto casi a la par con el promedio mundial en esperanza de vida, África subsahariana será la única región que afecte significativamente las desigualdades de salud entre países, a no ser por una catástrofe de primer orden en alguna otra parte.<sup>46</sup> Entonces, las mejoras en la esperanza de vida en África subsahariana son la clave para futuras reducciones de las desigualdades internacionales de salud. El capítulo 2 documenta las desigualdades dentro de los países en oportunidades de salud para los bebés hijos de padres pobres o ricos, de madres con o sin educación formal, nacidos en áreas rurales o urbanas, etc. En muchos países existen en estas dimensiones fuertes in-

clinaciones en oportunidades y rendimiento en salud. Una evaluación confiada de las tendencias pasadas y futuras en desigualdad en salud está en espera de investigación futura.

Si las tendencias que hicieron posible el desatraso de muchos países pobres por fuera de África continúan en salud, educación e ingresos, los desafíos más grandes quedarán en África y algunos países pobres de otras regiones. En las economías estancadas que hay en el mundo es necesario revivir el crecimiento con equidad, y enfrentar urgentemente la tragedia del SIDA (junto con la cantidad de otras enfermedades prevenibles), especialmente en África subsahariana.

## Participación popular y transiciones equitativas a nivel local

*Promover la equidad mediante acción pública exige cambios en las configuraciones existentes de poder e influencia. Debido a que las instituciones establecidas privilegian ciertos intereses y marginan otros, hacer que las instituciones de gobierno sean más democráticas y mejoren más la equidad exige reformas que incrementen las posibilidades de participación efectiva de grupos tradicionalmente marginados.*

El gobierno local es un dominio crítico para el ejercicio de los derechos democráticos y para hacer efectivas las opciones públicas. Pero en gran parte del mundo en desarrollo varios factores han conspirado contra el buen gobierno, la democracia y la equidad a nivel local. A menudo el poder social y económico de las élites locales se ha traducido en una influencia desproporcionada sobre el proceso político, y estructuras verticales aisladas y no transparentes de toma de decisiones han dificultado que los ciudadanos comunes tengan poder.<sup>1</sup> La profundización democrática en el mundo en desarrollo suele comenzar con la democratización del gobierno local, y eso es precisamente lo que han tratado de hacer dos iniciativas de gobierno participativo —en el estado hindú de Kerala y en varias municipalidades de Brasil.

En 1999, el gobierno estatal de Kerala lanzó lo que es ampliamente considerado como la iniciativa más ambiciosa para la descentralización democrática en India: la Campaña Popular de Plantación Descentralizada. El gobierno no solamente delegó el manejo de significativos recursos y autoridad a los 1.214 panchayats (consejos de pueblos rurales) y municipios de Kerala, sino que además promovió la participación ciudadana directa mediante la creación, por mandato, de asambleas del pueblo y comités ciudadanos para planear y presupuestar los gastos de desarrollo locales.

En Brasil, la ciudad de Porto Alegre lanzó una iniciativa de presupuesto participativo en 1990, que desde entonces ha sido copiada como mínimo por 400 municipios en todo el país. El proceso comienza con asambleas de barrio en las que los ciudadanos deliberan y establecen prioridades presupuestarias, y termina con un presupuesto para toda la ciudad formulado por delegados directamente elegidos por las asambleas de barrio. El éxito de Porto Alegre se ha visto sostenidamente difundido, con por lo menos 100 municipios, incluido São Paulo, que implementaron variaciones del presupuesto participativo en 1996-2000, y una cantidad estimada de 250 en 2000-04.

Estas dos iniciativas tienen mucho en común. Ambas fueron concebidas como esfuerzos directos y conscientes de romper con la política do-

minada por la élite y clientelista del gobierno local, promoviendo políticas redistributivas a través de una amplia participación popular. Así, ambas cambiaron la estructura de oportunidad política e incluyeron acciones para fortalecer la agencia de los grupos subordinados.<sup>2</sup> En efecto, ambas complementaron las formas representativas de democracia con formas participativas de democracia, abriendo las instituciones al compromiso directo de la sociedad civil. Y ambas fortalecieron la autoridad y la acción públicas, incrementando tanto la profundidad como el alcance de la toma de decisiones democrática.

### Profundización de la democracia

Las evidencias muestran que estas iniciativas han profundizado la democracia, expandiendo el rango de actores sociales que participan en la arena política. En Porto Alegre, se estima que 100.000 adultos han participado en alguna medida en las asambleas de presupuesto. Otras ciudades que han adoptado alguna forma del proceso, también han experimentado participación activa, entre ellas municipios que no tienen sociedades civiles establecidas. En Kerala, cerca de una de cada cuatro familias asistió a las asambleas del pueblo en los dos primeros años de la campaña, y pese al proceso de pérdida de interés, por volverse rutinarias, estas asambleas continúan reuniendo grandes cantidades de personas. Cientos de miles de ciudadanos han tenido entrenamiento en planeación y presupuesto, y los comités que efectivamente diseñan y presupuestan proyectos específicos están compuestos primordialmente por actores de la sociedad civil.

Un rediseño de incentivos institucionales y nuevos esfuerzos de movilización hicieron que las mujeres constituyeran el 40% de los participantes en las asambleas del pueblo (nivel insólito en India) y la tasa de participación de las dalits (castas programadas) ha excedido su representación en la población.<sup>3</sup> Mas aún, ambas iniciativas crearon un nuevo equipo de políticos de las bases que no existía antes (delegados en Brasil), o bien, que antes no tenía poderes (los 14.000 consejeros de panchayats elegidos en Kerala). La esfera pública local —el *sine qua non* de cualquier democracia vibrante— se ha vuelto más extensiva, más inclusiva y más significativa.

### Extensión de la democracia

Estas iniciativas han estado marcadas por la extensión de la democracia, específicamente por la toma de decisiones públicas en terrenos de autoridad previamente dominados por élites privadas y estatales. En Brasil, desde hace mucho los presupuestos municipales han estado reservados a partidos oligárquicos y estrechos intereses sectoriales. En Kerala, los panchayats han sido por mucho tiempo poco más que receptores pasivos de proyectos verticales diseñados y entregados por las burocracias estatales. En ambos casos, los ciudadanos tienen ahora voz en la determinación de la forma en que se asignen los recursos públicos. En los casos más satisfactorios de presupuesto participativo, íntegro, el presupuesto del municipio es discutido y aprobado por delegados que actúan en pro de las prioridades establecidas por las asambleas de barrio, y los ciudadanos deliberan sobre segmentos capitales y operativos del presupuesto.

En algunos municipios la participación directa se ha extendido a áreas temáticas, como desarrollo económico, transporte público, educación, servicios sociales y planeación urbana. En Kerala, a los panchayats se les ha dado autoridad sobre hasta el 35% del presupuesto para el desarrollo, lo que equivale a una quintuplicación de su base de recursos. Los panchayats han calificado, diseñado e implementado cientos de proyectos anuales entre todos los sectores de desarrollo. Éstos han incluido vivienda para los pobres, irrigación a pequeña escala, vías e infraestructura rurales, proyectos agrícolas, servicios de apoyo en salud y educación, y una serie de proyectos específicamente dirigidos a la mujer y a las dalits.

### Mejoramiento de la equidad

Estas iniciativas en general han tenido efectos de mejoramiento de la equidad. En Porto Alegre, el caso más conocido y más documentado, hay claras evidencias de que los gastos en las áreas más pobres de la ciudad se incrementaron sostenidamente con la introducción del presupuesto participativo. En otras grandes ciudades que tienen procesos de presupuesto participativos, como Belém y Belo Horizonte, los gastos también han favorecido a los pobres. Un análisis estadístico de todos los municipios brasileños en 1997-2000

reveló que las ciudades con presupuestos participativos tenían gastos significativamente más altos en sectores que afectan más directamente a los pobres.<sup>4</sup>

En Kerala, una encuesta grande a sujetos clave encontró que los grupos “en desventaja” eran los mayores beneficiarios de los programas dirigidos. Estudios de caso muestran que los panchayats han enfatizado la necesidad de elevar el bienestar de todos los hogares a un cierto nivel básico, y han hecho gran hincapié en proporcionar equipos de sanidad, vivienda decente y agua potable a las familias necesitadas.

En ambos casos también hay fuertes evidencias de que la captación de rentas ha caído verticalmente.<sup>5</sup> La sola mayor transparencia del proceso de presupuesto ha elevado los costos de transacción de la depredación y el patronazgo.

### Empoderamiento de los grupos más marginados

Los casos de Kerala y Porto Alegre ilustran el valor de mejorar la accesibilidad, la transparencia y la responsabilidad del gobierno local. No obstante, aun cuando se hayan acometido tales iniciativas, donde la economía esté creciendo por otras vías, los grupos sociales más marginados –viudas, habitantes de los bajos fondos, trabajadoras sexuales, los muy pobres– pueden continuar excluidos. ¿Qué puede hacerse? El desafío es mayor cuando el grado de compromiso desde arriba y la movilización desde abajo son menores que en estos dos casos.

Como se explicó en el capítulo 2, los grupos más marginados suelen quedar atrapados en

formas más severas de “trampas de desigualdad” –situación que se caracteriza por circunstancias materiales deplorables, expectativas racionales acerca de oportunidades limitadas de movilidad, y creencias arraigadas sobre la legitimidad y la inmutabilidad de sus circunstancias. Romper esas trampas de desigualdad y mejorar los términos mediante los cuales los pobres son “reconocidos” por otros, comienzan con la creación de una “capacidad de aspirar” y, lo que es igualmente importante, de una “capacidad de comprometerse”.<sup>6</sup> Esto incluye ser capaz de visualizar y estatuir futuros alternativos, tener la convicción de que es deseable y posible salir de la pobreza, y ser capaz de participar más significativamente en foros donde se tomen decisiones que afecten su bienestar.

La adquisición de una “capacidad de aspirar” es fundamentalmente un producto del desarrollo de mecanismos más ampliamente accesibles y equitativos para la interacción entre los pobres y las élites, mecanismos que están recíprocamente ligados al logro de mayor poder en las interacciones asociativas. Eso prospera en y mediante la organización de grupos y el diálogo público, y las oportunidades que éstos proveen de práctica, repetición, exploración, conjetura y refutación.

Por ejemplo, una asociación de trabajadoras sexuales de un barrio bajo de Calcuta, dio a sus miembros individuales poder, presencia pública y la capacidad de realizar sus intereses y aspiraciones, que de otro modo se les habrían negado.<sup>7</sup> Inmigrantes jóvenes, de sexo femenino, a menudo ilegales, obligadas contractualmente a trabajar largas horas para jefes bruscos, y que enfrentan

el seguro rechazo de sus familias en caso de arrojárselas para escapar y volver a casa, las trabajadoras sexuales no tenían virtualmente ninguna capacidad para hacerse oír ni para realizar sus intereses. Pero esfuerzos persistentes para organizar a las mujeres en un sindicato, finalmente les dieron la confianza y la competencia necesarias para llevar a cabo un cambio consistente en el uso de condones por parte de sus clientes.

En Indonesia, el Proyecto de Desarrollo de Kecamatan (KDP), que opera en 28.000 pueblos rurales en todo el país, busca mejorar los “términos de reconocimiento” y la agencia política de los grupos marginados.<sup>8</sup> El proyecto asigna dinero de donaciones a nivel de subdistrito y para ello se invita a varios grupos de lugareños pobres (dos de los cuales tienen que ser mujeres) a competir por fondos con base en la presentación de una propuesta formal de subproyecto. Los procedimientos, las instituciones y las normas del KDP son en gran medida descentralizadas, se concentran en la solución conjunta de problemas públicos, invitan a la participación y el escrutinio públicos generales, y tienen lugar de una manera más o menos continua e institucionalizada.<sup>9</sup>

El trabajo reciente de evaluación del impacto del KDP sobre la toma de decisiones locales revela que el KDP ayuda a los grupos marginados a cultivar el acceso a espacios y procedimientos más constructivos para enfrentar conflictos de proyectos y de otra índole.<sup>10</sup> La etapa inicial de esa transformación –en la que grupos desiguales forjan la capacidad de comprometerse pacíficamente entre ellos– es un resultado final humilde pero no trivial para un proyecto de desarrollo.

# Por qué es importante la equidad

## PARTE III

EN LA PRIMERA PARTE DE ESTE INFORME, RESUMIMOS alguna de las evidencias de desigualdad en varias dimensiones. Además de afectar directamente el bienestar, aspectos como salud, educación, ingresos, poder y acceso a servicios determinan las oportunidades de la gente para su progreso y logros futuros. Enfatizamos las interconexiones entre estas diversas dimensiones. No solamente hay desigualdad en la distribución de ingresos, el estado de salud y la escolaridad, sino que además –y lo que es más importante– estos indicadores tienden a estar correlacionados. Los ricos tienden a tener mejor salud y mejor educación que los otros. Los más pobres entre los pobres tienden a tener la menor escolaridad y algunos de los peores indicadores de salud. Generalmente estas correlaciones se extienden también a los servicios públicos, donde los pobres logran acceso a infraestructura, electricidad, agua, sanidad y disposición de basuras mucho más tarde que los demás, si es que llegan a tenerlo.

Debido a que la educación y la salud le ayudan a la persona a ganar influencia en la sociedad, el tener voz y poder político también se consideran generalmente correlacionados con el bienestar económico. La interacción entre estas desigualdades económicas, sociales y políticas que se refuerzan mutuamente, las perpetúa por generaciones. El capítulo 2 presentó evidencias que indican que una diferencia del 10% en estatus económico entre dos familias de una generación tiende a conllevar, en promedio, a una diferencia de entre el 4 y el 7% en la siguiente generación, dependiendo del país y de los detalles de la medición. Es claro que las oportunidades no son independientes del entorno social y familiar ni de la identidad de grupo.

¿Son importantes esas disparidades? ¿Le preocupan a la gente las grandes diferencias que se observan en el acceso a educación y salud, y en las oportunidades económicas, o solamente le preocupa el hecho de que algunas personas tengan bajos niveles absolutos de ingresos, años

de escolaridad y acceso a servicios? ¿Deben preocuparse los responsables de formulación de políticas por la desigualdad de oportunidades que generan la discriminación, el acceso desigual a la justicia u otros procesos injustos? ¿Debe una institución como el Banco Mundial, cuyo objetivo primordial es asistir a sus países clientes en la erradicación de la pobreza extrema, preocuparse por las desigualdades —de oportunidad, en los resultados finales, y en los procesos?

Las opiniones sobre estos interrogantes son muy variadas. En la política doméstica de Estados Unidos, por ejemplo, un tema considerado desde hace mucho tiempo es el apoyo en pro de la igualdad de oportunidades. Franklin D. Roosevelt dijo una vez: “sabemos que la igualdad de habilidad individual nunca ha existido ni existirá, pero insistimos en que de todas maneras hay que buscar la igualdad de oportunidades”.<sup>1</sup> Algunos participantes en las consultas para este Informe se mostraron incluso ofendidos de que se planteara siquiera la pregunta: “¿Es importante la desigualdad?”, porque consideraban que la respuesta era “obviamente, sí”. Un participante consideró que la sola pregunta indicaba que “nosotros estamos padeciendo de una terrible tolerancia al horror”.<sup>2</sup>

Los próximos 3 capítulos de este informe abordan la siguiente pregunta: ¿Debe la buena política para el desarrollo relacionarse con la equidad? Como se explicó en el capítulo 1, la equidad se entiende aquí como la búsqueda de oportunidades iguales y el evitar privaciones severas. Equidad *no* es lo mismo que la igualdad de ingresos, o en estado de salud, o en ningún otro resultado final específico. Es la búsqueda de una situación en la que el esfuerzo, las preferencias y las iniciativas personales —y no el entorno familiar, la casta, la raza o el género— expliquen las diferencias de logros económicos entre las personas. Una situación en la que todas las instituciones sean ciegas al color y en que las instituciones no comerciales sean igualmente sensibles a los ricos que a los pobres. En la que los derechos personales y de propiedad se hagan cumplir igualmente para todos. Y en la que todos tengan acceso a los servicios públicos y a la infraestructura para elevar su productividad y sus oportunidades de éxito en los mercados.

Las evidencias que revisamos aquí provienen de disciplinas que van desde la economía y la historia hasta la sociología y la antropología. Haciendo un balance, estas evidencias sugieren que la búsqueda de prosperidad sostenible a largo plazo es inseparable de una ampliación de las oportunidades económicas y del poder político a la mayor parte, si no a toda la sociedad. Un conjunto de razones para esto surge de fallas en los mercados de capitales, de tierra y laborales. Esas fallas suponen que las oportunidades productivas no necesariamente son captadas por quienes tienen el máximo potencial para producir retornos de sus talentos o ideas, sino, por el contrario, por los que tienen más riqueza, mejores conexiones o terrenos más grandes. Esto no sucedería si los mercados funcionaran perfectamente, pues entonces los recursos fluirían hacia los

que tienen los proyectos de inversión más productivos. Pero dado que los mercados no son perfectos, hay campo para programas de redistribución eficiente.

El capítulo 5 documenta los casos en que puede mejorarse la eficiencia agregada redistribuyendo la riqueza o el poder a favor de los pobres o de los grupos marginados. A veces, las evidencias de ineficiencia se ven en diferencias en productos de capital marginales entre las firmas. Sabemos que los pequeños empresarios pagan tasas de interés mucho más altas que el producto marginal de capital que se les abona a otras firmas. Sabemos que algunos agricultores distribuyen el esfuerzo entre lotes de terreno de una manera que no es socialmente eficiente, porque son propietarios de un terreno mientras que en otro son aparceros. Tenemos evidencias experimentales que sugieren que los grupos discriminados se desempeñan por debajo de sus propias capacidades, ya sea porque asimilan internamente el estereotipo o porque esperan ser tratados injustamente. Cada una de estas evidencias empíricas cuidadosamente investigadas, y otras presentadas en el capítulo 5, constituyen razones por las cuales economías más equitativas en la mayoría de los casos serían también más eficientes.<sup>3</sup>

El capítulo 6 complementa este cuadro abordando las evidencias históricas, las que sugieren que grandes desigualdades en derechos y poder políticos dan origen a instituciones exclusivistas que generalmente desgastan los procesos de desarrollo. En contraste, mayor igualdad política establece límites a la depredación de parte de los más poderosos en cada sociedad. Esto tiende a conducir a instituciones que nivelan el campo de juego y proveen oportunidades de avance y movilidad para quienes provienen de entornos poco privilegiados.

Tales instituciones parecen estar asociadas con un crecimiento más sostenido. Un ejemplo se desprende de contrastar las prácticas de explotación laboral de los conquistadores españoles en los centros mineros de las colonias americanas desde el siglo XVI hasta el XVIII, con la mayor libertad y oportunidad que se les dio a los primeros colonizadores en Norteamérica. Otro ejemplo de tratamiento no equitativo de los ciudadanos por parte del Estado, que también fue inmensamente costoso en términos de eficiencia, fue el alto gravamen impuesto a los agricultores africanos por juntas de mercadeo agrícola de propiedad estatal o paraestatal en Ghana, Nigeria y Zambia, que prevaleció hasta hace unas pocas décadas.

La equidad y la ecuanimidad importan no solamente porque son complementarias para la prosperidad a largo plazo. Es evidente que muchas personas —si no la mayoría— se preocupan por la equidad, por amor a la equidad misma. Algunos ven la igualdad de oportunidades y los procesos justos como cuestiones de justicia social y, por ende, como parte intrínseca del objetivo de desarrollo. En el capítulo 4 revisamos brevemente argumentos y evidencias que sugieren que la mayoría de las sociedades demuestra una preocupación extendida y de vieja data por la equidad.

# capítulo 4

## Equidad y bienestar

Gente de muchas culturas parece compartir una preocupación por la equidad que se refleja en tradiciones religiosas y filosóficas, al igual que en instituciones legales tanto nacionales como internacionales. Las religiones, desde el Islam hasta el budismo, y tradiciones filosóficas seculares, desde Platón hasta Sen, han mostrado preocupación por la equidad y aversión a la privación absoluta. En las instituciones legales modernas la equidad sigue siendo un dogma fundamental de teoría y práctica.

El que la preocupación por la equidad esté tan extendida entre culturas, religiones y tradiciones filosóficas, sugiere que en los seres humanos hay una preferencia fundamental profundamente arraigada por la justicia. Nosotros revisamos evidencias experimentales que muestran que muchas personas dan un valor monetario a la “justicia” y están dispuestas a renunciar a dinero real si sienten que un proceso en el que estén involucradas es injusto. Complementando estas evidencias, están los datos de encuestas de opinión y encuestas sobre bienestar subjetivo, que sugieren que, en general, una mayor desigualdad de ingresos está asociada con menores niveles agregados de bienestar subjetivo.

Un lazo empírico entre desigualdad de ingresos y reducción de la pobreza refuerza el vínculo conceptual entre la aversión a la desigualdad y el empeño por evitar la privación absoluta. Destacamos el hecho obvio de que, si la desigualdad decrece durante un período de crecimiento, generalmente la pobreza disminuye más que si la desigualdad no hubiera cambiado. Documentamos también el hecho obvio de que una mayor desigualdad de ingresos reduce la efectividad del crecimiento económico futuro en términos de disminución de la pobreza absoluta de ingresos.

### Enfoques éticos y filosóficos de la equidad

Quizá las manifestaciones más antiguas de preocupación por la equidad y por evitar la privación provengan de la religión. Varias de las religiones más importantes del mundo avalan la idea de justicia social y de deber para con los pobres. Los budistas ven que es un deber cuidar de los pobres. Los cristianos deben “amar al prójimo como a ellos mismos”. La palabra hebrea para “caridad” es la misma que para “justicia”. Uno de los 5 pilares del Islam es el *zakat*, socorrer a los pobres y necesitados. El Diálogo Mundial de Religiones para el Desarrollo (1999) declara que “todas las religiones deben ver la extrema pobreza material del mundo de hoy como una acusación moral a la humanidad contemporánea y un rompimiento de la confianza dentro de la familia humana”. Y las opiniones religiosas sobre la equidad no se limitan a la pobreza. Pese a las diversas interpretaciones, y a la profusión de perspectivas, en la mayoría de las grandes religiones un dogma teológico es creer en la dignidad fundamental de los seres humanos. Si bien hay importantes diferencias en la forma en que esta creencia se manifiesta en un credo u otro, e incluso entre diferentes grupos dentro de las grandes religiones, algu-

nos analistas ven un énfasis creciente en este principio de igualdad dentro de diversos credos.<sup>1</sup>

La equidad también es un tema de las tradiciones filosóficas seculares. La filosofía política y ética occidental, por ejemplo, desde hace mucho tiempo se ha preocupado por la distribución. En la antigua Grecia, Platón afirmó que “si un Estado quiere evitar... la desintegración civil... en ningún segmento del cuerpo de ciudadanos debe permitirse la extrema pobreza ni la extrema riqueza, porque ambas llevan al desastre”.<sup>2</sup> La ley romana, a la vez que discriminaba a los esclavos, como en todo imperio antiguo, también sentó las bases de algunos de los principios de igualdad que subyacen a los principios legales modernos de muchos países. Esos principios eran válidos únicamente para los ciudadanos romanos que eran libres, pero en las naciones modernas incluyen a todas las personas.

En la era moderna, el pensamiento occidental sobre justicia social tuvo gran influencia del utilitarismo –idea, originalmente de Bentham (1789), de que la meta social debe ser alcanzar “la máxima felicidad para la máxima cantidad”. Aunque, al reunir a las sociedades simplemente para maximizar la suma de utilidades entre todos los individuos, los utilitaristas no se preocuparon esencialmente por la distribución de la felicidad, el enfoque ha ganado una reputación un tanto ilegítima (por lo menos entre los economistas) de tener implicaciones igualitarias.<sup>3</sup>

Las teorías modernas de justicia distributiva han ido mucho más allá del utilitarismo, en parte debido a la falta fundamental de preocupación de éste por la distribución del bienestar. Desde principios de los años setenta, una cantidad de pensadores influyentes, entre ellos John Rawls, Amartya Sen, Ronald Dworkin y John Roemer, han contribuido separadamente y de manera importante a nuestra forma de pensar acerca de la equidad. Aunque las teorías de justicia y de opción social propuestas por cada uno de ellos sean diferentes en aspectos importantes, todas tienen mucho en común.

Los cuatro rechazan el bienestar (o la utilidad) final como el espacio apropiado para juzgar la justicia de una asignación dada o de un sistema. Todos reconocen la importancia de la responsabilidad individual en el paso de los recursos a los resultados finales, incluido el bienestar. Todos prefieren ver alguna combinación del conjunto de libertades y recursos disponibles para los individuos como el espacio correcto para dar forma a un juicio social. Todos parecen apelar, en algún momento, al argumento del “velo de la ignorancia”, de Harsanyi (1955), según el cual una asignación justa de recursos debe ser aquella sobre la cual todos “los miembros potenciales de la sociedad” estarían de acuerdo, antes de saber qué posición van a ocupar. Ellos usaron este experimento mental para argüir que la justicia supone igualdad en la asignación de un concepto fundamental, como el de bienes primarios, a todas las personas.

En lo que no coinciden John Rawls, Sen, Dworkin y Roemer es en cuál debe ser exactamente este concepto. Rawls (1971) arguye que la

justicia social requiere el cumplimiento de dos principios básicos. El primero “demanda la libertad más completa para cada uno, congruente con una libertad similar para los demás”.<sup>4</sup> El segundo requiere que las oportunidades —que él relaciona con el concepto de “bienes primarios”— deben abrirse a todos los miembros de la sociedad. Bajo el Principio de Diferencia, propone que la asignación escogida debe ser tal que maximice las oportunidades de los grupos menos privilegiados. (El Principio de Diferencia se conoce también como el principio “máximo” de Rawls).

Sen (1985) piensa que diferentes personas deben tener diferentes “factores de conversión” de los recursos a las acciones y al bienestar. Él sostiene que todos los bienes, incluidos los “bienes primarios” de Rawls son insumos para los funcionamientos de una persona —el conjunto de acciones que una persona desarrolla y de estados que la persona valora o disfruta. Para Sen, el concepto que hay que igualar entre todas las personas es el conjunto de funcionamientos posibles a partir del cual una persona puede decidir (lo que él llama un “conjunto de capacidades”).

Dworkin (1981b y 1981a) arguye que la justicia exige que los individuos sean compensados por aspectos de sus circunstancias sobre los cuales ellos no tienen ningún control, o de los cuales no se los puede responsabilizar. Él aboga por una distribución de recursos que compense a las personas por diferencias innatas imposibles para ellas de evitar, incluidas las diferencias de talento.

Roemer (1998) afirma que la equidad exige una “política de igualdad de oportunidades”. Reconoce que los individuos tienen cierta responsabilidad por su propio bienestar pero también que circunstancias sobre las que ellos no tienen ningún control, afectan tanto la cantidad de esfuerzo que invierten como el nivel de bienestar que logran alcanzar. Según él, la acción pública debe entonces proponerse igualar las “ventajas” entre las personas de grupos que tienen circunstancias diferentes, en todos los puntos de la distribución de esfuerzos dentro del grupo.

Pese a las importantes “aunque sutiles” diferencias, los cuatro pensadores han contribuido a cambiar el enfoque de la justicia social, de los resultados finales a las oportunidades. Nosotros tomamos también una página de Nozick (1974), quien habitualmente es considerado como anti-igualitario. Él sostiene que las teorías de justicia generalmente hacen excesivo énfasis en resultados finales, como bienestar, utilidad, incluso capacidades. Nozick nos recuerda el hecho (obvio) de que los resultados finales son producto de procesos, y afirma que el foco de atención correcto para una teoría de la justicia debe ser la justicia de los procesos. Si una asignación particular se aparta de un estado inicial justo, y si a ella se llega a través de un proceso justo, debe juzgarse justa, aun cuando sea desigual.

El concepto de equidad que adoptamos en este informe aprovecha la contribución de estos cuatro pensadores, concentrándose más en las oportunidades que en el bienestar, las utilidades o cualquier otro resultado final individual correspondiente. No nos detenemos en las distinciones sutiles entre las capacidades de Sen y las oportunidades de Roemer. Lo mismo que en esos dos marcos, reconocemos el papel central de la responsabilidad y el esfuerzo individuales en la determinación de los resultados finales. Nos concentramos en eliminar la desventaja de las circunstancias que escapan fundamentalmente al control del individuo pero que determinan poderosamente tanto los resultados finales como las acciones en busca de esos resultados.

Estas diferentes perspectivas de lo que debe ser el óptimo social pueden arrojar luz sobre un punto importante de este informe —mencionado en el capítulo 1. No nos corresponde asesorar a los países sobre lo que constituye exactamente una distribución equitativa en sus socieda-

des. Por el contrario, nuestro papel es señalar las faltas de equidad que podamos observar y hacer ver que reducirlas puede ser perfectamente congruente con una mayor eficiencia y prosperidad a largo plazo —y puede ser incluso necesario. El recuadro 4.1, para ilustrar este punto, se basa en una explicación pública clásica de economía de estas perspectivas filosóficas.

## Equidad e instituciones legales

Las preocupaciones relativas a la equidad que se contemplan en los debates morales, religiosos y éticos en todo el mundo, se reflejan en instituciones del mundo real a través de las cuales la gente ha buscado promover la justicia a todo lo largo de la historia. Las principales de ellas son las instituciones legales, donde “equidad” tiene una interpretación distinta —y específica— como un conjunto de principios cuya intención es guiar y corregir la aplicación de la ley. De acuerdo con Kritzer (2002), la forma en que estos principios se fundan con la ley escrita, codificada, varía de una tradición a otra, pero el concepto de “justicia” que las cubre todas es una realidad transcultural. En la práctica, las definiciones suelen referirse directamente a valores compartidos dentro de una determinada comunidad<sup>5</sup> así como a la creencia de que las personas no deben sufrir ante la ley como resultado de tener un poder de negociación desigual.<sup>6</sup>

En la filosofía occidental, a Aristóteles se lo considera el primer autor que distinguió entre justicia y equidad.<sup>7</sup> Él encontró que los tribunales imparten justicia de acuerdo con la ley, es decir, aplicando reglas generales que dan una solución equitativa en la mayoría de los casos. No obstante, en algunos casos los resultados no son equitativos. La equidad entonces rectifica la ley en la medida en que ésta resulte defectuosa a causa de su generalidad.<sup>8</sup> Los romanos operacionalizaron este concepto de equidad distinguiendo entre *ius strictum* (ley estricta) *ius aequum* (equidad), y utilizando la segunda para interpretar la ley y para complementarla. En caso de conflicto entre las dos, la equidad prevalecía.

En las tradiciones legales modernas, la equidad sigue siendo un dogma fundamental en la teoría y la práctica legales. En los sistemas de derecho consuetudinario, históricamente la equidad era una rama separada de la ley que administraban los tribunales de magistrados.<sup>9</sup> En el Reino Unido la Ley de Judicatura de 1873 “fusionó” las cortes de ley y las de equidad, dejando atrás, de ese modo, un sistema bifurcado de tribunales, a la vez que estableció la supremacía de la equidad en casos de conflicto entre equidad y derecho consuetudinario. Los principios equitativos, basados en la conciencia y la justicia, han continuado desarrollándose y aplicándose en las jurisdicciones de derecho común en todo el mundo para mitigar los resultados crueles e injustos producidos por la aplicación de las normas legales formales en casos específicos.<sup>10</sup>

En general, el uso de la equidad como fuente legal en las tradiciones de derecho civil del continente europeo es más limitado que en la tradición del derecho consuetudinario. Los códigos legales civiles, que tienen su origen en el siglo de las luces, se proponen integrar la equidad con la ley formal —diseñando leyes destinadas a producir resultados equitativos—. La equidad es vista como parte de la ley y, por consiguiente, debe lograrse mediante la aplicación de normas formales. Sin embargo, las provisiones de los códigos que se refieren explícitamente a la equidad se utilizan para corregir resultados no equitativos de la aplicación de otras provisiones formales, de una manera que es similar a los sistemas de derecho consuetudinario.

Tanto el derecho común como los sistemas codificados de la tradición europea continental se han extendido a países de todo el globo, y la equidad es ahora un concepto legal global. Los sistemas legales de países latinoamericanos como Argentina, Brasil y México, tienen enfoques



#### RECUADRO 4.1 *Sencilla representación de diferentes conceptos de equidad*

La figura de bajo (adaptada del gráfico 11-1 que aparece en Atkinson y Stiglitz 1980), puede ayudar a resumir lo que este informe espera lograr –y lo que no–. Supongamos que una sociedad consta únicamente de dos grupos de personas (1 y 2) y hagamos que los ejes del gráfico representen los niveles de oportunidad de cada grupo. Obviamente los grupos de oportunidades son multidimensionales, pero en aras de la sencillez imaginemos que las varias dimensiones pueden fusionarse significativamente en un “índice de oportunidad”,  $O_1$  para el tipo 1, y  $O_2$  para el tipo 2. Ahora hagamos que la frontera curva AC represente la “frontera de posibilidades de oportunidad” para esta sociedad.\*\* Esa curva refleja los índices máximos de oportunidad que pueden obtener los tipos 1 y 2, dados los recursos y la tecnología disponibles. El hecho de que no descienda monotónicamente de A a C incorpora el hecho de que cuando los individuos tipo 1 tienen oportunidades muy limitadas, los tipo 2 también pueden beneficiarse de una expansión de los conjuntos de oportunidades tipo 1 y viceversa. En algunos rangos, las mejoras en los conjuntos de oportunidades de los tipos “más pobres” pueden mejorar el Pareto –es decir, que pueden beneficiar a toda la gente. En otras palabras, hay cabida para una redistribución eficiente, promotora del crecimiento.

Sin embargo, al final entran en juego los trueques. Entre los puntos P y R, si la sociedad está en la frontera de posibilidades de oportunidad, cualquier mejora en los conjuntos del tipo 1 implica una reducción en los conjuntos del tipo 2 y viceversa. Los puntos B, R y E son traslaciones a este “espacio de oportunidad” de los conceptos asociados con

Bentham, Rawls, y el igualitarismo total, respectivamente.

- Si esta sociedad quisiera maximizar la suma de los índices de oportunidad total, debía propender por el punto B.
- Si, por el contrario, quisiera maximizar el conjunto de oportunidades para el grupo “más pobre”, debería propender por el punto R.
- Si insistiera en la igualdad absoluta de oportunidades, tendría que inclinarse por el rayo de 45º desde el punto de origen y propender por el punto E.

Lo que este informe no se propone hacer es aconsejar a los países cuál de estos criterios de justicia social, o cualquiera otro debe proponerse una determinada sociedad. Cada uno de estos tres puntos puede defenderse con argumentos lógicos, con diferentes grados de aversión a la desigualdad de oportunidades.

Lo que el informe procurará hacer es lo siguiente:

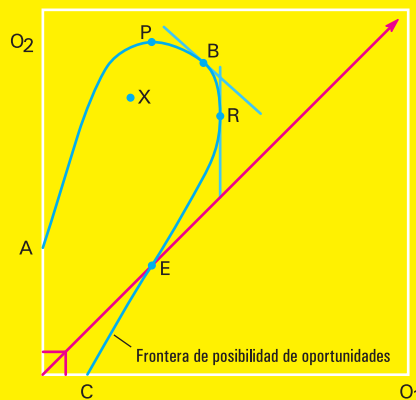
- Describir las desigualdades de oportunidad que se observan efectivamente en la sociedad (en un punto como el X).
- Investigar si algunas de esas disparidades (que en el diagrama favorecen muchísimo al tipo 2) podrían estar realmente impidiendo que la sociedad disfrutara de mayores oportunidades agregadas (y de mayor bienestar en otro espacio).
- Sugerir posibles enfoques de política e institucionales que puedan ayudar a pasar de puntos como el X a cualquiera que sea el punto

que la sociedad considere equitativo en la frontera de posibilidades de oportunidad.

\* Atkinson y Stiglitz (1980) a su vez, hacen referencia a un gráfico 1 en Buchanan (1976).

\*\* En Atkinson y Stiglitz (1980), se usan utilidades en vez de oportunidades. Aunque esa distinción es fundamental casi en todos los aspectos, no lo es para el punto que se está demostrando aquí, a saber, que los diferentes criterios de justicia social suponen diferentes asignaciones óptimas.

#### Ilustración de opciones entre las oportunidades de dos tipos de gente



B: Maximizar la suma total de oportunidades ( $O_1 + O_2$ )  
 R: Maximizar las oportunidades para el grupo 1 ( $O_1$ )  
 E: Igualdad absoluta de oportunidades entre el grupo 1 ( $O_1$ ) y el grupo 2 ( $O_2$ )

de la equidad similares a los de Europa continental, mientras que Bangladesh, India y Nigeria siguen la tradición del derecho consuetudinario. Es importante observar que la equidad no es un concepto puramente occidental –puede encontrarse en sistemas legales en todo el mundo, e incluidos los que no comparten los orígenes europeos.<sup>11</sup> Por ejemplo, la distinción entre justicia y equidad se encuentra también en la ley islámica, en la cual la primera se llama *adala*, y la segunda *insaf*, y en la ley judía, con la distinción entre *din* y *tsedek*.<sup>12</sup> En el mundo más integrado de hoy, la comprensión legal de equidad también ha influenciado el derecho internacional –al servir como base para la justicia individualizada, crear principios específicos de justicia y razonabilidad, y ser identificada con estándares equitativos internacionales para la repartición de recursos y la redistribución de la riqueza. Quizá el ejemplo más sobresaliente del desarrollo de los principios internacionales de equidad sea el régimen internacional de derechos humanos. La ley internacional de derechos humanos tiene sus raíces en un compromiso de proteger los “derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” el cual, de por sí, es considerado como el “fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo”.<sup>13</sup>

La Constitución de las Naciones Unidas sentó los cimientos para la ley internacional contemporánea de derechos humanos. El preámbulo de la constitución estipula que la comunidad de Naciones Unidas “reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el

valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de naciones grandes y pequeñas”.<sup>14</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, es considerada como la “fuente de inspiración y... la base para los avances de las Naciones Unidas en las disposiciones estándar contenidas en los instrumentos existentes de derechos humanos”.<sup>15</sup> Se ha convertido en una declaración altamente visible y ampliamente reconocida de estándares morales, éticos y políticos a nivel internacional.<sup>16</sup>

El régimen internacional de derechos humanos contemporáneo comprende una amplia serie de instrumentos legales,<sup>17</sup> muchos de los cuales operan bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Existen también regímenes regionales de derechos humanos en Europa (Convención Europea sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales), las Américas (Convención Interamericana de Derechos Humanos), y África (Cédula Africana de Derechos Humanos y de Gentes). Además, las leyes de otras entidades internacionales, como la Unión Europea, incorporan normas de derechos humanos (Tratado de Niza, Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea). Conjuntamente, estos diferentes instrumentos legales están dirigidos a proteger a la gente de muy diversos perjuicios, incluidos perjuicios potenciales que les puedan causar sus gobiernos, y a comprometerse con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación.

## La gente prefiere la justicia

Distintas culturas y religiones del mundo pueden diferir en aspectos importantes, pero todas comparten la preocupación por la equidad y la justicia. Esto sugiere algo verdaderamente fundamental acerca del valor que los seres humanos les dan. Una cantidad de literatura bastante reciente sobre economía arroja luces sobre estas preferencias humanas compartidas. Dicha literatura recogió evidencias convincentes de las preferencias de los individuos por la justicia, basándose en experimentos de laboratorio controlados. En estos experimentos, los individuos interactúan a través de juegos de comportamiento, y juegan con dinero real bajo condiciones estrictamente controladas. Los resultados de esa clase de experimentos durante los últimos 10 años, más o menos, rechazan la hipótesis de los modelos económicos estándar según la cual todos los individuos se preocupan exclusivamente por su propio interés material. Este nuevo cuerpo de literatura es largo y rico, pero sus principales resultados pueden resumirse en tres puntos principales.

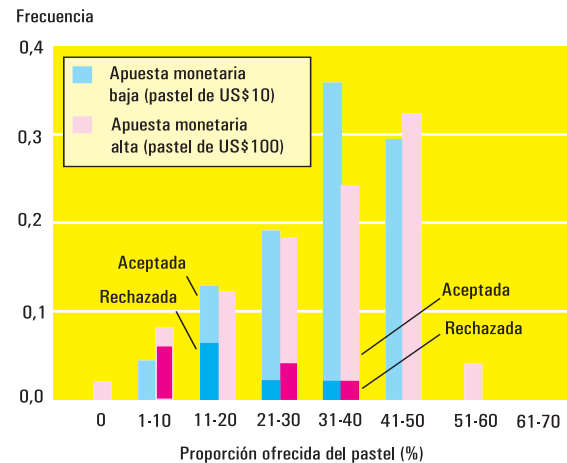
En primer lugar, algunas personas se comportan de maneras claramente incongruentes con la hipótesis racional del interés propio. De acuerdo con Fehr y Fischbacher (2003), esas personas demuestran regularmente una disposición a comprometerse en dos formas específicas de comportamiento: “retribución altruista, es decir, la propensión a recompensar a los demás por un comportamiento cooperativo, acorde con las normas, y castigo altruista, esto es, la propensión a imponer sanciones a los demás por violaciones de las normas” (785). Estos comportamientos se observan en contextos en los que es posible rechazar la motivación individual por el deseo de reciprocidad o la preocupación por la reputación. Si bien la reciprocidad y la reputación son determinantes adicionales importantes de la cooperación en muchas situaciones, las evidencias experimentales sugieren que no son los únicos factores que influyen en el comportamiento cooperativo.

Un ejemplo clásico es el Juego de Ultimátum, en el que se le pide a un jugador (el proponente) sugerir una división, de una sola vez, de una determinada suma de dinero (digamos, US\$100) entre él mismo y otro jugador. El segundo jugador (el decisor) tiene el poder para aceptar o rechazar sencillamente la oferta. La aceptación conduce a la implementación de la oferta, en tanto que el rechazo lleva a que ninguno de los dos jugadores reciba nada. Las apuestas monetarias se mantienen indefinidamente, y ningún jugador conoce la identidad real del otro. A ambos se les dice que no volverán a jugar entre ellos.

En tales circunstancias, la teoría estándar del juego predice un equilibrio único: el proponente debe ofrecer el menor monto posible, y el que decide debe aceptar (puesto que un penique es mejor que nada). Pero una y otra vez, en cientos de experimentos en circunstancias culturales sumamente heterogéneas y con sumas que van desde el salario local para una hora hasta el salario para una semana, las ofertas observadas son sustancialmente mayores y, aun así, los rechazos son frecuentes.<sup>18</sup> En muchos experimentos, la oferta más frecuente es en efecto el 50%. El gráfico 4.1 ilustra la distribución real de las ofertas observadas en dos series de Juegos de Ultimátum, una con participaciones monetarias bajas (barra de la izquierda) y la otra con apuestas altas (barra de la derecha).

En segundo lugar, las personas son heterogéneas. En la mayoría de los experimentos, una considerable fracción de los participantes (del 20 al 50%) demostró una dación altruista o un castigo altruista —gastando recursos reales de una manera que es inconfundiblemente costosa para ellos, sin ninguna esperanza de sacar ganancia personal si la otra persona busca racionalmente el interés propio. Pero el comportamiento de los

**Gráfico 4.1 Distribución de las ofertas observadas en juegos de ultimátum**  
Ofertas y rechazos en juegos de ultimátum con altas y bajas apuestas



Fuente: Basado en datos de Hoffman, McCabe y Smith, 1996.

demás (la mayoría) es congruente con el interés propio racional. Esto se demuestra sorprendentemente en el Juego del Dictador, una variante del Juego de Ultimátum en la que el segundo jugador es puramente pasivo. Es simplemente un receptor, sin ningún derecho a rechazar la oferta. En el Juego del Dictador se observan ofertas positivas, pero son a la vez más raras y más pequeñas en promedio que en el Juego de Ultimátum, en el cual el que decide, siempre a un costo, puede castigar al proponente. Estos resultados señalan la importancia de investigar con mayor precisión las condiciones bajo las cuales la gente presenta conductas autointeresadas y conductas de consideración hacia los demás.

En tercer lugar, la gente mentalmente justa puede comportarse egoístamente y la gente autointeresada puede comportarse justamente. Los comportamientos dependen de las reglas de juego. En los juegos en los que se introducen presiones competitivas, imitando un mercado competitivo, los jugadores tienden a converger rápidamente en acciones congruentes con el comportamiento de interés egoísta. Ejemplo de ello es el Juego de Ultimátum con Múltiples Proponentes. Si el que decide puede escoger entre varias ofertas de los distintos proponentes, mientras que los proponentes no escogidos se quedan sin nada, la conducta observada rápidamente tiende al equilibrio de Nash. En el equilibrio de Nash, todos los proponentes ofrecen la suma completa —o casi completa— pese a que esto produce una distribución muy desigual, en la que quien decide capta todo el superávit y todos los proponentes se quedan con cero. Pero en otras situaciones —como en la del Buen Juego Público con Castigo presentado en Fehr y Gächter (2000)— incluso un número reducido de jugadores altruistas puede sostener un equilibrio cooperativo.

Estos resultados se han interpretado como señales de que en la mayoría de las sociedades una fracción considerable de los seres humanos se preocupa no solamente por sus propias oportunidades y resultados finales individuales, sino también por la justicia. No hay acuerdo general en el sentido de que la justicia consista en una preocupación por los demás, aunque algunos autores sugieren que son las intenciones de los demás hacia nosotros lo que atrae la retribución o el castigo, en tanto que otros piensan que son sus resultados finales u oportunidades.<sup>19</sup> Estos estudios habitualmente no hacen distinción explícita entre resulta-

dos finales y oportunidades. Pero puede especularse que la aversión a distribuciones muy desiguales en el Juego de Ultimátum surge de la naturaleza arbitraria y desigual de las dotes (o el poder) implícitas en la asignación inicial de los papeles de proponente y decisor.

Los experimentos también muestran que la visión que la gente tiene de justicia es compleja y no depende totalmente de los resultados finales. Algunos jugadores están preparados para castigar a los que no cooperen hasta que reciban menos que otras personas, debido a lo que ellos perciben como la injusticia de sus acciones en el proceso del juego. Esto es congruente con el énfasis que nosotros hacemos en que las distribuciones observadas de ciertos resultados finales —como los ingresos— son el producto de procesos complejos, y que el interés primario de los preocupados por la equidad *no* es el resultado final, sino la justicia de los procesos en los que ellos participan a lo largo de su vida. Una distribución de ingresos en la que unas personas son mucho más ricas que otras debido a que, ante oportunidades similares, las más ricas han trabajado mucho más duro puede considerarse justa. Pero la misma distribución de ingresos puede considerarse injusta si ha sido generada gracias a que el grupo más rico tuvo acceso a escuelas o empleos mucho mejores, únicamente debido a su riqueza o a las conexiones de sus padres.

Un punto independiente pero relacionado lo plantea la literatura sobre identidad social en psicología social (*ver* Haslam 2001) y epidemiología (*ver* Marmot 2004), la cual sugiere que el comportamiento y el desempeño individuales están fuertemente condicionados por la identidad de grupo (por ejemplo, casta, género, ocupación); por el que esos grupos sean vistos o no como subordinados a los otros (por ejemplo, médicos y pacientes, el estatus reconocido a las comunidades étnicas minoritarias), y por el que las barreras entre grupos sean consideradas o no como permeables (por ejemplo, las reglas que determinan si los empleados consiguen promociones, y cómo las consiguen, si los inmigrantes llegan a ser ciudadanos, etc.). Entre los servidores civiles que tienen bajo estatus y pocas perspectivas de movilidad ascendente, las tasas de mortalidad son más altas.<sup>20</sup> Los empleados de firmas de bajo estatus que se estén fusionando, aceptan más fácilmente la nueva estructura organizacional porque los beneficia individualmente, mientras que los miembros de la firma de mayor estatus tienden a resistirse más al cambio y a actuar colectivamente en defensa de su identidad previa a la fusión.<sup>21</sup> La literatura sobre bienestar experimental y subjetivo en economía y psicología social, nos recuerda que hay algo profundo y fundamental en nuestro gusto por la justicia y la equidad. Fehr y Fischbacher (2003) afirman que ese “altruismo humano” por *naturaleza*, puede ser lo que explique mucha de la mayor complejidad de los patrones cooperativos en las sociedades humanas, en comparación con los de otros animales (recuadro 4.2). La equidad, al parecer, es intrínseca y fundamentalmente importante para los seres humanos.

Cualquiera que sea la forma exacta de los motivos verdaderos de los individuos, para este informe la implicación más importante de este gran cuerpo de evidencias experimentales es que en casi todas las sociedades a una buena proporción de la gente parecen disgustarle los resultados finales y los comportamientos injustos, tanto que está preparada para pagar por castigar a los responsables de ello. Si las personas están preparadas para pagar dinero real por reducir las desigualdades que son injustas a sus ojos en un laboratorio, es plausible que grandes dificultades en la vida real también reduzcan su bienestar (particularmente si las desigualdades no parecen reflejar solamente diferencias de esfuerzo o de mérito). Esto respalda la asociación estadística que encuentra la literatura sobre bienestar subjetivo, entre desigualdad de ingresos y felicidad auto-reportada —tema que abordamos enseguida.

### Desigualdad de ingreso y bienestar subjetivo

¿Hasta qué punto las preocupaciones por la equidad mostradas en experimentos de laboratorios estrictamente controlados se manifiestan en las actitudes, los sentimientos y las opiniones de “la gente común”? Un estudio reciente del conflicto laboral en Estados Unidos sugiere que las percepciones de los trabajadores con respecto a si los han tratado justa o injustamente tienden a afectar sus esfuerzos y, consecuentemente, la calidad de los productos, de manera importante (recuadro 4.3).

Otros estudios investigan las asociaciones entre el concepto más restringido de desigualdad de ingresos y las medidas de bienestar subjetivo. Un estudio reciente de naciones europeas y de Estados Unidos se basa en respuestas individuales a la siguiente pregunta: “¿En su conjunto, cómo diría usted que son las cosas en estos días; diría que es usted muy feliz, bastante feliz o no muy feliz?”<sup>22</sup> Con base en la variación de las respuestas a esta pregunta, entre los países europeos y los estados estadounidenses, y con respecto a las medidas objetivas de desigualdad de ingresos, Alesina, Di Tella y MacCulloch (2004) encuentran que los “individuos tienen una menor tendencia a reportarse felices cuando la desigualdad es alta, incluso después de neutralizar los ingresos individuales, un conjunto grande de características personales e imitaciones anuales y por país...”. (209)<sup>23</sup>

#### RECUADRO 4.2 *A los monos capuchinos tampoco les gusta la falta de equidad*

Se está investigando sobre las raíces del altruismo humano y de la aversión a la falta de equidad, sean culturales o genéticas. Pero hay evidencias de que la aversión a la justicia no es únicamente humana. En un artículo reciente publicado en *Nature*, “los monos rechazan el pago desigual”, Brosnan y De Waal (2003) reportan los resultados de experimentos de intercambio con monos capuchinos café (*Cebus apella*). A los animales se les dio una ficha que inmediatamente podían cambiar por alimento devolviéndosela al experimentador. Se los colocó en compartimientos colindantes, con contacto visual y bocal.

En el tratamiento de base (prueba de igualdad) ambas especies recibieron un cuarto de tajada de cohombro por cada ficha intercambiada. En un tratamiento de interés (la “prueba de desigualdad”), el primer mono recibió una uva, en tanto que al segundo se le dio la habitual rebanada de cohombro. El hecho de que los monos capuchinos prefieren las uvas a la rebanada de cohombro aparentemente había quedado ampliamente establecido en investigaciones anteriores. El resultado fue sorprendente. Los monos, en la prueba de igualdad, dejaron de intercambiar sus fichas por alimentos durante aproximadamente un 5% del tiempo, pero esta tasa se elevó a más del 50% en la prueba de desigualdad.

La tasa de rechazo se elevó aún más (por encima del 80%) en un tratamiento alternativo conocido como “control del esfuerzo”. En éste, el primer mono recibió una uva sin ningún esfuerzo —sin necesidad de que cogiera una ficha y la cambiara por alimento—. Aunque se utilizaron pocos monos, estas diferencias eran todas estadísticamente significativas.

En ambos tratamientos las tasas de negación se incrementaron con el tiempo a medida que se repitió el experimento (nunca más de una vez al día) muchas veces. Es interesante que solamente las hembras hayan completado estas pruebas, dado que experimentos anteriores sugerían que los machos eran mucho menos sensibles a la distribución de recompensas.

Los autores concluyeron que “las especies tolerantes que tienen bien desarrollado el hábito de compartir alimentos y de cooperar, como los capuchinos [...] pueden tener expectativas emocionalmente cargadas sobre la distribución de recompensas y el intercambio social, que los llevan a que les disguste la falta de equidad” (Brosnan y De Waal 2003, 299).

Fuente: Brosnan y De Waal (2003).

### RECUADRO 4.3 *Percepción de los trabajadores en cuanto a justicia, calidad del producto y seguridad de los consumidores*

¿Cambia la gente de actitud por sentir que se la está tratando injustamente, cuando está por fuera de los laboratorios? De ser así, ¿es probable que esto tenga alguna consecuencia grave? Un estudio de relaciones industriales en Illinois, Estados Unidos, sugiere que la respuesta a ambas preguntas es sí.

Desde la década de 1940, las plantas de producción de llantas Firestone habían adherido a la negociación de toda la industria con los sindicatos laborales. Pero en 1994, cuando empezaron las negociaciones para un nuevo contrato Bridgestone/Firestone propusieron desviarse de la negociación de toda la industria en una forma que empeoraba los términos para la fuerza laboral en un momento en que estaban creciendo las utilidades de la compañía. Ésta propuso pasar de turnos de 8 horas a turnos de 12, que rotarían entre los días y las noches. También propuso recortar el pago para nuevos trabajadores en un 30%. El sindicato de la planta de Decatur, Illinois, convocó a una huelga y, poco después de la huelga, la compañía contrató trabajadores de remplazo.

El conflicto laboral en la planta de Decatur coincidió estrechamente con menor calidad del producto y llantas defectuosas. En agosto de 2000, Firestone anunció la recogida de 14 millones de llantas ATX y AT, casi todas ellas utilizadas en

Ford Explorer. El gobierno estadounidense reportó que las llantas de Firestone que estaban bajo investigación estaban relacionadas con 271 muertos y más de 800 heridos. La fuente más común de falla de las llantas recogidas era la separación del neumático, un desprendimiento súbito del neumático de caucho de los cinturones de acero, que hacía que la llanta estallara.

Krueger y Mas (2004) comparan el número de reclamos por llantas defectuosas en la planta de Decatur con los de las otras dos plantas norteamericanas en las que se producían llantas ATX de Firestone: Joliet, Quebec y Wilson, Carolina del Norte. Ninguna de estas dos experimentó conflicto laboral en el período relevante. Las llantas producidas durante la disputa (1994–96) en Decatur tuvieron una tasa mucho mayor de defectos que las producidas en Joliet o Wilson, aunque antes y después del período de disputa las reclamaciones en Decatur fueron similares a las de las otras plantas. El patrón sugiere que los cambios en tecnología no pueden significar el aumento de las quejas contra las llantas de Decatur porque un aumento así no se dio en Joliet o Wilson.

Al parecer tampoco la falta de experiencia de los trabajadores de remplazo, tuvo la culpa. En la primera mitad de 1994, hubo un pico agudo en las reclamaciones alrededor del momento en que se

demandaron concesiones y expiró el viejo contrato, cosa que ocurrió antes de que se contrataran los trabajadores de remplazo. A principios de 1995, cuando muchos trabajadores de remplazo estaban haciendo llantas, no hubo exceso de reclamaciones en la planta de Decatur. Sólo fue hasta finales de 1995, cuando muchos de los huelguistas que regresaron estaban trabajando hombro a hombro con los de remplazo, cuando se elevó el exceso de reclamaciones. Con base en esto y en un análisis mucho más amplio, parece probable que la química entre los huelguistas que regresaron y los trabajadores de remplazo, o bien el impacto acumulado de la disputa laboral en general, creó las condiciones que llevaron a la producción de muchas llantas defectuosas.

Los autores del estudio “recomiendan precaución por parte del lector al extender nuestros resultados a otras situaciones. Nuestro documento proporciona un estudio de caso detallado solamente de una firma en un período único de su historia” (Krueger y Mas, 2004, 257). Por lo menos en este caso, parece que las percepciones de tratamiento injusto influyeron en las actitudes de los trabajadores —y en la calidad de los productos y la seguridad de los consumidores.

*Fuente:* Krueger y Mas (2004).

Una razón por la cual la desigualdad puede hacer menos feliz a la gente, incluso neutralizando los niveles absolutos de ingresos, es que viola su sentido de justicia. Es posible que la gente (por lo menos algunas personas) sienta que una distribución muy desigual del ingreso refleja procesos injustos y distribuciones desiguales de las oportunidades. Un estudio latinoamericano hecho en 2001 por Latinobarómetro, reconocida compañía de encuestas de opinión que tiene su base en Chile, hizo la siguiente pregunta a los encuestados: “¿Cree usted que la distribución del ingreso en su país es muy justa, justa, injusta o muy injusta?” En promedio, el 89% de los encuestados consideraba la distribución en su país injusta o muy injusta. En 17 de 18 países del estudio, menos del 20% de los encuestados contestó justa o muy justa.<sup>24</sup>

Tales resultados pueden ser particularmente fuertes en América Latina, que es una de las regiones de mayor desigualdad en el mundo, pero no exclusivos de ella. Un análisis reciente de varios países de la OCDE (que son menos desiguales que la mayoría de los países en desarrollo) se basó en datos del Programa Internacional de Encuesta Social. Para construir una medida representativa de actitudes transnacionales frente a la desigualdad de ingresos, Osberg y Smeeding (2004) preguntan cuánto “deberían ganar” determinadas profesiones<sup>25</sup> y cuánto “ganan realmente”. Su resultado es que los ciudadanos de casi todos los países de altos ingresos<sup>26</sup> parecen tener en promedio actitudes similares hacia la desigualdad; en general piensan que las profesiones menos pagadas deberían pagarse mejor y que las mejor pagadas deberían pagarse menos.

Los resultados de Osberg y Smeeding (2004) refuerzan la visión de que las preferencias normativas que tiene la gente con respecto a las distribuciones no se basan exclusivamente en los ingresos efectivos, sino también en los procesos, y que algunas diferencias en los resultados finales pueden considerarse justas (por ejemplo, cuando se deben a dife-

rencias de esfuerzo), en tanto que otras no (por ejemplo, cuando se deben a diferencias de oportunidades). La gente es claramente consciente de que los ingresos diferenciales pueden constituir incentivos para el trabajo y la inversión, incluso en educación, siempre que vayan acoplados con oportunidades para recompensar esas acciones. Esto se manifiesta muy claramente en las respuestas a una pregunta de la última ronda de la Encuesta Mundial de Valor, la cual dividió a los encuestados de todo el mundo más o menos por igual entre los que sentían que la desigualdad de ingresos era demasiado alta y los que sentían que era demasiado baja.

### *Desigualdad de ingresos e incentivos: ¿qué dice la gente?*

La Encuesta Mundial de Valor es una encuesta multinacional a individuos, diseñada y patrocinada por el Consorcio Interuniversitario para la Investigación Política y Social que tiene su base en la Universidad de Michigan. La encuesta se propone “habilitar una comparación transnacional de valores y normas sobre una amplia variedad de temas”. Desde principios de los años ochenta se han hecho cuatro rondas principales. En la última, Inglehart y otros (2004) pidieron a muestras representativas de gentes de 69 países ubicar en una escala de 1 a 10 su visión acerca de que “los ingresos deberían ser más igualitarios”, donde 1 suponía estar de acuerdo con tal afirmación y 10 significaba estar de acuerdo con la afirmación de que “necesitamos mayores diferencias de ingresos como incentivos para el esfuerzo individual”.

El gráfico 4.2a sugiere una considerable polarización de las opiniones acerca de la desigualdad. La mediana es la respuesta de 6, la que sugiere que no hay verdadero acuerdo con ninguna de las dos afirmaciones de los polos. Sin embargo, para cada una de las dos visiones extremas —representadas por los puntajes 1 y 10— casi el 20% de todos los

encuestados estuvo muy de acuerdo. El gráfico 4.2b muestra una correlación positiva entre el puntaje (que está negativamente correlacionado con la aversión a la desigualdad) y el propio ingreso de los encuestados. Esto es congruente con las evidencias sobre la importancia de los ingresos relativos para el bienestar: si usted es rico, es menos inclinado a favorecer la reducción de las desigualdades de ingresos que si fuera pobre.

Los resultados de la Encuesta Mundial de Valores previenen contra cualquier noción preconcebida de que la desigualdad de ingresos es vista en todas partes como inherentemente indeseable. Al preguntar explícitamente acerca de las diferencias de ingresos “como incentivos para el esfuerzo individual”, (mucha) gente parece muy feliz de tenerlos y, de hecho, parece querer más (aunque esta tendencia fue menos pronunciada en los países que tienen niveles de desigualdad muy bajos o muy altos).

El balance de las evidencias de la encuesta sugiere que, aunque la desigualdad de ingresos parece estar asociada con niveles agregados más bajos de bienestar subjetivo, hay considerable heterogeneidad de opiniones acerca de si debe reducirse o no. La gente pobre, y la de países que tienen niveles muy altos o muy bajos de desigualdad, parece más inclinada a favorecer una reducción de la desigualdad. La gente reconoce que cierta desigualdad es importante para generar incentivos para la inversión y el esfuerzo; pero al preguntarle sobre las escalas relativas de remuneración entre profesiones, en promedio prefiere diferenciales más pequeños. Mientras que en América Latina, por ejemplo, la mayoría juzga que la distribución de ingresos es injusta, no hay acuerdo a nivel mundial en cuanto a que las disparidades de ingresos deban reducirse en todas partes. Esto en general es congruente con la visión de que lo importante para el juicio ético no es el ingreso, sino procesos y oportunidades justos.

## Desigualdad de ingresos y reducción de la pobreza

A los argumentos filosóficos y legales a favor de la equidad, y a las evidencias basadas en encuestas y experimentos de que la justicia es intrínsecamente importante para la gente, agregamos un argumento

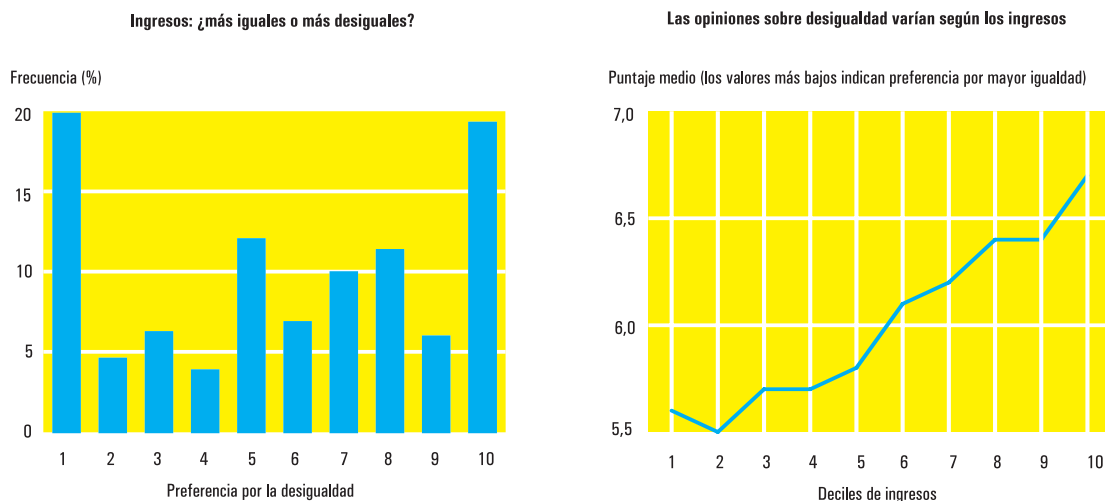
final: altos niveles de desigualdad dificultan más reducir la pobreza. En primer lugar, destacamos el hecho de que si la desigualdad disminuye durante un período de crecimiento, la pobreza generalmente decrece más de lo que lo hubiera hecho si el crecimiento hubiera sido neutro para la distribución. En segundo lugar, documentamos el resultado de que la efectividad del crecimiento económico futuro en la reducción de la pobreza absoluta de ingresos decrece con desigualdad inicial de ingresos.

### *Si la desigualdad decrece, la pobreza se reduce más durante periodos de crecimiento*

Al elevar los ingresos y el consumo de la gente en todos los niveles de la distribución del ingreso, el crecimiento económico es el motor principal de la reducción de la pobreza en el mundo en desarrollo. La asociación negativa entre la tasa anual promedio de cambio en la pobreza y la tasa anual promedio de crecimiento en ingresos medios resulta clara a primera vista en el gráfico 4.3, lo que sugiere que los países que experimentan tasas más altas de crecimiento económico pueden esperar reducir la pobreza mucho más rápido que los que crecen más lentamente.<sup>27</sup> La inclinación de la simple línea de regresión,  $-2,4$ , es la elasticidad total promedio de la pobreza con respecto al crecimiento económico. Eso significa que, sin neutralizar cualesquiera características del país, un crecimiento de 1 punto porcentual en el ingreso medio de un país puede esperarse que reduzca la pobreza en ese país en alrededor de 2,4 puntos porcentuales.

Esta poderosa asociación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza es uno de los factores centrales de moda en economía de desarrollo. Su naturaleza cualitativa se entiende desde hace mucho tiempo, y recientemente Ravallion y Chen (1997), Dollar y Kraay (2002), y otros la han cuantificado. Ciertamente la relación crecimiento-pobreza es probablemente más poderosa que sorprendente: simplemente refleja el hecho de que, en promedio, el crecimiento en los ingresos de los pobres es similar al crecimiento de los ingresos medios (gráfico 4.4). En otros términos: el crecimiento económico agregado es, en promedio, neutral con respecto a la distribución.<sup>28</sup>

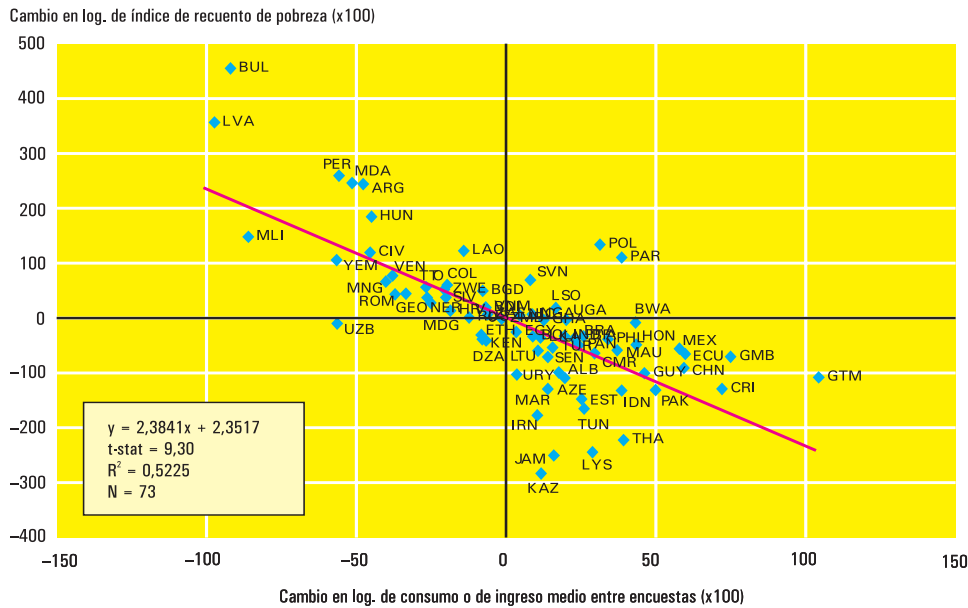
**Gráfico 4.2 Opiniones sobre la desigualdad obtenidas de la Encuesta Mundial de Valores**



Fuente: Inglehart y otros, 2004.

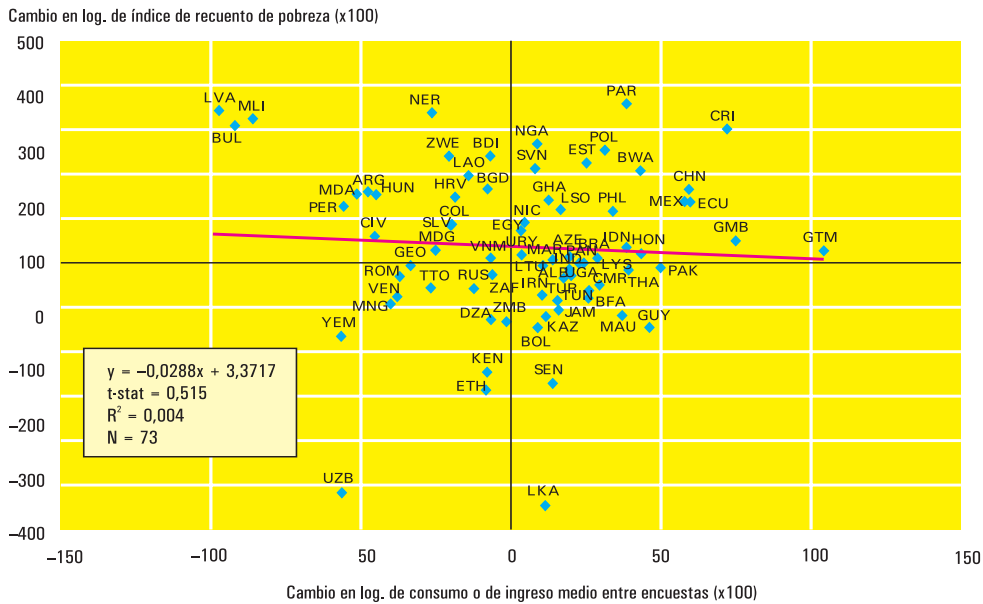
Nota: Los cálculos de los autores se basan en datos correspondientes a los años 1999–2000. La preferencia por la desigualdad va desde acuerdo con 1, “Los ingresos deben ser más igualitarios”, hasta acuerdo con 10, “Necesitamos mayores diferencias de ingresos como incentivos para el esfuerzo individual”.

**Gráfico 4.3 El crecimiento es la clave para la reducción de la pobreza...**



Fuente: cálculos de los autores.

**Gráfico 4.4 ... y, en promedio, el crecimiento es neutral a la distribución**



Fuente: cálculos de los autores.

Sin embargo, hay considerable variación en torno a esos promedios. Cerca de la mitad de la variación total en reducción de la pobreza se explica por el crecimiento económico (ver el poder explicativo de la regresión subyacente para el gráfico 4.3).<sup>29</sup> La otra mitad tiene que reflejar cambios en la distribución subyacente de los ingresos relativos. Esto sucede debido a que la incidencia del crecimiento económico (su patrón distributivo) puede variar radicalmente de un país a otro. Dos países que tengan tasas similares de crecimiento en ingresos medios pueden

tener perfiles de crecimiento muy diferentes entre la población. Como es de esperar, las reducciones de la desigualdad para una tasa de crecimiento dada agregan un “componente de redistribución” al “componente de crecimiento”, lo que conduce a una reducción más rápida de la pobreza general.

La contribución de la reducción de la desigualdad conjuntamente con el crecimiento, se ilustra mediante una comparación de las curvas de incidencia del crecimiento (GIC) para Túnez (1980–2000) y Senegal

(1994–2001) (gráfico 4.5). En ambos países, la tasa de crecimiento anual promedio de los ingresos medios según la encuesta de hogares fue cercana al 2,5%. En Túnez, donde la distribución de este crecimiento fue relativamente más benéfica para los pobres, el índice de recuento de pobreza cayó en un 67% (del 30% al 10%). Esto corresponde a una tasa anual de descenso de la pobreza, del 5,4%. En Senegal, donde el crecimiento fue menos pronunciado para la mitad inferior que para la superior de la distribución, la pobreza apenas decreció un 15% (del 68% al 57%), lo que corresponde a una tasa anual de reducción de la pobreza del 2,3%. Aunque parte de esta diferencia se debe al hecho de que la tasa efectiva de crecimiento fue marginalmente superior en Túnez (2,7% contra 2,3% en Senegal), mucho de ella se debe claramente a los diferentes patrones de incidencia del crecimiento, lo cual es evidente en el gráfico 4.5.

Esta contribución de las reducciones de la desigualdad a la reducción de la pobreza se mantiene a un nivel más general. De acuerdo con Datt y Ravallion (1992), se ha aplicado ampliamente una descomposición de los cambios en la pobreza entre los componentes de crecimiento y desigualdad. Los componentes de redistribución normalmente son más pequeños que los de crecimiento y, puesto que la desigualdad frecuentemente aumenta, a menudo tienen el signo “equivocado”. Pero cuando la desigualdad cae, esto ayuda a reducir la pobreza.

Un segundo punto, que es independiente, es que el poder del crecimiento para educir la pobreza disminuye mientras más alta sea la desigualdad inicial de ingresos. Entonces, una reducción de la desigualdad hoy también tiende a tener un impacto *futuro* sobre la efectividad del crecimiento (incluso neutral a la distribución) en la reducción de la pobreza. Esto ocurre porque la configuración de la mayoría de las distribuciones de ingresos significa que la elasticidad de la reducción de la pobreza al crecimiento tiende a ser menor en países más desiguales. En otras palabras, debido a que las distribuciones iniciales del ingreso son diferentes, la tasa de reducción de la pobreza en dos países que tengan la misma tasa de crecimiento neutral a la distribución puede ser diferente.

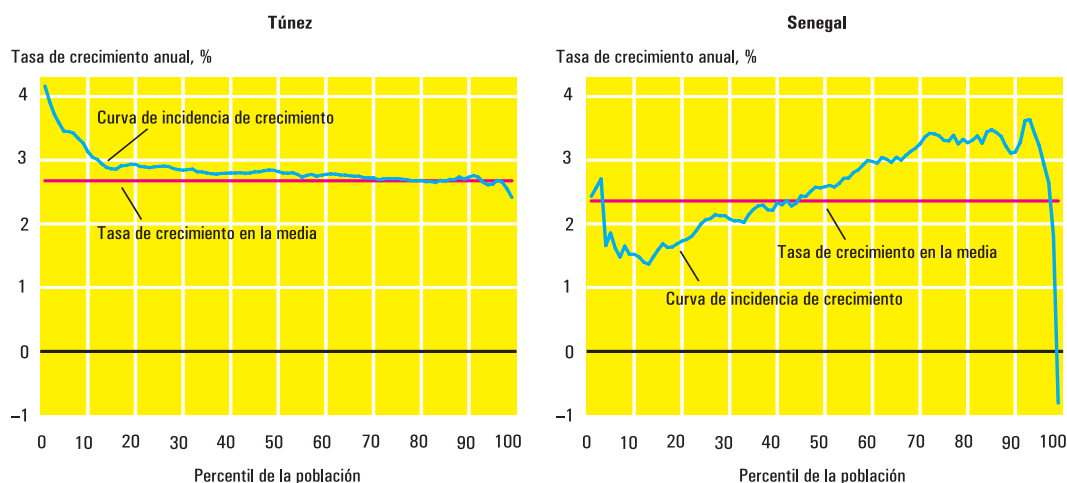
Quizá la forma más flexible de captar la variación de la elasticidad al crecimiento con la desigualdad entre la muestra de países disponible

para estos ejercicios, es contabilizar sencillamente la elasticidad total y parcial de la reducción de la pobreza al crecimiento para cada país en singular (en un solo período por país) y marcarla con respecto al coeficiente Gini inicial (gráfico 4.6).<sup>30</sup> Una relación positiva es evidente para los conceptos de elasticidad parcial o total, para las cuatro líneas de pobreza/combinaciones de medición de la pobreza.<sup>31</sup> El valor absoluto de la elasticidad de la reducción de la pobreza al crecimiento decrece en la medida en que los países sean más desiguales, tanto para el concepto total como para el parcial. La inclinación de la línea correspondiente en el panel (a) sugiere que un incremento de 10 puntos porcentuales en el coeficiente Gini se asocia, en promedio, con una reducción de 1,4 en el valor absoluto de la elasticidad. Dado que la elasticidad promedio es 2,53, éste no es un efecto pequeño.

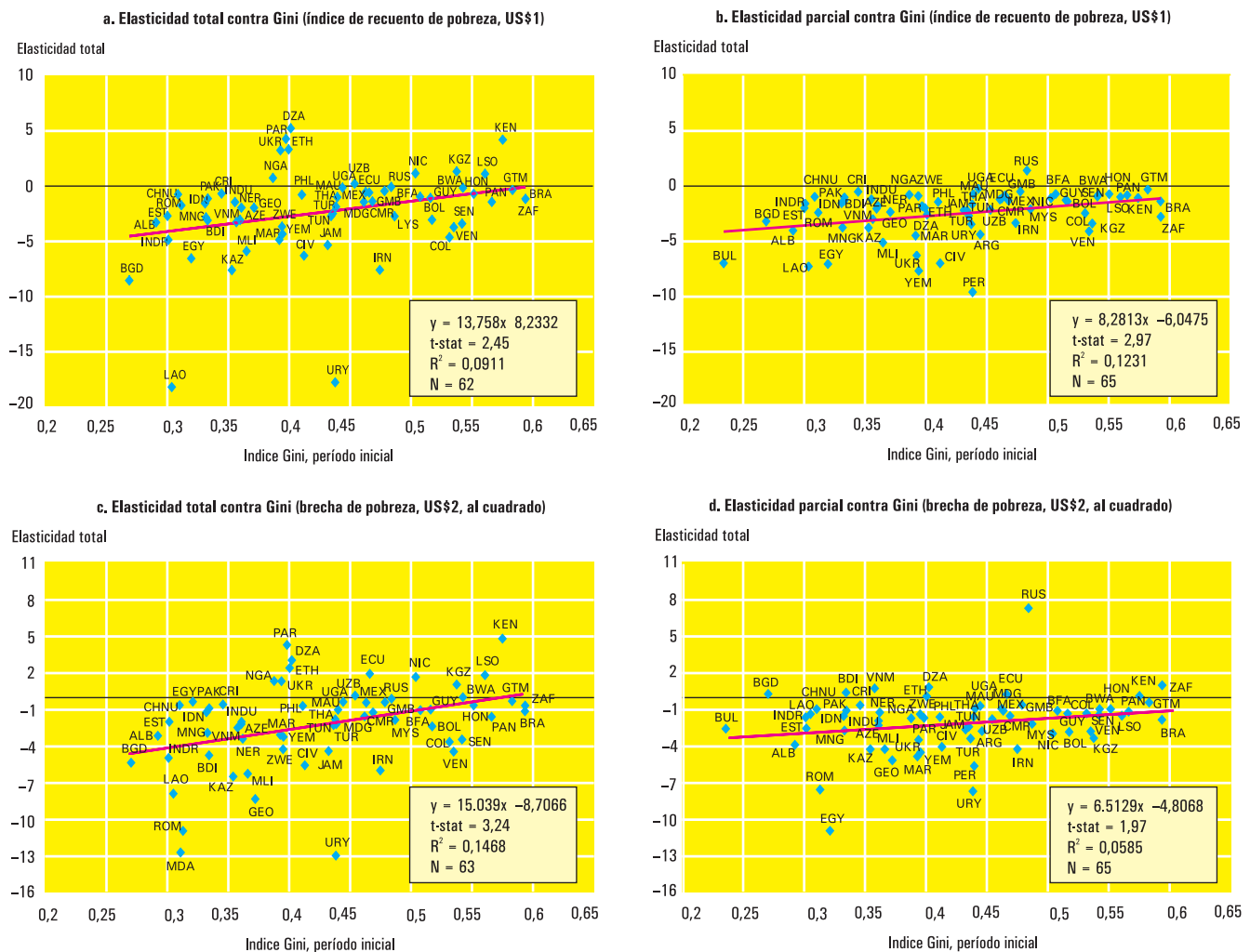
El hecho de que países muy desiguales (con un coeficiente Gini cercano a 0,6) tengan una elasticidad cercana a cero en esta muestra, no debe enfatizarse demasiado. Ello es causado, en parte, por incrementos de la desigualdad en algunos de estos países durante los períodos de crecimiento registrados. Esto resulta evidente por el hecho de que la elasticidad parcial (que neutraliza los cambios en la distribución) no llega a cero para la misma muestra. De todas maneras el crecimiento contribuye a reducir la pobreza, incluso en países altamente desiguales. El resultado firme se refiere al signo de la inclinación de la línea, no a sus intersecciones exactas: una desigualdad inicial mayor significa que el crecimiento reduce la pobreza en menor medida.

Se ha argüido que este es un resultado mecánico, por cuanto da una forma funcional fija para la distribución del ingreso, una mayor desigualdad tiene como resultado una reducción más lenta de la pobreza, aun cuando los ingresos de cada individuo crezcan a la misma tasa. Ciertamente, como se indica aquí, el cambio distributivo, en promedio, no está correlacionado con las tasas medias de crecimiento de manera que, en promedio, los pobres ven crecer sus ingresos a la misma tasa que los de las demás personas. No obstante, ello no obedece a ninguna ley natural. La distribución de ingresos en países individuales puede cambiar, y de hecho lo hace, durante períodos de crecimiento (*ver* gráfico 4.5).<sup>33</sup> No hay regla mecánica por la cual los ingresos de los pobres tengan que

**Gráfico 4.5** La incidencia de crecimiento nacional se curva para Túnez en 1980–1995 y para Senegal en 1994–2001



Fuentes: Ayadi y otros, 2004, para Túnez; y Azam y otros, 2005, para Senegal. Estos son dos de 14 estudios de caso por país fruto del Estudio “Cómo operacionalizar el crecimiento en favor de los pobres”, del Banco Mundial.

**Gráfico 4.6 Una mayor desigualdad disminuye el poder del crecimiento para reducir la pobreza**

Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: Estos son gráficos de dispersión de elasticidades a nivel de país, contra coeficientes Gini del año inicial. El gráfico (a) muestra la elasticidad total para el índice de recuento de la incidencia de pobreza, teniendo como línea de pobreza US\$1 diario. El (b) muestra la elasticidad parcial para el mismo índice y la misma línea. Los gráficos (c) y (d) también muestran las elasticidades total y parcial, respectivamente, pero ahora para el índice de brecha de pobreza, al cuadrado FGT(2) y con respecto a una línea de US\$2 diarios.<sup>32</sup>

crecer a la misma tasa que los del resto de la población.<sup>34</sup> Si en promedio es así, y si, dada la forma de la distribución empírica de los ingresos, las elasticidades de la pobreza son menores en países que tienen mayor desigualdad inicial, ese es un hecho empírico.

De manera que el balance de las evidencias no dan mucha cabida para dudar de que las elasticidades de la reducción de la pobreza al crecimiento son más fuertes en las sociedades más igualitarias. La desigualdad reduce la efectividad del crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Esto significa que, siendo todo lo demás igual, una reducción de la desigualdad de ingresos hoy tiene un doble beneficio: tiende a contribuir a una reducción contemporánea de la pobreza, y tiende a hacer que el crecimiento futuro reduzca más rápidamente la pobreza.

Evidentemente, la advertencia de “siendo todo lo demás igual” es de crucial importancia. La distribución de ingresos es un reflejo del equilibrio general de una economía, basado en las estructuras social, política e institucional que condicionan su comportamiento. Intentos simplistas

de cambiar la forma en que se distribuyen los ingresos, sin tener en cuenta los efectos de las políticas sobre los incentivos de todos los agentes de la economía, están destinados al fracaso. En la parte III de este Informe volvemos sobre el tema del diseño apropiado de políticas. Todo lo que puede decirse aquí acerca de los resultados es que, si existen políticas que puedan conducir a una distribución menos desigual de los recursos sin mayores costos en términos de eficiencia (estática y dinámica) de la asignación de recursos, esas políticas tenderán a llevar a una reducción más rápida de la pobreza en el futuro, cualquiera que sea la tasa de crecimiento que esa economía genere.

Sin embargo, sucede que algunas desigualdades —no necesariamente las de ingresos— también son perjudiciales para el propio crecimiento económico. Esas desigualdades de poder, activos y acceso a mercados y servicios tienden a ser las desigualdades en las que puede concentrarse productivamente la política. Los próximos dos capítulos se refieren a éstas “desigualdades ineficientes”.



## Desigualdad e inversión

En un mundo en el que los mercados funcionaran perfectamente, las decisiones de inversión tendrían poco que ver con los ingresos, la riqueza y estatus social de quien las toma. Esas decisiones estarían determinadas por los retornos que promete una inversión y por el precio comercial del capital, ajustado al riesgo extra que la inversión conlleva. Si la gente tuviera buenas oportunidades de inversión, realmente no importaría que tuviera o no el dinero; siempre podría tomar en préstamo lo que necesitara y, si el riesgo le molestara, siempre podría vender acciones de su negocio y comprar bienes más seguros con el dinero de la venta.

No obstante, por diversas razones —principalmente económicas, pero también políticas— los mercados no son perfectos. Si los prestatarios pueden voluntariamente incumplir en el pago de sus préstamos, los prestamistas prefieren hacer préstamos a prestatarios que puedan ofrecer bienes como garantía. Los retornos privados para firmas políticamente conectadas pueden ser más altos que para las que carecen de tales conexiones, y por tanto pueden atraer más capital, aun cuando los retornos sociales no sean para nada mayores.<sup>1</sup> Los miembros de grupos sujetos a discriminación pueden invertir racionalmente menos en su capital humano que lo que podrían hacerlo en ausencia de esos estereotipos explícitos o sutiles.

Una vez que renunciamos a la idea de que los mercados funcionen casi a la perfección en alguna parte, se ensancha sustancialmente el campo para un vínculo directo entre inversión y la distribución de la riqueza o del poder, el cual en muchos casos lleva a insuficiente inversión de parte de los que tienen buenas oportunidades de crecimiento.<sup>2</sup> Corregir las fallas del mercado directamente suele no ser factible, y en estos casos pueden servir como segundas mejores alternativas ciertas redistribuciones de la riqueza, el poder y los recursos.<sup>3</sup> En otras palabras, las intervenciones para elevar la equidad pueden mejorar la eficiencia.

Uno de los grandes avances de los últimos 15 años en economía del desarrollo es la colección de un cuerpo sustancial de evidencias que documentan cuán bien (o mal) funcionan los mercados de bienes y financieros en los países en desarrollo. El hecho de que estos mercados rara vez lleguen a la altura de su ideal, crea la posibilidad de que la riqueza y el estatus social, definido éste como la posición que uno tenga en la sociedad tanto en identidad de adscripción como en conexiones, tengan una influencia importante sobre las decisiones de inversión. Naturalmente, comenzamos entonces con estas evidencias.

### Mercados, riqueza, estatus y comportamiento de la inversión

#### *El mercado de crédito*

En un mercado de crédito perfecto hay una única tasa de interés y todo el mundo puede tomar o extender préstamos tanto como quiera a esa tasa. El que los individuos puedan tomar en préstamo tanto como quie-

ran a la tasa corriente explica la presunta separación entre riqueza o estatus de los inversionistas y el monto que ellos invierten. El que ellos sean ricos o pobres, que tengan buenas conexiones o sean gente común, de todas maneras un dólar más de inversión les será rentable solamente si el retorno que obtienen del mismo es superior a la tasa de interés. Si la tasa de interés es más alta saldrían mejor librados dando ese dinero en préstamo si el mismo fuera suyo, o tomando menos en préstamo si fuera de otra persona. Así, dos personas con la misma tasa de retorno de la inversión, terminarían invirtiendo el mismo monto.<sup>4</sup>

¿Qué tan cerca están los mercados reales de este mercado ideal? Chambhar es una ciudadela comercial en Sindh (Pakistán), sobre la rivera oriental del Indo. En 1980-81 los agricultores del área aledaña a Chambhar obtuvieron casi todo su crédito de unos 60 prestamistas profesionales. Con base en datos detallados de 14 de estos prestamistas y 60 de sus clientes, Aleem (1990) calculó en 78,5% la tasa de interés promedio cobrada sobre los préstamos. Pero si estos agricultores querían prestar su dinero, el sistema bancario apenas les pagaba alrededor del 10%. Sin embargo, es posible que ellos pudieran no haber invertido en los bancos. Una medida alternativa de la tasa de depósito que es relevante para estos agricultores, es el costo de oportunidad del capital para los prestamistas, el 32,5%. En cualquier caso, esto sugiere una brecha de por lo menos 45 puntos porcentuales entre las tasas para los prestatarios y para los prestamistas.

La tasa para tomar dinero en préstamo también varió muchísimo entre los prestatarios. La desviación estándar de la tasa de interés fue de 38,1%, por contraposición a una tasa promedio del 78,5% sobre los préstamos. En otras palabras, una tasa de interés del 2% y una del 150% están ambas dentro de 2 desviaciones estándar de la media. Una posibilidad es que estas diferencias en las tasas de interés reflejen diferencias en la tasa de incumplimiento: quizá la amortización esperada fuera la misma para todos los prestatarios, porque los que pagaban tasas más altas tenían más probabilidades de incumplir. También la amortización esperada pudo haber sido igual a la tasa de interés corriente pagada a los depositantes, si la tasa por mora fue suficientemente alta. Pero el incumplimiento fue raro: para los prestamistas individuales, la mediana de incumplimiento osciló entre el 1,5 y el 2%, con un máximo del 10%.

El mismo patrón —tasas altas y variables sobre préstamos, tasas mucho más bajas sobre depósitos y bajas tasas de incumplimiento— se presenta en el “Informe resumido sobre los mercados de crédito informales en India”.<sup>5</sup> Este informe resume los resultados de estudios de caso comisionados por el Banco Asiático de Desarrollo y llevados a cabo bajo la dirección del Instituto Nacional de Finanzas y Política Pública.

Para el sector urbano, los datos se basan en varios estudios de caso de clases específicas de prestamistas informales. En cuanto a la clase general de intermediarios financieros no bancarios denominados corporaciones financieras, la tasa máxima de depósito para préstamos de menos de

un año es del 12%. Estas corporaciones ofrecen anticipos por un año o menos a tasas que varían del 48% anual a la verdaderamente astronómica del 5% diario. Las tasas sobre préstamos de más de un año variaron entre el 24% y el 48%. Una vez más, el incumplimiento es sólo una pequeña parte de la historia: los costos de incumplimiento explican apenas un 4% del costo total en intereses. Para compañías de ventas a crédito en Delhi, la tasa de depósito era del 14% y la del préstamo era como mínimo del 28% y podría ascender hasta el 41%. Los costos de incumplimiento eran del 3% del total de los costos en intereses.

En cuanto al sector rural, las tasas de interés son altas pero también variables (gráfico 5.1). Este descubrimiento se basa en encuestas en 6 poblaciones rurales de Kerala y Tamil Nadu, llevadas a cabo por el Centro de Estudios sobre Desarrollo, Trivandrum. Los ricos (que tienen 100.000 rupias o más en activos) obtienen la mayor parte del crédito (cerca del 60%) y pagan una tasa relativamente baja (33%), en tanto que aquellos cuyos activos están entre las 20.000 y 30.000 rupias pagan tasas del 104% y captan apenas el 8% del crédito. La tasa de interés promedio que cobran los prestamistas profesionales (quienes proveen el 45,6% del crédito) es aproximadamente del 52%.

Aunque no se reporta la tasa promedio de depósito, la máxima obtenida de todos los estudios de caso es del 24%, y en cuatro de esos casos no pasa del 14%. En la categoría de prestamistas profesionales, alrededor de la mitad de los préstamos estaban al 60% o más, pero otro 40%, más o menos, tenía tasas inferiores al 36%. Las tasas por mora eran más altas que en el sector urbano, pero de todas maneras no explican más que el 23% de los costos en intereses.

El hecho de que el acceso a crédito dependa del estatus social también se revela en unos estudios de Fafchamps' (2000) sobre el crédito comercial informal en Kenia y Zimbabue. Éste reporta una tasa de interés mensual apenas por encima del 2,5% (correspondiente a una tasa anual del 34%), pero también observa que la tasa para el grupo comercial dominante (hindúes en Kenia, y blancos en Zimbabue) es del 2,5% mensual, en tanto que los negros pagan el 5% mensual en ambos países.<sup>6</sup> El capítulo 9 ofrece también evidencias de que en muchos países los poseedores de información privilegiada efectivamente cabildan para limitar el acceso a las instituciones financieras y que los préstamos están

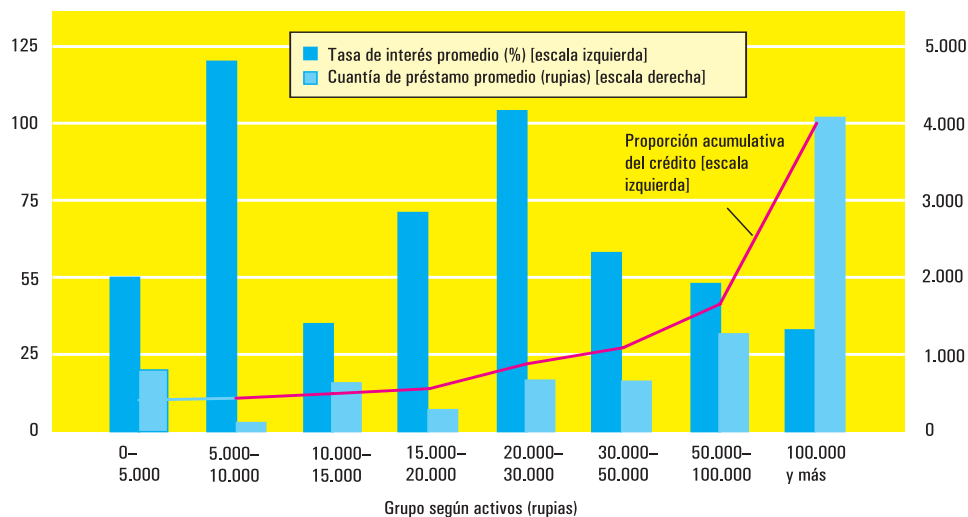
parcializados en favor de los ricos, lo que es congruente con las evidencias del gráfico 5.1.

Ninguno de estos hechos resulta sorprendente. En los países en desarrollo suele ser difícil el cumplimiento forzoso de los contratos, y no es fácil conseguir tribunales que castiguen a prestatarios recalcitrantes.<sup>7</sup> Como resultado, los prestamistas a menudo gastan una cantidad para asegurar la cancelación de sus préstamos: es plausible que éstos sean los recursos que interponen una cuña entre la tasa para los prestatarios y la tasa para los prestamistas. De hecho, Aleem (1990) muestra que los recursos que gastan los prestamistas para controlar a los prestatarios explican la brecha de cerca de 50 puntos porcentuales entre las tasas para prestamistas y para prestatarios que verifican sus datos. Es fácil imaginar que los prestatarios más fáciles de controlar disfruten de tasas más cómodas, lo que explicaría por qué las tasas de los prestamistas varían tanto.

Estas imperfecciones en los mercados de crédito tienen implicaciones inmediatas para la relación entre riqueza e inversión. En primer lugar, siendo la tasa de interés sobre depósitos mucho más baja que la tasa de interés sobre préstamos, el costo de oportunidad sobre capital para los que solamente quieren invertir su propio dinero es mucho más bajo que el costo de oportunidad para los que tienen que tomar dinero en préstamo. Esto significa que los acaudalados terminarán invirtiendo mucho más que los indigentes, aun cuando los retornos de sus inversiones sean exactamente los mismos. En segundo lugar, las menores tasas de interés que se les cobran a los ricos refuerzan esta conclusión, porque así los ricos enfrentan menores costos de oportunidad cuando recurren también a préstamos. En tercer lugar, en algunos casos los que no están en capacidad de ofrecer garantías no tendrán ningún acceso a crédito, a ninguna tasa de interés.

Sería de esperar, entonces, que los pobres invirtieran muy poco, naturalmente en relación con los ricos, pero también en relación con lo que invertirían si los mercados funcionaran debidamente. El capital liberado debido a su baja inversión es absorbido por los no pobres, quienes efectivamente pueden terminar invirtiendo en exceso en relación con lo que invertirían en mercados perfectos. La razón es esta: debido a que los pobres no pueden obtener préstamos, los que no son pobres no

**Gráfico 5.1** En las áreas rurales de Kerala y Tamil Nadu, los ricos consiguen casi todo el crédito y pagan tasas relativamente bajas



pueden prestar tanto como quisieran (es por eso que en los países en desarrollo las tasas sobre depósitos suelen ser muy bajas). Y debido a que los que no son pobres no pueden extender préstamos, para ellos tiene sentido continuar invirtiendo en sus propias firmas, aun cuando los retornos sean bajos.

Debido a que los pobres invierten muy poco, y también a que los costos de oportunidad del capital para los no pobres resultan entonces más bajos que si no fuera así, también cambia la composición de los inversionistas. En particular, firmas que no serían viables si los mercados funcionaran perfectamente (por ejemplo, debido a que la tasa de interés sería demasiado alta), pueden sobrevivir e incluso expandirse gracias a que los mercados son como son. En otras palabras, terminan invirtiendo las firmas equivocadas.

### El mercado de seguros

El mercado ideal de seguros es aquel en que las personas no corren ningún riesgo que sea evitable. En una situación en la que un único poblado constituye un mercado de seguros separado, cerrado para el resto del mundo (de manera que sólo los lugareños pueden asegurar a otros lugareños, en una especie de arreglo de seguro mutuo), el consumo individual debería responder únicamente a las fluctuaciones del ingreso agregado (a nivel del pueblo), y no a las fluctuaciones de los ingresos de individuos específicos. En términos ordinarios, hasta tanto el consumo agregado permanezca invariable, las fluctuaciones en los ingresos individuales no deben traducirse en fluctuaciones en el consumo individual. Cuando los mercados de seguros funcionan bien, las consideraciones de riesgos no deben tener un impacto significativo sobre las opciones que la gente escoja, independientemente de su riqueza, puesto que lo que un individuo hace tiene poco impacto sobre la incertidumbre agregada.

Si bien un mercado de seguros perfecto es más complejo que un mercado de crédito perfecto, y por tanto más difícil de detectar, se han hecho intentos por probar la predicción de lo irrelevantes que son las fluctuaciones en los propios ingresos personales. Las Encuestas de Medición de Estándares de Vida en Costa de Marfil entre 1985 y 1987 ofrecen un cuadro de datos sobre los ingresos y el consumo de cerca de 800 hogares, cada uno de los cuales fue rastreado durante dos años consecutivos (1985 y 1986 o 1986 y 1987). En el cuadro 5.1, la relación entre cambios en el consumo y cambios en los ingresos se reporta separadamente para las tres regiones principales y separadamente para 1985-86 y 1986-87. la primera fila del primer bloque para cada año reporta la correlación básica entre ingresos y consumo: una caída en los ingresos

perjudica siempre el consumo, aunque el coeficiente varía entre un módico 0,5 (una reducción de US\$1 en los ingresos significa que el consumo descende en unos US\$15) hasta un coeficiente alto de 0,46. La siguiente fila hace lo mismo, pero ahora se trata de una imitación de pueblo rural cuya intensión es captar cualesquiera cambios en el consumo en el nivel del poblado. Notablemente los coeficientes relativos a ingresos propios, que en una situación de seguros perfecta deberían bajar a cero luego de neutralizar los cambios a nivel de pueblo, escasamente se mueve.<sup>8</sup>

No todas la evidencia son tan pesimistas. Townsend (1994) usó datos detallados a nivel de hogar, de cuatro poblados, que fueron intensamente estudiados por el Instituto Internacional para la Investigación de Cultivos en los Trópicos Semiáridos (*International Crop Research Institute in the Semi-Arid Tropics*) (ICRISAT) en India, para ver si la hipótesis de seguro total es congruente con los datos. Él encontró que, si bien los datos negaban la predicción exacta, ésta no estaba muy equivocada. En otras palabras, sus evidencias sugirieron que los lugareños sí se aseguran mutuamente en una medida considerable: los movimientos en el consumo individual registrados en sus datos parecen no estar fundamentalmente correlacionados con los movimientos en los ingresos.

Un trabajo posterior de Townsend, basado en datos que recogió en Tailandia, resultó ser menos alentador.<sup>9</sup> Algunos pueblos rurales parecían ser mucho más efectivos que otros en la provisión de seguro para sus residentes. Townsend describe en detalle cómo difieren los arreglos de seguros de un poblado a otro. Mientras que en uno hay una red de instituciones para compartir riesgos, que funcionan bien, en otras poblaciones la situación es diferente. En una existen las instituciones, pero son disfuncionales; en otra son inexistentes; en una tercera, cerca de las carreteras, parece no haber ninguna forma de compartir el riesgo, ni siquiera dentro de las familias.<sup>10</sup>

En cuanto a crédito, la falla de los seguros podría tener algo que ver con asimetrías de información. No es fácil asegurar a alguien contra un riesgo que solamente él observa, porque él tiene todos los incentivos para afirmar siempre que las cosas están marchando mal. Pero como Duflo y Udry (2004) lo demuestran, en Costa de Marfil los esposos no parecen dispuestos a asegurarse mutuamente del todo contra reveses por tempestades que los afecten diferencialmente. Debido a que la lluvia obviamente es observable, por lo menos parte del problema tiene que estar en otro lado. Una posibilidad es el limitado compromiso. La gente puede sentirse feliz de reclamar lo que se le prometió cuando le llegue el turno para que se lo paguen, y luego incumplir cuando le llega el momento de pagar. Esto puede ser particularmente fácil en una situa-

**Cuadro 5.1 Efecto de reveses económicos sobre el consumo, Costa de Marfil**

	Bosque occidental	Bosque oriental	Sabana	Todo lo rural
OLS 1985-6				
No simulaciones	0,290	(6,2)	0,153	(3,2)
Simulaciones de poblados	0,265	(5,7)	0,155	(3,5)
OLS 1986-7				
No simulaciones	0,458	(8,8)	0,162	(5,3)
Simulaciones de poblados	0,424	(8,1)	0,173	(5,6)

Fuente: Adaptado de Deaton, 1997, cuadro 6.5, p. 381.

Nota: Entre paréntesis se presenta el valor absoluto del estadístico  $t$ . La primera fila de cada panel muestra el coeficiente sobre cambio de ingresos de una regresión de cambios de consumo sobre cambios de ingresos. La segunda fila reporta el mismo resultado cuando en la regresión se incluyen simulaciones de poblados. OLS = Cuadrados mínimos ordinarios.

ción en que las relaciones sociales entre los grupos de personas que se aseguran mutuamente no sean especialmente cerradas, lo que quizá explique por qué Townsend no encontró ningún seguro en el pueblo más cercano a la carretera.

La falta de seguro puede tener un efecto sobre el patrón de inversión. El que muchos riesgos asegurables no estén asegurados significa que uno no puede invertir sin cargar personalmente con una parte significativa del riesgo concomitante. De hecho, es posible que las grandes corporaciones que pueden vender capital social en mercados accionarios organizados, sean los únicos jugadores que puedan esperar realmente diversificarse para liberarse de una gran parte del riesgo de un determinado proyecto. Dado este hecho y la razonable asunción de que los pobres tienen mayor aversión al riesgo que los ricos, probablemente estemos ante una situación viciada en la que a los pobres también les puede resultar difícil reducir su exposición al riesgo. Entonces, es probable que ellos se alejen tímidamente de inversiones de mayor riesgo y de mayores retornos, reforzando de ese modo la predicción de que los pobres invierten demasiado poco.

### *El mercado de tierras*

En un mercado de tierras perfecto, los individuos pueden comprar o arrendar tanta tierra como quieran, durante el tiempo que quieran, a un precio que sólo depende de la calidad de la tierra (y de la duración del arrendamiento). El arrendamiento debe ser a una renta fija, de manera que el arrendador es el acreedor residual del producido de la tierra. El que la tierra pueda venderse y comprarse libremente asegura que tener tierra propia no signifique una ventaja ni una desventaja particular en comparación con cualquier otro activo o valor similar. Que el arrendador sea un acreedor residual significa que a la tierra se le está dando uso óptimo. Pero en la práctica no es así.

Muchos países en desarrollo (y algunos desarrollados) tienen regulaciones acerca de quién puede comprar tierra y qué tanta o qué tan poca puede comprar. Binswanger, Deininger y Feder (1995) afirman que casi todos los países hoy en desarrollo han pasado por una etapa en que tuvieron regulaciones destinadas a concentrar la propiedad de la tierra. En contraste, Besley y Burgess (2000) ofrecen una lista de regulaciones de diferentes estados de India, cada una de las cuales es un esfuerzo por limitar la propiedad de la tierra.

Los gobiernos también limitan directamente las transacciones de tierras, con el ostensible propósito de evitar la acumulación de tierras en las manos de unos pocos. En Etiopía, a finales de los años noventa, según lo observan Deininger y otros (2003), vender e hipotecar tierra iba en contra de la ley. Aunque los arrendamientos estaban oficialmente permitidos (después de haber sido ilegales durante dos décadas), los líderes locales y el gobierno eran libres de restringir incluso estas transacciones de arrendamiento de tierras. Por ejemplo, la región de Oromia permitía a los agricultores arrendar no más del 50% de sus parcelas y estipulaba términos contractuales máximos de tres años para tecnologías tradicionales y de 15 años para tecnologías modernas.

A menudo no es claro quién tiene derecho de vender un determinado lote, cuando no hay ninguna persona o familia única que tenga un título legal, claro, indiscutible, sobre la tierra. Esta ambigüedad refleja invasiones y usurpaciones de tierras en la evolución de los derechos sobre tierras, así como la importancia de la tradición en el gobierno de las relaciones territoriales, especialmente en África. La reciente popularidad de la titulación de tierras como una intervención social es una consecuencia directa de ello.

Donde existen los contratos de arrendamiento, no siempre son del tipo de renta fija, al menos cuando la tierra es usada para el cultivo. Muchos países, incluido Estados Unidos, tienen una larga tradición de una forma contractual alternativa: la aparcería. Como aparcerero, el agricultor sólo obtiene una fracción del producido, pero no tiene que pagar una renta fija. Como lo señaló Alfred Marshall hace más de 100 años, esto debilita los incentivos y reduce la productividad de la tierra, aunque la casi universalidad de la aparcería sugiere que ésta es una respuesta a una necesidad real. Hay cierto desacuerdo entre los economistas con respecto a la naturaleza exacta de esa necesidad.<sup>11</sup> En todo caso es plausible que la necesidad esté relacionada con el hecho de que los agricultores suelen ser pobres y que el hacerles pagar la renta completa cuando la cosecha no es buena, es difícil y probablemente no deseable.

Las tenencias en arrendamiento en los países en desarrollo tienden a ser de corta vida. La norma es un año, o bien una estación. Aunque no son desconocidos los arrendamientos más largos, son raros. Esto puede reflejar el hecho de que es la tradición, más que la ley, lo que asegura la mayoría de estos arrendamientos: quizá sea demasiado fiarse de la costumbre para hacer cumplir arrendamientos de duración arbitraria.

Por supuesto, el que la tierra no sea perfectamente vendible puede perjudicar a cualquiera que la posea. Pero el campesino pobre probablemente tenga una mayor parte de su riqueza en tierra que la mayoría de la tierra, lo que haría que la tierra no vendible fuera particularmente desventajosa para ellos.

Lo que tiende a desalentar la inversión en tierras es la falta de un título explícito o, en términos más generales, la inseguridad de la tenencia (causada, por ejemplo, por la corta duración de los arrendamientos y la posibilidad de que el dueño de la tierra pueda amenazar con quitarla al término del arrendamiento). Evidentemente es una ayuda que la tierra sea de propiedad de la persona que piensa invertir en ella. El que casi todos los que trabajan en agricultura tiendan a ser demasiado pobres para comprar la tierra que cultivan es, entonces, una causa potencial de baja inversión.

### *El mercado de capital humano*

Hay una cosa que hace que el mercado de capital humano sea diferente de los mercados de cualesquiera otros bienes: muchas de las decisiones de inversión en capital humano las toman los padres (u otros miembros de la familia) por sus hijos. En otras palabras, quienes toman las decisiones son distintos de quienes reciben el capital humano. No es difícil imaginar por qué esta separación puede introducir distorsiones importantes en el funcionamiento de este mercado. La formulación clásica de Gary Becker evita este problema asumiendo que la familia puede tomar préstamos garantizados por los ingresos futuros del hijo, lo que convierte el problema en una decisión de inversión convencional. Según esa asunción, el monto de la inversión no dependería de los medios familiares.

Pero en la práctica, aunque el capital humano es un activo, legalmente no puede pignorar e hipotecarse, por la sencilla razón de que pignorar su capital humano equivaldría a venderse uno mismo como esclavo.<sup>12</sup> Esto obviamente restringe la capacidad de la gente para endeudarse para financiar inversiones en su educación.

Cuando los padres no pueden tomar préstamos para pagarlos de los ingresos futuros de sus hijos —lo que la mayoría de las veces es cierto en casi todos los países en desarrollo— de todas maneras pueden esperar que esos hijos cuiden de ellos en su vejez. La esperanza puede ser que los hijos crezcan para cosechar los beneficios de la inversión de sus padres y que se la devuelvan. Pero los hijos saben que no tienen ninguna obliga-

ción legal de hacer eso. Si les devuelven a los padres es porque los aman o porque la sociedad espera que lo hagan.

Así, las inversiones en capital humano pueden estar impulsadas tanto por el sentido de los padres de lo que es correcto hacer, como por un cálculo de costos y beneficios. Una vez que aceptamos esto, resulta claro que el capital humano de los hijos puede no ser muy distinto de cualquier otro bien de consumo —de manera que las familias ricas tienden a invertir más en la salud y educación de sus hijos. Y las decisiones sobre capital humano pueden ser más un producto de la cultura y la tradición que del frío cálculo de los beneficios. Los beneficios son relevantes, pero la sensibilidad a ellos puede no ser tan grande como uno esperaría.

En el mercado de capital humano, la retribución debe basarse enteramente en la provisión de capital humano, no en otros atributos de la persona que ofrezca las destrezas de que se trate. Obviamente la discriminación de género, casta, religión o raza viola esto, pero lo mismo hace un sistema de asignación de empleos con base en contactos. Hasta hace muy poco, la discriminación del trabajo basado en el género era la norma en todo el mundo y el número de países donde esta discriminación todavía es legal o socialmente aceptada está disminuyendo pero sigue siendo significativo. Incluso donde esa discriminación está explícitamente prohibida hay evidencias de que continúa. Lo mismo es válido con respecto a la raza, la casta y la religión. Casi toda discriminación —a menos que se dé por mandato legal a través de una acción afirmativa a favor de un grupo históricamente en desventaja, como las castas bajas en India y los afroamericanos en Estados Unidos— desaparece frente a leyes explícitas en su contra.

Una razón de lo dura que es de eliminar la discriminación, está en su propio carácter insidioso. Las creencias acerca de diferencias están arraigadas en las actitudes y prácticas cotidianas de manera tal que discriminador y discriminado pueden no ser conscientes de ellas, aun cuando esas creencias transformen el modo de comportarse de ambos. Esto es lo que subyace al poder del estereotipo. En un ejemplo reciente, Stone, Perry y Darley (1997) les pidieron a los participantes de un reciente experimento (caucásicoamericanos, a los que en adelante nos referiremos como blancos) escuchar por la radio la misma transmisión del desempeño de un atleta en baloncesto. A la mitad de los participantes se le hizo creer que el jugador en cuestión era blanco y a la otra mitad que era afroamericano. Los resultados indicaron que la información tendía a ser menos absorbida si estaba en discordancia con los estereotipos estadounidenses prevalecientes de que los blancos son más talentosos académicamente que los afroamericanos, en tanto que los afroamericanos están mejor dotados atléticamente. El jugador blanco fue percibido como alguien que demuestra menos habilidad atlética natural, pero más inteligencia para los tribunales, y el afroamericano fue percibido como alguien que demuestra menos inteligencia para los tribunales pero más habilidad atlética natural.

Tales desviaciones también han sido documentadas en situaciones del mundo real. Un estudio reciente del efecto de los estereotipos en los juicios revela que, neutralizando los factores de raza e historia criminal, los prisioneros que tienen más características afrocéntricas reciben sentencias más duras que los que tienen menos.<sup>13</sup>

Bertrand y Mullanaithan (2003) muestran evidencias de un experimento de campo que prueba, más allá de toda duda razonable, que hay un alto grado de discriminación de los afroamericanos en Estados Unidos. Los investigadores enviaron las mismas hojas de vida a un gran número de compañías, con nombres estereotípicamente blancos o estereotípicamente afroamericanos, y descubrieron que el nivel de respuesta fue el 50% más alto para los nombres blancos. Los datos dicen que tener un nombre blanco vale tanto como tener 8 años adicionales

de experiencia laboral. Es más, la discriminación tendió a ser mayor cuando la hoja de vida correspondía a alguien con mayor formación, lo que sugiere que la inversión en capital humano entre los afroamericanos probablemente sea significativamente mal recompensada.

Una forma muy diferente de discriminación proviene de la asignación de puestos de trabajo basada en contactos. Munshi (2003) presenta evidencias persuasivas de que los contactos son muy importantes en la asignación de empleos para trabajadores inmigrantes en Estados Unidos. Hoy las perspectivas de empleo para inmigrantes mexicanos resultan ser mucho mejores cuando éstos provienen de áreas en las que haya habido antes flujos de emigrantes. Muy notablemente, ayuda que los inmigrantes vengan de un área que haya sufrido una sequía varios años atrás, la cual haya impulsado a salir una cohorte de emigrantes hacia Estados Unidos. Estos inmigrantes ayudan luego a encontrar trabajo a posteriores generaciones de inmigrantes de esa área. Lo absolutamente seguro es que no ayuda ser de un área en la que haya habido una sequía reciente.

La percepción de discriminación, consciente o no, puede afectar las inversiones en capital humano. Los que esperan ser discriminados en un mercado laboral particular —correcta o erradamente, consciente o inconscientemente— tenderán a invertir menos en adquirir el tipo de capital humano que ese mercado retribuye. Esto podría generar una conducta viciosa que se autorefuerece. Si los miembros del grupo discriminado invierten menos en su propia educación, o en buscar empleo, los demás pueden usar esa baja inversión para confirmar su prejuicio contra ese grupo.

Los estereotipos pueden autorrealizarse no solamente porque influyen en las percepciones del objetivo del estereotipo, sino también porque influyen en el comportamiento de los individuos estereotipados. Stone y otros (1999) pidieron a estudiantes preuniversitarios voluntarios jugar una partida de golf en miniatura. El desempeño se midió por el número de golpes necesarios para poner la bola en el hoyo: menos golpes significaba mejor desempeño. La variable que los experimentadores manipularon fue la descripción de la tarea. En un caso ésta fue descrita como una “prueba estandarizada de habilidades atléticas naturales” y en el otro caso como una “prueba estandarizada de inteligencia deportiva”. En el caso de la primera descripción los participantes afroamericanos se desempeñaron mejor que los blancos: en promedio necesitaron 23,1 golpes para completar los 10 hoyos de la cancha, en comparación con 27,8 para los blancos. Pero cuando la tarea fue descrita como prueba de inteligencia deportiva, la brecha racial se invirtió: los afroamericanos necesitaron en promedio 27,2 golpes y los blancos 23,3.

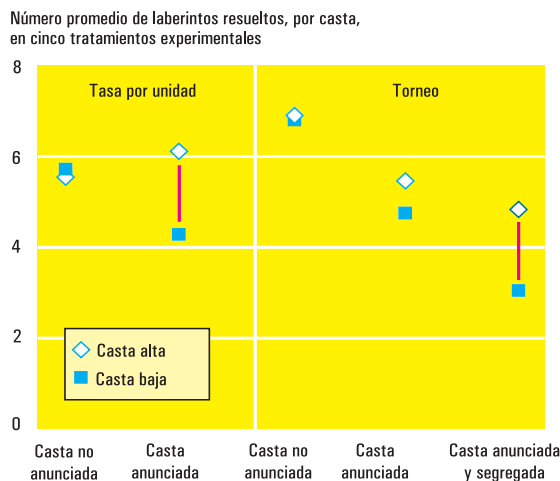
Una forma de interpretar este comportamiento es que las ideas sociales —estereotipos sobre los talentos de diferentes grupos sociales— imponen ataduras desde adentro. Dentro de la hipótesis de interés egoísta racional, los individuos cambian de comportamiento solamente cuando cambian sus preferencias o sus limitaciones externas. Pero el comportamiento de los individuos reales depende también de sistemas de creencias que la sociedad imprime en ellos. Estereotipos negativos crean ansiedad que puede interferir en el desempeño: es por eso que el psicólogo Claude Steele denominó este comportamiento “amenaza de estereotipo”.<sup>14</sup> Las creencias que subyacen a los estereotipos, si se asimilan profundamente, pueden afectar las decisiones iniciales acerca de posibles carreras y las actitudes hacia la sociedad, cambiando lo que Appadurai (2004) llama la “capacidad de aspirar” de la persona. El lector puede recordar el ejemplo (del capítulo 2) de la niña Batwa que quería ser lavandera una vez que terminara la escuela. En contraste, los estereotipos positivos pueden impulsar la autoconfianza y llevar a los individuos a un mayor esfuerzo.

Los estereotipos influyen doblemente en el comportamiento: a través de su impacto en la autoconfianza del individuo, y a través del impacto sobre la forma en que los individuos esperan ser tratados. Para examinar el efecto de los estereotipos en la habilidad de los individuos para responder a incentivos económicos, Hoff y Pandey (2004) acometieron experimentos con niños de castas bajas y altas en el norte rural de India. El sistema de castas puede describirse como una jerarquía altamente estratificada en la que grupos de individuos están investidos de diferentes estatus y significados sociales.

En el primer experimento, a grupos de secundaria constituidos por tres estudiantes de casta baja (“intocables”) y tres de casta alta, se les pidió resolver laberintos y se les pagó por el número de laberintos resueltos. En una primera situación, no se dio ninguna información personal acerca de los participantes. En una segunda situación, se anunció la casta al dar el nombre y el pueblo de cada participante. En una tercera situación, se separó a los estudiantes por casta y luego se dio el nombre, el pueblo y la casta a los seis miembros del grupo.

Cuando la casta no fue anunciada, no hubo brecha entre castas en el desempeño (gráfico 5.2). Pero el incrementar la importancia de la casta llevó a un descenso significativo en el desempeño promedio de la casta baja, independientemente de si el programa de pago era por unidad (es decir que a los participantes se les pagaba una rupia por laberinto resuelto) o por concurso (es decir, que al participante que resolviera más laberintos se le pagaban seis rupias por laberinto resuelto, en tanto que a los demás no se les pagaba nada). Cuando se anunció la casta, los jóvenes de casta baja resolvieron en promedio el 25% menos de laberintos en los tratamientos de pago por unidad, en comparación con los que habían resuelto cuando no se anunció la casta. Cuando se anunció la casta y los grupos estaban compuestos por seis jóvenes todos de casta baja (patrón de segregación que para la casta baja evoca implícitamente su estatus tradicional de sin casta), el descenso en el desempeño de la casta baja fue aún mayor. Si bien estos datos no nos permiten estar seguros de en qué estaban pensando los jóvenes, es probable que alguna combinación entre pérdida de autoconfianza y expectativa de tratamiento prejuicioso explique el resultado.

**Gráfico 5.2 El desempeño de los niños difiere cuando se da a conocer su casta**



Fuente: Hoff y Pandey, 2004.

Nota: Las líneas verticales indican que la brecha entre castas es estadísticamente significativa.

La expectativa de tratamiento prejuicioso de los jóvenes de casta baja puede ser racional, dada la discriminación en sus pueblos. Pero la discriminación misma puede no ser del todo racional. Limitaciones cognitivas pueden impedir a los demás juzgar con ecuanimidad a individuos estigmatizados. El que la gente tenga fijaciones que afectan su habilidad para procesar información, crea mucho espacio para que los sistemas de creencias —en los que ciertos grupos sociales son considerados innatamente inferiores a los demás— influyan en el comportamiento económico. Si tales creencias persisten, generalmente será racional que quienes son objeto de discriminación inviertan poco (con respecto a los demás) en la acumulación de destrezas por las cuales seguramente los retornos van a ser menos para ellos. Este cálculo racional se suma a cualquier reducción de su “capacidad de aspirar”, que surja de su asimilación personal de esas creencias.

## Evidencias de inversión insuficiente

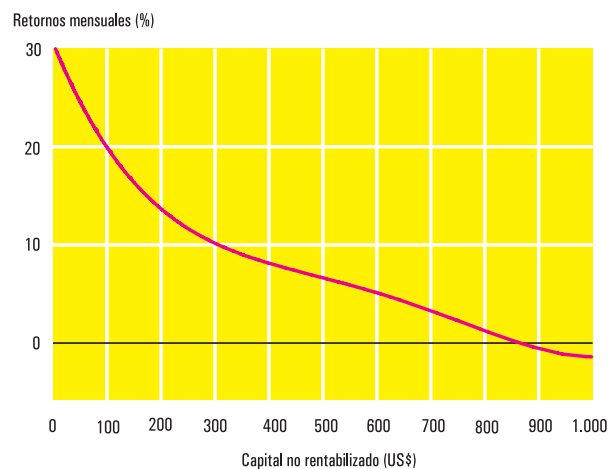
Mercados altamente imperfectos dan amplio espacio para la subinversión.

### Industria y comercio

Estimaciones directas de productos marginales muestran que hay muchas oportunidades de inversión no explotadas. Para pequeñas firmas mexicanas que tienen menos de US\$200 invertidos, la tasa de retorno llega al 15% mensual, lo cual está muy por encima de las tasas disponibles de interés informal que ofrecen las casas de empeño o programas de microcrédito (del orden del 3% mensual) (gráfico 5.3).<sup>15</sup> Las tasas de retorno estimadas bajan con la inversión pero siguen siendo altas —del 7% a 10% mensual para las firmas que tienen inversiones de entre US\$200 y US\$500, y el 5% para las firmas que tienen inversiones de entre US\$500 y US\$1.000—. Todas estas firmas son demasiado pequeñas y podrían cosechar grandes ganancias si incrementaran su inversión.

El crédito comercial es en todas partes una forma importante de crédito, tal vez especialmente allí donde las instituciones formales del

**Gráfico 5.3 Los retornos de capital varían según el tamaño de la firma: evidencias de pequeñas firmas mexicanas**



Fuente: McKenzie y Woodruff, 2003.

mercado de crédito están subdesarrolladas. Fisman (2001a) se fijó en la relación entre acceso a crédito comercial y utilización de la capacidad en 545 firmas de Costa de Marfil, Kenia, Tanzania, Zambia y Zimbabue. Él encuentra que las firmas que reciben crédito comercial de tres proveedores importantes (en promedio, uno de los tres proveedores ofrece crédito comercial) tienen una utilización de la capacidad un 10% mayor que las que no tienen crédito comercial. Esta relación es mucho más fuerte en industrias en las cuales es importante tener grandes inventarios.

Tales estudios presentan serios problemas metodológicos. El problema básico se deriva del hecho de que los niveles de inversión tienden a estar correlacionados con variables omitidas. Por ejemplo, en un país sin limitaciones de crédito, la inversión estará positivamente correlacionada con los retornos esperados de la inversión, lo que genera una positiva "inclinación de la habilidad".<sup>16</sup> McKenzie y Woodruff (2003) intentan neutralizar la habilidad de manejo incluyendo el salario del dueño de la firma en un empleo anterior. Pero esto no es sino la mitad del camino, si los individuos optan por el autoempleo precisamente debido a que la productividad que esperan del mismo es mucho más alta que su productividad en un trabajo como empleados. Por el contrario, si a las firmas se les asigna capital para evitar su fracaso, podría darse una inclinación negativa de la habilidad.

Banerjee y Duflo (2004a) aprovechan un cambio en la definición del "sector prioritario" en India, para obviar estas dificultades. En ese país se les exigió a todos los bancos prestar como mínimo el 40% de su crédito neto al "sector prioritario", el cual incluye la pequeña industria. En enero de 1998, el límite a la inversión total en plantas y maquinaria para que una firma fuera elegible para su inclusión en la categoría de pequeña industria, se elevó de 6,5 millones a 30 millones de rupias. Los investigadores muestran en primer lugar que, después de las reformas, firmas ahora elegibles (las que tenían inversiones de entre 6,5 y 30 millones de rupias) obtuvieron, en promedio, incrementos más grandes en el límite de su capital de trabajo que las firmas más pequeñas. En seguida muestran que las ventas y las utilidades de esas firmas se incrementaron más rápido durante el mismo período. Uniendo los dos factores, los investigadores pueden estimar el impacto del mayor acceso a capital de trabajo sobre el crecimiento de las utilidades. Dando cabida a la posibilidad de que las firmas del sector prioritario estuvieran pagando menos que el costo real del capital por el dinero extra obtenido del banco, estiman que en estas firmas los retornos de capital tienen que ser como mínimo del 94%.

Otro tipo de evidencias de subinversión se desprende del hecho de que muchas personas pagan las altas tasas de interés reportadas anteriormente. Dado que este dinero típicamente va a financiar la industria y el comercio, lo que se presume es que la gente que toma préstamos a esas tasas a menudo cercanas al 50% o más, tienen que tener un producto marginal del capital que sea aún mayor. Pero el producto marginal promedio en los países en desarrollo no parece acercarse en ninguna parte al 50%. Una forma de llegar al promedio de los productos marginales es fijarse en la razón incremental de capital a rendimiento (ICOR) para el país como un todo.<sup>17</sup> El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que para finales de los años noventa la ICOR fue superior a 4,5 para India y 3,7 para Uganda. La estimación superior implícita del producto marginal promedio es del 22% para India y 27% en Uganda.

El hecho de que muchas firmas hindúes tengan un producto marginal del 50% o más mientras que el producto marginal promedio es apenas del 22% más o menos, es una fuerte evidencia *prima facie* de la mala asignación del capital. Las firmas que tienen un producto marginal del 50% o más, evidentemente son demasiado pequeñas, en tanto que las

otras, (cuyo promedio baja al 22%) en algunos casos tienen que ser demasiado grandes.

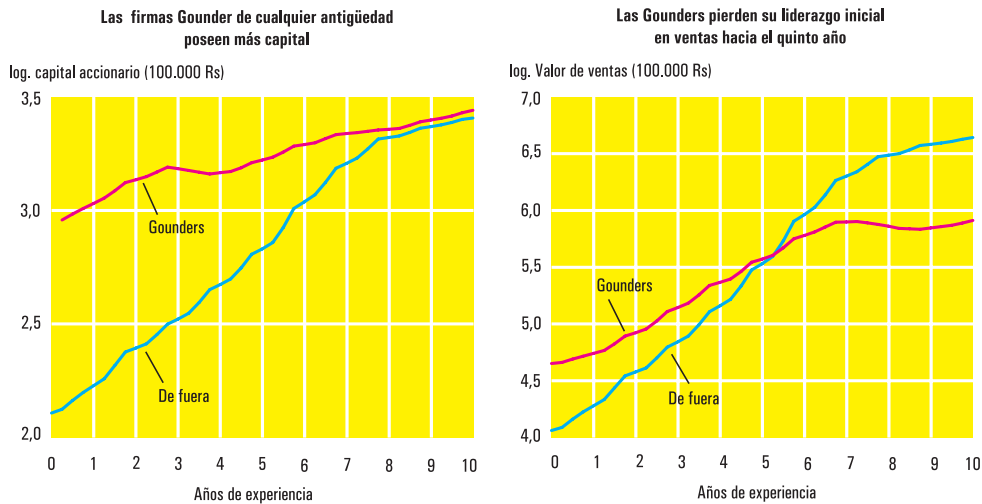
Un ejemplo específico de esta clase de mala asignación de capital proviene de un estudio de la industria de ropa tejida en la ciudad sureña de Tirupur, en India.<sup>18</sup> Dos grupos de personas operan allí: los Gounders y los de fuera. Los Gounders, provenientes de una pequeña y acaudalada comunidad agrícola del área circundante de Tirupur, se pasaron a la industria de la confección porque en la agricultura no había muchas oportunidades de inversión. Los de afuera son gente de diversas regiones y comunidades que comenzó a vincularse a la ciudad en la década de 1990.

No es de sorprender que los Gounders tengan lazos mucho más fuertes en la comunidad local y, consecuentemente, mayor acceso a financiación local. Pero de ellos puede esperarse que tengan menos habilidad natural para la manufacturación de ropa que los de fuera, quienes vinieron a Tirupur precisamente por su fama de centro de confecciones para la exportación. Los Gounders poseen en promedio aproximadamente el doble de capital que los de fuera. Las firmas Gounder, independientemente de su antigüedad, tienen todas más capital, aunque hay una fuerte tendencia hacia la convergencia, a medida que maduran (gráfico 5.4a). Los Gounders, pese a poseer más capital, pierden su liderazgo en las ventas más o menos al quinto año, y luego terminan vendiendo menos (gráfico 5.4b). En otras palabras, los de afuera invierten menos y producen más. Evidentemente son más hábiles que los Gounders,<sup>19</sup> pero debido a que tienen menos riqueza en dinero y carecen de las conexiones adecuadas, terminan trabajando con menos capital.

## Agricultura

También hay evidencias directas de altas tasas de retorno en inversiones productivas en agricultura. En las planicies forestales del sur de Ghana, el cultivo de cacao, en receso por muchos años debido a una enfermedad, fue remplazado por cultivos intercalares de yuca y maíz. Recientemente, el cultivo de piña para exportación a Europa ofreció una nueva oportunidad a los agricultores de esta área. En 1997 y 1998, más de 200 hogares que cultivan 1.070 lotes en cuatro agrupaciones en la zona, fueron supervisados cada seis semanas durante cerca de dos años. La producción de la piña domina el cultivo intercalar tradicional (gráfico 5.5),<sup>20</sup> y los retornos promedios asociados con el cambio de los acostumbrados maíz y yuca a la piña se estima que exceden al 1.200%! No obstante, sólo 190 de 1.070 lotes se cultivaron con piña. Cuando los autores les preguntaron a los agricultores por qué no estaban sembrando piña, la respuesta virtualmente unánime fue, "yo no tengo el dinero para eso",<sup>21</sup> aunque no se puede descartar del todo cierta heterogeneidad en la habilidad entre los que se han pasado a la piña y los que no.

Evidencias de granjas experimentales sugieren que, en África, la tasa de retorno del uso de fertilizantes químicos (para maíz) también sería alta. Pero las evidencias pueden no ser realistas si no es posible reproducir las condiciones de una granja experimental en las granjas corrientes. Foster y Rosenzweig (1995) muestran, por ejemplo, que los retornos de optar por variedades de alto rendimiento eran efectivamente bajos en los primeros años de la revolución verde en India, e incluso eran negativos para los granjeros que no tuvieran educación. Esto, pese al hecho de que estas variedades se seleccionaron precisamente para tener alto rendimiento, en las condiciones apropiadas. Pero exigían insumos complementarios en las cantidades y el momento apropiados. Si los granjeros no podían o no sabían cómo proveerlos, las tasas de retorno eran verdaderamente bajas.

**Gráfico 5.4 Asignación ineficiente de recursos; el ejemplo de las Gounders frente a las de fuera**

Fuente: Banerjee y Munshi, 2004.

Sin embargo, el fertilizante químico no es una tecnología nueva, y la forma apropiada de usarlo es entendida por todos. Para estimar las tasas de retorno del uso de fertilizantes en fincas de Kenia, Duflo, Kremer y Robinson (2004), en colaboración con una pequeña organización no gubernamental (ONG), hicieron pequeños ensayos aleatorios en fincas de la gente. Cada agricultor participante delimitó dos lotes pequeños. En un lote seleccionado al azar, un funcionario de campo de la ONG ayudó al granero a aplicar el fertilizante. Fuera de ello, los agricultores continuaron cultivando como de costumbre. Las tasas de retorno del uso de una reducida cantidad de fertilizante oscilaron entre el 169% a 500%, dependiendo del año, aunque los retornos marginales decrecieron rápidamente con el aumento de fertilizante utilizado en un lote de un tamaño dado.

Evidencias de un tipo diferente de subinversión en agricultura es la relación negativa entre tamaño y productividad, la idea de que las fincas más pequeñas tienden a ser las más productivas (cuadro 5.2). La

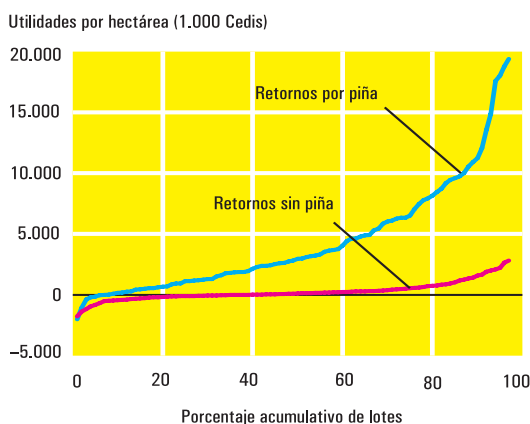
brecha de productividad entre pequeñas y grandes fincas dentro de un país puede ser enorme: un factor de 5,6 en Brasil y uno de 2,75 en Pakistán.<sup>22</sup> Es menor en Malasia (1,5), pero una finca grande en Malasia no es muy grande. Estas son fuertes evidencias *prima facie* de que los mercados de alguna manera se están equivocando en la cantidad de tierra asignada a los que actualmente cultivan los lotes más pequeños.

**Cuadro 5.2 Diferencias de productividad por tamaño de fincas; países seleccionados**

Tamaño de finca	Nororiente de Brasil	Punjab, Pakistán	Muda, Malasia
Finca pequeña (hectáreas)	563 (10,0–49,9)	274 (5,1–10,1)	148 (0,7–1,0)
Finca más grande (hectáreas)	100 (500+)	100 (20+)	100 (5,7–11,3)

Fuente: Berry y Cline, 1979.

Nota: 100 = productividad de la tierra en fincas de máximo tamaño.

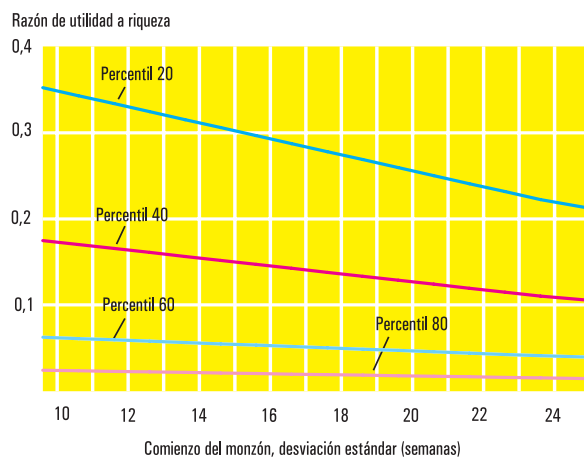
**Gráfico 5.5 Los retornos promedio de cambiarse a la piña como cultivo intermedio pueden exceder al 1.200%**

Fuente: Goldstein y Udry, 1999.

El problema de esta clase de evidencias es que ignora las múltiples razones por las cuales una finca más grande puede ser inherentemente menos productiva, una de ellas, por ejemplo, menor calidad del suelo. Aún así, cuando se neutralizan las diferencias de calidad de la tierra, los resultados son similares (aunque un tanto menos dramáticos). La razón de utilidad a riqueza en los pueblos rurales hindúes miembros del ICRISAT es máxima para las fincas más pequeñas y, siendo el riesgo comparativamente bajo, la brecha es superior a 3:1 (gráfico 5.6). Debido a que la riqueza incluye el valor de la tierra, la medida toma implícitamente en cuenta las diferencias en la calidad de la tierra. Lo hace siempre que los precios de la tierra sean una medida razonable de la calidad de la tierra, cosa que en todo caso no está muy clara. Hay también dudas acerca de si los retornos están bien medidos —es posible que la tierra de los pequeños agricultores se esté degradando más rápidamente, y la degradación no se está teniendo en cuenta al calcular los retornos.



**Gráfico 5.6 Las razones de utilidad a riqueza son máximas para las firmas más pequeñas**



Fuente: Rosenzweig y Binswanger, 1993.

Nota: La desviación estándar de la fecha de comienzo del monzón es una medida de riesgo subyacente. La fecha de inicio del monzón fue la más poderosa de ocho características de la pluviosidad, en la explicación del rendimiento bruto de las fincas. Los datos provienen de los poblados hindúes ICRISAT.

En estas mismas fincas, cuando el riesgo aumenta, el retorno promedio disminuye. Esto puede ser parcialmente inevitable, pero también puede reflejar el hecho de que la falta de aseguramiento estimula a la gente a evitar opciones arriesgadas (pero remunerativas).<sup>23</sup> Esto es congruente con el hecho de que la rentabilidad cae más rápido para los agricultores más pobres (menos capaces de autoasegurarse) a medida que el riesgo aumenta. Específicamente, un incremento de una desviación estándar en el coeficiente de variación de la pluviosidad conduce a una reducción del 35% en las utilidades de los agricultores pobres, a una del 15% en las de los medianos agricultores y a ninguna en las de los agricultores ricos. El estudio revela igualmente que las decisiones sobre insumos se ven afectadas por la variabilidad de las lluvias y, particularmente en un ambiente de riesgo, los agricultores pobres toman decisiones de insumos menos eficientes.

En un trabajo relacionado, Morduch (1993) investigó específicamente cómo la previsión de una limitación de crédito afecta la decisión de invertir en semillas de variedades altamente productivas. Usando una metodología inspirada por Zeldes (1989), él divide la muestra en dos grupos: uno de terratenientes de los que espera que tengan la capacidad de regularizar su consumo, y uno de pequeños propietarios de los que se asume que tienen limitaciones. Él encuentra que el grupo más limitado dedica una fracción considerablemente menor de tierra a semillas de variedad altamente productiva de arroz e higuera.

Otra consecuencia de la falta de seguro es que puede llevar a los hogares a usar bienes productivos como colchones y mecanismos para regularizar el consumo, lo que sería una causa de inversión ineficiente. Rosenzweig y Wolpin (1993) arguyen que los bueyes (un bien productivo esencial en la agricultura) sirven a este propósito en la India rural. Usando datos del ICRISAT que cubren tres pueblos hindúes de zonas semiáridas, ellos muestran que los bueyes, que constituyen una gran parte de la riqueza líquida de los hogares (el 50% para los agricultores más pobres), se compran y venden muy frecuentemente (el 86% de las familias había comprado o vendido un buey en el último año). Es más, ellos compran cuando tienen holgura monetaria y venden cuando están estrechos.

Puesto que la gente no está vendiendo y comprando tierra simultáneamente, no vende estos animales porque ya no los necesite para la producción. Ciertamente, desde el punto de vista de la producción, casi todos estos agricultores deberían poseer dos bueyes y no venderlos nunca. Si los ponen en venta es porque necesitan dinero para el consumo. Los datos sugieren que, para los agricultores pobres y medianos, hay mucha subinversión en bueyes, presumiblemente debido a las limitaciones para conseguir dinero en préstamo y a la incapacidad de prestar y acumular activos financieros para regularizar el consumo: en cualquier año dado, casi la mitad de los hogares carece de bueyes (la mayoría de los otros posee exactamente dos).<sup>24</sup>

También hay clarísimas evidencias de que los aparceros carecen de incentivos. Binswanger y Rosenzweig (1986) y Shaban (1987) muestran que, neutralizando los efectos fijos para los agricultores (comparando la productividad de la tierra cultivada por los dueños con la cultivada tanto por el dueño como por otros) y otras características, la productividad es el 30% más baja en los lotes en aparcería. Shaban (1987) muestra que todos los insumos son más bajos en las tierras en aparcería, incluidas las inversiones a corto plazo (fertilizante y semillas). Revela también diferencias sistemáticas en la calidad de la tierra (la cultivada por los dueños tiene un precio más alto por hectárea), lo que puede reflejar en parte inversión a largo plazo.

Acerca del impacto de la seguridad de la propiedad, Do e Iyer (2003) encuentran que una reforma sobre tierras que diera a los agricultores el derecho de vender, transferir o heredar sus derechos al uso de la tierra, también incrementaba la inversión agrícola, particularmente la plantación de cultivos multianuales (como el café). Laffont y Matoussi (1995) usan datos de Túnez para mostrar que un cambio de la aparcería al cultivo de lo propio elevaba el rendimiento en un 33%, y pasar de un contrato de tenencia a corto plazo a uno a largo plazo incrementaba el rendimiento en el 27,5%.<sup>25</sup>

La seguridad de los derechos de propiedad suele estar ligada a la estructura local de poder. La conexión entre desigualdades de poder y subinversión está muy bien ejemplificada en un estudio de Goldstein y Udry (2002) sobre la inversión en tierras en una situación en la que la tierra es asignada por costumbre (Ghana rural). Ellos muestran que los individuos tienden a dejar menos su tierra en barbecho (una inversión en la productividad de la tierra a largo plazo) si no tienen una posición de poder dentro de la jerarquía del pueblo, o bien dentro de la jerarquía del linaje. El problema es que les quitan la tierra cuando la dejan en barbecho. Debido a que la mujer rara vez ocupa esas posiciones, su tierra no se deja suficientemente en barbecho y es mucho menos productiva que la del hombre.

### Capital humano

De acuerdo con el informe de la comisión de Macroeconomía y Salud (2001), los retornos de la inversión en salud son del orden del 500%. Pero estas cifras, a las que se llega mediante regresiones transnacionales de crecimiento, no son tan fáciles de interpretar como lo que efectivamente sucedería si alguien hubiera de invertir un dólar extra en salud. Dicho esto, evidentemente hay ejemplos de intervenciones específicas en salud que tienen enormes retornos privados y sociales. Hay evidencias experimentales sustanciales de que suplementos de hierro y vitamina A incrementan la productividad a un costo relativamente bajo.

- Basta, Soekirman y Scrimshaw (1979) estudian el suplemento de la alimentación con hierro entre los caucheros indonesios. Medidas de la salud de la línea de base indicaron que el 45% de la población

estudiada era anémica. La intervención combinó un suplemento de hierro y un incentivo para tomarse la píldora a tiempo (dado al grupo de tratamiento como al de control). La productividad laboral entre los que recibieron el tratamiento se incrementó en 20% (o US\$132 al año) a un costo anual de US\$0,50 por trabajador. Incluso teniendo en cuenta el costo del incentivo (US\$11 al año), la intervención sugiere tasas de retorno extraordinariamente altas.

- Thomas y otros (2005) obtienen estimaciones menores pero de todos modos altas en un experimento más grande, también en Indonesia. Ellos revelan que los experimentos de suplemento de hierro reducen la anemia, incrementan la probabilidad de participación en el mercado laboral e incrementan las entradas por trabajo de los autoempleados. Estiman que, para los varones autoempleados, los beneficios del suplemento de hierro representan US\$40 al año, a un costo de US\$6 al año.<sup>26</sup>
- El análisis de costos-beneficios de un programa de desparasitación<sup>27</sup> en Kenia reporta estimaciones de un orden similar. Teniendo en cuenta las externalidades (debido a la naturaleza contagiosa de los parásitos), el programa llevó a un incremento promedio de 0,14 años en la escolaridad. Usando una cifra razonable para retornos de un año de educación, esta escolaridad adicional llevará a un beneficio de US\$30 durante la vida del niño, a un costo de sólo US\$0,49 anuales por niño. Pero no todas las inversiones tienen las mismas tasas de retorno. Un estudio sobre trabajadores chinos de hilanderías de algodón<sup>28</sup> mostró un incremento significativo de su estado físico, pero sin ningún incremento correspondiente en la productividad.

Los retornos medidos de la inversión privada en educación tienden a no ser tan altos. Banerjee y Duflo (2004b) estudian evidencias transnacionales y concluyen que:

Usando los datos preferidos, las tasas molineras de retorno parecen variar poco entre países: la tasa media es 8,96, con una desviación estándar de 2,2. La tasa máxima de retorno de la educación (Pakistán) es del 15,4% y la mínima es del 2,7% (Italia).<sup>29</sup>

Pero la mayoría de los beneficios educativos de la desparasitación mencionada antes serán percibidos por el niño cuyos padres estén dispuestos a gastar US\$0,50 en la medicina desparasitadora. Esto evidentemente ofrece un retorno mucho más alto que los retornos molineros medidos a un costo absoluto al alcance, aunque no sean estrictamente comparables. Desparasitar no exige que el niño invierta más años en la escuela, pero sí le ayuda a sacar más provecho de los años que ya esté invirtiendo. No obstante, cuando la medicina desparasitadora se ofreció gratuitamente para los niños, el aumento fue sólo del 57%. En este sentido, es claro que por lo menos algunas de las causas de la subinversión han de encontrarse en la forma en que la familia toma las decisiones, no en la falta de recursos.

El hecho de que una falta de conexiones altere la naturaleza de la inversión en capital humano está muy bien demostrado en un documento reciente de Munshi y Rosenzweig (en proceso). Ellos muestran que en India la liberalización comercial incrementó los retornos del conocimiento del inglés para las familias que tenían conexiones con el sector de cuello azul, por contraposición a las familias que no tenían conexiones. Comoquiera que sea, hay una brecha mucho más grande entre niñas y varones en el incremento de la matrícula en las escuelas medias bilingües. Esto se atribuye al hecho de que las niñas nunca esperaron realmente alcanzar puestos de cuello azul, mientras que para sus hermanos varones ello dependía de si tenían o no los contactos adecuados.

## Desigualdades e inversión

De este cuerpo de evidencias se desprenden cuatro puntos importantes: en primer lugar, los mercados de los países en desarrollo son altamente imperfectos, y quienes no tienen suficiente riqueza o estatus social tienden a subinvertir. Los recursos subutilizados debido a esta subinversión terminan siendo usados para algún fin menos productivo, lo que reduce la productividad general. En el ejemplo de la industria de ropa tejida de Tirupur, los Gounders estaban invirtiendo en exceso en sus propias firmas, relativamente improductivas, mientras que las firmas mucho más productivas de los de afuera estaban urgidas de capital. La tierra de las mujeres ghanesas se estaba degradando, porque ellas no tenían el estatus social necesario para retener la tierra durante el período de barbecho. Una vez más, esto es una pérdida para la sociedad. El hecho de que otras personas que sí tienen estatus y pueden barbechar sus tierras según lo necesitan, no compensa de ninguna manera, la pérdida de productividad de las tierras de los que no tienen poder. Esto crea la fuerte presunción de que ciertos tipos específicos de redistribución, mediante el empoderamiento de ciertas personas o incrementando el acceso de las mismas a recursos o contactos, pueden promover la eficiencia y la equidad.

En segundo lugar, esta hipótesis implicaría una inclinación a favor de las clases de distribución que apuntan a la falta específica de acceso a recursos o influencia, causante de la ineficiencia. En algunas situaciones esto significaría redistribuir los activos, pero también podría significar redistribuir el acceso a capital, tal vez promoviendo el microcrédito, fortaleciendo los derechos de tierras de la mujer o el acceso de ésta a puestos de trabajo y a programas de bienestar, diseñando programas de acción afirmativa para romper con los estereotipos, y mejorando el acceso a los sistemas de justicia.

En tercer lugar, puesto que las inversiones crean riqueza y la riqueza facilita invertir en un mundo en el que los mercados no funcionan muy bien, es mucho lo que una pequeña ayuda puede hacer. Iniciar el negocio correcto podría ser el desafío más grande: una vez iniciado, el negocio podría autopropulsarse sin más ayuda.

En cuarto lugar, no es claro que los beneficiarios de esta clase de redistribución promotora de la eficiencia tengan que ser los más pobres de entre los pobres. Debido a que el ideal es promover las inversiones productivas, el objetivo lo deben constituir los que tengan más probabilidades de hacer esas inversiones. El que los más pobres sean la gente adecuada desde este punto de vista es una cuestión empírica y cuya respuesta podría depender del conjunto de oportunidades económicas disponibles.

La comunidad de microcrédito, en particular, ha debatido por largo tiempo este último problema, al tratar de decidir si el microcrédito es el mejor instrumento para ayudar a los más pobres de los pobres. Esto evidentemente nos vuelve a llevar, en parte, a si los más pobres son quienes tienen los proyectos que ofrecen los retornos más altos, que podría ser el caso si los pobres y los menos pobres tuvieran la misma clase de funciones de producción, y si hay retornos decrecientes para la producción a mayores escalas. Si, en cambio, la tecnología más productiva en esta área tuviera un costo de producción fijo pero (supongamos) por otra parte los retornos fueran decrecientes, dar a los pobres mayor acceso a los recursos de capital puede no ser muy productivo: aún con todo el capital que puedan obtener, es posible que no sean capaces de cubrir los costos fijos. Podría ser más efectivo ayudar a gentes que sean ligeramente menos pobres, porque con alguna ayuda pueden lograr iniciar efectivamente un negocio.

¿Qué tan buena o mala es la asunción de retornos decrecientes en la función de producción de una determinada firma? Como se mencionó antes, McKenzie y Woodruff (2003) estiman una función de producción

para pequeñas empresas mexicanas que sugiere retornos fuertemente decrecientes. Mesnard y Ravallion (2004), utilizando datos de Túnez, encuentran débiles retornos decrecientes. Pero estimar una función de producción que muestre retornos locales crecientes es inherentemente difícil. Una firma tiende a crecer (o a encogerse) rápidamente cuando está en la etapa de retornos crecientes. Entonces, al observar unas pocas firmas que están en esta etapa tendemos a rechazar con demasiada frecuencia la asunción de retornos locales crecientes. Ciertamente la interpretación natural de los resultados de Banerjee y Duflo (2004a) que muestran retornos cercanos al 100% en firmas medianas de India, es que los retornos son crecientes en cierto rango.

Un corolario de esta discusión es que la redistribución que maximiza el crecimiento de la productividad no necesariamente es aquella que tiene el efecto inmediato más fuerte sobre la pobreza. Tampoco lo es aquella que más hace por reducir la desigualdad. En verdad, excepto bajo circunstancias muy especiales, esta discusión no nos dice nada de la relación entre alguna medida global de desigualdad y la eficiencia del uso o de la inversión de recursos. Consideremos el caso visto anteriormente en el que la función de producción tiene un costo fijo pero también retornos decrecientes. Si todas las firmas son iguales y el máximo que cada una puede invertir es menos que el costo fijo, ninguna podrá iniciar un negocio. Incrementar la desigualdad elevará la productividad del capital, al hacer posible que algunas firmas paguen los costos fijos. Debido a que además los retornos son decrecientes, llegará un punto en el que cualquier incremento adicional de la desigualdad general sería contraproducente.

En términos más generales, el efecto de la desigualdad dependerá de la configuración de la función de producción y de la magnitud del potencial de inversión de la persona promedio en relación con el costo fijo. Obviamente, el asunto se complica aún más si diferentes firmas tienen diferentes funciones de producción y si la productividad está correlacionada con la riqueza del propietario (como podría ser si la educación del propietario fuera un insumo importante de la producción y la gente tendería a tener mayor educación).

Varios autores han intentado hallar en datos transnacionales una relación sistemática entre desigualdad y crecimiento (presumiblemente lo que la inversión está destinada a alcanzar). Una gran cantidad de literatura<sup>30</sup> estimó una ecuación de largo plazo, haciendo una regresión, por ejemplo, del crecimiento entre 1960 y 1990 sobre el ingreso en 1960, con una serie de variables de control y la desigualdad en 1960. La estimación de estas ecuaciones tendió a generar coeficientes negativos para desigualdad. Pero hay preocupaciones obvias acerca de si esa relación pudo haber estado enteramente determinada por variables omitidas. Para abordar este problema, Li y Zou (1998), Forbes (2000), y otros utilizaron la dimensión cronológica de la base de datos de Deininger y Squire para ver (efectivamente) el efecto de cambios a corto plazo en la desigualdad sobre cambios en el crecimiento.<sup>31</sup> Los resultados cambian de manera verdaderamente radical: el coeficiente de desigualdad en esta especificación es positivo y significativo.

Un reciente artículo de revisión de Voitchovsky (2004) concluye que ambos efectos son muy sólidos. Casi todos los estudios que se fijan en la relación transversal entre desigualdad y crecimiento subsiguiente durante un período relativamente largo en datos transnacionales, y especialmente los que utilizan medidas de desigualdad de activos, encuentran una relación negativa frecuentemente significativa.<sup>32</sup> En contraste, la mayoría de los estudios que se fijan en la relación entre cambios en la desigualdad y cambios en el crecimiento, incluidos varios estudios que hacen el análisis a nivel subnacional dentro del mismo país, encuentran un efecto positivo.

Tanto Banerjee y Duflo (2003) como Voitchovsky (2004) concluyen que no hay razón para dar prioridad a uno de estos grupos de resultados con respecto al otro. Ciertamente ambos podrían ser correctos. Por ejemplo, en el corto plazo las políticas que permiten grandes recortes en salarios reales podrían estimular la inversión, pero a largo plazo el consecuente incremento de la pobreza podría dificultarle más a la población mantener su capital humano. También ambos podrían ser errados. De máxima importancia entre las muchas razones por las cuales tanto las evidencias transversales como las cronológicas podrían ser desorientadoras, son las siguientes: la posibilidad de una relación no lineal entre desigualdad y crecimiento; problemas de comparabilidad de los datos transnacionales, y la difícil cuestión de identificar la dirección de causalidad cuando ambas variables tienden a influenciarse mutuamente.

Esta falta de resultados nítidos tal vez sea decepcionante, pero vale la pena enfatizar que nuestro foco de atención aquí ha sido corregir desigualdades específicas en oportunidades productivas, y no una medida general de desigualdad. Pese a la gran atención dedicada al interrogante de una relación sistemática entre desigualdad general y crecimiento a nivel de país, el cuerpo de evidencias todavía no es convincente. En todo caso es claro que hay situaciones en las que se presume fuertemente que reducir una desigualdad específica promovería una mejor inversión.

Un ejemplo de esa naturaleza nos lo ofrece la *Operation Barga*, una reforma de la tenencia en el estado hindú de Bengala occidental a finales de los años setenta y los ochenta. Por lo menos desde el trabajo del gran economista victoriano Alfred Marshall, es sabido que la aparcería provee pocos incentivos y desestimula el esfuerzo. En esas condiciones, una intervención gubernamental que fuerce a los terratenientes a dar a los aparceros una mayor participación del rendimiento que la que les daría el mercado, incrementaría el esfuerzo y la productividad. Esto es exactamente lo que sucedió en Bengala occidental, India, cuando un gobierno de izquierda subió al poder en 1977. La participación del rendimiento destinada al tenedor se fijó en un mínimo del 75%, siempre que el tenedor proveyera todos los insumos. Además, a éste se le garantizaron en gran medida la seguridad de la tenencia, cosa que pudo estimularlo a acometer inversiones en la tierra a más largo plazo. Evidencias de encuestas muestran un incremento sustancial tanto en la seguridad de la tenencia como en la proporción del rendimiento que le queda al aparcerero. El hecho de que la implementación de esta reforma fuera dirigida burocráticamente, y de que avanzara a diferente velocidad en diferentes áreas, sugiere la posibilidad de utilizar la variación en la implementación de la reforma para evaluar su impacto. Las evidencias indican que hubo un incremento del 62% en la productividad de la tierra.<sup>33</sup>

Un programa diferente, que también promovió la equidad y la eficiencia, tenía que ver con corregir los efectos de la desigualdad intrafamiliar. Una larga línea de investigaciones afirma que los ingresos y los gastos suelen estar controlados por los miembros masculinos de la familia y que esto lleva a la subinversión, especialmente en salud y educación de las niñas. Un efecto colateral del desmonte del *apartheid* en Sudáfrica fue la expansión del programa social sudafricano de pensiones para la población negra. El derecho a pensión se les reconocería a los ancianos varones y mujeres, y muchas mujeres mayores que vivían solas se beneficiaron. En muchos casos, los niños de padres muy pobres fueron enviados a vivir con sus abuelos, quienes empezaban a recibir estas pensiones. Duflo (2003) compara el impacto de estas nuevas transferencias sobre la nutrición de los niños que vivían con los abuelos, en forma separada para los hogares en que la pensión la recibía la abuela y aquellos en los que la recibía el abuelo.

En cuanto a los niños nacidos antes de la expansión, en 1990 y 1991, la estatura para la edad era ligeramente menor en las familias en las que la abuela habría de terminar recibiendo la pensión. En cuanto a los nacidos después de la expansión, en 1992 y 1993, los niños son significativamente más altos (exceptuando los recién nacidos) en esas familias. No hay ninguna diferencia entre las familias no elegibles y aquellas en las que la pensión la recibe el abuelo. (A los niños varones esencialmente no los afecta.) Las estimaciones sugieren que recibir la pensión (que era aproximadamente el doble del ingreso per cápita entre los negros) era suficiente para ayudar a las niñas a superar la mitad de la brecha en estatura para la edad entre niños sudafricanos y norteamericanos.

Estos ejemplos muestran que es posible mejorar simultáneamente la equidad y la eficiencia. La redistribución juiciosa —de ingresos para las abuelas, de poder para las agricultoras pobres, de crédito para los empresarios de pequeñas firmas— puede incrementar la productividad de recursos como la tierra, el capital humano y el capital físico. Si los mercados fallan, los recursos no siempre fluyen hacia donde su retorno es más grande, particularmente si eso resulta ser en proyectos dirigidos por gente que tiene limitados recursos económicos o influencia. Eviden-

cias de cuidadosos estudios de caso macroeconómicos, algunos de los cuales se resumieron en este capítulo, sugieren que ciertas formas de redistribución pueden reducir el desperdicio y contribuir a un mejor uso de los recursos, al mismo tiempo que reducir la desigualdad de oportunidades. De hecho, ello mejora la eficiencia precisamente porque reduce la desigualdad de oportunidades.

Esto no significa que no puedan imaginarse fácilmente ciertos tipos de redistribución que perjudican la eficiencia. Pero dadas las fallas casi universales de mercado y la subinversión en los países pobres, mediante una combinación de buena investigación y reflexión cuidadosa, sería posible identificar oportunidades para dirigir recursos hacia la gente pobre que esté en posición de hacer buen uso de los mismos.

En la argumentación a favor de mejoras de la equidad que eleven también la eficiencia, este capítulo empleó principalmente evidencias macroeconómicas sobre mercados, riqueza y agencia de los individuos. El próximo capítulo utiliza una serie diferente de evidencias históricas, macroeconómicas e institucionales para sostener que procesos históricos complejos, combinados con desigualdades en influencia y poder, pueden llevar a malas instituciones políticas y económicas, las cuales obstaculizan severamente el desarrollo de los países pobres.

## Equidad y desarrollo en la transición de España hacia la democracia

*En el último medio siglo, España ha ido del autoritarismo y el subdesarrollo a la democracia y la riqueza. La historia de España ilustra cuánto influye la distribución de la agencia política y los bienes económicos en las decisiones de política disponibles para una sociedad. Los fundamentos de la estructura económica y política influyen y limitan las opciones. Pero el proceso no es determinista: la agencia política y las políticas pueden cambiar los fundamentos subyacentes (como sucedió en España en los años sesenta y setenta) y abrir el espacio para nuevas opciones.*

### Antes de la guerra civil: polarización social y económica

Hasta la segunda mitad del siglo XX la historia española contemporánea fue un relato de fracaso político y económico. Después de un período de expansión territorial y hegemonía europea a principios de la Edad Moderna, España cayó en un declive económico y un estancamiento cultural en los siguientes siglos. Durante casi todo el siglo XIX, su despegue industrial se vio bloqueado por la inestabilidad política, instituciones legales ineficientes, desigualdades sustanciales y una población deficientemente educada. En 1929, el ingreso per cápita era de US\$3.000 (en dólares de 1990) —dos quintos del de Gran Bretaña y menos de dos tercios del de Francia.

España estaba polarizada por intrincadas desigualdades sociales y económicas. En un país todavía eminentemente agrario, la distribución de la tierra era muy desigual. Cerca del 1% de las tenencias ocupaban el 50% de la tierra, la escolaridad seguía siendo baja, estrictamente atada a las circunstancias de nacimiento. La movilidad social era casi inexistente exceptuando a Cataluña y el País Vasco, los cuales se industrializaron en el siglo XIX, España carecía de una clase media grande.

Contra este telón de fondo de relativo estancamiento y alta desigualdad, en 1931 se introdujeron instituciones democráticas —apenas por segunda vez en la historia de España—. Pero no duraron mucho. El breve período democrático (1931–36) se caracterizó por una tremenda inestabilidad política y agitación social. El primer gobierno republicano se abrió paso con un fuerte programa reformista: separación de la Iglesia y el Estado; un sistema único de escuelas estatales y la meta de universalizar la educación; un proceso de reforma agraria; una ley para descentralizar el poder político en Cataluña; y esfuerzos escalonados de reforma del ejército.

Estas reformas suscitaron una fuerte reacción de la derecha, la cual subió al poder en 1933 y se movió rápidamente para detenerlas. Dos años y medio más tarde, en la primavera de 1936 se celebraron nuevas elecciones en las que la izquierda obtuvo la victoria. La amenaza de más políticas radicales propició un levantamiento militar, respaldado por las clases terratenientes, gran parte de la burguesía y la Iglesia. España se sumergió

en una guerra civil de tres años. La polarización social bloqueó a España en una situación en la que no ganó nada en cuanto a distribución de la riqueza. Había poco espacio político para el compromiso o para soluciones reformistas. Los “acaudalados” se oponían a todo intento de reforma, por mínima que fuera. Los “desposeídos” querían un cambio radical, no una reforma gradual.

### El régimen de Franco: de la autarquía al crecimiento

Con la derrota del gobierno republicano por parte del ejército nacionalista en 1939, el Generalísimo Francisco Franco estableció un régimen autoritario que duró hasta su muerte, en 1975. La destrucción que causó la Guerra Civil deprimió la economía española. El ingreso per cápita cayó de su nivel de 1900 y no volvió al que tenía en 1918 sino hasta 1950. La proporción de la población activa en la industria descendió al 22% en 1940 (su nivel de 1920) y la participación de empleados en la agricultura se elevó por encima del 50%. El crecimiento promedio apenas alcanzó al 1,2% al año en la década de 1940.

La recuperación económica de España se vio obstaculizada, sobre todo, por las políticas autárquicas y estatistas del régimen de Franco. Inspirado por las ideologías corporativistas del fascismo italiano y el nazismo alemán, el régimen de Franco generalizó un sistema de controles de precios y racionamiento, y reguló el comercio exterior mediante controles cuantitativos. Esta estrategia intervencionista se extendió a los mercados laboral y de vivienda. Para combatir una de las principales fuerzas que se oponían a la insurrección militar, Franco declaró ilegales cualesquiera sindicatos laborales independientes. A cambio, los trabajadores y empleados tenían que afiliarse a una organización sindical nacional de comercio. Esta posición represiva fue “compensada” por una estricta legislación laboral que dificultaba a los empleadores destituir trabajadores o contratarlos temporalmente. El énfasis en el empleo permanente y la vivienda económica fue visto como un sustituto de las políticas sociales directas, un intento del régimen de lograr legitimidad.

Terminando los años cincuenta, España finalmente se movilizó para romper el sistema in-

tervencionista. Una aguda crisis política —asociada con una ola de huelgas, una recesión económica y una profunda crisis de la balanza de pagos— llevó al gobierno a adoptar un plan de estabilización en marzo de 1959. Además de la restricción fiscal y monetaria, el plan incluyó medidas de amplio rango para liberalizar la economía. Ello tuvo un éxito inmediato. Desde 1960 hasta el estallido de la primera crisis petrolera, el rendimiento se expandió a una tasa anual promedio de más del 7%, con muy poca volatilidad de un año a otro. El ingreso per cápita casi se triplicó, de alrededor de US\$3.000 (en dólares de 1990) a US\$8.500 en 15 años. El crecimiento de la productividad fue en promedio del 6%.

La transformación de la economía española condujo a cambios estructurales significativos en la sociedad. La combinación de crecimiento económico, expansión industrial y migración interna produjo un declive sustancial en los niveles de desigualdad interregional (de una desviación estándar del ingreso per cápita de 0,37 en 1955 a 0,27 en 1973). La desigualdad entre hogares también descendió considerablemente: el coeficiente Gini para sueldos y salarios de los empleados (agrarios e industriales) bajó de 0,29 en 1964 a 0,23 en 1973; el coeficiente Gini para ingresos familiares cayó de 0,39 en 1964 a 0,36 en 1974. La participación del ingreso de los tres deciles centrales se elevó de alrededor del 51% al 59% en esa década.

De todas maneras seguía habiendo significativas desigualdades sociales y económicas. Aunque la tasa de analfabetismo había caído al 10% para 1970, solamente el 6% de la población había terminado estudios secundarios. Los sueldos permanecían estancados por instituciones laborales represivas. La tributación y el gasto público eran bajos y los programas sociales redistributivos, inexistentes.

### Transición a la democracia y construcción del estado de bienestar

A raíz de la muerte de Franco en 1975, el rey Juan Carlos pasó a ser la cabeza del Estado. Él lanzó inmediatamente un proceso de cambio político. Empleando los mecanismos legales puestos en vigencia por la muy tecnócrata generación

que había reformado la economía a principios de la década de 1960, y señalando el amplio respaldo popular a la democracia, se aseguró el consentimiento de las viejas Cortes franquistas para establecer un parlamento verdaderamente democrático elegido mediante comicios directos, competitivos.

La reforma política fue ratificada con un apoyo popular aplastante en un referendo en diciembre de 1976. Aunque se llevó a cabo en un clima de incertidumbre, particularmente con respecto a la reacción del ejército y al grado en que la violencia terrorista o la movilización laboral pudieran interferir en las negociaciones, en junio de 1977 se celebraron elecciones democráticas. Después de prolongadas negociaciones, en 1978 se aprobó una nueva constitución con el apoyo de todos los grupos parlamentarios. Para reforzar el pacto político en el Parlamento, el gobierno también acertó con un amplio pacto económico y social con empleadores y sindicatos comerciales en ese mismo año.

La democratización de España tuvo sus raíces en las nuevas condiciones económicas y sociales de los años sesenta y setenta. La rápida industrialización y urbanización redujo los conflictos pasados en torno a la distribución de la tierra. La expansión de la alfabetización y el incremento de

la productividad y los ingresos generó una gran clase media. El crecimiento sostenido apagó el conflicto social con la promesa confiable de mayores ingresos y más movilidad social. En pocas palabras, España había superado el juego improductivo en el que había estado inmersa durante el último siglo y medio.

El crecimiento económico tuvo como resultado una estructura económica diferente y mejores rendimientos distributivos, lo que respaldó una transición rápida y satisfactoria a la democracia. A su turno, la transición a la democracia cambió el papel y la magnitud del sector público. La democratización reforzó la demanda social de políticas progresistas y redistributivas –en especial sobre infraestructura y sobre educación, salud y programas sociales. En 1979 más del 70% de los españoles coincidía con la afirmación de que “la distribución de la riqueza en este país es totalmente injusta”. En diez años, el gasto social casi se duplicó, hasta llegar al 80% del promedio europeo. El gasto público en educación aumentó sostenidamente, del 2% del PIB en 1975 al 4,5% en 1995. Para 2001 casi el 50% de la población había completado la educación secundaria –diez veces más que a mediados de los años setenta–. Un ambicioso programa de inversión pública triplicó la red de autopistas, renovó y expandió

el transporte metropolitano y modernizó el sistema ferroviario.

La transición de España a la democracia y la consecuente expansión de su estado de bienestar muestra cómo un paquete de políticas mutuamente reforzadoras y decisiones institucionales conducentes a una mayor equidad, ayudaron a apuntalar el desarrollo y la modernización de la economía española y su integración a la Unión Europea. Esto ilustra cómo las estructuras políticas y económicas determinan las posibilidades de escogencia de política, tema del capítulo 6. Pero también ilustra que las decisiones específicas de política son importantes –en los sectores sociales, infraestructura, funcionamiento de los mercados e integración internacional– y que puede haber complementación entre equidad y crecimiento dinámico, notablemente entre mayor aprovisionamiento social y mayor confianza en los mercados. Esto nos lleva al problema del diseño práctico de la política, tema central de la parte III de este informe.

*Fuentes:* resumido de Boix, 2005, con referencias a Gunther, Montero y Botella, 2004; North y Thomas, 1973, y Revenga, 1991.

# capítulo 6

## Equidad, instituciones y proceso de desarrollo

Los mercados de productos, tierras, laboral y de capitales son decisivos para la asignación de recursos y para el desarrollo. No obstante, las instituciones mercantiles existen y funcionan en el contexto de todo un conjunto de instituciones no mercantiles y políticas. La naturaleza de estas otras instituciones —y su forma de funcionar— están influenciadas por las desigualdades en el terreno político y social.

Las más obvias de estas instituciones son las que definen y ejecutan los derechos de propiedad y los contratos. La gente no invertirá si los derechos de propiedad no están bien definidos o no se cumplen forzosamente, o si cree que los contratos que suscriben no se van a cumplir o que los tribunales no van a ser justos. El Estado tiene que proveer también toda una serie de insumos adicionales fuera del orden social y de la ejecución justa de los contratos. Entre éstos se cuentan diversos tipos de servicios públicos y regulaciones. Detrás de los mercados que funcionan bien están los sistemas legales, jueces, policía y, naturalmente, políticos y grupos sociales.

Este capítulo considera las circunstancias y los procesos para crear instituciones que promuevan la prosperidad. Esas circunstancias se relacionan estrechamente con los intereses de este informe. En esencia, las sociedades que crean instituciones para generar una prosperidad sostenida son equitativas en aspectos importantes. Debido a que el talento y las ideas están distribuidos en toda la población, es crucial que la propiedad de toda la gente sea segura y que haya igualdad ante la ley para todos, no sólo para algunos. Circunstancias predeterminadas no deberían limitar las oportunidades de innovación o inversión de nadie. Esto supone que un buen ambiente institucional no bloquee el ingreso a nuevas líneas empresariales y que el sistema político provea acceso a servicios y bienes públicos para todos. Las instituciones tienen que ser equitativas.

Por mencionar un ejemplo extremo, las instituciones eran profundamente injustas en sociedades esclavistas como Haití o Barbados en el siglo XVIII. Aun cuando los derechos de propiedad de la tierra y de la gente estaban bien definidos y se hacían cumplir (aunque sujetos a potenciales rebeliones de los esclavos), la mayoría de la gente no tenía derechos de propiedad y por tanto estaba sujeta a la expropiación, en especial por parte de sus señores. Para el 95% de la sociedad no había ningún incentivo para comprometerse en actividades socialmente deseables. Un ejemplo similar, aunque no tan extremo, de instituciones no equitativas es el de Sudáfrica durante el *apartheid*. Allí las instituciones eran buenas para los blancos, pero dejaban al 80% de la población sin incentivos ni oportunidades para comprometerse en actividades económicamente productivas.

### Distribución del poder y calidad institucional: círculos viciosos y virtuosos

¿Cómo desarrollan las sociedades instituciones no mercantiles equitativas? En primer lugar tiene que haber suficiente igualdad política: igual-

dad en el acceso al sistema político y en la distribución del poder político, los derechos políticos y la influencia.

En sociedades en las que el poder se concentra en las manos de un grupo estrecho o de una élite surgen y persisten instituciones deficientes. Esa élite puede garantizarse derechos de propiedad ella misma, pero los derechos de propiedad de la gran mayoría de los ciudadanos serán inestables. Puede haber igualdad ante la ley para un grupo elitista particular, pero no para la mayoría de la gente. Las políticas gubernamentales pueden favorecer a esa élite, concediéndole rentas y monopolios, pero la mayoría del pueblo quedará excluida de las líneas empresariales rentables. El sistema educativo puede invertir fuertemente en los hijos de la élite, pero las mayorías quedarán excluidas.

Muchas cosas determinan la distribución del poder político en la sociedad —la constitución, la naturaleza de los controles y compensaciones, y la capacidad de diferentes grupos para resolver problemas de acción colectiva. Pero la desigualdad económica suele apuntalar la desigualdad política. En una sociedad que tiene grandes desigualdades de activos e ingresos, los ricos tenderán a tener más influencia y ventaja para adaptar y distorsionar las instituciones para su beneficio.

Debido a que la distribución del poder, a través de su impacto sobre las instituciones, ayuda a determinar la distribución del ingreso, es clara la posibilidad de círculos viciosos y virtuosos. Una sociedad que tenga mayor igualdad en el control de los activos y de los ingresos tenderá a tener una distribución más igualitaria del poder político. Por tanto, tenderá a tener instituciones que generen igualdad de oportunidades para la vasta mayoría de los ciudadanos. Esto tenderá a diseminar ampliamente las retribuciones y los ingresos, reforzando de ese modo la distribución inicial de los ingresos. En contraste, una sociedad que tenga mayor desigualdad de activos e ingresos tenderá a tener una distribución menos igualitaria del poder y peores instituciones, lo que tiende a reproducir las condiciones iniciales. Las evidencias incluidas en este capítulo sugieren que el primer tipo de sociedad tenderá a ser más próspera. Nosotros sostenemos que las sociedades que hoy son prósperas lo son gracias a que desarrollaron distribuciones más igualitarias del poder político, en tanto que las sociedades pobres suelen adolecer de distribuciones desequilibradas. También consideramos la forma en que algunas sociedades pasaron de un equilibrio al otro.

Debido a que las instituciones tienen efectos distributivos, se produce conflicto naturalmente. Un conjunto de instituciones beneficiará a unos, mientras que otro beneficiará a otros. Así, habrá incentivos para que la gente controle el poder de crear o conservar las instituciones que la benefician, y el poder de evitar o debilitar las instituciones desventajosas para ella. Si los grupos en conflicto están definidos por líneas de adscripción, como la etnia, esto puede inducir a una forma más severa de conflicto que cuando están definidos por otros parámetros o cuando hay segmentaciones de corte transversal. El conflicto más polarizado

parece ser una fuerza independiente que conduce a malas instituciones que pueden ayudar a explicar el desempeño relativamente débil de algunas sociedades (explicado luego en una comparación entre Guyana y Mauricio).

La igualdad política también pesa para la calidad de la política pública. El papel básico del Estado es proveer servicios públicos. Pero los políticos tienen los incentivos correctos para proveer servicios públicos solamente cuando tienen que apelar a las masas para alcanzar el poder. Si pueden ganar poder con un reducido número de partidarios clave o con unos pocos votos, tenderán a ser clientelistas o más inclinados a comprar votos o a intercambiar patronazgo individual por apoyo, sin proveer los bienes y servicios que son decisivos para sacar a la masa de la pobreza.

Algunos patrones sencillos en los datos transnacionales muestran que distribuciones más igualitarias del poder político y los ingresos están asociados con la prosperidad sostenida y duradera. El gráfico 6.1 muestra que derechos de propiedad más seguros están asociados con mayores ingresos. Pero lo que es crucial es que mejores instituciones y derechos de propiedad seguros están asociados con mayor igualdad política.

Aunque no hay forma perfecta de medir la igualdad política, la protección contra el riesgo de expropiación está altamente relacionada con las medidas de democracia y las de "limitaciones al ejecutivo" registradas en la base de datos Polity IV. Esta segunda variable está diseñada para captar la medida en que quienes controlan el poder político estén limitados o controlados por otros. Los tipos de controles y compensaciones y la división de poderes consignados en la Constitución estadounidense son ejemplos clásicos de esas limitaciones. Existe una correlación negativa entre limitaciones al ejecutivo y coeficiente Gini de distribución del ingreso.

Las simples correlaciones sugieren que hay complementación entre una distribución relativamente igualitaria del poder político, buenas

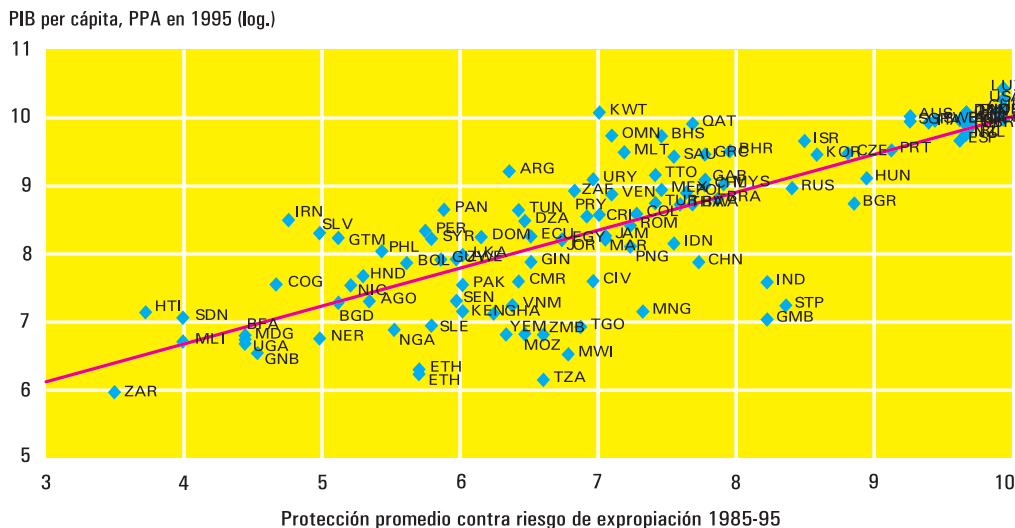
instituciones y prosperidad, por una parte, y una distribución relativamente igualitaria de los recursos económicos, por la otra. Las correlaciones son congruentes con muchas historias de causalidad diferentes, pero investigaciones recientes sugieren que se puede contar una historia causal sobre estos datos siguiendo exactamente las líneas que estamos señalando aquí, cosa que explica el resto de este capítulo. La evolución diferente de los sistemas bancarios en México y Estados Unidos en el siglo XIX constituyen un buen ejemplo de la clase de argumento histórico en que nos basamos (recuadro 6.1).

### Las instituciones y la desigualdad política pesan para el desarrollo: evidencias históricas

El gráfico 6.1 muestra la relación entre seguridad de la propiedad y prosperidad para el mundo entero, pero para interpretar esto en términos de causalidad necesitamos encontrar una fuente de variación en las instituciones. Aunque hacer esto no es fácil, Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) ofrecen una respuesta parcial. Ellos muestran que el mismo patrón básico se mantiene para una pequeña muestra de países los colonizados por los europeos a partir de 1492. Ciertamente la colonización de gran parte del mundo por los europeos constituye algo así como un experimento natural gigantesco.

Comenzando a principios del siglo XV y con una intensificación masiva desde 1492, los europeos conquistaron muchas otras naciones. La colonización transformó las instituciones en muchos y muy diversos territorios conquistados o controlados por europeos. Es de suma importancia que los europeos hayan creado conjuntos muy diferentes de instituciones en distintas partes de su imperio global, como lo ejemplifica vivamente el contraste entre las instituciones del nororiente de América y las de la colonización del Caribe. Esta experiencia deja persuasivamente en claro el papel central de las instituciones en el desarrollo.

**Gráfico 6.1** Los países que tienen derechos de propiedad más seguros, tienen mayores ingresos promedio



Fuentes: Political Risk Services, Guía Internacional de Riesgos por País (ICRG) y base de datos del Banco Mundial.

Nota: El gráfico muestra la relación entre PIB per cápita en 1995 y una medida de la seguridad de los derechos de propiedad, "protección contra riesgo de expropiación", promediada para el período de 1985 a 1995. Los datos sobre instituciones provienen de Political Risk Services, compañía privada que evalúa el riesgo de expropiación de las inversiones en diferentes países. Estos datos, utilizados primero por Knack y Keefer (1995) y luego por Hall y Jones (1999) y Acemoglu, Johnson y Robinson (2001, 2002a, 2004), son imperfectos como medida de las instituciones relevantes porque corresponden únicamente a inversiones extranjeras. Aún así, en la práctica parecen captar qué tan estables son en general los derechos de propiedad. Los resultados se mantienen firmes al usar otras medidas disponibles de instituciones relacionadas.



**RECUADRO 6.1 Banca en el siglo XIX; México y Estados Unidos**

Mucho del trabajo reciente sobre crecimiento y desarrollo se ha concentrado en los mercados financieros y de capitales. Una cuestión esencial es entender por qué los sistemas financieros difieren. Por ejemplo, los estudios del desarrollo de la banca en Estados Unidos durante el siglo XIX demuestran una rápida expansión de la intermediación financiera, que la mayoría de los académicos consideran como un facilitador decisivo del rápido crecimiento económico y la industrialización. Haber (2001) investigó el desarrollo de los bancos durante el siglo XIX en México y Estados Unidos. Él muestra que "México tenía una serie de monopolios segmentados que le estaban concedidos a un grupo de poseedores de información privilegiada" (24). En 1910 "Estados Unidos tenían aproximadamente 25.000 bancos y una estructura de mercado altamente competitiva; México tenía 42 bancos, dos de los cuales controlaban el 60% de los activos bancarios totales, y virtualmente ninguno de los demás competía efectivamente con otro".

¿Por qué estas enormes diferencias? Ciertamente la tecnología relevante estaba a disposición de todos, y es difícil ver por qué los diversos tipos de riesgo moral o selección adversa conectados con la intermediación financiera pudieron haber limitado la expansión de los bancos en México mas no en Estados Unidos. De hecho Haber muestra que cuando

entró en vigencia la Constitución estadounidense en 1789, la estructura bancaria de ese país se parecía muchísimo a la que surgió posteriormente en México. Los gobiernos estatales, despojados de ingresos por la Constitución, iniciaron los bancos como una forma de generar ingresos tributarios y restringieron la entrada para generar rentas. Pero este sistema no perduró, porque los estados comenzaron a competir entre ellos por inversiones e inmigrantes. En palabras de Haber (2001).

La presión por retener población y negocios en el estado estaba reforzada por un segundo factor relacionado: la ampliación del sufragio. Para la década de 1840, casi todos los estados había eliminado toda exigencia de propiedad y alfabetización, y para 1850 virtualmente todos los estados... lo habían hecho. Pero la ampliación del sufragio sirvió para minar las coaliciones políticas que apoyaban las restricciones sobre el número de instituciones bancarias. En otras palabras, creó una segunda fuente de competencia política –competencia dentro de los estados por quienes habrían de retener los cargos y las políticas que habrían de promulgar (10).

En México la situación fue muy distinta. Al cabo de 50 años de inestabilidad política endémica, el país se unificó bajo la dictadura altamente centralizada de Porfirio Díaz, que se extendió por cuarenta años, hasta la Revolución en 1910.

Según el argumento de Haber, en Estados Unidos las instituciones políticas asignaban poder político a las personas que querían tener acceso a crédito y a préstamos. Como resultado, forzaron a los gobiernos estatales a permitir la entrada libre y competitiva a la banca. En México, las instituciones políticas eran muy distintas. No había estados federales en competencia y el sufragio era altamente restrictivo. Como resultado, el gobierno central concedió derechos de monopolio a los bancos, los cuales restringieron el crédito para maximizar las utilidades. La concesión de monopolios resultó ser una forma racional del gobierno para obtener ingresos fiscales y redistribuir rentas a los partidarios políticos (North, 1981).

Haber (2001) documenta el hecho de que la regulación del mercado no estaba dirigida a resolver fallas del mercado, y es precisamente durante este período que se abre la enorme brecha económica entre Estados Unidos y México (a propósito de la cual véanse Coatsworth 1993, Engerman y Sokoloff 1997). Haber y Maurer (2004) examinaron en detalle la forma en que la estructura de la banca influyó en la industria textil mexicana entre 1880 y 1913. Ellos muestran que solamente las firmas que tenían contactos personales con los bancos podían obtener préstamos, y que esas firmas eran menos eficientes. Aun cuando la eficiencia económica se perjudicaba con las regulaciones, los que tenían el poder político podían sostenerlas.

También proveen evidencias bastante nítidas que apoyan nuestras conjeturas acerca de la evolución conjunta de prosperidad e igualdad política y económica.

**Orígenes coloniales de las instituciones contemporáneas**

Acemoglu, Johnson y Robinson, aprovechando la investigación de Engerman y Sokoloff (1997), explican que los europeos crearon buenas instituciones en algunas colonias, particularmente en Estados Unidos, Canadá y Australasia (lo que Crosby [1986] denomina neo-Europas), y malas en otras (particularmente en América Latina y África subsahariana). Estas instituciones tuvieron una fuerte tendencia a persistir, y es así como generan hoy los resultados que vimos en el gráfico 6.1.

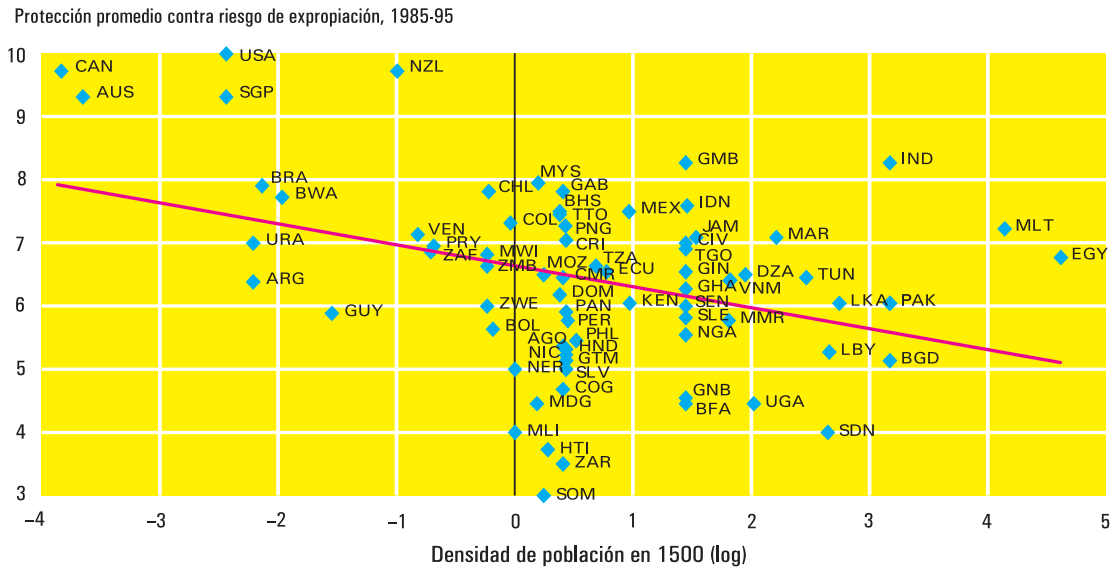
¿Por qué se desarrollaron instituciones diferentes en distintas colonias europeas? La respuesta más simple es que los europeos configuraron las instituciones en las diversas colonias de manera que los beneficiara a ellos. Y puesto que las condiciones y dotaciones diferían de una colonia a otra, ellos crearon diferentes instituciones. Hay varias regularidades empíricas importantes que conectan las condiciones iniciales con los resultados finales actuales. Son de particular importancia la densidad inicial de población, la morbilidad del ambiente y la dotación de factores que influyeron en la organización económica.<sup>1</sup> Hay una fuerte relación inversa entre la densidad de población en 1500 y la protección actual contra el riesgo de expropiación para las antiguas colonias europeas (gráfico 6.2). Y las colonias cuya morbilidad ambiental era peor para los colonizadores europeos, también hoy tienen peores instituciones (gráfico 6.3).

Otros aspectos de la dotación de factores son más difíciles de medir directamente, pero Engerman y Sokoloff (1997) señalan que allí donde el clima y los suelos eran aptos para cultivos como el de caña de azúcar –que podía crecer en grandes plantaciones con mano de obra esclava, como en el nororiente de Brasil– evolucionaron instituciones mucho peores y distribuciones más parcializadas del poder político que en climas donde se podía cultivar el trigo u otros productos.

¿Por qué introdujeron los europeos mejores instituciones en áreas hasta entonces relativamente deshabitadas y saludables que en zonas densamente pobladas y poco saludables? ¿Cómo influyeron las dotaciones de factores en las instituciones? Los europeos tendían más a introducir o mantener malas instituciones allí donde hubiera una cantidad de recursos y de rentas que explotar –oro, plata y, lo más importante, gente que proveyera fuerza laboral. En los sitios que tenían una gran población nativa, los europeos podían explotar a la población mediante impuestos, tributos, o empleo como trabajo obligatorio en minas o plantaciones. Y donde era posible cultivar productos de plantación rentables, se crearon sociedades basadas en la esclavitud. Estos tipos de colonización eran incompatibles con instituciones que proveyeran derechos económicos o civiles, o igualdad de oportunidades a la mayoría de la población. Entonces, una civilización más desarrollada, con una estructura de población más densa y condiciones climáticas y agrícolas particulares, hacía más rentable para los europeos introducir malas instituciones.

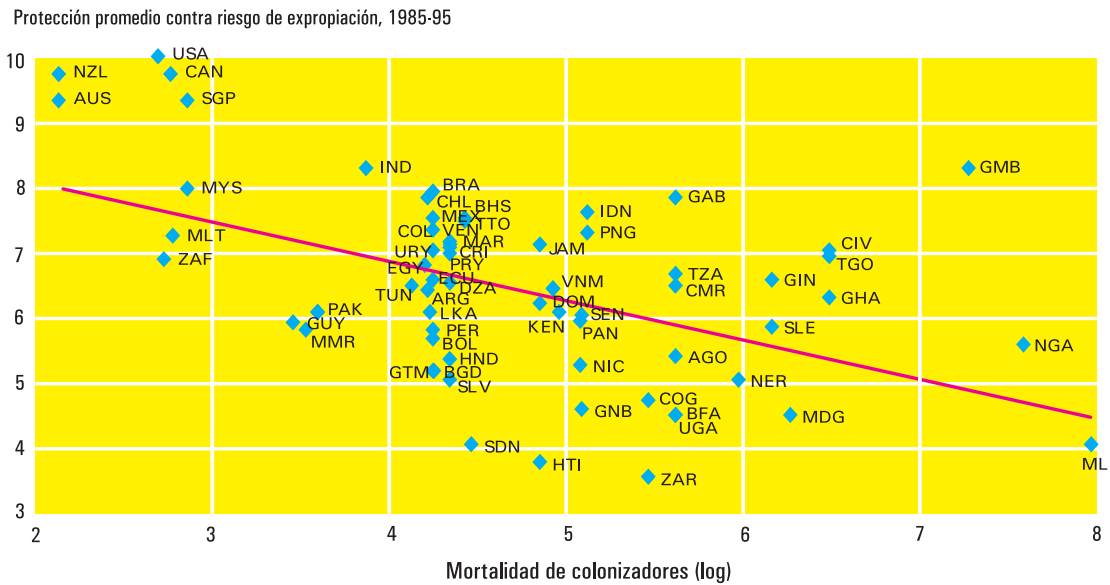
En contraste, en lugares donde había poco que extraer, donde la agricultura de plantación no era rentable, así como en sitios escasamente poblados, donde los europeos vinieron a ser la mayoría de la población, les interesaba introducir instituciones mucho mejores. Adicionalmente,

**Gráfico 6.2 La baja densidad de población en 1500 está asociada con un menor riesgo de expropiación hoy**



Fuente: Political Risk Services, Guía Internacional de Riesgos por País (ICRG) y Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002.

**Gráfico 6.3 Peores entornos para los colonizadores europeos están asociados con peores instituciones hoy**



Fuente: Political Risk Services, Guía Internacional de Riesgos por País (ICRG), y Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002.

la morbilidad ambiental difería marcadamente de una colonia a otra, lo que tenía consecuencias obvias en cuanto a su atractivo para asentamientos europeos. Cuando los europeos se asentaron, establecieron instituciones a las cuales ellos mismos tenían que ceñirse.

Esta investigación sugiere que hoy la mayor parte de la brecha en ingreso per cápita entre los países ricos y los pobres, se debe a diferen-

cias en las instituciones. Más precisamente, si tomamos dos países típicos —en el sentido de que ambos están sobre la línea de regresión— que tengan alto y bajo riesgo de expropiación respectivamente, como Nigeria y Chile, casi toda la diferencia en ingreso per cápita entre los dos puede explicarse por las diferencias en la medida de la seguridad de sus derechos de propiedad, determinada históricamente.<sup>2</sup> La investigación tam-

bién presentó evidencias basadas en regresiones que muestran que, una vez que se controla apropiadamente el efecto de las instituciones sobre el PIB per cápita, variables geográficas –como latitud, salida o no al mar, morbilidad ambiental actual– no tienen ningún poder explicativo sobre la prosperidad actual.

Diferentes tipos de sociedades evolucionaron entonces en diferentes colonias, con implicaciones radicalmente distintas para el desarrollo subsecuente. Es crucial que las sociedades que emergieron en las neo-Europas tuvieran distribuciones de recursos económicos y poder político que eran mucho más amplias. Y éstas impusieron limitaciones al ejercicio del poder político y a la facultad de las élites de adoptar políticas favorables para ellas mismas pero deletéreas para la sociedad (gráfico 6.4).

**Desarrollo y desigualdad en las Américas: estudio de caso sobre los orígenes coloniales**

La colonización de América Latina empezó con el descubrimiento de las “Indias” por Colón en 1492, el asalto de México por Cortés a partir de 1519 y la conquista de Perú por Pizarro desde 1532. Desde el principio, los españoles estuvieron interesados en la extracción de oro y plata, y posteriormente en obtener tributos e impuestos. Las sociedades coloniales que surgieron fueron autoritarias, basadas en el poder político de una pequeña élite española que creó una serie de instituciones para extraer riqueza de la población indígena.

Una vez que Pizarro conquistó Perú, impuso instituciones para obtener rentas de los recién conquistados indígenas. Las principales instituciones de esa naturaleza fueron la *encomienda* (que dio a los conquistadores españoles el derecho a fuerza laboral amerindia),<sup>3</sup> la *mita* (sistema de trabajo forzado en las minas) y el *repartimiento* (la venta forzada de bie-

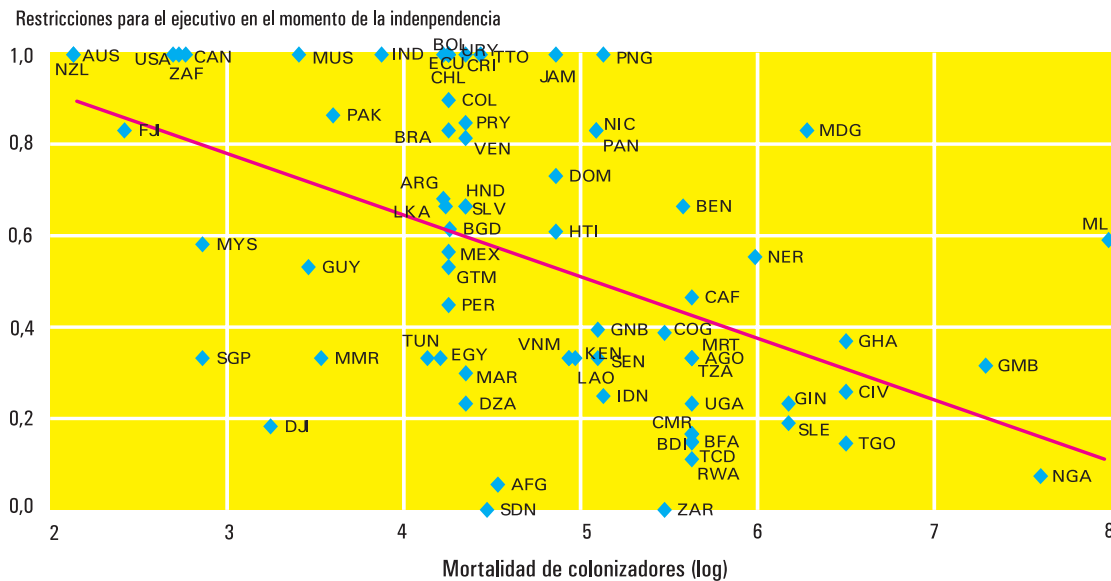
nes a los indios, típicamente a precios muy inflados). Pizarro creó 480 *encomenderos*, a cuyo cuidado puso íntegra la población indígena. En otras colonias la situación fue similar. Por ejemplo, en el territorio de la Colombia moderna, hubo alrededor de 900 *encomenderos*.<sup>4</sup>

La *encomienda* no duró mucho en el Imperio porque la Corona española procuró cortarla a finales del siglo XVI. Pero la *mita* (del vocablo quechua *mit'a*, que significa “turno”) se convirtió en una institución central hasta la independencia y el trabajo forzado se extendió mucho más allá en casi toda América Latina (hasta 1945 en Guatemala). Los efectos de la *encomienda* también persistieron porque la concentración de poder político con la que estaba asociada desembocó en el surgimiento de la gran propiedad.<sup>5</sup> La factibilidad y la atracción de este tipo de sistema económico estuvieron determinadas por las mayores densidades de población de indígenas en muchas partes del Imperio español, y por el grado en que esas sociedades ya habían devenido en “sociedades complejas”.<sup>6</sup>

Para reforzar este sistema diseñaron otras instituciones. Por ejemplo, a los indios no se les permitía dar testimonio en algunos casos, y en otros el testimonio de diez de ellos equivalía al de un español.<sup>7</sup> Aunque el pueblo indígena sí usó el sistema legal para desafiar aspectos del gobierno colonial, no pudo alterar los parámetros principales del sistema. Además, la Corona española creó una compleja red de políticas mercantilistas y de monopolios que iban desde sal hasta pólvora, desde tabaco hasta alcohol y aun naipes, para levantar ingresos para el Estado.

Las colonias españolas que tenían pequeñas poblaciones de amerindios, como Costa Rica, Argentina o Uruguay, parecen haber seguido diferentes derroteros de desarrollo institucional. Los agudos contrastes en muchos aspectos institucionales entre Costa Rica y Guatemala (donde la densidad de población era mayor) han sido mucho más estudiados. Aunque las instituciones políticas del Imperio español eran las mismas

**Gráfico 6.4 Un peor entorno para los colonizadores está asociado con menores restricciones para el ejecutivo en el momento de la independencia**



Fuente: Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002a.

Nota: El análisis indica que los mismos factores que dieron lugar a buenas instituciones, dieron lugar a una distribución más igualitaria del poder. Sin alguna medida de poder, es imposible que una persona tenga garantizados sus derechos de propiedad, o que se tenga acceso real al sistema legal para asegurarse de que los contratos se cumplan. Una distribución más igualitaria del poder político también está asociada con una distribución más igualitaria de los recursos económicos. Para comprender mejor los mecanismos, necesitamos adentrarnos más en el análisis histórico.

en todas partes, su manera de funcionar dependía de las condiciones locales.<sup>8</sup>

Las instituciones que emergieron en las principales colonias españolas beneficiaron grandemente a la Corona y a la élite colonizadora española, pero no promovieron la prosperidad en América Latina. Casi toda la población carecía de derechos de propiedad, de incentivos para acometer ocupaciones socialmente deseables o para invertir. Los europeos desarrollaron regímenes coercitivos que monopolizaban el poder militar y político y casi no respetaban las limitaciones a su poder (a menos que se lo impusiera la madre patria en Europa).<sup>9</sup>

En Norteamérica, los intentos iniciales de colonización también tuvieron motivos económicos. Las colonias británicas fueron fundadas por entidades como la Virginia Company y la Providence Island Company con propósito de lucro. El modelo no era muy distinto del español o el portugués (sistema que otras entidades colonizadoras británicas, como la East India Company, usaron para gran provecho). Sin embargo, estas compañías no hicieron ningún dinero. De hecho, tanto la Virginia Company y la Providence Island Company cayeron en bancarrota. Debido a la ausencia de una gran población indígena y de sociedades complejas, sencillamente en estos lugares no era factible un modelo colonial que implicara la explotación de fuerza laboral indígena y sistemas tributarios sostenidos por los mismos nativos.

Los relatos históricos muestran que las condiciones iniciales tuvieron un gran impacto sobre las instituciones que forjaron los colonizadores. Debido a la baja densidad de población y a que no había forma de explotar recursos de los pueblos indígenas, los primeros desarrollos comerciales tuvieron que importar mano de obra británica. Y, en relación con mucho del mundo colonial, la morbilidad ambiental era benigna, lo que estimulaba el asentamiento. Ciertamente los padres peregrinos decidieron emigrar a Estados Unidos y no a Guyana debido a las altas tasas de mortalidad de Guyana.<sup>10</sup> Pero estas mismas condiciones imposibilitaron la explotación rentable de la fuerza laboral, cuyo poder de negociación forzó a las élites a conceder derechos políticos y a crear acceso igualitario a la tierra y a la ley. Estas fuerzas se afianzaron por el hecho de que la agricultura de plantación y la esclavitud no fueran rentables, al menos en el norte de Estados Unidos y Canadá.

Finalmente estas colonias proveyeron acceso a la tierra a un amplio segmento representativo de toda la sociedad, y el sistema legal se tornó bastante imparcial, garantizando así derechos de propiedad seguros para pequeños propietarios e inversionistas potenciales. Las nuevas instituciones hicieron posible la inversión mediante el desarrollo financiero y relaciones seguras de contratación y empresariales. Apuntalando estas instituciones había instituciones políticas bastante representativas y una distribución de los recursos bastante igualitaria. Al igual que en América Latina, había sinergia entre las instituciones económicas y las políticas, pero en este caso era virtuosa, no viciosa. Las instituciones que daban y protegían los derechos de propiedad para el común de la gente y las instituciones de política democrática se complementaban mutuamente, asegurando con ello unas circunstancias conducentes a la inversión y al progreso económico.

Las representativas instituciones políticas de Virginia fueron resultado directo de que las autoridades se hubieran dado cuenta de que debido a las diferentes condiciones, la estrategia de colonización que había funcionado en Perú no funcionaría en Estados Unidos. Virginia tenía muchas tribus en competencia y fragmentadas, no un gran imperio tribal centralizado. No tenía oro ni plata, y los indios, que no estaban acostumbrados a pagar tributo ni a comprometerse como fuerza laboral, no iban a trabajar. Así, los colonizadores de Jamestown se morían

de hambre.<sup>11</sup> En respuesta a estos fracasos iniciales, la Virginia Company ensayó varios programas de incentivos, incluido un esfuerzo altamente punitivo, casi penal, para hacer dinero. Esos esfuerzos colapsaron rápidamente y, para 1619, la compañía había creado una serie de instituciones inusualmente representativas para esa época: una Asamblea General con sufragio para los varones adultos.

La historia de Estados Unidos muestra un posible derrotero hacia buenas instituciones. Intentos iniciales por crear una sociedad oligárquica con estrecho control de la fuerza laboral, fracasaron rápidamente. Lo que surgió en cambio fue una sociedad relativamente igualitaria, con instituciones representativas que daban hasta los más pobres de los colonos acceso a la ley y alguna representación política. Esto sentó las bases de instituciones económicas y sociales que sirvieron de plataforma para el despegue de Estados Unidos en el siglo XIX y su divergencia con respecto a la suerte de gran parte de América Latina. Algunos países que tienen instituciones débiles y desiguales han experimentado períodos de rápido crecimiento, pero éstos han demostrado ser inestables en el largo plazo (recuadro 6.2).

### Las instituciones y la desigualdad política pesan para el desarrollo: evidencias contemporáneas

Nuestra revisión de la historia comparativa respalda dos conclusiones. En primer lugar las instituciones, en especial las que apuntalan los derechos de propiedad y las oportunidades de inversión para todos tienen una influencia causal en los procesos de desarrollo a largo plazo. Y en segundo lugar, una mayor igualdad política puede sentar los cimientos para mejores instituciones económicas. Entendemos por mayor igualdad política, particularmente controles al comportamiento depredador de las élites políticas y económicas, y la necesidad política de que el Estado sea sensible a los grupos de población de medianos y bajos recursos. La base para una mayor igualdad política suele estar asociada con las estructuras económicas subyacentes, aunque la relación de causalidad puede ir en ambas direcciones.

¿Cómo se relaciona esta perspectiva con la diversidad de experiencias de desarrollo contemporáneas? La misma es congruente con la perspectiva de que las instituciones y el gobierno son esenciales para una gran variedad de manifestaciones de desarrollo, desde crecimiento hasta entrega de servicios.<sup>12</sup> Mientras el debate continúa, un empeño importante de esta investigación ha sido respaldar la opinión de que, al menos en parte, la causalidad va de mejores instituciones a mayores ingresos, más que en el sentido contrario.<sup>13</sup> Lo que es adicional a este debate (actual) es la segunda parte del argumento: que la naturaleza y el manejo de las desigualdades de poder determina la formación de las instituciones. Un poco de análisis transnacional resulta sugestivo: Rodrik (1999a) sostiene que la capacidad de las sociedades para manejar adversidades —en sí misma, un determinante crucial del crecimiento— depende de la profundidad del conflicto social latente y de la fortaleza de los mecanismos de manejo de conflictos.

Para ilustrar el argumento, continuamos aprovechando las experiencias comparativas de desarrollo. Primero nos fijamos en Asia oriental y luego en las políticas de fijación de precios agrícolas en África. Después examinamos en mayor profundidad la experiencia comparativa de Mauricio y Guyana, países que arrancaron con condiciones iniciales similares pero que luego tomaron rumbos de desarrollo radicalmente diferentes. Esto también se relaciona con diversas experiencias en manejo de la polarización, las cuales pueden ser factores que contribuyan al conflicto social violento.

**RECUADRO 6.2** *Con instituciones deficientes, el crecimiento no perdura*

La élite tuvo buenas oportunidades de inversión en Argentina durante la edad de oro de la década 1870 a la de 1920; en la Rusia zarista durante las décadas que desembocaron en la Primera Guerra Mundial; en Colombia en la primera mitad del siglo XX, y en Costa de Marfil durante las dos primeras décadas a partir de la independencia (Widner, 1993). Tales situaciones rara vez son sostenibles, por tres razones. En primer lugar, por definición, las posibilidades de crecimiento son limitadas debido a que las instituciones excluyen a la mayoría de la población de la inversión efectiva. En segundo lugar, son raras las situaciones en las que las élites atinan a crear arreglos tales que ellas puedan beneficiarse directamente del crecimiento sin necesidad de crear instituciones buenas a nivel general; tales arreglos tienden a ser frágiles, vulnerables a reveses o crisis. En tercer lugar, las malas instituciones crean luchas de poder que minan el crecimiento, porque generan grandes rentas para quienes controlan el poder.

Consideremos el crecimiento de Argentina en los 50 años antes de 1930. Desde su independencia de España en 1816, el país se sumergió en 50 años de guerras y conflictos civiles por el control del territorio, principalmente choques entre los que ostentaban el control sobre Buenos Aires y el litoral, y los que lo tenían en el interior. Estos conflictos terminaron con la Constitución de 1853 y la presidencia de Bartolomé Mitre, mediante un compromiso entre las pampas y el interior.

Los intereses mercantiles y agrarios de los pampeanos habrían podido crear instituciones y aprovechar las enormes oportunidades económicas que surgían en los mercados mundiales, pero la estructura de las reglas políticas, como la excesiva representación de las provincias del interior en las instituciones políticas nacionales, garantizó a estas últimas una gran tajada de los beneficios (Samuels y Zinder, 2001).

Aunque la mayoría estaba excluida del sistema político, la economía tuvo una bonanza al garantizarse los derechos de propiedad de los pampeanos. Pero las cuantiosas rentas creadas por este sistema empezaron a causar conflicto. En la década de 1890, con Hipólito Yrigoyen, surgió el Partido Radical, y después de una serie de revueltas éste se incorporó al sistema político gracias al impacto democratizador de la Ley Sáenz Peña en 1912.

Pese a que Yrigoyen fue elegido presidente en 1916, los grupos de interés tradicionales estaban confiados en que podrían conservar el control del establecimiento y la economía. Estaban equivocados. Se habían producido cambios significativos en la estructura social, con una rápida inmigración de Europa inducida por el éxito económico y la urbanización asociada a él. La participación del voto de los conservadores decreció rápidamente y el prospecto de una mayoría del Partido Radical fue un factor clave para el golpe de 1930. Smith (1978) observa que “esta situación contrasta radicalmente con la de Suecia y Gran Bretaña... donde las élites tradicionales continuaron dominando los sistemas después de la

ampliación del sufragio” (21). De este punto en adelante se intensificaron los conflictos políticos, con una serie de golpes y redemocratizaciones que se extendió hasta 1983. Pese a que en la década de 1920 Argentina fue uno de los países más ricos del mundo, gradualmente retrocedió hasta ser un país en desarrollo.

Argentina muestra que el crecimiento es posible, aun teniendo instituciones deficientes en materia de inclusión política y manejo de conflictos, siempre que las élites tengan buenas oportunidades de inversión y puedan arreglárselas para forjar compromisos. Pero las bonanzas finalmente se deshacen. Incluso cuando las élites, como la de agricultores de las pampas argentinas, tienen muy buenas oportunidades de inversión, el crecimiento no puede sostenerse por siempre con bonanzas de las exportaciones agrícolas. Es más, las rentas que crean las malas instituciones generan conflicto en los que se carece del balance fundamental de poder en la sociedad. Esto significó que a partir de 1912 la democracia en Argentina fuera inestable. El poder sin control del presidente Yrigoyen en la década de 1920 indujo un golpe en 1930, lo mismo que sucedió con el de Perón en los años cuarenta y en 1955, y una vez más en 1976, después de su retorno del exilio. Si bien las soluciones políticas temporales a veces pueden suavizar el conflicto momentáneamente, como lo hicieron en Argentina desde 1853, en ausencia de una inclusión institucional amplia, el conflicto finalmente resurge, minando con ello los incentivos para invertir.

***Crecimiento compartido en Asia oriental: República de Corea, Taiwán (China) e Indonesia***

Las élites pueden verse forzadas por amenazas de desorden social, a promover la prosperidad de la gran mayoría de los ciudadanos. De hecho, las sociedades que tienen la necesidad política de apelar o de apaciguar grupos de medianos y bajos ingresos (inicialmente el campesinado) pueden crecer sustancialmente a corto plazo. Pero la prosperidad a largo plazo exige controles y compensaciones institucionalizados, no contingentes, sobre el poder y las capacidades de la élite para ajustarse a las circunstancias cambiantes. A veces la respuesta de las élites a los disturbios sociales lleva a soluciones que cambian permanentemente el equilibrio político de una manera beneficiosa, que es lo que puede haber sucedido con las reformas agrarias en República de Corea y Taiwán, China, a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta. Sin embargo, es más frecuente que la capacidad transitoria de los ciudadanos de actuar colectivamente se disipe sin que las élites tengan que proponer más que una solución transitoria, como puede haber sido el caso de Indonesia bajo el Nuevo Orden.

El rápido desarrollo económico de República de Corea desde mediados de la década de 1960 no se debió a una serie de instituciones puestas en funcionamiento mediante un equilibrio doméstico de poder político. Por el contrario, lo mismo que en Indonesia bajo el régimen del Nuevo Orden, una situación geopolítica precaria, particularmente después de la caída de la ayuda estadounidense a principios de los años sesenta, indujo al régimen de Park para crear un ambiente propicio al crecimiento.<sup>14</sup> Esto al menos condujo a un compromiso contingente de buenas

instituciones, igual que lo hizo un régimen autoritario en Taiwán, China, donde una distribución bastante igualitaria de los activos y de los ingresos, quizá facilitó en los años noventa la transición hacia la democracia, hacia una mayor igualdad de influencia política y a buenas instituciones. En gran parte del Asia oriental hubo necesidad política de generar para el campesinado crecimiento de los ingresos y servicios.

En Indonesia el gobierno del Nuevo Orden, de Suharto, también reconoció que el crecimiento económico era necesario para mantener el régimen en el poder y que, para lograrlo, tenía que haber buenas políticas económicas en funcionamiento. Esto indujo a Suharto a delegar la política económica en los tecnócratas y a responder sabiamente a las bonanzas petroleras. También lo llevó a intervenir para tratar de controlar la corrupción y los excesos que pudieran poner en peligro los puntales del régimen.<sup>15</sup>

Sin embargo, esta limitación, tan real como lo fue, por lo menos en los años sesenta y setenta, es sólo parte de la historia del crecimiento indonesio. Suharto se las arregló para crear un sistema que, si bien no introdujo buenas instituciones, sí indujo inversiones y crecimiento de los cuales el régimen podía beneficiarse. Uno de los secretos que se esconden tras esto parece haber sido el papel de los empresarios sino-indonesios, los *cukong*. Muchas firmas y negocios estaban controlados por indonesios de origen chino que estaban políticamente muy marginados. Suharto concedió a esos empresarios derechos de monopolio y puso en sus juntas directivas miembros del ejército y partidarios suyos.<sup>16</sup> Rock (2003) sostiene: “Es indudable que las... distorsiones en las políticas microeconómicas del Nuevo Orden redujeron la competencia,

recompensaron a los compinches y estimularon inversiones sustanciales en proyectos antieconómicos” (10). Pero también generaron riqueza, crecimiento económico y rentas para el régimen. Fue precisamente la marginalidad política de los empresarios *cukong* lo que los hizo un socio empresarial atractivo para el régimen.

El éxito económico de Indonesia desde 1966 la elevó a la categoría de “milagro económico”.<sup>17</sup> No obstante, la crisis financiera de Asia oriental en 1997 expuso y exacerbó las debilidades institucionales indonesias, lo que ocasionó la caída del país en una crisis económica y política de la que apenas ahora se está empezando a recuperar, cosa que está haciendo sobre una nueva base, de descentralización y democracia, que progresivamente ha institucionalizado mayores relaciones de responsabilidad entre el Estado y los ciudadanos. (Para una mayor explicación de la relación entre contexto social y político y decisiones políticas, *ver* foco de atención 4: Indonesia).

### *Políticas de fijación de precios agrícolas en África*

Otro ejemplo importante que ilustra las conexiones entre las instituciones, la distribución del poder político y el crecimiento proviene de los estudios básicos sobre regulación de precios en los mercados agrícolas en África, hechos por Robert Bates.<sup>18</sup> Bates (1981) demostró que el desempeño agrícola deficiente en Ghana, Nigeria y Zambia se debió a que las juntas mercantiles controladas por el gobierno pagaban sistemáticamente a los agricultores precios muy por debajo de los niveles mundiales. Los superávits que obtenían esas juntas se le entregaban al gobierno como una forma de tributación. Como resultado, estos daños impuestos, que en Ghana llegaron hasta el 70% del valor de la cosecha en los años setenta, la inversión en agricultura colapsó, lo mismo que el rendimiento de los cultivos de cacao y otros. En países pobres que tienen una ventaja comparativa en agricultura, esto se tradujo en tasas negativas de crecimiento económico.

¿Por qué se explotaron los recursos de esta manera? Aunque parte de la motivación fue promover la industrialización, lo principal fue generar recursos que pudieran ser expropiados, o bien, redistribuidos para mantener el poder. Como lo expresa Bates (1981):

Los gobiernos enfrentan un dilema: la inconformidad urbana, que ellos no pueden erradicar satisfactoriamente mediante cooptación ni represión, plantea un serio desafío a sus intereses... Su respuesta ha sido tratar de apaciguar los intereses urbanos, no ofreciéndoles mayores remuneraciones monetarias sino defendiendo políticas dirigidas a reducir el costo de vida y, en particular, el costo de los alimentos. Así, la política agrícola se convierte en un subproducto de las relaciones políticas entre gobiernos y partidarios urbanos (33).

En contraste con la situación en Ghana, Nigeria y Zambia, Bates (1981 y 1989) mostró que la política agrícola en Kenia durante este período favoreció mucho más a los agricultores. La diferencia estuvo en quién controlaba la junta mercantil. En este país los agricultores no eran pequeños propietarios, como sí lo eran en Ghana, Nigeria y Zambia, y la concentración de la propiedad de la tierra facilitó mucho la acción colectiva. Más aún, el trabajo agrícola era importante en las áreas Kikuyu, un grupo étnico estrechamente relacionado con el partido político gobernante, la Kenia African National Union (KANU), bajo el mandato de Jomo Keniatta.<sup>19</sup> Consecuentemente, los agricultores formaron un poderoso cabildo y pudieron garantizarse precios altos. Aun cuando el gobierno de Kenia se embarcó en una reforma agraria a raíz de la independencia, Bates (1981) afirmó que:

El 80% de las tierras altas anteriormente de los blancos quedaron intactas y... el gobierno tomó elaboradas medidas para preservar la integridad de las fincas de gran escala... [las cuales] se combinaron rápidamente en defensa de sus intereses. Uno de los esfuerzos colectivos más importantes es la Kenia National Farmer's Union (KNFU)... La organización... está dominada por los agricultores de gran escala... [pero] puede sostenerse que ayuda a crear un marco de políticas públicas que provee un ambiente económico favorable para todos los agricultores (93–94).

Bates concluyó que en Kenia “los grandes agricultores... han asegurado políticas públicas que son altamente favorables en comparación con las de otras naciones” (95).

Bates demostró por qué en las décadas de 1960 y 1970 las políticas económicas fueron mejores en Kenia que en Ghana, pero esta ventaja no sobrevivió al ascenso al poder de Daniel arap Moi.<sup>20</sup> El cambio en la base étnica del régimen, de Kikuyu a Kalenjin, minó la coalición que había apoyado las buenas políticas agrarias, porque los agricultores exportadores no solamente eran grandes, sino que además eran predominantemente Kikuyus. Como resultado, el desempeño económico descendió precipitadamente en los años ochenta y noventa. El equilibrio de poder que sostuvo buenas políticas en la década de 1970 no perduró.

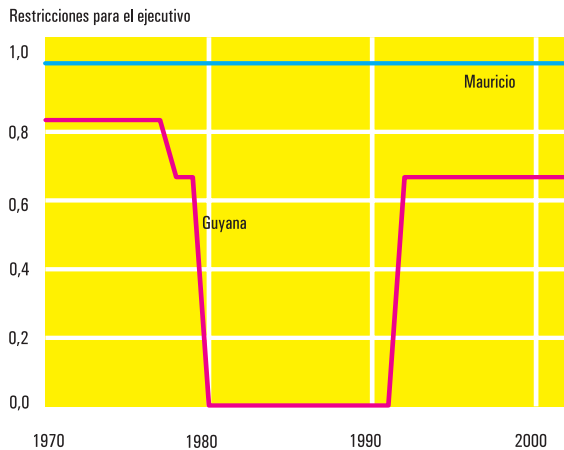
### *La contrastante experiencia de Mauricio y Guyana*

En los años sesenta, Mauricio y Guyana eran sociedades pobres dominadas por la producción y exportación de caña de azúcar. Tenían historias, dotaciones de factores, brechas sociales y políticas, e instituciones similares. Si se diferenciaban en algo era en que Guyana, aunque ligeramente más pobre, tenía mejores perspectivas dada su proximidad al gran mercado estadounidense. Pero Mauricio se había convertido en uno de los países en desarrollo más dinámicos y exitosos (e igualitarios), y se estaba industrializando al tiempo que mantenía políticas democráticas competitivas. Guyana se sumergió en la dictadura y la pobreza.

La diferencia entre Mauricio y Guyana desde su independencia es un ejemplo fascinante de divergencia económica y política en sociedades aparentemente similares (gráficos 6.5 y 6.6).

¿Qué puede explicar esto? Ambos países tienen historias similares. Mauricio les fue arrebatado a los franceses y Guyana a los holandeses durante las guerras napoleónicas.<sup>21</sup> En el siglo XIX los dos desarrollaron economías azucareras y, desde la abolición de la esclavitud en el Imperio Británico en 1834, importaron grandes cantidades de trabajadores forzados de India. Ambos tenían una estructura demográfica similar, en la que los indo-guyanenses y los indo-mauricianos constituían, respectivamente, la mayoría de la población, con significativas minorías de africanos, europeos y descendientes de chinos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los británicos llevaron a ambas colonias hacia la independencia, con elecciones iniciales para asambleas legislativas democráticas dominadas por partidos políticos independientes liderados por Seewoosagur Ramgoolam en Mauricio y Cheddi Jagan en Guyana. Ambos grupos utilizaron una profusa retórica socialista y propusieron reformas agrarias y políticas bastante radicales. Muchas de las luchas políticas con los administradores británicos en torno a las instituciones posteriores a la independencia, como la forma del sistema electoral, se libraron sobre aspectos similares. Pero una vez que llegó la independencia, las fuerzas políticas se reorganizaron de tal manera que los partidos encabezados por indo-mauricianos e indo-guyanenses enfrentaron una coalición de partidos respaldada por la población no hindú, liderada por Gaetan Duval en Mauricio y Forbes Burnham en Guyana. Sin embargo, en la independencia, la política y la economía divergieron.

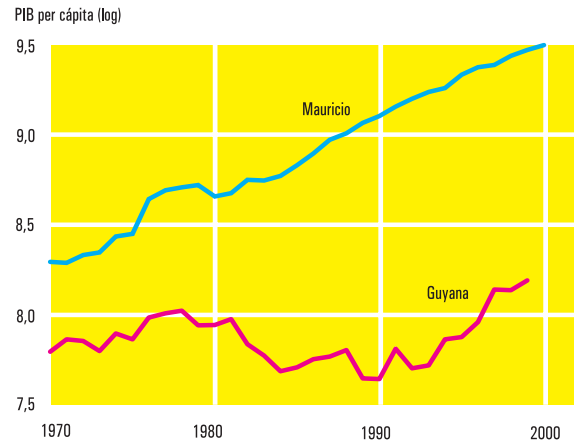
**Gráfico 6.5** Las restricciones para el ejecutivo son mayores en Mauricio que en Guyana

Fuente: Conjunto de datos Polity IV, bajado de Inter-University Consortium for Political and Social Research. Variable descrita en Gurr, 1997.

El Partido Laboral Mauriciano ganó inicialmente el poder y pronto abandonó sus políticas radicales —a principios de la década de 1970 empezó la inversión en las zonas francas industriales. La hegemonía política del Partido Laboral rápidamente fue combatida por un fuerte partido socialista, el MMM (Movimiento Militante Mauriciano) liderado por Paul Berenger y Dev Virahsawmy. En respuesta, el Partido Laboral entró en una coalición con Duval y su PMSD (Parti Mauricien Social Democrate) y los que antes fueran los grupos de oposición. El Partido Laboral se abstuvo de reprimir las nuevas fuerzas políticas, permitió al MMM impugnar las elecciones de 1976 y, en cambio, adoptó políticas sociales como la provisión de educación secundaria universal, para aumentar su popularidad. Además, eliminó rápidamente las políticas macroeconómicas populistas y, a finales de los años setenta, implementó un serio programa de estabilización apoyado por el FMI. La prueba final de las instituciones mauricianas fue la elección, por primera vez, de un gobierno MMM en 1982. Una vez en el poder, el MMM abandonó sus políticas más radicales y, cuando estuvo claro el amplio consenso político a favor de buenas instituciones, la zona franca industrial floreció.

El contraste con Guyana es pasmoso. La primera elección en vísperas de la independencia, la ganó Burnham y su Partido Popular Nacional en una coalición contra el Partido Popular Progresista de Jagan. Burnham conserva el poder por medios cada vez más fraudulentos y terminó por cambiar la Constitución en 1980 para erigirse en presidente ejecutivo. Asesinó opositores, el más famoso de ellos el economista y activista político radical Walter Rodney, en 1980. La política económica del régimen de Burnham fue un desastre. Expropió las plantaciones azucareras para crear industrias estatales altamente ineficientes, y promovió agresivamente a los miembros de su partido mediante el patronazgo, particularmente en el servicio civil. La amenaza implícita o efectiva a la propiedad y a la persona condujo a una enorme diáspora de indo-guyaneses, incluidos casi todos los profesionales y gente de la clase media. Solamente en la década de 1990 una Guyana democratizada empieza a recuperarse lentamente de su legado. Pero la división étnica perdura y el país continúa sufriendo por un gobierno débil, falta de transparencia política y tensiones étnicas que impiden su desarrollo económico y social.

¿Qué puede explicar resultados finales tan divergentes en circunstancias aparentemente tan similares? En Guyana había menos limita-

**Gráfico 6.6** El PIB per cápita está subiendo en Mauricio, en Guyana

Fuente: Banco Mundial, 2005g.

ciones al uso del poder, y el conflicto político estaba más polarizado, definido solamente sobre bases étnicas. Y aunque ambos países iniciaron la independencia como democracias, lo que la mayoría podía hacer (o quería hacer) a las minorías fue limitado en Mauricio, pero no en Guyana.

En Mauricio el gobierno británico colonial enfrentó una clase poderosa y homogénea de franceses dedicados a las plantaciones que no abandonó la isla cuando Mauricio fue anexionado a Gran Bretaña en 1812. En la década de 1870, cuando Gran Bretaña estaba reduciendo la autonomía de las administraciones coloniales, se vio forzado a crear una asamblea legislativa. Si bien ésta estuvo dominada inicialmente por los dueños de las plantaciones, al entrar al siglo XX se eligió a los primeros indomauricianos. Esta fue una clara señal de que la mayor autonomía política de la isla estaba permitiendo una sociedad más abierta con mayor movilidad ascendente de trabajadores antes forzados. El poder del Estado colonial fue controlado, cosa que es evidente por el hecho de que los líderes de la independencia mauricianas, en la década de 1960, pudieron negociar instituciones pos-independencia más cercanas a las que ellos querían.

Esta yuxtaposición de intereses locales diferentes y el debilitamiento del legado del Estado colonial generó una distribución más equilibrada del poder político en Mauricio. Y de esta situación se desprendieron intereses más fluidos. Aunque las identidades étnicas ciertamente eran importantes en la política, también lo eran las diferentes divisiones, como lo evidencian el desarrollo del MMM hasta convertirse en una poderosa fuerza política, y la coalición de Ramgoolam y Duval en los años setenta. La política se tornó mucho menos polarizada de lo que ellos pudieran haber estado.

En Guyana no había una clase nativa de dueños de plantaciones que controlaran el poder del Estado colonial. Después de la salida de los holandeses, las plantaciones vinieron a ser propiedad de compañías británicas ausentes. Las tendencias autoritarias del Estado colonial fueron reforzadas por la intervención militar británica, promovida en 1953 por Estados Unidos, para sacar del poder a Jagan debido a sus tendencias socialistas. Los políticos guyaneses, a diferencia de los mauricianos, tenían mucha menos habilidad para conseguir lo que querían del Estado colonial. Esto significó que hubiera menos controles nativos sobre el

ejercicio del poder, y la norma fue el uso descontrolado del poder político. Aquí el mejor ejemplo es el sistema electoral. Los británicos impusieron en Guyana un sistema de representación proporcional, porque temían que la excesiva representación de los grandes partidos, inherente a los sistemas mayoritarios, permitiera que Jagan ganara por mayoría absoluta en las elecciones de 1964 (el Partido Popular Progresista el 42,6% en las elecciones de 1961). Este sistema facilitó la subida de Burnham al poder.

Aunque los británicos trataron de hacer lo mismo en Mauricio, allí las élites políticas defendieron y forzaron un compromiso: un sistema con distritos electorales relativamente grandes, en los que se eligiera a los tres políticos que obtuvieran las más altas votaciones, y en el que los ocho mejores “perdedores” de las elecciones de todo el país fueran al parlamento. Este sistema conservaba elementos de las instituciones mayoritarias que los líderes de Mauricio consideraban esenciales para conservar la gobernabilidad del país. En Guyana las políticas terminaron definiéndose exclusivamente sobre bases étnicas. Esto ocurrió porque la evolución precia de la economía y el poder dominante de los intereses coloniales no dieron cabida para la diversidad de intereses que surgieron en Mauricio. Si bien Guyana no sufrió conflictos sociales inmediatos, altos niveles de polarización e instituciones débiles para el manejo de conflictos pueden ser factores contribuyentes a guerras civiles (recuadro 6.3).

### Implicaciones

En Mauricio, los derechos de propiedad son seguros y el país ha experimentado políticas democráticas abiertas. Ha habido inversión intensiva en educación y acceso libre a oportunidades rentables de inversión, cosa

que ilustra con toda claridad la zona franca industrial. En Guyana sucedió lo opuesto en los años setenta y ochenta. El rompecabezas es por qué las instituciones han sido tan buenas en un caso y tan malas en el otro, dado que ambos tenían historias y circunstancias aparentemente tan similares.

Pero en más detalle, los dos casos tienen sentido. La historia colonial de Mauricio divergió de la de Guyana de maneras significativas que permitieron el desarrollo de una sociedad política doméstica más fuerte. Mauricio se resistió más efectivamente al Estado colonial y, finalmente, generó una distribución más igualitaria del poder político y una estructura menos polarizada de conflicto político. Por el contrario, en Guyana no había ningún grupo de interés doméstico que fuera poderoso, que tuviera un interés creado para oponerse al estado colonial, ni que fuera capaz de bloquear la expropiación de tierras y de otros bienes por parte del Estado después de la independencia. El uso del poder era descontrolado y los políticos estaban altamente polarizados sobre bases étnicas.

Indonesia muestra que el progreso es posible incluso teniendo malas instituciones subyacentes, cuando las élites pueden asumir un compromiso contingente confiable de mejorar las instituciones y cuando se las arreglan para forjar mecanismos que se beneficien indirectamente de estimular las oportunidades de inversión de los demás. La aceleración del crecimiento de 1966, y particularmente el aspecto del crecimiento que favorece a los pobres, fue claramente impulsada por la amenaza del comunismo y de desorden social rural. El efecto secundario de los conflictos de 1965 y 1966 fue una redistribución del poder hacia el sector rural, con crecimiento sostenido, inclusivo, necesario para la supervivencia política del régimen.

Sin embargo, la redistribución del poder en Indonesia no fue institucionalizada, a diferencia de lo que ocurrió en República de Corea, por ejemplo. Es más, no forzó al régimen Nuevo Orden a mejorar las instituciones por fuera de los sectores rural y educativo, aunque la conexión entre promoción del desarrollo económico y orden social bien pudo haber ayudado al gobierno a sostener su relación con los empresarios *cukong*. A medida que se relajaron las restricciones a las políticas económicas del régimen Nuevo Orden en los años noventa, parece haber sido más difícil evitar un surgimiento masivo y debilitador de corrupción y captación de rentas. Más aún, el acuerdo colusorio que el estado forjó con los empresarios sino-indonesios parece haber sido muy frágil. Descansaba sobre expectativas compartidas acerca de la longevidad de la relación, las cuales evidentemente se deterioraron con la quebrantada salud de Suharto y no pudieron sobrevivir a la crisis financiera de 1997.<sup>22</sup>

### Transiciones hacia instituciones más equitativas

Hasta aquí hemos examinado casos que ilustran los mecanismos que crean buenas instituciones y sostienen la prosperidad. Éstos implican instituciones que permitan mayor igualdad de oportunidades, y tras una serie de instituciones de esa naturaleza hay un relativo equilibrio de recursos económicos y poder político. Tales instituciones han emergido en algunas sociedades pero no en otras. Aunque los sistemas de instituciones suelen tender a reforzarse mutuamente y a persistir por largos periodos, también cambian. Los países que tienen distribuciones desiguales de los recursos y del poder político se tornan más igualitarios y democráticos, y personas antes impotentes adquieren poder e influencia. Si bien a veces las instituciones son creadas por colonialismo o conquista militar, frecuentemente pueden evolucionar mediante buenas decisiones, derroteros virtuosos y la dinámica intrínseca del proceso de

#### RECUADRO 6.3 Polarización, conflicto y crecimiento

Los investigadores han reconocido desde hace mucho tiempo que las profundas divisiones sociales dificultan implementar políticas que beneficien a todos. No obstante, conseguir una medida más precisa de la naturaleza y la magnitud de esas divisiones ha demostrado ser problemático. Durante gran parte de los años noventa, los académicos usaron una medida conocida como “fraccionamiento etnolingüístico” —compilada por primera vez por políticos sociales rusos en la década de 1960— para demostrar que el crecimiento económico era más lento, neutralizando otros factores, en las sociedades donde había una baja probabilidad de que dos ciudadanos escogidos al azar de un grupo de población fueran del mismo grupo étnico. La “tragedia de crecimiento” de África se le atribuyó en parte al alto nivel de “fraccionamiento” (Easterly y Levine, 1997).

Trabajos más recientes han buscado refinar las medidas de diversidad social concentrándose más bien en la polarización, o grado en que un reducido número de grupos influyentes dominan una sociedad, proveyendo de ese modo una base teóricamente más informada para explicar la relación entre diversidad y conflicto y, a través de este canal, el crecimiento económico (Esteban y Ray, 1994). Con esta medida, un país que tenga tres grupos que representen respectivamente, el 49%, el 49% y el 2% de la población estará más polarizado que otro donde los mismos grupos representen el 33%, el 33% y el 34%. La medida de polarización es un pronosticador mucho más sólido de conflicto civil que las medidas de desigualdad en los ingresos individuales y que las de fragmentación. Esta asociación estadística la ilustra el hecho de que con esta medida, nueve de las diez sociedades más polarizadas del mundo han experimentado grandes conflictos sociales en las últimas décadas; entre ellas, Eritrea, Guatemala, Nigeria, Sierra Leona y Bosnia y Herzegovina (García-Montalvo y Reynal-Querol, en proceso). Por supuesto, esta es sólo una influencia sobre el conflicto; otros trabajos han enfatizado el papel de la dependencia de recursos y de las capacidades del Estado (ver Banco Mundial 2003h).



desarrollo, como en Mauricio. También es posible que incluso soluciones condicionales transitorias lleven a un cambio permanente porque el crecimiento suelta la rienda a transformaciones que inducen cambios benéficos en las instituciones. Este mensaje de la teoría de la modernización<sup>23</sup> es precisamente lo que puede haber sucedido en República de Corea.

El desafío más grande es entender los procesos de cambio y destilar las lecciones que contienen acerca de la forma en que las sociedades pobres pueden experimentar transiciones institucionales beneficiosas. Esto no parece haber sucedido en Argentina (recuadro 6.2) ni en Guyana, pero sí en Gran Bretaña en los siglos XVII, XVIII y XIX, y en Finlandia, Suecia, España y República de Corea en el siglo XX. También sucedió en Mauricio. Aquí revisamos brevemente tres de esas transiciones: albores de la Gran Bretaña moderna, Finlandia y Suecia a principios del siglo XX, y China en los últimos 20 años. Las transiciones y las decisiones de política en España se expusieron En foco 3, sobre España.

### *Albores de la Bretaña moderna*

Alrededor de 1500, casi todos los países europeos eran sociedades feudales altamente jerarquizadas, gobernadas por monarcas absolutos cuyos poderes eran dados por Dios. Los lugares más próximos, como las ciudades-Estado italianas de Venecia, Génova y Florencia, habían escapado al feudalismo y eran lideradas por gobiernos republicanos que representaban fuertemente los intereses mercantiles. Los Países Bajos también escaparon al feudalismo intenso y fueron relativamente prósperos, pero fueron parte del autocrático Imperio Habsburgo. No obstante, las diferencias de ingresos entre los lugares más prósperos y los menos prósperos eran relativamente pequeñas. Desde 1500 este cuadro empezó a cambiar rápidamente. Los Países Bajos y luego Bretaña se tornaron mucho más prósperos que el resto de Europa, y el mundo mediterráneo entró en declive.

Como arguyeron North y Thomas (1973), la explicación más probable de estos cambios es el surgimiento del gobierno constitucional en los Países Bajos y Bretaña: la divergente prosperidad en el periodo moderno temprano estuvo ligada a la evolución de las instituciones políticas.<sup>24</sup> Las instituciones mejoraron gracias a un cambio en la distribución de los recursos y del poder político. Ciertamente, hubo un círculo virtuoso de cambios en las instituciones, la distribución más amplia de los recursos y el poder, y los consecuentes cambios en las instituciones. Estos cambios incluyeron el colapso del feudalismo y la servidumbre y el paso a un mercado laboral libre, los cambios en la distribución de la tierra, la comercialización de la agricultura y el desarrollo del comercio interoceánico.<sup>25</sup>

No obstante, aun después de 1688 el sistema político tenía raíces oligárquicas. Se necesitaron más cambios en la distribución del poder en pro de mayor igualdad política, para sostener el camino de desarrollo de Gran Bretaña y producir finalmente una sociedad más igualitaria. Aun cuando en 1800 Gran Bretaña era un régimen constitucional, era una democracia muy limitada. Antes de que la primera ley de reforma de 1832 pusiera en movimiento las liberalizaciones políticas que culminaron en la completa democracia en 1918, menos de 10% de los varones adultos podía votar. La razón de estos cambios parece haber sido el efecto de la industrialización inicial y la urbanización sobre la capacidad de los que no tenían derecho a voto, de impugnar el derecho de las élites políticas.<sup>26</sup> La democratización británica en el siglo XIX fue el resultado de una serie de concesiones estratégicas que hicieron las élites políticas para evitar el desorden social.<sup>27</sup>

Mientras que el sistema político del siglo XVIII fue congruente con la iniciativa individual, la invención y el arranque de la revolución industrial en Gran Bretaña, el crecimiento sostenido a largo plazo requería inversión general, particularmente en capital humano. Las instituciones de esa naturaleza tuvieron que esperar a que empezara a llegar la democracia masiva, después de 1867.<sup>28</sup> En todo caso, la larga historia de las leyes sobre los pobres constituye un ejemplo de cómo las provisiones para riesgos de adversidad también apoyaron el mayor dinamismo (recuadro 6.4) —tema sobre el que volveremos en el capítulo 7.

Los tipos de reformas políticas de la Gran Bretaña del siglo XIX llevaron a instituciones económicas que influyeron claramente en la distribución del ingreso, el más obvio, la promoción de la educación desde 1867. Pero el mismo periodo vio también reformas extensivas del mercado laboral que fortalecieron el poder de negociación de la fuerza de trabajo y llevaron al surgimiento del Partido Laboral. Desde 1906, el gobierno liberal de Herbert Asquith empezó también a introducir lo básico de un estado de bienestar, extendido más por el gobierno laboral desde 1945. Cuando Gran Bretaña empezó a adoptar instituciones que promovían la prosperidad, seguía siendo una sociedad altamente desigual, y casi con certeza la desigualdad se incrementó hasta principios o mediados del siglo XIX (gráfico 6.7). Aunque las medidas precisas de desigualdad difieren dependiendo de las fuentes, al parecer la desigualdad subió hasta principios, o quizá hasta mediados, del siglo XIX.<sup>29</sup> Hay amplio consenso acerca de que, más o menos desde 1870, la desigualdad de redujo sustancialmente para el siguiente siglo.

El descenso de la desigualdad desde 1870 está estrechamente correlacionado con la Segunda Ley de Reforma de 1867, que fue la primera reforma que expandió realmente los derechos de votación a la clase trabajadora. Cuando la democracia da derechos ciudadanos a los relativamente pobres, ellos normalmente pueden usar la democracia para inclinarse a su favor las instituciones económicas y la distribución del ingreso en la sociedad.<sup>30</sup>

### *Finlandia y Suecia en el siglo XX<sup>31</sup>*

Finlandia y Suecia son identificados popularmente como países prósperos que tienen estados de bienestar generosos que, en cierta medida, son producto de una población pequeña y étnicamente homogénea. Pero una lectura más cuidadosa de su historia económica muestra que sus “círculos virtuosos” contemporáneos —en los que crecimiento y equidad se refuerzan mutuamente— son el producto de una larga y difícil lucha política por establecer instituciones y poner en funcionamiento políticas que proveen oportunidades económicas para las mayorías y responden a las transiciones sociales inherentemente atezadoras de golpes positivos (crecimiento económico, cambio estructural) y negativos (crisis macroeconómicas, guerra civil).

Finlandia era parte de Suecia en la Edad Media, pero a raíz de la guerra entre Rusia y Suecia en 1808-09, se convirtió en parte del Imperio ruso. Experimentó una de las últimas hambrunas europeas en 1867-68, hecho que acicateó cambios demográficos y económicos de primer orden puesto que regiones enteras quedaron devastadas. La Revolución Rusa de 1917 llevó al colapso de la autoridad imperial en Finlandia, y el país pronto declaró su independencia. Pero esto inmediatamente generó una sangrienta guerra entre “guardias blancos” (burgueses nacionalistas) y “guardias rojos” (socialistas leales a Rusia). Más de 30.000 soldados perdieron la vida.

Pero al cierre de cuentas, muchas reformas progresistas sentaron los cimientos para la economía y la sociedad finesa modernas. Casi inmediatamente se puso en vigencia la reforma territorial —causa de primer

#### RECUADRO 6.4 Ayuda al crecimiento equitativo en los albores de la Gran Bretaña moderna: El papel de las Leyes sobre los Pobres

Lejos de ser una consecuencia del crecimiento económico satisfactorio, la investigación histórica reciente sobre la Gran Bretaña de los siglos XVII y XVIII ha revelado que durante varios siglos antes de la revolución industrial existieron instituciones ampliamente expandidas pero únicas de seguridad social. De hecho, los académicos cada vez más sostienen que una influencia antes subestimada en la revolución industrial británica radica en su revolución agrícola previa. El comparador principal aquí es la economía rural y comercial inmensamente avanzada de los holandeses en los siglos XVI y XVII. Muchas de las innovaciones técnicas más importantes en la agricultura de Gran Bretaña durante este período, como la ingeniería de drenaje de tierras, nuevos tipos de cultivos productivos y rotaciones, fueron directamente prestados de los holandeses. Sin embargo, fue la economía británica agrícola y de servicios la que superó crecientemente el ritmo de la holandesa al paso de los siglos XVII y XVIII. ¿Por qué?

Últimamente se le ha prestado atención a una diferencia institucional de primer orden entre los dos países: el sistema de seguridad social a nivel nacional creado en Inglaterra mediante las Leyes sobre los Pobres, el cual evolucionó gradualmente en el curso del siglo XVI y culminó en los famosos Estatutos Isabelinos de 1598 y 1601. Esta fue una respuesta humanitaria cristiana, imbuida de un nuevo optimismo

acerca de lo que el gobierno podía y debía ser capaz de alcanzar ante la percepción de una pobreza acrecentada en medio de la plenitud, en una época de crecimiento demográfico. La Ley sobre los Pobres fue ordenada por el Estado central, pero –cosa que es de suma importancia para su efectividad práctica– su implementación fue enteramente delegada en el nivel local: fue financiada por un impuesto local sobre la propiedad en cada parroquia, administrado por funcionarios locales pero también rigurosamente ejecutado por magistrados locales. Ello fue de la mano con un sistema relativamente eficiente de registro nacional de la población, los registros parroquiales de la Iglesia de Inglaterra, que se instituyó en 1538. Esto colocó a la población inglesa en una base enteramente diferente, en términos de seguridad social, con respecto a la población del resto de Europa.

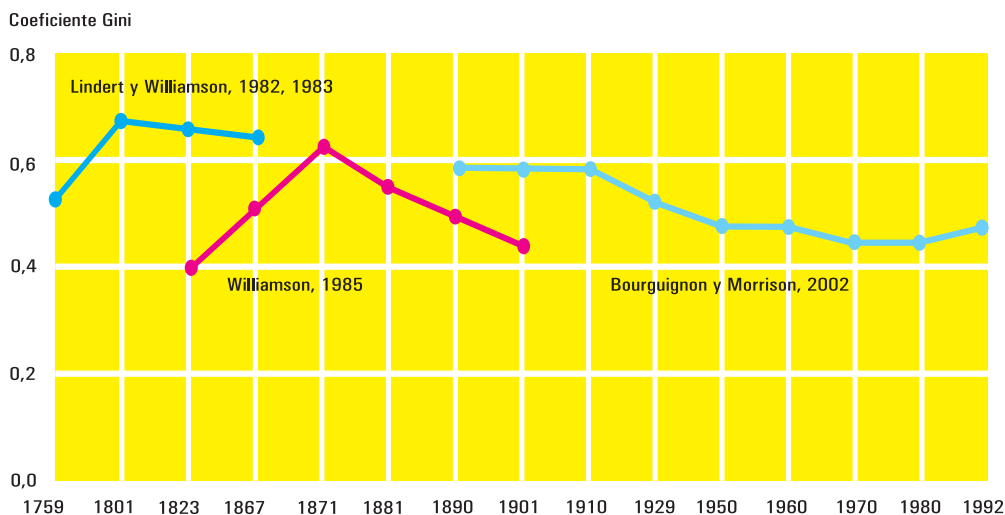
El comprensivo sistema de seguridad social que proveyeron las Leyes sobre los Pobres tuvo varias consecuencias económicas altamente significativas. En combinación con las leyes que concedían completo carácter transferible de la tierra (que datan del siglo XIII) estimuló la movilidad laboral y redujo el apego a la tenencia de tierra como única forma de seguridad para el campesino. Los individuos tuvieron una relativa certeza de que, donde quiera que fueran a trabajar en la economía independientemente de su estatus en cuanto a propiedad de predios, contarían con seguridad

social. Terratenientes y agricultores podían cosechar las ganancias económicas que se obtuvieran de fincas de acrecentado tamaño, por anexiones o por despido de trabajadores o cambio de sus contratos laborales por otros más eficientes de trabajo semanal o diario, sin provocar el mismo grado de protesta campesina que ocurrió en el continente. Pero igualmente en Inglaterra los empleadores tenían un fuerte incentivo para hacer esto solamente si tenía sentido económico, pues, por la Ley sobre los Pobres también tenían que contabilizar en sus pasivos un pago para las familias de los trabajadores despedidos.

Lo que la Ley sobre los Pobres creó sobre la tierra fue un sistema público de reconocimiento de la responsabilidad colectiva por la subsistencia básica de todos, incluido un enfoque sorprendentemente no moralista del apoyo a las madres solteras y a sus hijos ilegítimos. Las evidencias comparativas sugieren una relativa falta de correspondencia, en Inglaterra –sola y en toda Europa– entre las fluctuaciones en los precios de los alimentos y la tasa de muerte, e Inglaterra –pero no Irlanda– fue la primera nación del mundo que dejó de experimentar mortalidad por inanición.

Fuentes: Szreter, 2005, basado en Snack, 1990; Wrigley, 1998; Solar, 1997; Solar, 1995; King, 1997; King, 2000, y Lees (1998).

Gráfico 6.7 La desigualdad en Bretaña empezó a descender alrededor de 1870



Fuentes: Lindert y Williamson, 1982; Lindert y Williamson, 1983; Williamson, 1985, y Bourguignon y Morrisson, 2002.

orden de la guerra civil. En 1918 se aprobó una ley que permitió a los aparceros comprar su tierra, y en 1922 se hicieron enmiendas que facilitaron la expansión subsidiada de los pequeños agricultores. La gravación progresiva de ingresos y riqueza se puso en funcionamiento en 1920 y

pronto fue seguida por la expansión de los derechos de la mujer (aunque el sufragio universal para las elecciones parlamentarias estaba vigente desde 1906) y por compromisos del gobierno central (y no solamente de las administraciones municipales) con la educación primaria.

Desde finales de los años cuarenta hasta principios de los noventa, la economía se expandió sostenidamente con ingresos per cápita que se pusieron a la par con Gran Bretaña en la década de 1980 y con los de Suecia en la de 1990 (aproximadamente desde medio siglo antes). Este éxito fue un producto de los “mercados gobernados” al estilo asiático: se aprovechó la colaboración entre el Estado y el sector privado para industrializar rápidamente una economía que todavía en los años cincuenta generaba un 40% de su rendimiento con la agricultura.<sup>32</sup> Como quiera que sea, una contraparte crucial de la política industrial activista de Finlandia (basada en altas tasas de acumulación de capital y ahorro público, bajas tasas de interés sobre créditos e inversiones grandes en infraestructura de manufacturación), fue la construcción de un estado de bienestar para acolchónar a los ciudadanos de todas las edades contra los perturbadores cambios sociales acarreados por una transformación económica tan rápida.

Un liderazgo político fuerte y confiable fue esencial para hacer esto posible. En el cierre de cuentas de la Segunda Guerra Mundial, el presidente Urho Kekkonen planteó a su nación la famosa pregunta: “¿Tenemos la paciencia para prosperar?”. De allí en adelante, él se dio a la tarea de negociar los arreglos (“corporatismo social”) entre los industriales, los sindicatos comerciales y los grupos ciudadanos, que habilitarían a todos para actuar como complementos. El modelo finlandés tiene sus problemas (alto desempleo), pero demuestra cómo Estado, mercado y sociedad pueden generar conjuntamente las instituciones, las políticas y los espacios que necesitan para producir resultados equitativos de desarrollo.

Suecia quizá esté más estrechamente asociada con el estado de bienestar hoy. Menos conocidos son la oportunidad y la secuencia de los eventos que lo pusieron a funcionar. Es importante que el estado de bienestar sueco fuera el producto, no un precursor, de la transición del país al crecimiento económico moderno. Ciertamente, fue diseñado en respuesta a los propios problemas (seguridad para los ancianos, desempleo) generados por ese crecimiento. Pero para hacer posible dicho crecimiento, y para tener en funcionamiento las condiciones sociopolíticas que habrían de habilitar la articulación y el apoyo sostenido de algo así como un estado de bienestar (cuando un sistema de esa naturaleza no existía más que en formas verdaderamente embrionarias en otras partes del mundo capitalista), fue vital tener vigente un conjunto previo de arreglos institucionales equitativos.

En Suecia, estos arreglos previos fueron inusualmente favorables para la movilidad ascendente de los grupos subordinados: una larga historia de autonomía campesina, una aristocracia correspondientemente débil, y una nación-Estado emergente capaz de asegurarse el apoyo de los agricultores y repudiar al mismo tiempo reclamaciones aristocráticas sobre sus poderes. Suecia fue también el primer país en tener un banco central (en 1668) y uno de los primeros en conceder derechos de propiedad básicos. Como tal, “la inclusión del campesinado en la transformación de la economía agraria y los arreglos institucionales que sostuvieron el igualitarismo habrían de ser elementos fundamentales para el surgimiento de la economía de mercado industrial sueca”.<sup>33</sup> Esta fue una economía cada vez más asentada sobre derechos políticos y oportunidades sociales para todos.

Pero la historia no es el destino. El desarrollo equitativo es igualmente una función de opciones y decisiones clave en coyunturas históricas fundamentales. La Edad Media, revolución industrial y el tumultuoso siglo XX desataron fuerzas arrolladoras en la sociedad sueca. Algunas fueron niveladoras (al elevar la productividad agrícola) otras atenzadoras (desempleo masivo). Cada intento por responder a estas fuerzas estableció los perfiles políticos para los intentos posteriores. El aprovechamiento

de los fundamentos institucionales equitativos durante estas coyunturas históricas determinantes fueron los elementos unificadores de la estrategia de desarrollo de Suecia. Sus logros hasta la fecha han sido notables, aun cuando las realidades del siglo XXI plantean desafíos distintivos a su estado de bienestar.

Las principales implicaciones de los casos finlandés y sueco para los países hoy en desarrollo, son que el crecimiento económico y la equidad sociopolítica pueden ser reforzadores poderosos, y pueden estar soportados por transiciones institucionales. Estos casos no deben verse como planos para que otros los sigan. Por el contrario, deben leerse como ejemplos de cómo los compromisos con la equidad en un contexto dado ayudan a asentar los cimientos para la prosperidad a corto y a largo plazo, consolidando círculos virtuosos que vinculan instituciones e incentivos.

### *China a finales del siglo XX*

El desarrollo económico de China desde 1978 no ha sido menos que espectacular. Con la cuadruplicación del PIB per cápita en los últimos 25 años, China se transformó de una economía centralizada pobre en una economía de mercado emergente de bajos a medianos ingresos. Como resultado, el número de personas que viven en la pobreza (con menos de US\$1 diario) cayó de 634 millones en 1981 a 212 millones en 2001.<sup>34</sup>

Desde la perspectiva de este capítulo, lo interesante es que el país más grande del mundo haya experimentado una profunda transformación económica sin cambiar sustancialmente la estructura institucional política, la cual sigue estando dominada por el Partido Comunista Chino. Pero de todas maneras en China se produjeron reformas institucionales al tiempo con la reforma económica. Y el gran incremento de la inversión no estatal y la entrada libre a oportunidades económicas rentables sugieren que los derechos de propiedad son seguros, pese a la ausencia de un sistema judicial estilo occidental.

Si bien que la forma institucional particular es diferente de otros casos revisados aquí, la experiencia en China es ampliamente congruente con la tesis de este capítulo. La explicación inicial de las transiciones equitativas en Gran Bretaña y los países escandinavos ilustró el argumento de que un sistema económico satisfactorio depende del sistema político para asignar y forzar al cumplimiento de derechos de propiedad y de contratos, y para proteger el mercado de intrusión política. La historia reciente de China sugiere que el punto de partida para las reformas no necesariamente tiene que estar en las instituciones políticas. Cambios en instituciones económicas y en las relaciones económicas entre los diversos niveles de gobierno también pueden crear un compromiso confiable con un camino de reforma, y actuar como un control sobre el uso discrecional del poder por parte del gobierno central. La experiencia de China demuestra también que lo que es importante para el desarrollo equitativo es que haya controles confiables sobre el uso arbitrario del poder, garantía de los derechos de propiedad y tratamiento justo para un amplio segmento de la sociedad. La forma particular que adquieran las instituciones para ejercer estas funciones puede variar, especialmente durante períodos de transición.

La clave del desarrollo equitativo de China fue la combinación de condiciones iniciales y las reformas económicas lanzadas en 1978, que soltaron la rienda de la iniciativa emprendedora y legitimaron las utilidades como motivación. Las políticas económicas chinas que siguieron a la revolución de 1949 demostraron tener serias debilidades: sofocaron los incentivos para la inversión y la innovación. Pero las políticas sociales del período de Mao Tse-Tung nivelaron la distribución de los bienes de manera importante y durable. Como resultado, tanto la tierra como

el capital humano estaban equitativamente distribuidos en la víspera de las reformas. Con la adopción del sistema de responsabilidad de los hogares rurales, los campesinos se convirtieron en beneficiarios inmediatos de la reforma. Esto ayudó a reforzar la equidad, a la vez que dio rienda suelta a la iniciativa emprendedora y disparó la productividad.

Las reformas económicas lanzadas en 1978 se propusieron descentralizar las decisiones económicas —pasándolas a familias agricultoras individuales, gerentes de empresa, gobiernos locales— y generar de ese modo incentivos para la inversión y la innovación. Es importante que la forma que adquirieron estas políticas y las instituciones de transición que se crearon fueron diseñadas para preservar el apoyo político a las reformas, compensando a los perdedores potenciales.

El cierre de cuentas de la Revolución Cultural y el reconocimiento de que la economía china se había rezagado —cuanto más en relación con los Tigres asiáticos— llevaron a un creciente consenso sobre la necesidad y la urgencia de cambio, y allanaron el camino para las reformas económicas iniciadas bajo el liderazgo de Deng Xiaoping. Estas reformas se inspiraron en el reconocimiento generalizado del fracaso de la planeación central como instrumento para la organización económica, y reflejaron la necesidad de producir crecimiento económico para legitimar el nuevo liderazgo. La necesidad política de crecimiento suponía concentrarse en un nuevo foco de atención: la liberación de mercados e incentivos. La secuencia de las reformas y los arreglos institucionales de transición que acompañaron a la descentralización económica reflejaron, por otra parte, la importancia primordial que el liderazgo daba a la estabilidad social y política.

De un lado, el ímpetu a la descentralización económica y, del otro, la necesidad de un mercado nacional integrado, ayudaron a configurar una relación dinámica entre el gobierno central y los gobiernos locales que los responsabilizaba mutuamente y limitaba la discreción de ambos lados. Con el tiempo, el resultado de estas políticas fue crear en las nuevas instituciones económicas un interés particular para todos los actores importantes, incluidos los gobiernos locales, los cuales sirvieron como control confiable sobre los poderes del gobierno central en el terreno económico. Las reformas también alimentaron el surgimiento de fuertes centros económicos, como la provincia Guangdong y el municipio de Shanghai. Estos centros esgrimen ahora considerable influencia y poder de negociación en relación con el gobierno central, y pueden servir como importantes fuerzas de contrapeso.

¿Cómo reforzó la descentralización económica los incentivos privados? De acuerdo con Walder y Oi (1999), “durante casi 20 años, la reforma en China ha avanzado a través de la reasignación gradual de derechos de propiedad específicos, de las agencias superiores de gobierno hacia las inferiores, o de las agencias gubernamentales hacia empresas, gerentes, familias o individuos” (7). Todas estas reformas elevaron el poder de los agentes económicos para tomar decisiones sobre las actividades económicas en sus respectivos dominios, e impulsaron la productividad mediante incentivos mejores. Los agricultores conservaron sus entradas y por consiguiente trabajaron más duro e invirtieron más. Los gobiernos municipales y de aldea tuvieron derechos sobre las utilidades producidas por sus propias empresas (TVE) y consecuentemente adoptaron políticas que promovían los negocios. Pero debido a que no tenían ninguna autoridad fiscal, carecían de la habilidad para sacar de apuros TVE que tuvieran un desempeño deficiente, lo que significó fuertes restricciones presupuestarias y mayor eficiencia.

Los niveles superiores de gobierno local (distrital y provincial) adquirieron control sobre las empresas locales y, por tanto, también tenían un interés en el desempeño de éstas. A ellos se les permitió retener más ingresos locales mediante ajustes fiscales y tener fondos extrapresu-

puestales, lo que generó incentivos que se concentraron en la recaudación para proveer bienes públicos locales que atrajeran inversiones locales. Estos cambios conllevan significativa autonomía con respecto al gobierno central y considerable autoridad directa sobre sus economías.

El sistema chino moderno incluye una división de la autoridad entre los gobiernos central y locales. Los últimos tienen control primario sobre los asuntos económicos dentro de sus jurisdicciones. Es crucial el hecho de que el sistema tenga un grado importante de durabilidad política implícita.<sup>35</sup>

Las reformas de China también están repletas de mecanismos innovadores para proteger a los perdedores potenciales durante los períodos de transición. A menudo esto implicó diseñar reformas que sostuvieran fuentes de ingresos para los involucrados, manteniendo elementos de peso de los mecanismos preexistentes de fijación de precios y de pagos, al mismo tiempo que proveían incentivos marginales. “Las instituciones de transición no [se] crearon solamente para incrementar el tamaño del pastel, [sino también] para reflejar las preocupaciones distributivas acerca de la división del pastel agrandado, y las preocupaciones políticas sobre cómo se sirve a los intereses de los que están en el poder”.<sup>36</sup>

La determinación dual de precios al principio de las reformas es un ejemplo de primer orden. El sistema obligó a los agricultores y las empresas a vender cantidades específicas al Estado a precios “plan” a la vez que les permitió captar los precios del mercado por toda producción por encima de la cuota. Esto mantuvo el sistema de planeación para los que se beneficiaron del mismo, a la vez que creó incentivos para la producción eficiente. Igualmente importante es que dio tiempo para que emergieran instituciones mercantiles, evitando así el vacío institucional que plagó a muchas economías en transición cuando se desmontaron las instituciones estatales. El ajuste fiscal garantizó al gobierno central cierto nivel de ingresos,<sup>37</sup> pero también generó incentivos para que los gobiernos locales recaudaran más, gracias a la tasa de retención marginal mucho más alta. De manera similar, la contratación laboral permitió a los trabajadores estatales tener la garantía de empleo de por vida, a la vez que introdujo mayor flexibilidad en las políticas laborales para los nuevos trabajadores contractuales. Estos arreglos hicieron de las reformas un juego de ganador-ganador, al asegurar estabilidad social y el apoyo para los que estaban en el poder.

Pero una estrategia de incremento de esa naturaleza conlleva un peligro: quedarse atascados en reformas incompletas si los gobiernos locales y los involucrados adquieren demasiado poder y son capaces de bloquear el mayor progreso. Ejemplo de ello es la prevalencia de barreras interprovinciales al comercio en los años noventa, donde cada provincia rivalizaba por impulsar al máximo las utilidades de las empresas que poseía. Pero hay ciertos controles y compensaciones en el sistema que ayudan a mantener la dirección y el ímpetu de las reformas. Entre éstos se cuentan la competencia entre gobiernos locales, fuertes restricciones presupuestarias para los gobiernos locales, la insistencia del gobierno central en forzar un mercado unitario, y una economía creciente que reduce la influencia económica de los involucrados. La lucha por el equilibrio correcto entre centralización y descentralización económica es constantemente evidente en muchos de los dominios de las relaciones intergubernamentales chinas. Las reformas tributarias de 1994 recentralizaron los ingresos fiscales, en parte para asegurar una mayor equidad regional en el gasto, y el gobierno central continúa aplicando estrictos controles sobre la financiación del déficit por parte de los gobiernos locales. Las restricciones a la movilidad laboral se han suavizado considerablemente con el tiempo, ayudando a crear un mercado laboral más

unificado, pese a las preocupaciones de algunos gobiernos provinciales de que esto pueda agravar los problemas de desempleo para residentes urbanos establecidos.

Hay también algunos cambios institucionales más recientes y más permanentes que reafirman el compromiso del gobierno con la reforma orientada hacia el mercado. Éstos incluyen mecanismos que fortalezcan la responsabilidad a nivel local y empoderan a las poblaciones locales. Aunque el más importante de estos mecanismos son las elecciones locales, también hay otros como las recientes regulaciones para eliminar los impuestos a la población rural pagados en pequeñas cuotas. China también usó satisfactoriamente el mecanismo de compromiso externo de acceso a la OMC para mostrar su resolución de seguir adelante con las reformas de mercado e imponer disciplina a los involucrados. Por ejemplo, ya no es posible que cada provincia tenga su propia fábrica automotriz ineficiente erigida tras barreras comerciales diseñadas para proveer empleo local e impuestos locales. Más ampliamente el deseo de China de forjarse un espacio importante en el orden global y de ser reconocida como un poder global sensible, impone restricciones sobre la forma de sus políticas futuras.

Qian (2003) observa lo siguiente:

Aparentemente hay un espacio más grande del que creemos para que la innovación institucional aborde simultáneamente los intereses económicos y políticos, es decir, para hacer que una reforma mejore la eficiencia y sea compatible con los intereses de quienes están en el poder (305).

Pero hay muchos desafíos por delante, algunos de los cuales no es posible llevar a soluciones de ganador-ganador y, por consiguiente, tienden a ser más costosos política y socialmente. Las reformas continuadas en los sectores estatales empresarial y financiero, el manejo de la migración rural-urbana y la atención a las crecientes disparidades regionales (*ver* En foco 6 sobre desigualdad regional) son algunos de esos desafíos. La política macroeconómica y las reformas estructurales tendrán que apuntarse mediante mayor mejora institucional para asegurar una participación y una responsabilidad más amplias, de tal manera que los intereses y los deseos de la gente se reflejen mejor en la toma de decisiones, y para fortalecer más la capacidad del gobierno de liderar la reforma orientada hacia el mercado manteniendo al mismo tiempo la equidad económica y social.

## Conclusión

Unos cuantos principios sencillos significan un gran avance hacia la unificación de diferentes experiencias de desarrollo en los mundos his-

tórico y contemporáneo. Es poco el desacuerdo que hay entre los académicos en el sentido de que instituciones básicas, como la seguridad de los derechos de propiedad y la igualdad ante la ley son clave para la prosperidad. Estas instituciones están detrás de los mercados de capital, financiero, de tierras y laboral que vimos en acción en el capítulo 5. Puesto que el talento y las ideas están ampliamente distribuidos en la población, una sociedad moderna próspera exige que las masas tengan incentivos, y un Estado que pueda y está dispuesto a proveer insumos y bienes públicos clave que son complementarios. Por tanto, exige una serie de instituciones subyacentes que genere igualdad de oportunidades para los individuos y asegure la responsabilidad de los políticos frente a toda la gente.

¿Por qué algunas sociedades tienen esa clase de instituciones y otras no? Una distribución relativamente igualitaria del poder político sostiene las instituciones que promueven la prosperidad. Evidentemente las instituciones tienen efectos distributivos, y con frecuencia surgen malas instituciones porque benefician a algún grupo o élite. Las buenas instituciones surgen cuando se le ponen controles al poder de las élites y cuando la balanza del poder político se hace más igualitaria en la sociedad. La igualdad de poder político suele estar apoyada por igualdad económica y esta conexión da origen a la posibilidad de círculos tanto virtuosos como viciosos.

Ciertamente puede haber crecimiento en sociedades en las que no sean válidas estas condiciones. Pero las evidencias preponderantes sugieren que ese crecimiento es insostenible. Esta perspectiva es congruente con los relatos históricos, con los patrones básicos en los datos transnacionales, y con trabajo empírico causal más minucioso sobre las fuentes de prosperidad.

La cuestión decisiva para la promoción del desarrollo es esta: ¿cómo pueden las sociedades pobres mejorar sus instituciones y entrar en un camino dinámico hacia un círculo virtuoso de equidad y prosperidad? La organización de la sociedad es altamente persistente, pero hemos visto muchos casos de transiciones hacia mejores instituciones. A veces, como en los albores de la Gran Bretaña moderna, los cambios económicos conducen a cambios en la distribución de poder, cosa que promueve una sociedad más equitativa y mejores instituciones. La China contemporánea sigue un patrón similar aunque con una configuración diferente de las instituciones. Otras veces, como en República de Corea e Indonesia, los regímenes se ven forzados, por amenazas externas o internas, a cambiar la trayectoria de su sociedad de maneras que llegan a institucionalizarse. Incluso otras veces, como en Mauricio y Botsuana, los líderes toman buenas decisiones que llevan a reforzar caminos hacia mejores instituciones y desarrollo.

## Crecimiento, equidad y reducción de la pobreza en un gigante de Asia Oriental

Indonesia ofrece un ejemplo esclarecedor de las interacciones a largo plazo de los tres temas básicos de este informe sobre equidad y desarrollo:

- La importancia que los procesos movidos por el mercado tienen en la determinación de la distribución de oportunidades e ingresos.
- El papel de los procesos políticos y de la participación de los pobres en estos procesos, en la determinación del marco de política para el mercado y la acumulación de activos.
- El dominio arrollador de las instituciones en la determinación de las condiciones de gobierno a largo plazo para la operación de los mercados y la política.

Para observar e identificar estas complejas interacciones se requieren largos períodos de evolución del desarrollo.

Indonesia registra una variación sustancial en los tres temas. La variación para cada factor es suficientemente independiente para poder determinar, al menos aproximadamente, qué mueve qué. En el capítulo 6 se discutió la dimensión política del desempeño económico del régimen de Suharto. Aquí discutimos las conexiones con las opciones de política.

Debido a que Indonesia ha sido tan importante para los profesionales del desarrollo, ha sido estudiada durante mucho tiempo. Los holandeses explotaron las Indias Orientales Neerlandesas desde el siglo XVII hasta principios del XX. Luego, estando bajo presión política interna, experimentaron con una “política ética” para la colonia, que benefició significativamente a los pobres. Durante la Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial y la lucha por la independencia, la economía indonesia se deterioró rápidamente y los pobres sufrieron desproporcionadamente. Java fue la cuna de la “economía dual” analizada por Boeke (1946) y formalizada por Lewis (1954). Después de declarar la independencia en 1945, el presidente Sukarno puso “la política al mando” en 1959 y produjo una inflación ruinosa que llevó a gran parte de la población cerca de la hambruna a mediados de los años sesenta. Fue con causa justa que en *Asian Drama*, 1967, Gunnar Myrdal declaró que “ningún economista alimenta esperanza alguna para Indonesia”.

El crecimiento rápido, favorecedor de los pobres, durante los treinta años siguientes a la caída de Sukarno, asombró a los profesionales del desarrollo e Indonesia, conjuntamente con otros países del este y el sureste asiáticos, se convirtió en objeto de intenso análisis.<sup>1</sup> En Indonesia, las débiles condiciones iniciales influyeron significativamente en la forma en que los planificadores económicos abordaron la tarea de vincular el crecimiento con los pobres. Diseñaron una estrategia en tres líneas para el crecimiento en favor de los pobres, la cual conectó una sólida política macroeconómica con actividades del mercado que se facilitaron mediante costos de transacción progresivamente menores. Esas políticas estuvieron atadas a decisiones de los hogares acerca de la mano de obra, la producción agrícola y la inversión en la economía no comercializable.

El grado en que los pobres se beneficiaron del crecimiento dependió de la cantidad de activos que ellos controlaban: su fuerza laboral, capital humano, capital social y otras formas de capital, incluido el acceso a crédito.<sup>2</sup> Políticas gubernamentales apropiadas influyen también en esos aspectos, especialmente en salud y educación. La “vía hacia el crecimiento favorecedor de los pobres” partió de condiciones económicas desesperadamente pobres, instituciones débiles y una década de inestabilidad política. Parecía que todo fuera necesario hacerlo inmediatamente. La clave era concentrarse en recomenzar y luego sostener el rápido crecimiento económico, empoderar a los hogares pobres para ingresar a la economía de mercado, y reducir los costos y riesgos de hacer eso mediante inversiones para bajar los costos de transacción.

La estrategia funcionó durante tres décadas: entre 1967 y 1996, el ingreso per cápita creció un 5% al año. Los ingresos del quintil inferior de la distribución de ingresos —todos los individuos que estaban por debajo de la línea nacional de pobreza hasta los años noventa y todos los que aún subsisten con menos de US\$2 al día— crecieron a la misma tasa (quizá ligeramente más rápido). La distribución de los gastos familiares fue notablemente estable, de manera que el coeficiente Gini general se mantuvo en un estrecho rango de entre 0,31 y 0,36.<sup>3</sup> La desigualdad rural bajó en efecto significativamente desde los años se-

tenta, cuando el acceso a la tierra dio lugar a que se cosecharan beneficios sustanciales de la revolución verde. A mediados de la década de 1980, el mercado laboral se había convertido en el determinante primario del ingreso en las áreas rurales.

Pero cuando la crisis financiera asiática golpeó en 1997 y, ante las revueltas generalizadas, el presidente Suharto se vio forzado a renunciar en 1998, el país no estaba preparado en modo alguno, en términos políticos o institucionales, para adaptarse a los rápidos cambios necesarios en el gobierno corporativo y público. La crisis redujo verticalmente la desigualdad, por cuanto la propiedad raíz urbana y los mercados financieros colapsaron. Pero la dramática reducción del PIB —de más del 13% en 1998— hizo que las tasas de pobreza se triplicaran. Solamente después de 2002 las tasas de pobreza retornaron a los bajos niveles observados en 1996. Pero para 2004 todavía no habían vuelto a la tasa de descenso de la tendencia interrumpida en 1998.

Explicar estas tendencias en los ingresos per cápita y su distribución, exige entender cómo los mercados, la política y las instituciones conformaron la estrategia de rápido crecimiento en favor de los pobres, su posterior colapso y los esfuerzos actuales para revivirla. Cualquier explicación al respecto necesariamente será controversial y no existe ningún modelo formal tras la historia que está a punto de contarse.<sup>4</sup> Pero el relato es plausible y está anclado al registro histórico.

El relato comienza con dos preocupaciones al comienzo del gobierno de Suharto, a finales de la década de 1960. La primera era la miseria y el descontento de las masas rurales que habían respaldado las lecciones comunistas y la retórica populista de Sukarno. Después de una década de discriminación activa contra sus medios de vida, las familias rurales estaban cerca de la hambruna y, por supuesto, de ser una fuente obvia de oposición, a menos que el nuevo gobierno pudiera incorporarlas en sus planes de desarrollo. En segundo lugar, la hiperinflación de mediados de los años sesenta, la total desintegración de la economía de mercado y el caos político, significaron que la población entera estuviera ansiosa de una vida más estable. Una estrategia que prometiera estabilidad y recuperación rural ganaría amplio

apoyo (como lo haría en todo el este y el sureste asiáticos, densamente poblados).

Este es el mensaje que Suharto dirigió a sus tecnócratas. Este equipo económico había comprometido a Suharto y otros funcionarios militares superiores en ejercicios de entrenamiento en el Colegio Militar. El portafolio macroeconómico se puso en manos de los tecnócratas, a quienes se les pidió entregar resultados en lo que dio en conocerse en Indonesia como la trilogía del desarrollo: crecimiento, equidad y estabilidad. Para muchos de los actores políticos y militares, estabilidad significaba medidas represivas para sofocar la disensión, pero para los tecnócratas significaba restringir la inflación (cosa que hicieron de manera espectacular en apenas tres años) y estabilizar la economía del arroz, la cual todavía representaba un cuarto del PIB y proveía la mitad de las calorías diarias promedio para los indonesios. Las instituciones creadas para proveer esta estabilidad, tanto en términos macro como en la economía alimentaria, se tornaron esenciales para el éxito del régimen de Suharto.<sup>5</sup>

Treinta años de rápido crecimiento económico, con tasas igualmente rápidas de reducción de la pobreza, tuvieron popularidad política (la elasticidad de reducción del índice de recuento de pobreza con respecto al crecimiento en ingresos per cápita fue aproximadamente de 1,3 durante la época de Suharto). Cada cinco años, los resultados de las encuestas de opinión sobre el parlamento buscaban signos de descontento con el programa de desarrollo. Pese a la mano dura de Golkar, el partido del presidente, la información real fluía de los pueblos rurales hacia el centro a través de las elecciones parlamentarias.

Casi a pesar de las intenciones del régimen de Suharto, las instituciones políticas estaban echando raíces (la gente esperaba votar) y estas instituciones proveían retroalimentación al enfoque de política del gobierno. Había también otros mecanismos de retroalimentación de los cuales los que amenazaban la estabilidad se tomaban muy en serio. A raíz de las revueltas de 1974 en Yakarta, en reacción contra la visible ampliación de la distribución del ingreso, especialmente en las áreas urbanas, el gobierno respondió brutalmente, reprimiendo los motines y poniendo en prisión a los líderes estudiantiles. Luego montó un serio esfuerzo por hacer más equitativa la economía. El resultado, estimulado además por la crisis alimentaria mundial de 1973-74, fue un cambio de primer orden en las prioridades hacia

el desarrollo rural y un impulso específico tendiente a incrementar la producción nacional de arroz. Tras este impulso estaban los objetivos de estabilización y equidad. Perder el control de la economía del arroz era perder el control de lo que le importaba a la sociedad indonesia.

La reestructuración del enfoque de desarrollo de Indonesia desde 1974, especialmente la devaluación preventiva de la rupia en 1978, fue una señal de la determinación del gobierno de incluir a los pobres en el proceso de desarrollo. La estabilidad del coeficiente Gini registrada desde finales de los años sesenta hasta 2004, no debe tomarse como el resultado de fuerzas movidas por el mercado frente a la tecnología dada, sino como un esfuerzo gubernamental consciente, dirigido por los tecnócratas desde la arena macroeconómica para estimular el crecimiento de los pobres.<sup>6</sup> Este esfuerzo tuvo un éxito espectacular hasta mediados de la década de 1990, cuando la compinchería y la creciente influencia de los hijos de Suharto en la toma de decisiones hicieron que el enfoque se desintegrara.

Parte del problema de los gobiernos pos-Suharto ha sido su necesidad de distanciarse de este registro de represión y compinchería, pese a tres décadas de crecimiento en favor de los pobres. Esta tensión puso en primer plano el fracaso del desarrollo político e institucional durante la época de Suharto. Quedan interrogantes de causalidad, particularmente si es posible que regímenes autoritarios implementen un crecimiento rápido que favorezca a los pobres. El registro de Indonesia, conjuntamente con casi todo el oriente y el sureste asiáticos, indica que sí pueden. Pero, ¿es sostenible ese crecimiento? ¿Y qué es más importante para manejar el crecimiento a largo plazo, en favor de los pobres: una buena economía o buenas instituciones?

En Indonesia el problema no era del tipo “el huevo o la gallina”. Ante la miseria generalizada y el caos político había que hacer algo de inmediato, y la secuencia era clara. Un régimen autoritario, preocupado por su supervivencia, impuso un crecimiento económico rápido que favorecía a los pobres. Pero ese mismo régimen se impuso mecanismos de compromiso para hacer que el proceso de crecimiento fuera favorable al mercado para las familias rurales y los capitalistas chinos —esto es, para los dos extremos del sistema económico. La inflación se puso bajo control mediante una ley que exigió un balance trimestral del presupuesto nacional —ley que Suharto básicamente se impuso a sí mismo pero que luego trató de imponer a todos los electores como una norma a la que el gobierno tenía que ceñirse. Para crear confianza entre la comunidad empresarial china, cuando unificó la tasa de cambio en 1970, el gobierno abrió la cuenta de capital. El flujo de divisas hacia y desde Singapur y Hong Kong fue un barómetro sensible del clima de inversión.

Así, las dos limitaciones a la presidencia, que Suharto sintió personalmente y utilizó como motivación para su burocracia y su gobierno (que en Indonesia no son lo mismo), fueron la necesidad de que las áreas rurales participaran en el crecimiento, y la necesidad de mantener un clima de inversión altamente favorable para los socios empresariales de Suharto. La respuesta a ambas limitaciones fue un paquete económico —baja inflación, estabilidad de precios de los alimentos, una economía abierta e inversiones masivas en infraestructura rural— que generó rápido crecimiento en favor de los pobres. Pero otra parte del clima de inversión, que lo era únicamente para los socios empresariales favorecidos, implicaba licencias especiales, protección comercial y acceso lucrativo a mercados domésticos. Esta parte desintegró la parte de “economía abierta” del paquete de crecimiento.

El legado de Suharto, pese al hondo compromiso con el crecimiento en favor de los pobres, en últimas no forjó los cimientos para un marco político e institucional que lo soportara. Se desarrolló entonces una profunda tensión entre el marco institucional para mantener funcionando eficientemente la economía abierta, y los controles políticos para mantener rentables los negocios de los compinches. Sin retroalimentación política acerca de estos mismos controles políticos, el régimen fue sorprendido por la ferocidad de la oposición ante su manejo de la crisis financiera asiática. La profundidad de la crisis, tanto económica como política, reflejó el vacío de instituciones operantes para adaptarse a un sistema político alternativo.

La superación de la situación de caos de 1998 espeja la de la época de 1965, pero esta vez sin un orden impuesto desde arriba. El ahínco y la destreza con la que la población indonesia participó en el proceso democrático sugieren que ahora el orden social y político será mucho más sostenible. El desafío hoy es traducir el mismo proceso democrático en crecimiento económico rápido y sostenible que favorezca a los pobres.





# Nivelación de las reglas de juego económicas y políticas

## PARTE III

¿QUÉ PUEDE HACERSE PARA INCREMENTAR LA EQUIDAD EN EL MUNDO? ¿Y es posible hacerlo de manera que también se incentive la prosperidad a largo plazo? En la parte I vimos que hay gran desigualdad de oportunidades al interior de los países y –aún más– entre diferentes países. Estas desigualdades se perpetúan a través de mecanismos económicos, políticos y socioculturales de complejidad mutua que crean trampas de desigualdad. Individuos de diferentes grupos y países enfrentan unas reglas de juego sumamente disparejas, tanto en sus capacidades para adquirir dotaciones y aspirar a una vida mejor, como en sus oportunidades de cosechar retornos de esas dotaciones a través de procesos del mercado y ajenos a él. Puesto que las diferencias entre países frecuentemente exceden a las diferencias dentro de los países, es de particular importancia que las políticas nacionales apoyen, o como mínimo estén en consonancia con la reducción de las diferencias internacionales, notablemente a través del proceso de crecimiento.

En la parte II afirmamos que muchas desigualdades no solamente violan la preocupación de la gente por la justicia, sino que efectivamente representan costos para el proceso de desarrollo. Los efectos sobre el desarrollo dependen de las formas específicas de desigualdad y sus interacciones con las imperfecciones del mercado y con las instituciones. La desigualdad de oportunidades está asociada con ineficiencias y desperdicio de potencial económico. Pronunciadas desigualdades en la distribución de poder suelen estar asociadas con instituciones económicas débiles, lo cual mina la inversión y la innovación que es esencial para el crecimiento a largo plazo. Así, una mayor equidad no sólo es intrínsecamente deseable, sino también complementaria del crecimiento y la prosperidad a largo plazo. Concentrarse en la equidad puede traer un doble beneficio para los pobres y los excluidos: un pastel más grande y una mayor porción.

Pero a menudo no se explota el campo para una relación complementaria de esa naturaleza entre equidad y desarrollo agregado. Al esa-

minar esto, sugerimos que hay dos clases de patología en el diseño de políticas. La primera es la patología asociada con el dominio oligárquico—instituciones y políticas que llevan adelante los intereses de las élites mas no los de la sociedad como un todo. Ésta puede adquirir la forma de depredación extrema y alto nivel de corrupción, como en el Zaire de Mobutu o en Haití bajo la administración de los Duvaliers. O puede manifestarse en enmarañadas alianzas entre élites económicas y políticas que favorecen la captación de rentas, como en Filipinas bajo el mandato de Marcos, en buena parte de América Latina en las últimas décadas, y de formas más sutiles en muchos países del mundo.

La segunda es una patología más compleja, de políticas que se persiguen con la intención, o en nombre de la equidad, que tienen altos costos en eficiencia o efectos negativos. La política económica comunista fue desastrosa para la eficiencia, aun cuando muchas sociedades comunistas hicieron mucho en términos de aprovisionamiento social. La intención del crédito dirigido —en India, por ejemplo— era llegar a los pobres (y llegó a algunos de ellos), pero demostró ser una estrategia de alto costo. La macropolítica populista siempre es mala para el crecimiento y, casi siempre, tarde o temprano resulta mala para la equidad —caso de Argentina durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX. Los efectos negativos o de menoscabo del crecimiento que tienen las políticas correspondientes a esta patología pueden ser causados por consecuencias adversas para los incentivos, cargas fiscales imposibles de sufragar, o la captura de los beneficios, a menudo por parte de grupos medios que “atesoran oportunidades” a un costo para otros grupos y para el proceso general de crecimiento.

¿Qué se puede hacer? A un nivel fundamental, el análisis subraya el carácter central de virar hacia un estado que sea más responsable, que tenga controles para la conducta depredadora de las élites políticas y económicas, que sea sensible a todos los ciudadanos —especialmente de los grupos medios y pobres— y que tenga mecanismos efectivos de manejo de conflictos. En la parte II esbozamos casos de transiciones en esta dirección, tomados de la historia y de experiencias contemporáneas, y a nivel local. El énfasis que la comunidad para el desarrollo da a los problemas de gobierno y empoderamiento es totalmente congruente con esta perspectiva.

Si bien esos cambios generales son esenciales para el desarrollo, el Banco Mundial no tiene ni el mandato ni la ventaja comparativa para discutir las especificidades del diseño de instituciones políticas (aun cuando en el diseño de políticas específicas ahora se enfatiza la acción para respaldar el empoderamiento de los pobres —ver Narayan 2002—). En la parte III nos concentramos en una serie de áreas que pesan por igual en el terreno del análisis y la práctica del desarrollo —en políticas que afectan los sectores y los mercados, y en la arena global—. Ésta reconoce la influencia del contexto político y sociocultural, pero en realidad se concentra en lo que un prisma de equidad, basado en el análisis de las partes I y II, tiene que decir acerca del diseño de políticas para romper las trampas de desigualdad y apoyar el crecimiento agregado. La lección de la parte II es que esto implica prestar atención a las desigualdades *específicas* y sus interacciones con los mercados, la estructura social y el poder. Ello conlleva tanto problemas de diseño técnico como mecanismos que provean los puntales para el cambio, en particular mediante responsabilidad más general, coaliciones para el cambio, o compensación a los perdedores. Y si bien un mensaje de cobertura total se refiere al potencial complementario entre mayor equidad y prosperidad a largo plazo, a menudo habrá trueques en áreas y contextos específicos. Un área de corte transversal concierne a la necesidad de recaudar impuestos para financiar gastos públicos deseables. El diseño de instrumentos tributarios es de gran importancia

para minimizar efectos adversos para la eficiencia, y promover a la vez la equidad siempre que sea factible.

Organizamos la discusión de la acción doméstica en tres áreas. La primera es crear y proteger capacidades humanas de la gente —desde el inicio de la vida de las personas, pasando por la adultez y hasta la vejez. Aquí nos concentramos en igualar de la base hacia arriba —igualar las oportunidades de los menos aventajados en términos de destrezas, salud y manejo de riesgos—. Ciertamente, entre los grupos más aventajados hay problemas de equidad, pero damos prioridad a los grupos en desventaja (en parte, por razones de espacio). Como lo vimos en la parte II, hay grandes imperfecciones del mercado en la formación de capital humano y en aseguramiento, las cuales afectan más a los pobres y a los grupos de menor estatus y, no obstante, la acción política con frecuencia también se ha inclinado en contra de estos grupos.

La segunda es asegurar el acceso equitativo a la justicia y a activos complementarios. Un sistema ecuánime y accesible de justicia es crucial para restringir el poder de la élite económica y política, evitar la discriminación y proteger los derechos de propiedad y la seguridad personal para todos —con importantes implicaciones para la disposición de invertir e innovar—. La falta de equidad en el acceso a la tierra y a infraestructura —por riqueza, localización o grupo social— es típica de las sociedades en desarrollo y suele enmarañarse con las estructuras políticas. El diseño de políticas puede contribuir a cambios hacia patrones más equitativos y a menudo más eficientes (capítulo 8).

La tercera es el dominio de los mercados —financiero, laboral y de productos— que tienen una influencia poderosa sobre los retornos de las dotaciones de la gente. Como se afirma en los capítulos 5 y 6, típicamente los mercados están lejos del ideal, funcionando de maneras no competitivas y discriminatorias, ya sea debido a imperfecciones intrínsecas del mercado o porque las estructuras de poder los han configurado de tal manera que sirvan a los propósitos de quienes están en el poder. En estas áreas, y especialmente en el caso de las finanzas, una preocupación primordial es compensar de arriba hacia abajo, reduciendo los privilegios protectores de los involucrados. Estrechamente relacionada con ello está la conducta de la política macroeconómica (capítulo 9).

En la arena global sigue habiendo la preocupación por los individuos —y las enormes e injustificadas diferencias de oportunidades que tiene la gente por el hecho moralmente irrelevante del país de nacimiento—. El campo de juego global entre naciones-Estado es disparaje, y tiene efectos desiguales sobre diferentes grupos dentro de los países. Hay entonces mucha cabida para allanar el campo de juego. Pero al igual que en la arena doméstica, el diseño de políticas implica tanto cuestiones técnicas (como los detalles de los arreglos de migración y el diseño y aplicación de la legislación sobre patentes) como los puntales políticos de las reglas e instituciones para el gobierno global. Nosotros examinamos el potencial de cambio tanto en los mercados globales clave —laboral, de productos, de ideas y de capitales— como en el campo potencial para el diseño de la ayuda en formas que apoyen (en vez de recortar) el desarrollo doméstico, y a través del manejo más efectivo y equitativo de los bienes comunes globales (capítulo 10).

El epílogo vincula la perspectiva del informe referente a la equidad con el pensamiento y los acuerdos que han evolucionado en la comunidad para el desarrollo en la última década —captados, por ejemplo, en la Declaración del Milenio (2000) y en el Consenso de Monterrey (2002)—, así como los propios pilares estratégicos del Banco Mundial para un clima de inversión habilitador y que promueva el empoderamiento. Sostenemos que para la integración cabal de estos marcos en una estrategia efectiva de desarrollo, es fundamental un enfoque del desarrollo que esté profundamente informado por la equidad.

Expandir las capacidades de la gente para llevar una vida más plena, finalidad de todo desarrollo, significa invertir en su educación y salud, y en su capacidad para manejar riesgos. Pero como se explica en los capítulos 5 y 6, las fallas de los mercados y los gobiernos conspiran para generar grandes desigualdades en las oportunidades que tiene la gente para forjar sus capacidades. Los niños de las familias pobres inician la vida con mayores desventajas que su pares más acaudalados, asisten a escuelas de menor calidad, tienen menos acceso a servicios de salud y no están tan protegidos de reveses económicos y crisis familiares. Para cuando son adultos, están muchísimo menos equipados para ser miembros activos de la sociedad. Las desigualdades económicas, políticas y socioculturales alimentan esas diferencias de oportunidades en la vida, perpetuándolas así de generación en generación.

La acción pública puede nivelar el campo de juego y ensanchar las oportunidades, atendiendo a las desigualdades en acceso a educación de calidad, servicios de salud y manejo de riesgos. Políticas bien diseñadas tendrán como resultado oportunidades más equitativamente distribuidas para adquirir dotaciones e impulsar la productividad general. En la medida en que individuos potencialmente talentosos y productivos ganen acceso a los servicios de los cuales pudieron haber estado excluidos por razones que nada tienen que ver con su potencial, las sociedades derivarán ganancias a través de la mayor eficiencia y mayor cohesión social en el largo plazo.

De todos modos, hay desafíos que enfrentar. Los programas requieren recursos, capacidad administrativa y apoyo político. Esto significa prestar atención al diseño de los sistemas tributarios, ajustar los programas de intervención al contexto y, por encima de todo, forjar partidarios del cambio. Nosotros nos concentramos en nivelar el campo de juego, principalmente mediante el aumento de las capacidades de aquellos que tienen menos oportunidades, pero reconocemos que puede ser necesario atacar la influencia indebida de los poderosos y acaudalados, para poder dar forma a políticas públicas que beneficien al resto de la sociedad. Como lo hemos visto, las transiciones satisfactorias tienen muchas más probabilidades cuando se eleva el poder de los excluidos para influir en la acción pública.

Las diferentes inversiones en la gente son fuertemente complementarias entre sí. Niños mejor nutridos tienen mayores capacidades cognitivas. Padres con buena formación, especialmente las madres, invierten más en la educación y la salud de sus hijos. Individuos más educados tienden a ser más flexiblemente resistentes a reveses. Instrumentos para allanar el consumo estimularán a la gente para asumir no sólo mayores riesgos sino también actividades con mayores retornos potenciales, y evitarán que deje de invertir en ella misma (disminuyendo la alimentación u omitiendo tratamientos que necesita) o en sus hijos (sacándolos de la escuela) en épocas de calamidad. Y la gente que tiene

mayor capital humano y mejores capacidades de manejo de riesgos, puede reducir la variabilidad e incrementar el nivel de sus ingresos.

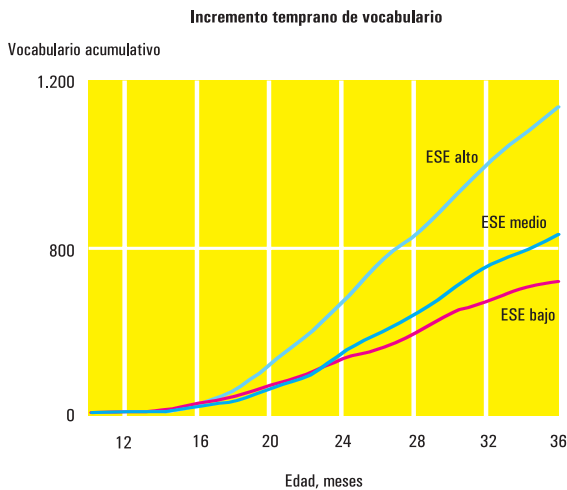
Las políticas que consideramos en este capítulo son particularmente importantes para detener la transmisión intergeneracional de desigualdades. Comenzamos con una revisión de los argumentos y el potencial para programas de desarrollo para la primera infancia. Enseguida contemplamos políticas más amplias de educación y salud, para expandir el acceso a educación y a atención médica de calidad, y finalmente comentamos políticas de transferencia que ayudan a manejar los riesgos y proveen para una redistribución eficiente que mejore la equidad.

### Desarrollo en la primera infancia: un mejor comienzo en la vida

En muchos países, para el momento en que los niños pobres llegan a la escuela están en significativa desventaja en cuanto a capacidad cognitiva y social. El estudio ecuatoriano citado en el capítulo 2 documenta diferencias sustanciales a los 6 años de edad, relacionadas con el estatus socioeconómico y la educación de los padres. En realidad, las diferencias en habilidades cognitivas en la infancia son ya evidentes a los 22 meses de edad. Un estudio en Estados Unidos muestra que a los 3 años las brechas de aprendizaje, medido por vocabulario, son ya grandes entre los niños de diferentes grupos sociales (gráfico 7.1).<sup>1</sup> El aprendizaje cognitivo se ve afectado por el estatus socioeconómico del niño, a través de la salud (desnutrición, deficiencia de hierro y de micronutrientes, infecciones parasitarias) y por la calidad del ambiente familiar, incluidos el cuidado y la estimulación cognitiva.<sup>2</sup> Las evidencias científicas sobre desarrollo cerebral respaldan esto. Resultados de investigaciones recientes modifican la visión que se tenía de que la estructura del cerebro estaba determinada genéticamente en el momento del nacimiento y señalan la influencia decisiva de las primeras experiencias —desde la concepción hasta los 6 años de edad, y particularmente durante los 3 primeros años— en la arquitectura del cerebro y las capacidades en la adultez.<sup>3</sup>

A medida que el niño crece, los efectos ambientales parecen acumularse. Capacidades cognitivas y sociales deficientes están asociadas con un desempeño académico futuro más débil y con menores resultados económicos y sociales en la vida adulta, incluidas mala salud, conducta antisocial y violencia.<sup>4</sup> Estos adultos cuyos logros son bajos, influyen en las capacidades cognitivas de la siguiente generación de niños, creando con ello un ciclo intergeneracional de pobreza y oportunidades desiguales.<sup>5</sup> Los estudios que utilizan pruebas de logro estudiantil internacionalmente comparables, confirman que el trasfondo socioeconómico es el determinante por excelencia del rendimiento en aprendizaje y que las escuelas no representan más de un 20% de la variación en el desempeño en las pruebas.<sup>6</sup>

**Gráfico 7.1 A los tres años de edad, los niños de hogares mejor librados llevan una gran ventaja en habilidades cognitivas**



Fuente: Hart y Risley, 1995.  
Nota: ESE = estatus socioeconómico.

### Beneficios de intervenciones tempranas

Intervenciones tempranas pueden elevar sustancialmente las opciones de vida del niño y aflojar las garras intergeneracionales de pobreza y desigualdad. En años recientes se ha expandido en interés por el desarrollo infantil temprano (DIT) en los países en desarrollo de bajos y de medianos ingresos, en paralelo con una mayor atención en los países desarrollados.

Los programas de desarrollo infantil temprano comprenden un rango de intervenciones que incluyen la provisión de suplementos nutricionales para los niños, en control regular de su crecimiento, la estimulación del desarrollo de sus destrezas cognitivas y sociales mediante interacciones más frecuentes y estructuradas con un adulto que los atienda, y el mejoramiento de las destrezas paternas de quienes están a cargo de ellos. Las evidencias sugieren que estos programas pueden ser altamente efectivos en la atención a problemas que se experimentan posteriormente en la escuela y en la edad adulta.

Un estudio reciente en Estados Unidos muestra que las intervenciones en los primeros años de vida, antes de que los niños lleguen al sistema escolar formal, dan mayores retornos que intervenciones posteriores (gráfico 7.2).<sup>7</sup> Estudios longitudinales bien diseñados —principalmente en países desarrollados— indican que típicamente los programas registran mejoras de los niños en salud, capacidad cognitiva, desempeño académico y pertenencia dentro del sistema escolar y, posteriormente en la vida, mayores ingresos, mayor incidencia de propiedad de vivienda, menor propensión a depender del bienestar social, y menores tasas de encarcelamiento y arresto.<sup>8</sup> Esto sugiere una justificación de fuerte productividad para invertir en el desarrollo infantil temprano; los argumentos para proveer servicios públicos para las familias en desventaja son compulsivos desde el punto de vista tanto de la productividad como de la equidad. Como afirma Heckman,

intervenciones tempranas en los niños de ambientes en desventaja no generan ningún trueque entre eficiencia y equidad; elevan la productividad de los individuos, de la fuerza laboral y de la sociedad en general, y reducen la desigualdad a lo largo de toda la vida al ayudar a eliminar el factor de accidente de nacimiento.<sup>9</sup>

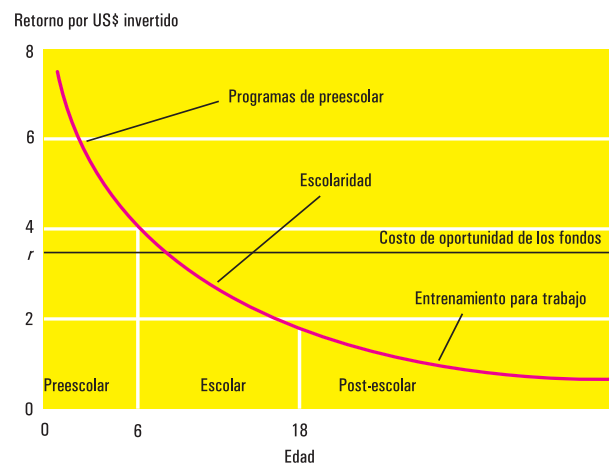
Estudios de programas DIT en los países en desarrollo también documentan fuertes beneficios para todos los niños; los análisis de costo-beneficio muestran retornos de US\$2 a US\$5 por cada US\$1 invertido. Por ejemplo, resultados preliminares de intervenciones nutricionales experimentales entre los 6 y los 24 meses de edad en la Guatemala rural, muestran que el consumo de un suplemento nutricional incrementó la probabilidad de asistir a la escuela en 5,6 puntos porcentuales y llevó a una mayor escolaridad y a mayor logro cognitivo adulto en puntajes de pruebas.

También están aumentando las evidencias de que las intervenciones en la temprana infancia benefician particularmente a los niños y a las familias pobres y en desventaja.<sup>10</sup> En Jamaica, el suplemento nutricional y la estimulación administrada a niños desnutridos de 9 a 24 meses de edad —muy seguramente de familias en desventaja— mejoraron su desarrollo mental.<sup>11</sup> Los niños desnutridos que recibieron un suplemento de leche se desarrollaron más que los que no lo tuvieron (gráfico 7.3), y los que se beneficiaron de la estimulación mejoraron aún más. Además, los beneficios de los suplementos y de la estimulación fueron acumulativos y en 18 meses permitieron a los niños en desventaja que los recibieron, ponerse casi a la par con los niños “normales” en su trayectoria de desarrollo. Los resultados sugieren que los programas DIT pueden ser una de las avenidas económicamente más efectivas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en cuanto a educación universal, y que pueden contribuir de manera importante al logro de la paridad de género en completar la primaria (recuadro 7.1). También ayudan a las madres a participar en la fuerza de trabajo —mujeres pobres que tuvieron acceso al cuidado gratuito de niños en las *favelas* de Río de Janeiro, incrementaron sus ingresos hasta en un 20%— y mejoran el desempeño académico de niños mayores, según lo documenta un programa de madres comunitarias en la Colombia rural.<sup>12</sup>

### Diseño de programas DIT

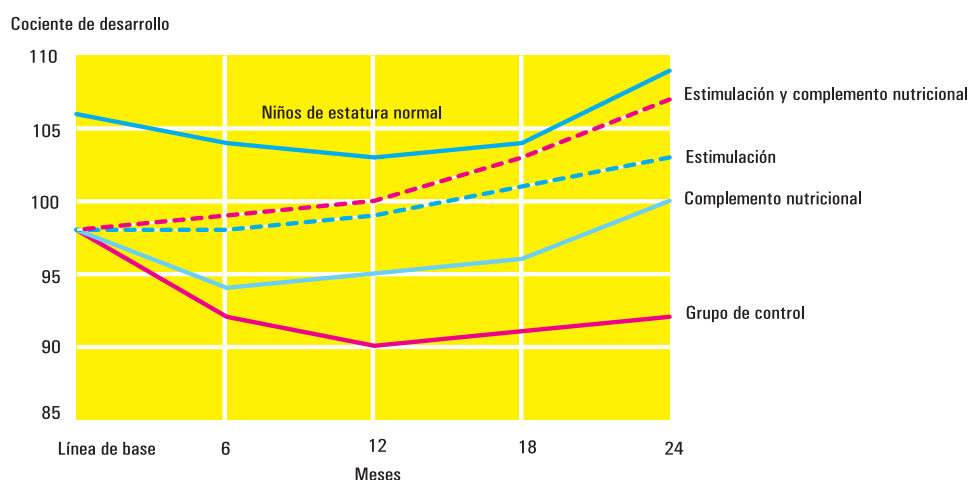
Las intervenciones para mejorar la capacidad de desarrollo y aprendizaje de los niños pueden concentrarse en mejorar las destrezas de enseñanza y cuidado infantil de los padres, entregar servicios directamente a los niños, o mejorar los servicios de atención infantil en una comunidad. Los programas pueden establecerse en casas de familia, centros de atención diurna, o comunidades. Las evidencias sugieren que tres características de diseño son importantes para realizar cabalmente los beneficios

**Gráfico 7.2 Las intervenciones en la primera infancia son buenas inversiones**



Fuente: Carneiro y Heckman, 2003.

Gráfico 7.3 Desatraso mediante intervención temprana



Fuente: Grantham-McGregor y otros, 1991.

Nota: El cociente de desarrollo es un índice compuesto de calificaciones en cuatro indicadores de comportamiento y cognitivos del desarrollo infantil: locomoción (actividades musculares, correr y saltar), coordinación mano-ojo, escucha y habla, y desempeño (reconocimiento de formas, construcción de bloques y patrones de bloques). El número de meses se refiere al tiempo transcurrido desde la entrada al programa, generalmente alrededor de los nueve meses de edad.

de los programas DIT: inicio temprano, fuerte participación de los padres, y concentración en la salud (especialmente la nutrición) y en la estimulación cognitiva y social de los niños. La atención puesta en la salud lleva a un ciclo virtuoso, ya que mejor salud ayuda también a incrementar las capacidades cognitivas y sociales.<sup>13</sup> Programas demasiado formales pueden ser excesivamente costosos para las familias pobres, culturalmente irrelevantes, e insensibles a las necesidades de las familias.<sup>14</sup> Consecuentemente, corren el riesgo de ser abandonados aun cuando demuestren altos retornos.

¿Cuáles son, entonces, los impedimentos para la implementación generalizada de programas DIT, siendo éstos tan buenas inversiones? Limitaciones de economía política surgen de la dificultad de justificar el gasto de recursos en un programa con la promesa de beneficios (incierto) que se han de dar solamente años más tarde. Tal justificación suelen hacerla los beneficiarios inmediatos (padres de los niños en edad escolar) o beneficiarios intermedios (maestros), quienes se organizan como fuerzas políticas poderosas. Pero la estructuración institucional para la entrega de programas DIT —con fondos que muchas veces se canalizan hacia una miríada de ONG, centros comunitarios o personas que atienden niños en la casa— y la ausencia de una fuerte responsabilidad central, inhiben la presión política organizada. La misma estructuración institucional genera problemas de integración con otros programas gubernamentales, y de coordinación entre varios departamentos del gobierno.<sup>15</sup>

Es entonces importante pensar desde el principio en las políticas y en el diseño de DIT. Obtener información para los padres, los líderes comunitarios y los responsables de la formulación de políticas acerca de los objetivos y la eficacia de los servicios DIT, puede crear conciencia pública y fortalecer la demanda. Los sistemas de seguimiento crean respaldo, al proveer oportunamente retroalimentación sobre una gama de resultados intermedios para los responsables de la formulación de políticas y los administradores del programa, en tanto que evaluaciones apropiadas proveen evidencias más convincentes del impacto y lecciones más amplias de las intervenciones. Integrar los programas DIT en marcos de desarrollo general, e involucrar a padres, familias y miembros de la comunidad, eleva la sostenibilidad de los programas.<sup>16</sup>

#### RECUADRO 7.1 Los programas DIT son un ingrediente esencial para el logro de educación para todos

Hay suficientes evidencias de estudios en todo el mundo que justifican poner la educación infantil temprana entre las intervenciones clave para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

**Aumento de la matrícula escolar.** El programa DIT de Colombia, PROMESA, reporta tasas significativamente más altas de matrícula en la escuela primaria para los niños que participan en él, por contraposición a los que no participan. Programas DIT en India (Haryana) y Guatemala tuvieron como resultado un descenso significativo en la edad de ingreso a la escuela de las niñas.

**Menos repetición de grados.** En el programa PROMESA, de Colombia, en el estudio PROAPE, de Alagoas y Fortaleza sobre el nororiente de Brasil, y en el estudio DIT de Argentina, los niños participantes repitieron menos grados y progresaron más a lo largo de la escuela que los no participantes en circunstancias similares.

**Menos deserciones.** En el programa de Servicios Integrados de Desarrollo Infantil en Dalmau, India, la asistencia de niños de 6 a 8 años a la escuela primaria se incrementó en un 16% para los niños que habían participado en el programa; las tasas de deserción no cambiaron significativamente para los niños de casta alta, pero sí cayeron verticalmente, en un 46% para los de casta baja y en un asombroso 80% para los de casta media. En Colombia, las tasas de matrícula de tercer grado para los niños que participaron en el programa PROMESA se incrementaron en un 100%, lo que refleja sus menores tasas de deserción y de repetición. Adicionalmente, el 60% de los participantes llegaron al cuarto grado, en contraste con sólo el 30% de los del grupo de control.

**Mayor inteligencia.** Los programas DIT estimulan a los niños a explorar y facilitan la interacción social que promueve el desarrollo cognitivo. Los niños que participaron en el Primer Programa de Visitas a Hogares, de Jamaica; en el Proyecto Cali, de Colombia; en el Programa No Formal de Educación Inicial (PRONOEI), de Perú, y en el Proyecto Turco de Enriquecimiento Temprano en áreas de bajos ingresos de Estambul, tuvieron en promedio mayores puntajes de aptitud intelectual que los no participantes. Sin embargo, evidencias de otros estudios sugieren que tales efectos se disipan con el tiempo.

Fuentes: Chaturvedi y otros, 1987; Myers, 1995, y Young, 2002.

Hay dos posibles enfoques de la expansión de las intervenciones DIT. El primero es expandir los programas públicos de preescolar a todos los niños, haciendo de ello un derecho estatutario, como en varios países europeos. Esto tendría implicaciones significativas en cuanto a fondos, pero el beneficio potencial es el respaldo generalizado de familias de la clase media y pobres que tengan hijos.

El segundo enfoque apuntaría a las familias en desventaja. Esto puede ser económicamente más efectivo, en vista de las evidencias presentadas antes sobre las mayores ganancias derivadas de intervenciones para los niños en desventaja. Para reforzar la participación, el programa DIT podría complementarse con uno de transferencia de efectivo, mediante transferencias condicionadas a varias conductas deseables, incluidos cambios en el ambiente de atención en casa, lo mismo que visitas regulares al centro de salud para el control del crecimiento, la aplicación de vacunas e intervenciones en nutrición.<sup>17</sup> Esto concentraría todavía más recursos en los pobres, pero las implicaciones de economía política son menos claras. Mientras que los programas dirigidos a un grupo objetivo particular tienen menos partidarios y por tanto no se beneficiarían de una amplia coalición de apoyo, un programa nacional que tenga criterios transparentes para la elegibilidad y un buen seguimiento de las “condiciones”, podría movilizar apoyo no solamente de los beneficiarios directos sino también de otros grupos de interés en la sociedad.

Es posible combinar un enfoque universal del preescolar con un programa de transferencia condicional de efectivo (TCE). Esto produciría los beneficios más altos en participación de los pobres y ganancias en productividad para todos, pero también sería más costoso. El enfoque adoptado en cualquier situación de un país, tendrá que surgir de consideraciones de costos, beneficios y capacidad fiscal, y reflejar la economía política.

### Educación básica: expansión de oportunidades de aprender

Prominente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la educación es un gran igualador de oportunidades entre ricos y pobres y entre hombres y mujeres. Pero su promesa igualadora solamente puede realizarse si los niños de los diferentes medios tienen iguales oportunidades de beneficiarse de una educación de calidad. En la sección anterior argumentamos que la capacidad de los niños de beneficiarse de la escuela está fuertemente influenciada por las destrezas cognitivas y sociales que adquieren en sus primeros años. Las evidencias sugieren que las ganancias derivadas de intervenciones tempranas pueden disiparse si los niños en desventaja pasan a escuelas primarias de baja calidad.<sup>18</sup>

El capítulo 2 documenta la gran desigualdad en logro educativo dentro de los países, por ingreso, región, género y etnia. El capítulo 5 presenta las razones económicas por las cuales los hogares que tienen limitaciones de crédito subinvierten en educación, lo que justifica, en términos de eficiencia, subsidios de educación para los pobres. Hay otras razones para que los padres escojan para sus hijos un nivel de educación que puede ser inferior a lo óptimo para el niño y para la sociedad. El logro educativo tiene diversos beneficios sociales que el individuo no capta íntegramente. Por ejemplo, generalmente está asociado con mayor democracia y menos crimen; y también se ha demostrado que la escolaridad de las niñas en particular reduce la fertilidad, empodera a la mujer y de ese modo contribuye al bienestar de los niños en la familia. Adicionalmente, la educación tiene un valor intrínseco al habilitar a la gente para llevar una vida más plena como participante informada y activa en la sociedad.

Es entonces fuerte, desde el punto de vista tanto de la equidad como de la eficiencia, la justificación para moverse hacia la igualdad de acceso a la educación, en especial a la educación básica. Más allá de ésta, hay razones de eficiencia importantes para asegurar que las personas más talentosas y productivas de la sociedad tengan acceso a educación superior. En el mundo globalizado de hoy, donde la competencia se basa fundamentalmente en las destrezas e ideas, los países necesitan cultivar los talentos latentes dondequiera que éstos residan. Los niños motivados y talentosos de hogares pobres merecen la oportunidad de distinguirse tanto como sus pares ricos. Aunque nosotros reconocemos la importancia de la equidad en las políticas para la educación terciaria, aquí la discusión está dedicada primordialmente a políticas que expandan el acceso y la calidad de la educación básica.

Afirmamos que hay justificación para una acción pública que eleve la equidad en la enseñanza, de tal manera que los resultados reflejen no únicamente las circunstancias de suerte —dotaciones paternas, ambiente sociocultural, lugar de nacimiento, un maestro dedicado— sino también diferencias genuinas de preferencias, esfuerzo y talento, congruentes con la noción de igualdad de oportunidades. Esto requiere expandir el acceso económicamente al alcance y elevar la calidad, concentrándose particularmente en los grupos excluidos, mediante diversas intervenciones que incrementen tanto la demanda de escolaridad como la capacidad y los incentivos del sistema escolar para responder.

Hay en este enfoque claras relaciones complementarias: las mejoras en calidad ayudan solamente si los niños están en la escuela, pero también influyen en la probabilidad de asistencia. Incluso padres con poca educación sacarán a sus hijos de la escuela si perciben que ésta es de baja calidad.<sup>19</sup> En todo caso puede haber trueques, si los recursos destinados a mejorar la calidad benefician primordialmente a los privilegiados que ya están en la escuela, a expensas de la cobertura de grupos o áreas excluidos —o si la rápida expansión del acceso reduce la calidad de la instrucción—. Si bien el objetivo a largo plazo de los sistemas de educación en todo el mundo es claro, las prioridades variarán por país, región o grupo.

### *Expansión del acceso, particularmente para los grupos excluidos*

**Expansión del acceso para todos.** Más de 100 millones de niños en edad de escuela primaria están por fuera de ella, ya sea porque nunca ingresaron al sistema o porque desertaron antes de terminar.<sup>20</sup> Como resultado unos 52 países corren el riesgo de no alcanzar la meta de terminación universal de la primaria.<sup>21</sup> En casi todos los países, mejorar las oportunidades en educación significa asegurar el acceso posible de pagar, especialmente para los niños pobres de los medios rurales y los grupos en desventaja.

Un mayor gasto público en la provisión de escuelas es una forma de expandir el acceso. El análisis de los determinantes de la matrícula escolar en varios países sugiere que un factor de primer orden es la proximidad a las escuelas.<sup>22</sup> Una evaluación cuidadosa del programa indonesio de construcción de escuelas en los años setenta —el programa de esa naturaleza más grande de que se tenga registro—, revela evidencias de incrementos significativos tanto en educación como en ingresos por trabajo.<sup>23</sup> El programa genera grandes retornos positivos, pero requiere más de 30 años para ello porque los costos inmediatos de construcción son altos (más del 2% del PIB de Indonesia en 1973), en tanto que los beneficios están diseminados a lo largo de toda la vida de una generación.

Pero por cada historia de éxito hay muchas otras en las que el mayor gasto no se ha traducido en mayor acceso de los niños a infraestructura,

insumos e instrucción. En muchos casos, los recursos no se usan efectivamente —se gasta demasiado en salarios para los maestros o en reducir el tamaño de las clases, y no lo suficiente en materiales de instrucción.

Estudios de incidencia sugieren que los pobres se benefician más de la expansión cuando los niveles medios de acceso a servicios ya son razonablemente altos, que es hoy el caso para la escuela primaria, incluso en muchos países de bajos ingresos. Pero el solo gasto evidentemente no es suficiente para conseguir que los niños estén en la escuela (y es aún menos efectivo para asegurar que aprendan). En muchos países, el problema mayor no son las instalaciones sino la deserción de los niños o su inasistencia a las escuelas disponibles.<sup>24</sup> Esfuerzos recientes por impulsar el acceso se concentran entonces en intervenciones del lado de la demanda: reducir el costo de la educación escolar o proveer incentivos, incluso pagar por la asistencia.

En muchos países los padres tienen que pagar una gran cantidad ya sea por derechos escolares o por otros insumos como uniformes y libros de texto. Eliminar estos costos puede estimular la participación. La provisión gratuita de uniformes y textos por parte de un programa de una ONG en Kenia (al tiempo con mejores aulas) redujo considerablemente las tasas de deserción: al cabo de 5 años, los estudiantes que participaron en el programa completaron alrededor del 15% más de escolaridad. Además, muchos estudiantes de escuelas alejadas se pasaron a las escuelas del programa para aprovechar sus beneficios. El resultado fue un incremento del 50% en el tamaño de los cursos —incremento que no parece haber ahuyentado a los padres ni conducido a un impacto negativo mensurable en las calificaciones de los exámenes. Esto, como mínimo, sugiere que una reasignación del presupuesto educativo —mayor tamaño del curso y el consecuente ahorro utilizado para pagar los insumos del programa— puede elevar la participación en la escuela sin ningún costo en términos de calidad.<sup>25</sup>

También se ha demostrado que eliminar las tarifas para el usuario en las escuelas básicas impulsa la matrícula estudiantil, pero la calidad puede verse comprometida si las escuelas no disponen de fuentes alternativas confiables de financiación (recuadro 7.2). Tanto en Tanzania como en Uganda, la eliminación de las tarifas escolares se convirtió en un problema importante de política cuando la población pudo expresar su descontento, ayudada por el proceso democrático, una sociedad civil activa y (en Tanzania) el proceso del documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza.

En algunos casos puede haber necesidad de ir más allá de la remoción de los costos financieros directos de la escuela para inducir a los padres pobres a matricular a sus hijos. Esto podría cumplirse proveyendo TCE y comidas gratuitas. Los programas de TCE hacen pagos a las familias pobres, normalmente a las madres, con la condición de que los niños asistan regularmente a la escuela. Estos programas pueden considerarse como compensadores del costo de oportunidad de la escuela para las familias pobres y representan un método para enfrentar las fallas de los mercados de crédito y la agencia imperfecta de los padres. Muchos de los programas de “efectivo a cambio de asistencia a la escuela” son grandes, así que representan el compromiso de recursos públicos significativos. Los más grandes son Oportunidades (antes PROGRESA) en México, Bolsa Escola en Brasil, y el Programa de Alimentos a Cambio de Educación en Bangladesh.<sup>26</sup>

Los presupuestos asignados a estos programas oscilan entre apenas por debajo del 1% del gasto gubernamental actual en Brasil y más del 5% en Bangladesh. Estas sumas significativas, aunque no prohibitivas, podrían generarse mediante ahorros en otros gastos, como subsidios regresivos para los servicios públicos, incluida la educación terciaria. Queda un interrogante acerca de qué tan efectivos económicamente son los

### RECUADRO 7.2 *Tarifas escolares, ¿instrumento de exclusión o de responsabilidad?*

Hay dos escuelas de pensamiento con respecto a las tarifas escolares. Unos sostienen que las tarifas disuaden a las familias pobres de enviar a sus hijos a la escuela. Incluso montos nominalmente pequeños pueden constituir una gran porción del ingreso de los hogares pobres, y éstos se suman a los beneficios que dejan de percibir, derivados de la contribución de los niños al negocio familiar o a las labores domésticas. Los costos escolares suelen figurar en las respuestas de los padres sobre limitaciones para la matrícula, y la eliminación de las tarifas parece haber producido un gran incremento de la matrícula en varios países, entre ellos Kenia, Tanzania, Uganda, y Vietnam. Otros ven las tarifas para el usuario como una herramienta importante de responsabilidad, como un mecanismo para empoderar a los padres para que exijan a las escuelas servicios de calidad, y señalan estudios que muestran la disposición, incluso de hogares pobres, a pagar servicios de buena calidad. En simpatía con los argumentos a favor de la mayor responsabilidad, nosotros defendemos la eliminación de las tarifas para el usuario cuando el impacto fiscal de los ingresos a los que el usuario tiene que renunciar puede manejarse sin grandes costos en eficiencia y sin recortes perjudiciales del gasto. Los aspectos deseables de poder y responsabilidad de las tarifas escolares pueden aprovecharse igualmente o mejor mediante la contribución con mano de obra para mejoras escolares, o trabajando en comités asesores de padres-maestros. Esas tarifas en especie son más económicas para los padres y los compromete más cabalmente en la toma de decisiones de la escuela.

programas en expansión de la educación: la respuesta depende de qué tanto éxito tengan en llegar a los hogares que, de no contar con las transferencias, no participarían en el sistema escolar.

Una evaluación cuidadosa de PROGRESA reveló un incremento promedio de la matrícula del 3,4% para todos los estudiantes de los grados primero a octavo, siendo el incremento más grande (del 14,8%) el correspondiente a las niñas que terminaron el sexto grado.<sup>27</sup> Morley y Coady (2003) estiman una tasa interna de retorno del programa (teniendo en cuenta el costo de las donaciones) del 8% al año y reportan que las transferencias son 10 veces más efectivas económicamente que la construcción de escuelas. Sin embargo, De Janvry y Sadoulet (2004) encuentran que casi todos los beneficios del programa los reciben aquellos que de todos modos habrían asistido a la escuela. Ellos sugieren calibrar las transferencias para incrementar la eficiencia del programa —por ejemplo, mediante mayores transferencias para el hijo mayor, para niños cuyo padre sea un nativo, o para niños, y especialmente niñas, que vivan en pueblos rurales carentes de escuela secundaria.

**Cobertura de grupos excluidos.** Las escuelas que tienen provisiones suficientes y maestros bien entrenados y motivados, que son responsables del aprendizaje que generan, son buenas para todos. Pero puede necesitarse apoyo adicional para mejorar el acceso para grupos excluidos, como niños discapacitados, niñas y grupos indígenas.

Incluir a los niños discapacitados es posible a un costo relativamente modesto. En Uruguay, se conceden donaciones de hasta US\$3.000 a las escuelas que presenten propuestas para cubrir a los niños discapacitados. En dos años desde que se creó el fondo, al 6% de las escuelas uruguayas se les han concedido donaciones para cubrir los gastos de adaptación de materiales, equipo e infraestructura escolares, y para entrenar a los maestros en métodos pedagógicos apropiados.

Mejorar la equidad de género en el acceso a la escuela suele exigir provisiones especiales para las niñas, especialmente niñas mayores.<sup>28</sup> Donaciones específicas para niñas han sido efectivas en Bangladesh y

México. Otras mejoras estructurales, incluidos muros de encerramiento, sesiones flexibles o dobles cuando se comparte una instalación con niños varones, y quizá incluso escuelas para un solo sexo, pueden aliviar las preocupaciones de los padres acerca de la privacidad y la seguridad de las niñas. Es importante que las escuelas minen, en vez de destacar, los estereotipos y el tratamiento desigual para las mujeres —y que se guarden de dar a los varones más recursos, liderazgo y atención. Las maestras son modelos de un buen papel para varones y niñas; incluso mujeres jóvenes pueden ser maestras efectivas, siempre que tengan entrenamiento, respaldo y un currículo programado. Los gobiernos podrían considerar la posibilidad de establecer metas nacionales de contratación de mujeres y ser flexibles con las exigencias de edad y educación para las maestras (y proveerles al mismo tiempo entrenamiento adecuado estando en servicio).<sup>29</sup>

Para expandir el acceso para los grupos étnicos, los maestros o asistentes de maestros del grupo étnico objetivo son una ayuda particularmente buena por su habilidad para conectarse con los estudiantes como modelos poderosos de su papel. Las escuelas bilingües también han sido efectivas. En Malí, los programas bilingües estuvieron asociados con grandes descensos de la deserción y la repetición, y los estudiantes del campo superaron en puntaje a los urbanos. En México, la orientación hacia objetivos geográficos en el marco de PROGRESA (hoy Oportunidades) condujo a la participación relativamente alta de nativos (pero no de los de las áreas más remotas y carentes de escuelas).<sup>30</sup> Un enfoque innovador para estimular la asistencia de niños del Programa Roma en Vidin, Bulgaria, parece haber rendido frutos (recuadro 7.3).

### Mejoramiento de la calidad

*Mejor calidad para todos.* Expandir el acceso a la educación básica es necesario pero no suficiente; la calidad de la educación tiene peso para las oportunidades. Pero incluso niños de medianos ingresos se desempeñan muchísimo peor que el promedio de la OCDE en pruebas internacionales de logros de aprendizaje, lo que sugiere que mucho de lo que se aprende en la escuela no prepara a los niños para ser adultos productivos, por no hablar de los rigores de la competencia que enfrentarán en el mercado laboral global.<sup>31</sup> El déficit de calidad indudablemente es mayor para los niños de las familias más pobres, porque los mejor librados

pueden asistir a mejores escuelas públicas o dejar el sistema escolar y optar por la escuela privada.

Con base en los resultados de una prueba internacional estandarizada de logros —el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS)—, Pritchett (2004a) estima que una mayoría abrumadora de niños entre 15 y 19 años de edad carece de educación (al no haber completado el grado noveno o haber tenido mal desempeño en la TIMSS) en 5 países de medianos ingresos sobre los que hay datos disponibles (gráfico 7.4).<sup>32</sup> Pero el problema de la matrícula sigue siendo grande solamente en Marruecos. Indonesia y Turquía tienen dificultades de retención en la escuela secundaria; en Colombia, Marruecos y Filipinas tres de cada cuatro niños que han terminado el grado noveno, no han logrado aprender lo suficiente.

¿Cómo pueden los países mejorar los resultados de aprendizaje básico para todos? Sabemos muy bien por un gran número de estudios que han tratado de explicar la “producción” de rendimiento escolar, que un mayor gasto público no siempre se traduce en mejor aprendizaje por parte de los estudiantes.<sup>33</sup> Un estudio reciente que analiza los determinantes del desempeño estudiantil en el TIMSS —utilizando datos de más de 260.000 estudiantes de 6.000 escuelas en 39 países— revela que el gasto en educación (gasto por estudiante, tamaño del curso, razón de estudiantes-maestro), ya sea a nivel de escuela o de país, no tiene ningún impacto positivo sobre el desempeño estudiantil. Entre los factores a nivel de escuela, los únicos que tienen un impacto significativo sobre el desempeño estudiantil son el material educativo y los maestros que tienen una adecuada educación formal.<sup>34</sup>

Estos resultados los confirman varios estudios cuidadosos a nivel micro. Desde 1996, un grupo de investigadores que trabaja con una ONG, la Internacional Chirsteljik Steunfonds Africa ha participado en el diseño y evaluación de una serie de experimentos aleatorios para mejorar el rendimiento en aprendizaje en el distrito rural de Busia, en Kenia. Los resultados indican que la acrecentada disponibilidad de libros de texto ayuda a mejorar las calificaciones de exámenes, pero solamente entre los estudiantes de mejor desempeño, y que los premios para maestros, basados en el desempeño, mejoran inicialmente las calificaciones en los exámenes, pero los logros se disipan posteriormente. Lo que sí funciona para elevar los puntajes son las becas por méritos para niñas de 13 a 15 años —con efectos positivos también en el aprendizaje de los varones,

#### RECUADRO 7.3 *Desagregación de las escuelas Roma en Bulgaria: el modelo de Vidin*

En Vidin, el Instituto Sociedad Abierta y la ONG del asentamiento Roma, conocida por sus iniciales DROM, han estado colaborando para integrar a los estudiantes de Roma a la gran corriente del sistema escolar. Vidin es un municipio de 85.000 habitantes en el noroeste de Bulgaria, y el 6% de su población fue identificado como Roma en el censo de 1992. En el año escolar 2000–01, 460 estudiantes de Roma, es decir la mitad de los niños en edad de ir a la escuela, se matricularon en la gran corriente del sistema escolar. A éstos los llevan en bus del asentamiento a la escuela y viceversa. Y monitores de Roma interactúan con los padres y la escuela para estimular la asistencia. Los estudiantes de bajos ingresos reciben también zapatos y almuerzos escolares, almuerzos que se les dan en el bus para reducir el estigma de recibirlos en la escuela.

Mientras preparaba el programa, DROM fue puerta a puerta por el asentamiento Roma y buscó

el apoyo de las escuelas, el alcalde y los medios. El proyecto finalmente obtuvo el apoyo de todos los grupos de interés, excepto del alcalde quien, en todo caso, accedió a no bloquearlo. DROM invitó a las 6 escuelas principales de Vidin a presentar por televisión el programa, la filosofía del mismo, y a los maestros. Los padres de Roma seleccionaron entonces una escuela para sus hijos. Esta fue la primera vez que las autoridades les solicitaron sus puntos de vista.

Al final del primer semestre, la asistencia era del 100%, y los promedios del primer período para el último grado fueron idénticos a los de los alumnos ajenos a Roma. Padres y maestros estuvieron satisfechos, en especial por la ausencia de incidentes reportados de prejuicios anti-Roma. Las autoridades educativas se vieron estimuladas a ensanchar el programa a otras ciudades. Además, 35 de los padres de niños de Roma transportados en bus, volvieron a la escuela a participar en programas de educación de

adultos, y tres adolescentes que habían desertado en el tercer grado pidieron unirse al programa, lo que hizo que los maestros trabajaran horas extras con ellos. Del lado negativo, 24 alumnos perdieron una o más materias y tres se salieron del programa.

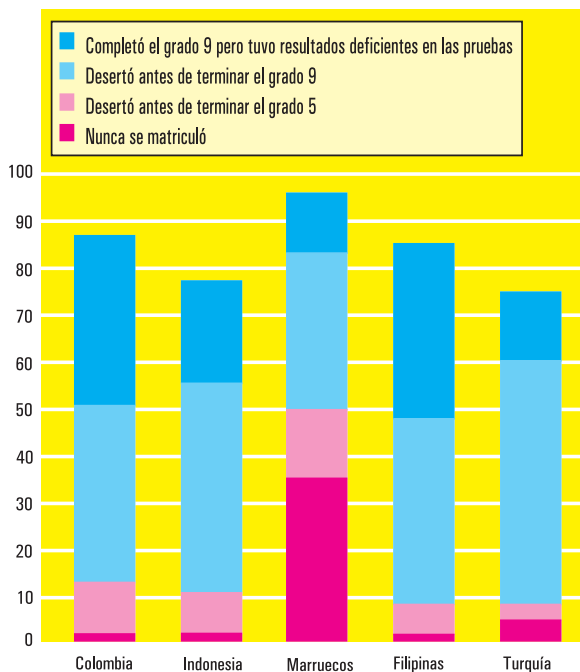
El éxito es atribuible a tres factores principales. En primer lugar, los padres sienten que sus hijos están protegidos de prejuicios, porque son transportados en bus y controlados a todo lo largo del día por los adultos de Roma. En segundo lugar, los monitores de Roma que están en las escuelas aseguran que los niños no son maltratados, fomentan el compromiso paterno y la participación estudiantil en las actividades extracurriculares, y ayudan a los maestros a suavizar las diferencias culturales. En tercer lugar, los niños son felices de estar en escuelas en las que se produce aprendizaje real.

Fuente: Ringold, Orenstein y Wilkens, 2005.



**Gráfico 7.4 Impulsar la matrícula no es suficiente para superar la brecha de aprendizaje**

Como fracción de cohorte



Fuente: Reproducido de Pritchett, 2004a.

Nota: Basado en puntajes TIMSS-R de estudiantes de octavo, en matemáticas en 1999. Para calcular la fracción de estudiantes con puntajes inferiores a 400 —una desviación estándar (100 puntos) por debajo de la mediana de 500 de la OCDE— Pritchett utiliza la media y la desviación estándar del país y asume una distribución normal. Esto supone asumir que los puntajes son aproximadamente constantes a lo largo del tiempo, de modo que la prueba de 1999 representa las cohortes de 15 a 19 años de edad en el año de la encuesta, y que las competencias de octavo y noveno grados serían más o menos similares.

quienes no eran elegibles, y de las niñas que tenían bajas calificaciones previas al examen, quienes no tenían muchas probabilidades de ganar becas. Las becas resultaron ser la intervención económicamente más efectiva de todas las probadas, al lograr los mismos resultados de aprendizaje a menos del 20% del costo de la provisión de libros de texto.<sup>35</sup>

Los resultados subrayan la importancia de combinar gasto adicional (o la clase correcta de gasto) con intervenciones que fortalezcan los incentivos para enseñar y para aprender. Como lo muestra el programa de incentivos para los maestros, el diseño de proyectos —en este caso, el comportamiento recompensado— es importante.<sup>36</sup>

**Mejor calidad para los que están en mayor desventaja.** Muchos de los programas que acabamos de discutir se concentran en mejorar el desempeño a nivel escolar. ¿Qué decir de mejorar los resultados de aprendizaje para estudiantes en desventaja o de bajo desempeño? El programa de becas por mérito para niñas de 13 a 15 años en la Kenia rural, ya mencionado, es uno de esos ejemplos. El programa Balsakhi en India —un programa a gran escala de educación remedial— representa otro enfoque altamente satisfactorio y económicamente efectivo para dar impulso a los estudiantes de desempeño deficiente (recuadro 7.4). Debido a que los niños de más baja habilidad registraron las máximas ganancias en puntajes de exámenes, el programa tuvo un efecto igualador en logro estudiantil.

Muchos países agrupan a los estudiantes por habilidades similares desde el punto de vista de la eficiencia. No obstante, hallazgos recientes

#### RECUADRO 7.4 *Remedio a la educación: el programa Balsakhi en India*

Balsakhi es un programa a gran escala de educación remedial, implementado actualmente por una ONG —Pratham— en colaboración con el gobierno, en 20 ciudades hindúes. Pratham contrata mujeres jóvenes de la comunidad, para alfabetización y enseñanza de las destrezas matemáticas básicas a los niños que llegan al tercer o cuarto grado sin dominar esos conocimientos. A los estudiantes se los retira de las clases regulares durante dos horas de la jornada escolar, para la educación remedial. El programa es económico: US\$5 por niño al año. Fácilmente replicable, se ha expandido rápidamente desde su introducción en Mumbai en 1994 y ahora llega a decenas de miles de estudiantes en las 20 ciudades.

Una reciente evaluación aleatoria de dos años en Mumbai y Vadodara revela que el programa tiene resultados positivos altamente significativos en el aprendizaje estudiantil. En promedio, incrementó el aprendizaje en 0,15 desviaciones estándar durante el primer año y 0,25 durante el segundo. Los máximos logros correspondieron a los niños del nivel más bajo de la distribución; los que estaban en el tercio más bajo alcanzaron 0,20 desviaciones estándar en el primer año y 0,32 en el segundo (para sólo matemáticas, 0,51) los resultados fueron similares en los dos grados y en las dos ciudades. Al margen, la extensión de este programa sería de 12 a 16 veces más efectiva que contratar nuevos maestros.

Fuente: Banerjee y otros, 2004.

en una muestra de 18 a 26 países revelan que esa clase de seguimiento incrementa la desigualdad en la educación, posiblemente al reforzar los efectos del trasfondo familiar, pero no contribuye a mayores niveles promedio de desempeño.<sup>37</sup>

Otra opción para mejorar los resultados de aprendizaje en los niños en desventaja es la provisión de bonos escolares. Hay mucha controversia en torno a los impactos que tienen los programas generalizados de bonos, sobre la equidad y la eficiencia (recuadro 7.5). Pueden ser más prometedores programas de bonos con comprobación previa de medios de vida.<sup>38</sup> Los resultados de un programa de esa naturaleza en Colombia son alentadores. El programa PACES proveyó a más de 125.000 estudiantes de barrios pobres bonos que cubrían cerca de la mitad del costo de las escuelas secundarias privadas; los bonos podían renovarse siempre que los estudiantes mantuvieran un desempeño académico satisfactorio. Una evaluación de este experimento natural aleatorio (los bonos se concedían por lotería) reveló menores tasas de repetición y resultados más altos en las pruebas entre los ganadores de bonos.<sup>39</sup> Pero los programas de bonos dirigidos a una población objetivo pueden ser políticamente difíciles de implementar, lo que hizo que el programa de Colombia se descontinuara.

#### Fortalecimiento de la responsabilidad

Resultados de aprendizaje decepcionantes en muchos países se deben a la combinación de recursos insuficientes y baja sensibilidad y responsabilidad de los sistemas escolares. Consecuentemente, se necesitará que los esfuerzos por mejorar el desempeño escolar se concentren en fortalecer los procesos de responsabilidad: lograr consenso societario sobre la expansión de la educación, enfrentar la captura por parte de intereses creados, y atender a los débiles incentivos para que los proveedores del servicio eleven la calidad de la enseñanza.

Lograr consenso societario sobre la expansión de la educación ayuda a abordar la patología de captura por parte de la élite, por la cual los acaudalados se oponen a que se incremente el gasto en la educación

pública. Históricamente, la expansión del poder de voz en un país ha llevado a un mayor acceso y a mejoras en la calidad de la educación básica, notablemente en Europa y Norteamérica.<sup>43</sup> Transiciones democráticas han impulsado expansiones recientes de la educación básica también en Brasil, Guatemala y Uganda.<sup>44</sup> Pero estos son procesos a largo plazo, y es esencial progresar ahora hacia la atención de las necesidades urgentes de millones de niños en todo el mundo.

Puede progresarse algo haciéndole contrapeso a la acción paralizadora de los grupos de interés sobre las reformas para elevar la equidad, como cuando los sindicatos de maestros bloquean reformas que fortalecerían el vínculo sobre desempeño y responsabilidad.<sup>45</sup> Se pueden derivar utilidades significativas de reformas sistémicas que fortalezcan la responsabilidad desde los clientes y directamente hasta los proveedores de primera línea.<sup>46</sup> Los pasos más decisivos en cualquier reforma de ese tipo son incrementar la responsabilidad de las escuelas por su desempeño y asegurar la disponibilidad de información relevante para hacerle seguimiento al desempeño de las mismas. La responsabilidad por el desempeño también exige autonomía para manejar los resultados. Esto significa delegar responsabilidad y poder para la toma de decisiones al nivel más bajo que sea factible, en consonancia con los incentivos.<sup>47</sup>

Una vez que están bien definidas las responsabilidades del sistema escolar, que los recursos y los poderes de toma de decisiones de los proveedores son congruentes con sus responsabilidades, y que se dispone de la información para rastrear el desempeño, varios mecanismos quedan a disposición para presionar a las escuelas para que entreguen un mejor desempeño. La autonomía escolar, el control comunitario, proveedores no gubernamentales, programas de bonos y reformas del sec-

tor público pueden fortalecer la capacidad de los ciudadanos, las comunidades y las organizaciones para responsabilizar a las escuelas de la entrega de resultados.<sup>48</sup> La experiencia de El Salvador con la reconstrucción de gran parte de su sistema educativo, a raíz de la devastadora Guerra Civil de la década de 1980, es un buen ejemplo de lo que puede realizarse mediante la asociación con las comunidades locales. Como resultado de la mayor participación de los padres, las escuelas de Educo tuvieron rápidos incrementos de la matrícula sin menoscabo de la calidad, un reducido ausentismo entre maestros y estudiantes, y mayores puntajes en matemáticas y lenguaje.

### Hacia una mejor salud para todos

Las grandes desigualdades en el uso de servicios de salud y en los resultados de salud en muchos países en desarrollo, no sólo reflejan diferentes preferencias o necesidades; ellas surgen de limitaciones a la capacidad de los individuos de lograr buena salud (capítulo 2). El ingreso es una restricción importante, especialmente dados los mercados financieros incompletos. La gente de bajos ingresos en todo el mundo tiene peor salud y usa menos los servicios de salud (capítulo 2). Etnia, raza y ubicación también influyen en los resultados finales. Las tasas de mortalidad infantil entre los negros de Sudáfrica son 5,5 veces mayores que las de los blancos; la esperanza de vida al nacer entre los chinos del campo es casi 6 años menor que entre los habitantes urbanos, a la vez que la brecha en esperanza de vida entre las provincias más rica y más pobre de China (Beijing y Guizhou) es de 10 años.<sup>49</sup>

Estas pasmosas diferencias en los resultados finales y en el uso reflejan grandes desigualdades basadas en los grupos, en cuanto a acceso a

#### RECUADRO 7.5 *Bonos escolares: ¿eficientes y equitativos?*

Los programas de bonos escolares incrementan el poder de los padres para escoger escuelas para sus hijos. El gobierno da a los padres un bono, el cual (al menos en teoría) es válido para el plantel que ellos escojan, sea público o privado. La expectativa es que la competencia entre establecimientos escolares y la disponibilidad de recursos públicos para acceder a escuelas privadas, mejoren la eficiencia general del sistema escolar y el logro estudiantil. Pero la investigación sobre los impactos de los bonos no ha producido resultados definitivos ni que permitan generalizar —en gran medida debido a desafíos metodológicos y a las diferencias en el diseño específico y en el contexto institucional de diversas reformas. El diseño puede variar de acuerdo con el valor del bono, el grupo de estudiantes elegibles, el que las escuelas puedan o no cobrar más que el valor del bono, y regulaciones que gobiernan la elección de plantel (por ejemplo si las instituciones de religiosos son elegibles o no). El manejo institucional, el control burocrático, el gobierno de las escuelas públicas y la supervisión de las escuelas privadas elegibles también varían e influyen en los resultados de los programas.<sup>40</sup>

Chile tiene más de 20 años de experiencia con programas de bonos a gran escala. Sin embargo, el análisis detallado de los efectos de la competencia sobre la calidad escolar en el país no ha llevado a un consenso acerca del impacto. En Estados Unidos, un estudio encontró que la competencia mejoraba el logro en la ciudad de Milwaukee, en tanto que otro no halló ningún impacto. Una variación similar se

encuentra en la literatura relacionada sobre el impacto de la escogencia de escuela.<sup>41</sup> La competencia entre escuelas y la elección de escuela implica que las escuelas públicas débiles pierdan estudiantes y puedan verse forzadas a cerrar. Las exitosas tendrán que ampliarse, o tendrán que construirse escuelas nuevas —y presumiblemente más efectivas. Un cambio institucional de esa naturaleza presenta obstáculos políticos, técnicos y administrativos considerables. Los obstáculos son particularmente agudos en el marco de un programa universal de bonos que permite una gran migración de estudiantes.

También hacen falta evidencias sólidas de las diferencias de productividad entre las escuelas públicas y las privadas. Pensemos de nuevo en Chile, cuyo programa de bonos generó un gran número de nuevas escuelas privadas seculares que operaban paralelamente a escuelas católicas más establecidas. Un análisis de los datos chilenos sobre logros en el cuarto grado, mostró que las escuelas católicas alcanzaban mayores logros que las públicas en matemáticas y español, en tanto que las privadas seculares tenían logros más bajos. Otro estudio encontró que la elección irrestricta de escuela a nivel nacional tuvo como resultado el vuelo de la clase media chilena hacia las escuelas privadas, pero sin ganancias en logros.<sup>42</sup>

Las evidencias sobre los efectos de pares que podrían influenciar el logro estudiantil, tampoco son

concluyentes. No es claro si los efectos de pares son lineales, lo que significa que las ganancias para los estudiantes que pasan a un grupo de pares de mayor calidad son contrarrestadas por las pérdidas ya sea para sus nuevos compañeros de clase o para los antiguos; o no lineales, lo que significa, por ejemplo, que los efectos positivos de pares pueden beneficiar desproporcionadamente a estudiantes de bajo estatus socioeconómico.

A la vez que los impactos sobre la eficiencia son ambiguos, hay razones para ser precavidos acerca de los efectos de equidad de los programas universales de bonos. Éstos podrían conducir a una mayor estratificación racial o socioeconómica de las escuelas, a medida que los padres buscan mejorar la calidad de los pares de sus hijos (es el caso del vuelo de la clase media en Chile). Tal estratificación podría ocurrir si a todos los padres se les dieran bonos y las familias de bajos ingresos estuvieran en una posición menos favorable para ejercer la elección, debido a falta de información, a costos de transporte prohibitivos o a tarifas extras. Los estudiantes en desventaja sencillamente se concentrarían más en escuelas de baja calidad. Haciendo eco a preocupaciones similares, un estudio reciente concluye que, en Estados Unidos, “un programa universal de bonos a gran escala no generaría ganancias sustanciales en el logro estudiantil general y... bien podría ir en detrimento de muchos estudiantes en desventaja” (Ladd, 2002, 4).

información, instalaciones que tengan estándares razonables de atención, y protección financiera contra riesgos de salud. Una falta de conocimiento sobre higiene, nutrición, disponibilidad de servicios y opciones de tratamiento, particularmente entre los que carecen de educación, disminuye la demanda de servicios de salud. Dentro del hogar, algunos miembros de la familia tienen menos voz (las mujeres y los niños) y esto puede afectar el nivel de los recursos utilizados para su bien. Las clínicas de salud, especialmente en áreas pobres y remotas, suelen ser inaccesibles, tienen altas tasas de ausentismo, y baja calidad y sensibilidad frente a los clientes. Finalmente, la enfermedad es en verdad una carga para la gente pobre, pero también calamidades catastróficas para la salud pueden tener consecuencias catastróficas para los no tan pobres, principalmente por la pérdida de ingresos, pero también debido a altos desembolsos para servicios de salud.

Estas grandes disparidades entre grupos en cuanto a los resultados finales en salud no son equitativas, ya que suponen oportunidades muy diferentes de llevar una vida productiva. Y debido a que suelen provenir de fallas en los mercados y fallas de agencia, reducir estas disparidades tendría grandes beneficios en eficiencia y productividad. Aquí nos concentramos en formas de nivelar el campo de juego para alcanzar buena salud, fomentando el conocimiento de las personas acerca de las prácticas y servicios básicos de salud, expandiendo su acceso a servicios posibles de pagar, y elevando la responsabilidad de los proveedores.

### *Expansión del conocimiento*

Las bajas inversiones en salud por parte de los pacientes pueden reflejar una falta de conocimiento y de agencia, así como problemas de incentivos dentro del hogar y también falta de recursos. La falta de conocimiento puede hacer que la gente se abstenga de buscar atención cuando la necesita, aunque el precio no sea un problema. Como lo muestra el capítulo 5, cuando se ofreció gratuitamente medicina para desparasitar a los niños en Kenia, la tasa de aceptación fue apenas del 57%. Similarmente, en Bolivia muchos bebés pobres no son recibidos por un asistente entrenado, aun cuando las madres son elegibles para atención gratuita. En India, el 60% de los niños no ha sido cabalmente inmunizado, pese a que la vacunación es gratuita; las madres citaron la ignorancia de los beneficios de la vacunación y la falta de conocimiento de la ubicación de clínicas, como las principales razones por las cuales sus hijos no estaban inmunizados.

La falta de conocimiento también puede llevar a la gente a pagar por atención inapropiada. Proveedores no calificados y faltos de ética pueden prescribir tratamientos excesivos para pacientes que no saben lo que más les conviene. Por ejemplo, en vez de la efectiva y económica terapia de rehidratación oral, en Indonesia un niño pobre recibe más de 4 drogas (a menudo inútiles) por cada ataque de diarrea.<sup>50</sup>

La educación es una forma natural de enfrentar la falta de conocimiento de los pacientes. Elo y Preston (1996) estiman que un año de educación extra a nivel nacional reduce las tasas de mortalidad en cerca del 8% —la mitad directamente y la otra mitad a través de los efectos de los ingresos adicionales por trabajo. La educación femenina es particularmente poderosa. Las madres mejor educadas están asociadas con mejores prácticas de salud infantil, entre ellas el lavado de manos, la disposición apropiada de heces fecales, el cuidado prenatal, la asistencia del parto por personal entrenado, la vacunación y clínicas de control pediátrico.

Los agentes comunitarios de salud también proveen instrucción económicamente efectiva sobre prevención de enfermedades y conducta saludable. Empleando este personal no especializado, muchos países han incrementado el conocimiento del público en general, a bajo costo, como

es el caso del Programa de Salud Familiar de Brasil y de los “coordinadores de madres” de Etiopía, que apoyan el tratamiento de la malaria en casa (recuadro 7.6). Los trabajadores comunitarios de la salud también han ayudado a incrementar el cubrimiento de las poblaciones pobres de manera económicamente efectiva.

Las campañas de información pública pueden mejorar el conocimiento sobre salud, trabajando a través de las clínicas de salud existentes o apuntando directamente a la comunidad. También es posible colaborar con el sector privado en la comercialización de productos socialmente valiosos, como mosquiteros tratados con insecticidas, métodos de purificación de agua, alimentos ricos en vitamina A, y jabón —como en la Iniciativa Centroamericana de Lavado de Manos en Costa Rica, El Salvador, y Guatemala.<sup>51</sup> Campañas por los medios de comunicación también pueden ser efectivas. Por ejemplo, frecuentes transmisiones de mensajes sobre el SIDA en Tailandia, Uganda y Brasil, fueron un elemento clave de la campaña para reducir la difusión de la enfermedad. A la campaña por los medios se le acredita la reducción de incidencia del SIDA hasta el punto en que el país ahora puede considerar un programa de tratamiento fiscalmente viable para los pacientes con SIDA.<sup>52</sup>

Pero ni la información ni los servicios gratuitos pueden ser suficientes para fomentar el uso de los servicios entre los menos empoderados o los que carecen de poder de voz. Suele considerarse que la salud materna e infantil amerita intervención adicional. Mediante transferencias adicionales, el programa de México PROGRESA (hoy Oportunidades) fue diseñado para estimular a las mujeres a asistir a citas clínicas pre y posnatales, y a llevar a sus niños a vacunación y a control de su crecimiento. El programa vio un incremento del 8% en las visitas de madres a las clínicas durante su primer trimestre de embarazo, lo que condujo a un descenso del 25% en la incidencia de enfermedades en los recién nacidos y a un incremento del 16% en la tasa de crecimiento anual de los niños de 1 a 3 años de edad. Un aspecto importante del diseño del programa es la transferencia de fondos a las mujeres. Pese a que el programa les demanda más tiempo a las madres, las participantes sienten que los beneficios bien valen la pena. Las mujeres reportaron también que sentían más autoconfianza y tenían más control sobre los recursos del hogar y sobre su tiempo y sus desplazamientos. Programas similares están proveyendo servicios de atención materno-infantil en Brasil, Colombia y Nicaragua.<sup>53</sup>

### *Expansión del acceso*

El acceso a instalaciones de salud de calidad sigue siendo un problema en muchas áreas; a menudo impone una mayor carga a los habitantes

#### **RECUADRO 7.6 Trabajo con las madres para tratar la malaria**

La malaria mata anualmente cerca de un millón de niños en África. Empoderar a las madres para realizar las acciones para tratar a sus hijos en casa puede ser altamente efectivo para reducir la mortalidad. La región Tigray de Etiopía entrenó “madres coordinadoras”, quienes fueron seleccionadas de entre los miembros de la comunidad para educar a otras madres acerca de los síntomas de la fiebre y la malaria. Se dotó a las madres de cloroquina e información sobre la forma de administrar la droga, a un costo de US\$0,08 por dosis de tratamiento por niño. Educando a las madres, Tigray dio tratamiento rápido y efectivo sin forzar al desplazamiento del niño, lo que redujo en un 40% la mortalidad de los menores de 5 años y alivió la carga de casos severos de malaria para los hospitales.

Fuente: Banco Mundial, 2004k.

del campo, debido a los costos adicionales de tiempo de viaje y hospedaje. Los habitantes de las ciudades tienen más a la mano los centros de salud. En Burundi, el 98% de la población urbana estaba a no más de una hora de un centro de salud, mientras que sólo el 65% de la población rural lo estaba. Incluso dentro de las áreas rurales hay gran variación. Solamente la mitad de los nigerianos campesinos más pobres estaban a no más de una hora de una clínica, mientras que el 84% de los más ricos lo estaban.

Aun cuando las instalaciones de salud sean accesibles, varían enormemente en calidad. Algunas tienen en su inventario medicinas y drogas, son dirigidas por personal bien motivado y entrenado y son bien mantenidas. Pero muchas no. A menudo se dilapidan, rara vez tienen medicinas en su inventario y son dirigidas por personal médico deficientemente entrenado y rudo, el cual frecuentemente falta al trabajo. Suele ser precisamente la gente que está en desventaja material la que tiene que luchar con instalaciones de salud de mala calidad e inaccesibles. Las minorías étnicas a menudo salen aún peor libradas en cuanto a la calidad de los servicios de salud que reciben (recuadro 7.7).

Un obstáculo importante para la prestación de servicios equitativos de salud en cualquier parte, es la dificultad de incentivar a médicos formados en medios urbanos para que trabajen en áreas pobres. Chile, México y Tailandia han utilizado incentivos financieros y de otros tipos para alentar a personal calificado para que trabaje en áreas rurales.<sup>55</sup> En

Indonesia, los médicos tenían que cumplir un servicio obligatorio en centros de salud antes de que pudieran obtener un puesto lucrativo en el servicio civil. El servicio obligatorio era por 5 años, incluidos períodos más cortos de trabajo en provincias remotas. De 1985 a 1994 este sistema incrementó el número de médicos en los centros de salud en un 97% en promedio, con aumentos de más del 200% en las provincias más remotas.<sup>56</sup>

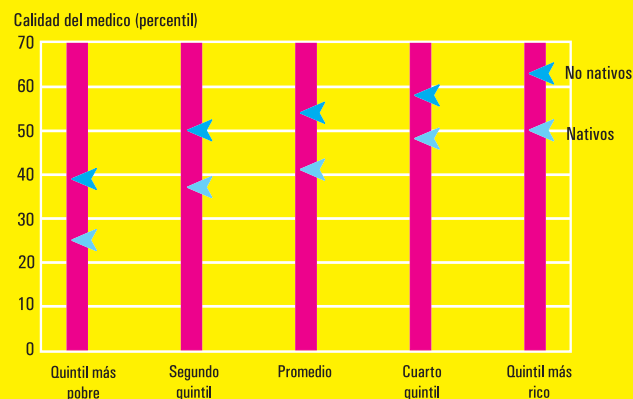
Expandir la infraestructura rural de salud y proveer incentivos para que los médicos trabajen en áreas pobres, puede no ser económicamente factible para muchos países pobres. Pero hay otros métodos para reducir los costos indirectos (de transporte y tiempo gastado en desplazamientos) y el aislamiento médico de las comunidades pobres. Clínicas ambulatorias de extensión visitan áreas escasamente pobladas en Afganistán, Somalia y Túnez, para proveer atención a nivel local y ofrecer transporte a instalaciones mejor equipadas siempre que se requiera. Bangladesh, Cuba, Gambia, India y Madagascar tienen trabajadores comunitarios de la salud entrenados para expandir la entrega de un amplio rango de servicios, incluidos prevención de la malaria, vacunaciones, planificación familiar, tratamiento de pacientes con tuberculosis, visitas domiciliarias y atención neonatal. A menudo los resultados han sido un incremento sustancial del cubrimiento y mejoras mensurables de los resultados finales, a costos unitarios mucho más bajos. Mediante un programa de trabajadores de la salud de pueblos rurales que controla el peso y la salud de los infantes durante el primer mes de vida, en Maharashtra, India, la mortalidad infantil rural se redujo a la mitad, de 75,5 a 38,8 por mil nacidos vivos entre 1995 y 1998.<sup>57</sup>

Otros programas de gran alcance se concentran en la salud materna y el alumbramiento seguro. Al poner ampliamente a disposición parteras profesionales y parteras-enfermeras supervisoras en las áreas rurales, Malasia y Sri Lanka redujeron radicalmente las tasas de mortalidad materna (recuadro 7.8). En Bolivia, las madres cuyos embarazos son de alto riesgo, son transportadas a clínicas más grandes unos días antes de la fecha señalada; en Sri Lanka las recogen vehículos despachados por radio.

#### RECUADRO 7.7 *Los pobres y las minorías étnicas reciben atención de menor calidad*

Nuevos estudios de India, Indonesia, México y Tanzania demuestran que los pobres reciben sistemáticamente atención de menor calidad de los proveedores tanto privados como públicos.<sup>54</sup> Esta situación suele ser peor para las minorías étnicas. Evidencias de México sugieren que, incluso en pueblos rurales pobres, hay una diferencia en la calidad de la atención entre los ricos y los pobres y entre los nativos y los no nativos. Entre el quintil más pobre de la población mexicana, las mujeres nativas reciben atención prenatal de doctores cuyo rango de calidad se ubica apenas en el percentil 25, en tanto que mujeres no nativas igualmente pobres reciben una atención que corresponde al percentil 40 en calidad. El quintil más acaudalado está mucho mejor librado, pero incluso entre los ricos, los nativos reciben una atención peor que los no nativos, lo que sugiere que puede haber en juego prácticas discriminatorias o barreras culturales (ver gráfico enseguida).

#### Los nativos mexicanos reciben atención de menor calidad, independientemente de los ingresos



Fuente: Barber, Bertozzi y Gertler, 2005.

#### Financiación de atención económicamente al alcance

Para los consumidores, los sistemas de financiación de servicios de salud tienen dos metas: acceso económicamente al alcance, a un paquete básico, y protección financiera en caso de costos catastróficos por enfermedad. El caso clásico de intervención gubernamental (subsidios públicos) se da cuando el beneficio total de un "tratamiento" recae no solamente sobre el individuo sino que también se extiende a la comunidad en general. Las intervenciones para evitar la expansión de la malaria caen dentro de esta categoría. Un programa de distribución de mosquiteros —con la participación de la Cruz Roja y ministerios nacionales de salud— incrementó su uso entre el quintil más pobre, del 3% a cerca del 60% en un distrito del norte de Ghana, y del 18 al 82% en 5 distritos rurales de Zambia.<sup>58</sup> Igualmente meritorias son las vacunaciones, el control de vectores y las intervenciones contra la tuberculosis, el VIH/SIDA y otras enfermedades contagiosas.

Pero el fundamento para la intervención gubernamental va más allá de estas razones de salud pública aceptadas por todos: otra justificación importante es la desigualdad en el acceso a protección financiera contra riesgos de salud, basada en riqueza, etnia y ubicación. En los países de bajos ingresos, el pago directo es la forma dominante de financiación de los servicios de salud. Pero limitaciones de liquidez y mercados de crédito imperfectos suelen hacer que los pagos directos sean más difíciles para los pobres, lo que reduce sus tasas de uso, y su salud y productividad.

**RECUADRO 7.8** *Mejor salud materna en Malasia y Sri Lanka*

Pese a las enormes mejoras en salud, supervivencia y fertilidad en todo el mundo durante las últimas décadas, la mortalidad materna global no ha disminuido significativamente. Sri Lanka y Malasia son dos excepciones. En Sri Lanka la razón de mortalidad materna –número de madres que mueren por 100.000 nacidos vivos– bajó de 2.136 en 1930 a 24 en 1996. En Malasia, bajó de 1.085 en 1933 a sólo 19 en 1997. ¿Qué puede explicar este impresionante descenso? El mejoramiento del acceso para las comunidades rurales y en desventaja fue una parte importante de la estrategia en ambos países.

Sri Lanka y Malasia pusieron ampliamente a disposición parteras competentes y profesionales, y parteras-enfermeras supervisoras en las áreas rurales. Las parteras asistían alumbramientos en las casas y en pequeños hospitales rurales, y practicaban el tratamiento inicial en caso de complicaciones. A ellas se les daba una provisión sostenida de drogas y equipo apropiado y se las apoyaba mediante comunicaciones, transporte y servicios de respaldo. Además de reducir las barreras financieras y geográficas, ellas ayudaron también a superar los obstáculos culturales y las lealtades a prácticas tradicionales. Gracias a que a nivel local se dispuso de parteras y a que ellas fueron bien respetadas, desarrollaron vínculos con las comunidades y asociaciones con los asistentes tradicionales de los partos.

Malasia y Sri Lanka persiguieron otras estrategias complementarias. Se proveyeron transporte (en Malasia) y subsidios de transporte (en Sri Lanka) para visitas de emergencia al hospital. En Malasia, los programas de salud eran parte de esfuerzos de desarrollo rural integrado que incluían inversión en clínicas, y en carreteras y escuelas rurales. Similarmente, en Sri Lanka el gobierno invirtió en educación primaria y secundaria gratuita, servicios de salud gratuitos y subsidios alimentarios para todos los distritos. El concepto era que los servicios básicos de salud actúan en sinergia con la educación y otros tipos de infraestructura. Por ejemplo, mejores vías facilitan llegar a instalaciones rurales de salud y facilitan el transporte para emergencias de obstetricia. Al abordar la multidimensionalidad de la equidad, estos países alcanzaron logros significativos en salud.

De manera que es posible conseguir mejoras radicales en mortalidad materna. Igualmente importante es que las experiencias de Malasia y Sri Lanka muestran que tales mejoras pueden alcanzarse apenas con gastos modestos. Desde la década de 1950, el gasto público en servicios de salud ha oscilado entre el 1,4 y el 1,8% del PIB en Malasia, y el 1,8% en promedio en Sri Lanka, donde el monto del gasto en servicios de salud materno-infantil es de menos del 0,4% del PIB en ambos países. Países con niveles similares tienen gastos en salud significativamente más altos y razones similares, si no mayores, de mortalidad materna.

Fuente: Pathmanathan y otros, 2003.

En Vietnam en 1998, antes del establecimiento del seguro de salud, el 30% del presupuesto de los hogares pobres distinto del de alimentación se gastaba en costos médicos, mientras que solamente el 15% del gasto del quintil más rico de la población estaba relacionado con salud. En Camboya, en 1997 una única hospitalización absorbía el 88% del consumo promedio del hogar, fuera de la alimentación, y para los más pobres el costo era más alto que todo su presupuesto distinto de la alimentación. En las economías en transición de Europa y Asia Central, con el colapso de la medicina prepagada en los años noventa, el gasto por desembolso directo se disparó de modo que llegó a representar hasta el 80% de los recursos de salud en Georgia y Azerbaiyán. En Armenia, el 91% de los pacientes reportó tener que hacer algún pago por servicio recibido.<sup>59</sup> A la vez que el uso de servicios de salud ha caído verticalmente en la región, el colapso del sistema de prepago afecta especialmente a la gente pobre.

La naturaleza regresiva de los pagos por desembolso directo es bien entendida, pero no hay respuestas fáciles, especialmente en los países de

bajos ingresos. Dado lo pequeño del sector formal y la limitada capacidad administrativa, estos países de bajos ingresos tienen una limitada capacidad de movilizar recursos para pagar servicios de salud esenciales y para establecer acopios suficientemente grandes de riesgos. Así, los países en desarrollo enfrentan un trueque difícil entre la provisión de un paquete básico de servicios de salud y extender la protección financiera.<sup>60</sup> Algunas evidencias sugieren que los pobres son más capaces de cubrir problemas de salud de bajo costo y alta frecuencia, que problemas de baja frecuencia y alto costo.<sup>61</sup> Si es así, les serviría más tener protección contra estos problemas de bajo riesgo y alto costo, mediante algún tipo de mecanismo de acopio de riesgos. En todo caso no es tarea fácil cubrir riesgos catastróficos de salud de maneras que lleguen a los pobres.

Reducir los costos inmediatos implica una combinación de acopio de riesgos de salud y prepago –a través de programas de aseguramiento por cuotas, servicios nacionales de salud que sean financiados con ingresos generales, o una mezcla de las dos cosas. En todos los casos, llegar a los pobres exige subsidiar de alguna manera sus costos de servicios médicos, por lo cual es decisivo que haya espacio fiscal y compromiso político. En países de muy bajos ingresos, programas comunitarios de aseguramiento, a veces complementados mediante financiación por ONG o por donantes, pueden proveer alguna protección a un poco de gente, pero en general estos servicios no llegan a los más pobres.

Los programas por cuotas –privados o sociales– operan mejor cuando la participación del mercado laboral formal es alta y la capacidad administrativa es fuerte. Y, debido a que las pólizas y los copagos, por ser muy altos, pueden ser imposibles de pagar, los programas sólo por cuotas generalmente pasan por alto a los pobres. El aseguramiento privado es una parte significativa de los sistemas de financiación de salud en Brasil, Chile, Namibia, Sudáfrica, Estados Unidos, Uruguay y Zimbabue. Pero en los 7 países el seguro privado lo usan los trabajadores del sector formal, lo que deja a los ministerios de salud la provisión de fondos públicos para programas para los pobres y los que no tienen suficiente cobertura.<sup>62</sup>

El seguro social se caracteriza por el cubrimiento obligatorio financiado con impuestos sobre empleo. Los beneficios suelen limitarse a los contribuyentes y los proveedores suelen ser del sector público, aun cuando los proveedores privados sean elegibles. El seguro social tiene el atractivo de generar un gran acopio de riesgos compartidos y, en principio, puede llegar a los pobres mediante subsidio cruzado. Pero cuando el sector formal es pequeño, este potencial es limitado debido a las dificultades de inscribir a una parte suficientemente grande de la población. Esto puede convertir el sistema en un tiquete de acceso privilegiado a servicios de salud para algunos, mientras que el grueso de la población no queda suficientemente cubierto. Por ejemplo, en México el gasto de la seguridad social en salud por persona es 5 veces mayor que lo que gasta el Ministerio de Salud por persona.<sup>63</sup> Y el impuesto sobre nómina que se requiere para el seguro social introduce distorsiones en el mercado laboral, en especial en situaciones caracterizadas por mercados laborales duales.

Los desafíos desde una perspectiva tanto de equidad como de eficiencia son enormes, pero un puñado de países de medianos ingresos ha hecho esfuerzos importantes por hacer que los sistemas de seguro social funcionen. Colombia, por ejemplo, tiene un esquema de subsidio cruzado para los jóvenes, complementado con ingresos generales. El programa ha producido considerables beneficios: mayor cobertura entre los pobres (el 48% en 10 años, a partir del 9%); menores costos de desembolso directo por servicios ambulatorios; grandes incrementos de partos asistidos por médicos (66%) y de atención prenatal entre las mujeres

campesinas (48%); y menores tasas de mortalidad infantil (de 44 por 1.000 nacidos vivos, a 15) entre los asegurados. Pero hay inquietudes acerca de la sostenibilidad del programa, dado su creciente costo fiscal –lo que refleja la dificultad de reformas sistémicas que amenacen los privilegios de intereses establecidos; en este caso los hospitales públicos y la institución de prerreforma de la seguridad social.<sup>64</sup>

Los ministerios de salud de muchos países en desarrollo operan esencialmente como servicios nacionales de salud en los que los insumos del sector salud son de propiedad nacional y se financian con ingresos tributarios generales. Los sistemas que ellos manejan suelen ser ineficientes y no equitativos, lo que refleja limitaciones severas de recursos y capacidad institucional, así como también parcialidad en favor de los acaudalados influyentes. Los servicios tienen la intención de cubrir a todo el mundo, pero elevados pagos por desembolso directo hacen que la gente pobre se abstenga de participar. Los países han ensayado diversos enfoques para aumentar la equidad en el acceso a los servicios de salud que provee el sistema nacional de salud, como la eliminación, para todos, de las tarifas para usuarios, renunciar a las tarifas, o dar bonos a los pobres.

En 2001, Uganda abolió las tarifas para el usuario, para todos. El resultado fue un incremento significativo del uso de los servicios de salud, menor probabilidad de enfermedad y mejores medidas antropométricas, particularmente para los pobres.<sup>65</sup> Pero, de ser efectiva, la eliminación de las tarifas para el usuario puede reducir los recursos para el sector salud y por ende su calidad, a menos que los fondos presupuestarios se complementen para cubrir el déficit. Uganda parece haber evitado una baja en calidad, gracias a un gran incremento del presupuesto de salud que compensó sobradamente la pérdida de ingresos resultante de eliminar el cobro a los usuarios.

Introducido en 2002, el programa tailandés de cubrimiento universal “30 bahts” se propone garantizar servicios de salud para todo ciudadano tailandés. El programa combina esquemas existentes desde antes, dirigidos a los pobres y no asegurados, y asigna recursos presupuestarios a los proveedores, sobre capitación, y cobra solamente un pequeño copago por visita (30 bahts). El Ministerio de Salud Pública sigue siendo un administrador estratégico y financiero central, pero las oficinas de distrito toman las decisiones acerca de la elección de proveedores. El programa ha incrementado marcadamente el uso y el cubrimiento, de manera que tres cuartos del país, aproximadamente, se benefician del mismo y el 95% de la población está totalmente asegurado, todo por un limitado costo presupuestario adicional (recuadro 7.9).

Pero hay amplio acuerdo en que las tasas de capitación existentes son demasiado bajas y el sistema está subfinanciado. Esto ofrece limitados incentivos para que participen proveedores privados y podría conducir a exprimir en exceso a los proveedores públicos, con impactos adversos sobre la calidad.<sup>66</sup> El mayor uso también ha generado tensión en los recursos humanos, con cargas de trabajo mayores (y baja remuneración), que acelera el retiro de médicos del sistema público. Es claro que se necesita tomar en consideración medidas del lado de la oferta, en tándem con reformas financieras de salud para expandir el acceso. De todos modos, los logros han sido considerables y el programa ha expandido el apoyo popular. Tailandia implementó la reforma en gran parte gracias al apoyo popular que las reformas democráticas hicieron posible; también ayudaron inversiones previas en diseño e infraestructura de salud sólidos.

Otros países reducen costos para los pobres mediante programas dirigidos, financiados con ingresos generales. En Armenia, el sistema dirigido de renuncia de tarifas interrumpió la caída del uso de los servicios entre los pobres. Pero en muchos casos, legislación sencilla sobre servicios gratuitos o de precio reducido puede resultar contraproducente, si

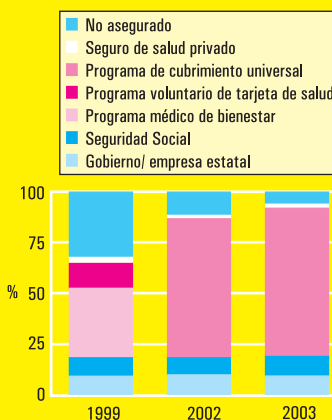
### RECUADRO 7.9 *Mobilización de apoyo para cubrimiento universal en Tailandia*

Con la introducción del programa de cubrimiento universal en 2002, casi la totalidad de la población tailandesa tiene ahora cubrimiento en salud (ver gráfico). Esto fue posible fundamentalmente gracias a que la transición democrática de 1997 trajo consigo un período de mayor poder de voz y apertura, y elevó el perfil político de los intereses de los pobres. La preparación técnica –cuyos detalles de diseño fueron considerados y sujetos a experimentación durante algún tiempo– también ayudó a conseguir apoyo para la reforma, en tanto que inversiones previas en infraestructura para servicios de salud, por las cuales se estableció un centro de salud en casi todos los subdistritos rurales, proveyeron seguridad de éxito en la implementación.

Años de corrupción y de falta de equidad política a principios de la década de 1990, conjuntamente con el período intermedio de gobierno militar que alimentó el descontento social, prepararon el terreno para reformas democráticas y para una constitución liberal en 1977. Dos provisiones de la nueva constitución fueron importantes para las posteriores reformas del sector salud: el principio de equidad en el acceso a los servicios de salud, y el espacio para que la sociedad civil proponga legislación nacional que afecte los derechos de los ciudadanos y el papel del Estado, siempre que la medida tenga 50.000 firmas. En marzo de 2000, casi al mismo tiempo que se completó un estudio de factibilidad para el programa, una red de 11 ONG presentó a consideración del parlamento un proyecto de ley que pedía el cubrimiento universal de los servicios de salud. Entre 1999 y 2001, la prensa también captó el interés del público general y mantuvo el tema en la agenda política destacando las deficiencias del sistema de salud corriente.

Este fomento político atrajo la atención del partido de oposición Thai Rak Thai (TRT). El TRT adoptó la política porque ésta tenía amplio respaldo, era administrativa y técnicamente factible y congruente con la ideología del partido. Efectivamente, el TRT convirtió la crisis financiera de 1997 en una oportunidad, destacando los problemas de salud que la crisis precipitó. A raíz de su arrolladora victoria en 2001, TRT introdujo su propia legislación sobre cubrimiento universal, la cual fue aprobada en noviembre de 2002.

#### Creciente cubrimiento de Tailandia



Fuente: Pitayarangsarit, 2004.

no se tiene buena financiación y acierto en la dirección al objetivo. Los pagos dirigidos, mediante bonos gubernamentales y asociaciones de la sociedad civil con hospitales, pueden ayudar. Bonos emitidos a los pacientes pobres, como el del fondo de SMI para alivio de la pobreza en la provincia china de Yunnan, da a los proveedores mayor seguridad del pago. En Camboya ha surgido una prometedora asociación entre hospitales del gobierno, Médicos sin Fronteras (MSF) y una pequeña ONG local, la cual cubre los derechos de hospital para aquellos que los trabajadores sociales de la ONG local consideran indigentes. Puesto que al

hospital se le paga totalmente, los pacientes pobres reciben el mismo cuidado que los que pueden pagar.<sup>67</sup>

Vietnam introdujo tarjetas de salud para los pobres. Más de 11 millones de 14,3 millones de personas elegibles, se beneficiaron del programa en su primer año de implementación en 2002. Este ya ha incrementado significativamente el flujo de fondos gubernamentales de salud para los pobres y para las áreas predominantemente pobres del país. Pero la financiación por beneficiario se considera inadecuada y los arreglos de costos compartidos probablemente impongan una carga demasiado grande para las poblaciones de regiones más pobres o de minorías étnicas.<sup>68</sup>

Muchos países en desarrollo tienen un sistema mixto en el que coexisten ministerios de salud, aseguramiento privado, seguro social y programas dirigidos, para servir a diferentes segmentos de la población. Estos sistemas multicarriles tienden a fragmentarse, lo cual incrementa los costos administrativos, limita la magnitud del acopio y menoscaba los objetivos tanto de equidad como de eficiencia. El sistema chileno de cubrimiento universal, de dos carriles, ha causado una severa segmentación, por la cual los saludables y ricos están en el programa privado, dejando el programa público sobrecargado con los pobres y enfermos. Chile está tratando de superar esto mediante la creación de un “acopio virtual”, un paquete obligatorio de beneficios básicos comunes, la institución de aseguramiento contra catástrofes, la autorización de portabilidad de los beneficios entre programas, y la iniciación de estándares de calidad mínima y tiempo de espera máximo.

**Seguro de salud con base en la comunidad.** En algunas comunidades pobres que están fuera del alcance de los sistemas nacionales de salud, se han desarrollado programas de seguro de salud con base en la comunidad (SSBC). Las comunidades acopian riesgos de salud mediante contribuciones voluntarias a un fondo local que se usa cuando cualquiera de sus miembros experimenta un golpe en salud. Según los informes, estos programas reducen el gasto por desembolso inmediato e incrementan el uso de los servicios por parte de los miembros, pero generalmente no llegan a los más pobres ni a los grupos socialmente excluidos, o no ofrecen a los miembros suficiente protección contra riesgos financieros. Muchos están limitados por sus reducidos acopios de riesgos, lo que los expone a eventos catastróficos de baja frecuencia pero de alto costo que pueden acabar con el fondo comunitario. Algunas comunidades enfrentan grandes riesgos de salud incrementando el beneficio máximo, como en Camerún. Pero lo hacen limitado el número de reclamaciones por familia a una al año, y exigiendo pólizas altas (lo que prohíbe a los pobres participar).<sup>69</sup>

El solo seguro no es suficiente para el uso equitativo de los servicios. La falta de conocimiento acerca de los beneficios y procesos del programa, e incluso del trámite para presentar reclamaciones a los programas de seguros comunitarios, puede ahuyentar. Los hospitales suelen exigir el pago contra entrega o antes, pero las reclamaciones de seguros no se arreglan sino hasta después, lo que exige a los pacientes un pago inmediato. La asociación de mujeres autoempleadas (SEWA), de India, ha estado buscando remediar dificultades similares que enfrentan en su gran programa de SSBC ya bien establecido. SEWA está ensayando con visitas puerta a puerta con fines instructivos para los miembros, de garantía de reembolso con hospitales seleccionados, y de reembolso a los miembros mientras estén todavía en el hospital.<sup>70</sup>

### **Mejoramiento de los incentivos para los proveedores**

Enfrentar las limitaciones de conocimiento, de acceso y de costo para el usuario es importante, pero no es suficiente para elevar el uso de los

servicios de salud ni los resultados finales. También son importantes las horas de operación, el tiempo de espera, la disposición, competencia e integridad del personal, y la apropiación cultural de los servicios. En todo el mundo abundan las quejas por tratamiento no profesional, abuso y corrupción. El personal médico público que se ausenta con o sin autorización, mina la credibilidad del sector público de salud, eleva los costos para las familias pobres e induce a los pobres a recurrir a proveedores privados, incluidos los curanderos tradicionales. En Bangladesh, esas tasas de ausentismo ascienden al 40% para los médicos de las clínicas más grandes y al 74% para los de subcentros más pequeños que cuentan con un único médico. En términos más generales, la mala entrega de servicios tiene que ver con una administración débil y débiles incentivos dentro del sistema público de salud –respaldo técnico y estructural no efectivo, falta de estructuras de carrera profesional e incentivos financieros inadecuados, todo contribuye. Pero la débil demanda de responsabilidad y calidad del proveedor de servicios también es un problema.<sup>71</sup>

Si se organizan, los ciudadanos y las comunidades pobres pueden tener más voz y mayor poder para influir en los proveedores de salud. Los gobiernos pueden ayudar a respaldar la organización de las comunidades y a elevar la responsabilidad de los proveedores. Eso ayuda a tener objetivos bien definidos para la entrega de servicios de salud, con métricas transparentes para el seguimiento del progreso. Esto permite la supervisión comunitaria de los trabajadores y las instalaciones de salud y, si se da al tiempo con suficiente autonomía de manejo para que los proveedores alcancen los objetivos establecidos, puede conducir a mejores incentivos y responsabilidad de los proveedores.

También se necesita que los gobiernos se comprometan con los proveedores no públicos de servicios de salud: en muchos países, ONG y proveedores privados constituyen una gran parte de la red de salud. Las ONG son particularmente útiles para servir áreas remotas y a poblaciones a las que es difícil llegar: el Comité para el Avance Rural de Bangladesh (BRAC) entrena trabajadores comunitarios para encontrar a los extremadamente pobres que necesitan atención médica urgente. En Jordania, la mitad o más de las consultas externas son para proveedores privados.<sup>72</sup> Muchos proveedores privados ofrecen excelentes servicios, pero algunos no –y diagnostican mal, prescriben mal o prescriben tratamientos excesivos–. En México, incluso mujeres acaudaladas reciben peor atención de proveedores privados que de proveedores públicos (Barber, Bertossi y Gertler, 2005). Sin desalentar indebidamente la beneficiosa empresa privada de salud, los gobiernos necesitan asegurar acreditación y regulación apropiada para los proveedores no públicos.

### **Protección social: manejo de riesgos y provisión de asistencia social**

Las políticas de protección social típicamente se han considerado como una forma de redistribución. Esto ciertamente es importante. Pero trabajos teóricos y empíricos más recientes también destacan un papel decisivo de la protección social en cuanto a mejorar las oportunidades.<sup>73</sup> Como lo mostró el capítulo 5, en los países en desarrollo fallas insidiosas del mercado financiero llevan a riesgos generalizados no asegurados y a limitaciones de crédito. La desigual capacidad de manejar el riesgo significa oportunidades desiguales de comprometerse en actividades riesgosas pero altamente productivas. Las familias pueden enfrentar crisis de maneras que reducen sus oportunidades futuras, como ventas de urgencia u omisión de cuidados médicos, de escuela o de consumo de alimentos. Ayudándoles a manejar los riesgos, los programas de protección social expanden las oportunidades de los pobres y elevan la eficiencia general.

Incluso programas meramente distributivos pueden tener impactos importantes en mejoramiento de las oportunidades. Tomemos el ejemplo de los programas sociales de pensiones en Brasil y Sudáfrica. Estos son simples transferencias dirigidas a los mayores, engranadas estrictamente para evitar la indigencia, pero más allá de eso tienen impactos importantes en bienestar. Mejoran el acceso de los receptores a crédito, gracias a la regularidad del pago de las pensiones, y conducen a mayores inversiones en el capital físico del hogar y en el capital humano de sus hijos y mayores.<sup>74</sup>

Pero los sistemas de protección hacen más que ayudar a los hogares a evitar la indigencia y a expandir sus oportunidades –también pueden ayudar a las sociedades a embarcarse en reformas que, sin ellos, tendrían costos en equidad y políticos insuperables. Reformas deseables por sus impactos benéficos sobre la eficiencia y la posición fiscal del gobierno –como incrementar los precios de utilidad, eliminar los subsidios alimentarios generales, introducir un sistema de pensiones por contribución definida, liberalizar el comercio– pueden no ser políticamente factibles a menos que haya políticas vigentes para compensar a los perdedores. Es importante que la protección social permanente pueda ayudar a reducir la necesidad de programas compensatorios especiales por cada reforma que se haga,<sup>75</sup> lo que es tanto más importante por cuanto dichos programas son difíciles de iniciar y de detener, y no siempre son muy eficientes.

Todo esto confirma que hay una justificación de eficiencia dinámica para la protección social. Pero también hay argumentos de eficiencia importantes en contra de las políticas de transferencia. Los problemas de diseño son de particular interés, porque los programas deficientemente diseñados pueden tener grandes consecuencias negativas sobre la eficiencia. Los impuestos y las contribuciones tienen costos distorsionadores, en especial cuando no están directamente vinculados a los beneficios (*ver*, En foco 5, una discusión sobre políticas tributarias), en tanto que las transferencias pueden empañar los incentivos para el trabajo, reducir los ahorros privados y debilitar los mecanismos informales de aseguramiento. La experiencia de Europa en la segunda mitad de la década de 1900 sugiere que las políticas sociales (y tributarias) bien diseñadas ciertamente pueden ser congruentes con un fuerte crecimiento, gracias a la cuidadosa atención a los impactos sobre la productividad.<sup>76</sup>

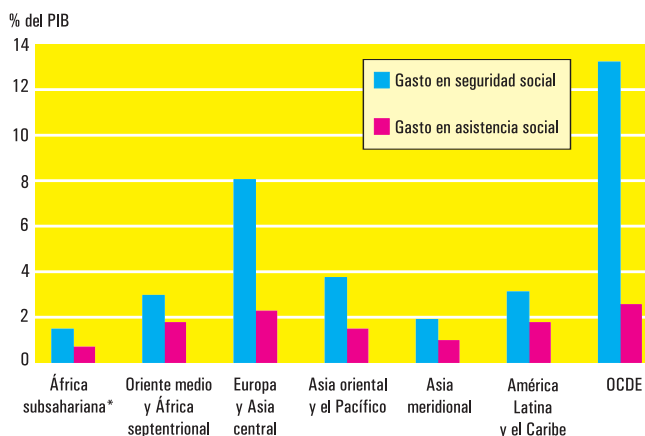
### Las opciones de programas varían por país

La protección social generalmente abarca dos clases de intervenciones:

- Los programas de contribución (seguro social) en los que el foco de atención primordial es el manejo de riesgos, dando fluidez a los ingresos del individuo a lo largo del tiempo y frente a situaciones difíciles. Estos programas suelen acopiar riesgos entre gran cantidad de individuos e incluyen pensiones de vejez y de discapacidad y seguro de salud y de desempleo.
- Las transferencias financiadas con impuestos generales (asistencia social) en las que el foco de atención es la redistribución de los mejor librados hacia los pobres. Éstas incluyen una diversidad de programas en efectivo o en especie dirigidos a los pobres.

Éstas se complementan con regulaciones para el mercado laboral (por ejemplo, sobre contratación y despido de trabajadores), que se discuten en el capítulo 9. Hay gran variación en la proporción del PIB que se gasta en protección social; las regiones más desarrolladas destinan a esto considerables sumas (gráfico 7.5). Casi todos los países gastan más en seguro social que en programas de asistencia social.

**Gráfico 7.5 Casi todos los países gastan más en seguridad social que en asistencia social (% del PIB)**



*Fuente:* Datos sobre 74 países, tomados de las revisiones de Gasto Público y otros trabajos similares del Banco Mundial. Los datos sobre la OCDE fueron tomados de la base de datos de la OCDE sobre Gasto Social.

*Nota:* \* El promedio para África se basa en datos relativos únicamente a dos países. OCDE excluye aquellos miembros de la Organización ya contabilizados en los promedios regionales (como Polonia y México).

No hay consenso acerca del balance apropiado de intervenciones –ni siquiera en países que tienen recursos y capacidad suficientes para implementar cualquier combinación que deseen. Algunos observadores defienden la universalidad de los programas de seguro social, por contraposición a la naturaleza dirigida de los programas de asistencia social que se basan en consideraciones de economía política. Ellos afirman que los programas dirigidos son exclusivistas, por definición, y consecuentemente divisivos.<sup>77</sup> Pero un significativo grupo de países de la OCDE (notablemente Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y Reino Unido) han optado por sistemas que tienen componentes mayores de transferencias dirigidas y programas menos generosos o menos universales.<sup>78</sup>

Muchos países en desarrollo enfrentan limitaciones para la escogencia de sistemas, debido a su limitada capacidad fiscal y administrativa. Muchos países pobres e incluso de medianos ingresos carecen de la sofisticación administrativa y de los niveles de urbanización y de empleo formal necesarios para administrar un programa de seguro social, y elevados impuestos para seguro social han segmentado el mercado laboral y estimulado la informalidad.

¿Cuáles son entonces las opciones para los muchos países en desarrollo que están lejos de poder alcanzar sistemas de seguro social universal? Hay un amplio rango de programas de asistencia social, cada uno diferente por los grupos a los que sirve, los requerimientos administrativos, los beneficios complementarios, los efectos de incentivo y los factores políticos (cuadro 7.1). Una mezcla sensata de estos programas normalmente puede resultar en un sistema de protección social que cubra a los grupos apropiados con instrumentos factibles. La mezcla de programas seleccionados y sus características específicas dependerán del contexto, es decir, de los riesgos que se enfrenten, el nivel de urbanización, la estructura de edades, el tamaño del sector formal, la capacidad administrativa, y las políticas sociales complementarias y los factores socioculturales o políticos.

Enseguida comentamos programas para cuatro grupos básicos:

- Los trabajadores pobres
- Los jóvenes que no trabajan



Cuadro 7.1 Ejemplos de programas de protección social

Grupo servido	Seguridad Social	Red de seguridad	Regulación complementaria del mercado laboral
Trabajadores pobres o desempleados	Seguro de desempleo	Transferencias – Programas de obras públicas – Subsidios generales de alimentos, servicios públicos o vivienda	Leyes sobre salario mínimo – Pago de indemnización por despido
Niños no trabajadores	Subsidios familiares universal por hijos – Subsidios de maternidad	Subsidios por hijos, previa comprobación de medios de vida – Transferencias vinculadas a programas MCH – Alimentación escolar – Transferencias condicionales de efectivo	Leyes sobre trabajo infantil
Ancianos no trabajadores	Pensiones de retiro	Transferencias – Pensiones sociales	Edad de retiro
Grupos especiales	Seguro de invalidez para discapacitados	Transferencias	Acción afirmativa para minorías

- Los mayores que no trabajan
- Grupos vulnerables especiales.

En muchos casos, los dos últimos grupos son parte de hogares que pueden beneficiarse de programas dirigidos a los trabajadores pobres. De manera que mientras más comprensivos sean los programas para el primer grupo, menor es la necesidad de programas para los dos últimos, y más reducidos y más concentrados serán éstos.

### Programas para los trabajadores pobres

Casi toda la gente, especialmente los pobres, depende de los ingresos de trabajo como medio de vida, muchos en el sector informal, a través de agricultura de subsistencia o como trabajadores agrícolas para terceros. El riesgo laboral puede reducirse significativamente mejorando el funcionamiento de los mercados laborales y persiguiendo políticas macroeconómicas sólidas (capítulo 9). Pero ni siquiera un mercado laboral que funcione bien eliminará completamente el riesgo de desempleo. Es más, en años en que las cosechas sean malas o los precios bajos, los ingresos de trabajo pueden no ser suficientes para evitar la pobreza.

Una gama de instrumentos puede ayudar a enfrentar el riesgo de ingresos insuficientes; por ejemplo, seguro de desempleo, asistencia social basada en las necesidades, u obras públicas. Incluso subsidios de alimentación, servicios públicos y vivienda, en parte están engranados para solucionar los problemas de ingresos laborales insuficientes, aunque con deficiencias notables de dirección al objetivo y, algunas veces grandes costos distorsionadores.

El seguro de desempleo, instrumento obvio para mitigar el riesgo de pérdida del puesto en el sector formal, no funcionará bien en países que tengan sectores informales grandes. Aún así, los programas pueden lograr cubrir una proporción útil de trabajadores y reducir un poco la carga de los programas más apropiados para los que están en el sector informal (capítulo 9). Por ejemplo, en 1998, en respuesta a la crisis financiera de Asia oriental, Corea expandió su programa de seguro de desempleo para jóvenes a las pequeñas firmas y también a los trabajadores temporales y por días.<sup>79</sup>

Las transferencias de efectivo basadas en las necesidades, instrumento clásico de asistencia social, son comunes en países de altos ingresos. Tales programas son potencialmente muy eficientes. Los costos distintos de los de transferencia pueden ser bajos, habitualmente de entre el 5 y el 10% de los costos totales del programa. Los programas no necesariamente imponen a los participantes renunciar a ingresos de trabajo, y dan al receptor dinero en efectivo y, por ende, soberanía total de consumidor.

Pero estos programas enfrentan dos retos. En primer lugar, exigen un mecanismo para apuntar al objetivo. El mecanismo clásico en los países de altos ingresos ha sido una prueba verificada de medios. Debido a que en estas situaciones el ingreso es principalmente formal, es posible y no demasiado costoso recoger información precisa sobre ingresos y activos. Europa oriental también tiene experiencia satisfactoria con programas con verificación previa de medios, aunque allí la comprobación de ingresos y de activos es más difícil y menos precisa que en los países de altos ingresos. Las pruebas de medios representativas de América Latina (basadas en indicadores fácilmente observables del ingreso) se ha demostrado que son bastante precisas y de bajo costo. Los países de bajos ingresos que tienen grandes participaciones del ingreso proveniente del sector informal, experimentan mayores dificultades para establecer un mecanismo de dirección al objetivo. Si bien las evidencias son menos nítidas, los sistemas basados en la comunidad han demostrado funcionar bien en algunos países en todo el mundo, especialmente en comunidades rurales bastante homogéneas (Albania, Bangladesh, Etiopía, Indonesia, Uganda y Uzbekistán), donde la captura por parte de la élite no es una preocupación importante. Entonces, el problema de apuntar al objetivo puede superarse.<sup>80</sup>

El segundo reto es quizá mayor, tanto por diseño técnico como por apoyo político. Las transferencias basadas en necesidades conllevan un desincentivo para el trabajo, para aquellos que están en edad productiva, porque su entrada al programa (o el nivel del beneficio) depende del ingreso. Entre los mecanismos tradicionales para mitigar parcialmente los desincentivos para el trabajo están: mantener los beneficios sustancialmente por debajo del salario mínimo, como en Bulgaria o Rumania, o más bajos que el salario para trabajadores agrícolas no calificados, como en República del Kirguistán; o la aplicación de un retiro progresivo de los beneficios a medida que aumenten los ingresos, como en gran parte del mundo industrializado; o un crédito tributario sobre ingresos de trabajo, como en Reino Unido y Estados Unidos.<sup>81</sup>

Una nueva ola de esfuerzos asume un enfoque más activo para estimular la independencia o la “graduación” a partir de la necesidad de asistencia, que los mecanismos tradicionales que acabamos de mencionar. El programa chileno Puente utiliza trabajo social extensivo para diagnosticar las barreras que tiene cada familia para independizarse y para preparar contratos a la medida del hogar, a fin de enfrentar las más importantes de esas barreras durante un período de dos años. El programa de generación de ingresos de Bangladesh para el desarrollo de los grupos vulnerables (IGVGD dirigido por BRAC) da asistencia en especie a mujeres campesinas indigentes por un período de 18 meses. Du-

rante este tiempo, se les exige ahorrar algún dinero y participar en entrenamiento empresarial. Al final del ciclo, las mujeres tienen la oportunidad de “graduarse” en el programa microfinanciero regular. Unos pocos programas, por ejemplo en Rumania y Bulgaria, agregan una exigencia de servicio público (desdibujando así la línea entre los programas de asistencia social con comprobación previa de medios y los de obras públicas).<sup>82</sup> De manera que, ya sea a través de mecanismos tradicionales o de otros más innovadores, el problema del desincentivo también se puede mitigar.

Los programas de obras públicas que apoyan a los pobres trabajadores o desempleados, se han utilizado en muchos países (recuadro 7.10). Al ofrecer empleo por bajos salarios, estos programas autoseleccionan a los pobres físicamente aptos, a la vez que evitan tanto la comprobación de medios como los desincentivos para el trabajo. En programas buenos, el trabajo está en actividades que tienen altos retornos, que crean activos y servicios. El aspecto de autodirección es útil porque en los países en desarrollo la informalidad es generalizada y los ingresos son difíciles de evaluar. Es doblemente útil como parte de una medida contracíclica en la lucha contra la pobreza durante períodos de crisis –los trabajadores dejan el programa cuando su fuente regular de medios de vida se recupera después de la crisis. Los programas de obras públicas para infraestructura son especialmente bien acogidos en los países de

bajos ingresos, en situaciones posconflicto, y a veces en situaciones posdesastre natural.

Los programas de obras públicas también tienen algunas desventajas. La capacidad administrativa para seleccionar y dirigir los programas es significativa. De hecho, los programas buenos que se citan con frecuencia son una minoría de todos los programas de obras públicas implementados en el mundo. Muchos han fracasado, a menudo por incapacidad de ordenar y producir obras públicas útiles, de proveer suficientes insumos distintos de mano de obra, o de fijar la remuneración correcta.

Aun cuando los programas estén bien dirigidos, los beneficios netos que se transfieren a los participantes suelen ser una pequeña porción de los costos totales del programa. En primer lugar, los requerimientos de administración, materiales, equipo y mano de obra calificada pueden ascender hasta el 40 o el 60% del programa. En segundo lugar, los trabajadores tienen que renunciar a algunos ingresos para participar; en ausencia del programa, normalmente ellos son capaces de conseguir trabajo por horas o de embarcarse en actividades de autoempleo que producen bajos retornos. En *Trabajar*, de Argentina, los ingresos de trabajo que se dejaron de percibir fueron la mitad de los ingresos brutos de trabajo; en el programa Garantía de Empleo de Maharashtra, fueron del 53%; y en el ESF de Bolivia, fueron del 60%.<sup>83</sup> Teóricamente, los

#### RECUADRO 7.10 *Programas de obras públicas: aspectos clave*

En algunos países de medianos ingresos (Chile, Argentina y Sudáfrica) y algunos de bajos ingresos (Senegal, Kenia, India y Bangladesh) se ha demostrado que los programas de obras públicas funcionan, y en muchos otros no funcionan. Esta experiencia internacional ofrece varias lecciones sobre el diseño y la implementación del programa de obras públicas.

**Tasa de remuneración.** La clave para la autodirección al objetivo es fijar una tasa salarial suficientemente baja: no superior al salario del mercado para mano de obra no calificada en el sector agrícola o en el informal en un año normal. Si bien determinar el nivel preciso de la tasa de remuneración puede no ser fácil, es preferible empezar con una que sea demasiado baja; si no hay demanda por la remuneración ofrecida, puede elevarse. Fijar un nivel bajo de remuneración sirve más que asegurar que el programa de empleo esté bien autodirigido. También mantiene el incentivo para conseguir trabajo regular en cuanto lo haya, y ayuda a asegurar que el programa llegue a la máxima cantidad posible de personas necesitadas.

**Condiciones de elegibilidad.** El racionamiento debe evitarse; lo ideal es que el único requerimiento sea la disposición para trabajar por el salario ofrecido. Si el racionamiento resulta inevitable (por ejemplo, si la demanda de empleo a la tasa fijada excede al presupuesto disponible), deben usarse criterios secundarios explícitos: el programa puede apuntar a áreas pobres, el trabajo puede ofrecerse únicamente en estaciones de máxima necesidad, puede limitarse la duración del empleo para cualquier individuo, o pueden implementarse opciones adicionales como

la selección comunitaria de los más necesitados, o una lotería. Lo menos deseable es el racionamiento en el que el ingreso es determinado por capataces o por políticos. La participación de la mujer puede elevarse mediante salarios no discriminatorios, la provisión de atención infantil en el sitio y sanitarios suficientemente privados.

**Garantía de empleo.** Un programa laboral que garantiza el empleo puede reducir el riesgo a largo plazo que enfrentan los pobres. Aunque son altamente deseables, las garantías no han sido una característica de la gran mayoría de los programas públicos de oferta de trabajo. Una excepción la constituye el Programa de Garantía de Empleo de Maharashtra, India, el cual garantiza trabajo manual no calificado dentro del distrito en el término de 15 días a partir del momento de inscripción en el programa de empleo. Si bien esto no necesariamente significa empleo accesible en la localidad, el programa se acerca mucho a la oferta de una garantía de cualquier clase. India anunció recientemente su intención de extender la garantía mediante la provisión de 100 días de empleo en proyectos de obras públicas rurales, a un salario mínimo. El programa no ha llegado tan lejos en la implementación como para extraer lecciones. Murgai y Ravallion (2005) estiman algunos resultados posibles para una gama de parámetros de diseño: la dirección al objetivo puede ser buena y los impactos de la pobreza grandes, pero los costos también pueden ser sustanciales –del 1 al 2% del PIB para el programa de 100 días.

**Intensidad en fuerza laboral.** La intensidad en mano de obra –es decir, la participación de los costos salariales en los costos totales– debe ser superior a lo

normal para proyectos similares en la misma situación. Hay un trueque entre logros en ingresos inmediatos mediante el empleo de los pobres, y ganancias para los pobres derivadas de la calidad y la durabilidad de los activos creados. En una situación de crisis en la que las transferencias corrientes a los pobres tienen un peso alto, es deseable una alta intensidad en fuerza laboral. Las intensidades laborales promedio oscilan entre 0,5 y 0,65% en los países de bajos ingresos, y son un poco menores en los países de medianos ingresos (0,4), pero en todo caso suelen variar significativamente por subproyecto.

**Administración e implementación.** Es difícil administrar e implementar un programa efectivo; requiere la selección y el manejo de una plétora de pequeños proyectos en un área geográfica amplia y muchas entidades administrativas. Idealmente, los programas de obras públicas requieren un menú de obras bien integrado al proceso de planeación local y sin embargo elástico en tamaño y en horario. Esto puede ser difícil en situaciones de baja capacidad, debido a la planeación a futuro y la coordinación interagencias que se necesitan. En situaciones de alta capacidad, puede ser difícil adaptar muchos proyectos pequeños, intensivos en mano de obra, a los planes de ciudades de altos y de medianos ingresos relativos a infraestructura sofisticada y a menudo intensivos en capital. Es más, asegurar que el programa de oferta de trabajo se concentre en la pobreza no es fácil, debido a presiones en conflicto ejercidas por grupos objetivo alternativos, como el del desempleado calificado.

Fuentes: Subbarao, 2003, y Murgai y Ravallion, 2005.

ingresos de trabajo a los que hay que renunciar se minimizan permitiendo horarios flexibles o trabajo de medio tiempo, pero esto puede complicar la supervisión de las obras públicas y de los trabajadores.

### Programas para los jóvenes no trabajadores

Antes nos concentramos en intervenciones engranadas para superar las circunstancias familiares desventajosas de los hijos pequeños, mediante una diversidad de servicios que mejoran sus destrezas cognitivas y sociales y los preparan para aprender en la escuela. Aquí nos concentramos en formas de aumentar los ingresos familiares para aliviar la pobreza entre los niños y mejorar sus opciones en la vida.

Los programas dirigidos a los niños pueden ser universales o con previa comprobación de medios, de participación libre o ligados al uso de servicios de salud y educación. En Europa oriental y occidental, el enfoque tradicional de apoyo económico para los niños es mediante subsidio por hijo, independiente pero complementado con servicios públicos extensivos de educación y salud. Casi todos los programas europeos occidentales son universales, aunque unos pocos son con previa comprobación de medios (Italia y España). Una fracción mayor de los programas europeos orientales y de los de otros países de medianos ingresos son con comprobación previa de medios (Bulgaria, Bielorrusia, República Checa, República del Kirguistán, Polonia, Rumania, Federación Rusa, Serbia y Montenegro, República Eslovaca, Argentina, Chile). En África, América Latina y Asia hay una larga y extensa historia de programas de alimentación escolar y de salud materno infantil que distribuyen alimentos (u ocasionalmente vales para alimentos). Muchos de estos programas se apoyan en mecanismos existentes de entrega de servicios para hacer factible o más barata su administración.

Una nueva ola de TCE reconoce que los mercados imperfectos pueden llevar a la subinversión en capital humano (capítulo 5) y busca explícitamente elevar el potencial de generación de oportunidades que tiene el apoyo económico, mediante vínculos con el uso de los servicios. Ahora se están implementando programas TCE en cerca de 24 países, principalmente en América Latina –pero también se están discutiendo en muchos otros países y en todas las regiones. Estos programas transfieren ingresos en efectivo o en especie a los hogares pobres que tienen niños. Otorgan beneficios solamente si los niños cumplen determinados estándares de asistencia a la escuela o de participación en programas de salud. En los programas TCE de los que hay buenos datos, los resultados finales de la dirección a un objetivo específico han sido muy buenos y en general a un costo administrativo razonable. Los 5 programas revisados por Morley y Coady (2003) distribuyen mucho más que una participación proporcional a los quintiles inferiores (cuadro 7.2). En promedio, la parte de los beneficios del programa que va al 40% más bajo de la población es un sorprendente 81%. Las evidencias de impacto

sobre la pobreza son más limitadas, pero PROGRESA (hoy Oportunidades) tuvo un efecto poderoso: las comunidades participantes experimentaron descensos del 17,4% en la incidencia de pobreza, en comparación con el grupo de control.<sup>84</sup>

El condicionamiento de los beneficios al uso de servicios de salud y educación sirve al doble objetivo de evitar la privación severa y de elevar las oportunidades de desarrollo humano. Pero hay tensión entre estas metas. Una simulación de los resultados que podrían esperarse del programa federal Bolsa Escola en Brasil, muestra solamente una pequeña reducción (1 punto porcentual) en el índice de pobreza, debido a la pérdida (simulada) de ingresos laborales de los niños que salen de la fuerza laboral para asistir a la escuela. PROGRESA (hoy Oportunidades), de México, tuvo impactos impresionantes sobre la pobreza pero apenas incrementó las tasas de matrícula primaria en cerca de 1 punto porcentual, debido a que ya estaba por encima del 90%. El programa de Camboya que se concentra en los grados séptimo a noveno, bien puede ayudar con la transición a la escuela secundaria, pero omite a algunos de los hogares más pobres debido a que para ese momento son muchos los que ya se han salido.<sup>85</sup>

En situaciones de bajo acceso a servicios de salud y educación, esta tensión significa que los programas de transferencia condicional pueden no ser vehículos apropiados de asistencia social. Las condiciones impedirían que el programa sirviera a los más pobres. Lo opuesto es igualmente válido: cuando el uso de servicios ya es satisfactorio, tal vez no valga la pena utilizar recursos administrativos para verificar el cumplimiento de las condiciones para el uso de servicios.

### Programas para los ancianos no trabajadores

Casi todos los países tienen programas públicos de pensiones para los ancianos. Dos argumentos constituyen una justificación para que los gobiernos obliguen a un sistema de pensiones para proveer seguridad para la vejez: los mercados financieros imperfectos limitan el espacio para la redistribución a lo largo de una vida, y las “fallas” humanas para ver suficientemente lejos en el futuro puede llevar a un ahorro insuficiente para la vejez. La necesidad de seguridad para la vejez crecerá. Se proyecta que la población de 60 años de edad –alrededor del 10% de la población mundial hoy– llegue a cerca del 21% para 2050. Y la fracción de mayores de 80 –alrededor del 12% hoy– se espera que llegue al 19% para 2050.<sup>86</sup>

Los programas de pensión por contribución no han resuelto el problema de seguridad para la vejez. El cubrimiento es bajo –sólo el 20% de la fuerza laboral global. Incluso en sistemas de pensiones que tienen cubrimiento extensivo, los pobres de siempre no pueden contribuir lo suficiente para tener en la vejez una pensión que les permita vivir fuera de la pobreza. Las mujeres mayores que no han trabajado fuera de la

**Cuadro 7.2 Dirección hacia el desempeño de los programas de transferencia condicional <sup>a</sup>**

Quintil	PRAF (Honduras)	RPS (Nicaragua)	PROGRESA (ahora Oportunidades) (México)	SUF (Chile)	FFE (Bangladesh)
1	43	55	40	67	–
2	80	81	62	89	48
3	94	94	81	97	–
4	98	99	93	100	–
5	100	100	100	100	100

Fuente: Morley y Coady, 2003, cuadro 5-3.

Nota: PRAF = Programa de Asignación Familiar; RPS = Red de Protección Social; SUF = Subsidio Unitario Familiar; FFE = Food For Education; – = no disponible.

a. Participación acumulativa (%) del beneficio captado, por quintil según ingresos.

casa son particularmente vulnerables. Es más, en algunos países como Kenia, Uganda, Sri Lanka y Zambia, programas deficientemente gobernados dieron a los trabajadores de bajos ingresos retornos inferiores que los depósitos bancarios y las inversiones alternativas en tierra, herramientas o un vehículo.<sup>87</sup>

Las opciones de asistir a los ancianos pobres incluyen: sistemas de ampliación de pensiones para cubrir más gente, adición de un elemento redistributivo como parte de un programa de pensiones por cuotas, o el cubrimiento mediante una “pensión social” aparte, financiada con ingresos generales. Una cuarta opción es un programa general de asistencia social basado en las necesidades.

Se ha intentado ampliar el cubrimiento de las pensiones por contribución, con poco éxito. En República de Corea, el mandato de expansión de la cobertura a los agricultores, los pescadores y los autoempleados se cumplió con protestas masivas; al final, el gobierno tuvo que subsidiar total o parcialmente las contribuciones de casi dos tercios de la población objetivo. La adición de un elemento redistributivo es común, pero a medida que las reformas fortalecen el lazo entre contribuciones y beneficios, por razones de eficiencia, ese elemento redistributivo se va achicando.

Las pensiones sociales proveen transferencias a los ancianos sin exigir contribuciones previas ni el retiro de la fuerza laboral.<sup>88</sup> Pueden ser universales, como en Botsuana, Mauricio, Namibia o Bolivia. O pueden requerir comprobación previa de medios, como en Sudáfrica, Senegal, India, Bangladesh, varios países de América Latina, Australia, Italia y Nueva Zelanda. Muchos de ellos complementan los sistemas por contribuciones que cubren a los grupos de altos ingresos. Cuando las transferencias conllevan previa comprobación de medios, los programas son realmente un caso especial de transferencias de efectivo basadas en las necesidades y limitadas a los ancianos. Los desafíos de la dirección a un objetivo que se discutieron anteriormente y las soluciones potenciales son similares. Sin embargo, los desincentivos laborales se suavizan porque las sociedades esperan menores esfuerzos de trabajo de los mayores.<sup>89</sup>

Evidencias de varios países en la implementación de grandes programas sociales de pensiones indican que los costos oscilan entre el 1 y el 2% del PIB, nada insignificante para países en desarrollo y de bajos ingresos. Schwartz (2003) simula los costos de proveer pensiones sociales, limitando los beneficios al 40% del PIB per cápita y la elegibilidad a las personas de 75 años o más, en 6 países africanos. Los costos variarían entre el 0,2% del PIB en Kenia hasta el 0,7% del PIB en Ghana, cosa que de todos modos no es insignificante. Kakwani y Subbarao (2005) simulan varias opciones para 15 países africanos y concluyen que lo mejor—teniendo en cuenta el impacto sobre la pobreza, el costo fiscal y los efectos sobre los incentivos— es mantener bajo el beneficio (alrededor de un tercio del umbral de pobreza), el límite de edad elegible en 65 años o más, y apuntar únicamente a los ancianos pobres, sacrificando así la simplicidad administrativa y la ventaja política del universalismo. Hay suficiente variación entre países para justificar esfuerzos específicos por país para determinar los niveles de beneficio y elegibilidad y los métodos de apuntar al objetivo, en vez de fiarse de reglas empíricas.

¿Cómo debemos considerar el equilibrio entre pensiones sociales para los ancianos y otros programas, como los dirigidos a familias con niños? ¿Merecen más los ancianos pobres que los demás pobres? Brasil gasta el 1% del PIB para transferir US\$70 al mes a 5,3 millones de ancianos pobres y solamente el 0,15% del PIB para transferir entre US\$6 y US\$19 mensuales a 5 millones de familias, a fin de respaldar la asistencia a la escuela a través del programa Bolsa Escola.<sup>90</sup> Al pensar en si éste es el equilibrio correcto, en general puede argüirse que las familias jóvenes y

con niños, que tienen toda su vida por delante, deberían tener mayor prioridad. De hecho, algunos defienden un cambio del gasto público en pensiones para dirigirlo a las familias con niños en Brasil, en tanto que otros sugieren que podría ser más apropiado concentrarse en el desempleo para reducir la pobreza en Sudáfrica.<sup>91</sup>

Puede haber importantes razones de economía política por las cuales los programas para los ancianos consiguen tanto apoyo político. Hay evidencias directas de encuestas de actitud, entre sociedades y grupos de edad, acerca de que las preocupaciones relativas a la pobreza en la vejez son fuertes y ampliamente compartidas, quizá porque la mayoría de la gente espera llegar a la vejez (pero no necesariamente desempleada ni como madre soltera ni discapacitada) y también porque la vejez es más fácilmente verificable y está menos sujeta a riesgo moral, por ejemplo, en comparación con el seguro de desempleo.<sup>92</sup>

### *Programas para grupos vulnerables especiales*

Algunos grupos son vulnerables independientemente de la edad: los discapacitados, los infectados con VIH, las minorías étnicas, ciertas castas, hogares internamente desplazados, refugiados y huérfanos (recuadro 7.11).<sup>93</sup> Uno de los problemas clave de proveer transferencias a estos grupos está en si establecer programas específicos o incluir a esos grupos en un programa más general. No existe una respuesta universal para esto, y en cada caso tiene que diagnosticarse un conjunto complejo de aspectos. Uno es la dirección al objetivo. No todos los huérfanos, las viudas ni los discapacitados son pobres, así que los programas universales incluirán a algunos no pobres. Una segunda cuestión se refiere a las necesidades especiales de los grupos. ¿Será suficiente el solo apoyo económico o, si no lo es (cosa que habitualmente sucede), tiene sentido ligar el apoyo económico a otros programas para el grupo? Por ejemplo, cuando súbitamente se generan grandes grupos de desplazados internamente o de refugiados, sus necesidades de vivienda, alimentación y servicios de salud pueden tensionar la disponibilidad local. En esos casos, la primera respuesta a esos grupos normalmente es la provisión en especie, y solamente después de que se asientan o se reducen un poco, surge la cuestión de si cambiar por una asistencia en efectivo basada en las necesidades o por un programa de oferta de trabajo. Programas especiales para grupos que sean vistos positivamente o que se considere que lo merecen, como los veteranos o los discapacitados, pueden tener apoyo político suficiente; pero si se trata de un grupo excluido, como una minoría étnica o grupos VIH positivo, tales programas pueden no conseguir apoyo suficiente.

Si bien las transferencias estándar pueden proteger a estos grupos, un conjunto más amplio de políticas puede ayudar a expandir sus oportunidades y facilitar su integración a la sociedad. Algunos países han usado la acción afirmativa (*ver* capítulo 8). Otros han usado regulaciones y campañas de conscientización que sancionan prácticas locales perjudiciales, para ayudar a prevenir la discriminación. Entre las respuestas de política están la creación de un marco para escuchar a grupos de defensoría e incluir esas preocupaciones en la corriente general para que lleguen a la práctica gubernamental, a menudo aprovechando arreglos informales o privados, como los de las organizaciones basadas en la fe.

### **Resumen**

La equidad en la adquisición de capacidades humanas—mediante desarrollo infantil temprano, educación formal, servicios de salud y protección social— está en el centro de una estrategia dirigida a igualar las oportunidades de las personas para llevar una vida productiva plena. La

**RECUADRO 7.11 Huérfanos y acción pública en África**

Los conflictos y la pandemia de VIH/SIDA están generando una crisis humanitaria de primer orden para las familias en África subsahariana. Hay hoy en la región nada menos que 43 millones de niños huérfanos, el 10% de los cuales han perdido a los dos padres. Los huérfanos son más del 15% del total de niños en 11 países, y la cifra sigue creciendo.

La muerte de un miembro económicamente productivo del hogar tiene todas las probabilidades de conducir a la familia a la penuria, debido a los costos del funeral, a la pérdida del ingreso regular y al riesgo de perder la propiedad. El desgaste del capital humano es otro riesgo mayor: micro estudios y análisis de encuestas de hogares sugieren que, en comparación con los demás niños del hogar, la matrícula de los niños adoptados es más baja, éstos trabajan más horas en quehaceres domésticos y tienen menos cubrimiento en inmunizaciones, y la

desventaja es más fuerte para las niñas adoptadas que para los varones. Los riesgos psicológicos también son altos, dado que la muerte de uno de los padres suele dejar al hijo en un estado de trauma, carente de atención y guía, impedido para la socialización.

La principal estrategia de adaptación en África es la adopción por parte de la familia extensa. Toda vez que sea posible, las intervenciones en primer lugar deben tratar de fortalecer las respuestas de las bases en cuanto a atención de los huérfanos, y recurrir a intervenciones suplementarias solamente cuando la familia extensa ya no sea suficiente o capaz. Cuando no es posible ningún otro arreglo para la vida, la experiencia y la investigación muestran que los orfanatos tienen que ser el "último recurso". Reconociendo el espacio para la explotación de niños vulnerables en el marco de cualquier arreglo, tiene que haber controles y compensaciones apropiados,

incluida la supervisión por parte de ONG o de organizaciones comunitarias.

Cuando el acceso a los servicios básicos de educación y salud generalmente es bajo, renunciar a las tarifas escolares y a las obligaciones de uniformes ayudaría a incrementar las tasas de matrícula de todos los niños, incluidos los huérfanos, como en Uganda. Cuando el acceso promedio a los servicios es alto, pero la diferencia de acceso entre los pobres y los no pobres y entre los huérfanos y los no huérfanos es grande, parecen apropiadas las transferencias de efectivo condicionadas a la asistencia de los niños a la escuela. En estas líneas, los programas innovadores están apenas empezando (como en Suazilandia).

*Fuentes:* Subbarao y Coury, 2004; USAID, UNAIDS, y UNICEF, 2004.

provisión general de estos servicios también es buena para el desarrollo y la reducción de la pobreza, por sus impactos sobre la innovación, la productividad y la cohesión social. Pero hay grandes desafíos para el aprovisionamiento equitativo: conseguir que los problemas relevantes se incluyan en la agenda de política; luchar contra la captura política de las instituciones, de tal manera que éstas no sirvan únicamente a los poderosos y a los influyentes, y manejar trueques entre eficiencia y equidad, especialmente en el corto plazo. También hay buenos prospectos de cambio incremental mediante la abogacía, para señalar los beneficios a largo plazo aun cuando haya costos en el corto plazo, a través del

diseño sano de programas e impuestos para minimizar los costos en eficiencia y crear estructuras de responsabilidad, y también mediante coaliciones políticas que puedan reducir el asalto de las élites.

El poder de una mayor equidad en capacidades humanas para desmontar las trampas de desigualdad, es enorme, pues contribuye directamente a nivelar los campos de juego económico, político y sociocultural. Pero lograr mayor equidad en capacidad humana no es suficiente para romper la trampa de desigualdad. Se necesita que esté complementada con justicia en los retornos de esas capacidades y en el acceso a bienes complementarios, temas que discutimos en el próximo capítulo.

Para poder ampliar las oportunidades a las que pueda tener acceso la gente, se necesita algo más que construir capacidades humanas. La gente también necesita otros activos, acceso al mercado y la seguridad de las personas y de la propiedad. El presente capítulo se inicia con una descripción de los sistemas de justicia, demostrando la importancia crucial que se les asigna para garantizar un campo de juego uniforme y resultados justos. A continuación, la atención se centra en las políticas dirigidas a ampliar el acceso a los activos complementarios de la tierra y la infraestructura. En el capítulo 9 se aborda el fomento de la equidad en los mercados.

## Construcción de sistemas equitativos de justicia

Las reglas que rigen la sociedad y las instituciones que las establecen, mantienen y transforman, regulan las interacciones de mercado y de no-mercado. Esas reglas determinan las dotaciones, los derechos y obligaciones, y la capacidad de la gente para producir resultados equitativos. Al reflejar y producir la distribución del poder entre grupos, las buenas instituciones (tan necesarias para la prosperidad) surgen únicamente cuando es equitativa la distribución del poder político y de los derechos exigibles.

Las instituciones legales juegan papel fundamental en la distribución del poder y de los derechos. Así mismo, esas instituciones apuntalan las formas y las funciones de otras instituciones que prestan servicios públicos y reglamentan las prácticas del mercado. Los sistemas de justicia pueden convertirse en el vehículo de mediación de conflictos, resolución de controversias y sustentación del orden social. Pero los sistemas de justicia inequitativos pueden perpetuar las trampas de la desigualdad, manteniendo o reproduciendo intereses de las élites y prácticas discriminatorias. Por tanto, los sistemas equitativos de justicia son esenciales a un desarrollo sostenible equitativo.

La construcción de sistemas de justicia más equitativos encuentra tres retos principales: que suelen estar interrelacionados y se refuerzan entre sí. Primero, las instituciones legales pueden estar expuestas a ser objeto de apropiación por parte de los intereses de las élites o pueden discriminar en contra de ciertos grupos. Segundo, estas instituciones suelen ser inaccesibles porque son incompatibles con las normas y las tradiciones locales y son física o económicamente inaccesibles o porque la gente carece de los conocimientos o de las capacidades para maniobrar a través de los vericuetos del sistema. Tercero, la apropiación por parte de las élites y lo inaccesible del sistema legal pueden significar que las políticas relacionadas con el delito y con la seguridad personal no sean equitativas y perpetúen trampas de desigualdad relacionadas con el delito.

## *Lucha contra la apropiación por parte de las élites y contra la discriminación*

Con frecuencia, los intereses políticos y económicos de las élites coinciden a expensas de una mayoría desprovista de poder. Los derechos de la mayoría de los ciudadanos son inestables cuando el poder se encuentra en manos de una élite pequeña. Como se describe en el capítulo 6, un siglo de existencia del sistema bancario en México ilustra la forma en que los tratos entre las élites política y económica llevaron a la creación de monopolios y leyes bancarias que mantuvieron un sistema de rentas compartidas entre los bancos y los gobiernos.<sup>1</sup> Otro ejemplo extraordinario de apropiación por parte de las élites surge de las economías en transición y de la aparición de una clase oligarca que, para enriquecerse, manipulaba a los políticos y moldeaba las instituciones a su antojo.<sup>2</sup> Los sistemas legales que se doblegan ante intereses egoístas también tienden a discriminar a otros grupos a través de leyes y prácticas inequitativas.

Garantizar la igualdad ante la ley y asegurar los derechos, tanto personales como de propiedad para un vasto sector de la comunidad, brinda a las personas el incentivo y las oportunidades para participar en la vida política y económica. Lo anterior exige un poder judicial independiente y responsable que proteja sin discriminaciones los derechos de los ciudadanos.

**Reforzar la independencia judicial y la responsabilidad.** En muchos países, un principio del sistema legal —administrado por muchas ramas del gobierno— constriñe el poder político.<sup>3</sup> En este sistema, un poder judicial independiente actúa como salvaguarda contra los abusos del poder público y no público. Como los jueces también pueden estar expuestos a ser objeto de apropiación por parte de las élites y a la corrupción, los mecanismos de rendición de cuentas representan un aspecto fundamental de independencia judicial legítima.<sup>4</sup>

En muchos países en desarrollo, el vuelco hacia un poder judicial responsable e independiente exige un cambio en la cultura y en la práctica institucional. En 1995, Etiopía estableció por primera vez un poder judicial independiente.<sup>5</sup> En Vietnam, era común la “justicia por teléfono”, según la cual élites partidistas llamaban habitualmente a los jueces para dirigir sus decisiones.<sup>6</sup> Cambiar en estos dos países prácticas institucionales consolidadas ha significado un proceso lento. Las malas condiciones del servicio judicial de muchos países pueden aumentar la corrupción<sup>7</sup>. Por ejemplo, la baja remuneración de los magistrados en Kenia los exponía a la financiación alternativa de sus servicios. En 2004, el gobierno de Kenia despidió por cargos de corrupción<sup>8</sup> a casi la tercera parte de los funcionarios del poder judicial.

Fomentar la independencia judicial sin establecer mecanismos de rendición de cuentas puede llegar a afianzar aún más los intereses de las élites. Tanto para los mecanismos de rendición de cuentas como para la

independencia del poder judicial, resultan vitales las salvaguardas institucionales, la transparencia y la existencia de un constituyente. Entre las salvaguardas institucionales está el proveer de seguridad de tenencia del cargo y mejorar las condiciones de trabajo de los jueces; nombramientos rigurosos y transparentes y procesos disciplinarios; mecanismos transparentes de asignación de procesos y de manejo de procesos; juicios transparentes y abiertos; derechos de apelación y la publicación de las decisiones judiciales; e información pública sobre los tribunales.<sup>9</sup> Muchos países han consagrado la independencia judicial en la Constitución o en las leyes del Estado.<sup>10</sup> Bolivia ha establecido concursos abiertos para nombrar a los jueces y estándares éticos que deben cumplir los jueces. En Filipinas, los tribunales tienen un sistema de desempeño de gestión para el personal judicial y no judicial.

Campañas públicas de información pueden reforzar la independencia y la responsabilidad de los tribunales, aumentando la confianza de los ciudadanos en el sistema y su compromiso con el mismo y mejorando la capacidad de la gente para exigir mayor gobernabilidad y hacer responsables a quienes detentan el poder. En Colombia, servicios públicos de información existentes en los principales tribunales divulgan información y ayudan a la gente a conocer el funcionamiento de los tribunales. En Venezuela, la información se entrega al público a través de un portal judicial que existe en la internet para el Tribunal Supremo.<sup>11</sup>

El fortalecimiento de las relaciones entre la sociedad civil, los medios y los tribunales también ha servido para hacer más sensible a la opinión pública y para mejorar el escrutinio del sistema judicial. Los jueces ineficientes se han visto obligados a renunciar por causa de campañas mediáticas de presión, como la vigilancia de los medios en Filipinas.<sup>12</sup> Los medios también pueden divulgar información, como el programa de televisión “Mis Derechos” en Armenia (recuadro 8.1). Programas similares han aparecido en otras partes de Europa oriental. En Georgia, una ONG que divulgaba información sobre los tribunales hizo aumentar la satisfacción de los ciudadanos con los tribunales.

Para proteger a los ciudadanos contra los abusos del poder público, no es suficiente la existencia de un poder judicial independiente y responsable: también se necesitan leyes y mecanismos institucionales adecuados. Por ejemplo, en Tailandia, en 2001 se crearon por primera vez tribunales administrativos por separado para proteger a los ciudadanos contra usos arbitrarios del poder del Estado. La finalidad de los tribunales es garantizar que las autoridades públicas actúen en concordancia con las leyes y la normatividad del Estado. Así mismo, los tribunales buscan reforzar la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas y en su vigilancia. En los tres primeros años los tribunales procesaron casi 17.000 procesos, la mayor parte relacionados con la corrupción o con otros hechos ilícitos cometidos por funcionarios públicos. En razón del impacto social que causaron, muchos de los procesos ocuparon las primeras planas de los periódicos de Tailandia.

**Combate contra normas y prácticas discriminatorias.** Las leyes que refuerzan prácticas excluyentes en instituciones regidas por la normatividad perpetúan relaciones desiguales de poder. Algunas leyes pueden discriminar a grupos particulares, como las leyes que afectan a los pueblos indígenas o las leyes del *apartheid* en Sudáfrica. La ausencia de leyes también puede reforzar las relaciones desiguales de poder, como sucede con la violencia doméstica, relegada a menudo al ámbito no legal de lo privado.

En muchos países, leyes contra la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades han servido para reducir las prácticas discriminatorias. Sin embargo, la desventaja histórica puede significar que no es

suficiente la igualdad legal. Algunos países han promulgado leyes que discriminan a favor de ciertos grupos, creando programas de acción afirmativa con base en la raza, la etnia y el género o para personas con incapacidades físicas. Una evaluación de dos de los programas de acción afirmativa de mayor cobertura puestos en práctica en India y en Estados Unidos indica resultados variados (recuadro 8.2).

La mera existencia de “leyes equitativas” para la acción afirmativa no garantiza la ejecución equitativa de esas leyes ni su observancia. Por ejemplo, en Perú y Honduras, la discriminación de género de las decisiones judiciales y el tratamiento a que son sometidas las mujeres por parte de la policía y de los jueces, las desanima para utilizar el sistema de resolución de conflictos.<sup>13</sup> Es más probable que grupos tan desfavorecidos como éstos experimenten el lado de la Ley de “ley y orden” que la protección de sus derechos (como se analiza a continuación bajo el encabezado de delito y seguridad personal).

### *Hacer accesible a la justicia*

Los derechos de la gente continúan siendo teóricos si las instituciones encargadas de su observancia son inaccesibles. La capacidad de acceso depende de cuán compatibles sean las leyes con las normas y las aprehensiones que moldean la vida de las personas. Se hace necesario que las instituciones legales sean física y económicamente accesibles y la gente debe contar con los conocimientos y con la capacidad para reclamar sus derechos.

**Abordar la compatibilidad del Estado y sistemas convencionales de justicia.** En la mayoría de países funcionan formas de jurisprudencia convencional o no estatal.<sup>14</sup> Aún así, las políticas de reforma del sector de la justicia a menudo las olvidan. Parte importante de las estrategias de reformas equitativas es comprometerse con los sistemas convencionales, por dos razones principales. La primera, la ley consuetudinaria

#### **RECUADRO 8.1** *Aumentar la cultura legal y la sensibilidad pública: “Mis Derechos” en la televisión pública de Armenia*

En Armenia, mucha gente no tenía conocimiento alguno sobre el sistema legal o sobre los derechos que les confiere la ley. Y es generalizada la desconfianza en los tribunales. En una campaña reciente de sensibilización ciudadana, el gobierno patrocinó un programa de televisión diseñado para ofrecer a los ciudadanos ejemplos, asesoría e información sobre sus derechos legales.

“Mis Derechos” acude a juicios simulados para representar procesos reales en los tribunales de Armenia. El juez que aparece en la televisión es un viceministro de Justicia y las partes suelen ser las involucradas en los pleitos reales. Los temas son oportunos y despiertan gran interés: conflictos de arrendamientos y de propiedad, problemas de aduanas y asuntos del derecho de familia. Una audiencia en vivo compuesta por jueces, abogados, funcionarios legales y otras personas, que debaten al aire los juicios.

El programa se presenta una vez por semana en el canal público de la televisión de Armenia. Después de apenas cinco o seis programas, “Mis Derechos” se convirtió en el programa de mayor sintonía de Armenia. Son múltiples los informes de espectadores que solicitan documentos legales y decisiones legales a notarios, jueces y otros funcionarios del sistema legal con base en lo que han aprendido gracias al programa. Y cuando un poblado se quedó sin el fluido eléctrico minutos antes de comenzar el programa, ¡la gente del pueblo marchó en masa hacia la oficina del alcalde y acusó a los funcionarios locales de haber cortado el servicio intencionalmente para que la gente no pudiera ver el programa!

*Fuente:* Decker y otros (2995).

### RECUADRO 8.2 *Acción afirmativa en India y Estados Unidos*

El programa de acción afirmativa en India se basa principalmente en la casta y en el género, y el de los Estados Unidos se basa principalmente en la raza. Antes de la independencia de India, el gobierno británico introdujo la acción afirmativa para resolver el problema de la discriminación contra las castas "intocables" (conocidas hoy día como *Dalits*) y contra las castas "tribales" (conocidas en la actualidad como *Adivasis*). Después de la independencia en 1947, en la Constitución quedaron promulgadas las políticas de reservar 22,5% de los puestos en instituciones educativas, de los cargos públicos y de los escaños electorales. A partir de 1991, se ha agregado una cuota adicional de 27% para otras castas bajas (llamadas Otras castas atrasadas), aunque sin garantías constitucionales. Y a partir de 1993, se han reservado para las mujeres, *Dalits* y *Adivasis* 33% de los cargos en el gobierno local (Deshpande 2005).

En Estados Unidos, durante dos siglos predominó la esclavitud y no fue sino hasta 1866 cuando se concedieron derechos ciudadanos a los negros. El sistema que reemplazó a la esclavitud apenas fue tangencialmente mejor, presentando algunos rasgos similares a los del sistema indio de castas: segregación, negación de la educación,

limitación a empleos mal pagados de ínfima categoría, discriminación social y económica, estereotipos negativos y violencia. La Ley de 1964 de Derechos Civiles y la legislación posterior, los fallos de la Corte Suprema y las órdenes ejecutivas de los setenta, incorporaron la acción afirmativa en los ámbitos político, judicial, administrativo y económico de la sociedad estadounidense. Comenzando por el rútilo de "oportunidad igual", los procedimientos de selección incluían la indemnización por reparación, con el fin de garantizar la representación adecuada de las minorías en la educación y en el empleo (Deshpande 2005).

En ambos países, los programas se han convertido en el epicentro de batallas políticas por razones de raza y casta. Los críticos aducen que los programas tienden a beneficiar a los estratos superiores de los grupos minoritarios, y resulta tarea difícil ponerles fin. En India, se plantea que los programas aplican a castas secundarias que tradicionalmente no han tenido que enfrentar la discriminación (Sowell 2004). También es posible que refuerzan estereotipos negativos, poniendo a las minorías en cargos para los cuales no están calificadas (Coate y Loury 1993). No obstante las debilidades señaladas, el programa de India ha brindado a muchas familias *Dalit* y *Adivasi*

empleo en el sector formal y educación superior, liberándolas de desempeñar trabajos serviles.

Contando con los cargos reservados para las mujeres en los gobiernos locales, mujeres líderes elegidas toman decisiones acordes con las necesidades de las mujeres (Chattopadhyay y Duflo 2004). Los representantes de las castas bajas ante las asambleas públicas aumentan la asignación de empleos basados en cuotas a los constituyentes de las castas bajas (Pande 2003). Y representantes de los *Dalit* en los gobiernos de los poblados mejoran la focalización de los beneficios para que sean dirigidos a los *Dalit* (Besley y otros 2004).

En Estados Unidos, continúan siendo significativas las disparidades entre negros y blancos en todos los indicadores económicos y existen evidencias sobre brechas discriminatorias en los salarios. Pero la acción afirmativa en los empleos ha aumentado el empleo de los negros y la matrícula en educación superior (Holzer y Neumark 2000, Bowen y Bok 1998). Pero el elemento casi voluntario del programa de Estados Unidos significa que los litigios pueden diluir el programa, mientras continúa siendo muy baja la representación de los negros ante los entes gubernamentales.

suele ser parte fundamental de la identidad y del sistema de creencias de una comunidad; por tanto, la falta de reconocimiento puede ser intrínsecamente discriminatoria y servir para excluir a las comunidades del sistema público más amplio. La segunda razón, el no lograr comprometerse con sistemas convencionales, puede dejar fuera de control a prácticas inequitativas e ineficientes en el ámbito local.

Cuando los sistemas públicos y no públicos se han desarrollado uno después del otro, a menudo se complementan entre sí y refuerzan códigos y normas socialmente aceptadas. Pero en aquellas comunidades donde los sistemas públicos carecen de legitimidad y de cobertura política, los sistemas convencionales suelen actuar con independencia del sistema legal del Estado, el cual se puede rechazar, pasar por alto o no comprender. Las dificultades reales surgen cuando los sistemas locales convencionales entran en pugna con los derechos y las responsabilidades que se articulan en la Legislación estatal.

En muchos países en desarrollo, los sistemas convencionales constituyen la forma predominante de normatividad y resolución de conflictos. En Sierra Leona, a partir de 2003, cerca de 85% de la población quedó sometida a la ley convencional.<sup>15</sup> La tenencia convencional, como se analiza a continuación, afecta a 90% de las transacciones de tierras en Mozambique y Ghana.<sup>16</sup> La justicia consuetudinaria depende de las tradiciones locales, lo mismo que lo hace la historia política de un país o de una región. Etiopía acepta oficialmente más de 100 "naciones o pueblos" diferentes y más de 75 lenguas.

Los sistemas convencionales pueden ser incompatibles con los derechos económicos, sociales y civiles. Se considera que muchas formas de ley convencional discriminan contra los grupos marginados. Por ejemplo, en gran parte del África subsahariana, los sistemas consuetudinarios niegan sistemáticamente los derechos de la mujer a la tierra, al patrimonio o a las oportunidades.<sup>17</sup> A las prácticas consuetudinarias tam-

bién se las considera arcaicas o rígidas —no se avienen a la modernización, a relaciones eficientes de mercado o a metas de desarrollo más amplias. Con frecuencia se las considera demasiado localizadas y complejas, haciendo más difíciles iniciativas generalizadas de reforma. Esas prácticas pueden carecer de legitimidad en el plano local. Por ejemplo, el régimen colonial ha distorsionado de manera significativa a muchos sistemas de África subsahariana, porque los gobiernos coloniales acostumbraban a utilizar a los jefes de tribus locales para mantener el control y establecieron estructuras de base étnica más autoritarias de las que existían anteriormente.<sup>18</sup>

Sin embargo, sería equivocado suponer que toda ley consuetudinaria discrimina a grupos marginados —o que la ley occidental no lo hace. Por ejemplo, en la comunidad AmaHlubi de la Provincia KwaZulú de Natal en Sudáfrica, se consideran iguales a mujeres y hombres, con iguales derechos a la propiedad.<sup>19</sup> Es más, con frecuencia existen buenas razones para que las personas opten por utilizar sistemas convencionales. Los sistemas públicos pueden carecer de legitimidad o pueden ser considerados como mecanismos de control que utilizan regímenes opresivos. O los sistemas públicos pueden carecer de capacidad, estar fuera del alcance de los ciudadanos o aumentar los costos de transacción de manera desproporcionada.<sup>20</sup> En la Tanzania rural, la percepción de que las instituciones públicas no tienen la capacidad para defender la ley y el orden ha llevado al surgimiento de "nuevas" formas de grupos organizados de defensa de las poblaciones, llamados *sungusungu*. En tanto ilegales en el sentido técnico, considerando el éxito que han alcanzado reduciendo el delito, el Estado apoya informalmente a estos grupos.<sup>21</sup>

Tratar de ignorar o de erradicar las prácticas convencionales puede tener también graves implicaciones negativas. Las reformas ordenadas por la cúspide del gobierno pueden socavar a las instituciones informales sin ofrecer alternativas viables y ese vacío puede llevar a la usurpa-



ción del poder, a la ilegalidad o hasta al conflicto violento. Cuando no funcionan ni los mecanismos formales ni los no formales, existen mayores probabilidades de abusos a los derechos humanos y de un conflicto grave. Por ejemplo, según los hallazgos de un estudio realizado en el sector rural de Colombia, la incidencia de los vigilantes, “la justicia de las masas” o el linchamiento es mayor cinco veces y media en las comunidades en las cuales los mecanismos informales han dejado de funcionar eficazmente y donde continúa siendo limitada la presencia del Estado.<sup>22</sup>

El fracaso en involucrarse con sistemas convencionales puede significar que las prácticas discriminatorias continúen siendo incontrovertibles. Mientras, oficialmente en muchos países la ley pública protege los derechos de las mujeres, las normas locales y las estructuras de poder continúan haciendo casi imposible que las mujeres reclamen sus derechos.

Es bastante reciente la atención cuidadosa a sistemas convencionales en reformas institucionales de mayor envergadura. Sin embargo, muchos gobiernos, como el de Sudáfrica, han comenzado a trabajar para integrar en marcos estatales más amplios a las instituciones convencionales (recuadro 8.3).<sup>23</sup> Muchos países han tratado de integrar sistemas agrarios convencionales en sistemas formales de leyes agrarias (recuadro 8.7). ONG locales y grupos comunitarios también han ayudado a los grupos marginales a habilitarse para cuestionar en el plano local las normas discriminatorias.

*Crear instituciones legales adecuadas y abiertas.* Aun cuando existan, los sistemas formales suelen carecer de una infraestructura adecuada o son tan débiles en términos institucionales que los ciudadanos no pueden reclamar sus derechos. Las instituciones formales sólo pueden existir en las ciudades grandes, y aun así, las demoras excesivas, los procedi-

mientos injustos o los costos poco razonables pueden convertirlas en algo fuera del alcance de la comunidad.<sup>26</sup> Así mismo, las instituciones pueden ser inaccesibles si la gente no conoce sus derechos y no puede guiarse en el laberinto de los sistemas encargados de protegerlos.

Un gran despliegue de campañas de información informa sobre sus derechos a los ciudadanos (analizado antes). Aun si la gente conoce sus derechos, su capacidad para guiarse en el sistema puede ser limitada. Con frecuencia, el acceso a los servicios legales es restringido o costoso. En Honduras, en el caso de la manutención de un niño, los honorarios legales para obtener la pensión alimenticia mensual de 100 lempiras (US\$5,30) podrían ascender hasta a 2.000 lempiras (US\$106), o casi dos años de pensión alimenticia. Además de los costos, están los requerimientos de que abogados representen a las partes. Por ejemplo, en la mayoría de los países de América Latina no se permite representarse a sí mismo ante los tribunales, negando efectivamente el acceso con base en la situación económica. La asistencia legal puede aumentar el acceso de la gente a servicios legales básicos y a los tribunales (recuadro 8.4). Lo mismo pueden hacer los centros comunitarios de mediación, los jueces legos y los tribunales ambulantes. En Filipinas y México se han reproducido los tribunales ambulantes, introducidos en 1999 en Brasil. En Guatemala se han creado 24 centros de mediación, donde trabajan mediadores que hablan castellano y las lenguas maya locales.<sup>27</sup>

En algunos lugares, los movimientos sociales brindan el apoyo para que la gente utilice los tribunales y reclame sus derechos constitucionales, como sucede con los movimientos de campesinos sin tierra en Brasil y México. También en Argentina, los trabajadores fabriles desempleados han ocupado las fábricas cerradas y reclamado sus derechos ante los tribunales y a través del proceso legislativo. En otros casos, organizaciones de la sociedad civil han prestado ayuda a grupos que reclaman sus derechos —como en el caso del “derecho a la salud” que se analiza en el capítulo 10.

El descontento de los ciudadanos y el conflicto pueden debilitar aún más a las instituciones legales. En Sierra Leona, diez años de guerra civil dejó en ruinas el sistema legal: los tribunales quedaron destruidos y jueces, abogados y oficiales de la policía fueron asesinados u obligados a

### RECUADRO 8.3 Estrategias públicas e instituciones convencionales en Sudáfrica

Ya para 1830 se había iniciado en Sudáfrica la coexistencia de varias leyes públicas oficiales, cuando se otorgó autoridad a los jefes tribales en la Colonia del Cabo para hacer cumplir las leyes indígenas (autoridad sometida a examen por parte de un funcionario del gobierno de la colonia).<sup>24</sup> A finales de la época del *apartheid* había aproximadamente 800 comunidades y líderes tradicionales reconocidos oficialmente, 12.000 caciques y 12 reyes.

A partir de 1994, Sudáfrica se ha empeñado en incorporar a los sistemas tradicionales en el marco del Estado. En la Constitución de 1996 se reconoce oficialmente a todas las instituciones y a todas las leyes tradicionales. Después de un prolongado proceso político, en 2004 se promulgó la Ley nacional del Marco Legal del Liderazgo Tradicional y de la Gobernabilidad, la cual estipula las funciones y las responsabilidades de los distintos niveles de líderes e instituciones tradicionales, así como sus relaciones con los distintos estamentos del gobierno.

Muchos celebraron el reconocimiento constitucional y administrativo de la ley consuetudinaria. No obstante, todavía hay dificultades obvias. A las prácticas convencionales se las ha criticado como incompatibles con los derechos estipulados en la Constitución y en el nuevo Proyecto de Ley de Derechos de Sudáfrica.<sup>25</sup> Sólo hay una mujer entre los 800 líderes tradicionales reconocidos por el Estado en Sudáfrica. En un esfuerzo por resolver el problema, el Estado expidió, a comienzos de 2005, una reglamentación en el sentido de que, antes del finalizar el año, la participación femenina debe ser de 30%, pero no existe consenso alguno sobre el camino a seguir para lograrlo. En aceptación de la tarea difícil de integrar de manera eficaz a los diferentes sistemas, el modelo de Sudáfrica tiene por objetivo “una coordinación gradual con la Constitución”.

Fuente: adaptado de Chirayath y otros (2005).

### RECUADRO 8.4 El impacto de la ayuda legal en Ecuador

Como sucede en gran parte del resto del mundo, los pobres de Ecuador tienen que salvar numerosos escollos para utilizar el sistema legal. Y es probable que las mujeres que presentan demandas contra sus anteriores esposos tengan que enfrentar un obstáculo más: la violencia física.

Como parte de un esfuerzo mayor de reforma judicial, tres ONG locales: Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer, Corporación Mujer a Mujer y la Fundación María Guare, ofrecen información legal y representación, además de consejería psicológica y consiguen albergues para las mujeres. Según una encuesta de 2002, el uso de clínicas de ayuda legal por parte de las mujeres redujo en 17% la probabilidad de violencia física grave después de la separación. Las clientes de la asistencia legal también lograron mejores resultados legales y económicos que las mujeres que no utilizaron la ayuda, aumentando en 20% las posibilidades de obtener la pensión alimenticia para los hijos y en 10% las opciones para recibir un pago de la manutención de los hijos.

Recibir asistencia de las clínicas de asistencia legal también tuvo impactos intergeneracionales. Los pagos de manutención para los hijos aumentaron la probabilidad de que los niños vayan a la escuela (en 4,8), así como la menor incidencia de violencia. Evidencia anecdótica también indica que los pagos, fuente pequeña pero importante de ingreso familiar, se utilizaron en la compra de alimentos.

Fuente: Banco Mundial (2003g).

huir. Durante el conflicto de Liberia, más de tres cuartas partes de la población abandonaron sus hogares.<sup>28</sup> En Bosnia, durante la guerra e inmediatamente después de concluida, 2,3 millones de personas –más de la mitad de la población del país– abandonaron sus hogares. Para evitar el regreso de las minorías, se destruyeron muchos registros de propiedad o se alteraron.

Para restaurar los derechos individuales y los derechos a la propiedad que tienen las personas, resulta crucial el restablecimiento de las instituciones legales legítimas, así como reforzar la confianza en estructuras de gobernabilidad recién establecidas. En la Bosnia de la posguerra, el Convenio de Dayton creó la Comisión de Reclamos de Propiedad Raíz de Personas en Situación de Desplazamiento Interno y Refugiados, la cual recopiló reclamos de 318.780 propiedades. Para junio de 2003, la Comisión había expedido cerca de 290.000 decisiones finales sobre títulos a la propiedad.<sup>29</sup>

### *Mejorar las políticas sobre el delito y seguridad personal. Escapar de las trampas de la desigualdad relacionadas con el delito*

El ciclo de desigualdad, delito, trato injusto y discriminación ejemplifica el proceso mediante el cual se perpetúan las trampas de desigualdad –descritas en el capítulo 2. No solamente es más probable que los grupos marginados asuman un comportamiento delincuencia, sino que también es más probable que sean víctimas del delito. Más aún, las prácticas discriminatorias en el sector de la justicia significan una mayor probabilidad de que los grupos marginados sufran los efectos del lado de la ley y el orden del sistema legal. En Estados Unidos, a los hombres de raza negra se les encarcela por cargos de posesión de drogas a una tasa de 13,4 veces la de los hombres blancos, guardando escasa relación con las diferencias de los hechos punibles,<sup>30</sup> y tienen menos probabilidad de tener acceso a instituciones encargadas de protegerlos. Al mismo tiempo, considerando la función que cumplen para dar forma a estos procesos, las instituciones legales también son lugares para el cambio: es decir, vehículos para impugnar las trampas de la desigualdad.

**Romper el ciclo de la desigualdad, el delito y la violencia.** Los enfoques tradicionales a la reducción del delito y la violencia partiendo de mayores mecanismos de control y sanciones más drásticas no han logrado reducir el delito. En comparación, fomentar estrategias de protección y minimizar el riesgo de delito han logrado mayores éxitos a menor costo.<sup>31</sup>

Para poder fijar el objetivo en los muchos factores de riesgo del delito en ascenso, los programas de prevención del delito exigen a menudo el apoyo de los servicios legales, servicios sociales, educación, salud, los medios, la policía, el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado (recuadro 8.5). Con frecuencia, gobiernos y servicios policivos locales coordinan programas de este tipo.<sup>32</sup>

El objetivo de mediaciones mucho más eficaces son los niños y los adolescentes, a quienes se les considera en riesgo especial de caer en un comportamiento delincuencia.<sup>33</sup> Entre las mediaciones de prevención está el apoyo de la familia y los programas de capacitación en crianza, programas de desarrollo de la primera infancia, programas de necesidades especiales, cuidado de los niños en horas no escolares, programas contra la delincuencia, programas de competencias de vida y culturales y programas de participación comunitaria.<sup>34</sup>

El objetivo de las mediaciones en las escuelas ha sido la delincuencia juvenil, logrando mantener en la escuela a los jóvenes de muchos países.<sup>35</sup> *Tilisa Thuto* es un programa de prevención del delito escolar puesto en marcha en 2002 en 42 escuelas de Soweto, Sudáfrica, en zonas cono-

#### **RECUADRO 8.5** *Bogotá, Colombia: programa de cultura ciudadana*

A diferencia de casi todas las ciudades colombianas, Bogotá –ciudad a la que anteriormente se la consideraba insegura y violenta– ha sido testigo de la impresionante reducción del delito desde comienzos de los noventa y del incremento posterior de la percepción de seguridad por parte de los ciudadanos.

El objetivo del gobierno de la ciudad fue la cultura y la educación, la planeación urbana y la seguridad, así como la renovación de los espacios públicos. Se modificó el comportamiento individual y comunitario a través de la creación de un programa de desarme ciudadano, restringiendo el consumo de alcohol y el uso de la pólvora, aumentando el número de centros de servicio social; reforzando la sensibilidad ciudadana por medio de campañas mediáticas y programas educativos; evitando la violencia doméstica y el abuso infantil; fortaleciendo la capacidad de la policía y del poder judicial para lidiar con el delito, la violencia y el trato injusto; reforzando los programas de vigilancia en los vecindarios y revitalizando los espacios públicos de la ciudad. Se pusieron en marco programas de empleo y educativos para apoyar a la población en mayor riesgo.

Bogotá, que ha dejado de ser una de las ciudades más peligrosas del hemisferio occidental, ha logrado resultados sobresalientes. La tasa de homicidios disminuyó de 80 por cada 100.000 habitantes en 1993 a 22 en 2004, con una caída impresionante de los homicidios relacionados con intoxicación. Para 2001, se habían entregado a las autoridades 6.500 armas de manera voluntaria y la confiscación de armas disminuyó de 6.000 en 1995 a 1.600 en 2003. Entre 1994 y 2003, los arrestos por homicidio, asalto y robo de automóviles aumentaron en 500% (sin ningún incremento en el personal de la policía).

*Fuente:* Llorente y Rivas (2005), Banco Mundial (2003a).

cidas por la elevada incidencia del delito, el desempleo y la pobreza.<sup>36</sup> El programa, establecido en alianza con el departamento de educación, organizaciones comunitarias y la policía local –crea escuelas más seguras a través de la participación activa en varios módulos de capacitación de estudiantes, maestros, padres, administradores escolares y la comunidad local. La asistencia a la escuela tanto de los maestros como de los estudiantes aumentó en cerca de 70%, los actos de violencia y de agresión disminuyeron en 67% y la tasa de aprobación del año escolar aumentó en un promedio de 78%.

Para romper el ciclo del delito han resultado ser muy eficaces los métodos alternativos para lidiar con los jóvenes transgresores. Entre las mediaciones se cuentan programas de esparcimiento, justicia restaurativa, sentencias alternativas y proyectos de reintegración (a la sociedad). La finalidad de los programas de entretenimiento es la de que los jóvenes transgresores ingresen a programas de bienestar, como se ha hecho con los intentos que se hacen en África para mantener lejos de la cárcel a los niños de la calle. Los programas de justicia restaurativa, como las reuniones comunitarias, median entre los delincuentes y las víctimas del delito, ayudando a los jóvenes transgresores a reintegrarse a sus comunidades. Las sentencias sin penas privativas de la libertad, como las sentencias a prestar servicios comunitarios, se utilizan actualmente en diferentes partes de África para fomentar la reintegración y la rehabilitación de los transgresores de la ley.<sup>37</sup>

**Aumentar la seguridad personal.** Resulta crucial contar con una policía apropiada y accesible y con servicios de apoyo. La violencia contra las mujeres, un problema mayúsculo en muchas partes del mundo, se ve agravada por la baja tasa de denuncias, el apoyo inadecuado a las víctimas, las prácticas discriminatorias dentro de las instituciones del sector de la justicia y la ausencia de sanciones apropiadas para los perpetradores.

Son muchos los gobiernos que han intentado resolver el problema introduciendo sentencias más duras contra los culpables, creando programas correctivos para los perpetradores y programas de capacitación y sensibilización de género para la policía y el poder judicial.

En épocas más recientes, algunos países, entre ellos Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Uruguay, han creado estaciones de policía para mujeres. Otros países han construido celdas para mujeres en las estaciones de policía normales. Estos servicios han tenido resultados variados.<sup>38</sup> En las estaciones de policía para mujeres se han incrementado las denuncias de abuso y la probabilidad de que a las mujeres se les presten servicios médicos y sociales. Sin embargo, los críticos aducen que los servicios alientan a los policías regulares a renunciar a la responsabilidad por los delitos contra las mujeres y que las mujeres oficiales de policía no han demostrado necesariamente mejores actitudes hacia las víctimas de la violencia. Allí donde las estaciones funcionan bastante bien, su trabajo se ve a menudo socavado por otras partes del sistema de justicia, como lo demuestran las tasas invariables de enjuiciamiento de culpables de estos delitos.

La idea en el sentido que el entorno físico puede aumentar la seguridad personal, ha llegado a ser parte integral de muchas estrategias recientes de prevención del delito,<sup>39</sup> y se ha aplicado a la planeación urbana, a sistemas de transporte público, a parques y espacios de recreación, a vivienda de interés social y a zonas del centro de las ciudades donde la gente se siente más vulnerable a la violencia y al delito.<sup>40</sup>

### Hacia mayor equidad en el acceso a la tierra

Para los pobres, la tierra representa un activo vital. Poseer tierras ofrece un medio de sustento para muchos, facilita el acceso a los mercados crediticios, tiene un valor de seguros, determina la influencia en la política local, permite la participación en redes sociales e influye en la dinámica interna del hogar. A lo anterior se debe que la desigualdad en la propiedad de la tierra tenga consecuencias tan trascendentales para la distribución del bienestar y la organización de la sociedad para las generaciones futuras. Aun así, en muchos países la propiedad de la tierra es supremamente desigual, muchísimo más que el ingreso o el consumo. Recurriendo a los capítulos 5 y 6, en el presente capítulo se aduce que existen fuertes razones de equidad y eficiencia para abordar las desigualdades en la distribución de la tierra—tanto rural como urbana—y luego se analiza la experiencia con la reforma agraria y las opciones para ampliar el acceso a la tierra: brindando seguridad de tenencia, mejorando el funcionamiento de los mercados de tierras y ejecutando una redistribución agraria con eficiencia de costos.

### Razones de equidad y eficiencia para resolver las desigualdades en la distribución de la tierra

Los orígenes de las desigualdades en la propiedad de la tierra en docenas de países se remontan a mediaciones durante los últimos 500 años, encaminadas a montar y apoyar grandes haciendas a expensas de los pueblos indígenas y del campesinado local. Esta discriminación histórica de ciertos grupos—o, en términos más generales, la ausencia de legitimidad para el patrón predominante de propiedad de la tierra—permite una justificación de las reformas que refuerzan la equidad. La motivación agregada surge del hecho de que los sin tierra se encuentran entre los más pobres de los pobres de los países en desarrollo.<sup>41</sup>

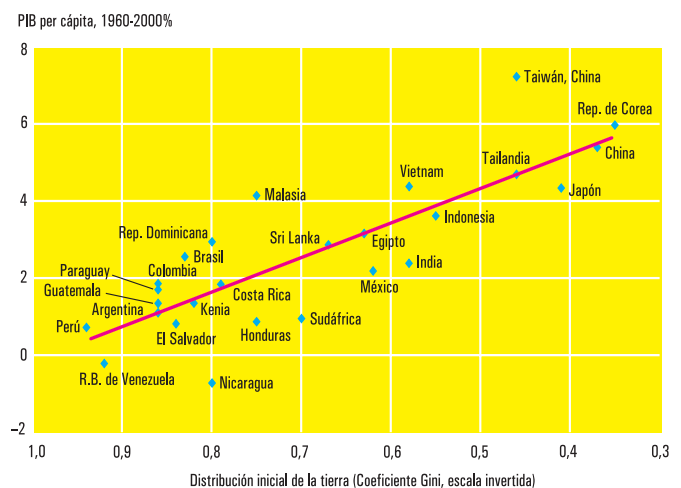
El acceso a la tierra puede permitir a los pobres tener mayor participación en la arena política y puede resultar en mayores inversiones en la educación de los niños y las niñas, poniendo freno a la transmisión

intergeneracional de la pobreza. En su estudio sobre el programa Alimentos por Educación, en Bangladesh, Galazo y Ravallion (2005) encuentran que los poblados con distribución más desigual de la tierra era donde peor se fijaba el objetivo en los pobres. Este hallazgo es consistente con la opinión en el sentido que la desigualdad de la propiedad de la tierra se asocia con menor poder para los pobres en el proceso decisorio del lugar. También ha quedado demostrado que la desigualdad en la propiedad de la tierra perjudica la capacidad de las comunidades para participar en acción colectiva socialmente óptima, lo cual tiene como consecuencia la oferta insuficiente de bienes públicos. También exacerbaba las tensiones sociales que pueden llevar a situaciones de gran agitación, como en el sur de África.<sup>42</sup>

Las desigualdades en la propiedad de la tierra pueden significar una pesada carga para las mujeres en particular. A menudo, los derechos a la tierra (y el control de otros activos) residen en el jefe del hogar, lo cual tiene implicaciones para el poder de negociación en el interior de la familia y el control de los recursos. Es más probable que las mujeres con derechos garantizados a la tierra (entre ellos la herencia a la muerte del esposo) participen en actividades económicas independientes, un resultado con implicaciones económicas y de equidad positivas para el hogar. Los derechos de herencia que desfavorecen a las mujeres revisten preocupación particular en África, ya que es allí donde esos derechos se basan con frecuencia en instituciones consuetudinarias que entran en conflicto con las normas constitucionales y con las convenciones internacionales sobre los derechos de la mujer. De hecho, los derechos inseguros de herencia plantean una carga más en las viudas que pierden a sus esposos, a menudo a causa del VIH/SIDA.<sup>43</sup>

Existen fuertes razones de eficiencia para resolver las desigualdades en la distribución de la tierra. Las imperfecciones omnipresentes en los mercados financieros y de tierras en los países en desarrollo reducen la inversión en la tierra y mantienen a los países alejados de una asignación eficiente de la misma (capítulo 5). Los anteriores efectos—sumados a menores inversiones en capital humano, menor cohesión social y poder político distorsionado—son consistentes con una relación positiva entre distribución más desigual de la tierra y menor crecimiento del PIB (gráfico 8.1).

**Gráfico 8.1 Las distribuciones desiguales iniciales de la tierra van de la mano con un crecimiento económico más lento**



Fuente: Banco Mundial (2003).

Nota: La distribución de la tierra se mide con el coeficiente Gini.

### Experiencia con la reforma agraria

En este punto, el debate implica que la redistribución de la tierra podría mejorar la equidad y la eficiencia. Aunque es probable que así sea, en la práctica existen muchísimos obstáculos. Por ejemplo, el espectro de la redistribución de la tierra también puede hacer mayor la ineficiencia porque los agricultores se muestran renuentes a invertir en tierras que podrían perder. O imperativos políticos podrían invalidar el diseño de programas sólidos. Son escasas reformas agrarias exitosas —como en Japón, República de Corea y Taiwán (China)—, y a menudo se relacionan con sucesos excepcionales, como la guerra o el caos político. En realidad, la historia de las reformas agrarias está colmada de éxitos parciales y de fracasos.

En India, ha sido muy exitosa la abolición de los derechos a la tierra de intermediarios recolectores de rentas,<sup>44</sup> mientras que, con escasas excepciones, la aplicación de topes de propiedad de la tierra y de leyes para proteger a los arrendatarios fueron poco entusiastas. A la ausencia de liderazgo político se le ha identificado como “la razón principal de la inadecuada ejecución de las reformas agrarias en India”.<sup>45</sup> Aun así, cuando se aplicó con seriedad la protección de los arrendatarios de la tierra —principalmente en Bengala occidental— sirvió para aumentar la productividad.<sup>46</sup> Pero las restricciones a que los beneficiarios (o sus hijos) subarrienden la tierra tienden a reducir el alcance de las transferencias de tierra que mejoran la productividad. Y el hecho de que tanto arrendatarios como terratenientes tengan derecho a los mismos terrenos socava gravemente los incentivos para invertir.<sup>47</sup>

En América Latina donde, considerando la gran desigualdad en la propiedad de la tierra, deberían ser mayores las posibilidades para ejecutar una reforma agraria, por lo general las reformas han quedado “incompletas”. Con frecuencia, los beneficiarios han carecido de las herramientas para ser competitivos y, como resultado, ha sido desalentador el impacto (de las reformas) en la pobreza.<sup>48</sup> En Kenia y Zimbabue, las reformas después de la independencia fueron bastante eficaces, aun-

que de corta duración por razones políticas.<sup>49</sup> En Sudáfrica, el programa de redistribución de la tierra que el gobierno emprendió a finales de los noventa se quedó corto en sus expectativas, aunque últimamente ha tomado nuevos ímpetus (recuadro 8.6). Es obvia la complejidad tanto de la política de la reforma agraria como de su ejecución.

¿A qué se deben los resultados tan desalentadores de intentos de reforma agraria? En primer lugar, considerando que la motivación de la reforma agraria suele ser la de resolver las injusticias políticas, tienden a ocupar lugar secundario la eficiencia y la reducción de la pobreza. Guiados por objetivos políticos a corto plazo, el objetivo de los burócratas solían ser las zonas muy productivas en vez de las zonas de gran potencial, lo cual tenía como resultado costosas adquisiciones de tierras y un alcance limitado para un impacto de productividad sostenida. Así mismo, con frecuencia la administración central de los programas significaba que, en vez de utilizarse para beneficiar a los pobres, gran parte de los presupuestos para la reforma agraria se gastaba en salarios y remuneración de los funcionarios públicos. Las perspectivas de lograr el acceso a bienes raíces valiosos, en vez de tener que realizar un trabajo agotador para lograr la equidad y poner a producir un pedazo de tierra, socavó las propiedades de la fijación propia de objetivos de los programas de reforma, politizando a menudo la selección de los beneficiarios.

En segundo lugar, la relación entre extensión de la finca y productividad depende del tipo de cultivo, calidad de la tierra, grado de mecanización y factores asociados como comercialización y crédito. Para la mayor parte de los cultivos, en circunstancias normales de disponibilidad de servicios de maquinaria apropiada, la producción es neutral al tamaño de la finca. Pero cuando los requerimientos de la gestión de la finca son considerados (cultivos con uso intensivo de mano de obra, condiciones erráticas del clima, incidencia frecuente de plagas) al contrario de las fincas más grandes, con trabajadores asalariados, las fincas familiares pueden ser más eficientes debido a ventajas relacionadas con la supervisión del trabajo. En comparación, a menudo las fincas grandes tienen

#### RECUADRO 8.6 Reforma agraria en Sudáfrica: puesta en marcha

Para reparar la desigualdad de la propiedad de bienes en la época del *apartheid*, Sudáfrica emprendió en 1994 un programa de reforma agraria basado en la redistribución, la restitución y la tenencia. La redistribución tenía objetivos ambiciosos: el propósito del gobierno era el de transferir a cerca de tres millones de personas 24 millones de hectáreas de tierras agrícolas (30% del total) entre 1994 y 1999. Según el programa, grupos autoseleccionados utilizan subsidios para adquirir tierras de vendedores dispuestos a venderlas, e invertir en el desarrollo de esas tierras. Pero, para febrero de 2005, apenas se habían redistribuido cerca de tres millones y medio de hectáreas entre 168.000 hogares. La restitución avanzó con demasiada lentitud —entre 1995 y 1999 apenas se habían resuelto 41 de 79.000 reclamos. Igualmente lentos fueron los avances en la tenencia de las antiguos “*homelands*” (zonas de Sudáfrica antiguamente reservadas para un pueblo africano [los *Bantustan*] N.T.).

Después de este comienzo tan lento, algunos cambios clave aceleraron los programas de restitución y redistribución. Se introdujeron enmiendas a la Ley

de Restitución, con el fin de permitir arreglos negociados, acelerando considerablemente el proceso; anteriormente, todas los reclamos se tenían que resolver ante un tribunal. Para marzo de 2005, se habían resuelto más de 58.000 reclamos, y se espera que para marzo de 2008 todos los reclamos hayan quedado resueltos.

En 2001 se mejoró el programa de redistribución, haciéndolo más flexible y descentralizado. Ahora, dependiendo de los aportes de los beneficiarios, los subsidios para comprar tierras se ajustan a un sistema de incrementos escalonados y, tanto personas como grupos los pueden obtener. La autoridad de aprobación se ha delegado del ministro a los directores provinciales de asuntos agrarios. Ahora la redistribución ha mejorado significativamente. Por primera vez desde 1994, las restricciones presupuestarias son las únicas que restringen la entrega de tierras.

Sin embargo, continúan vigentes algunos retos de grandes proporciones. Crece la presión que ejerce la sociedad civil en el gobierno para que cumpla el nuevo objetivo de redistribuir 30% de las tierras agrícolas antes de 2014. Los acuerdos de

restitución pueden ser complejos cuando los reclamos a la tierra involucran propiedades agrícolas muy productivas y con grandes inversiones de capital y los demandantes se rehúsan, como es su derecho, a aceptar una compensación financiera, en vez de la restauración física de la tierra reclamada. Un énfasis inadecuado en la agricultura colectiva y la falta de poder del beneficiario en el proceso decisorio han limitado el impacto agrícola del plan de redistribución. El mercado de tierras continúa mostrando un sesgo contra la agricultura familiar a través de restricciones costosas a los subsidios a las tierras agrícolas y un impuesto agrario regresivo que data de 1939. Un nuevo impuesto a la tierra, basado en el valor de la tierra agrícola sin mejoras podría ofrecer incentivos para que las grandes haciendas vendan parcelas ociosas o con baja explotación. Hoy día han entrado en vigencia nuevas leyes que transfieren del Estado a la propiedad comunitaria las tierras comunales, pero aún falta que esas leyes se apliquen.

Fuente: Banco Mundial (2003), Van den Brink, de Klerk y Binswanger (1996).

mejor acceso a los mercados de insumo y de producto, financiación y asistencia técnica. Si los pequeños agricultores coordinan sus esfuerzos a través de cooperativas, pueden contrarrestar esas ventajas.<sup>50</sup> Si los encargados de formular las políticas no dan cuenta en los planes de reforma agraria de todas las anteriores condiciones, la eficiencia de esos programas puede verse afectada.

Tercero, muchos programas tradicionales de reforma olvidaron ofrecer a los beneficiarios derechos seguros y a largo plazo respaldados por un sistema legal equitativo y operativo. Para todas las personas se deben abrir canales asequibles de adjudicación de reclamos de acceso y propiedad de la tierra. Sin esos canales, los grupos desfavorecidos no pueden aprovechar plenamente la seguridad de tenencia, los mercados de tierras y la reforma distributiva. Aun con derechos de propiedad plenos, el crédito y los mercados de seguros subdesarrollados limitan el uso de la tierra como garantía prendaria.

Cuarto, en ausencia de insumos complementarios y de capacitación, es imposible hacer realidad los beneficios plenos de la productividad de la reforma agraria: con frecuencia, poner en manos de agricultores inexperimentados la tierra sin el apoyo adecuado, lleva a elevadas tasas de deserción.<sup>51</sup> En términos más generales, debido a que los hogares rurales obtienen su sustento de varias fuentes diferentes, se requiere una estrategia más amplia de desarrollo rural para complementar la reforma agraria. Lo anterior tiene implicaciones para el diseño de la reforma agraria (por ejemplo, determinar el tamaño viable de una finca) y pone de relieve la importancia de las inversiones, como la educación, que puedan facilitar el empleo no agrícola.

### *Ampliar el acceso mejorando la seguridad de tenencia*

Son bien conocidos los beneficios para los hogares pobres de la tenencia segura de la tierra: mayor productividad, mayor acceso al crédito, mayor propensión a invertir en activos tangibles (gráfico 8.2) y educación de los hijos, y tiempo y esfuerzo ahorrado para garantizar los derechos a la tierra.<sup>52</sup> De la eliminación del poder discrecional de los burócratas para decidir sobre la adjudicación de la tierra surgen otros beneficios (como beneficio de las reformas de los derechos de propiedad que se introdujeron en México en 1992, se mencionó la mayor gobernabilidad local).<sup>53</sup>

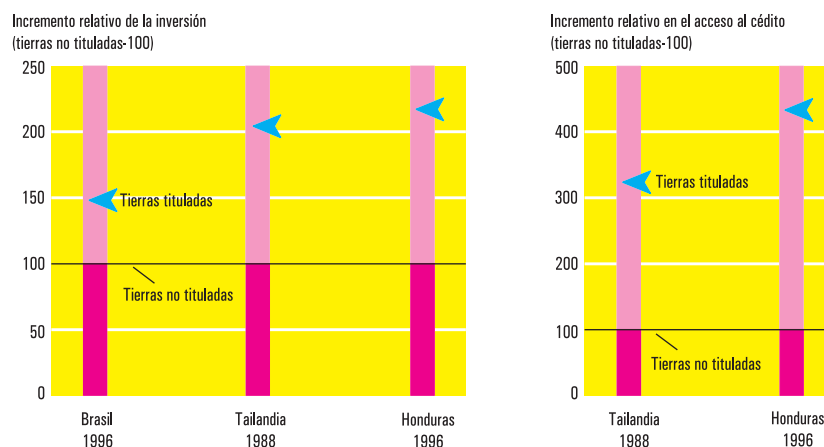
En los contextos urbanos también se observan los anteriores beneficios. Basándose en un experimento natural que adjudicaba a algunos

pobladores, pero no a otros, títulos a la tierra en una zona pobre suburbana de Buenos Aires, Galiani y Scharfrodsky (1994) encontraron efectos significativos de la titulación en la inversión en vivienda, el tamaño del hogar y en los logros escolares. Era mejor la calidad de las casas en los lotes con título. Los hogares con títulos a la tierra tenían menos miembros (aun cuando las casas fueran más grandes) y parecían invertir más en la educación de sus hijos. En India, se encontró que títulos poco claros a la tierra combinados con tribunales no confiables limitaban la oferta de tierras y desalentaban las inversiones. Los Estados del sur tienden a tener mayor seguridad de tenencia, lo cual aumenta la proporción de minoristas modernos. Según indica la evidencia de un programa masivo de titulación de tierras a pobladores de predios urbanos, la titulación tuvo como resultado mayor trabajo por fuera de la casa y la sustitución del trabajo de adultos a cambio del trabajo infantil.<sup>54</sup>

Una forma de proveer de tenencia segura es la titulación formal de las tierras, aunque la titulación es dispendiosa y puede ser costosa. Tailandia, el primer país con un programa nacional, lo terminó en 2004, veinte años después de su iniciación. Una solución consiste en permitir alternativas a los títulos convencionales a las tierras privadas, en particular en las zonas urbanas.<sup>55</sup> En Trinidad y Tobago, una ley de 1998 autorizó tres niveles con incrementos de seguridad estatutaria, cada uno de los cuales requiere documentos adicionales y el compromiso del poblador y del gobierno. En un año, se calcula que 80% de pobladores informales de tierras del Estado han solicitado el nivel inferior.<sup>56</sup> Como muchos de los anteriores instrumentos no requieren planeación física previa, servicio de infraestructura y levantamiento de planos de los asentamientos, pueden ofrecer cobertura generalizada a costos más bajos. Asimismo, las limitaciones sobre transferencias relacionadas con muchos de los instrumentos mencionados restringen la tendencia de algunos pobladores informales de aprovechar los subsidios de tierras a través de la venta inmediata de las mismas.

Algunos países han emprendido acciones para exigir la titulación conjunta a nombre de ambos cónyuges, estimulando los derechos efectivos de las mujeres a la tierra, sobre todo cuando los esposos se encuentran ausentes. Como parte de las Metas de Desarrollo de Vietnam e incorporado en la Estrategia de Reducción de la Pobreza de la nación, este país ha fijado el objetivo en la titulación conjunta de la tierra. La atención a los derechos de las mujeres a la tierra reviste importancia especial cuando las mujeres son quienes principalmente la cultivan, cuando la emigración es elevada, cuando se diferencia por género el control

**Gráfico 8.2 El título a la tierra aumenta la inversión y el acceso al crédito**



de las actividades productivas, o cuando altas tasas de mortalidad de adultos y una normatividad poco clara podrían socavar los medios de vida de las mujeres en caso de muerte del cónyuge.<sup>57</sup>

Pese a los grandes beneficios posibles de la titulación, en los contextos urbano y rural existen algunos retos. En las zonas urbanas, el acceso al crédito tal vez no aumente si los bancos no están dispuestos a aceptar como garantía prendaria tierras tituladas localizadas en zonas marginales. Y en aquellos lugares donde es valiosa la tierra de los pobladores, intereses poderosos, que aprovechan la oportunidad para reubicar a los pobladores en zonas marginales, pueden llegar a subvertir los programas de titulación –por ejemplo, en Phnom Penh (Camboya). Lo anterior no refleja un problema de la titulación *per se*, pero indica que cuando los pobres urbanos carecen de representación y la gobernabilidad es débil, pueden fracasar los programas de titulación.<sup>58</sup> Otorgarle derechos comunales a la tierra como un primer paso hacia la titulación individual podría ser una manera adecuada para proteger a los pobladores de los urbanismos depredadores.<sup>60</sup>

Según indican algunos estudios, los títulos formales a la tierra en varios países de África no trajeron consigo los beneficios esperados de mayores ingresos e inversión. Lo anterior puede ser reflejo de debilidad de las instituciones responsables del registro y mantenimiento de registros y de la adjudicación de derechos y la resolución de conflictos. En algunos casos, parece que la tenencia indígena ya era suficientemente segura.<sup>61</sup> Por tanto, fortalecer la seguridad de tenencia a través de instituciones que combinen la legalidad con la legitimidad social puede resultar apropiado y tener más eficiencia de costos. El anterior enfoque tiene pertinencia especial donde predominan las prácticas consuetudinarias de tenencia. Reconocer legalmente los derechos consuetudinarios y la institución, ayuda a proteger a grandes poblaciones regidas por esas costumbres construyendo un puente hacia el sistema formal (recuadro

8.7). Es obvia la necesidad de tener en cuenta las complejidades que significa comprometerse con sistemas consuetudinarios de justicia descriptos antes en el capítulo –y cuando se formalicen esos derechos consuetudinarios, se debe tener cuidado de no codificar simplemente las desigualdades existentes, en especial para las mujeres.

*Ampliar el acceso mejorando el funcionamiento de los mercados de tierras.* En teoría, es mucho lo que los mercados de tierras, tanto de venta como de arriendo, pueden hacer para que sea equitativo el acceso a la tierra. En la práctica, sin embargo, por lo general las ventas o las compras de tierras no son el camino para ampliar el acceso de los pobres a la tierra y, en realidad, puede hacerlo más estrecho. Los elevados costos de transacción, mercados crediticios subdesarrollados y los altos costos, los cuales se reflejan en el valor colateral de la tierra y cualesquiera subsidios estatales a los cultivos, tienen como resultado débiles mercados de tierras que dejan completamente por fuera a los pobres. Lo anterior indica que los mercados de venta de tierras no harán ningún aporte importante a mayor equidad en la tenencia de la tierra, en particular en entornos caracterizados por una discriminación de vieja data de grupos determinados, a menos que el gobierno relaje por medio de subsidios las restricciones de ahorro de los pobres (como se verá en la sección siguiente).<sup>61</sup>

Es en entornos riesgosos, donde los minifundistas no tienen acceso a los seguros, donde los pobres se ven obligados a vender sus tierras debido a aprietos económicos. En consecuencia, no tienen la capacidad para mejorar el consumo a través de mecanismos diferentes a la venta de la tierra, como las redes de seguridad.<sup>62</sup> Comparando con las transacciones de tierras del período comprendido entre 1960 y 1980 en los poblados de India y Bangladesh, Cain (1981) encontró que los agricultores pobres que tenía acceso a programas de redes de seguridad utilizan el

#### RECUADRO 8.7 *Aclarar cómo los derechos consuetudinarios encajan en sistemas formales*

Sistemas consuetudinarios locales, basados en las normas, crean, mantienen y protegen la tenencia convencional de la tierra. Por lo general, los derechos a la tierra, ya sean comunales o individuales, se basan en el linaje familiar o en la membresía a un grupo cultural en particular. Los intercambios de la tierra por medio de la venta o el arriendo se limitan a los miembros de la comunidad. En casi todos los países africanos predominan los sistemas consuetudinarios así como en las comunidades indígenas de muchos países de América Latina y de Asia. Como han evolucionado durante largo tiempo en respuesta a condiciones locales, estos sistemas suelen ser bastante flexibles. Los problemas surgen cuando se generalizan las transferencias de tierras a afuerreños o cuando dejan de ser adecuados los mecanismos internos de resolución de conflictos agrarios.

Son muchos los esfuerzos que se han emprendido para hacer la transición de sistemas colectivos o consuetudinarios hacia una tenencia más individualizada de la tierra. Pero, si no se maneja de manera apropiada, la transición puede terminar en desastre, como sucedió en Kenia: como las poblaciones rurales no aceptaron la eliminación de los derechos de linaje ni la legalización de las ventas de la tierra, surgieron conflictos, en ocasiones violentos,

entre quienes reclamaban la tierra al tenor de las normas consuetudinarias y aquellos que buscaban imponer la observancia de las nuevas leyes.

Botsuana ha logrado mejores resultados. A partir de 1970, el gobierno ha fortalecido gradualmente los derechos individuales, comenzando por el derecho a excluir a los animales de otras personas y a cercar las tierras cultivables. Se han establecido contratos de ocupación legal en arrendamiento de tierras de gran valor comercial, y se han promulgado leyes que permiten la asignación de tierras a todos los ciudadanos adultos, sean hombres o mujeres, casados o solteros (Adams 2000 y Toulmin y Quan 2000 en Banco Mundial 2003i). Sudáfrica apenas está comenzando a emprender el camino hacia la reforma de las tierras comunales con la promulgación de leyes que transferirán a las comunidades las tierras de propiedad del Estado y en estas zonas van a crear regímenes de derechos de propiedad democráticos, transparentes y seguros.

México llevó a cabo una transición híbrida de la tierra colectiva –conocida como el sector de ejidos– hacia tenencias más individualizadas de la tierra. Los ejidos son comunidades rurales que siguen el modelo de una mezcla de colectivos al estilo soviético y estructuras indígenas sociales anteriores a la

Colonia. Las reformas de 1992 fortalecieron el autogobierno de los ejidos, permitiéndoles escoger un régimen de derechos de propiedad. Cada ejido podía escoger si las tierras serían de propiedad comunal o individual y expedir certificados en consecuencia. Para 2001, el programa había expedido certificados de propiedad a más de tres millones de hogares y otorgado derechos seguros a la tierra a más de un millón de hogares, a quienes anteriormente no se les habían otorgado el reconocimiento formal de los derechos de ocupación (Banco Mundial 2001d).

Para millones de personas es de gran importancia aclarar la forma en que los derechos consuetudinarios –en las zonas rurales y en las urbanas– se relacionan con el sistema formal de derechos de propiedad protegidos por las leyes modernas. Es igualmente importante para ampliar el alcance de la inversión externa, sobre todo en las zonas urbanas. La experiencia en el manejo de la intersección entre los dos sistemas señala la importancia de mecanismos eficaces de resolución de conflictos y de una trayectoria hacia la transición transparente y bien definida, con la extensión a un grupo en su totalidad de derechos seguros a la propiedad de la tierra como un primer paso eficaz y a bajo costo (Banco Mundial 2003i).

mercado de tierras para acrecentar sus tenencias y hacer inversiones para mejorar la productividad. Cuando se carecía de redes de seguridad, predominaban las ventas de tierras por dificultades económicas y para comprar alimentos y medicamentos.

En tanto las mediaciones del gobierno para imponer restricciones a la posibilidad de transferencia de las tierras pueden socavar los incentivos para invertir y deprimen la actividad no agraria, sí pueden cumplir una función, en particular durante períodos de transición. En muchos países de la Mancomunidad de Estados Independientes (CIS), la posibilidad de transferir la tierra sin restricción alguna produjo la concentración de propiedades rurales en manos de unos cuantos terratenientes, conforme los hogares rurales más pobres se sentían tentados a vender sus tierras en una situación de incertidumbre y de mercados e información incompletos.<sup>63</sup> En vez de ventas totales, habría sido mejor restringir desde un principio la posibilidad de transferir la tierra a negocios de arrendamiento.

En los casos en los cuales la distribución equitativa de la tierra ha sido el instrumento principal de la protección social, como en China y Vietnam, puede ser preferible una transición gradual. En ambos países, los gobiernos perciben perfectamente las tensiones existentes en los mercados activos de ventas de tierras, lo cual, aunque podría producir una consolidación que refuerce la eficiencia, también puede correr el riesgo de aumentar el número de pobres sin tierra. El gobierno de China analiza la posibilidad de avanzar en varios frentes, entre ellos desarrollar redes de seguridad y financiación rural y eliminar las restricciones a la movilidad laboral basadas en el lugar de residencia (*bukou*).

En tanto los mercados de venta de tierras tengan impactos ambiguos en la equidad, parece ser más obvio el caso de equidad para ampliar el acceso al arrendamiento de la tierra. Cuando los agricultores no

tienen acceso al crédito que les permitiría comprar tierras abiertamente, los mercados de arriendo representan una vía de importancia para reforzar la productividad y mejorar la igualdad facilitando transferencias de tierras a bajo costo a productores más productivos (capítulo 5). Los mercados de tierras asimismo permiten a los tenedores de tierras con escasas competencias agrícolas (o no deseosos de realizar actividades agrícolas) buscar empleo en el sector no agrícola y al mismo tiempo obtener una rentabilidad sobre sus tierras.<sup>64</sup> Como lo indica evidencia de Sudán, los mercados de arrendamiento de tierras sí transfieren tierra a productores más pequeños. Y en Colombia, los mercados de tierras han sido más eficaces para entregar la tierra a productores productivos y pobres que las reformas agrarias patrocinadas por el Estado.<sup>65</sup>

Si los mercados de arrendamiento de tierras ofrecen tantas posibilidades para mejorar la equidad y la eficiencia, ¿por qué existen en todo el país variaciones tan considerables en la incidencia de los arrendamientos? Una razón es la falta de seguridad de tenencia —o de confianza de que esa seguridad va a durar. Sin ella, los propietarios de tierra no se muestran dispuestos a arrendar sus tierras ante el temor de no poder reclamarla posteriormente. Entre otras razones se incluyen las mediaciones actuales o anteriores del gobierno para restringir la tenencia, la disponibilidad de mecanismos confiables de resolución de conflictos y las imperfecciones en la información.<sup>66</sup> En tanto se puede justificar la preocupación acerca de la explotación en ordenamientos de aparcería,<sup>67</sup> puede fracasar la protección del arrendatario y los topes del arriendo. Restricciones de este tipo a los arrendamientos de tierras llevan a menudo a las transacciones a la informalidad o encadenan a los agricultores pobres en ordenamientos mano de obra-salario menos eficientes y menos equitativos. Como lo indican las estimaciones, las nuevas leyes de tenencia en India se asociaron con la evicción de más de cien millones de arrendatarios, haciendo que los pobres del sector rural perdieran el acceso a cerca de 30% del total de la zona explotada.<sup>69</sup> Es probable que sean preferibles mediaciones para reforzar el poder de negociación de los pobres —incluyendo un mejor acceso a los mercados financieros, oportunidades de empleo no agrícola y mecanismos equitativos de observancia de contratos.

Si bien mercados de arrendamiento que funcionen de manera eficaz pueden convertirse en un peldaño en la escalera de la propiedad, probablemente no lo pueden hacer en circunstancia de desigualdad extrema en la propiedad de la tierra y en el poder. En estos casos, se hace necesario aprovechar las opciones de políticas directamente redistributivas.

### *Opciones para una redistribución de la tierra con eficiencia de costos para ampliar el acceso*

Tanto a la equidad como a la eficiencia les hace bien mejorar la seguridad de tenencia y fomentar los mercados de arrendamiento de tierras. El análisis y la experiencia indican que la redistribución de la tierra no es con mucho tan sencilla: puede resultar costosa en recursos de programa y menor productividad, y puede ser instrumento de clientelismo político. Para evaluar y comprar (o expropiar) tierras, seleccionar a los beneficiarios y ofrecer capacitación y crédito, son necesarios significativos recursos financieros y de personal.

¿Cuándo tiene sentido la redistribución de la tierra? En algunos países, la redistribución podría ser un paso político necesario para resolver las desigualdades históricas y evitar la violencia. En otros, podría ser simplemente una herramienta para convertir tierras ociosas en tierras más productivas mejorando la equidad al mismo tiempo. En países donde es elevada la propiedad de tierras por parte del Estado, si se recoge en una transferencia única de tierras del Estado a propiedad privada, la

#### **RECUADRO 8.8 Polarización, conflicto y crecimiento**

Los investigadores han reconocido desde hace mucho tiempo que las profundas divisiones sociales dificultan implementar políticas que beneficien a todos. No obstante, conseguir una medida más precisa de la naturaleza y la magnitud de esas divisiones ha demostrado ser problemático. Durante gran parte de los años noventa, los académicos usaron una medida conocida como “fraccionamiento etnolingüístico” —compilada por primera vez por políticos sociales rusos en la década de 1960— para demostrar que el crecimiento económico era más lento, neutralizando otros factores, en las sociedades donde había una baja probabilidad de que dos ciudadanos escogidos al azar de un grupo de población fueran del mismo grupo étnico. La “tragedia de crecimiento” de África se le atribuyó en parte al alto nivel de “fraccionamiento” (Easterly y Levine, 1997).

Trabajos más recientes han buscado refinar las medidas de diversidad social concentrándose más bien en la polarización, o grado en que un reducido número de grupos influyentes dominan una sociedad, proveyendo de ese modo una base teóricamente más informada para explicar la relación entre diversidad y conflicto y, a través de este canal, el crecimiento económico (Esteban y Ray, 1994). Con esta medida, un país que tenga tres grupos que representen, respectivamente, el 49%, el 49% y el 2% de la población estará más polarizado que otro donde los mismos grupos representen el 33%, el 33% y el 34%. La medida de polarización es un pronosticador mucho más sólido de conflicto civil que las medidas de desigualdad en los ingresos individuales y que las de fragmentación. Esta asociación estadística la ilustra el hecho de que con esta medida, nueve de las diez sociedades más polarizadas del mundo han experimentado grandes conflictos sociales en las últimas décadas; entre ellas, Eritrea, Guatemala, Nigeria, Sierra Leona, y Bosnia y Herzegovina (García-Montalvo y Reynal-Querol, en proceso). Por supuesto, esta es sólo una influencia sobre el conflicto; otros trabajos han enfatizado el papel de la dependencia de recursos y de las capacidades del Estado (ver Banco Mundial 2003h).

redistribución de la tierra podría involucrar costos presupuestarios modestos. Por el contrario, en países con tradiciones de seguridad de tenencia fuertes, la mera amenaza de redistribución podría socavar la inversión.

La factibilidad de redistribuir la tierra también depende del instrumento. Es probable que la expropiación resulte ser perturbadora. El despojo de tierras del Estado y la recuperación de asentamientos ilegales pueden ser dos alternativas con eficiencia de costos. Por ejemplo, el alcalde de Brasilia (Brasil) identificó las tierras con títulos inciertos y negoció la entrega de parte de éstas. A cambio, al resto de las tierras se le otorgaron títulos oficiales. Otras alternativas también posibles son la expropiación con indemnización y ayudar en la compra y arrendamiento de tierras —por ejemplo, a través de una reforma agraria liderada por la comunidad. Sin embargo, puede resultar costoso subsidiar las compras de tierras porque, en relación con el potencial de generación de ingreso a partir del uso productivo de la tierra (reflejando el valor especulativo, de seguridad y de estatus de la tierra), ésta suele tener un sobreprecio. Así mismo, si el patrón actual de propiedad de la tierra no se considera legítimo, resulta difícil justificar los subsidios.<sup>70</sup>

Una opción potencial son las reformas agrarias impulsadas por el mercado o por la comunidad. Las reformas tienden a ser descentralizadas y transparentes, permitiendo que los miembros de la comunidad consigan los recursos para tener acceso a la tierra. Las reformas pueden ser flexibles, permitiendo, según el principio de vendedor dispuesto-comprador dispuesto, el arrendamiento o la compra de las tierras. Las reformas agrarias impulsadas por la comunidad suelen ofrecer a los beneficiarios derechos de propiedad plenos e involucran la coordinación entre el gobierno local y ONG para ofrecer acceso a capacitación, tecnología y crédito. En varios países se ha ensayado un enfoque dirigido a la comunidad: Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, India, Malawi y Sudáfrica, entre ellos. Pero los programas son relativamente nuevos, de manera que todavía no se dispone de evaluaciones rigurosas del impacto de estos programas.

Un componente importante podría ser un impuesto territorial, combinado posiblemente con un impuesto a la producción. Este impuesto puede producir rentas para comprar tierras para redistribución, o estimular la redistribución imponiendo gravámenes desproporcionados a los grandes propietarios de tierras o a los propietarios de tierras ociosas o subutilizadas, tanto rurales como urbanas (recuadro 8.8).

Cualquiera sea el instrumento, de intentos anteriores de redistribución de la tierra se pueden derivar algunas lecciones comunes:

- *Inversiones complementarias. Capacitación y crédito.* Como lo indica la evidencia de América Latina<sup>71</sup> y África, es bien poco lo que puede ser la simple redistribución de la tierra. A los beneficiarios se les debe ofrecer un conjunto de ayuda para así garantizar la autosuficiencia y maximizar la productividad. El conjunto de ayuda correcto será diferente de un país al otro, pero podría incluir capacitación y crédito. Un factor de éxito para los agricultores de cultivos de subsistencia (pancoger) y para aquellos que carecen de conocimientos expertos en agricultura comercial, podrían ser la asistencia técnica, del tipo de ayuda para elaborar proyectos agrícolas y presupuestos de cultivos o instrucciones sobre nuevas tecnologías. El crédito puede permitir que los beneficiarios hagan inversiones para mejorar la productividad, por ejemplo en riego, cercas, herramientas o animales de labranza.
- *Selección de beneficiarios y fijación de objetivo.* Cuando la selección de los beneficiarios está politizada, no siempre la tierra redistribuida irá a los agricultores más necesitados y capaces. La solución es contar con

reglas transparentes que permitan que las comunidades entiendan exactamente el cómo y el porqué se escogió a cada uno de los beneficiarios. También puede ser muy eficaz la autofijación de objetivos: donde los beneficiarios potenciales buscan tierras que estén a la venta a bajo costo y luego solicitan los subsidios y/o préstamos.

- *Seguridad de tenencia.* A quienes logran el acceso a la tierra que se ha redistribuido se les deben otorgar derechos claros de propiedad. En algunas ocasiones, para reducir la incertidumbre, estimular la inversión y fomentar los beneficios que se analizaron antes, puede ser suficiente tener la propiedad no plena (como un certificado de control o un arrendamiento a largo plazo).

## Oferta equitativa de infraestructura

Muchos países en desarrollo se caracterizan por la oferta escasa y desigual de infraestructura —en 2002, en el mundo en desarrollo, cerca de dos de cada diez personas carecían de acceso a agua potable; cinco de cada diez vivían sin saneamiento adecuado y nueve de cada diez lo hacían sin servicios de alcantarillado—<sup>71</sup> mientras muchas familias, sobre todo en las zonas rurales, no contaban con vías adecuadas.

En gran medida, el acceso a la infraestructura moldea las oportunidades económicas. El gobierno provee gran parte de la infraestructura, de modo que es el proceso político el que la dirige. Son muy reales las restricciones de tipo financiero y los retos de diseño técnico; no obstante, tal vez sean más fáciles de superar. Cuando una participación más igualitaria o los intereses políticos del régimen gobernante permiten políticas más ampliamente responsables, la infraestructura se ofrece de maneras que apoyan los intereses económicos de los grupos más pobres —por ejemplo, en la intensificación del riego y del transporte en Asia oriental (véase énfasis en Indonesia). En sociedades menos igualitarias, quienes no tienen influencia reciben menos acceso y de menor calidad a los servicios públicos: es decir, suelen ser los pobres. Este acceso inequitativo aplica igualmente a las regiones remotas y a los grupos

### RECUADRO 8.9 La tierra y combinaciones de impuestos sobre la producción

Los impuestos sobre la tierra pueden ser una herramienta eficaz y no perturbadora para recaudar rentas locales y facilitar la redistribución de tierras. Esos impuestos también pueden estimular el uso productivo de la tierra gravando con tasas superiores la tierra ociosa. Cuando grandes predios de tierra improductiva (mantenidas a menudo ociosas por razones especulativas) crean precios artificialmente altos de la tierra y limitan el acceso de los agricultores pobres a la misma, podrían resultar atractivos los instrumentos que se mencionan. Pero para imponer un tributo a la tierra se necesitan datos sobre el tamaño, el valor, la situación de propiedad, la capacidad productiva y la producción de cada predio. Existen grandes incentivos para evadir impuestos porque al gobierno le resulta difícil medir el grado real de uso de la tierra, sobre todo por parte de los grandes terratenientes. Una forma para limitar la evasión de los grandes terratenientes es utilizar una combinación de impuestos territoriales y un impuesto al valor agregado (IVA). El IVA puede tener tasas mucho más bajas de evasión y facilita el registro exacto de niveles de cultivo. Conocer los niveles reales de cultivo limitaría luego las posibilidades de presentar informes inflados sobre el uso de tierras y así evadir tasas impositivas más altas sobre tierra subutilizada. En ausencia de un mercado de seguros, una combinación de IVA y de impuestos territoriales también puede reducir el riesgo que confrontan los pequeños propietarios de tierras porque se podrían correlacionar las cargas fiscales con las fluctuaciones de la producción.

Fuente: Assunção y Moreira (2001); Banco Mundial (2003i).



excluidos y, en ocasiones, tiene una dimensión de género. Lo que es peor, algunos servicios de infraestructura (servicios públicos en particular) a menudo se convierten en instrumentos de clientelismo y se ven plagados de problemas de oferta insuficiente y prácticas corruptas.

Como sucede con la tierra, el acceso más igualitario a la infraestructura sería bienvenido en términos de equidad y usualmente serviría para el crecimiento. Lo anterior exige resolver problemas difíciles de financiación, restricciones que limitan la capacidad de los pobres para tener acceso a la infraestructura y problemas mayores de rendición de cuentas a través de diseños institucionales que respaldan una respuesta a las necesidades más equitativas.

### *El acceso más equitativo a la infraestructura es bueno para el crecimiento y la equidad*

Existen evidencias sólidas en el sentido de que las inversiones en infraestructura amplían las oportunidades para la gente y para las comunidades integrándolas en sistemas regionales y nacionales de producción y comercio, y mejorando el acceso a los servicios públicos. En Vietnam, el lugar influye fuertemente en la participación de los hogares en el mercado. Y, en partes de la China rural,<sup>73</sup> hogares con las mismas características y dotaciones producen rentabilidades diferentes en entornos geográficos diferentes. A partir de una muestra de 73 países, Leipziger y otros (2003), encuentran que, teniendo en cuenta los ingresos y la disponibilidad de servicios de salud, una mejoría de 10% en el índice de infraestructura de un país se asocia con una reducción de 5% de la mortalidad infantil y una reducción de 3,5% en la mortalidad materna. Evidencia micro de la India rural respalda estos hallazgos entre países: la preponderancia y la duración de la diarrea entre los menores de cinco años son significativamente inferiores para las familias con servicio de agua por tubería.<sup>74</sup> Las inversiones en infraestructura básica de agua y energía pueden mejorar la igualdad de género. Alrededor del mundo, tradicionalmente recae en las mujeres y en las niñas la carga de recolectar y transportar leña y agua. En Ghana, Tanzania y Zambia, las mujeres responden por dos tercios de todo el tiempo que la familia dedica a la recolección de agua y leña, mientras los menores de edad —niñas en su mayoría— responden por entre 5 y 28% del tiempo dedicado a estas actividades. En el Marruecos rural, contar con pozos o con agua por tubería aumenta la probabilidad que tanto las niñas como los niños se matricularán en la escuela, con mayor impacto para las niñas, quienes tienen a su cargo la responsabilidad de recoger agua. Estudios en Paquistán indican que el acceso inadecuado a leña y agua en las zonas rurales significa que las mujeres trabajan más horas y disponen de menos tiempo para actividades generadoras de ingreso, con un impacto en el equilibrio de poder dentro del hogar. Así mismo, considerando la cantidad desproporcionada de tiempo que pasan dentro de sus viviendas, las mujeres y los niños son más propensos a riesgos de enfermedad debida a la contaminación del aire. Si el hogar cuenta con servicio de electricidad, se reduce la necesidad de quemar combustibles contaminantes para alumbrado y para cocinar. Y las mejoras en la distribución de electricidad y gas pueden eliminar el tiempo que se dedica a recoger combustibles tradicionales.<sup>75</sup>

Mejorar la infraestructura rural del transporte puede reducir los costos de transacción, ampliar el acceso a los mercados y aumentar los ingresos rurales. Se calcula que, debido al acceso inadecuado a los mercados, cerca de dos tercios de los agricultores africanos se encuentran aislados efectivamente del mercado nacional y mundial.<sup>76</sup> En comparación, en Indonesia, inversiones cuantiosas en el sistema vial realizadas durante los últimos 30 años han permitido el ingreso exitoso de los hogares po-

bres a la economía de mercado<sup>77</sup> y muchas de las carreteras se construyeron como obras públicas con participación intensiva de mano de obra, dando trabajo a mano de obra no calificada. De manera análoga en Bangladesh, las inversiones en infraestructura rural (vías, puentes, alcantarillas y lugares de mercado) han reforzado la pujanza de la economía rural tanto para las actividades agrícolas como para las no agrícolas. Invertir en vías rurales constituye un ejemplo de cómo expandir el acceso a la infraestructura puede beneficiar a largo plazo la equidad y la eficiencia, sobre todo en zonas con muchos pobres y un gran potencial agrícola y climático.<sup>78</sup>

### *¿Es la privatización la respuesta?*

¿A qué se debe el fracaso de los servicios de infraestructura para servir a los pobres, en especial en África? (recuadro 8.9). Más allá de la función importante que cumplen los contextos histórico y geográfico, existen restricciones financieras y retos de gobernabilidad de gran dimensión. El sector público de muchos países en desarrollo se encuentra fiscalmente atrapado —en América Latina, la inversión pública en infraestructura cayó de 3% del PIB en 1980 a menos de 1% en 2001—<sup>79</sup> y el gasto público requiere impuestos, lo cual puede ejercer presión en la eficiencia y puede significar inversiones no ejecutadas en otras zonas. Por lo general, los mercados financieros locales no se han desarrollado lo suficiente para intermediar el ahorro privado en inversiones riesgosas a largo plazo en infraestructura (y, de todos modos, el ahorro privado no suele ser tan cuantioso). Usualmente, el interés del capital extranjero privado se centra en los grandes mercados y, aun entonces, únicamente cuando los riesgos son aceptables (incluyendo los riesgos de las políticas y cambios). En muchos países, las compañías estatales de infraestructura —en particular cuando son grandes las desigualdades políticas— suelen ser ineficientes y se convierten en instrumentos de clientelismo.

Los años noventa se caracterizaron por un nuevo direccionamiento masivo de las políticas hacia la participación privada en infraestructura —en reflejo del desencanto con servicios públicos ineficientes manejados por el Estado, la promesa de financiación privada y la mayor flexibilidad que ofrecía el cambio tecnológico y la innovación en materia de normatividad.<sup>80</sup> Pero la ola de la privatización evitó a muchos países en desarrollo —África subsahariana sólo recibió 3% de la inversión total en infraestructura privada en países en desarrollo entre 1995 y 2000—<sup>81</sup> y aun donde el capital privado se convirtió en la fuente principal de inversión (como en América Latina a mediados de los noventa, cuando la inversión privada fue 2% del PIB), fueron variados los resultados en términos de equidad. Son muchos los casos de privatización en los cuales mejoró el acceso para los pobres, en particular cuando la competencia redujo la apropiación política (de los proyectos de infraestructura), pero la evidencia indica que los operadores privados también pusieron el énfasis en segmentos más pudientes de la población (recuadro 8.10).

Al final, la experiencia indica que, por sí sola, la privatización no es la respuesta. Para la equidad y la eficiencia parece tener menor importancia si operadores privados o las empresas públicas de servicios suministran los servicios de infraestructura, que medidas específicas para mejorar el acceso para los pobres, la estructura de los incentivos que enfrentan los proveedores y la rendición de cuentas de los proveedores ante el público en general.

### *Ampliar el acceso a los servicios y hacerlos asequibles*

Si ampliar el acceso general beneficia a los pobres depende de los niveles iniciales de la cobertura. En muchos países de África, en los últimos diez

### RECUADRO 8.10 *Infraestructura rezagada en África*

El desarrollo de la infraestructura en África es desastroso, yendo a la zaga del resto del mundo en términos de cantidad, calidad, costo e igualdad de acceso. Sólo está pavimentado el 16% de las vías, el tiempo promedio de espera para una conexión telefónica es de tres años y medio, los costos de transporte son los más costosos de cualquier región y menos de uno de cada cinco africanos cuenta con servicio de electricidad. ¿Qué puede explicar este subdesarrollo tan tremendo?

- *Geografía difícil e historia compleja.* La distancia a los mercados principales, el desierto del Sahara, la escasez de puertos naturales y extensas zonas sin salida al mar: todas éstas aumentan los costos del transporte. Durante la época colonial, el desarrollo de la infraestructura se centró en la construcción de vías de transporte desde los lugares donde se encontraban los recursos hasta los puertos. Y la división poscolonial de África en muchos Estados pequeños aumenta los costos de transporte y energía con onerosos cruces fronterizos, escasa cooperación regional en proyectos hídricos y energéticos y sistemas ferroviarios incompatibles, entre otros factores.
- *Financiación de restricciones.* La ausencia de inversiones ha tenido como resultado el deterioro de la infraestructura y, en particular, del transporte por carretera. Por ejemplo, en nueve países de África oriental, el gasto en mantenimiento apenas podría cubrir 20% de las redes actuales. La falta de ingreso disponible significa una baja demanda de infraestructura

y las poblaciones pequeñas y desperdigadas dificultan las economías de escala y exigen inversiones mayores. Subsidios generalizados que van a las personas relativamente pudientes (por lo general, los pobres no tienen conexiones a servicios públicos en red), socavan la capacidad del gobierno para ampliar el acceso.

- *Políticas inadecuadas y mala rendición de cuentas.* El uso de licencias, las barreras a la competencia y la corrupción también impiden la oferta asequible de infraestructura.

Pese a los difíciles factores geográficos y estructurales, hay oportunidades para mejorar la infraestructura de África. Un paso necesario es reforzar la inversión, en particular en modernización y mantenimiento. Se requerirá mayor inversión pública. Si bien la participación del sector privado puede ayudar a financiar algunas inversiones y aumentar la eficiencia, es poco probable que solucione el problema de infraestructura en África. Para atraer nuevas inversiones y darles un uso eficaz, se necesita un entorno institucional y de las políticas sólido.

La estabilidad macroeconómica, la libertad para repatriar capitales, impuestos competitivos, observancia de los contratos, poca corrupción y adherir a normas transparentes, todos son importantes para las inversiones privadas, en particular, considerando los largos períodos de recuperación de muchas inversiones de infraestructura. En contextos en los cuales las políticas son sensatas pero resulta difícil atraer la inversión extranjera privada, la ayuda

extranjera puede ofrecer tanto la financiación para la oferta pública (de infraestructura) como las garantías para ayudar a impulsar la participación privada. La vigilancia prudente, la normatividad y el diseño de contratos pueden garantizar igualmente que la financiación pública y privada sea equitativa y se use con eficacia.

Una manera para hacer más asequible la infraestructura en África es aumentar la cooperación internacional y regional. Los costos de transporte se reducirían racionalizando los cruces fronterizos y mejorando las vías y los ferrocarriles. El intercambio comercial en recursos de energía y agua también reduciría significativamente los costos. Por ejemplo, se calcula que Sudáfrica podría ahorrar en costos de operación US\$80 millones anuales intercambiando electricidad con los países vecinos (Masters, Sparrow y Bowen 1999). También se necesita buscar formas innovadoras para ampliar el acceso. Mozambique ha puesto a prueba un enfoque prometedor: el gobierno creó empresas de servicios públicos que utilizan generadores a diesel en zonas rurales y luego las vendió por debajo del costo a inversionistas privados quienes continúan con las operaciones comerciales. Otras posibilidades son subsidios del gobierno, ONG o donantes para proyectos de infraestructura dirigidos a la comunidad. Independientemente del enfoque, una de las maneras más eficaces para ampliar el acceso en las zonas rurales es la participación de la comunidad y del usuario en la construcción de infraestructura, el mantenimiento y la administración.

Fuente: Banco Mundial (2000a).

años mejoraron las tasas generales de acceso, pero 40% de la población en la base de la pirámide no obtuvo ganancia alguna (gráfico 8.3). No debe ser motivo de sorpresa. Considerando la baja cobertura inicial en muchos de estos países, la expansión favoreció a hogares más ricos. Lo anterior no indica, sin embargo, que sea malo para la equidad ampliar el acceso cuando son bajos los niveles generales de la oferta de servicios. Por el contrario —en este caso es mejor ampliar el acceso que poner el énfasis en acrecentar la calidad, lo cual beneficiaría únicamente a los pocos que ya disponen de los servicios.

Los encargados de formular las políticas pueden establecer obligaciones de prestar el servicio o crear incentivos para los proveedores con el objeto de ampliar el servicio a los pobres. Una forma para lograrlo es especificar obligaciones universales del servicio, lo cual es común en el sector de las telecomunicaciones.<sup>83</sup> En tanto el anterior es un objetivo social valioso, tal vez, cuando se comienza de bajas tasas de acceso, no sea práctico a corto plazo. A ello se debe que, cuando los consumidores no tienen capacidad de pago, las obligaciones de prestar el servicio deban incluir detalles sobre marcos temporales y métodos para financiar la obligación. Otra forma de fomentar el acceso es definir objetivos de conexión. Resulta tarea fácil vigilar los objetivos y éstos se pueden hacer obligatorios mediante penalizaciones financieras. Claro está que únicamente se pueden cumplir los objetivos de conexión si los consumidores tienen la capacidad y están dispuestos a recibir el servicio —y ello depende de la capacidad que tengan para superar obstáculos, entre ellos los requerimientos de título de pertenencia y restricciones de ingreso y li-

quidez (teniendo en cuenta la consolidación de los cargos por concepto de conexión).

En muchos países se subsidian las conexiones nuevas con el objeto de cumplir objetivos de acceso y permitir la solvencia de los proveedores. Las conexiones nuevas se pueden subsidiar con los cargos a los usuarios actuales, sobre todo si el grupo de usuarios existentes es mucho más grande y más pudiente que los nuevos usuarios potenciales. La empresa concesionaria de agua y saneamiento de Buenos Aires adoptó este tipo de subsidios cruzados después de renegociar un contrato inicial que cobraba a los pobres tarifas onerosas de conexión. Una opción es la financiación oficial de los subsidios de conexión, ya que el gobierno ofrece crédito a los consumidores para compra de derechos de conexión. En Colombia, la ley exige que los cargos de conexión a consumidores pobres se distribuyan a lo largo de un período mínimo de tres años.<sup>84</sup>

Los subsidios al consumo constituyen un complemento a los subsidios de conexión, bien sea a través de transferencias basadas en comprobación de medios de vida, financiadas con rentas tributarias generales o a través de tarifas de salvamento. Las tarifas subsidiadas de salvamento requieren una transferencia de las personas con niveles altos de consumo hacia las personas con niveles bajos.<sup>85</sup> Cuando se consideran subsidios de salvamento se debe tener cuidado de fijar un umbral lo suficientemente alto para recoger apoyo político y lo suficientemente bajo para que los pobres sean los primeros beneficiarios. Por ejemplo, evidencia de Honduras indica que el subsidio de electricidad es demasiado alto —83,5% de los consumidores residencial se benefician del sub-

### RECUADRO 8.11 El impacto de distribución de la privatización de la infraestructura en América Latina: para todos los gustos

A finales de los noventa aumentó de manera impresionante la participación privada en infraestructura: de US\$21 mil millones en 1995 al tope de US\$80 mil millones en 1998, cayendo a US\$29 mil millones en 2002 (Banco Mundial 2004f). El impacto de distribución de la inversión privada depende de la manera en que las ganancias en eficiencia se asignan entre intereses públicos y privados. En el mejor de los casos, la privatización puede resolver problemas de clientelismo y producir mayor eficiencia y equidad. En el peor de los casos, las ganancias en eficiencia se pueden compartir entre operadores oficiales y privados, o ser asignadas prioritariamente a sector privado y llevar a la consolidación del poder monopólico privado (como en el sector de las telecomunicaciones en México). El resultado depende de la estructura del mercado y de la rendición de cuentas, incluyendo la efectividad de la normatividad. Evidencia de América Latina indica que las privatizaciones se enmarcaron dentro de cada una de esas categorías, produciendo resultados variados para el acceso asequible por parte de los pobres.

Investigaciones en Argentina, Bolivia, México y Nicaragua indican que, en algunos casos, la privatización de los servicios públicos aumentó el acceso y mejoró la calidad de los servicios para los consumidores pobres (McKenzie y Mookherjee 2003). En Chile, durante los primeros diez años de operación privada, para los grupos de ingreso bajo aumentó considerablemente el acceso a los servicios de energía (Estache, Gómez Lobo y Leipziger 2001). En Colombia, empresas privadas de servicios han conectado a más consumidores pobres que la contraparte pública (Banco Mundial 2001a). Según otras investigaciones, cuando se privatizaron los servicios de abastecimiento de agua, la mortalidad infantil causada por enfermedades transmitidas a través del agua disminuyó de 5% a 9% en treinta localidades de Argentina, y los mayores beneficios ocurrieron en los vecindarios más pobres –con una disminución de más

de 25% en la mortalidad (Galiani, Gertler y Schargrodsky 2002).

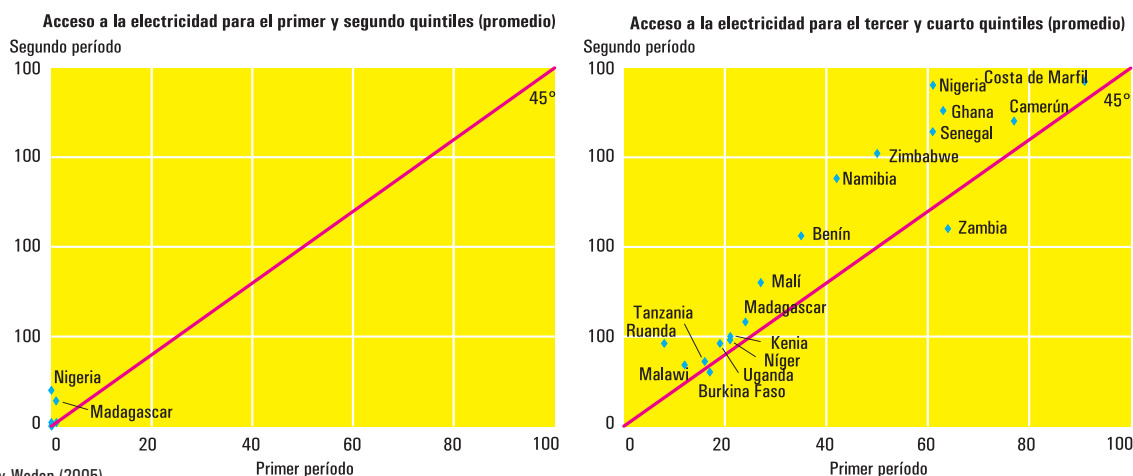
Pese al mayor acceso, existen dos razones de por qué la privatización puede haber tenido efectos negativos en los pobres a través de tarifas y costos de conexión más elevados. Primero, la privatización puede reducir el alcance de subsidios entre regiones. Según un estudio (Campos y otros 2003), algunos años después de la privatización aumentó el costo fiscal de los servicios. El anterior fue el resultado de una selección elitista, como se observó en Argentina. En algunas provincias de Argentina, las concesiones de agua fueron únicamente para las ciudades grandes, dejando en los gobiernos la responsabilidad de las ciudades pequeñas y de las zonas rurales. Debido a que las ciudades grandes estaban dando subsidios cruzados a las demás regiones según la oferta pública, la privatización redujo esta fuente de fondos y, tan pronto desaparecieron los pagos de transacción de la privatización, aumentaron los costos fiscales netos.

Segundo, después de la privatización, se ajustaron los costos de conexión y las tarifas a niveles de recuperación de costos, lo cual en muchas ocasiones llevó a precios más altos. A comienzos de los noventa, las empresas de servicios públicos de países en desarrollo subsidiaban en promedio 20% de los costos del gas y 70% de los costos del agua (Banco Mundial 1994). De modo que cuando se eliminaron los subsidios, con frecuencia los servicios llegaron a ser demasiado costosos para los consumidores pobres. Para la concesión de agua en Buenos Aires, el cargo inicial de conexión se fijó tan alto que muchos usuarios no lo podían pagar (Estache, Foister y Wodon 2001), lo cual se convirtió en materia central de uno de los primeros ajustes principales del contrato (Ugaz y Price 2003). Después de la privatización, el sector de las telecomunicaciones de Argentina también registró aumentos de precios, principalmente para reequilibrar los costos de las llamadas locales y de larga distancia. Pero los incrementos de precio no son la norma:

la competencia los puede abaratar. En Chile, la liberalización en 1994 del mercado de las telecomunicaciones redujo en más de 50% los precios de las llamadas. En Argentina, gracias al ingreso de 21 operadores nuevos al sector de la generación, cinco años después de la privatización, los clientes residenciales del servicio de electricidad obtuvieron una rebaja de 40% de las tarifas (1992-97) (Banco Mundial 2002b). En últimas, los cambios en los precios dependen de las condiciones iniciales, de mejoras a la calidad y de marcos legales e institucionales que determinan las utilidades.

Episodios de privatización pueden ser oportunidades para reforzar la responsabilidad. Pueden generar el debate público sobre la situación actual de la prestación de servicios, las opciones de reforma, los términos de los contratos y las concesiones que se están considerando. Ocasiones de este tipo pueden ser muy poderosas para superar problemas de acción colectiva y movilizar a los consumidores para que expresen sus intereses. Pero también hay el peligro de que, en ausencia de la voz de los consumidores, intereses mezquinos con conexiones políticas y mejor información, se apropien del proceso de privatización. En efecto, esa podría ser la razón de por qué, en América Latina, la percepción pública de la privatización es tan negativa.<sup>82</sup> Se dispone de evidencia en el sentido de que a la privatización se la ha asociado con mayor poder para los conglomerados y sus socios extranjeros –y con mayores utilidades en sectores no competitivos. Es probable que también se debe culpar a las acusaciones de corrupción durante el proceso de privatización, utilidades concentradas de pocos actores (ya sea que hayan sido obtenidas de manera legal o ilegal) contrataban con despidos de trabajadores y expectativas poco realistas de los consumidores respecto de los niveles de servicio (impulsadas por políticos que venden en exceso la promesa de la privatización) por la imagen pública negativa de la privatización (De Ferranti y otros 2004).

Gráfico 8.3 En África, las familias pobres no se beneficiaron del mayor acceso



Fuente: Diallo y Wodon (2005).

Nota: Para cada país, varían las fechas de la primera y la última observación. La primera observación se realizó desde comienzos hasta mediados de los noventa y la última a finales de los noventa o comienzos de 2000. Siete años es el tiempo promedio entre las observaciones.

sido (los que consumen menos de 300 Kw. mensuales). Otra opción de subsidio son los cupones basados en comprobación de medios de vida para comprar servicios. Estos cupones son parecidos a los subsidios de tarifas, basados en comprobación de medios de vida, los cuales dieron a los usuarios mayor flexibilidad para escoger al proveedor del servicio.<sup>86</sup>

Considerando las restricciones de liquidez de los pobres y la posible estacionalidad del uso y del ingreso, es probable que introducir flexibilidad en los pagos ayude a ampliar el acceso. Una de estas opciones es aumentar la frecuencia de la facturación. Otra opción son los dispositivos de prepago, los cuales facilitan a los hogares pobres determinar cómo se va a gastar el presupuesto familiar. Tiene el inconveniente que el prepago podría llevar a la “autodesconexión” frecuente.

Las empresas públicas también podrían permitir que los consumidores escojan de un menú de tarifas con combinaciones diferentes de cargos fijos (permanentes) y variables. A los pequeños consumidores les podría beneficiar permitir cargos fijos inferiores a cambio de cargos variables un poco más costosos.<sup>87</sup>

También es probable que sea beneficioso el permitir a los consumidores hacer algunas concesiones entre calidad y precio, fomentando servicios de menor calidad. Lo anterior se puede lograr permitiendo estándares inferiores de oferta formal en algunas zonas pobres o estimulando una red pujante de proveedores informales que puedan funcionar de manera independiente o a través de la subcontratación con el proveedor formal.

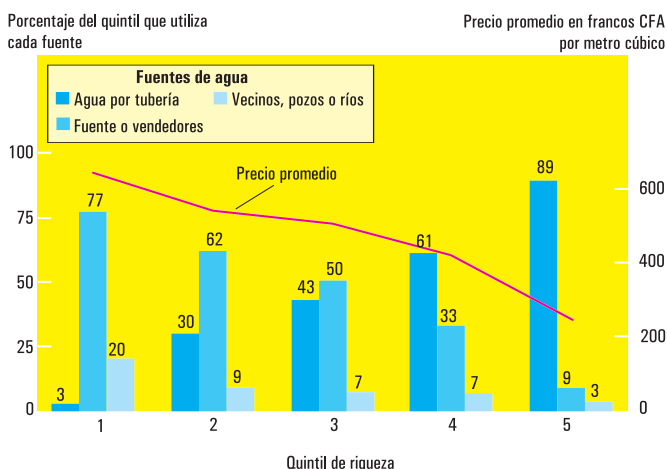
Los servicios de agua ofrecen un ejemplo. Un estudio que utiliza datos de 47 países demuestra que los proveedores informales, como vendedores de punto de agua (cabinas) y distribuidores móviles (como carrotanques y acarreadores) cobran sistemáticamente más que los proveedores en red, tanto públicos como privados.<sup>88</sup> La evidencia microeconómica así lo confirma. Por ejemplo, en Níger, es más probable que los hogares más pudientes utilicen proveedores en red que informales y paguen menos por unidad consumida (gráfico 8.4). Pero los proveedores informales pueden prestar un servicio valioso, porque muchos usuarios pobres no pueden darse el lujo de pagar los cargos de conexión o facturas mensuales por sumas globales o, por razones legales o técnicas, viven en zonas inaccesibles a las empresas de servicios públicos. Los gobiernos y las empresas de servicios públicos pueden trabajar con proveedores informales en reconocimiento de que las conexiones privadas para

todos los hogares tal vez no sean una meta factible a corto plazo. Por ejemplo, se podrían mejorar los servicios de cabinas subsidiando las conexiones de las cabinas, aumentando la competencia entre ellas e introduciendo medidas de desempeño y estándares de calidad.<sup>89</sup> En Senegal, un estudio plantea dirigir los servicios a conexiones distintas a las privadas concentrándolos en el agua que se suministra por medio de tomas de agua o de proveedores informales (recuadro 8.11).

Las elevadas tarifas al consumidor reflejan las decisiones de fijación de precios de las empresas públicas interesadas y las decisiones de fijación de presupuestos de los gobiernos local y central. Podría ayudar a reducir los costos el evitar la exclusividad de los contratos y liberalizar el ingreso, incluso a través de la participación en los servicios en red por parte de proveedores independientes privados o de las comunidades. Es más, muchos gobiernos consideran a las empresas de servicios públicos y a las comunicaciones como fuentes de dinero, imponiendo impuestos indirectos de consumo que tienden a ser regresivos cuando es alta la conectividad al sistema formal. En Argentina, las empresas de servicios públicos generan cerca de 1% de rentas tributarias; además el impuesto a la renta, hay un impuesto del IVA de 21%, más impuestos municipales y provinciales. De modo que, en algunos municipios, los impuestos indirectos pueden ser hasta de 55%. Reducir este tipo de impuestos reduciría las tarifas.<sup>90</sup>

Lógicamente, para las inversiones en zonas pobres y remotas, carentes de potencial económico, los beneficios pueden ser menores y los costos pueden ser más altos. Si bien el presente análisis es consciente de estas consideraciones, también lo es respecto del argumento en el sentido que

**Gráfico 8.4 En Níger, los hogares pobres tienen agua de menor calidad y pagan más**



Fuente: Bardasi y Wodon (2004).

**RECUADRO 8.12 La agenda a favor de los pobres para el agua urbana en Senegal**

En 1995, el gobierno de Senegal emprendió reformas radicales en el sector de suministro de agua urbana. Se disolvió la empresa de servicios públicos en bancarrota. Para manejar el sector, se creó una nueva compañía estatal accionaria. Y, con base en un proceso licitatorio competitivo de carácter internacional, se contrató a un operador privado para administrar el sistema. Gracias al fuerte compromiso del gobierno, a subsidios de conexión en vecindarios de ingreso bajo y a incentivos bien diseñados de operador, la reforma tuvo resultados positivos para los pobres. No obstante, aún continúan vigentes las desigualdades tarifarias y la pésima fijación de objetivos.

Son tres las formas que asumen los subsidios dirigidos a los pobres: subsidios de consumo, subsidios de conexión y construcción de tomas de agua en zonas carentes de conexiones privadas. En Senegal, los subsidios al consumo se entregan a través de una tarifa creciente en bloque con una “tarifa social” baja para el consumo de los hogares menor a 10 metros cúbicos mensuales. El problema con los subsidios al consumo radica en que muchas familias pobres no tienen conexión alguna o comparten la conexión con otras familias, lo cual las hace chocar contra un bloque de consumo más alto.

Aunque los subsidios de conexión han beneficiado a los pobres, es probable que quienes más podrían beneficiarse no sean elegibles porque no tienen título de propiedad a la tierra ni una casa establecida. La construcción de tomas públicas de agua ha ampliado el acceso pero no necesariamente ofrece el agua de menor costo. Las tarifas del agua que se venden a vendedores con licencia de tomas de agua son considerablemente más elevadas que la tarifa social subsidiada y los vendedores también cobran una tarifa por costos de administración. Según un estudio de una toma de agua administrada por una ONG, los usuarios estaban pagando 350% más que la tasa de la tarifa social. Considerando las anteriores desventajas, tendría más sentido eliminar los subsidios al consumo que se pagan a las conexiones privadas y redirigirlos al servicio de las tomas de agua o a otros proveedores privados que presten servicios a los más pobres.

Fuente: Brocklehurst y Janssens (2004).

pueden existir beneficios a largo plazo de mayor inclusión de los grupos que se encuentran marginados debido a su localización o a su pobreza (véase En foco 6: Desigualdad regional).

### **Fortalecer la gobernabilidad, la voz y la rendición de cuentas**

La oferta de infraestructura adolece de problemas graves de corrupción y falta de responsabilidad. Debido a que, por lo general, las inversiones en infraestructura son cuantiosas y globales, y con frecuencia ofrecen rentabilidades crecientes sobre los efectos indirectos de escala o red, se avienen menos a la competencia para financiar y ofrecen y generan un mayor espacio de corrupción y clientelismo. En vez de estimular a las empresas públicas a expandir sus servicios y rebajar los costos, los políticos sobornan a los funcionarios de esas empresas públicas y persiguen metas políticas transfiriendo recursos a grupos políticamente influenciables.

Una solución posible es la de someter a las empresas públicas a presiones de desempeño y reducir la disposición o la habilidad de los políticos para utilizarlas para fines políticos.<sup>91</sup> Otra manera para fortalecer la rendición de cuentas y reducir la apropiación por parte de los políticos y la corrupción, es utilizar la normatividad con prudencia. Los encargados de formular la normatividad tienen una función clave que cumplir para garantizar el debido servicio al interés público. Lo anterior significa salvaguardar el valor del patrimonio público, sustentar las normas sectoriales relacionadas con la salud y la seguridad, ofrecer información acerca del desempeño del proveedor del servicio y hacer obligatorio el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Si es eficaz, la normatividad tendrá impacto importante en la eficiencia y en la equidad. La evidencia surge de un estudio de los sectores de energía, telecomunicaciones y agua en Argentina que establecía una separación de los beneficios de la privatización de los de la normatividad eficaz. El estudio encontró que la normatividad eficaz produjo ganancias operativas superiores en más de un tercio a las ganancias de la privatización únicamente, equivalentes a 0,35% del PIB, o 16% del gasto promedio en servicios públicos. Para los quintiles más bajos, las ganancias fueron proporcionalmente superiores. Otro estudio de 1.000 concesiones en América Latina encontró que aun un regulador que funcionara moderadamente bien puede atenuar la renegociación oportunista de contratos. El estudio concluía afirmando que la probabilidad de renegociación va de 17% en un entorno en el cual exista un ente regulador hasta 60% en un entorno en donde no exista.<sup>92</sup>

Los impactos positivos de la normatividad se ven condicionados por la capacidad para aislar de alguna manera a los reguladores de las presiones que surgen de políticos y proveedores. Son de la mayor importancia las medidas para fortalecer la independencia del regulador y lograrlo puede requerir la existencia de una instancia por separado con financiación blindada confiable y personal adecuado. Cuando se descentralizan los activos, la instancia de normatividad puede estar dentro del ámbito de gobierno central o regional. En resumen, los reguladores deben estar sometidos a requisitos significativos y de procedimiento que garanticen integridad, independencia, transparencia y responsabilidad (recuadro 8.12).

En situaciones en las cuales la oferta local sea más susceptible a la apropiación por parte de las élites locales, el gobierno central puede influir en los resultados locales utilizando incentivos fiscales para estimular a los gobiernos locales hacia un acceso más amplio y reduciendo los costos para los pobres por medio de transferencias contingentes intergubernamentales. Lo anterior requiere fijar objetivos de desempe-

### **RECUADRO 8.13 Enfoque en la responsabilidad y la transparencia en las telecomunicaciones en Brasil y Perú**

La Agencia Nacional de Normatividad de las Telecomunicaciones de Brasil, tiene un portal en internet que ofrece información sobre comparaciones de precios de los servicios, leyes y cumplimiento de los operadores. El Consejo Asesor (del cual hacen parte representantes de la sociedad civil) evalúa los informes anuales de la agencia y publica las conclusiones en la gaceta oficial y en internet. Cada dos años, un defensor del pueblo estudia el desempeño del organismo. En 2000, la agencia se convirtió en el primer regulador de las telecomunicaciones en el mundo en recibir el certificado ISO-9001, una norma internacional para satisfacer las necesidades técnicas de los consumidores.

Perú ha logrado avances similares aumentando la transparencia para mejorar la normatividad. La Autoridad de Supervisión de la Inversión Privada en las Telecomunicaciones fija los precios, garantiza un mercado competitivo y hace seguimiento al cumplimiento de los contratos de concesión y las normas de calidad. El organismo formula las normas por medio de un proceso transparente. Las propuestas de normatividad deben ir acompañadas de evaluaciones de beneficios de bienestar y de mejores prácticas, se debe publicar en la gaceta oficial y someterse a un período de consulta de treinta días. Algunas propuestas también se deben someter a audiencias públicas. Además, el organismo dispone de muchos mecanismos de resolución de controversias. Con el apoyo de expertos, comités independientes resuelven los conflictos entre proveedores del servicio y un tribunal interno se encarga de dirimir las quejas de los consumidores que las compañías telefónicas no hayan resuelto de manera satisfactoria.

Fuente: Banco Mundial (2004).

ño, suscitar la competencia entre gobiernos locales y realizar evaluaciones para hacer seguimiento al desempeño. Así mismo, para cumplir los objetivos propuestos, requiere de autonomía suficiente de las políticas en el plano local.

Hacer seguimiento al desempeño de los proveedores requiere de información confiable y evaluación del desempeño. Lo anterior se logra con mayor facilidad cuando existe un contrato de administración o un acuerdo de concesión que estipulen obligaciones claras de servicio, o cuando existen contratos de desempeño con características similares para las empresas de servicios públicos. La participación de la comunidad puede ayudar a hacer seguimiento al cumplimiento. Cuando se descentralizan los activos en infraestructura y las decisiones de las políticas y ofrecen información útil para las transferencias fiscales intergubernamentales, un regulador nacional puede evaluar el desempeño del gobierno local.

### **Resumen**

Es mucho lo que pueden hacer los sistemas de justicia para nivelar el campo de juego en el ámbito político, económico y sociocultural, en particular cuando las sociedades exigen leyes equitativas y transparencia y responsabilidad en la ejecución de esas leyes. Las instituciones legales pueden sustentar los derechos políticos de los ciudadanos y poner freno a la apropiación del Estado por parte de las élites. Protegiendo los derechos de propiedad de todos y garantizando la no discriminación en el mercado, pueden hacer equitativas las oportunidades económicas. Poniendo en entredicho las prácticas inequitativas, pueden imponer el cambio en el entorno social. Pero, intereses particulares pueden apropiarse de los sistemas de justicia y las instituciones legales, empotradas como lo están en la estructura política y socioeconómica de las sociedades.

Ampliar el acceso a la tierra puede reforzar las oportunidades de la gente para involucrarse en actividades productivas. En muchos países es distorsionada la distribución de los derechos a la tierra, en particular los derechos de propiedad y resulta tarea difícil desafiar este patrón. Las reformas agrarias del pasado indican la necesidad de un menú más extenso de las políticas que, por medio de la expropiación, trasciendan la redistribución e incluyan mejoras a la seguridad de tenencia y el funcionamiento de los mercados de arriendo. También hay espacio para la redistribución a través de canales distintos a la expropiación.

Un acceso más equitativo a la infraestructura también tiene beneficios en términos de equidad y eficiencia. Ampliar el acceso a la infraes-

tructura acerca a la gente a los mercados y a los servicios, y a la energía y el agua que necesitan para las actividades productivas y la existencia diaria, ampliando las oportunidades económicas a su alcance. Ampliar el acceso asequible para los pobres y para las zonas pobres requiere resolver difíciles problemas de financiación, diseñar subsidios con eficacia, trabajar con proveedores informales y hacer más responsables a los proveedores y fortalecer la participación de los beneficiarios. Los retos de ampliar el acceso a la justicia, a la tierra y a la infraestructura están extirpando la corrupción mientras en muchos países en desarrollo la apropiación del Estado por parte de las élites continúa siendo significativa.

### Recaudación de rentas para las políticas equitativas

Los programas de oferta pública para reforzar la equidad que se describen en el presente informe –desde las primeras inversiones para el desarrollo hasta el suministro de agua– necesitan financiación. Por lo general, los recursos para financiar esos programas se deben recaudar por medio de la tributación. De hecho, el ingrediente básico de un sector público operativo es la comprensión por parte de la sociedad de que la calidad de los servicios públicos depende de que todos los ciudadanos paguen la parte que les corresponde de la carga fiscal. Cuando no se tiene esta percepción, se rompe el contrato social y se generaliza la evasión y la elusión legal de impuestos. El resultado es un círculo vicioso de usuarios gratuitos e incrementos de la tasa de tributación, con consecuencias negativas para las finanzas del Estado, la calidad de la prestación de servicios y la cohesión social.

Lo anterior quiere decir que las mismas instituciones que influyen en la calidad y la cobertura de la prestación de servicios también afectan el empeño tributario general. Al igual que el gasto, los recaudos aumentan con el nivel de ingreso de un país y, aun cuando se tenga en cuenta el ingreso,<sup>1</sup> también importa la calidad de las instituciones –en especial la participación y la responsabilidad (véase gráfico S5.1). En la medida en que los servicios prestados lleguen a ser el reflejo de los deseos del electorado más amplio en vez de los deseos de unos pocos privilegiados, la participación y la responsabilidad pueden fortalecer el esfuerzo fiscal. Lindert (2004) aduce que la expansión de la participación en la Europa del siglo XX fue la fuerza motora que impulsó el contrato social que permitió un crecimiento elevado y equitativo junto con la amplia prestación pública de servicios durante el periodo 1950-80. También en Chile y en la República de Corea, el surgimiento de instituciones representativas (y de ingresos más elevados y de capacidad administrativa) tuvieron como resultado mayor tributación y gasto.

Por razones parecidas, para el esfuerzo fiscal puede ser perjudicial la elevada desigualdad en la distribución del poder político y la riqueza. La baja recaudación tributaria en gran parte de Centroamérica puede ser reflejo de la poca solidaridad de las élites con los grupos de ingreso mediano y bajo; como las élites están en capacidad de procurarse muchos sustitutos privados para servicios prestados por el sector público, que van desde seguridad pública hasta educación y vías, el pequeño segmento más rico de la población no está dispuesto a pagar más impuestos para prestar servicios públicos.<sup>2</sup>

Aunque plantean múltiples retos de gobernabilidad, las rentas sobre la explotación de recursos naturales pueden aliviar las restricciones fiscales al gasto y, en principio, proveer recursos para una prestación equitativa de servicios. La capacidad de Estados ricos en recursos para depender de la recaudación “no ganada” puede socavar la responsabilidad incrustada en el contrato social que apuntala una sólida financiación pública.<sup>3</sup> Si no se resuelve de manera apropiada, el resultado pueden ser recursos naturales desperdiciados, instituciones públicas corruptas y pésimas perspectivas de crecimiento e igualdad a largo plazo. Algunos empeños recientes por aprovechar las rentas sobre la explotación de recursos naturales en desarrollo de base más amplia en países con instituciones inadecuadas buscan incorporar mayor transparencia y responsabilidad (véase recuadro a continuación).

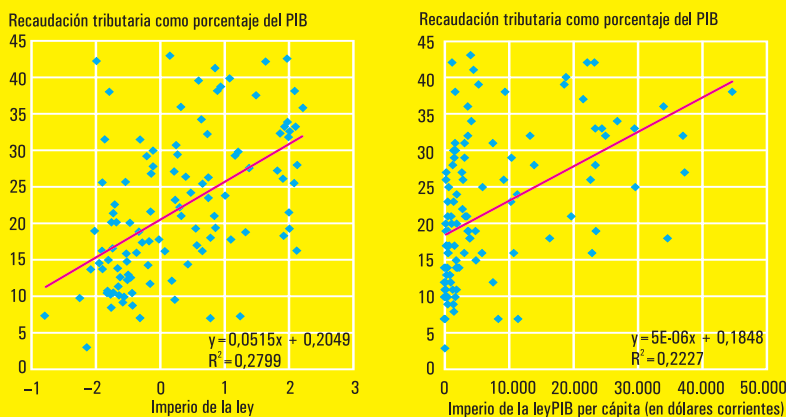
La ayuda extranjera también puede debilitar el contrato social de manera muy similar a la forma en que lo debilitan las rentas sobre la explotación de recursos naturales, haciendo a los gobiernos menos responsables ante el interés público.<sup>4</sup> Se dispone de alguna evidencia en el sentido que, especialmente entre países con gobiernos inadecuados, mayores niveles de ayuda se asocian con menor recaudación de rentas.<sup>5</sup> Por tanto, los donantes deben pensar en formas para apoyar instituciones responsables en los países receptores –tanto res-

pecto del gasto como de la tributación (para un análisis de la ayuda, véase capítulo 10).

En tanto la transparencia y la responsabilidad de las instituciones y la vinculación entre servicios públicos adecuados y los impuestos que los financian, probablemente son los factores determinantes de primer orden de una recaudación exitosa de rentas, para reducir los costos de eficiencia son importantes aspectos técnicos de las finanzas públicas. Lindert (2004) plantea que entre los países industrializados, sociedades con elevados beneficios sociales y elevados impuestos –sobre todo los países escandinavos– han prestado atención particular al patrón de impuestos para reducir los efectos negativos de los incentivos por el esfuerzo laboral y las inversiones de capital para sustentar el crecimiento. El sistema tributario es un campo inmenso. Desde la perspectiva de la equidad, la contribución primaria de la tributación es la de ofrecer los recursos para financiar un gasto que refuerce la equidad. Para hacerlo, los principales criterios son reducir al máximo los costos de la eficiencia, la factibilidad administrativa y la capacidad de respaldo político. Así mismo, para instrumentos tributarios específicos puede existir el potencial de efectos directos positivos en la equidad. A continuación se plantean siete principios básicos para movilizar las rentas fiscales de maneras que minimizan los costos de eficiencia sin al mismo tiempo socavar la equidad.<sup>6</sup>

1. *Las bases impositivas deben ser tan amplias como sea posible.* Un impuesto de base amplia al consumo, por ejemplo, continuará desalentando tangencialmente la oferta laboral pero, si a todos se les aplica la misma tasa impositiva, no se distorsionarán las opciones entre bienes y servicios exportables y no exportables. Se pueden escoger algunos artículos (gasolina, productos derivados del tabaco y alcohol) para imponerles tasas más elevadas, considerando sus efectos externos negativos o porque la demanda de estos productos es relativamente insensible a la tributación. En consecuencia, a cualquier tasa impositiva dada, los costos de eficiencia serán relativamente bajos y las rentas serán relativamente altas. Las bases impositivas sobre el ingreso también deben ser amplias, y tratar de la manera más uniforme posible a todos los ingresos, de cualquier fuente.
2. *Las tasas impositivas deben ser tan bajas como sea posible* (en tanto recauden ingresos suficientes para financiar el gasto apropiado del gobierno). Claro está que cuanto más amplia la base tanto más baja la tasa necesaria para generar un determinado nivel de ingreso. La norma general es que el efecto de distorsión de los impuestos aumenta proporcionalmente el cuadrado de la tasa impositiva, de manera que reducir a la mitad la tasa impositiva implica un incremento cuádruplo de la eficiencia. Desde la perspectiva de la eficiencia, es mejor

#### El esfuerzo fiscal aumenta con el ingreso y la calidad de las instituciones



Fuente: cálculos de los autores a partir de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005).

imponer una tasa única a una base amplia de contribuyentes, en vez de dividir en segmentos esa base e imponer a cada uno una tasa diferente. Es necesario encontrar un equilibrio entre lo anterior y el argumento distributivo de tabla escalonada de tasas.

3. *Impedir que los impuestos indirectos sean regresivos.* Con escasas excepciones, es posible hacer menos regresivos a los impuestos al valor agregado (IVA). Bird y Miller (1989) demuestran que excluir del pago de impuestos a apenas cinco rubros específicos del IVA en Jamaica, se reduce a la mitad la carga del 40% más pobre de la población. También es de desear la disminución de impuestos regresivos sobre el consumo (así como derechos de importación) sobre los alimentos y el querosene. Para compensar por los ingresos perdidos debido a cualquiera de las medidas anteriores, a veces existen buenas razones para imponer impuestos más altos al transporte privado. Tanto por razones de eficiencia como de equidad, por lo general es mejor evitar los impuestos a las exportaciones.
4. *Aumentar las recaudaciones de impuestos sobre el ingreso personal.* En los países en desarrollo es baja la recaudación de impuestos al ingreso personal. Sin embargo y a la luz del segundo punto, se debería tratar de aumentar la recaudación de ingresos eliminando, en primer lugar, las fisuras y haciendo obligatorio un mayor

cumplimiento y, sólo después por medio de tasas marginales más elevadas. Los impuestos al ingreso se deben aplicar a las personas y a las empresas. Para mantener a raya la evasión legal de impuestos, la tasa marginal tope del impuesto al ingreso personal debe estar bastante cerca de la tasa del impuesto al ingreso corporativo, lo cual significa la probabilidad de que la tasa no sea del todo tan alta.

5. *Utilizar más los impuestos a la propiedad.* En los países en desarrollo, los impuestos a la propiedad representan apenas una pequeña parte de los impuestos. Usualmente, la cobertura de esos impuestos no es global y son bajas las tasas de liquidación y de recaudación. Si bien son también bajas las tasas nominales, por lo general los gobiernos encuentran incrementos a la tasa en este impuesto tan visible y políticamente difícil de vender. Por lo general, simplemente aumentar la tasa impositiva sólo afectaría a los pocos que en realidad pagan impuestos. Es probable que sean aceptables tasas nominales más altas únicamente con una administración tributaria más eficiente, como una cobertura más integral, mejor liquidación de impuestos y más frecuente y multas obligatorias por pagos atrasados.<sup>7</sup>
6. *Considerar los impuestos de herencia.* Como los herederos no son quienes han amasado la riqueza, imponer gravámenes a obsequios, ha-

ciendas y herencias resulta consistente con la noción que se expresa en el presente Informe en el sentido de que las circunstancias predefinidas no deben afectar las probabilidades de vida de una persona.<sup>8</sup> Son variados los argumentos a favor de la eficiencia y la evidencia: es posible que los padres trabajen más o menos para evitar los impuestos de herencia y, por tanto, pueden ahorrar más o menos. Si bien puede ser difícil recaudar los impuestos de herencia y es probable que éstos representen apenas una reducción mínima en la concentración de la riqueza, esos impuestos pueden servir para evitar “que concentraciones extremas de riqueza se transmitan de generación en generación”.<sup>9</sup> Además, tanto para la equidad como para la eficiencia puede ser bueno un sistema que restrinja las transferencias de derechos de control sobre las corporaciones.<sup>10</sup>

7. *Evitar impuestos implícitos.* En muchos casos, los impuestos más importantes que afectan a los pobres no son los impuestos formales exigibles a través de la ley tributaria, sino los impuestos implícitos, entre ellos los sobornos<sup>11</sup> y la inflación. Entre otros impuestos implícitos que se deben evitar, son los casos de “normatividad como tributación”, como cuasi-impuestos exigibles a través de controles al comercio, a los precios, al crédito, a las divisas o a los mercados de capital.<sup>12</sup>

### *Manejo transparente y equitativo de rentas sobre la explotación de recursos naturales*

Si se pretende utilizar en forma adecuada la recaudación de rentas de industrias extractivas, elevados estándares de transparencia y responsabilidad son esenciales. Sin embargo, como segunda solución mejor de responsabilidad en instituciones débiles, muchos países industrializados y en desarrollo no mancomunan con otros recursos la recaudación de rentas de industrias extractivas en un proceso unificado de planeación y fijación de presupuestos. Más bien, esos recursos se canalizan hacia un fondo de destinación especial, con ordenamientos especiales para destinar las recaudaciones hacia fines específicos; definir los requisitos de presentación de informes y divulgación; y establecer órganos de vigilancia para garantizar la cabal ejecución de los ordenamientos.

Un objetivo común de estos ordenamientos de administración de la recaudación es ahorrar parte del flujo de las rentas fiscales. Los ahorros se pueden utilizar en la estabilización a corto plazo del presupuesto, de manera que se proteja al gasto de las fluctuaciones de precios y producción. También es posible utilizarlos para acumular activos financieros, los cuales pueden generar ingresos durante un periodo prolongado, constituyendo un fondo perpetuo en algunos casos, de tal modo que las generaciones futuras se puedan beneficiar de las rentas provenientes del agotamiento de los recursos. Con el objeto de desviar las presiones de gastar las rentas rápida e improductivamente, Azerbaiyán,

Chad y Kazajstán han promulgado leyes sobre el ahorro.

Los ordenamientos para la administración de las rentas también pueden servir a objetivos distributivos. En Chad, la Ley de Administración de Rentas Petroleras asigna una parte de las rentas a un “fondo para las generaciones futuras”, especificando las asignaciones para la reducción de la pobreza. Es posible que para los gerentes financieros este tipo de asignaciones con un destino especial sean anatema, pero comunican y subrayan el compromiso del gobierno con un gasto prudente y redistributivo. La experiencia de Nigeria durante los ochenta y los noventa en el delta del Níger pone de relieve el resentimiento y la inestabilidad política que pueden surgir cuando las comunidades locales no encuentran en las industrias extractivas que explotan los recursos de sus regiones ningún beneficio demostrable. La respuesta del gobierno democrático ha sido la creación de la Comisión para el Desarrollo del Delta del Níger, con el propósito de financiar el desarrollo local, con aportes estatutarios del gobierno federal y de las compañías petroleras.

Si la recaudación tributaria de las industrias extractivas se van a utilizar para fines de desarrollo, estándares elevados de transparencia y responsabilidad son fundamentales. Para aminorar el riesgo de desvío de las rentas, la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) apoyada por el Reino Unido, aboga porque los

gobiernos y las industrias extractivas presenten informes y reconciliaciones de cuentas de pagos e ingresos. En algunos de los países donde realizan actividades, algunas empresas han tomado la iniciativa de publicar los pagos hechos al gobierno –por ejemplo, Shell en Nigeria y British Petroleum en Azerbaiyán. La coalición “Publique lo que paga” aboga por la divulgación más sistemática de los informes anuales de las compañías y porque legislación en los países de origen de esas compañías haga obligatorias estas declaraciones. De igual importancia son las mejoras introducidas en los ordenamientos de presentación de informes del gobierno con el fin de garantizar la transparencia en la aplicación de las rentas que producen grandes proyectos, como el oleoducto Chad-Camerún y el proyecto hidroeléctrico Nam Theun 2 en la República Popular Democrática de Laos.

Es probable que los ordenamientos para la administración de rentas sean más exitosos cuando lleguen a ser el resultado de un proceso consultivo amplio y exista una comprensión generalizada de la justificación. Timor-Leste ha permitido la participación amplia de la sociedad civil en el plan de ordenamientos para la administración de rentas provenientes de la industria petrolera y gasífera mar afuera. Se han publicado las propuestas de ley sobre el régimen comercial y contributivo de la industria y propuestas de ley sobre un fondo petrolero. Estas propuestas son objeto de numerosas consultas públicas.



# Mercados y macroeconomía

Para que exista mayor equidad dentro de las sociedades y para que los países avancen hacia rutas dinámicas de crecimiento reforzando, por tanto, la equidad global, se requiere un acceso más equitativo a los mercados. Y la mejor manera de servir los intereses tanto de la equidad como del crecimiento son las políticas macroeconómicas (teniendo en cuenta la función contracíclica que ellas cumplen). El presente capítulo se organiza en torno a los tres mercados de capital, trabajo y productos (en el capítulo 8 se analizó el mercado de tierras) y la macroeconomía, explorando el potencial y las opciones que ofrece cada uno para nivelar el campo de juego económico y fortalecer la participación y la rendición de cuentas.

## Cómo se relacionan los mercados con la equidad

Con frecuencia, a los ministerios de hacienda, a los economistas macro y a los economistas especializados en comercio, a los especialistas financieros y a otros expertos en el campo, se les asignan los aspectos de diseño de las reformas y de las políticas macroeconómicas orientadas al mercado. En comparación, usualmente a las políticas a favor de la equidad, entre ellas aquellas políticas para lidiar con las consecuencias de la situación del mercado y la situación macroeconómica, se las considera la esfera de los proveedores de escuelas, centros de salud, vías rurales, redes de seguridad y sistemas de justicia. Es en extremo equivocada esta división del trabajo. Para la equidad es tan importante el primer conjunto de dominios de las políticas como el segundo.

El primer problema es el acceso. Usualmente, el campo de juego en el funcionamiento de los mercados está lejos de ser llano. Los obstáculos son intrínsecamente inequitativos cuando privilegian el acceso de las personas con información privilegiada al capital, a los buenos empleos y a mercados favorecidos de productos. Pero también son malos para la

innovación y la inversión que yacen en el centro del crecimiento económico moderno. A ello se debe que nivelar el campo de juego ofrezca el potencial tanto de ser más equitativo como de ser más eficiente. También a ello se debe que ampliar el acceso exija regularmente mayor competencia económica y mayor rendición de cuentas políticas.

Existen dos categorías amplias de patologías que hacen que el campo de juego no esté nivelado (véase cuadro 9.1). La primera patología surge cuando la influencia de élites poderosas políticas y económicas es mala para la equidad y usualmente mala para el crecimiento —bien sea que adopte la forma de depredación declarada por parte de las élites políticas o de influencia excesiva de las élites económicas en la formulación de políticas y en la conformación de instituciones, como sucede bajo el “capitalismo oligárquico”. Según se lee en el capítulo 6, a lo largo de gran parte de la historia del país, el sistema financiero de México ofrece un ejemplo de la captura por parte de las élites: un sistema financiero protegido, relacional, orientado a los titulares de los beneficios políticos.

La segunda patología surge cuando los intentos de las políticas por controlar o manejar los mercados se dirigen, al menos en teoría, a mejorar la equidad, pero con elevados costos en términos de eficiencia, y a menudo caen en manos de grupos de clase media (o de las élites, en verdad) de maneras que perjudican a los pobres. Este hecho se manifiesta de manera extrema en las políticas económicas comunistas, pero también predomina en sociedades en las cuales los mercados cumplen una función importante. Otro ejemplo es cuando la protección para los trabajadores del sector formal, en tanto a algunos les representa beneficios valiosos, para otros trabajadores retarda los procesos de restructuración y de generación de empleo. Ambas patologías, pero particularmente la primera, reflejan la preocupación de Adam Smith en el sentido de que la influencia puede moldear los mercados para servir los intereses de los

**Cuadro 9.1 Dos patologías en la interacción entre equidad y crecimiento**

Ámbito	Captura de las políticas por parte de élites poderosas	Intentos de equidad mal planificados con grandes ineficiencias
Mercados financieros	Sistema financiero protegido, relacional, orientado a los titulares de los beneficios políticos en México a lo largo de gran parte de la historia del país	Crédito dirigido subsidiado en India y otros lugares con reembolsos pésimos especialmente de agricultores más pudientes
Mercados laborales	Condiciones represivas del mercado laboral en República de Corea anterior al proceso de democratización del país	Excesiva protección de personas con información privilegiada del sector formal en medio de la distribución —India, Sudáfrica
Mercados de producto	Monopolios del clavo de olor y de la madera en Indonesia	Protección para producción ineficiente de alimentos agrícolas (Filipinas) e industria ineficiente (Marruecos) antes de la liberalización del comercio
Gestión macroeconómica	Resolución regresiva de crisis macroeconómicas en América Latina e Indonesia	Políticas macroeconómicas populistas (Perú, durante el gobierno de Alan García) que alimentan crisis (regresivas) futuras

titulares de los beneficios. Como lo afirmaba el autor, “La gente que realiza la misma ocupación rara vez se reúne, ni siquiera para compartir la alegría y la diversión, pero la conversación termina en una conspiración contra el público o en alguna artimaña para subir los precios”.<sup>1</sup>

El objetivo principal del presente capítulo no es el de hacer un diagnóstico sobre el origen de esas patologías sino el de explorar las posibilidades de cambio que sean factibles dentro del contexto político, sociocultural y económico predominante. La observación casual indica la posibilidad del cambio. Después de la Crisis del Tequila de 1995 se reformó el sistema financiero mexicano. La industria marroquí se dejó de proteger (parcialmente). Y muchos países dejaron de aplicar políticas populistas macro, sobre todo después de que ellos mismos experimentaron sus efectos nocivos.

Con frecuencia, eliminar las barreras al acceso al mercado traerá beneficios iniciales, o redistribuciones, no a los grupos más pobres sino a los grupos de ingreso medio. Hasta es posible que en partes de la distribución del empleo se produzcan aumentos temporales de las desigualdades, por ejemplo cuando haya incrementos en la rentabilidad de las competencias. Lo anterior es de desear en términos de eficiencia y es consistente con la equidad si las instituciones permiten que los hogares y las personas respondan a los nuevos incentivos y existen redes de seguridad para ayudar a quienes resulten perjudicados. Sin embargo, no es deseable si crea nuevas posibilidades para que los grupos medios “acaparen las oportunidades” a expensas del crecimiento futuro y de las ganancias para los pobres.<sup>2</sup>

Las opciones de diseño dependerán del contexto de mercado y del contexto local, incluso del contexto político; sin embargo, vale la pena

poner de relieve dos aspectos transversales. Primero, con frecuencia existe una paradoja aparente: cuando los sistemas se moldean a favor de quienes tienen influencia y conexiones, para equidad debe ser buena la liberalización económica; sin embargo, no siempre es así. También los poderosos pueden apropiarse de la liberalización, perpetuando estructuras económicas inequitativas e ineficientes –y arriesgando una violenta reacción política y social a las reformas orientadas al mercado. A ello se debe que la liberalización deba ser diseñada de maneras que fomenten la competencia verdadera y estructuras eficaces de rendición de cuentas, bien sea en forma de normatividad, transparencia o de otras maneras de control social, en orden apropiado.

Segundo, en tanto una mayor equidad puede ser complementaria a la prosperidad a largo plazo, la segunda patología demuestra gráficamente el potencial de opciones ineficiente en nombre de la equidad. Existen las concesiones entre equidad y eficiencia. Y aun cuando haya ganancias mayores, los titulares de los beneficios serán los perdedores, por lo menos en el corto a mediano plazo (en la jerga de los economistas, los cambios no serán frecuentemente para mejorar a Pareto) (Wilfredo Pareto, 1848-1923, economista y sociólogo italiano). Ya sea que las sociedades opten por indemnizar a los perdedores es cuestión de bienestar social (en particular si son pobres) y de economía política (sobre todo si no son pobres).

La atención se centra ahora en los tres mercados de capital, trabajo y producto y en la macroeconomía, para explorar el potencial y las opciones que existen en cada ámbito para ampliar el acceso y fortalecer la rendición de cuentas. En el recuadro 9.1 aparecen algunas de las interacciones entre equidad, desigualdad y crecimiento en China.

#### RECUADRO 9.1 *Mercados y desarrollo: políticas, equidad y bienestar social en China*

China ocupa lugar preponderante en cualquier intento por interpretar el desarrollo, en particular el papel de la equidad en procesos de desarrollo. ¿Acaso no ha avanzado desde una forma supremamente equitativa de comunismo hacia el uso extensivo del mercado interno y de los mercados internacionales? ¿Y acaso esto no llevó tanto a acrecentar la desigualdad en el ingreso como al ritmo más extraordinario y a la mayor escala de reducción de la pobreza y expansión del bienestar social en la historia? A primera vista, lo anterior parece ser la refutación bruta de hecho del mensaje básico que intenta transmitir el presente Informe: que la equidad puede sentar las bases de un desarrollo próspero.

La narración que se hace a lo largo de estas líneas malinterpreta de formas importantes el cambio en China: muchos de los cambios reforzaron la equidad en el sentido de producir la ampliación de las oportunidades para el grueso de la población (en el capítulo 6 se analizaron los apuntalamientos institucionales de esos cambios). Vale la pena tener en cuenta algunos de los cambios más importantes en las políticas chinas que la literatura interpreta como motores del crecimiento y de la pobreza del ingreso: el viraje institucional hacia el sistema de responsabilidad familiar que permitió a los campesinos producir para sí mismos (1979 y comienzos de 1980), la expansión de las empresas de municipios y poblados (TVEs) y los masivos efectos indirectos de la apertura al comercio internacional (durante todo el período), la apertura

a la inversión extranjera directa hacia adentro (sobre todo en los noventa) y los enormes flujos de migración interna. Todos estos hechos produjeron expansiones mayores de las oportunidades para grandes segmentos de la población (y fueron fuentes fundamentales del crecimiento). Rápidamente la reforma agraria amplió las oportunidades para la mayoría de los campesinos. Las empresas de municipios y poblados eran muy dispersas. Mientras, en un principio, los efectos de la apertura internacional se concentraban en las zonas costeras, han comenzado a ampliar su alcance, tanto a través de los efectos indirectos de la migración como de la reubicación de industrias tierra adentro.

En comparación, es claro que la inversión no es equitativa cuando ha estado ligada a las conexiones políticas y a la corrupción, en el sentido de la ausencia de un proceso justo y de la equidad de oportunidades para todos los inversionistas potenciales. A largo plazo, para un crecimiento sostenido será importante contar con un proceso más justo y más transparente.

Hubo épocas en las que los cambios relacionados con las políticas (como la apertura selectiva, la fijación de precios a los cereales, controles más estrictos a la migración interna y acceso a empleos urbanos) se asociaban con sesgos o bien contra las provincias interiores de China o contra las zonas rurales. Los anteriores fueron los factores que, a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, sustentaron el aumento de la desigualdad en los resultados y la pobreza del ingreso. Es probable que

lo anterior no haya sido equitativo en términos de aumentar la desigualdad de las oportunidades. Es posible que para los anteriores casos haya habido algunas concesiones, pero pocos observadores han planteado que, en comparación con el cambio general institucional y con la apertura, este tipo de sesgos inducidos por las políticas hayan sido esenciales para el crecimiento de China.

Más aún, aun recurriendo a la lente mucho más estrecha de la desigualdad en el ingreso, en realidad los períodos durante los cuales disminuyó la desigualdad registraron las tasas más elevadas de crecimiento, no las más bajas (sobre todo a comienzos de los ochenta y mediados de los noventa). Y las provincias donde menos aumentó la desigualdad rural tuvieron las tasas más altas de crecimiento.

En China hay una preocupación creciente respecto de las consecuencias negativas de la mayor desigualdad para el desarrollo, incluso en algunos campos de la prestación de servicios a la sociedad (en salud, por ejemplo) y de concentraciones de riqueza gracias a las conexiones [políticas]. Sin embargo, no existe evidencia de que éstas hayan aportado beneficios en crecimiento del ingreso, el motivo de preocupación en este contexto, y la mayoría de los observadores (y el gobierno de China) lo considerarían como un campo en el cual se podrían mejorar las políticas.

Fuente: Ravallion y Chen (2004), Banco Mundial (1997b).

## Alcanzar la equidad y la eficiencia en los mercados financieros

El desempeño de las empresas impulsa el crecimiento económico. Un sector empresarial innovador y dinámico demanda que sean pocos los obstáculos al ingreso, garantías efectivas de derechos de propiedad y acceso a la financiación. El enfoque ahora es en este último. El acceso desigual a la financiación se asocia con menores oportunidades productivas y es reflejo de una influencia desigual. Si bien la liberalización del mercado financiero puede aumentar el acceso, también puede ser objeto de apropiación. Un diseño técnico robusto y una rendición de cuentas fortalecida pueden ayudar a ampliar el acceso, reduciendo al mismo tiempo tanto el riesgo de captura como la falta de incentivos para ampliar el crédito, mejorando por tanto las oportunidades.

### *El acceso inequitativo a la financiación se asocia con oportunidades productivas inequitativas y es reflejo de influencia inequitativa*

Como se analiza en el capítulo 5, el acceso a los servicios financieros y el costo de los mismos están distribuidos de manera inequitativa, especialmente en los países en desarrollo. Muchas empresas y hogares se quejan de la no-prestación de los servicios financieros correctos, de lo demasiado engorroso y costoso de los procedimientos para abrir una cuenta u obtener un préstamo (con tasas elevadas de rechazo) y de la exigencia de garantía prendaria por parte de las instituciones financieras, de las cuales suelen carecer los prestatarios (más pobres).

La respuesta de las instituciones financieras es que, por razones técnicas y económicas, no pueden prestar servicios de manera rentable. Los ahorros de los grupos más pobres son pequeños. Estos grupos buscan préstamos pequeños y seguros pequeños (de vida, de salud, de cultivos), los cuales son difíciles de conseguir. Los clientes más pequeños hacen empréstitos frecuentes y los reembolsan en cuotas pequeñas, haciendo muy costosa la prestación de servicios acordes con sus necesidades. Y las personas que no tienen esos servicios son recién llegadas a los negocios y no tienen experiencia en el campo, lo que los convierte en riesgos de crédito poco atractivos. Pero las anteriores razones son apenas una pequeña parte de la historia. El movimiento del crédito micro y los bancos grandes, como el Bank Rakyat Indonesia y el ICICI Bank en India, demuestran que sí es posible ofrecer servicios financieros rentables a los clientes más pobres y a las empresas pequeñas. El acceso tampoco es equitativo en campos de la financiación en los cuales el cumplimiento no es motivo de gran preocupación, como en la captación de depósitos.

En parte, las desigualdades de acceso también son el producto de una influencia inequitativa. Las personas que se benefician de patrones limitados de financiación pueden ejercer presión para limitar al acceso a la financiación o levantar otras barreras para proteger las rentas de empresas establecidas. En realidad, las barreras a la actividad empresarial son por lo general más onerosas en países más pobres, más corruptos e inequitativos.<sup>3</sup> Derechos débiles de propiedad son parte del problema. Sin embargo, los derechos débiles de propiedad pueden ser el resultado de fuerzas de economía política —las élites económicas tienen interés en la protección selectiva de los derechos de propiedad porque ganan más cuando la seguridad de los contratos y de la propiedad depende de la posición que detentan, las conexiones que tengan y la riqueza que posean.<sup>4</sup>

La primera patología, que ya se mencionó, es la preocupación principal de los autores del presente Informe, a saber la influencia de las élites económicas en la conformación de los sistemas financieros. En muchos países, un grupo pequeño de familias o de grupos acomodados ejercen

gran control sobre el sector corporativo, sobre todo a través de pirámides de control en las cuales la tenencia transversal de acciones resulta en derechos dominantes de control en grandes partes del sector corporativo, con frecuencia significativamente superior a la participación del capital que se posee. Usualmente, estas familias ricas tienen vínculos con élites políticas a través de tratos económicos, conexiones familiares y capital social y cultura compartida. Entre los ejemplos está el sistema bancario mexicano, hasta las reformas de mediados de los noventa y la concentración de la riqueza y las estrechas conexiones entre élites políticas y económicas en Asia oriental (gráfico 2.8).<sup>5</sup>

La concentración del control corporativo y de la riqueza deben convertirse en motivo de preocupación si llevan a sesgos en el acceso hacia los influyentes y, aún más, si se asocia con menor innovación y dinamismo. La menor innovación puede ocurrir a través de restricciones directas a la oportunidad y de los efectos indirectos de derechos más débiles de propiedad. Evidencia entre países indica que sí existe una relación. Países con un mayor número de personas que han amasado grandes fortunas gracias a su propio esfuerzo tienden a crecer más rápido, en tanto aquellos con personas que han recibido grandes herencias crecen más lentamente, lo cual indica costos de control familiar dinástico sobre las economías. Las sociedades con mayor control familiar sobre el sector corporativo también crecen más lentamente.<sup>6</sup> De material de estudios de caso, de la experiencia histórica de sociedades hoy día desarrolladas y de países contemporáneos en desarrollo, surge evidencia más interesante sobre los vínculos entre poder desigual y distorsiones del sector financiero.<sup>7</sup> En el cuadro 9.2 se relacionan selectivamente los resultados de estudios recientes de países en desarrollo y en transición. Estos estudios de caso indican que la riqueza y la influencia desiguales y la baja responsabilidad política pueden ser malas para el ingreso y malas para la protección amplia de los derechos de propiedad —y por tanto puede perjudicar la eficiencia, el crecimiento y la salud del sistema financiero.

Efectos negativos a largo plazo como los anteriores se pueden volver monumentales a través de las crisis, deprimiendo aún más el crecimiento y reduciendo la equidad. La concesión de empréstitos basada en conexiones rebaja la calidad de los activos y hace más vulnerables los sistemas financieros. Y a los intereses bien conectados les va demasiado bien en las crisis, a través del saqueo o de asegurarse mayor protección y rescates por parte del Estado, como se analiza en la sección sobre gestión macroeconómica.<sup>8</sup>

### *La paradoja de la liberalización: una liberalización rápida y prematura también puede ser objeto de apropiación*

Una implicación aparente obvia de la patología descrita es que, para el acceso, la innovación y el crecimiento debe ser bueno un sistema financiero más abierto y liberalizado. Aun así, una liberalización demasiado rápida puede traer consigo nuevos peligros. En el cuadro 9.2 se incluyen ejemplos de liberalización y privatización de sistemas financieros que resultaron en una demasiada concentración de beneficios. Con frecuencia las privatizaciones rápidas de bancos estatales significan que los bancos han quedado en manos de personas o de grupos corporativos poderosos con información privilegiada, como sucedió en Chile en los setenta, en México en los ochenta y en la Federación Rusa en los noventa.<sup>9</sup> Los bancos más grandes de Chile y México se vendieron en subastas dudosas a unas cuantas familias pudientes, sin permitir a los extranjeros participar en la puja. A los compradores se les permitió financiar la compra de los bancos con empréstitos de los mismos bancos, lo cual llevó a incentivos de solvencia demasiado pobres. En ambos países, los dueños

**Cuadro 9.2 Algunos pocos suelen apropiarse de las políticas y de las instituciones financieras: evidencia de estudio de caso**

País	Evidencia
Brasil	Parece que las instituciones públicas de Brasil han servido más a las empresas más grandes de lo que lo han hecho los bancos privados (Kumar 2005).
Chile	Después de la liberalización a finales de los setenta, muchas privatizaciones de bancos estatales quedaron en manos de grupos de personas con información privilegiada (Larrain 1989).
República Checa	La privatización masiva en República Checa demoró la creación de una Comisión de Bolsa y Valores, facilitando el trabajo de túnel (robo de activos canalizándolos a otra empresa de propiedad de personas con información privilegiada (Cull, Matesova y Shirley 2002).
Indonesia	El mercado asigna gran valor financiero a las conexiones políticas, lo cual indica que, antes que la economía, es la política la que determina el acceso o las rentas (Fisman 2001b).
Francia, antes de 1985	Los bancos, protegidos por el gobierno y dependientes del apoyo del gobierno, otorgan préstamos a empresas menos protegidas (Bertrand, Schoar y Thesma 2004).
República de Corea	Personas con información privilegiada dominaban la apertura de nuevos segmentos de oferta de servicios financieros. Ampliar la apertura expandió primordialmente a las empresas políticamente más conectadas, fortaleciéndolas en el proceso (Haggard, Lim y Kim 2003, Siegel 2003).
Malasia	La imposición en septiembre de 1998 de controles al capital benefició primordialmente a las empresas con vínculos con el primer ministro Mahathir (Jonson y Mitton 2003).
México, a finales de 1800	A finales de 1800 ocurrió la captura del sector financiero de México, bloqueando el ingreso en industrias nacientes (Haber, Noel y Razo 2003).
México, a comienzos de los noventa	A comienzos de los noventa predominaba la concesión de préstamos a intereses con conexiones (20% de los empréstitos comerciales) y ocurría con mejores términos que los préstamos a precio de mercado (tasas anuales de interés eran 4% más bajas). Era 33% más probable que entraran en mora los empréstitos relacionados y tenían menores tasas de recuperación (30% menos) que los empréstitos no relacionados (La Porta, López de Silanes y Zamarripa 2002).
Paquistán	Las actividades de personas con información privilegiada tienen costos económicos significativos. Empresas con conexiones políticas contrataron el doble de empréstitos de bancos del Estado y tuvieron tasas superiores a 50% de incumplimiento en los pagos entre 1996 y 2002, con costos en todo el espectro económico de búsqueda de rentas calculados en 0,3% a 1,9 del PIB anual. Los corredores que operaban por su propia cuenta ganaban tasas anuales de rentabilidad entre 50% y 90% más altas que las que ganaban los inversionistas externos. Por ende, la manipulación del precio por parte de intermediarios ayuda a mantener al margen a los mercados de capital, con pocos afuereños invirtiendo y poco capital recaudado (Khwaja y Mian 2004, 2004b).
Federación rusa	El ingreso al sector bancario, abierto para todos, de Rusia, combinado con la opción que ha tomado la Federación Rusa de un sistema bancario universal, otorgó gran discreción a personas con información privilegiada para realizar el despojo de activos a través del plan de empréstito a cambio de acciones. La escasa rendición política de cuentas no logró detener la captura de recursos del Estado ni proteger las rentas (Perotti, 2002, Black, Kraakman y Tassarova 2000).
Tailandia	Antes de la crisis de 1997 era considerable la concesión de préstamos a personas con conexiones y las empresas con conexiones con los bancos y los políticos tenían mayor acceso a deuda a largo plazo (Wiwattanakantang, Kali y Charumilind, de próxima aparición).
Estados Unidos, a comienzos de 1800	En el estado de Nueva York, las licencias bancarias nuevas se otorgaban principalmente a personas con información privilegiada (Haber 2004).
Ghana, Kenia, Tanzania, Zambia y Zimbabue	Las empresas con un propietario de ascendencia asiática o europea tienen una probabilidad 0,34% mayor de obtener crédito de los proveedores (Fisman 2003).

utilizaron los bancos para otorgarse a sí mismos grandes empréstitos, dirigidos en parte a acumular el control sobre otras empresas. En México, lo anterior se asoció con un auge importante de crédito al consumo.

En República de Corea, los *chaebols* (conglomerados manejados por familias) llegaron a dominar las instituciones financieras no bancarias, ocasionando graves conflictos de interés y “produciendo numerosos incidentes de actividades ilegales y desleales, cuando se utilizaban los fondos de instituciones financieras afiliadas en beneficio de las subsidiarias de los *chaebols* aquejadas de problemas”.<sup>10</sup> Y en el caso particularmente dramático de Rusia, la liberalización –auténtica batalla campal– fue fuente tanto de una rápida concentración de activos como de mayor vulnerabilidad financiera (recuadro 9.2).

Una liberalización rápida o prematura en un contexto de baja responsabilidad política puede aumentar la fragilidad financiera y el riesgo de incumplimiento oportunista.<sup>11</sup> En Chile y México, estrategias imprudentes de concesión de empréstitos originaron una vulnerabilidad extrema para el sistema financiero, el cual se derrumbó cuando ocurrieron conmociones en el tipo de interés y en la tasa cambiaria. Un elevado

porcentaje de empréstitos cuantiosos entró en mora y las pérdidas subsiguientes sobre grandes empréstitos fueron superiores a las pérdidas sobre préstamos pequeños; en particular, las pérdidas fueron abultadas sobre empréstitos a partidos (políticos) con conexiones con los propietarios, quienes escaparon a sanciones significativas. En ambos países fue necesario rescatar al sistema bancario a un costo público enorme, en tanto gran parte del capital prestado desapareció probablemente en fuga de capitales, como en Rusia. Los anteriores casos indican que la liberalización apresurada con control limitado puede resultar en la concentración del control sobre el sistema bancario, con los dueños aportando sumas pequeñas de sus propios capitales, y con una supervisión débil o corrupta y garantías públicas débiles a los depositantes. En todos los casos mencionados, el aumento de pasivos de mala calidad (y el peligro moral asociado) se convirtió en factor importante de crisis financieras posteriores.

En países donde la rendición de cuentas es mayor, la liberalización financiera tomó un rumbo diferente. En Francia, antes de las reformas de 1985, los subsidios del gobierno y las restricciones a la competencia llevaron a los bancos a apoyar a empresas menos productivas y a ofrecer

**RECUADRO 9.2** *Demasiada normatividad y muy poca normatividad: Rusia antes y después de la transición*

En el transcurso de los dos primeros años de liberalización, en Rusia había aumentado de cuatro a cerca de 3.000 el número de bancos. Se podría aducir que se trataba de evidencia fundamental en el sentido de que ninguna élite estaba obstaculizando el ingreso. Pero semejante ingreso tan rápido en un vacío de poder legal imposibilitó cualquier posibilidad de vigilancia de la norma. Comprometió la percepción ciudadana de qué es un banco y cómo funciona, socavando los cimientos mismos necesarios para el desarrollo del sector bancario interno. En la práctica, muchos de estos “bancos” no eran bancos, sino entidades privadas de manejo de fondos utilizadas para canalizar la fuga de capitales. Esos depósitos en ascenso del público en general proporcionaron el efectivo para personas con información privilegiada, quienes especularon irresponsablemente con él, o simplemente lo sacaron del país, dejando a los bancos como conchas [de perlas] vacías llenas de deudas.

Los bancos pudieron salirse con la suya con tal comportamiento no simplemente debido a que el ingreso rápido abrumó a los reguladores, sino también porque la presión que ejerció la banca fomentó aún más leyes que otorgaban extraordinaria libertad a los bancos para funcionar y disponer del dinero de otras personas. Rusia, por ejemplo, respaldó al modelo de “banco universal”: una estructura a duras penas adecuada a un vacío legal y de normatividad (aunque se debate si éste fue factor clave en sí mismo). Los grupos bancarios de presión también se aseguraron que a los bancos se los exonerara de la nueva ley de bancarrota comercial (la ley de bancarrotas, creada antes de la crisis de 1998, declaraba de manera baja que los bancos quedarían sometidos a una legislación específica de bancarrota, la cual ni siquiera se había sometido a aprobación antes de 1998).

La estructura de banca universal y la ausencia de un sistema de bancarrota contribuyeron a la gravedad de la crisis financiera de agosto de 1998, la cual tuvo como resultado pérdidas masivas para los depositantes, los inversionistas extranjeros y costos para el presupuesto del Estado (ya que muchos pasivos se transfirieron al Banco Sberbank, de propiedad del Estado).

Fuente: Claessens y Perotti (2005).

empréstitos de mala calidad. Después de 1985, mejoró la asignación de empréstitos y aumentó el empleo.<sup>12</sup> Si bien las reformas sacaron a la luz pública algunos sistemas problemáticos de empréstitos, no ocurrió crisis financiera alguna ni la captura por parte de la minoría. Para comenzar, el sistema estaba menos concentrado y el proceso de reforma fue objeto de mayor escrutinio público.

Si se percibe que los beneficios van a quedar concentrados en pocos grupos poderosos y las pérdidas se van a repartir de manera generalizada en la sociedad, una liberalización prematura o mal planificada puede resultar así mismo en una reacción violenta a las reformas. Se dispone de evidencias menos específicas sobre el tema respecto del sistema financiero, pero esa evidencia hace parte de un patrón más amplio de reacción contra procesos de liberalización, como lo atestigua la impresionante caída de apoyo en América Latina a la privatización entre mediados de los noventa y comienzos de 2000 (como lo ratifican los estudios de *Latinobarómetro*). Es probable que una reacción violenta de este tipo sea especialmente fuerte cuando se asocia con ganancias para grupos particulares —“minorías económicamente dominantes” en la interpretación de varios estudios de caso realizados por Chua (2004)— que pueden acrecentar la sensación de desigualdades horizontales para otros grupos. Esa desigualdad puede socavar el apoyo para las mismas reformas tan cruciales para la equidad y el crecimiento. A ello se debe que la formulación de las políticas deba tener en cuenta preocupaciones tanto técnicas como de economía política.

*Aumentar el acceso a servicios financieros: diseño técnico, responsabilidad y competencia*

Si con frecuencia son objeto de apropiación, tanto los sistemas financieros como las liberalizaciones financieras, ¿qué implica este hecho para el modelo de la reforma? La respuesta es compleja y, hasta cierto punto, específica a las instituciones financieras y legales, y para el contexto político de un país, que existían en un comienzo. Sin embargo, es posible bosquejar algunos principios generales. Las opciones para ampliar el acceso conllevan acercar a las instituciones financieras a la “frontera de posibilidades de acceso” del país. Lo anterior no implicará necesariamente financiación para todos: no obstante, todos los éxitos de crédito micro para los pobres, los principales beneficiarios de mayor acceso serán los pequeños y medianos empresarios de clase media. Pero esto es bueno para el crecimiento de base amplia que beneficiará a todos los grupos. Lo anterior involucra tanto aspectos de diseño técnico como desarrollar las responsabilidades políticas y sociales que respaldarán y sustentarán el cambio.

*Problemas de diseño técnico.* Para las instituciones financieras, expandir la base de clientes tiene mucho que ver con la escala, la cual suele ser demasiado pequeña. Experiencias recientes como las del banco ICICI en India demuestran que es posible superar los elevados costos de transacción para volúmenes pequeños y los elevados costos de ampliar la cobertura. El uso innovador de redes existentes representa una opción. Los sistemas postales, con su gran cobertura, los pueden utilizar muchos proveedores privados de servicios financieros para prestar servicios nuevos. Hoy existen muchas soluciones tecnológicas para la banca a pequeña escala, desde la banca móvil hasta la ampliación de la gama de puntos de ventas: por medio de casetas, sucursales pequeñas y empresas en participación con instituciones no bancarias. Productos bancarios más sencillos pueden reducir los costos, como la cuenta “*Mzansi*” en Sudáfrica, y tarjetas prepago para transacciones pequeñas. Se han utilizado computadores portátiles en la aprobación rápida de préstamos de micro financiación. El factoraje inverso (prestar con base en las cuentas por cobrar de una institución solvente) utilizando una plataforma en la internet ha permitido a Nacional Financiera (NAFIN), en México, conceder financiación comercial. También ha habido mucha innovación en el mercado de remesas internacionales, al cual han ingresado muchos bancos.

Algunas de esas innovaciones requieren cambios de normatividad —por ejemplo, la identificación de clientes, las normas contra el lavado de dinero y otras leyes pueden restringir el acceso a una cuenta bancaria, como sucede cuando las personas no tienen un domicilio fijo o un empleo formal. Mejores enfoques de normatividad para los clientes pueden significar la adopción de requisitos de “veracidad para otorgar préstamos” para pequeños prestatarios y educar a la gente sobre los riesgos de servicios financieros (nuevos). Sin embargo, la lección general es tener cautela con la normatividad en entornos débiles: con demasiada frecuencia la normatividad aparentemente formulada para proteger a ahorradores y prestatarios resulta ineficaz en protección pero aun restringe el acceso.

¿Existen atajos para reforzar el acceso sobre todo cuando las mejoras generales a las instituciones van a ser demoradas? Con demasiada frecuencia se pone énfasis en los aspectos más complicados y complejos de los sistemas financieros mientras, desde el punto de vista de la equidad, pueden ser más importantes algunos de los aspectos fundamentales —ampliar el acceso a servicios financieros, incluso a instituciones de captación de depósitos.

En los sistemas bancarios, compartir la información puede ayudar a mejorar la competencia y en algunos segmentos se puede estimular más rápidamente, incluso permitiendo el acceso de instituciones financieras

no bancarias a redes existentes (como sistemas de pago). También puede haber espacio para mediaciones específicas del gobierno. Pero, por lo general, las mediaciones del gobierno para ampliar el acceso por medio del crédito dirigido, no han tenido mucho éxito, ocasionando distorsiones ineficientes con escasos beneficios de acceso: el segundo tipo de patología que se ha analizado en el presente capítulo. Muchos gobiernos, en particular en los sesenta y setenta, en un intento por canalizar la financiación hacia agricultores pobres y pequeñas empresas, utilizaron diversos sistemas de crédito subsidiado directo, generalmente por medio de bancos estatales. El crédito dirigido socava el desarrollo institucional debido a que los bancos no tienen razón alguna para crear competencias en análisis de crédito, como lo demuestran multitud de ejemplos de bancos de desarrollo difuntos. Según un informe, en todo el mundo en desarrollo las tasas de incumplimiento fluctuaron entre 40% y 95%.<sup>13</sup>

Más aún, los subsidios de vivienda, la concesión de préstamos a la pequeña y la mediana empresa y la financiación agrícola suelen ser objeto de apropiación por parte de personas con buenas conexiones. Algunos planes sí llegan a los pobres; aunque a un costo elevado, el programa de banca social de India lo logró.<sup>14</sup> Esquemas de este tipo, entonces se convierten, cuando mucho, en un medio ineficiente de apoyo para los pobres, fomentando modelos insostenibles de desarrollo del sector financiero. Por ejemplo, el Programa de Desarrollo Rural Integrado de India otorgó préstamos a grupos socialmente excluidos (algunas castas y tribus, y mujeres) con niveles elevados de subsidio (25% a 50% del volumen total del préstamo para sectores tan débiles). Para 2000, la recuperación de los empréstitos fue de apenas 31%, y son escasas las evidencias de que se vuelva a otorgar préstamos.

Es obvio que la financiación micro juega un papel en la expansión del acceso. Es mejor considerarla como complemento, no como sustituto, de una reforma financiera más equitativa y para un desarrollo medular del sistema financiero. En casi todos los países, el microcrédito y las instituciones de financiación microsimilares llegan a menos de 2% de la población. Sólo en unos cuantos países el acceso es realmente amplio: resaltan Bangladesh, Indonesia y Sri Lanka con relaciones de cobertura del orden de 8% o más.<sup>15</sup> Aunque los subsidios se utilizan con frecuencia para estimular la creación de instituciones de microfinanciación, esas instituciones se deben diseñar con sumo cuidado porque pueden aumentar los costos finales al estimular la conformación de instituciones demasiado pequeñas, que se ven obligadas a aumentar los precios para recuperar los costos fijos. Una prueba clave del mercado consiste en compartir con el sector privado los costos y los riesgos. Los subsidios para el montaje de instituciones y otros apoyos pueden impulsar la exploración de modelos alternativos de negocios, reduciendo progresivamente el apoyo en el tiempo. Mantener un sistema segmentado hasta que madure el sector de la financiación micro tiene sentido, con el ingreso al sistema financiero medular de instituciones de microfinanciación más fuertes a medida que éstas vayan evolucionando.

**Responsabilidad y competencia.** Si bien el diseño técnico es importante, la médula de una reforma confiable es la construcción de responsabilidad política y de normatividad. Considerando los riesgos de que los procesos de reforma y las instituciones sean objeto de apropiación, el escrutinio público juega papel vital. Entre los posibles actores que pueden colaborar en la supervisión del proceso se encuentran las asociaciones de la pequeña empresa, grupos de consumidores, ONG, los medios y los sindicatos. Sin embargo, teniendo en cuenta el carácter técnico y la complejidad del funcionamiento del sector financiero, es probable que la responsabilidad social sea más eficiente si se le otorga poder a los

grupos interesados en un sistema financiero más abierto, comprometiéndose a instancias técnicas independientes no gubernamentales, que tengan la capacidad de analizar la situación del sector financiero. Las comisiones de normatividad en la sombra, creadas en casi todas las regiones, y centros de investigación como el recientemente conformado Centro de Estabilidad Financiera en Argentina, pueden ser fuentes de educación y vehículos para que los grupos de interés hagan oír su voz. Seguirá siendo importante que los anteriores mecanismos se diseñen con cuidado, con el fin de evitar la creación de poderes de veto a la reforma (lo cual puede terminar en la captura por parte de la contrarreforma!).

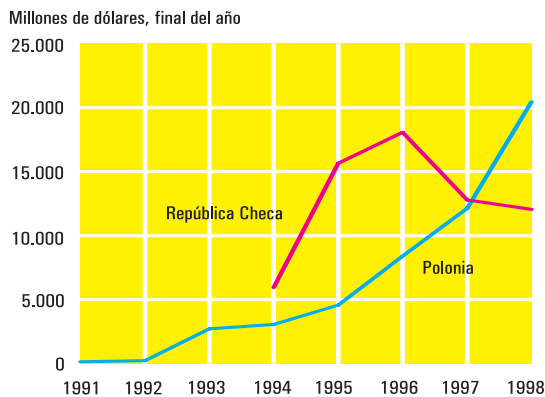
En un contexto de influencia desigual es posible fomentar reformas que construyan sistemas financieros más confiables e incluyentes. Estructuras de normatividad formales pueden complementar la responsabilidad social. El desarrollo del mercado de valores en Polonia y República Checa demuestra lo que pueden hacer la normatividad y la divulgación. En 1989, durante la época de la transición del comunismo, había gran semejanza entre estos dos países en términos de estructura económica y de historia. Pero fue muy diferente el diseño de las reformas financieras, motivado principalmente por diferencias filosóficas respecto de los mercados.<sup>16</sup>

La República Checa se lanzó a una privatización radical de los activos de propiedad del Estado con base en cupones, convención del poder del mercado para organizarse: con la transferencia al sector privado de los derechos, se esperaba que los actores privados contratarían entre sí de manera eficiente. Polonia siguió un enfoque más gradual, basado en una privatización de caso por caso y un esfuerzo mesurado de desarrollo institucional tendiente a construir capacidad de supervisión. En ambos países, las leyes mercantiles y bursátiles eran reflejo de tales diferencias de enfoque, con requisitos mucho mayores en Polonia que en República Checa de divulgación al público, protección de accionistas minoritarios y mayor poder para el regulador independiente.

Los resultados fueron bastante diferentes. En un comienzo, en República Checa el mercado bursátil era más grande pero pronto fue dominado por corporaciones con información privilegiada, quienes se apropiaron de "58% de los valores de las empresas muy por encima de su tenencia legítima de acciones, en comparación con el 1% insignificante en Estados Unidos".<sup>17</sup> Se presentó el robo generalizado de acciones: un sistema de despojo de acciones por parte de personas con información privilegiada por medio de transferencias a otras instituciones controladas por esas personas. En comparación, el mercado bursátil de Polonia comenzó más lentamente, pero luego sobrepasó al mercado checo (gráfico 9.1). Escándalos públicos llevaron a que la instancia reguladora enjuiciara efectivamente las violaciones a la norma, utilizando las mayores protecciones legales y sentando las bases para derechos de propiedad de base más amplia, mayor confianza y apertura. Para finales de los noventa, ya existían en el mercado los primeros ofrecimientos al público de una emisión de valores.

La segmentación ofrece otro ejemplo de la necesidad de mecanismos apropiados de rendición de cuentas. En muchos países, incluso en los industrializados, la reglamentación del sector financiero hacía obligatoria la segmentación durante largos períodos —tanto por razones geográficas como por el tipo de servicios financieros, como sucede entre la banca comercial, la banca de inversiones y los seguros. La experiencia italiana con la banca local dispersa indica que los bancos mutuales y cooperativos cumplieron función importante respaldando las actividades locales, lo cual fue mucho mejor que los bancos de propiedad del Estado o los bancos dominados por los políticos.<sup>18</sup> Pero el cambio tecnológico ha erosionado la capacidad del marco legal. Teniendo en cuenta que, a

**Gráfico 9.1 La bolsa de valores de Polonia comenzó lentamente pero luego superó a la de República Checa**



Fuente: Glaeser, Jonson y Shiefer (2001).

menudo, la segmentación era objeto de apropiación por parte de las élites locales, es probable que la eliminación de los obstáculos haya mejorado el acceso con demasiada frecuencia. Aún así, queda espacio para que intermediarios más pequeños y administrados localmente fomenten el acceso. Este tipo de intermediarios con un enfoque local necesitan requisitos de divulgación explícita y de rendición de cuentas ante los usuarios locales (en contraste con los políticos locales), lo cual ha sido la tradición en bancos cooperativos o mutuales en el sentido de limitar la influencia política indebida de las minorías.

Así mismo, abrir el sector financiero a la competencia de instituciones financieras extranjeras puede ser el acicate de la ampliación del sector financiero. El ingreso de bancos extranjeros puede ayudar mejorando la eficiencia y la estabilidad, reduciendo las utilidades protegidas y obligando a las instituciones financieras (locales) a centrar más su atención en prestar servicios financieros para todos. Los prestatarios en países con elevados niveles de penetración de la banca extranjera perciben que los obstáculos financieros son mucho menores, y existe evidencia en el sentido que hasta la pequeña empresa se beneficia. Pero es necesario observar que permitir el ingreso de bancos extranjeros no es sinónimo de liberalización de la cuenta de capital. Puede ser muy peligroso abrir de manera rápida la cuenta de capital antes de que comiencen a operar estructuras de normatividad y supervisión adecuadas, sobre todo en un mundo de grandes flujos internacionales de capital, a menudo tipo rebaño, aunados con la concesión de préstamos con base en conexiones políticas y de mala calidad. Lo anterior acrecentó la vulnerabilidad de Indonesia, República de Corea y Tailandia en la crisis de Asia oriental.

Por último, hay un potencial de compromiso externo. El éxito relativo de los países de Europa Central para reforzar la rendición de cuentas se ha atribuido a las restricciones a los abusos, originadas en la necesidad de prepararse para la admisión a la Unión Europea. En Eslovaquia, sólo cuando se acercaba la fecha de la admisión a la Unión Europea y después de una década de proselitismo a favor de la influencia y de una reforma lenta en el sector financiero, el péndulo se inclinó hacia la reforma.<sup>19</sup>

### Alcanzar la equidad y la eficiencia en los mercados laborales

Para la mayoría de la gente del mundo, el mercado laboral determina primordialmente las oportunidades económicas o, por lo menos, actúa de mediador respecto de esas oportunidades —en el mercado formal y en el informal. Los salarios y las condiciones de empleo en el mercado labo-

ral afectan la calidad de vida de los trabajadores y de sus familias, en ocasiones de maneras que pueden parecer severas o injustas. El funcionamiento del mercado laboral afecta profundamente la equidad —de un trabajador a otro, en patrones de acceso al trabajo y entre trabajadores y empleadores. En los mercados laborales es frecuente la intervención del gobierno en búsqueda de mayor equidad pero, con frecuencia, con costos en términos de eficiencia —lo cual explica la segunda patología. En tanto el anterior es un campo en el cual existen concesiones reales entre protección de trabajadores más débiles (lo cual es bueno para la equidad) y flexibilidad (lo cual es bueno para el crecimiento), a través de mejor diseño y mayor responsabilidad es posible resolver la captura por parte de las élites y las ineficiencias flagrantes.

### Razones de equidad y eficiencia para mediar en el mercado laboral

*Los mercados laborales son diferentes de otros mercados.* A diferencia de los mercados para muchos productos básicos, por lo general los mercados laborales no son competitivos. Quizás se puedan caracterizar por un poder desigual de mercado (entre empleadores y trabajadores), por la movilidad imperfecta de los trabajadores, por información insuficiente o por la discriminación. Las anteriores imperfecciones generan rentas en la relación del empleo, las cuales ambas partes pueden intentar capturar; esto lleva a resultados injustos e ineficientes cuando es débil la posición de negociación del trabajador. Por ejemplo, es posible que los empleadores resten importancia a trabajadores inamovibles, obliguen a los trabajadores a trabajar en condiciones peligrosas o discriminen a grupos vulnerables. Dejados a su suerte, los mercados privados tampoco hacen un buen trabajo para proteger a los trabajadores del riesgo del desempleo. Ante la ausencia de un acceso perfecto a los mercados financieros o a mercados completos de seguros, es posible que los trabajadores no tengan la capacidad para mejorar el consumo en respuesta a conmociones en el ingreso laboral. Si no logran conseguir acceso a los mercados financieros, también es posible que se les impida cambiar de un trabajo malo a uno bueno.

*Independientemente del ingreso, todos los gobiernos intervienen fuertemente en el mercado laboral.* Usualmente, los gobiernos intervienen para corregir las anteriores fallas; para proteger a los trabajadores y dotarlos de derechos y “voz” en la relación del empleo, para otorgar poder a los sindicatos para que representen a los trabajadores en negociaciones con los empleadores, para garantizar el cumplimiento de las leyes laborales y de la normatividad laboral y para ofrecer un seguro contra conmociones al ingreso. La intervención del Estado puede mejorar los resultados del mercado y producir significativas ganancias en términos de equidad; oportunidades más iguales para los trabajadores; mejores condiciones de trabajo y menos discriminación. También puede llevar a grandes ganancias en eficiencia; por ejemplo, permitiendo el uso pleno de la mano de obra de grupos discriminados, aumentando la movilidad laboral y manejando mejor el riesgo del ingreso.<sup>20</sup>

El problema radica en que una intervención mal diseñada o inapropiada del gobierno también puede empeorar las cosas, con malos resultados para la equidad y la eficiencia. Por ejemplo, la protección excesiva de personas con información privilegiada en el sector formal puede llevar a “racionar” los empleos en el sector formal empujando la mano de obra excedente o bien al empleo informal (como en India<sup>21</sup>) o al desempleo (como en Sudáfrica<sup>22</sup>).

El problema se torna especialmente grave en los países en desarrollo debido a que, por lo general, las normas y estándares del mercado labo-

ral sólo aplican a trabajadores del sector formal, dejando sin protección a la mayoría de la fuerza laboral.<sup>23</sup> Proteger a los trabajadores por medio de legislación y de normatividad que sólo se observa en el sector formal, sin otras medidas para mejorar las condiciones de trabajo en el empleo informal, puede reforzar la segmentación entre empleo formal e informal de maneras inherentemente injustas. En Colombia, aunque los trabajadores tienen legalmente derecho a pagos de indemnización por despidos considerados injustos, estos derechos no se observan en el sector formal, el cual emplea a más de la mitad de la fuerza laboral. No sólo los trabajadores del sector informal en Colombia no se benefician de la legislación sino que, podría decirse, la legislación los perjudica, porque el mayor costo resultante de la mano de obra en el sector formal limita las oportunidades de empleo formal para los “extraños” (mujeres y jóvenes principalmente).<sup>24</sup>

En realidad, a veces no es clara la diferencia entre empleo formal e informal. Según aducen algunos autores, la economía informal en parte funciona como un sector empresarial no regulado, al que a menudo se ingresa voluntariamente a expensas de menores ingresos.<sup>25</sup> Queda claro que el sector informal es heterogéneo e incluye tanto a los que optan por trabajar en él como a los que trabajen en él por pura necesidad. A aquellos en los estratos más altos –los microempresarios que contratan a otros y muchos de los empleados independientes– les va relativamente bien en términos de ganancias promedio. A aquellos en los estratos más bajos –jornaleros casuales intermitentes y trabajadores que han salido del sector industrial– no les va tan bien. En los estratos altos tiende a existir una baja representación de las mujeres mientras en los estratos bajos sucede lo contrario.<sup>26</sup> También dentro de cada estrato las mujeres suelen ganar menos que los hombres –si bien algunas de estas diferencias pueden ser reflejo de opciones voluntarias a favor del trabajo de medio tiempo, más flexible. Según un estudio reciente, la oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), planteaba que el sector formal y el informal hacen parte de un continuo de condiciones de trabajo, ganancias y derechos laborales.<sup>27</sup> Una proporción significativa de empleados del sector formal tenía algunas de las condiciones de trabajo (de los pobres) asociadas con la informalidad, en tanto una fracción de trabajadores del sector informal gozaba de condiciones asociadas más comúnmente con empleos en el sector formal. Para los gobiernos, el reto radica en dar un viraje a empleos a lo largo de este continuo hacia mejores condiciones laborales y salarios más altos, haciéndolo de maneras que no sean a expensas de la eficiencia.

En verdad, una intervención del gobierno mal diseñada o inapropiada también puede ser ineficiente y para el crecimiento a largo plazo. Por ejemplo, según indican investigaciones recientes en India, comenzando a partir de un marco legal común (la Ley de 1947 de Conflictos Industriales), los Estados que han introducido enmiendas a la legislación tendientes a reforzar los derechos de seguridad de los trabajadores y otras medidas a favor de los trabajadores, registraron un crecimiento menor de la producción y de la productividad en el sector industrial formal que los Estados que no modificaron su legislación o que hicieron más flexible la legislación laboral.<sup>28</sup> La legislación relativamente protectora pudo haber reducido las oportunidades para los trabajadores –en particular de la mayoría de trabajadores sin un empleo en el sector formal.

Una mirada a algunos mercados laborales africanos ilustra el impacto de las políticas de gobierno (gráfico 9.2). Muchos países –incluso Ghana, Uganda y Tanzania– tienen grandes sectores de empleados independientes, los cuales absorben los incrementos en la oferta de mano de obra y ayudan a mantener bajo el desempleo. Sudáfrica sobresale en brusco contraste, con un pequeño sector informal –que, en 1992, apenas absorbió 19% del total de la fuerza laboral, mucho menor que la

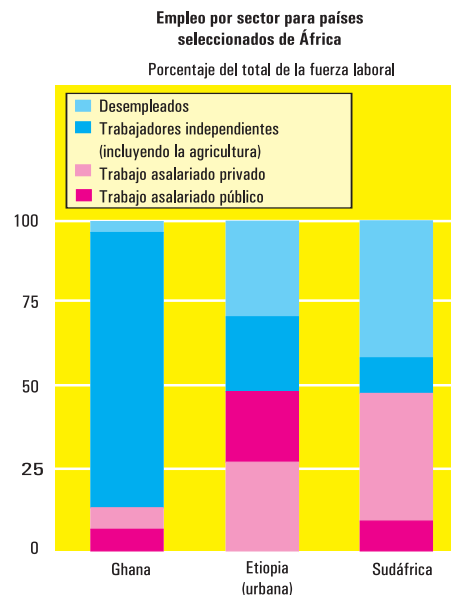
participación del empleo no agrícola en otros países de África– y desempleo elevado (42% en 2003).<sup>29</sup> Parte de la historia radica en diferencias de salario mucho mayores entre el empleo en el sector formal y el informal en Sudáfrica que en los demás casos. Pero también parece que ello se debe al tamaño inusualmente pequeño del sector informal (comparado, por ejemplo, con América Latina). Algunos sugieren que el legado del *apartheid* que inhibió el desarrollo de tradiciones de actividad empresarial a pequeña escala y legislaciones laborales que se aplican a empresas de todos los tamaños (dependiendo de la industria y región), pueden explicar la ausencia de empresarios y de empresas pequeñas en Sudáfrica.

Por otra parte, en Etiopía, la mayoría de los desempleados urbanos son gente bien educada y pertenecientes a hogares de clase media.<sup>30</sup> Esos desempleados tienden a ser jóvenes, nunca han tenido un trabajo pagado y tienen una duración promedio de desempleo cercana a los cuatro años. En verdad, cerca de la mitad de los hombres jóvenes desempleados están buscando empleo en el sector público, el cual paga en promedio una prima de 125% sobre el trabajo independiente.

### Abordar los vínculos con el poder desigual

A menudo, la intervención del gobierno en el mercado laboral es reflejo de la distribución subyacente de la influencia política. Los gobiernos pueden (y a menudo lo hacen) intervenir en el mercado laboral en búsqueda de metas diferentes a resolver una falla del mercado. Pueden intervenir para comprar el apoyo de ciertos grupos (por ejemplo, trabajadores urbanos del sector formal) o para reprimir el disenso social bajo un régimen autoritario o para servir los intereses de aquellos con mayor influencia política. A las sociedades oligárquicas capitalistas se las puede asociar o bien con la represión laboral o con trabajadores formales sindicalizados y con ventajas (relativas), que comparten las ganancias.

**Gráfico 9.2 Los patrones de empleo y desempleo varían mucho entre países africanos**



Fuente: Kingdon, Sandefur y Teal (2005).

Nota: Los datos para Ghana son para 1998-99 y el empleo público asalariado incluye a trabajadores oficiales y a trabajadores de empresas del Estado. Los datos para Sudáfrica son para 2003 (Encuesta de la fuerza laboral). Los datos para Etiopía son para 1997 en las zonas urbanas (Encuesta de la fuerza laboral) y, debido a problemas de definición, tal vez no sean plenamente comparables.



Las intervenciones dirigidas a cambiar el bienestar total hacia grupos medios políticamente poderosos, a menudo en nombre de la equidad y a expensas de otros, son inherentemente malas para la equidad y, por lo general, malas para la eficiencia (ilustración de la segunda patología). Por ejemplo, en México, el sector de la energía, políticamente influenciable y los sindicatos de maestros, han protegido el derecho al empleo y al salario poniendo obstáculos a las reformas que significarían, respectivamente, la reforma del sector energético y educación de mayor calidad y más equitativa. En Francia, con ayuda de huelgas masivas, los empleados públicos han utilizado la fuerza política para oponerse a los intentos por poner las prestaciones diferentes a salarios y otros derechos a la par de los de los trabajadores del sector privado.

Derechos civiles y políticos más fuertes y mecanismos de expresión más amplios pueden reducir la probabilidad de que la agenda del gobierno de las políticas laborales sea objeto de apropiación por parte de grupos políticamente poderosos. Tanto de un país a otro como dentro de sociedades donde haya ocurrido una transición política, existe una relación muy estrecha entre democracia y nivel de salarios, como en República de Corea y Taiwán (China).<sup>31</sup> Con mayor formalización del empleo y mayor participación salarial se ha asociado el mayor respeto por los derechos ciudadanos en América Latina.<sup>32</sup> En España, la transición a la democracia a mediados de los setenta produjo demandas de mayor igualdad, las cuales se vincularon con la legalización de los sindicatos libres,<sup>33</sup> la incorporación rápida de transferencias sociales cuantiosas (incluyendo pensiones y seguro contra el desempleo), así como la ejecución de gravámenes progresivos sobre los ingresos. El resultado fue el vuelco de un Estado reglamentado, en el cual la protección de los trabajadores se daba principalmente a través de empleos permanentes y arriendos controlados de la vivienda, hacia una economía liberal con mercados flexibles y oferta de mayor cobertura de servicios públicos (véase En foco 3: España).

### **Mejor diseño: ¿pueden las instituciones del mercado laboral diseñarse de manera que estén a favor del crecimiento y de la equidad?**

Para los gobiernos, el reto radica en diseñar intervenciones que equilibren las metas de equidad y eficiencia de maneras que estén dentro de la capacidad institucional de un país. Como lo indica la historia, se trata de una tarea compleja y existen concesiones reales que se deben evaluar. Es probable que sociedades diferentes tomen opciones diferentes.

Los países escandinavos y Estados Unidos tienen conjuntos muy diferentes de instituciones del mercado laboral; aun así, comparten una trayectoria adecuada de crecimiento sólido y de elevadas relaciones entre empleo y población (gráfico 9.3). En los países nórdicos se han estipulado por ley prestaciones generosas y protección para los trabajadores, financiados con elevados impuestos. Pero estos países también tienen un enfoque hacia la fijación de salarios y a la formulación de las políticas supremamente coordinado y centralizado, el cual permite que todas las partes interioricen las consecuencias de sus actos, siendo históricamente el movimiento sindical un defensor de la apertura y la competencia. Estados Unidos deja el escenario de salarios y condiciones laborales, las prestaciones entre ellas, mucho más al arbitrio de la negociación entre el empleador y el trabajador. Lo anterior encaja a la perfección con la tradición de negociación descentralizada imperante en este país, la cual otorga libertad a cada empresa para negociar con sus trabajadores según las condiciones económicas y financieras de cada una. Aunque este ordenamiento produce mayor desigualdad salarial y más trabajadores sin acceso a servicios de salud y otras formas de seguros, es consistente con

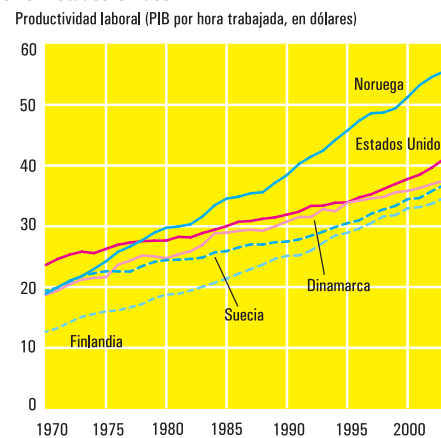
menos impuestos y elevados niveles de flexibilidad.<sup>34</sup> Si bien los países nórdicos y Estados Unidos han optado por modelos diferentes de mercado laboral (a la par con la historia, la tradición legal y las preferencias de la sociedad de cada país), lo cierto es que todos lograron ofrecer a su fuerza laboral una mancomunidad de oportunidades de empleo, crecimiento de la productividad e ingresos en crecimiento a largo plazo.

*¿Qué no funciona?* También son muchas las maneras de “malinterpretar” a las instituciones del mercado laboral. Y cuando los países las malinterpretan, un segmento del mercado laboral se beneficia de mayor protección a expensas de otros (por lo general los trabajadores del Estado y del sector formal, quienes representan el extremo medio y el extremo final de la distribución de uso). Los efectos son supremamente desiguales y, para la eficiencia y el crecimiento, los costos son usualmente graves. La experiencia de India, Sudáfrica y Colombia, mencionadas, son ejemplos fehacientes.

Los gobiernos también las malinterpretan si, cuando los mercados de producto no son competitivos intervienen masivamente en el mercado. Ejemplo común lo constituye la sindicalización de los trabajadores del sector público. Antes de las reformas de los noventa en México, los trabajadores de las empresas públicas y del sector público del petróleo se aseguraron elevados salarios apropiándose de una participación de las rentas de producción de estos sectores monopolísticos. Sin embargo, esas ganancias se lograron con un costo para el empleo y la competitividad del sector privado de México. La experiencia de este país no es única: también se aplica a los trabajadores de las empresas públicas de Turquía hasta los noventa y a los trabajadores del sector público de India y de muchos otros países.

Cuando los gobiernos hacen imperativa la protección sin prestar atención alguna a los incentivos, las cosas también pueden salir muy mal. Los gobiernos de gran parte de Europa aplicaron generosas prestaciones de desempleo con escasa vinculación con el comportamiento real de búsqueda de empleo por parte de los trabajadores. El resultado fue el aumento de la duración del desempleo y el surgimiento del desempleo a largo plazo, con su impacto destructivo en el capital humano, la pérdida de la capacidad de empleo, debilitamiento de los vínculos con la vida económica y social y, para muchos, elevados grados de pobreza y de exclusión social.<sup>35</sup>

**Gráfico 9.3 Diferentes sistemas institucionales del mercado laboral pueden producir rutas igualmente adecuadas de crecimiento de la productividad: países escandinavos vs. Estados Unidos**



Fuente: series subyacentes para la OCDE (2005).

Nota: las medidas utilizadas son volúmenes de PIB, en dólares, a precios constantes, precios de paridad constante del poder adquisitivo (POPA) con 2000 como año base y total de horas trabajadas para el empleo total.

*¿Qué sirve?* Lograr el equilibrio entre protección y flexibilidad es la clave para evitar esos peligros. Es muy importante la especificidad del diseño, como lo es el contexto estructural subyacente. La organización colectiva de los trabajadores es uno de los canales principales para garantizar mejores y más equitativas condiciones de trabajo. Los sindicatos libres son la piedra angular de todo sistema efectivo de relaciones industriales. Los sindicatos actúan como representantes de la mano de obra, coordinando la demanda de trabajadores y organizándolos en un solo ente, cuyo poder colectivo de negociación equipara al del empleador. Los sindicatos pueden ayudar a brindar un entorno positivo de trabajo reduciendo la rotación laboral y fomentando la capacidad y la mayor productividad de los trabajadores. También ha quedado demostrado que los sindicatos reducen la desigualdad y la discriminación salarial en países tan diversos como Ghana, República de Corea, México y España.<sup>36</sup> Los sindicatos también pueden cumplir una función no económica importante. Han sido la fuerza de cambios políticos y sociales progresivos en muchos países (Polonia, República de Corea y Sudáfrica).

Pero la participación de los sindicatos en la fijación de salarios también puede tener significativos efectos económicos negativos. Como lo indica la evidencia de sociedades industriales, la participación de los sindicatos reduce el empleo de trabajadores jóvenes y de mayor edad (“extraños”) y beneficia a los hombres y a las mujeres en la flor de la vida.<sup>37</sup> A menudo, los sindicatos actúan como monopolios, mejorando los salarios y las condiciones de trabajo de sus miembros a expensas de los consumidores y de los trabajadores no sindicalizados. Por ejemplo, estudios recientes de salarios fabriles en África demuestran primas cuantiosas de los salarios de trabajadores sindicalizados (de 30% a 40% en algunos países).<sup>38</sup>

Cuando los mercados de producto son competitivos, los sindicatos formales resultan ser más eficaces para mejorar las condiciones para los trabajadores sin costos elevados de eficiencia, porque los sindicatos no pueden aumentar los salarios para sus miembros apropiándose de rentas a expensas de otras partes de la sociedad; cuando los ordenamientos de negociación colectiva y las instituciones disponen de flexibilidad suficiente para adaptarse a condiciones diferentes de oferta y demanda para tipos diferentes de trabajadores; y cuando los sindicatos funcionan en un contexto que les permite interiorizar y absorber los costos de sus actos. Por otra parte, cuando las élites políticas o el Estado coopta a los sindicatos, los actos de estos últimos pueden tener costos significativos para la eficiencia.

De un estudio de relaciones entre trabajador y empresa, realizado en cultivos de alto valor para la exportación en el noreste de Brasil, surge un ejemplo del papel potencialmente muy positivo que pueden jugar los sindicatos para mejorar las condiciones de trabajo y al mismo tiempo apoyar el crecimiento de la productividad. En este caso, la actividad sindical entre jornaleros agrícolas sin tierra, fue factor importante de motivación de las mejoras en las prácticas laborales que condujeron a mayor calidad (vital para cultivos de exportación), mayor productividad y mejores condiciones para los trabajadores sin tierra. Sin embargo, para poder llevar a cabo el cambio, el sindicato tuvo que dar un vuelco: de defender los intereses de la base tradicional de apoyo (pequeños agricultores) a representar los intereses de un grupo mayor de jornaleros sin tierra. El éxito se hizo más fácil gracias al hecho de que, por el lado del empleador, el sindicato estaba negociando con empresas grandes del sureste de Brasil. En comparación con los grandes agricultores del noreste, quienes estaban acostumbrados a relaciones laborales más represivas y conflictivas, esas empresas del sureste de Brasil tenían experiencia en negociación colectiva.<sup>39</sup>

Así mismo, la organización colectiva de los trabajadores puede garantizar mayor poder de negociación y, por tanto, mejores condiciones de trabajo para los trabajadores de la economía informal. Estudios de asociaciones de trabajadores informales en India, Sudáfrica y Tailandia indican que organizar a los trabajadores informales disminuye la invisibilidad de los trabajadores ante los encargados de formular las políticas y ante los legisladores, ayuda a esos trabajadores a tener acceso a la información, les otorga poder de expresión y de identidad propia y, en algunos casos, sirve para ofrecerles una gama de servicios de protección social (recuadro 9.3).

Ofrecer seguridad de ingreso constituye otro campo en el cual, para los efectos de las políticas, resultan absolutamente cruciales el contexto estructural y las especificidades del diseño que tienen en cuenta los incentivos y recompensan los comportamientos deseables (recuadro 9.4). Lo anterior aplica igualmente a las políticas de salario mínimo para las cuales la clave para evitar elevados costos de eficiencia consiste en lograr el nivel adecuado y permitir suficiente flexibilidad entre los diversos tipos de trabajadores, con el fin de adaptarse a las diferentes elasticidades de demanda y oferta de esos trabajadores.<sup>40</sup>

#### RECUADRO 9.3 Organización en la economía informal

Los países en desarrollo tienen sindicatos y grandes economías informales: dos fenómenos a los cuales habitualmente se les considera incompatibles. Pero, una investigación reciente de la organización Mujeres en el Desempleo Informal: Globalización y Organización (WIEGO) ha detectado gran organización en la economía informal. Los sindicatos formales, que amplían su cobertura a los trabajadores informales y sindicatos de trabajadores informales constituyen dos formas organizativas que han surgido últimamente. También de la organización pueden encargarse cooperativas, grupos de ahorro y crédito, grupos de productores y asociaciones de vecinos y asociaciones comerciales.

La organización en la economía informal, difiere en varias dimensiones de la organización en la economía formal. La negociación colectiva puede adoptar muchas formas. Las partes que intervienen en la negociación no son únicamente los empleadores sino que también pueden involucrarse las autoridades municipales, la policía, comerciantes mayoristas y otros grupos de interés. Así mismo, las actividades de los sindicatos de trabajadores informales pueden ir más allá de la negociación colectiva e incluir diversos servicios, como ahorros, crédito, seguridad social y defensa legal. Como los miembros no trabajan en un lugar estándar o para un solo empleador, la membresía en los sindicatos puede adoptar formas poco usuales.

- En India, la Asociación de Mujeres Trabajadoras Independientes (SEWA), registrada como sindicato, es tanto una organización de mujeres pobres trabajadoras independientes como un movimiento que reúne elementos de la mano de obra, cooperativa y movimientos de mujeres. La Asociación ofrece una gama de servicios a sus cerca de 700.000 asociadas, incluso servicios bancarios, atención en salud, guardería, seguros, asistencia legal, ayuda para adquirir vivienda y construcción de capacidad ([www.sewa.org](http://www.sewa.org)).
- StreetNet International, creada en Sudáfrica en 20002, cuenta con quince afiliados (sindicatos, cooperativas o asociaciones) en Asia, África y América Latina, organizan a vendedores callejeros, vendedores del mercado informal y vendedores ambulantes). Para comienzos de 2004, los afiliados representaban a 128.000 miembros (Informe de UNRISD sobre Políticas de Género).
- HomeNet Thailand, es una red que ayuda a organizar a trabajadores informales que trabajan desde sus casas por contrato y por su propia cuenta (mujeres principalmente). Como resultado de la crisis financiera de 1998, la red atrajo la atención internacional hacia la difícil situación de estos trabajadores.

Fuente: Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social (UNRISD) (2005); Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (2005).

#### RECUADRO 9.4 *Legislación de protección del empleo*

Dejado a su libre albedrío, es bien poco lo que hace el mercado laboral para proteger a los trabajadores de una pérdida extrema de ingresos relacionada con el desempleo. Como consecuencia, en la mayoría de las sociedades se han diseñado métodos para lidiar con la amenaza de pérdida del empleo, involucrando a menudo algún tipo de combinación de mecanismos informales de apoyo, ahorros privados y obligaciones impuestas a los empleadores. Cuando estos mecanismos fallan –como lo hacen cuando las conmociones son de grandes dimensiones, repentinas, prolongadas o afectan a toda una comunidad– es necesario que el gobierno intervenga. Por lo general, las intervenciones del gobierno involucran una o más de los instrumentos que se detallan, a saber: normatividad para la seguridad del empleo, indemnización obligatoria por despido, seguro al desempleo o mecanismos obligatorios de seguros contratados por los mismos trabajadores.

Regularmente, la finalidad de la legislación de seguridad de empleo es la de proteger los empleos y evitar la destrucción del mismo. Casi toda la evidencia existente indica que dicha legislación es bastante eficaz para lograr estos propósitos. De un país a otro, legislación más estricta de protección del empleo (LPE) parece tener una relación bastante fuerte con empleo más estable. Pero la LPE reduce la destrucción del empleo a costos significativos ya que la expectativa de costos elevados por despido hace a las empresas más reacias a ampliar el empleo, haciendo menos rentable montar empresas nuevas o emprender nuevas actividades económicas. Por ejemplo, algunos investigadores han encontrado que nuevas leyes

estrictas de seguridad de empleo promulgadas en Zimbabue en los ochenta, redujeron el empleo en muchas industrias (Fallon y Lucas 1993). En general, es ambiguo el efecto neto en el empleo de la legislación de seguridad del mismo (Bertola 1990; OCDE 1999; Bertola, Blau y Kahn 2001, Kugler 2004).

Lo que queda claro es que la LPE modifica el carácter del desempleo. La menor destrucción del empleo reduce la *incidencia* del desempleo; pero la menor generación de empleo aumenta la *duración* del desempleo y puede terminar en el surgimiento de desempleo a largo plazo.

Como es lógico, la LPE parece tener impacto diferente en grupos diferentes de trabajadores. Tanto en Colombia como en España, con aumentos moderados en el empleo de hombres y mujeres jóvenes, se asoció la reducción de los costos de despido y la oferta de seguridad laboral (Kugler 2004; Kugler, Jimeno y Hernanz 2003). Respecto de Chile, Montenegro y Pages 2004, encuentran que la legislación de seguridad del empleo reduce la tasa de empleo de los jóvenes y de los no capacitados, favoreciendo a trabajadores de mayor edad y más capacitados. A conclusiones similares llegó un estudio de los países de la OCDE: de conformidad con el aserto en el sentido de que la LPE protege a personas con información privilegiada, una LPE más estricta aumenta el empleo de hombres adultos y reduce el empleo de trabajadores jóvenes y de mujeres (OCDE 1999).

Teniendo en cuenta los efectos complejos de la LPE, ¿cuál puede ser la mejor manera de que los gobiernos intervengan para ayudar a proteger a los trabajadores

contra bajas temporales del ingreso asociadas con el desempleo? Es posible que algunas LPE sean eficientes, reduciendo la volatilidad excesiva de la rotación. Pero una LPE demasiado estricta –como suele suceder con muchos sectores formales en el mundo en desarrollo– disminuye el ritmo de destrucción creativa básica a la innovación y al crecimiento, con efectos negativos desproporcionados en aquellos que carecen de “buenos” empleos. Aun así, tanto por razones de bienestar social como de política económica, la reducción de la LPE se debe complementar con mayor seguridad de los trabajadores que no esté ligada a empleos específicos.

El diseño de la solución óptima depende de la capacidad institucional y administrativa del gobierno y de las características estructurales del mercado laboral (Blanchard 2004). Países con significativa capacidad administrativa y con ingresos medianos a altos, pueden poner en marcha sistemas de seguros de desempleo, con incentivos para la búsqueda de trabajo (beneficios en disminución según la duración del desempleo y oferta de beneficios condicionales a la aceptación de una oferta aceptable de trabajo). Los países de ingreso medio que se muestren reacios a emprender o crear un auténtico sistema de seguro de desempleo, pueden apoyar mecanismos de seguros contratados por los mismos trabajadores, como una cuenta de ahorros obligatoria (pero, considerando los límites del seguro propio, estos mecanismos no resultan ser tan eficaces). Los países de ingreso bajo pueden optar por planes de obras públicas los cuales, si se diseñan con eficacia, pueden ser dirigidos a los propios trabajadores y se pueden ejecutar aun cuando sean elevados los niveles de informalidad (capítulo 7).

Igualmente cruciales para el éxito de la legislación que estipula otras normas laborales (salud y seguridad) y para la protección de determinados grupos vulnerables (niños trabajadores, minorías étnicas o los incapacitados), son las especificidades del diseño y el contexto estructural más amplios. Existe consenso internacional en el sentido que las normas laborales fundamentales tienen un valor tan intrínseco que siempre se debe perseverar en su cumplimiento: prohibición del trabajo forzado y del trabajo infantil, prohibición de la discriminación en el trabajo, libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. Pero aun respecto a estas normas fundamentales se plantean interrogantes acerca de cómo lograrlas de manera más eficaz y a un costo mínimo.<sup>41</sup>

En la exitosa experiencia de Camboya para aplicar normas laborales básicas en la industria de la confección, se encuentra un ejemplo de intervención del gobierno para proteger del abuso a los trabajadores. Comenzando en 1999, Camboya logró conseguir una cuota más alta de exportaciones a Estados Unidos demostrando las mejoras de las condiciones laborales. Un sistema de seguimiento –que la OIT diseñó y puso en práctica con el apoyo del Departamento del Trabajo de Estados Unidos y la Asociación de Fabricantes de Confecciones de Camboya– ha erradicado casi por completo los peores abusos laborales, como el trabajo infantil y el acoso sexual. Como lo demostró una encuesta reciente, gracias a la observancia en el sector de la confección de normas laborales básicas, las exportaciones camboyanas a Europa y Norteamérica han registrado un gran incremento.<sup>42</sup> Lo que todavía queda por ver es si el

sistema sobrevivirá el fin de los incentivos del cupo otorgados por Estados Unidos (véase capítulo 10).

#### *Cómo reformar un conjunto “inadecuado” de instituciones del mercado laboral*

Técnica y políticamente resulta tarea difícil reformar las instituciones del mercado laboral. Técnicamente es difícil debido a la necesidad de coordinar las reformas a través de diversas instituciones del mercado y, a menudo también sucede lo mismo con reformas por fuera del mercado laboral. Políticamente es difícil debido a que por lo general existen intereses creados para mantener el *statu quo*. Es más, pueden ser cuantiosos los costos a corto plazo de la reforma y estar distribuidos de manera desigual. Analicemos las reformas para reducir la protección del empleo: aquellos que actualmente gozan de protección consideran que, con la reforma, tienen mucho más que perder de lo que van a ganar de una reducción de este tipo. Y si también están sometidos a influencia política –con representación sindical y participación política– el poder que detentan para bloquear las reformas se puede convertir en una barrera insalvable.

Algunos países han aplicado, con mayor o menor éxito, reformas sustantivas al mercado laboral: entre los países miembros de la OCDE: Irlanda, República de Corea, Países Bajos, Nueva Zelanda y República Eslovaca. Entre los países en desarrollo: Chile y Colombia (para Colombia y República Eslovaca, véase recuadro 9.5). China se encuentra ac-

tualmente a la mitad del camino de una prolongada transición del mercado laboral, mientras los Balcanes enfrentan reformas radicales al mercado laboral.

Como lo indica la experiencia, el cambio efectivo involucra una mezcla de factores: diseñar y ejecutar un conjunto consistente e integral de las políticas; enfrentar intereses creados; ampliar la responsabilidad social, incluso aumentando la participación de grupos más pobres; y, en algunos casos, indemnizando a los perdedores. Si bien las conmociones macroeconómicas y financieras pueden facilitar el cambio, no siempre se trata de un cambio positivo. Resulta en especial difícil reformar las instituciones en medio de una pérdida generalizada de empleo y de gran desempleo (como en República de Corea después de la crisis financiera de 1998), si bien, para lograr el consenso de la sociedad en torno a la reforma, puede llegar a ser más fácil hacerlo en esos momentos.

### *Diseñar un conjunto consistente y coherente de las políticas*

Una de las lecciones más importantes que se derivan de la experiencia de país consiste en que la reforma parcial no funciona (hacer pequeños ajustes al margen tiene efectos negativos). Es más, las reformas deben cubrir una gama de políticas del mercado laboral y no deben tener vínculos con reformas en sistemas de protección social. La reforma es más efectiva y más equitativa cuando se coordinan diferentes instrumentos del mercado laboral: las medidas para reducir el poder de personas con información privilegiada y para aumentar la flexibilidad disminuyendo las restricciones y los costos de despedir trabajadores se pueden combinar con la creación de mecanismos de seguro al desempleo y la eliminación de los contratos de doble régimen. A menudo, las reformas en los mercados y en el sector público son fundamentales para lograr el éxito

de la reforma del mercado laboral. Resultan vitales la solidez y la competitividad de otros mercados (incluyendo el mercado de productos y el financiero).

**Enfrentar intereses creados.** Con frecuencia, las reformas se convierten en rehenes de grupos políticamente más poderosos. Por ejemplo, las políticas para reducir la protección al empleo permiten salarios por debajo del mínimo, o los sindicatos presentan férrea resistencia a la racionalización y el mejoramiento del empleo en el sector público. Con frecuencia, la única manera para enfrentar estos intereses creados es construir amplio consenso de la sociedad en torno a la reforma. Como primer paso, es posible que lograrlo requiera validar los elevados costos de las políticas adecuadas del mercado laboral, por medio de la adecuada recolección de datos, su análisis y divulgación (como en República Eslovaca).

**Ampliar la responsabilidad social.** Es posible que el consenso de la sociedad para respaldar la reforma del mercado laboral puede requerir medidas específicas para habilitar a los grupos de los así llamados afuerreños o trabajadores privados de derechos civiles, quienes cargan con los costos de la no reforma. Sirve contar con partidos políticos y organizaciones sociales con bases amplias de representación y apoyo. Cuando no sucede así, tal vez sea necesario buscar la forma de abrir las instituciones y dar mayor participación en la negociación a representantes de grupos privados de derechos (en todos los planos). Resulta más fácil hacerlo cuando existen gobiernos locales democráticos y asociaciones autónomas fuertes –asociaciones independientes de empresas privadas, asociaciones de trabajadores que representen los intereses de determinados grupos, etcétera). El sector privado independiente tam-

#### **RECUADRO 9.5** *Dos casos de reforma del mercado laboral: una integral, una parcial*

##### **Reforma integral en República Eslovaca**

El desempleo en República Eslovaca alcanzó en 2000 la cifra de 19% de la fuerza laboral –la más alta de la OCDE en esa época. La reasignación laboral que produjo la transición hacia la economía de mercado fue el factor principal aunado a la baja movilidad laboral debido a asimetrías regionales y de competencias. Pero un conjunto inadecuado de instituciones empeoró el impacto de la conmoción de la transición en el mercado laboral: tasas impositivas elevadas al trabajo y beneficios de desempleo y sistemas de asistencia social demasiado generosos, los cuales se convirtieron en desestímulo a la búsqueda de empleo y alentaron la informalidad.

Resultó ser en extremo difícil reformar estas instituciones en medio de gran desempleo, en particular para un gobierno reformista con una pequeña minoría en el Parlamento. Pero a comienzos de 2003, respaldado por la reelección, el gobierno reformista de Eslovaquia emprendió una reforma integral y ambiciosa de las políticas sociales y del mercado laboral. La estrategia de muchos flancos del gobierno reunía medidas para reducir los impuestos al trabajo, aumentar los incentivos al trabajo a través de la reforma del seguro al desempleo y la asistencia social, inversión en las competencias laborales y la capacidad de empleo de los trabajadores, mejorar la simetría entre trabajadores y empleos por medio

de mayor flexibilidad y movilidad laboral, y fortalecer la administración del Estado en las políticas sociales y laborales.

Esta nueva estrategia significó un profundo cambio de filosofía en las políticas sociales y laborales de República Eslovaca: de un sistema que combinaba ingredientes de seguros y redistribución a un sistema que establecía la separación del seguro social de objetivos de equidad; y de una tradición de derechos, basada en normas subjetivas o “morales” a otra que garantiza a todos los ciudadanos cierto nivel de vida sin tener en cuenta las razones que puedan tener para ser pobres, pero que recompensa la iniciativa y la motivación individuales.

Los ingredientes fundamentales que hicieron aprobar la reforma fueron: un gobierno reformista con fuerte mandato popular; fuerte liderazgo y competencia técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; admisión a la Unión Europea como mecanismo de control y percepción generalizada del público, cimentada en el análisis y en la divulgación de este análisis en el sentido de que las reformas institucionales eran necesarias. Más aún, la reforma del mercado laboral no se realizó aislada de otras reformas sino como parte de un conjunto más amplio de las políticas que, a la luz de la admisión a la Unión Europea, buscaban hacer más competitiva la economía eslovaca. De ese conjunto de políticas hizo parte la

revisión de los impuestos sobre la renta de las personas, así como la reforma del sistema educativo.

##### **Reforma parcial del mercado laboral en Colombia**

Colombia introdujo una reforma laboral en 1990, la cual redujo significativamente el costo de despido de trabajadores. La reforma redujo los pagos de indemnización por despido, amplió la definición de despido “por justa causa”, amplió el uso de contratos temporales e hizo más expedito el proceso de despidos masivos. Los efectos juntos de estas reformas eran la reducción de los costos asociados con el despido de trabajadores en empresas contempladas dentro de la legislación. Pero las reformas no afectaron a las empresas del sector informal, las cuales no cumplían con las normas legales.

Como lo señala un análisis de los efectos de las reformas, éstas sí aumentaron el dinamismo del mercado laboral colombiano al acrecentar las tasas de salida hacia y fuera del trabajo (mayor selección). Para los trabajadores del sector formal, se registró un incremento en la rotación de trabajadores, y mucho mayor para trabajadores jóvenes, más capacitados y para trabajadores empleados en empresas grandes. Es posible que, al disminuir los costos de la formalidad, las reformas también hayan significado mayor cumplimiento de la legislación laboral.

*Fuente:* Kugler (2004).

bién resulta ser un aliado natural cuando se trata de reformar el empleo en el sector público y las prácticas salariales.

**Indemnizar a los perdedores.** Para ciertos grupos de trabajadores pueden ser elevados los costos a corto plazo de las reformas. En República Eslovaca, la reforma del seguro al desempleo y de la asistencia social perjudicó gravemente a los trabajadores Roma y a quienes vivían en regiones con elevado desempleo. De manera que tal vez sea necesario indemnizar a los perdedores. Lo mejor es hacerlo de maneras que resuelvan los obstáculos que enfrentan los perdedores para reingresar al mercado laboral (apoyo para educación o capacitación) o que faciliten la movilidad laboral y recompensen los incentivos al trabajo (cupones de transporte para trabajadores que salen de la asistencia social para ingresar al mundo laboral). Como parte del conjunto de reformas del mercado laboral, en República Eslovaca se han introducido medidas compensatorias de este tipo.

### Mercados de producto y reforma comercial

Los mercados de producto se relacionan estrechamente con la equidad, con patrones de causalidad de doble vía: los mercados de producto moldean la distribución de las oportunidades económicas y las desigualdades en influencia moldean el funcionamiento de los mercados de producto. Tanto el diseño de las políticas que rigen el intercambio comercial externo como el funcionamiento de los mercados internos de producto, reflejan patrones de influencia. La eliminación de las barreras y de una normatividad excesiva se deben complementar con medidas para mejorar las capacidades, la infraestructura y las redes de seguridad con el fin de lograr un acceso real y de ayudar a los perdedores.

Ampliar y reforzar el mercado son elementos clave a la expansión de las oportunidades: directamente para las empresas y para los trabajadores independientes e, indirectamente, para los trabajadores. Cuán equitativa sea esa expansión de la oportunidad depende de interacciones entre la apertura del comercio exterior, mercados internos, modelos de infraestructura, mercados laborales, redes de seguridad y otras medidas tendientes a mejorar el clima económico. El mercado de producto y las reformas comerciales ofrecen gran potencial para incorporar la expansión en la oportunidad, pero también puede haber costos a corto y mediano plazo y estos costos pueden golpear a grupos particulares, desde grupos interesados relativamente poderosos hasta grupos medios y más pobres. Los costos se asocian con el funcionamiento de los mercados y de los procesos de inversión: usualmente, la mano de obra no es completamente móvil, toma tiempo adquirir nuevas destrezas y las nuevas inversiones suelen ser cuantiosas y pueden tomar tiempo, sobre todo cuando las empresas enfrentan mercados crediticios imperfectos (véase sección anterior) y un clima incierto de inversión.

En las estructuras políticas y sociales se implanta el funcionamiento de los mercados de producto. La apropiación por parte de las élites fluctúa entre la apropiación aparente y la notoria —como en el otorgamiento del monopolio del clavo de olor en Indonesia a un hijo del presidente Suharto (monopolio destruido desde entonces)— hasta adaptación menos transparente de las políticas comerciales para proteger las ganancias de los influyentes. Es igualmente cierto que las políticas con un propósito equitativo (verdadero o retórico) pueden producir resultados que son malos para el crecimiento y mezclados para la equidad. Ello se evidencia en los característicamente elevados niveles de protección para la producción industrial con intensidad relativa de mano de obra y para la producción de alimentos (como el maíz en México, el arroz en República de Corea y los subsidios agrícolas infames en la Unión Europea, Ja-

pón y Estados Unidos). En tanto, a veces ganan los grupos más pobres, lo más común es que los principales beneficiarios sean los grupos medios y las élites, mientras los consumidores son los perdedores.

Mientras, por lo general, las políticas que disminuyen el poder de las personas con poder en los mercados de producto serán buenas en términos de eficiencia y equidad, tal vez resulte válida la aplicación frecuente de una versión de la “paradoja de la liberalización” ya analizada. Los que se encuentran en situación privilegiada para aprovechar la apertura del mercado son los grupos y las personas con capacidad económica e influencia política. En algunas situaciones, lo anterior puede resultar en una repercusión adversa en el mercado. Chua (2004) corrobora casos de “minorías dominantes del mercado”, quienes se benefician de las reformas de libre mercado, entre ellas la liberalización del comercio. Minorías étnicas tradicionalmente dominantes, como los chinos en Asia suroriental, los libaneses en África occidental y los blancos en América Latina y Sudáfrica, parecen ser los principales beneficiarios de la conversión de la economía de sus países en economía de mercado. Resultados como los anteriores pueden ser el acicate de resentimientos profundamente arraigados y terminar en violencia. Estas consideraciones de repercusiones en la política económica y en la reforma constituyen razones de más para integrar la atención en la equidad en el diseño de reformas al mercado de producto y la liberalización comercial.

### Liberalización comercial

La liberalización comercial cambia los precios relativos en una economía, provocando cambios en producción, salarios y empleo. Los análisis de la liberalización comercial se refieren primordialmente a los efectos, ofreciendo evidencia apenas indirecta sobre las oportunidades. Esos análisis demuestran que la apertura comercial se asocia positivamente con el crecimiento y, en promedio, no existe una correlación estrecha con la distribución del ingreso. Utilizando datos para América Latina, Morley (2001) encontró efectos de la liberalización comercial ligeramente negativos en la distribución del ingreso, en tanto que Behrman, Birdsall y Székely (2003) encontraron influencias positivas de la liberalización comercial en la desigualdad de salarios. Utilizando datos indicadores para 41 países, después de tener en cuenta un conjunto de otras influencias estructurales y de políticas, otro estudio encontró que la apertura comercial se asocia con aumentos en la desigualdad.<sup>43</sup>

Los efectos promedio mencionados ocultan muchísima diversidad en sus impactos entre grupos, en particular a corto y mediano plazos. El impacto de cambios en los precios provocados por el comercio depende, no solamente de la experiencia promedio, sino también de determinar con exactitud cuáles precios cambiaron y cuál fue la respuesta de productores y consumidores.<sup>44</sup> Por ejemplo, los efectos de eliminar la protección para la agricultura dependerán de si los precios de los productos agrícolas van a subir o a bajar después y de si los pobres son productores o consumidores netos de productos desprotegidos. Normalmente, se supone que la liberalización comercial en la agricultura beneficiará a agricultores pobres a pequeña escala y será buena para la equidad. Después de todo, “los países en desarrollo han gravado tradicionalmente al sector agrícola mientras los países industrializados lo han protegido”.<sup>45</sup> Pero es necesario analizar cada caso a la vez en el plano micro.

La protección a los cereales en Marruecos es un ejemplo. En un análisis de simulación de la eliminación de los aranceles del trigo, Ravallion (2004b), encuentra que, contrario a las expectativas, las familias rurales mostrarían la tendencia a perder en tanto las familias urbanas lo harían a ganar. Si bien los resultados predicen que, entre los pobres, serían más los ganadores que los perdedores, las pérdidas agregadas pesan más que

las ganancias agregadas. Más aún, los efectos esperados serían supremamente variados, con significativas desigualdades horizontales: se pronosticaba que hogares con los mismos ingresos experimentarían resultados supremamente diferentes, dependiente de la estructura específica de producción y consumo de cada uno. Utilizando un análisis similar de simulación, se determinó que la admisión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) tiene un pequeño efecto de reducción de la pobreza total, pero este efecto ocultaba una variación considerable en los impactos entre hogares en las zonas rurales vs. las urbanas y entre regiones diferentes.<sup>46</sup>

En tanto no siempre son claros los efectos agregados de la reforma comercial en la pobreza y en la equidad —ya sea que impactos diferentes se traduzcan en desigualdades en las oportunidades depende de la forma en que se abran nuevas actividades y de si la fuerza laboral puede participar de esas actividades— si se sabe con certeza que habrán ganadores y perdedores. Los resultados dependen de la capacidad y de la disposición de los gobiernos para aliviar las pérdidas para sectores más golpeados, posiblemente redistribuyendo algunas de las ganancias que se acumulan a los ganadores.

### *Mercados de producto interno y equidad*

Todos ellos: la falta de competencia entre comerciantes, la lejanía geográfica, la infraestructura inadecuada y los elevados costos del transporte impiden que los cambios en los precios en la frontera lleguen a los beneficiarios objetivo de la reforma. La solución de este tipo de problemas puede mejorar el impacto de las reformas comerciales en la equidad.

El caso de los intermediarios públicos o privados de comercialización de los cultivos para exportación constituye un ejemplo típico. Tradicionalmente, los pequeños agricultores de muchos países no han tenido opción distinta a la de vender a un intermediario de comercialización a precios significativamente menores al precio de exportación f.o.b. (*free on board*). Si bien, los costos legítimos de transporte y de comercialización responden por parte de la diferencia de precios, con frecuencia también lo hacen las ganancias monopsonías. Por tanto, los intermediarios de comercialización pueden impedir que los agricultores se vean afectados de algún modo por los cambios en los precios provocados por el comercio.<sup>47</sup> Según un estudio de 1998, en Vietnam, unas cuantas empresas estatales controlaban el sistema de comercialización del arroz. Esas empresas limitaban el traslado a los agricultores de los cambios de los precios en la frontera, haciendo aumentar los costos de transacción.<sup>48</sup> Un ejemplo más extremo fue cuando las juntas de mercados se convirtieron en instrumentos de extracción del superávit de los exportadores agrícolas, como sucedió con los agricultores del cacao en Ghana después de la independencia. Malawi ha sufrido problemas similares: las asociaciones de compañías compradoras de té, azúcar y tabaco, han forzado a la baja la rentabilidad para los agricultores.<sup>49</sup>

Sin embargo, la abolición de las juntas de mercados no garantiza una comercialización eficiente: cuando los mercados tienen un volumen escaso de operaciones, las juntas de mercados pueden jugar un papel muy útil, o cuando no se ha desarrollado una tradición comercial como en el caso del mercado de exportación de castañas sin procesar en Mozambique. Aunque a finales de los ochenta se privatizó la compañía comercial estatal, a comienzos de los noventa, cuando se levantaron las restricciones a las exportaciones, la competencia entre los comerciantes privados no fue suficiente. En realidad, las castañas sin procesar tuvieron que atravesar tres niveles de intermediarios, con un poder casi monopsonico antes de llegar a los mercados mundiales, con el resultado

que el margen comercial entre la finca y la fábrica fue de 50% y los incrementos esperados del precio de liberalización nunca llegaron a los agricultores.<sup>50</sup>

Las reformas comerciales en México demuestran la manera en que la infraestructura y los costos de transporte pueden moldear las oportunidades a través del impacto en el traslado del precio. Parece que, en comparación con el resto del país, la liberalización comercial de México en los ochenta y el ingreso en 1994 al Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) han tenido como resultado el aumento de los salarios en los Estados fronterizos con Estados Unidos.<sup>51</sup> Según otro estudio sobre México, la rebaja de los aranceles se traduce en cada vez menos rebajas de los precios internos a medida que aumenta la distancia de los principales puertos de entrada. El efecto puede ser significativo (gráfico 9.4). Estudios en Ruanda e Indonesia también verifican el aislamiento de los cambios en los precios de frontera que sufren hogares distantes.<sup>52</sup>

Aun cuando la intención de la liberalización comercial sea la de beneficiar a los pobres, el traslado incompleto de los cambios en los precios de frontera tanto para las exportaciones como para las importaciones, significa que los beneficios no se distribuyen equitativamente. Para expresarlo de otro modo, importa la facilidad de acceso a mercados internacionales. Lamentablemente, quienes más podrían beneficiarse de cambios favorables en los precios —los pobres que viven en zonas rurales lejanas— son quienes menos probabilidades tienen de recibir el impacto de esos cambios.

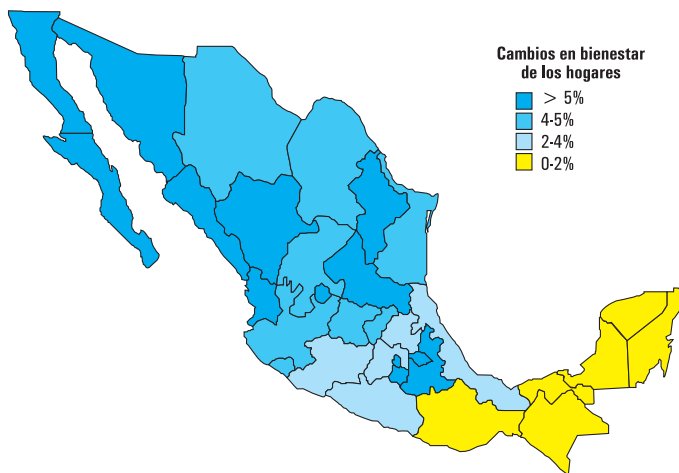
Muchos de los factores responsables de trasladar los cambios en los precios relacionados con el comercio, también son importantes para el funcionamiento de los mercados internos de producto. Por ejemplo, todos ellos: la competencia entre comerciantes, la calidad de la infraestructura y los costos de transporte influyen la forma en que se asignan las ganancias a lo largo del ciclo de vida de un producto o de la cadena de valor. Y puede variar tremendamente el porcentaje del precio final de un producto que llega al productor primario, al productor intermediario, al distribuidor y al minorista.

En Mongolia, el sector de la cachemira demuestra cómo las reformas del mercado de producto podrían reforzar tanto la equidad como la eficiencia. Si se desarrolla bien, la cachemira podría ser pilar de la transición exitosa de Mongolia de una economía de dirección central a una economía de mercado. El sector es el único empleador más grande del país y fuente principal de sustento para los pobres. Da empleo a más de 15% de la fuerza laboral y, durante 1993-2000, respondió por más de 6,3% del PIB. Sin embargo, políticas insatisfactorias del sector público han significado que la industria no haya estado a la altura de las expectativas.

La comercialización y la distribución de la cachemira se han convertido en un gran cuello de botella. El principal mercado de cachemira es Ulaanbataar, a una distancia de 600-1.000 kilómetros de la mayoría de los centros regionales de producción. Por lo general, los dueños de los rebaños de ovejas tienen que vender el producto a comerciantes en los terrenos donde tienen sus rebaños o a mercados informales provinciales, a descuentos de 10% a 45% de los precios que pagan en Ulaanbataar. Con escaso conocimientos sobre la demanda del mercado, los pastores pueden incurrir en costos viajando a mercados sin tener la certeza de una venta. Los costos de comercialización se podrían reducir, mejorando los márgenes de rentabilidad para los pastores si existieran políticas que estimularan centros regionales de mercado y cooperativas de pastores, así como mejoras en la infraestructura.<sup>53</sup>

El cultivo de la soya en India ofrece otro ejemplo de cómo los canales de comercialización pueden mejorar la equidad. Pequeños agricultores venden 90% de la cosecha de soya a comerciantes, quienes actúan como

**Gráfico 9.4 Para el bienestar de los hogares, es mejor estar cerca de las oportunidades económicas**



Fuente: Nicita (2004).

Nota: Los cambios en el bienestar se calcularon a partir de los efectos de los cambios de precio relacionados con la liberalización comercial, que afectaron tanto el poder adquisitivo como el ingreso de los hogares.

intermediarios de compra para compradores en el mercado local, llamado *mandi*, controlado por el gobierno. Los agricultores apenas tienen información general sobre tendencias de los precios y ninguna opción distinta a la de aceptar los precios que les ofrecen los comerciantes o el precio de subasta vigente el día que llevan sus productos a *mandi*. El resultado es que, utilizando prácticas que crean ineficiencias en todo el sistema, los comerciantes pueden explotar a agricultores y a compradores por igual.

Según la Iniciativa e-Choupal, ITC, una de las empresas privadas más importantes de India, instaló computadores con acceso a internet en los poblados agrícolas rurales del país. Cada computador —instalado en la casa de un agricultor y que presta servicio a cerca de diez poblados— se convierte en lugar de reunión social para intercambiar información y en centro de comercio electrónico. Los agricultores pueden utilizar los computadores para averiguar los precios, aprender técnicas agrícolas, comprar insumos y vender la cosecha de soya al precio de mercado vigente el día anterior. Luego los agricultores tienen que transportar la cosecha a un centro ITC de procesamiento, donde la pesan por medios electrónicos y al agricultor se le paga de inmediato. Los agricultores que venden a ITC, por medio de un centro e-Choupal, reciben 2,5% más en promedio por sus cosechas y, al eliminar del circuito a los intermediarios, ITC ahorra 2,5% adicional en costos de compra. Los agricultores también se benefician del peso exacto de sus cosechas, del pago oportuno y de la información sobre precios y tendencias de precios que les permiten obtener el máximo provecho de sus decisiones de ventas. El sistema e-Choupal continúa creciendo con gran rapidez: para finales de 2004 incluía a más de 3.1 millones de agricultores.<sup>54</sup> Esta iniciativa demuestra que, tanto para la equidad como para la eficiencia de los mercados de producto, pueden ser buenas las mejoras en la tecnología de las comunicaciones y la infraestructura.

Además de mejores canales de comercialización y nuevas tecnologías, existen otros métodos para mejorar la competencia en el mercado de producto, que pueden ser buenos para la equidad. Con frecuencia, las medidas que facilitan el ingreso de empresas nuevas, significa que la

pequeña y la mediana empresa se benefician a expensas de empresas grandes, con conexiones políticas. La competencia en el mercado de producto también puede empujar a la baja los precios al consumidor y hacer más asequibles los productos a los pobres. Claro está que las medidas para mejorar la competencia también benefician la eficiencia y el crecimiento, mejorando el bienestar de los pobres.

Restringir el uso de licencias —aun cuando se haya hecho en nombre de la equidad— es una forma de impedir la competencia. India reserva a la pequeña empresa la producción de más de 600 productos manufacturados, entre ellos ropa y textiles. Este régimen de uso de licencia podría ser costoso para el país en términos de empleo al impedir el crecimiento de los pequeños productores y la competencia con fabricantes más grandes, en China, por ejemplo. Onerosas cargas de normatividad, administrativas y fiscales también pueden perjudicar los mercados de producto, manteniendo a las empresas en el sector informal. Las empresas informales enfrentan numerosas restricciones, entre ellas, acceso limitado a la financiación, lo cual significa la tendencia a que continúen siendo significativamente menos productivas que la contraparte en el sector formal. Por ejemplo, fabricantes informales de frenos (para vehículos) en Turquía sólo logran 22% de la productividad de Estados Unidos, mientras que la competencia en el sector formal logra el 89%. También el acceso asequible a la tierra titulada y a infraestructura confiable (capítulo 8), puede reforzar la competitividad de las empresas y del mercado de producto.<sup>55</sup>

Como ya se analizó, mejorar la infraestructura del transporte y de la logística puede reducir el costo de desplazamiento de los productos. Así mismo, mejores vías de transporte con otras regiones puede ofrecer un seguro contra fluctuaciones regionales de los precios. Por ejemplo, si en una zona hay una sequía o una escasez de alimentos, conexiones regionales eficientes permitirán a los consumidores importar de otras partes del país alimentos a precios razonables. Por último, mejores sistemas de transporte y mejor logística reducen los costos de inventario haciendo más confiable el momento oportuno de la entrega, beneficiando otra vez a productores y consumidores.<sup>56</sup>

### **Interacciones entre mercado de producto y mercado laboral**

Ya sea que los induzcan los desarrollos internos o los cambios relacionados con el comercio, los cambios en los mercados de producto pueden tener una influencia poderosa en las oportunidades al alcance de los trabajadores. La teoría comercial usual predice que los países deben exportar productos que hagan uso intensivo de factores relativamente abundantes. Los países con abundancia de mano de obra, que se abren al comercio internacional, deben recibir ganancias relativas en salarios de trabajadores no calificados, como ocurrió en realidad entre los tigres de Asia oriental en los sesenta y setenta.<sup>57</sup>

La experiencia de América Latina sobresale en marcado contraste. Muchos países, entre ellos Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, registraron mayores diferenciales de salario con el aumento de la apertura comercial durante finales de los ochenta y noventa. Algunos argumentan que ello se debió al arribo masivo de países asiáticos de ingreso bajo a los mercados internacionales. Según la interpretación de otros, la evidencia apoya el cambio técnico generalizado con un sesgo hacia las competencias, en el cual la apertura comercial facilitó procesos de reestructuración, incluso la destrucción de empleos en industrias ineficientes y mayor demanda y mayores salarios relativos para trabajadores calificados.<sup>58</sup> Cualquiera sea la razón, la cuestión es si lo anterior fue fuente de mayor desigualdad en las oportunidades. A

corto y mediano plazo, casi con certeza así fue, porque los trabajadores no calificados no pueden aumentar sus conocimientos con rapidez. A largo plazo, y si los sistemas educativos ofrecen oportunidades iguales, aumentar los diferenciales de salario ofrece incentivos para las inversiones en educación (capítulo 7).

Los efectos en los trabajadores de la reestructuración económica también dependen del alcance de la movilidad de la mano de obra. Según un estudio de India, los efectos que tuvo la liberalización comercial de comienzos de los noventa en la pobreza variaron según el Estado, dependiendo de la flexibilidad de las leyes laborales. En Estados con legislaciones menos flexibles, donde la liberalización no produjo efecto conmensurable alguno sobre la asignación entre sectores de la mano de obra, el que más se sintió fue el impacto negativo que tuvo la apertura comercial en la pobreza. En Estados con leyes laborales más flexibles, los desplazamientos de la mano de obra de un sector a otro facilitaron el choque de cambios relativos en los precios.<sup>59</sup> En tanto es de desear mayor movilidad, se hace necesario encontrar el equilibrio entre el diseño de medidas que aumentan la flexibilidad con los niveles de protección de los trabajadores que se consideren apropiados al entorno institucional (véase el debate anterior sobre mercados laborales).

### *Redes de seguridad y oportunidad*

Las redes de seguridad complementan el fortalecimiento del mercado de producto y suelen ser parte esencial de la estrategia tendiente a garantizar que la expansión del mercado produzca oportunidades más iguales. En el capítulo 7 se analizaron cuestiones generales relacionadas con el diseño de las redes de seguridad; en el presente capítulo se hace hincapié en los vínculos con los cambios en el mercado de producto. Como se analizaba, la apertura comercial crea ganadores y perdedores. El efecto que ello tenga en la equidad, depende en parte del respaldo que ofrecen los gobiernos a los perdedores.

Rodrik (1998) encuentra que la apertura se asocia con mayor gasto público. El argumento consiste en que las economías abiertas son más propensas a conmociones externas y gastan más en seguro social para mitigar el resto externo. En economías más industrializadas, con capacidad para manejar sistemas de bienestar social, la exposición al riesgo tiene fuerte correlación con el gasto en seguridad social y en bienestar. En economías menos desarrolladas, para reducir el riesgo, los gobiernos cuentan con un conjunto más amplio de instrumentos, como el empleo en el sector público.

El diseño específico de redes de seguridad puede ampliar las oportunidades para quienes sufren efectos negativos. Por ejemplo, en Estados Unidos, los programas de ayuda de ajuste comercial, ampliaron la cobertura a trabajadores desplazados de los beneficios al desempleo, capacitación y subsidios de reubicación. Mientras Estados Unidos ofrecía estos programas en respuesta a NAFTA, el gobierno mexicano creaba PROCAMPO, un programa de transferencia de dinero para agricultores productores de cereales, con el fin de mitigar el impacto de la competencia de Estados Unidos que provocó NAFTA. El programa tenía por finalidad ofrecer respaldo a los consumidores para resarcir las bajas de precio y permitir la diversificación de sus actividades a los agricultores. En tanto la Crisis del Tequila de 1995 redujo el tamaño de las transferencias, existen evidencias de las ganancias que obtuvieron los agricultores y del uso que dieron a las utilidades para fines de inversión.<sup>60</sup>

En tanto la combinación ideal de las políticas, tal vez una mezcla que reúna menos barreras y más redes de seguridad, no siempre fue posible en la práctica. Muchos países escalonan la liberalización con el fin de asegurarse que a la destrucción de empleos la precedan o acompa-

ñen procesos de generación de empleo —lo anterior se ha convertido en aspecto fundamental de la experiencia de Asia oriental (véase debate sobre China en el capítulo 6). Debido a su apropiación por parte de beneficiarios influyentes, ello conlleva riesgos de retardar la reestructuración y la ampliación de la protección más allá de períodos justificados por razones de equidad.

### *Credibilidad, posibilidad de respaldo político y el diseño de producto*

En tanto los tecnócratas pueden diseñar la reforma comercial y otras reformas al mercado de producto que aparentemente son buenas para el crecimiento y la equidad, si no existe suficiente apoyo político, nunca se materializarán las ganancias previstas. Considerando el carácter de las políticas comerciales —un conjunto concentrado de ganadores gracias a las barreras al comercio *vs.* un conjunto difuso de ganadores gracias a la liberalización (los consumidores en general)— para los intereses creados resulta fácil apropiarse de las políticas. Ejemplos obvios son, en Estados Unidos, los aranceles al acero y, en Estados Unidos, Japón y Europa, los subsidios agrícolas.

Aun cuando se hayan promulgado leyes de liberalización del comercio, esas leyes todavía no son inmunes a ser objeto de apropiación. Si los actores económicos no consideran que las reformas son creíbles —es decir, que a instancias de intereses creados, los políticos van a retractarse— nunca se llevarán a cabo los ajustes previstos. De nuevo, las castañas en Mozambique ofrecen un buen ejemplo. A comienzos de los noventa, el gobierno de Mozambique (trabajando conjuntamente con el Banco Mundial) puso en práctica un nuevo régimen que liberalizó las exportaciones de castañas sin procesar. Pero no existía un compromiso político creíble con el nuevo régimen de precios, de manera que ni los agricultores productores de castañas ni los procesadores de castañas se ajustaron a las nuevas señales de precios. Nunca se hicieron realidad las ganancias en eficiencia que produjo la reasignación de recursos.<sup>61</sup>

En tanto el énfasis de la presente sección se ha puesto en la heterogeneidad de los efectos de cambios en los mercados de producto, no necesariamente el mensaje de las políticas es uno de afinación perfecta de las reformas. Ello conlleva riesgos de apropiación aún mayores. El equilibrio ideal es una combinación de liberalización gradual, pero comprometida, con mayor participación en las medidas complementarias que amplían las oportunidades para todos: educación, infraestructura, competencia y redes de seguridad. El debate en el seno de la sociedad y la información puede garantizar que los gobiernos continúen siendo responsables ante todos los grupos, no simplemente frente a aquellos con acceso y conexiones. Para la apertura externa resulta de particular importancia el papel que juegan los compromisos externos. El ingreso a convenios internacionales, como la OMC, la Unión Europea o NAFTA, pueden atar efectivamente a los políticos en reformas comerciales. Cuando convenios internacionales hacen vinculantes a las normas que rigen el intercambio comercial, los compromisos con la reforma son más creíbles y es menor la posibilidad de que caigan en poder de intereses particulares internos (asimetrías del poder entre las partes internacionales de este tipo de convenios, como se verá en el capítulo 10).

### **Gestión macroeconómica y equidad**

#### *La inestabilidad macroeconómica es tanto causa como consecuencia de la desigualdad*

La estabilidad macroeconómica es un bien público y debería esperarse que afectara a todos por igual. La asociación entre estabilidad macroeco-



nómica y crecimiento a largo plazo está bien determinada, y, por lo general, el crecimiento conlleva la expansión de las oportunidades para todos. Pero el hecho que la estabilidad sea un bien público no significa que sea igual la incidencia de los beneficios. Como se analizó en el capítulo 4, por lo general, la distribución de las ganancias de ingreso resultantes del crecimiento económico es tan desigual como las primeras distribuciones del ingreso. Más aún, debido a que el modelo de poder y de riqueza puede influir en la distribución de las pérdidas, la inestabilidad macroeconómica, bien sea en forma de volatilidad o de inflación alta, pueden tener efectos diferenciales inequitativos —y grupos diferentes tienen capacidades diferenciales para lidiar con las conmociones posteriores.

Al igual que en muchos otros campos, existen patrones de causalidad de doble vía entre condiciones macroeconómicas e igualdad. Modelos desiguales de poder y estructuras institucionales asociadas existen en la médula de las influencias causativas desde la desigualdad hasta la inestabilidad y en efectos regresivos de las crisis. Al poner el énfasis en los anteriores vínculos, los autores no esgrimen argumentos en contra del enorme acervo de literatura sobre las causas económicas de la crisis. Dependiente del tipo de crisis, ese acervo de literatura considera las causas como desequilibrios fiscales, movimientos de rebaño de inversionistas causantes de crisis de la tasa de cambio e interacciones entre deudas externas, tasas de cambio y condiciones financieras y corporativas, en particular bajo el capitalismo de camaradas.<sup>62</sup> Algunos de los procesos que aparecen en la literatura complementan el diagnóstico que se hace en el presente Informe; otros son manifestaciones de condiciones fundamentales de distribución e institucionales.

En el gráfico 9.5 aparece la correlación bivalente entre volatilidad macroeconómica y una medida de “restricciones a la rama ejecutiva” del gobierno, la cual se esperaría que estuviera estrechamente relacionada con restricciones al poder de las élites. Menores restricciones se asocian con mayor volatilidad y mayor propensión a crisis macroeconómicas.

La correlación no expresa nada sobre la causalidad. Pero se dispone de evidencia que sustenta la opinión en el sentido que instituciones “débiles y desiguales” tienen influencia causativa en la inestabilidad macroeconómica. Según la interpretación que hace una escuela teórica, la inestabilidad es la consecuencia de conflictos de distribución que las instituciones no manejan con eficacia.<sup>63</sup> Como se analiza en el capítulo 6, la obra fundamental sobre Ghana, escrita por Bates (1981), interpreta la sobrevaluación de la tasa de cambio y las políticas internas de fijación de precios como mecanismos por medio de los cuales, para conseguir recursos para comprar el favor de grupos urbanos, los gobiernos impulsaron gravámenes excesivos a los cultivadores del cacao inmediatamente después de la independencia. Hasta comienzos de los ochenta, la combinación de gobiernos depredadores y de instituciones débiles o ausentes que lo equilibren crearon las condiciones previas a las luchas por las rentas y la inestabilidad política sistemática. En escenarios tan diferentes como Bolivia e Israel, para los análisis de la hiperinflación, la inestabilidad macroeconómica es la consecuencia de fallas en el manejo de los conflictos sociales.<sup>64</sup>

### *En las secuelas de las crisis, la inestabilidad macroeconómica puede interactuar con influencia desigual*

Cualesquiera sean las causas, las crisis son sistemáticamente malas para el crecimiento, más aún en presencia de conflictos en razón de la distribución. En un estudio empírico entre países, Rodrik (1999a) argumenta que los efectos de conmociones externas que ocurrieron en los setenta

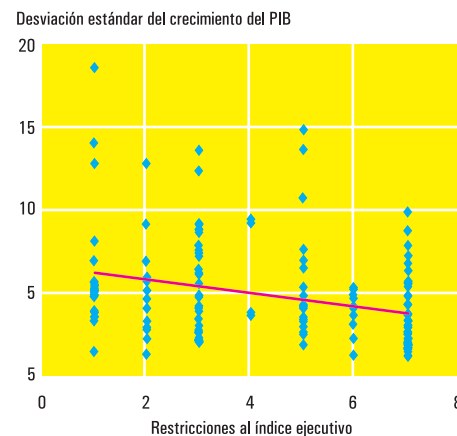
fueron significativamente peores para el desarrollo posterior de las sociedades en las cuales fueron más graves los conflictos latentes de distribución (representados por desigualdad en el ingreso o fragmentación etnolingüística) y más débiles los mecanismos de manejo de conflictos (representados por fortaleza institucional e indicadores de democracia).

La inflación elevada y las crisis macroeconómicas pueden ser especialmente perjudiciales para los pobres, quienes están menos preparados para manejar conmociones adversas. Respecto de los impactos en los resultados de la distribución, la evidencia de encuestas de hogar no indica sesgos sistemáticos de desigualdad o de igualdad de un país a otro: la crisis mexicana de 1994-1995 tuvo una ligera tendencia hacia la igualdad (aunque con fuerte impacto en el crecimiento de la pobreza); la crisis argentina de 2001 tuvo rasgos francamente tendientes a la desigualdad. Se dispone de evidencia en el sentido que para los grupos más pobres es peor la inflación alta, por ejemplo, en Filipinas<sup>65</sup> y Brasil.<sup>66</sup>

Como resultado de influencia desigual, los mecanismos de resolución de crisis tienden a ser inequitativos. En las encuestas de ingreso y gasto de los hogares no aparecen muchos de los resultados, debido a que, por lo general, la gran acción ocurre en otra parte, sobre todo en cambios en el ingreso de capital y las situaciones fiscales que por lo general no logran captar las encuestas.

Existen evidencias que indican que las crisis llevan a reducciones en la participación medida de la mano de obra (con fuerte influencia de las ganancias y del empleo en el sector formal). Diwan (2001) encuentra que durante las crisis disminuyen sistemáticamente las participaciones de la mano de obra y nunca se recuperan después, como lo ilustran en el gráfico 9.6 los resultados de un estudio transversal a país para México y Perú<sup>67</sup>. La cara B del modelo consiste en que las participaciones del ingreso de capital del sector corporativo y financiero aumenta en relación con los salarios. También ocurren interacciones significativas con variables estructuras. En especial, con mayores participaciones de la mano de obra en épocas normales se asocian operaciones cerradas de intercambio comercial, controles de capital y déficit fiscales, aunque, cuando ocurren crisis, se relacionan con descensos más pronunciados de las participaciones de la mano de obra. Las crisis son mecanismos de resolución de conflictos de distribución que no se resolvieron durante las buenas épocas económicas. La mano de obra es relativamente inamovible y por tanto, por lo general carga con una proporción mayor del costo. En

**Gráfico 9.5 Las instituciones más débiles se asocian con volatilidad macroeconómica y crisis**



Fuente: cálculos de los autores, a partir de estadísticas del Banco Mundial y la base de datos Polity IV para restricciones al índice ejecutivo.

Nota: mayor valor de las restricciones al índice ejecutivo significa mayor responsabilidad.

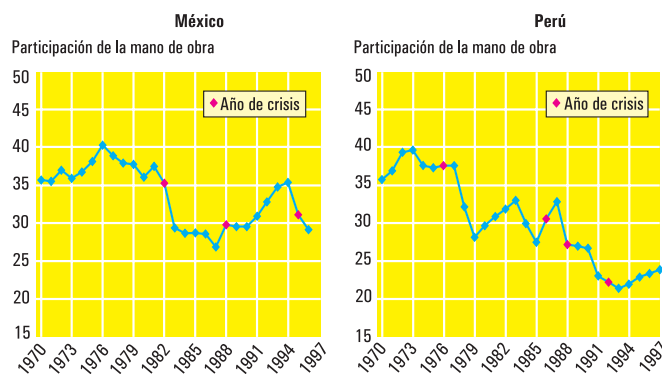
algunos casos, es posible que las participaciones de la mano de obra en épocas previas a la crisis hayan sido demasiado elevadas para la competitividad y la estabilidad, pero el punto es que las crisis son una forma de resolución de conflictos muy costosa. Y la interacción entre conmociones y mecanismos inadecuados de resolución de conflictos se asocia con menor crecimiento a largo plazo.<sup>68</sup>

Además de cualesquiera efectos debidos a la distribución de la mano de obra y del ingreso de capital, a través del sector financiero y de la actividad fiscal relacionada funcionan mecanismos importantes. Las crisis mayores llevan a pérdidas financieras cuantiosas, las que comúnmente se financian con desembolsos fiscales tanto explícitos como implícitos. Evidencia de estudios de caso indica que éstos son supremamente regresivos, a través de ganadores y perdedores de la fuga de capitales, de las transferencias de quienes están por fuera del sistema financiero a quienes están dentro del mismo y los modelos de rescate entre participantes del sector financiero.

Los costos fiscales de las crisis son cuantiosos (cuadro 9.3). Por ejemplo, se estima en US\$112 mil millones el costo del rescate después de la crisis mexicana del Tequila, con una cuantiosa suma adicional gastada para tratar de evitar las crisis por medio del respaldo a la liquidez, canje (*swap*) de bonos garantizados por el Estado y financiación de grandes inversionistas que retiran dinero de proyectos.<sup>69</sup> Halac y Schmukler (2003) utilizan como sustituto la baja de US\$23 mil millones en las reservas del banco central entre febrero y diciembre de 1994, calculando en US\$135 mil millones el costo fiscal y cuasi-fiscal de la crisis. Esta cifra representa cerca de la cuarta parte del PIB de México para el año 2000 y cerca de cuatro veces los US\$33 mil millones en entradas de capital durante los años noventa como consecuencia de la privatización.

¿Cuál es el patrón de ganadores y perdedores? Sin duda, algunas personas acaudaladas pierden hasta la camisa. Pero existen fuertes tendencias para que pierdan los pobres, para que a veces pierdan mucho. Para comenzar, los primeros que sacan el dinero del país son los acaudalados, con información y acceso a sistemas bancarios internacionales. Y, en efecto, es posible que obtengan ganancias de capital cuando se derrumban los precios internos de los activos y la tasa de cambio va en contra de la moneda nacional. En Argentina, entre 2001 y comienzos de 2002, la relación de activos extranjeros al PIB interno aumentó de cerca de la cuarta parte a más de 90%, debido a una combinación de fuga de capitales y depreciación de la moneda (gráfico 9.7).

**Gráfico 9.6 Las participaciones de la mano de obra disminuyen durante las crisis y después no se recuperan del todo**



Fuente: cálculos de los autores a partir de cuentas nacionales.

Nota: Los años de crisis se definen como años en los cuales ocurren por lo menos dos de cada tres de lo siguiente: 25% (o más) de devaluación nominal y de crecimiento negativo, y una tasa de inflación de 50% (o más).

En segundo lugar, los receptores de los rescates fiscales son quienes están dentro del sistema financiero: depositantes, acreedores y dueños del patrimonio de las empresas, quienes sistemáticamente están en mejor situación que quienes no están dentro del sistema. (Claro está que hay depositantes de ingreso bajo y medio, pero, como se observa a continuación, es posible protegerlos sin ofrecer protección general para todos). Evidencia de estudios de caso encuentra sesgos hacia personas y grupos más acaudalados e influyentes dentro de sistemas financieros. En las crisis de Argentina, Ecuador y Uruguay, los dueños de grandes depósitos lograron las mayores compensaciones (y a veces de las mayores ganancias de capital), a veces sacando su dinero del país, mientras los pequeños depositantes sufrían pérdidas de capital. Además, existe evidencia que señala que los grandes prestatarios con conexiones cercanos con los bancos fueron los más favorecidos en las crisis de Chile, Ecuador y México.<sup>70</sup>

Una combinación de mayores impuestos y menor gasto paga los costos de las crisis. Quién paga depende del patrón marginal de tributación y de gasto. Como primera aproximación al aspecto de la tributación, muchos sistemas tributarios de países en desarrollo son aproximadamente proporcionales (todos pagan la misma proporción de los ingresos, primordialmente a través de la tributación indirecta). Por el lado del gasto, investigaciones realizadas en los años noventa en América Latina y Asia encontraron que, a medida que la expansión de los programas sociales y de infraestructura "se aglomeraban" alrededor de grupos más pobres, generalmente el gasto marginal era progresivo.<sup>71</sup> Por consiguiente, el gasto omitido castigó con mayor severidad a los grupos más pobres. El efecto neto es un cálculo regresivo financiado principalmente por un ajuste fiscal regresivo.

En tanto la evidencia de estudios de caso indica un patrón fuerte de consecuencias regresivas de las crisis, este hecho es condicional a las estructuras iniciales, a los patrones de influencia y las especificidades de las políticas. Por ejemplo, la crisis de Rusia en tanto sin duda alguna costosa en términos sociales, pudo haber llevado a un vuelco positivo hacia estructuras más equitativas de gestión de los recursos (recuadro 9.6).

### Orientaciones de política necesitan tener en cuenta a la estructura del diseño de la política y la rendición de cuentas

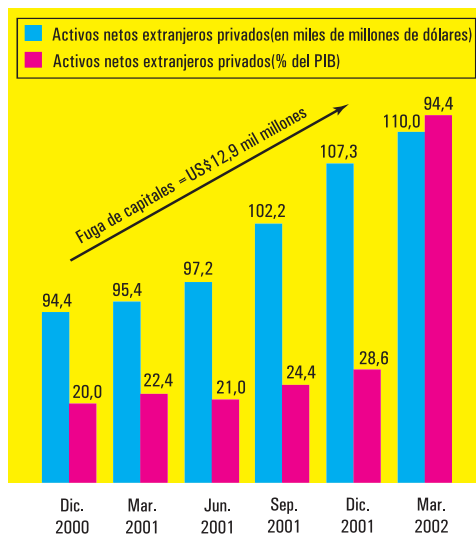
Por tanto, la inestabilidad macroeconómica es tanto producto como causa de desigualdades subyacentes y de instituciones débiles asociadas. Para

**Cuadro 9.3 Costos fiscales de crisis bancarias seleccionadas**

País y episodio	Costo fiscal (% del PIB)
Argentina 1980-82	55,1
Brasil, 1994-96	13,1
Chile, 1981-83	41,2
Ecuador, 1996	13,0
México, 1994	19,3
Venezuela, 1994-97	22,0
Rep. de Corea, 1997	26,5
Indonesia, 1997	50,0
Estados Unidos, 1981-91	3,2

Fuente: Honohan y Klingebiel 2000).

Nota: Los costos se refieren tanto a los desembolsos fiscales como a los cuasi-fiscales y al valor actual de los flujos futuros de costos. En la época en que se realizó el estudio, ya estaban ocurriendo las crisis bancarias de Ecuador, México, República de Corea e Indonesia.

**Gráfico 9.7 En Argentina, los ricos encontraron una salida durante la crisis**

Fuente: Ministerio de Economía, Argentina.

Nota: el incremento pronunciado entre diciembre de 2001 y marzo de 2002 se debió a la devaluación de la tasa de cambio.

la equidad y el crecimiento, los costos son cuantiosos. ¿Qué se puede hacer? Como en otros campos, sirve responder estos interrogantes en términos del papel complementario del diseño específico de las políticas y el fortalecimiento de las estructuras de responsabilidad y de los mecanismos sociales para manejar el conflicto. Un ejemplo lo proporciona la hiperinflación de Israel. La solución de este conflicto involucró tanto el conjunto completo de las políticas financieras y macroeconómicas como un proceso intensivo de interacción social para manejar los conflictos

subyacentes entre la mano de obra organizada, el sector corporativo y otros grupos de interés.<sup>72</sup>

Existe un gran acervo de literatura sobre especificidades del diseño. Por tanto, los autores concluyen con algunos comentarios sobre los principios de la gestión macroeconómica que surgen de un enfoque en la equidad. Algunos de estos principios son bastante conocidos, en particular la necesidad de construir estructuras de normatividad y supervisión más fuertes para el sistema financiero y mecanismos integrales de seguros mientras se sale de la crisis. Una vez golpea una crisis, resulta especialmente difícil diseñar medidas como estas y ponerlas en práctica, y políticamente difícil ejecutar resultados más equitativos. En comparación, es más probable que el diseño *ex ante* de los seguros –bien sea para depositantes, bancarrotas o para desempleados– sea de base amplia y, si ya existe, reduzca la posibilidad de tratos *ex post* hechos a la medida de los influyentes.

Mayor énfasis en la prudencia fiscal es menos obvio. Adoptar una posición macroeconómica menos rígida en los debates públicos, se suele representar como un enfoque progresivo en términos de distribución, ya sea en épocas buenas o malas. Mientras siempre habrá juicios específicos acerca de los impactos de distribución de una gama de opciones de las políticas fiscales o monetarias, el análisis que se hace en el contexto del presente Informe indica que asumir una posición “en extremo prudente” acerca de la dirección que tome el ciclo, ofrece mayores esperanzas de respaldar un modelo de desarrollo más igual. En un plano, lo anterior refuerza claramente la receta común de romper las posiciones procíclicas de las políticas. En las épocas buenas, la restricción macroeconómica permitirá estabilizadores automáticos y el relajamiento prudente de las políticas que se van a aplicar de manera disciplinada cuando ocurran conmociones negativas. Por tanto, la prioridad consiste en construir regímenes e instituciones fiscales que ayuden a resolver las presiones políticas para agotar los posibles superávit que haya en las épocas buenas, así como problemas de asimetrías de la información. Durante las épocas malas, estas instituciones también deben mejorar la credibilidad de políticas fiscales contracíclicas.<sup>73</sup> En especial, la anterior

#### RECUADRO 9.6 ¿Tuvo consecuencias equitativas la crisis rusa de 1998?

A primera vista, de las crisis de los años noventa, la de Rusia fue típica –impulsada por interacciones entre movimientos del capital privado y estructuras internas institucionales que dieron pábulo al riesgo moral y con grandes efectos negativos para el bienestar. Los costos sociales fueron elevados, con una caída de 5% del PIB en 1998. Entre 1996 y 1998, el gasto per cápita de los hogares disminuyó 25%, la pobreza del gasto aumentó de 22% a 32% y, aunque con una mejor fijación de objetivos, las transferencias del gobierno disminuyeron en 18% (Lokshin y Ravallion 2000). También se presentó una fuga importante de capitales, con muchos de los más ricos sacando sus activos a toda prisa, dejando que el resto de la sociedad compartiera los costos. En sí mismo, este hecho es señal de gran desigualdad: sacando el dinero del país, los ricos tuvieron mayores oportunidades de proteger sus activos. Este comportamiento (racional individualmente) impuso costos en los grupos menos acaudalados.

Pero parece que la transición tuvo otros efectos que, por lo menos hasta cierto punto, fueron más equitativos. Antes de la crisis, Rusia se encontraba en un equilibrio especialmente ineficiente e inequitativo,

en el cual las empresas no pagaban la factura de la energía ni los impuestos y el sector energético tampoco pagaba los impuestos que le correspondían. A las empresas no se les permitía fracasar por temor de los efectos que pudiera tener en el empleo; pero se trataba de una red de seguridad supremamente ineficaz. En los tres años previos a la crisis, los subsidios se calcularon entre 15% y 20% del PIB, alimentando la corrupción y retardando la restructuración de las empresas. Se presentaron grandes liquidaciones de activos a expensas de la sociedad más amplia.

La crisis significó el inicio de grandes cambios en las relaciones económicas. La estrategia de “devaluar y entrar en mora” produjo grandes movimientos relativos en los precios y aisló a Rusia de los mercados internacionales de capital. Al final, ese aislamiento, combinado con la aceptación de las autoridades de la impopularidad de la hiperinflación, obligó a duras restricciones presupuestarias sobre el sistema, lo cual tuvo efectos residuales al provocar la desaparición del sistema de no pagos, haciendo más transparente las transacciones económicas y sentando las bases para una recuperación tributaria. La depreciación de la

tasa de cambio real volvió a hacer competitivas a las empresas, y esto se tradujo en mayor empleo. Además, se permitió fracasar a los grandes bancos moscovitas (con costos totales, en gran parte incurridos antes del deshielo, un 2% del PIB relativamente bajo). Y la mora en el pago significó que los tenedores externos de títulos valores rusos asumieron una pérdida inmediata, permitiendo efectivamente cierto grado de cargas compartidas en el plano internacional. En tanto, sin duda alguna, hubo costos en términos de reputación, también puede haber existido una ventaja asumiendo las cosas por anticipado en vez de esperar a hacerlo después de negociaciones prolongadas. En general, en tanto no es factible hacer un análisis serio de los impactos en la igualdad de oportunidad, probablemente fue bueno para la eficiencia y la equidad el vuelco efectivo de régimen de un sistema en el cual la influencia jugaba papel preponderante en la asignación de recursos a un régimen de duras restricciones presupuestarias y mayor transparencia.

Fuente: Pinto y otros (de próxima aparición).

estrategia proporcionaría los cimientos macroeconómicos para redes de seguridad de base amplia y autoexpansivas.

Por último, hay motivos para formas diferentes de responsabilidad. En el largo plazo, el enfoque más eficaz consiste en avanzar hacia nuevos contratos fiscales y sociales contruidos a partir de estructuras más fuertes de responsabilidad: hacia un equilibrio político mejor.<sup>74</sup> Luego está la necesidad de una mezcla apropiada de responsabilidad más fuerte de la normatividad, protegida de presiones políticas desde todos los flancos a corto plazo –bancos centrales más independientes y supervisión más fuerte del sector financiero– y mayor transparencia y debate acerca del diseño general de las políticas macro y de la incidencia de los cálculos. Para manejar las crisis, existen interacciones importantes con actores y normas externas, los cuales son objeto de análisis en el capítulo 10.

En resumen, se han explorado políticas que, al nivelar el campo de juego en los mercados de capital, trabajo y producto y al manejar la macroeconomía pueden resultar en mayor equidad y prosperidad. Usualmente, los mercados financieros tienen un sesgo hacia los titulares, en clara demostración de la influencia histórica y política de los poderosos. Aún así, una liberalización rápida y mal diseñada puede llevar a mayor concentración de la influencia. Se necesitan mayores controles sociales así como eliminar las barreras de manera más mesurada –en particular las barreras para la pequeña y la mediana empresa– contando con el respaldo de estructuras de normatividad y más información para reducir el poder de las conexiones.

Los resultados del mercado laboral pueden reflejar la débil posición de negociación de los trabajadores. Pero las políticas laborales suelen llevar a modelos de protección laboral que crean rigidez económica y ayudan a quienes tienen buenos empleos, en menoscabo de quienes están en la economía informal. Si bien son objetivos importantes el apoyo a los sindicatos y la seguridad para los trabajadores, es necesario adecuar los diseños a las condiciones económicas de maneras que lleguen a los trabajadores informales más pobres y minimicen los impedimentos a la restructuración económica.

Tanto el diseño de las políticas de comercio exterior como el funcionamiento de los mercados internos de producto reflejan patrones de influencia. Eliminar los sesgos y garantizar el acceso para todos se deben complementar con medidas para mejorar las competencias, ampliar la infraestructura y las redes de seguridad con el fin de lograr el acceso real y de manejar las pérdidas (sobre todo la desigualdad horizontal). Usualmente, las políticas macroeconómicas imprudentes no son equitativas: la inflación alta golpea a quienes menos capacidad tienen para manejar las consecuencias de esa inflación alta, y las crisis financieras son especialmente nocivas, porque los poderosos se pueden beneficiar o los rescatan a expensas del resto de la sociedad. Aliada, no enemiga de mayor equidad, es la gestión macroeconómica prudente, respaldada con políticas contracíclicas fuertes y con independencia en el diseño de las políticas. La atención de los autores se centra ahora en políticas que puedan ayudar a nivelar el campo de juego global.

## El papel de las políticas públicas para resolver las desigualdades especiales

La persistencia de las disparidades regionales dentro de los países constituye una preocupación mayor de las políticas que tienen que resolver muchos gobiernos de países ricos y pobres por igual. Para orientar las opciones de las políticas respecto de las mediaciones regionales, se necesita claridad sobre los factores causantes del mal desempeño regional y análisis cuidadoso de las posibles concesiones.

En el noreste de Brasil, el ingreso promedio equivale a menos de la mitad del promedio nacional. En los estados densamente poblados de Bihar, Uttar Pradesh y Orissa, en India, las tasas de pobreza son mucho más altas que el promedio nacional y parece hacerse más profunda la brecha regional del ingreso. En 1990, era cuatro veces menos probable que los niños en la región noroccidental de Nigeria recibieran algún tipo de inmunización y era 50% más probable que murieran a los cinco años que los niños del suroeste, más cerca a la capital del país; para 1999, era cinco veces menos probable que esos niños recibieran algún tipo de inmunización y era 85% más probable que murieran antes de cumplir los cinco años. El mal desempeño crónico regional puede dar origen a muchas preocupaciones y amenazar la unidad nacional: potencial económico perdido, desigualdad de las oportunidades regionales, inestabilidad potencial, pérdida de cohesión social y consecuencias sociales adversas, entre ellas mayor incidencia del delito y de las enfermedades.

Los factores geográficos e históricos que sustentan la desigualdad interregional son complejos y se traslapan entre sí. En las regiones rezagadas, las pésimas dotaciones de recursos y la distancia de los mercados pueden restringir el desarrollo. En muchos casos, las diferencias se relacionan con relaciones desiguales de poder de vieja data entre regiones favorecidas y regiones rezagadas, y con debilidad institucional en las últimas.<sup>1</sup> Resulta mucho más difícil que las regiones rezagadas se pongan a la par de las favorecidas cuando los actores de estas últimas, controlan los activos, el proceso decisorio y el de formulación de las políticas, así como los términos de los debates de las políticas de los cuales dependen las regiones rezagadas.<sup>2</sup>

Cuando grupos étnicos, raciales y sociales desfavorecidos históricamente se concentran en regiones determinadas, las desigualdades basadas en grupo se reflejan en las desigualdades regionales. Esto es lo que sucede en partes de América Latina, donde los pueblos indígenas son tanto más pobres como concentrados en regiones más pobres<sup>3</sup> y en Vietnam y en India donde los grupos tribales (*adivasis*) se encuentran concentrados espacialmente.<sup>4</sup>

En ausencia de transferencias fiscales redistributivas, es posible que las reformas recientes en muchos países dirigidas a mayor descentralización agraven las disparidades regionales. Es posible que los efectos positivos de la des-

centralización se pierdan en regiones con menor capacidad fiscal, como en la experiencia de Argentina con las reformas de descentralización en la educación<sup>5</sup>. en las regiones pobres, donde las élites regionales detentan un poder especialmente concentrado, es posible que la descentralización haga más profundas las desigualdades entre regiones y dentro de las regiones.<sup>6</sup>

De un país a otro han variado considerablemente las tendencias en la desigualdad interregional. En Estados Unidos se ha registrado una convergencia y menores disparidades interregionales en el ingreso. A partir de los setenta, en Indonesia ocurre la convergencia de ingresos provinciales. Brasil ha experimentado la divergencia durante muchas décadas, aunque recientemente ha comenzado a parecer una convergencia. La evidencia sobre India también indica convergencia. El patrón de crecimiento de China ha cerrado las brechas de los setenta y de los ochenta, las cuales se ampliaron en los noventa. Y en México, una tendencia a largo plazo de convergencia lenta en los ingresos, después de una apertura que comenzó a finales de los ochenta, dio el vuelco hacia una tendencia de divergencia lenta.

### Características de las regiones rezagadas

Las razones del atraso de las regiones varían y a continuación se presenta una taxonomía simple.

*Baja densidad de la pobreza, bajo acceso al mercado.* Esas regiones están escasamente pobladas, son remotas, y confrontan retos geográficos particulares. La distancia y la mala dotación de recursos —con frecuencia con indicadores sociales deficientes, infraestructura ineficiente por lo general, y escasa expresión regional— colocan a estas regiones en la periferia de la actividad económica y de la oportunidad nacionales. Por razones de pobreza, puede ser deseable apoyar el desarrollo de estas regiones, pero es probable que resulte costoso.

*Baja densidad de la pobreza, elevado acceso al mercado.* Por lo general, estas regiones han sido boyan-

tes en algún momento en la historia y estaban bien integradas con la economía nacional. Pero patrones cambiantes de demanda o el agotamiento de los recursos se convirtieron en fuente de decadencia, aun cuando es posible que haya persistido la influencia política. Para este tipo de regiones del “cinturón de la herrumbre”, existe un motivo de respaldo público para sacar de las industrias en decadencia a la gente y a los recursos, con el respaldo de redes de seguridad social para la fuerza laboral afectada.

*Densidad elevada de pobreza, acceso elevado o bajo al mercado.* Con mayor frecuencia a estas regionales se las considera para intervenciones dirigidas: en ellas se concentra la pobreza, la densidad de la población es relativamente elevada y, antes que a la geografía, la falta de integración del mercado se debe a la historia. Entre los presuntos culpables están la gobernabilidad débil, la mala capacidad institucional y el capital humano ineficiente, una historia de conflicto y de dominación socioculturales, un mal clima de inversión y problemas de seguridad. Regiones como estas suelen ser hogar de grupos desfavorecidos social, racial y étnicamente. Cuando grupos de este tipo se encuentran dispersos o dominan las relaciones patrón-cliente, es monumental el reto para fomentar la organización, los medios para hacerlo y la influencia política.<sup>7</sup>

### Políticas regionales para el desarrollo y concesiones

Las políticas regionales para el desarrollo involucran intervenciones para facilitar la inversión hacia adentro, reforzar las oportunidades de ingreso y bienestar en las regiones rezagadas, ayudar a los hogares a desplazarse hacia oportunidades en otros lugares y dar un viraje a las relaciones interregionales de poder. Las políticas son específicas a contexto e implican concesiones. Si el desempeño regional rezagado es reflejo de desventajas geográficas o la ausencia de aglomeración y de economías de escala, las intervenciones pueden ser especialmente costosas. Pero cuando

#### Acceso al mercado (densidad de población, costos de transporte)

		Bajo	Alto
Densidad de población (gente pobres o o desfavorecida por kilómetro cuadrado)	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zonas extremas de Chile</li> <li>Norte de Rusia (asentamientos patrocinados por el Estado)</li> <li>Norte de Canadá</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Región del “cinturón de herrumbre” de China</li> <li>“Poblados carboneros” de país industrializado (Francia, Reino Unido, Estados Unidos)</li> </ul>
	Alto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nordeste de Tailandia</li> <li>Estados sureños de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estados pobres y populosos del “cinturón Hindú de India</li> <li>Región del Mezzogiorno al sur del Italia</li> </ul>

las políticas públicas se formulan para corregir fallas del mercado (como mercados subdesarrollados de seguros o crediticios), para resolver determinados factores sociales o históricos que perjudican el desempeño regional, o cuando esas políticas captan efectos externos intrínsecos al bienestar familiar (culturales, ambientales, de seguridad) es posible que haya que hacer algunas concesiones de eficiencia o ninguna.

#### Incentivos fiscales

Un enfoque popular implica incentivos fiscales con el objeto de atraer a la industria para que se establezca en regiones atrasadas e invierta en ellas: ventajas tributarias, seguros, ordenamientos de riesgo compartido, subsidios directos o subsidios indirectos por medio de la prestación de servicios públicos de bajo costo. Pero, por lo general, las evaluaciones de incentivos fiscales indican que pueden ser costosas e ineficaces. Los empeños de Brasil por desarrollar el centro fabril de Manaus, al norte del país, según ciertos indicadores resultaron siendo exitosos, pero los costos por empleo generado han sido elevados.<sup>8</sup> Las “guerras fiscales” interregionales también pueden ocurrir conforme las regiones compiten para atraer a las empresas. Si esas “guerras” no se coordinan o se restringen, en jurisdicciones en competencia puede haber consecuencias negativas para las bases tributarias locales y para los servicios públicos. En comparación con las alternativas que se relacionan a continuación, se trata de una estrategia muy distorsionada.

#### Inversión pública

La inversión pública dirigida, en especial en infraestructura básica, constituye otra respuesta de las políticas encaminada a reducir la falta de incentivos geográficos a la localización de empresas, bien sea de empresas existentes o nuevas. China ha seguido esta estrategia, primero en las zonas costeras económicas especiales y ahora en las regiones occidentales (véase recuadro a continuación).

La inversión en vínculos regionales de infraestructura puede reforzar la productividad de empresas existentes y atraer a otras nuevas. No obstante, esa inversión también permite que empresas más eficientes en regiones más ricas vendan a las regiones atrasadas. Se trata de un

factor que, a pesar de las grandes inversiones en infraestructura nacional norte-sur, que ha reducido los costos de transporte, ha demorado el desarrollo de la región relativamente pobre de Mezzogiorno, al sur de Italia.<sup>9</sup>

#### Facilitar la movilidad laboral

Otra estrategia consiste en facilitar el desplazamiento voluntario de la fuerza de trabajo a zonas de mayor oportunidad. En comparación con incentivos fiscales e inversiones públicas con un enfoque en llevar empleos a zonas pobres, esta estrategia se centra en llevar a los pobres a zonas con mayor potencial. La ayuda de reubicación puede comprender transporte, vivienda, capacitación, subsidios de reasentamiento y redes portátiles de seguridad. Entre los ejemplos se incluyen los incentivos que se ofrecen en Rusia para que las familias se localicen en lugares alejados de sus asentamientos al norte: subsidios creados a finales de la Guerra Fría, a enormes costos para el Estado para la extracción de recursos y fines de seguridad; e incentivos creados desde los años sesenta para respaldar la movilización de la mano de obra de industrias en decadencia, como los moribundos sectores carboníferos de Europa occidental y la antigua Unión Soviética. En tanto los programas han servido para mitigar el impacto del desempleo, quedan preguntas sin respuesta acerca de la eficacia en términos de costos y el impacto a largo plazo.

También es larga la historia de esfuerzos para dirigir el asentamiento de regiones remotas o alentar la migración hacia territorios de frontera. Los primeros pobladores del hemisferio americano, incluso de la región occidental y del medio oeste de Estados Unidos, fueron los beneficiarios de subsidios legales en tierras legales destinados a despeje de nuevas tierras y su explotación. Programas más recientes son el programa de trasmigración de Indonesia, que en los años setenta y ochenta trasladó a javaneses a islas más distantes escasamente pobladas, o los primeros programas de reasentamiento de Etiopía hacia zonas fértiles en las regiones al sur y al suroeste del país. Sin embargo, a los anteriores y a otros programas de reasentamiento se les ha criticado por sus dimensiones coercitivas o étnicas, que despiertan interrogantes sobre el im-

pacto negativo sobre las poblaciones indígenas de grupos y pobladores.

#### Reforzar los medios

Cuando las desigualdades intergrupales en términos de medios subrayan la desventaja regional, las políticas nacionales y regionales que aborden la discriminación, el racismo y la ausencia de ciudadanía pueden convertirse en instrumentos importantes para lidiar con la desigualdad espacial. Para la paz nacional y la cohesión también es importante reforzar la expresión y la participación de grupos excluidos. En tanto la discriminación étnica y la desventaja regional no conducen necesariamente al conflicto, investigadores y comisiones de verdad y reconciliación por igual las han identificado como factores concomitantes.<sup>10</sup> En Aceh, Indonesia, a partir de 1976 se han vuelto a transferir a la región las rentas petroleras; aun así, en lugar de disminuir, se han intensificado los conflictos regionales y las demandas de autonomía.<sup>11</sup> Lo anterior indica que, por sí solas, las transferencias no son suficientes para resolver los agravios concentrados en el ámbito regional: deben ir acompañadas de participación política significativa y de diálogo.

#### Conclusión

Se hace necesario identificar y fijar las prioridades respecto del carácter particular de las restricciones al crecimiento regional y al desempeño de la inversión en las regiones atrasadas. Es probable que fracasen las políticas que ofrecen incentivos fiscales a los inversionistas, si los principales factores que influyen de manera negativa en el clima regional de inversión continúan planteando restricciones vinculantes: calidad de las instituciones locales, disponibilidad de mano de obra calificada, proximidad a mercados clave, mercados de capital y de tierras operativos, riesgos de seguridad.

Con frecuencia, la inversión pública en infraestructura que reduzca los costos de transporte tanto para las personas como para los productos, ha demostrado ser una estrategia eficaz para la integración. Y, al igual que con otras políticas, si se otorga poder a quienes viven en las regiones más pobres, es más probable que se pongan en práctica soluciones técnicas bien diseñadas.

#### Desarrollo de regiones atrasadas en China

En China, aumentos significativos de las disparidades regionales han acompañado el crecimiento económico sin precedentes y la reducción de la pobreza desde la reforma económica de finales de los setenta. Los costos socioeconómicos de una divergencia en el ingreso sostenida entre regiones de vanguardia y regiones atrasadas se ha convertido en motivo grave de preocupación del gobierno.

En 1999, el gobierno emprendió la estrategia “avanzar hacia Occidente”, encaminada a desarrollar la rezagada región occidental. A través de inversiones públicas dirigidas y de subsidios fiscales, el gobierno

central gastó en los últimos cinco años cerca de mil millones de yuanes (US\$120 mil millones), con un enfoque en infraestructura, educación, salud y el medio ambiente. Diversos incentivos de inversión y préstamos con intereses bajos encaminados a atraer a empresas nacionales y extranjeras hacia zonas en las cuales la región occidental ofrece algunas ventajas comparativas, como energía, agricultura y procesamiento agrícola.

La decadencia relativa de la región nororiental históricamente favorecida también ha sido motivo de preocupación. El noreste de China adolece

actualmente de bajo crecimiento y gran desempleo en industrias en decadencia, junto con muchos pueblos y ciudades que atraviesan grandes dificultades. En 2003, el gobierno emprendió la estrategia de “Revitalizar el Noreste”. Esta estrategia involucra nuevas iniciativas, entre ellas, el fortalecimiento del clima de inversión, el desarrollo de mayor flexibilidad en los mercados de factores (de producción), uso de fondos públicos para espaldar el ajuste, antes que postergarlo y mitigación de costos sociales a través de redes portátiles de seguridad mejoradas.

# capítulo 10

## Logro de una mayor equidad mundial

En el capítulo 2 se afirma que en el mundo existen grandes desigualdades. Aun los ciudadanos en mejor situación económica en el mundo en desarrollo tienen peores oportunidades que los pobres de los países ricos. El hecho que el país de nacimiento sea el factor determinante clave de las oportunidades de la gente, va en contra de la opinión de los autores —es decir, independientemente de su origen, incluso del lugar donde ha nacido, la gente debe contar con las mismas oportunidades.

En sí misma, la mayor equidad global es deseable para todos aquellos que atesoran como un bien intrínsecamente valioso a la equidad. El ordenamiento internacional de derechos humanos testimonia la creencia compartida en el sentido que todos deben tener los mismos derechos y se les debe liberar de sufrir privaciones extremas. Algunas personas llegan a argumentar que, debido a que existen enormes disparidades y (es de presumir) en razón de que esas disparidades perpetúan las desigualdades mundiales, existe un poderoso motivo moral para que los países ricos hagan algo.<sup>1</sup> También es de desear mayor equidad porque es probable que beneficiará a largo plazo la prosperidad global. Mayor equidad en el acceso a la salud y a los medicamentos, en particular para las enfermedades transmisibles, reduciría las desigualdades mundiales en salud y beneficiaría por igual a países pobres y ricos. Mayor equidad en el acceso a la tierra y en el control de los recursos naturales y los bienes comunales podría significar un uso más sostenible. Algunas personas aducen que mayor equidad también podría llevar a mayor estabilidad internacional; los Estados fallidos y frágiles plantean una amenaza a la estabilidad local y global.<sup>2</sup>

¿Qué se puede hacer para disminuir las desigualdades enormes que experimentamos hoy día? Es en extremo controvertido el debate sobre las causas de las desigualdades globales y sobre la manera de resolverlas. Para algunos, la globalización —mayor integración global— es fuente de igualación; para otros, la consideran fuente de mayores desigualdades, en la que los países más ricos y las corporaciones formulan leyes que los benefician a expensas de los pobres, de los débiles y de los que no tienen voz. En todas las vertientes del debate hay algo de cierto. En términos de tendencias, en el capítulo 2 quedó claro que la imagen es variada: convergencia en salud y (es probable) educación para muchos, convergencia en ingresos para algunos, pero divergencia en ingresos y salud para otros. En términos de causas, justo como algunas de las fuentes principales de convergencia se han asociado con la globalización de los mercados y de los conocimientos —el uso de los mercados globales por parte de los tigres de Asia oriental, China, India, la propagación de la revolución verde y de la tecnología relativa a la salud— así mismo leyes desiguales e influencias desiguales moldean profundamente las oportunidades.

Para reducir las desigualdades es fundamental la acción interna. Los países en desarrollo tienen en su poder la clave para su prosperidad; la acción global no puede sustituir las políticas y las instituciones internas

eficientes. No obstante, las condiciones globales afectan gravemente el alcance de las políticas internas y el impacto de esas políticas. La acción global —por parte del gobierno, de la gente y de las organizaciones en los países industrializados y de instituciones internacionales— puede determinar si el proceso de globalización produce mayor equidad, paz y prosperidad o alimenta las tensiones y los conflictos que traerán consigo violencia y reacciones adversas.

Las disparidades actuales son producto de interacciones entre dos factores: las dotaciones de países diferentes y las normas que moldean las opciones para desplegar esas dotaciones en los mercados internos y globales. Por razones históricas y geográficas, las dotaciones son en extremo desiguales —aunque parte de la historia y de aspectos de geografía son el producto de patrones desiguales de desarrollo. Por ejemplo, el subdesarrollo de la infraestructura en África es, en parte, el legado de modelos coloniales políticos y económicos. Como se analiza en el capítulo 6, las ineficiencias institucionales de sociedades más pobres —hoy parte de las dotaciones de esas sociedades— son así mismo el reflejo de modelos históricos. A menudo, el funcionamiento inequitativo de los mercados exagera las diferencias en dotaciones. Al igual que en el ámbito interno, las imperfecciones del mercado pueden ser o bien producto de las políticas (como las barreras a la movilidad de la mano de obra o la protección agrícola) o de fallas intrínsecas del mercado (como en la protección inadecuada de los bienes comunales globales y la falta de incentivos para la generación de conocimientos).

Por tanto, lograr mayor equidad global exige políticas globales que mejoren las dotaciones y resuelvan las imperfecciones del mercado, e instituciones globales más representativas. Para comenzar, se analizan los mercados globales de trabajo, bienes, ideas y capital —todos funcionando en el contexto de las leyes internacionales (recuadro 10.1). Para cada mercado se ponen de relieve las desigualdades existentes y su impacto, se analizan los procesos que conducen a esas desigualdades y se examinan algunas opciones de cambio. A continuación, la atención se centra en rectificar desigualdades pasadas y actuales en el uso de los recursos naturales. Luego, se analiza si es posible utilizar de manera eficaz la ayuda —la respuesta tradicional a la desigualdad global— para acelerar los esfuerzos internos para construir dotaciones. La situación actual de las relaciones internacionales puede llevar a algunos a preguntarse si es posible algún cambio. El capítulo termina con un examen de los factores que en el pasado hicieron posible las transiciones a políticas e instituciones más equitativas. La conclusión a la que llegan los autores es que, aunque difícil, el cambio no es imposible.<sup>3</sup>

### Hacer que los mercados globales funcionen de manera más equitativa

Los mercados mundiales tienen muchas facetas: las enfermeras de Filipinas, los empleados domésticos de Sri Lanka, los cuidadores de Polo-

### RECUADRO 10.1 *Lej internacional, globalización e igualdad*

(Sobre todo), la globalización ocurre en el contexto de la ley internacional, la cual rige las relaciones entre Estados y otros súbditos legales internacionales, como las organizaciones internacionales. Para hacer más equitativa la globalización es indispensable un desarrollo más equitativo, la aplicación, el seguimiento y la observancia de la ley internacional.

*El significado de la equidad en la ley internacional.* Consideraciones de equidad informan el desarrollo de la ley internacional, confirmando que un valor compartido es mayor equidad global. Por siglos, el desarrollo de la ley internacional ha estado acompañado del principio de equidad (capítulo 4). En la ley internacional, la equidad abarca nociones de justicia reparadora y justicia distributiva —que la aplicación estricta de la ley debe ser moderada por consideraciones de equidad o justicia para llegar a un resultado justo y que la ley internacional debe fomentar una distribución entre Estados más justa de los recursos. A muchos campos de la ley internacional se han aplicado principios equitativos: desde el compartir beneficios científicos, las tecnologías y los recursos naturales hasta las leyes que rigen el mar, las vías navegables, el espacio exterior y las emisiones de carbono. Como se resalta en el capítulo 4, el sistema internacional de derechos humanos es el ejemplo más pertinente en la ley internacional de la aplicación de principios de equidad. En la ley internacional actual, la equidad no solamente tiene dimensiones interestatales, sino que también tiene dimensiones intergeneracionales, en la conservación del medio ambiente y de otros bienes comunales globales, como se verá más adelante.

*Procesos de fijación de normas.* Las leyes internacionales se moldean a través de complejos procesos de negociación. El grado al cual se percibe que estos procesos son equitativos, afecta la adopción y la ejecución de esas leyes —de modo que los procesos importan, y mucho. Por lo general, un Estado continúa teniendo libertad para decidir si suscribe una convención o un pacto. Y la satisfacción de un Estado con el proceso que lleva a la adopción de una convención puede facilitar la firma y la adopción posterior. Por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, ante la cual tienen representación todos los países y cada uno tiene un voto, adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, considerada por mucho como la base de instrumentos subsiguientes de derechos humanos. En tanto apenas es una declaración y su propósito no fue el de ser vinculante para todos los Estados en el momento de su adopción, se percibió que el proceso que produjo la adopción de la Declaración fue equitativo. El cuerpo de normas estipuladas por la OIT representa otro ejemplo de leyes estipuladas mediante un proceso internacional ampliamente consultivo, que abarca no sólo a gobiernos sino a sindicatos y a representantes del sector privado. Por otra parte, para algunos, los procesos de fijación de normas de la Organización Mundial del Comercio (y de su predecesor, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) son inequitativos y, en parte, a ello se debe el estancamiento actual.

*Mecanismos de aplicación y observancia.* Los procesos que interpretan, aplican y obligan el

cumplimiento de las leyes internacionales son cruciales para hacer realidad una equidad mayor.

En general, la capacidad de los Estados para aplicar y hacer cumplir los derechos al tenor de la ley internacional, depende de procesos apropiados de adjudicación o de mecanismos de denuncia y de su efectividad. Aunque, con frecuencia, algunos tribunales internacionales y otros órganos resolutorios tienen jurisdicción voluntaria, existe una tendencia hacia el enjuiciamiento y la jurisdicción obligatoria. Por ejemplo, ordenamientos de resolución de conflictos establecidos al tenor de la Convención de 1982 de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar y el Entendimiento de 1994 de la Organización Mundial del Comercio de Resolución de Conflictos señalan un avance significativo hacia la jurisdicción obligatoria y hacia un proceso decisorio vinculante.

La capacidad para aplicar sus derechos y buscar el resarcimiento al tenor de la ley internacional por parte de los ciudadanos y de otros actores no estatales depende de si el Estado de donde son oriundos ha suscrito los instrumentos que permiten el uso de mecanismos de cumplimiento. Por ejemplo, para que los ciudadanos presenten una reclamación contra su propio país, según la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Estado debe haber suscrito y ratificado el Primer Protocolo Opcional, el cual permite que el Comité de Derechos Humanos, creado por el Convenio, conozca la demanda. Como lo indica el debate y coincidente con lo que sucede en el plano interno, en ocasiones las normas impiden el acceso, aun antes que los costes, los conocimientos y la capacidad limiten el recurso eficaz.

nia, los ingenieros de India, los cafeteros de Uganda, las mujeres de Bangladesh que trabajan en fábricas de confecciones, los artesanos de Marruecos, los empleadores en inmigrantes y los consumidores de productos de país en desarrollo en Australia, los países europeos, Japón, Estados Unidos y los países más ricos de ingreso medio. Los mercados globales generan valiosas oportunidades económicas para millones de personas, quienes desarrollan ideas, crean capital y venden sus productos y su trabajo.

Sin embargo, dotaciones desiguales y procesos injustos significan que las oportunidades y las normas no son las mismas para todos. En el funcionamiento de estos mercados hay desigualdades. Los trabajadores no calificados de países pobres, quienes podrían obtener mayores rendimientos en países ricos, enfrentan grandes obstáculos para emigrar. Los productores de países en desarrollo confrontan obstáculos en los países industrializados para vender los productos agrícolas, los bienes manufacturados y los servicios. A menudo, los inversionistas extranjeros hacen los mejores negocios durante crisis de deuda.

Casi siempre, aunque leyes más equitativas traerían consigo beneficios tanto para países industrializados como para países en desarrollo, lo cierto es que el alcance de los beneficios varían según el mercado. En el mercado laboral las barreras son muchísimo más altas —el factor de producción que el pobre posee en abundancia relativa— que en los mercados de producto y de capital, y es obvio que la igualación factorial del precio no funciona únicamente por medio del comercio. De modo que eliminar las barreras a la migración podría tener impacto significativo

en la ampliación de las oportunidades de la gente (claro está que la migración plantea problemas complejos que política y socialmente resulta difícil resolver en los países fuente y en los receptores).

Así mismo y dependiendo del contexto de país, los beneficios varían mucho. Los países de rápido crecimiento, entre ellos China e India, que albergan a la mitad de la gente más pobre del mundo, tienen la probabilidad de obtener grandes beneficios de mercados globales más equitativos. Nivelar el campo de juego global puede ayudarles a sustentar un crecimiento rápido, en tanto políticas equitativas internas ayudan a garantizar que se comparta este crecimiento. Los países con dotaciones más limitadas, como muchos países africanos, que han quedado rezagados en la economía global, tienen la probabilidad de beneficiarse menos de mercados globales más equitativos a corto y mediano plazo.

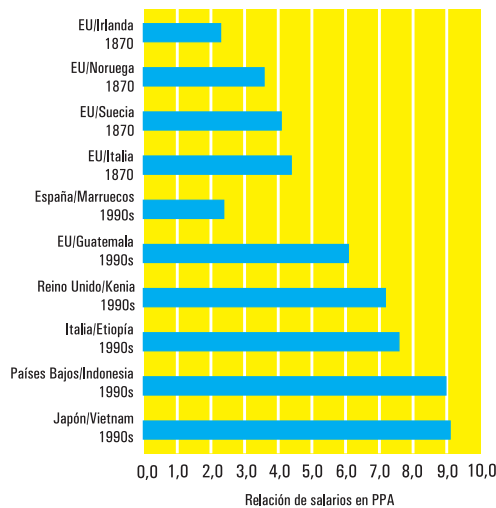
### *Mayor movilidad internacional de la mano de obra*

Los rendimientos del capital y, hasta cierto punto, la mano de obra calificada, tienden a crear igualdad de un país a otro, pero, por lo general, no existe convergencia entre los rendimientos de la mano de obra no calificada: la posesión de los pobres y en oferta abundante en los países pobres. Son grandes los diferenciales en salarios de un país a otro para empleos que requieren competencias similares y son muchísimo más grandes que la brecha de salario que existía a finales del siglo XIX entre Estados Unidos y los países de origen de los emigrantes (gráfico 10.1). Los países industrializados impusieron restricciones severas a la inmi-



### Gráfico 10.1 Hoy día, los diferenciales de salario son mucho más grandes que a finales del siglo XIX

Relaciones de paridad de poder adquisitivo a salarios ajustados de Estados Unidos y sus asociados en la migración en 1870 y pares de países en los noventa



Fuente: Pritchett (2003).

gración de trabajadores no calificados y semicalificados, lo cual contribuye a la falta de igualdad en rendimientos a la mano de obra no calificada.

Mayor migración de mano de obra no calificada tendería a igualar los rendimientos, con ganadores y perdedores, pero con efectos en la eficiencia potencialmente benéficos. La historia nos enseña que, en varias épocas, la migración ha aliviado el sufrimiento humano y fomentado intercambios culturales y tecnológicos. La migración masiva de Europa al continente americano en los siglos XIX y XX, permitió que sesenta millones de personas escaparan de la pobreza y de la persecución, creando una de las sociedades más acaudaladas del mundo (aunque, en el proceso, los pueblos aborígenes de América han sufrido pérdidas incalculables).<sup>4</sup>

Análisis económicos indican que podrían ser significativas las ganancias de una migración en expansión. Hamilton y Whalley (1984) utilizan un modelo económico muy simplificado del mundo para señalar la magnitud que podrían alcanzar los beneficios de la reubicación de la mano de obra (del orden de duplicar el PIB). Claro está que lo anterior depende de las suposiciones específicas utilizadas y pasa por alto innumerables problemas de ajuste; no obstante, sirve para ilustrar que las ganancias podrían ser grandes y, en comparación, probablemente mucho más grandes que las ganancias del comercio de productos, ya en extremo liberalizado. En efecto, Walmsley y Winters (2003), utilizando un enfoque similar al de los análisis de impacto del comercio, calculan que aumentando la inmigración temporal a países industrializados en 3% de la fuerza laboral actual calificada y no calificada de los países anfitriones —equivalente a permitir que en cualquier momento dado se dé empleo a ocho millones adicionales de trabajadores calificados y a 8.4 millones adicionales de trabajadores no calificados, aproximadamente el doble de la inmigración neta actual a países de ingreso alto— generaría un incremento estimado de más de US\$150 mil millones en bienestar en el mundo entero. Ciudadanos de países en desarrollo y de países industrializados compartirían bastante equitativamente ese incremento. Gran parte de la ganancia provendría de la migración de trabajado-

res no calificados. Estudios de país confirman que la migración podría tener impacto significativo. Annabi y otros (de próxima aparición) encontraron que un aumento de 50% en el flujo de remesas a Bangladesh, reduciría en 0,8% la incidencia de la pobreza en el ingreso de US\$1 al día a corto plazo y en 4% para 2020.<sup>5</sup>

¿Acaso no es cierto que la migración aumenta la desigualdad del ingreso en los países fuente? Como actividad de alto riesgo y de alto rendimiento, lo más probable es que los primeros en emprender el camino de la migración sean los miembros de hogares más ricos, menos restringidos por el crédito y más educados. Después, los emigrantes que lograron su objetivo ofrecen información y ayuda a emigrantes potenciales a través de redes sociales, disminuyendo por tanto los riesgos y los costos y haciendo posible la migración a miembros de hogares en estratos inferiores de la distribución del ingreso.<sup>6</sup> En las primeras etapas del proceso migratorio, sin son más altas que el ingreso no devengado, las remesas que se envían a hogares más pudientes pueden aumentar la desigualdad.<sup>7</sup> Las remesas comienzan a llegar a hogares menos pudientes y mejora la distribución del ingreso, a medida que se expande la migración.<sup>8</sup> Las remesas también tienen efectos indirectos por medio de un incremento en el gasto, mayor diversificación del riesgo, y relajamiento de las restricciones crediticias, todas las cuales por lo general reducen la desigualdad.<sup>9</sup> En general, la evidencia no respalda la opinión en el sentido que, de manera inequívoca, la migración produce mayor desigualdad en los países fuente.

En los países receptores, la inmigración alivia la escasez de mano de obra en sectores con intensidad de mano de obra, como la atención en salud, los hoteles y los restaurantes, y la construcción. A medida que envejece la población de los países industrializados y aumentan los niveles de educación y formación, es probable que se agrave la escasez de mano de obra. Otra fuerza poderosa que impulsa la migración son las tendencias demográficas. Las actuales proyecciones de población implican la disminución de la fuerza laboral de Europa y Japón durante el siglo venidero y que la relación de personas en edad de trabajar a las personas en edad de jubilación (la relación de respaldo) crecerá a niveles que harán inviables los actuales sistemas de pensiones y de transferencia social. Entre tanto, al sur de Europa crece rápidamente la población de los países de África septentrional.

No obstante los grandes beneficios de la migración, los países receptores se oponen ferozmente al fenómeno. La migración involucra problemas complejos de identidad nacional e individual, los cuales se agravan con preocupaciones en torno a la seguridad. En algunos países, parece ser más difícil de lo que se creía la integración social y cultural. Es más, los trabajadores no calificados experimentan la erosión de sus salarios y el desempleo. Lo anterior no es, sin embargo, diferente para los trabajadores industriales que si los bienes que se producen en países con bajos costos laborales desplazan la producción interna.

En los países de origen de los emigrantes, hay preocupación sobre los costos humanos y sociales de la migración. Por ejemplo, sobre la forma en que la migración de enfermeras y médicos impide los avances hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la migración de mujeres produce un déficit mayor en la crianza de los niños, en el apoyo a la familia y en el cuidado de los ancianos.<sup>10</sup> A menudo, la restricción en el otorgamiento de licencias (como para los médicos) obliga a inmigrantes calificados en países huésped a trabajar en empleos menos calificados —el “desperdicio de cerebros” y los mayores rendimientos a la educación no parecen motivar la acumulación de capital humano o “ganancia de cerebros”.<sup>11</sup>

Yendo contra la corriente política —con la excepción parcial de algunas corrientes en Estados Unidos, Canadá y España— los autores plan-

tean que, tanto para la equidad como para la eficiencia, sería bueno que la migración fuera mayor. Pero, en el actual clima político, ¿cuáles son las perspectivas para una migración mayor? El contexto para abordar la migración lo ofrecen las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del Comercio (OMC), bajo la Modalidad IV del Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (GATS), parte del tratado que creó la OMC.<sup>12</sup> Pero, al tenor de la Modalidad IV del GATS, en el futuro próximo parece poco probable avanzar hacia mayor liberalización de la migración temporal, considerando que en las negociaciones de la Ronda de Doha predominan problemas controvertidos sobre comercio de productos agrícolas y mercancías.

En el contexto anterior, es más probable que los avances surjan de negociaciones bilaterales y regionales. Los países receptores podrían ampliar bilateralmente la migración temporal (en el recuadro 10.2 se analizan algunos aspectos de planes de migración temporal “amigables con el desarrollo”). Así mismo, esos países podrían ampliar la protección a los inmigrantes. Una manera de hacerlo podría ser ratificando la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de todos los Trabajadores Emigrantes y de sus Familias, de 1990. Si la convención la ratificara un número significativo de países anfitriones, ninguno se arriesgaría a que lo consideren asilo de inmigrantes indocumentados y se podrían aplacar los temores de que la ratificación lleve a mayores afluencias de inmigrantes.<sup>13</sup> Otra acción que promete grandes recompensas consiste en facilitar los flujos de remesas y, para lograrlo, los gobiernos podrían trabajar conjuntamente con el sector privado y con las ONG.<sup>14</sup>

Los países fuentes deben tomar medidas tendientes a reducir la probabilidad de que sus emigrantes se conviertan en víctimas de explotación, con un enfoque en la lucha contra la trata de niñas y mujeres.<sup>15</sup> Reglamentar con mayor eficiencia las agencias de contratación para garantizar mayor respeto para los derechos de los trabajadores y suscribir acuerdos con países clave de destino, que reglamenten los flujos de emigrantes y su situación, como lo ha hecho Filipinas, son dos campos posibles de acción. Los países fuente también deben ayudar a los emigrantes a utilizar las remesas de manera apropiada, invertir en sus países de origen y a reintegrarse a su regreso.

#### RECUADRO 10.2 *Hacer más amigables con el desarrollo a los programas de trabajadores emigrantes*

Prestar atención al diseño de programas temporales de trabajadores inmigrantes y a las políticas complementarias podría hacerlos más amigables con el desarrollo. Por lo general, los programas temporales de migración permiten el ingreso de trabajadores a un país por períodos que van desde varias semanas hasta tres a cinco años.

Investigaciones recientes para el Reino Unido identificaron dos intervenciones principales de las políticas: contratación centralizada con selección del gobierno en los países fuente y, en los países de origen, planes obligatorios de ahorro, combinados posiblemente con planes de crédito. La contratación centralizada y la selección por parte del gobierno podría ayudar a disminuir la explotación de los posibles emigrantes por parte de las agencias locales de contratación y garantizar que los emigrantes temporales no sobrepasen el tiempo que les permiten las visas, reduciendo así la resistencia en los países receptores. Los planes de ahorro estimularían a los emigrantes a enviar remesas a sus hogares, aumentarían los incentivos para regresar y facilitarían el inicio de actividades productivas cuando los trabajadores retornen a sus hogares. Ejemplos adecuados son el programa Canadá-México para trabajadores agrícolas y el acuerdo entre Francia y Sri Lanka para compartir información sobre los emigrantes.

Fuentes: Barber (2003); Schiff (2005).

No queda claro si una organización internacional en la cual los países pobres tengan los mismos derechos podría ayudar a lograr avances hacia la migración libre. Bhagwati (2003) aducía que una nueva Organización Mundial de las Migraciones —o aun una Organización Internacional para las Migraciones más fuerte en el sistema de las Naciones Unidas— podría ayudar a aumentar el impacto de la migración en el desarrollo protegiendo los derechos de los emigrantes, ofreciendo un foro para fijar las normas sobre migración y haciendo seguimiento y haciendo obligatorio el cumplimiento de esas normas. Pero los países receptores de inmigrantes se oponen a las propuestas de ceder así sea algo de control sobre las políticas migratorias, las cuales, en opinión de esos países, son parte de la agenda interna de las políticas.

#### *Comercio más libre y más justo*

Son bien conocidas las desigualdades en el campo del comercio: los países ricos protegen sus mercados con barreras arancelarias y no arancelarias a los bienes que producen con mayores ventajas los países pobres (como la producción agrícola y los textiles). Los países ricos ofrecen a sus agricultores grandes subsidios, subsidian sus exportaciones y, en los países en desarrollo, desalientan el proceso de valor agregado. Reducir esa protección y esos subsidios tendría un impacto beneficioso en el comercio mundial, en el crecimiento y en la reducción de la pobreza.

**Beneficios potenciales derivados de la liberalización.** Varios estudios recientes han estimado el impacto potencial de varias medidas de liberalización del comercio, incluso las medidas que son objeto de análisis en el contexto de la OMC, durante la actual Ronda de negociaciones de Doha. Dependiendo de las reformas en estudio varían las estimaciones (varios conjuntos de reformas parciales hasta la liberalización plena) y dependiendo de si se tienen en cuenta las ganancias dinámicas de la productividad. En el extremo inferior de la gama, Hertel y Winters (de próxima aparición) consideraban que las medidas en estudio en la Ronda de Doha tendrían impacto moderado en los precios mundiales, en las ganancias del bienestar y en la pobreza: para 2015, el número de personas que viven con menos de US\$1 al día disminuiría en nueve millones de personas respecto de un punto de partida calculado en cerca de dos mil millones de personas. Según el estudio, ni siquiera la liberalización plena traería consigo grandes ganancias, ya que ayudaría a sacar de una pobreza de US\$2 al día a ochenta millones de personas. En el extremo superior de la gama, Cline (2004) calculaba que, para 2015, la liberalización comercial plena sacaría de la pobreza de US\$2 al día a 440 millones de personas.

Cualquiera sea el tamaño del impacto general, los investigadores están de acuerdo en que, de un país a otro y de una región a otra, el impacto sería heterogéneo. Tanto en el escenario de una reforma parcial como en el de una reforma total, las ganancias se acumularían sobre todo a los países grandes, como Brasil, China, India e Indonesia, los cuales ya se encuentran integrados de manera significativa en los mercados globales. Simplemente, algunas partes de muchos países de África subsahariana y zonas remotas en Asia y en otros lugares no se encuentran conectadas con los mercados globales, y los agricultores se las arreglan para conseguir el sustento con una agricultura de subsistencia, lejos de las vías, de los mercados, de la tecnología y de la información. Debido a restricciones de oferta e institucionales significativas, muchos países carecen de la capacidad para aprovechar plenamente un mejor acceso a los mercados. Como lo demostraron estudios detallados sobre Camboya, Etiopía, Madagascar y Zambia, para estos países sería mínimo el impacto potencial de las reformas al comercio que probablemente

se incluyan en la Ronda de Doha. Hasta perderían a corto plazo algunos países: por ejemplo, Bangladesh y Mozambique registrarían una baja en el ingreso conforme se erosionan las actuales preferencias y aumentan los precios de importaciones de alimentos básicos. De igual manera, Bourguignon, Levin y Rosenblatt (2004b) encontraron que los países en los dos deciles más bajos de la distribución internacional del ingreso se beneficiarían más de la duplicación de la ayuda por encima de los niveles actuales que de la reforma plena del comercio. También dentro de los países varía muchísimo el impacto calculado de la liberalización (capítulo 9).

Así mismo, el impacto de medidas específicas de liberalización sería diferencial. Anderson y Martin (2004) encontraron que la eliminación de los subsidios agrícolas en los países de la OCDE perjudicaría a países menos desarrollados importadores netos de alimentos, como los países de Medio Oriente y África septentrional y a países que en la actualidad gozan de preferencias especiales, como Filipinas, debido al incremento subsiguiente de los precios.<sup>16</sup> Pero se beneficiarían los países productores netos de alimentos y los agricultores de estos países. Existe, en efecto, evidencia en el sentido que, en parte, el aumento de los precios agrícolas mundiales fue responsable del hecho que, en China, los ingresos rurales en China crecieron en 2004 con mayor rapidez que los ingresos urbanos.

También fueron heterogéneos los efectos de la eliminación gradual del Acuerdo de Multifibra, el cual fija las cuotas de las exportaciones de textiles de países en desarrollo. Las exportaciones chinas de textiles han logrado grandes avances en mercados no protegidos por aranceles —por ejemplo, 70% es la cuota de los textiles chinos en los mercados de Australia y Japón, donde no existían limitaciones de cupo. La participación de los textiles chinos en el segmento de ropa de bebé en Estados Unidos, donde se eliminaron los cupos en 2002, saltó en dos años de 11% a 55%. Se informa que disminuyeron de manera significativa las exportaciones de Camboya y Nepal. No es claro el impacto de estos cambios en la desigualdad global del ingreso y depende de la posición relativa de los trabajadores de la industria textil y de quienes se benefician de los efectos indirectos en la distribución global. También tendrían un impacto poco claro en la desigualdad,<sup>17</sup> los cambios en la actual estructura arancelaria, de acuerdo con los cuales los productores de los países más pobres disfrutaban de acceso libre de derechos a los mercados en Estados Unidos y Europa, mientras otros productores soportan un arancel promedio de 16%. Por el contrario, es probable que tenga efectos negativos el renovado proteccionismo de los países industrializados.

En la actualidad no existe ningún programa mundial de ayuda que compense a los perdedores de la liberalización del comercio. Sin embargo, la ayuda internacional para ayudar a subsanar los costos del ajuste representa un punto focal importante, junto con la solución de las restricciones de la oferta, los actuales esfuerzos de una gama de donantes, receptores y organizaciones internacionales, entre ellas el Banco Mundial, para aumentar la ayuda al comercio en el contexto de la Ronda de Doha de la OMC.

**Fijación de normas comerciales.** ¿De dónde proceden las normas que rigen el comercio y cuáles son las posibilidades de cambios? Las normas comerciales, entre ellas las menos notoriamente equitativas, hacen parte de complejos convenios multilaterales, regionales y bilaterales. Como se menciona en el recuadro 10.1, son significativas las preocupaciones acerca de la justeza de los procesos decisorios de la OMC y, en parte, estos procesos son responsables del punto muerto al que han llegado las negociaciones.

Pero es compleja la realidad de las negociaciones de la OMC. En la OMC, cada país cuenta con un voto y la costumbre de tomar las decisiones por consenso significa que cada país puede vetar las decisiones (aunque la costumbre de “compromiso único” o votar juntos en todos los asuntos, debilita el poder de veto en la práctica). Los países optan por aceptar convertirse en miembros de la OMC después no solamente de negociaciones externas intensas sino también de procesos decisorios internos. De modo que el anterior no es un ejemplo *prima facie* (a primera vista) de fijación injusta de normas. Sin embargo, en la práctica, para los países pobres resulta difícil seguir las negociaciones, comprender las implicaciones de las propuestas que les hacen y crear propuestas alternativas —ya en el capítulo 3 quedó claro que es limitada hasta la capacidad que tienen estos países para hacer presencia en Ginebra.

De modo que, a fin de cuentas, a veces las normas pueden ser injustas no porque sean injustos los procesos formales sino debido al desequilibrio subyacente de poder entre países ricos, con fuertes intereses comerciales y países pobres, con capacidad débil.<sup>18</sup> Hasta el equilibrio se inclina contra los contribuyentes y los consumidores en países ricos, quienes a menudo tienen las de perder por causa de la protección de intereses comerciales creados. Consideren los lectores los subsidios al algodón, por ejemplo (*véase* recuadro 10.3) y los carteles internacionales.<sup>19</sup> La posición de los países pobres es aún más débil cuando negocian bilateralmente con socios comerciales más fuertes que cuando hacen negociaciones multilaterales. A la luz de las intensas protestas contra la globalización, resulta paradójico que las negociaciones multilaterales en el contexto de la OMC ofrezcan las mayores promesas para disminuir las desigualdades que perjudican a los países pobres. Si bien hasta una ambiciosa Ronda de Doha podría producir beneficios limitados, continúa siendo una meta importante qué buscar, debido a que el fracaso socavaría aún más la confianza en las negociaciones multilaterales.

La OMC tiene otra ventaja: respalda un mecanismo de resolución de conflictos. Como quedó claro en secciones anteriores, se trata de un hecho importante para garantizar la aplicación y la observancia de la ley internacional. El mecanismo de resolución de conflictos de la OMC ofrece un foro para que los países pobres presenten sus reclamaciones y, posiblemente, ganen sus demandas. Es un hecho infortunado que ganar una demanda no signifique reparación automática: es posible que el perdedor de la demanda no necesariamente cambie sus acciones legales. Los mecanismos actuales para hacer cumplir las decisiones dependen de la indemnización voluntaria del perdedor y, cuando esa indemnización no es satisfactoria, la posibilidad de acciones de represalia (como la suspensión de los aranceles y otras concesiones) por parte del ganador. Es claro que es poco probable que las represalias de países pobres contra socios comerciales poderosos ofrezcan algún incentivo para que los países ricos cumplan con fallos judiciales desfavorables, debido al menor volumen comercial usual de los países pobres con un demandado de un país industrializado. Aun así, los países en desarrollo han interpuesto un número creciente de demandas en años recientes, y las han ganado.

**Los movimientos justos y éticos del comercio.** Es curioso que, tanto en países industrializados como en países en desarrollo, algunas ONG y organizaciones de la sociedad civil han actuado directamente para establecer relaciones comerciales más equitativas. El “comercio justo” constituye un ejemplo de esas acciones. Lideradas por grupos de consumidores, ONG, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, las iniciativas de comercio justo buscan controlar desde la producción hasta el mercado la cadena de suministros con el propósito de mejorar el bienestar de los productores de países en desarrollo, garantizando, en los países ricos, un precio estable para sus productos básicos, creando un vínculo más directo

### RECUADRO 10.3 *Los subsidios al algodón son enormes, y persistentes*

La Comisión Asesora Internacional del Algodón calculaba en cerca de US\$5.8 mil millones, para 2001/02, la ayuda directa a la producción dada por los ocho países que ofrecían subsidios (Estados Unidos, China, la Unión Europea y, en medida mucho menor, Turquía, Egipto, México, Brasil, Costa de Marfil en ese orden). A US\$3.3 mil millones ascendió la ayuda directa a los productores de algodón en Estados Unidos; el apoyo de China fue de US\$1.2 mil millones (si bien algunos cuestionan esta cifra) y el apoyo de la Unión Europea fue de US\$979 millones (para Grecia y España) (Comisión Asesora Internacional del Algodón 2003). El impacto principal de los subsidios de Estados Unidos y la Unión Europea es hacer competitivo al algodón que se produce en los Estados Unidos y en Europa y deprimir los precios mundiales. Se calcula que, sin los subsidios, los precios habrían sido 71% más altos en 2001/02.

Los subsidios benefician a los grandes agricultores ricos en Estados Unidos y a los agricultores no tan ricos pero relativamente pudientes de Europa y perjudican a los pequeños agricultores de África. Para varios países pobres de África y Asia Central, el algodón es un producto primario vital, el cual aporta hasta 40% de la exportación de mercancías y de 5% a 10% del PIB. La mayoría de los cultivadores son pequeños propietarios, de manera que es significativo el impacto de los precios del algodón en la pobreza. Según un estudio sobre Benin, la reducción de 40% de los precios del algodón en la finca –equivalente a la caída del precio de diciembre de 2000 a mayo de

2002– implica una reducción a corto plazo de 8% del ingreso rural per cápita y de 6% a 7% a largo plazo, con un aumento a corto plazo de 37% a 59% de la incidencia de la pobreza entre cultivadores de algodón (Minot y Daniels 2002).

Las estimaciones del impacto en los precios del algodón de la eliminación de los subsidios fluctúan entre 8% y 12%. Incrementos de esta magnitud no perjudicarían a los consumidores –el precio del algodón sin procesar es un componente pequeño del precio de los textiles y de la ropa. La eliminación total de los subsidios y el aumento consiguiente de los precios ayudarían a los países africanos, aunque la distribución de beneficios dentro del país dependería de reformas internas. Según indica un estudio reciente del impacto de la eliminación de los subsidios en tres provincias de Zambia, productoras de algodón, por ejemplo, sería pequeño el impacto directo del incremento subsiguiente en el precio del algodón: cerca de 1% del ingreso en promedio. Ganancias superiores exigirían que los agricultores abandonen los cultivos de subsistencia y opten por el algodón, lo que a su vez exige otras reformas internas en servicios de extensión y un crecimiento robusto de la demanda de las exportaciones de algodón (Balat y Porto, de próxima aparición).

Aumentarían los beneficios para los países africanos si ampliaran la producción y la exportación de vestuario. La Ley de Estados Unidos para el Crecimiento de África y las Oportunidades ofrece una posibilidad de apertura, aunque sujeta a restricciones

bastante restrictivas: la ropa que se exporta de catorce países africanos obtiene acceso a los mercados de Estados Unidos, libre de derechos y de cupo, pero únicamente si está confeccionada con telas, hilos y fibras de Estados Unidos. De manera que para poder aprovechar esta disposición de la ley, los países tienen que crear un sistema eficaz de visa de insumos para garantizar el cumplimiento de las normas de origen (Baffes 2004, lo cual parece ser en extremo complejo).

Dentro de la OMC, los países pobres africanos productores de algodón dieron el paso inusual de expedir una declaración conjunta exigiendo la eliminación total de los subsidios y un tratamiento por separado para el algodón. Pero el Convenio Marco de julio de 2004 de la Agenda de Doha para el Desarrollo no incluye tratamiento por separado para el algodón, declarando únicamente que el algodón recibirá “prioridad adecuada” en las negociaciones agrícolas. Desde el punto de vista político, parece poco probable la eliminación de los subsidios.

En el clima actual, la segunda mejor opción sería la de poner en práctica un apoyo bien planificado no asociado, en el cual los subsidios no dependan de la producción y, por tanto, no estimulen la sobreproducción y la competencia desleal, como sucede con los sistemas actuales. Sería necesario reformar los mecanismos existentes debido a que continúan dependiendo del tamaño del cultivo y, por tanto, generan incentivos para la sobreproducción. La menor sobreproducción puede servir para aumentar un poco los precios.

entre esos productores y los mercados, y fortaleciendo sus organizaciones. El plan está funcionando: en los últimos años, las ventas de productos de comercio justo: banano, cacao, café, azúcar morena, té y otros productos han experimentado un crecimiento fenomenal y, hoy día representan, para algunos países, una proporción significativa de las exportaciones (por ejemplo, ahora se vende 11% del banano de Ecuador y 20% del café de Ghana a través del comercio justo).

Los pocos estudios de impacto existentes indican que, de hecho, las iniciativas de comercio justo han marcado la diferencia para los productores. No solamente por medio de las primas que se pagan sobre los precios mundiales, sino también gracias a los servicios y a la ayuda que cooperativas de productores prestan a los agricultores con el apoyo de organizaciones de comercio justo. Cuando del acceso desigual al mercado y de la falta de información, de crédito y de mecanismos de mitigación del riesgo surgen las inequidades, el fortalecimiento de las asociaciones de productores pueden producir resultados más equitativos en el contexto de las normas comerciales existentes, aun sin tener que pagar una prima.<sup>20</sup>

En tanto va en aumento, continúa siendo pequeño el alcance de las iniciativas de comercio justo. En Suiza, donde es fuerte el apoyo de los consumidores, el banano de comercio justo apenas representó 25% de todas las compras de la fruta y, en 2002, el gasto de los consumidores en todos los productos de comercio justo fue de apenas US\$10 por persona (en el mismo año, los subsidios agrícolas suizos ascendieron a aproximadamente US\$750 por persona). Cuando mucho, el café de comercio libre representa 3% de las ventas mundiales, y apenas cerca de 20% de la

capacidad de productores certificados de comercio libre entra en el circuito del comercio libre.<sup>21</sup>

El número creciente de iniciativas de responsabilidad social corporativa y comercio ético constituye otro ejemplo de organizaciones que actúan directamente para crear relaciones comerciales más equitativas. A cambio de una retribución favorable por parte de consumidores e inversionistas quienes se preocupan por el desarrollo equitativo, las compañías que se unen a una organización de comercio ético, como la Iniciativa de Intercambio Comercial Ético, en el Reino Unido, o la Asociación de Trabajo Justo, en Estados Unidos, se han comprometido a respetar un código de conducta.<sup>22</sup> Por lo general, los códigos de conducta cubren prácticas laborales justas (comúnmente las establecidas en las convenciones de la OIT), normas ambientales y mecanismos de seguimiento –y estos códigos aplican no sólo a las instalaciones directas de producción de una empresa sino también a todas las de sus proveedores a lo largo de la cadena de suministro.

¿Están los consumidores de países ricos dispuestos a pagar un poco más para garantizar que los productos que compran se producen en condiciones justas y seguras? Los proponentes de códigos de conducta creen que sí lo están. Investigadores han determinado que si pudieran estar seguros de que ese producto no ha sido manufacturado por trabajadores explotados,<sup>23</sup> cerca de 90% de los estadounidenses han expresado estar dispuestos a pagar por lo menos US\$1 más por un artículo de US\$20. Los escépticos aducen el hecho que los precios dominan las decisiones de los compradores corporativos más importantes.

Los códigos de conducta inspirados en consideraciones éticas podrían tener un impacto positivo en la equidad pero, ¿se aplican? La Iniciativa de Comercio Justo realizó estudios de impacto que encontraron evidencias variadas. Tal vez los consumidores no estén dispuestos a pagar precios más altos a cambio de un impacto positivo incierto (y al que, a menudo, no se le ha hecho seguimiento). Por tanto, es posible que no sea suficiente la presión de los consumidores (recuadro 10.4). De modo que, en tanto importantes, estas iniciativas no son sustituto de normas comerciales más equitativas al tenor de los ordenamientos de la OMC y de otros.

### *Derechos de propiedad intelectual y el mercado global de las ideas*

Otro campo en el cual las fallas del mercado y las estructuras de poder moldean procesos y resultados desiguales es el de la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI). Los intereses de unos cuantos actores poderosos imponen costos en el público en general, sobre todo en los pobres. Como inequitativos en extremo, se consideran los requisitos que se estipulan en el Acuerdo de Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS):<sup>24</sup> que todos los países miembro otorguen protección de patentes por un período de veinte años. Dado que antes de los noventa se adoptó la protección de patentes en los países de la OCDE, el resultado principal del requisito es el de fortalecer la protección de patentes en países pobres que lleguen a ser miembros de la OMC. Los países que actualmente adoptan la protección de patentes lo hacen a un nivel del PIB per cápita de (US\$500 y US\$800, en tanto los países de la OCDE lo hicieron en precios de 1995, cuando el PIB per cápita era de cerca de US\$20.000.<sup>25</sup>

#### **RECUADRO 10.4** *¿Sobrevivirán las mejores condiciones de trabajo en la industria textil de Camboya a la terminación del sistema de cupos?*

Como se menciona en el capítulo 9, el Tratado de Comercio Bilateral suscrito en 1999 entre Camboya y Estados Unidos contemplaba una disposición según la cual, siempre y cuando mejoraran las condiciones de trabajo, cada año aumentarían las exportaciones de confecciones de Camboya. Se comisionó a la OTI la preparación de un informe semestral con base en visitas a las fábricas y en entrevistas con los trabajadores y con los sindicatos, y su divulgación amplia.

Aunque esa disposición ayudó a efectuar la mejora gradual de las condiciones de trabajo en las fábricas de confecciones, con la terminación del sistema de cupos se han puesto en riesgo los avances logrados. Los gobiernos se pusieron de acuerdo en continuar hasta 2008 las inspecciones de la OTI pero, si esas inspecciones avalan las normas laborales, los empleadores ya no pueden contar con los incrementos de las exportaciones a Estados Unidos. Algunos son conscientes de que la observancia de las normas laborales es la única ventaja competitiva real que tienen, pero existen informes sobre el despido de dirigentes, la falta de cumplimiento de normas de salario mínimo y pago de trabajo extra y represión a manifestaciones de protesta. Supuestamente, los empleadores están utilizando la amenaza de la competencia despiadada de China para recortar los salarios y los beneficios. Pero alguien vigila a los empleadores: en la industria ha nacido un movimiento sindical independiente y cada vez se hace más complejo el seguimiento de la OIT. Ahora, las personas a cargo del seguimiento utilizan computadores portátiles para transmitir los hallazgos resultantes de las visitas que hacen a las fábricas, permitiendo así la presentación oportuna de informes. Si se deterioran las condiciones de trabajo, lo sabrán los activistas, investigadores, sindicatos y, sobre todo, los consumidores. Una pregunta pendiente de respuesta es saber si esa presión será suficiente para garantizar la observancia de normas laborales.

Fuente: Confederación Internacional de Sindicatos de Comercio Libre (2005), *Washington Post* (2004).

Las patentes surgen del deseo legítimo de ofrecer incentivos por la creación de conocimientos y cubrir los costos de desarrollar nuevos conocimientos. Durante el tiempo de vigencia de la patente no se puede copiar un medicamento u otra innovación patentada, por tanto los creadores detentan una posición de monopolio y pueden cobrar precios más elevados. Por tanto, ampliar a países en desarrollo la protección de patentes puede aumentar las utilidades totales al permitir que las compañías obtengan esas utilidades en países pobres —y cambia la distribución de la financiación de I&D, con los países pobres soportando una proporción mayor. Sin embargo, la preocupación que los DPI restrinjan el acceso a nuevas tecnologías, debe equilibrar la protección de esos derechos. Haciendo que las innovaciones sean más costosas y más difíciles de copiar, las patentes limitan el acceso a ellas. En los países en desarrollo existe gran preocupación sobre la disponibilidad de varias innovaciones, entre ellas, semillas y medicamentos patentados. Los medicamentos antirretrovirales para luchar contra el SIDA representan un caso específico (recuadro 10.5).

Como ejemplo de los aspectos más amplios, se analizan con mayor detenimiento las patentes farmacéuticas. Chaudhuri, Goldberg y Jia (2004) calculan que a la economía de India, no ceñirse a las normas internacionales de protección de patentes, le significaron ganancias del orden de US\$450 millones, US\$400 millones de las cuales fueron ganancia para los consumidores y el resto fueron utilidades de productores internos. Para los productores extranjeros, las pérdidas de utilidades fueron de apenas US\$53 millones anuales, más o menos. El estudio hace hincapié en el hecho importante que no son muy cuantiosas las utilidades que las compañías farmacéuticas podrían ganar en países pobres. Lanjouw y Jack (2004) calculan que, para las utilidades de las compañías, ampliar a veinte años la protección de patentes en países en desarrollo sería equivalente a ampliar por dos semanas la protección de patentes en países industrializados.

Existe una solución que, sin socavar la eficiencia, llevaría a una oferta más equitativa: dondequiera ya exista el apoyo de los mercados de países ricos al costo de las investigaciones, a los países pobres se les podría permitir producir o importar sustitutos genéricos más baratos, a un costo no significativo ni para los países ricos ni para las empresas que realizan la investigación (véase al final del presente capítulo el punto focal 7 sobre acceso a los medicamentos).

Como sucede con toda la ley internacional, las normas existentes de protección de los DPI son el resultado de negociaciones complejas. TRIPS —el cual fue redactado básicamente por abogados del sector industrial<sup>26</sup>— hace parte del convenio que creó la OMC, un acuerdo multifacético que incluyó el Convenio Multifibra y otras estipulaciones que consideraron beneficiosas los países en desarrollo. Muchos convenios bilaterales de libre comercio (como los acuerdos recientes entre Estados Unidos y Chile, Jordania, Marruecos, Singapur, Vietnam y otros) incluyen normas todavía más severas de protección de los DPI que las de TRIPS, como la de otorgar extensiones de patentes sobre los productos farmacéuticos y tipos específicos de protección de datos de pruebas clínicas presentados para obtener la aprobación para su comercialización. Por lo general, los países firmantes de estas convenciones aceptaron estas normas a cambio de acceso preferencial de sus productos a los mercados de Estados Unidos.

Sin embargo, resulta difícil aducir que estaba nivelado el terreno de juego para las partes de todos estos convenios bilaterales y multilaterales. En general, los países pobres se encuentran en situación de desventaja frente a las negociaciones. Por ejemplo, el acceso preferencial que obtienen a través de convenios bilaterales de comercio se resquebraja cuandoquiera que Estados Unidos reduce los aranceles y los cupos restantes en

### RECUADRO 10.5 *Ampliar en Sudáfrica el acceso a medicamentos antirretrovirales*

En 1997, en respuesta a la creciente crisis del SIDA y en un intento por garantizar el suministro de medicamentos más asequibles a todos los sudafricanos, el gobierno de Sudáfrica enmendó la Ley de 1965 de Control de Medicamentos y Sustancias Relacionadas. La enmienda alentó a los farmacéutas a sustituir costosos medicamentos patentados por equivalentes genéricos más baratos, permitió la importación de medicamentos más baratos disponibles en el mercado en otros lugares (importaciones paralelas) e introdujo un sistema obligatorio de uso de licencia que permite producir medicamentos patentados a los competidores.

La Asociación de Fabricantes de Productos Farmacéuticos y 39 compañías productoras de medicamentos impugnaron ante el Tribunal Supremo de Pretoria la legislación oficial, alegando varios motivos, entre ellos que la Ley era violatoria de las obligaciones de Sudáfrica al tenor de TRIPS. La Campaña de Acción a favor del Tratamiento (TAC) y un sindicato de trabajadores, COSATU, apoyaron ante el tribunal la defensa del gobierno, asegurando que la legislación era válida en cuanto la misma constituía la obligación positiva del gobierno de cumplir con el deber de proteger el derecho a la salud. Como resultado de la presión y de la atención pública, es posible que la Asociación de Fabricantes de Productos Farmacéuticos y las compañías productoras de medicamentos hayan retirado la demanda. El resultado indirecto fue la baja del precio de los medicamentos

antirretrovirales de cerca de 4.000 rand mensuales a 1.999 rand mensuales.

Otros procesos legales (que no involucraban a los TRIPS) ayudaron a ampliar el acceso a medicamentos antirretrovirales. En 2002, un grupo de querellantes, entre ellos TAC, inició un proceso legal ante la Comisión de Competencia de Sudáfrica contra GlaxoSmithKline y Boehringer Ingelheim. En el fallo de octubre de 2004, la comisión determinó que las dos empresas se habían comprometido en la fijación de precios excesivos de antirretrovirales patentados y, a cambio de pagos de regalías, se habían rehusado a permitir la producción genérica de los medicamentos, acciones que, según el fallo de la Comisión, eran violatorias de la Ley de Competencias de Sudáfrica. Para evitar que el proceso fuera trasladado a una instancia legal superior, las compañías aceptaron un acuerdo de conciliación el cual incluía la producción de genéricos.

TAC también intentó obligar al gobierno nacional y a los gobiernos provinciales a suministrar a todas las mujeres embarazadas medicamentos antirretrovirales para evitar la transmisión del VIH de las madres a los hijos; el impacto de las políticas oficiales existentes fue el de hacer que el medicamento Nevirapine dejara de estar disponible en centros públicos de atención en salud diferentes a los diez, o más, sitios piloto que existían. Después de que TAC se aseguró de obtener una decisión exitosa, el gobierno apeló a la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional declaró que la Constitución de Sudáfrica exigía que, dentro de los recursos disponibles, el gobierno de Sudáfrica creara un programa integral y coordinado para hacer realidad los derechos al acceso a los servicios de salud de las mujeres embarazadas y de los recién nacidos para combatir la transmisión de madre a hijo del VIH. La Corte consideró injustificadas las políticas del Estado de restringir a unos pocos lugares de prueba la disponibilidad de medicamentos antirretrovirales y de servicios relacionados para impedir la transmisión de madre a hijo del VIH y ordenó al gobierno rectificar la situación tomando medidas razonables para facilitar la disponibilidad y el uso de medicamentos antirretrovirales en todas las instalaciones de salud públicas.

En 1998, TAC también hizo parte de una impugnación constitucional exitosa relacionada con la discriminación de auxiliares de vuelo portadores del VIH que trabajaban para la empresa aérea South African Airway. El fallo reforzó los derechos a la igualdad de la gente con VIH. Estas impugnaciones legales tuvieron impactos indirectos muy importantes, sentando precedentes pioneros, acrecentando la conciencia judicial sobre las obligaciones con los derechos humanos y aumentando la sensibilidad pública frente a esos derechos.

Fuentes: Decker y otros (2005); Comisión de Competencia de Sudáfrica (2003).

negociaciones bilaterales o multilaterales, en tanto la protección de los DPI no se debilita en el tiempo.<sup>27</sup> Es más, son complejos los aspectos que hacen parte de la protección de los DPI y exigen competencias y capacidades que pueden solventar mejor los países ricos: con frecuencia con insumos de las empresas farmacéuticas. Si bien en la actualidad se han emprendido programas de construcción de capacidad para los países en desarrollo, se tiene la percepción de que por lo menos algunos de los organismos responsables son sesgados (como WIPO y las oficinas de patentes de países desarrollados). Tan inequitativo como pueda ser TRIPS, todavía continúa proporcionando una norma aceptada en el ámbito internacional, sometida a escrutinio y estudio detenidos, lo cual hace en verdad mucho más difícil que los países ricos obtengan un trato favorable en convenios bilaterales.

Otra ventaja de las sesiones de negociación según la OMC es que esas sesiones ofrecen eventos clave para movilizar la opinión pública. La Declaración sobre el Acuerdo TRIPS y Salud Pública, adoptada en 2001 en Doha, es ejemplo de la forma de lograr resultados positivos dentro del proceso de la OMC. La Declaración afirma la primacía de preocupaciones de salud pública sobre la protección de los DPI. Tres acuerdos bilaterales posteriores de Estados Unidos son: memorandos adicionales sobre salud pública que afirman la comprensión por parte de los firmantes de que la protección de los DPI no afecta la capacidad de los firmantes de "proteger la salud pública fomentando los medicamentos para todos".<sup>28</sup> Cuando a las negociaciones se las aleja del centro de atención, como lograron hacerlo las compañías farmacéuticas con el otorgamiento de licencias a medicamentos, al tenor del Acuerdo Marco de Doha para el Desarrollo de la Agenda, de julio de 2004, se hace más

difícil hacer seguimiento a los avances y hacer campaña. De modo que, es probable, las negociaciones multilaterales dentro de la OMC, que se llevan a cabo a la vista de todos los interesados, sean las más prometedoras en términos de la adopción de normas más equitativas.

### *Liberalización del mercado financiero*

En los noventa, el asombroso crecimiento de los flujos de capital a países en desarrollo trajo consigo muchas ventajas y retos. A los flujos a corto plazo de capital se les acusa a veces de aumentar la inestabilidad financiera en países con sistemas financieros inmaduros, sin al mismo tiempo reforzar el crecimiento. Alimentadas o reforzadas por la fuga de capital extranjero a corto plazo, crisis financieras han golpeado a casi todos los países que recibieron elevados montos de flujos de capital a corto plazo en los noventa: Argentina, Brasil, Indonesia, Corea, México, Rusia, Tailandia y Turquía.

Si bien, en la inestabilidad financiera juegan papel clave factores internos, lo cierto es que las normas globales también lo hacen. Por ejemplo, los mecanismos de restructuración de la deuda se ajustan a procesos informales: no se aceptó la propuesta del FMI de un Mecanismo Soberano de Reestructuración de la Deuda con el resultado que los acuerdos tienden a beneficiar a los prestamistas internacionales, a expensas de inversionistas y contribuyentes nacionales.<sup>29</sup>

En comparación con los flujos a corto plazo de capital, aunque por lo general se considera que es positivo el efecto de la inversión extranjera directa en los países receptores, ese efecto positivo sólo llega a unos cuantos países. En 2004, doce países, la mayor parte de ingreso medio (entre

ellos China e India), recibieron 84% de la IED a países en desarrollo, mientras los 150 y tantos países en desarrollo restantes casi no recibieron nada. África subsahariana sólo recibió 5,3% de la IED.<sup>30</sup> Factores internos juegan también papel clave en el destino final de la IED pero, una vez más, las normas globales intervienen en los resultados desiguales. Es posible que el Acuerdo de Capitales Basilea II, que establece los estándares de suficiencia de capital para los bancos, sobreestime el riesgo de que la banca otorgue empréstitos a países en desarrollo (en parte, en razón de que el Acuerdo hace caso omiso de los beneficios de diversificar los portafolios entre países), aumentando así el costo y reduciendo el acceso a capital externo, además de acrecentar la proclividad de los empréstitos y, posiblemente, creando mayor volatilidad.<sup>31</sup> Para los países en desarrollo también resultan costosas las nuevas normas que van surgiendo —entre ellas las que se han evaluado según los Informes sobre la Observancia de Normas y Códigos (ROSC), sistemas contables internacionales y los 25 Principios Fundamentales para la Supervisión Bancaria— y tal vez no sean apropiadas para el grado de desarrollo de esos países.

*Fijación de normas en mercados financieros globales.* Instituciones a las que no pertenecen los países en desarrollo son las que formulan algunas de las principales normas que rigen los mercados financieros globales. El Foro para la Estabilidad Financiera, creado en 1999 para fomentar la estabilidad financiera global, reúne a altos representantes de bancos centrales y a autoridades de control de Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Japón, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. El Instituto para la Financiación Internacional, grupo consultivo de los bancos internacionales más importantes, radicado en Washington, es el interlocutor principal del Foro en el desarrollo del Acuerdo. Ni el Foro para la Estabilidad Financiera ni el Comité de Basilea pueden representar legítimamente los intereses de países en desarrollo.<sup>32</sup> Otras normas diversas, que formulan organismos parcialmente privados (como la Junta Internacional de Sistemas Contables), se basan en prácticas contables de Estados Unidos y la Unión Europea. Para garantizar que los resultados sean más favorables para los países en desarrollo, sería de desear una mayor participación y capacidad de expresión de los mismos en los organismos encargados de fijar las normas.

### *Rectificar desigualdades pasadas y presentes en el uso de los recursos naturales*

Otro campo importante en el cual las fallas del mercado y el poder desigual crean como por arte de magia desigualdades aún mayores es el aprovechamiento de los recursos naturales. El aprovechamiento de los recursos naturales tiene un sesgo en extremo marcado a favor de los países en desarrollo y es supremamente inequitativo. Sin innovaciones tecnológicas importantes, se podrían agotar varios recursos clave, como el petróleo, antes de que los pobres del mundo tengan la oportunidad de alcanzar niveles de vida comparables al que hoy disfrutan los ciudadanos de los países industrializados. Es más, el calentamiento global amenaza con destruir los medios de vida de las personas que habitan zonas costeras bajas, islas pequeñas y regiones semiáridas. Aún así, la gente a la que posiblemente afectarían estos cambios (los ciudadanos del mañana y muchos de los pobres de hoy) no tienen virtualmente participación alguna en la fijación de las normas.

La comunidad internacional ha comenzado a tomar medidas para manejar los recursos naturales de manera más equitativa. Algunos instrumentos legales internacionales, como la Convención de 1982 de la

Ley del Mar, consideran el concepto de justicia distributiva, analizado antes, adoptando un enfoque según el cual, más allá de la jurisdicción nacional, el fondo del mar y el lecho marino se clasifican como bienes comunes de la humanidad y están sometidos a un sistema de participación equitativa de los beneficios económicos que se deriven de las actividades que se lleven a cabo en estas zonas.

La Convención Marco de 1992 de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, de 1997, constituyen avances fundamentales en el resarcimiento de las desigualdades en el aprovechamiento de los recursos globales. El Protocolo se estructura para considerar el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” entre países industrializados y países en desarrollo. Acepta que las naciones industrializadas son responsables del mayor volumen de emisiones de gases de invernadero a la atmósfera, ocasionando la mayor parte de los daños, e impone mayores exigencias a esos países. El Protocolo estipula compromisos vinculantes cuantificados para que los países industrializados reduzcan las emisiones de gases de invernadero para 2008-2012, aceptando que el acuerdo incluiría la reducción de emisiones por parte de los países en desarrollo poco después de 2012.

El conjunto único de disposiciones que permiten que las naciones industrializadas cumplan sus compromisos por medio de acciones no solamente dentro de sus fronteras sino también fuera de ellas, representa un aspecto importante del Protocolo de Kyoto. Una de esas disposiciones: el Mecanismo para el Desarrollo Limpio, ayuda a resolver la desigualdad percibida de las obligaciones y de los costos de cumplimiento. Permite que los países industrializados compren “créditos” de reducción de emisiones resultantes de actividades que reducen las emisiones de gases de invernadero en países en desarrollo y apliquen esos créditos a las obligaciones que tienen al tenor del Protocolo. Por tanto, ayuda a los países industrializados a cumplir con mayor eficiencia de costos los compromisos según el Protocolo de Kyoto y, a través de mayores inversiones en tecnologías más limpias y eficientes, así como de proyectos de silvicultura, fomenta el desarrollo sostenible de los países en desarrollo.

Otro aspecto es la equidad de los procesos. En las negociaciones del Protocolo de Kyoto, como casi todas las negociaciones de tratados globales, las naciones industrializadas gozan de mayor poder en la mesa de negociaciones. Para muchos países en desarrollo, su poder de negociación se ha visto menoscabado por el desequilibrio de conocimientos técnicos especializados, la falta de respaldo público adecuado a estas cuestiones y los problemas de conformar coaliciones debido a la diversidad de intereses.

Estados Unidos, el mayor emisor de gases de invernadero, ha anunciado su decisión de no suscribir el Protocolo de Kyoto, disminuyendo de manera significativa la eficacia del Protocolo. Desde la entrada en vigencia del Protocolo, en febrero de 2005, Estados Unidos se ha convertido en mero observador en las Reuniones de las Partes del Protocolo; sin embargo, y debido al volumen de las emisiones de este país, las demás partes no van a querer hacer caso omiso de los intereses de Estados Unidos.<sup>33</sup>

Ingrediente importante del uso más equitativo de los recursos globales es el acceso equitativo a la información. La Convención de las Naciones Unidas y ECE sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (la Convención AARHUS) se relaciona con la participación pública en la gestión ambiental y el acceso a la información sobre aspectos ambientales. La Convención, adoptada en 1998 y vigente a partir de 2001 en 35 países, otorga a los ciudadanos el derecho de imponer obligaciones a las autoridades públicas y a los firmantes de convenciones internacionales sobre el medio ambiente, entre ellas la divulgación de información,

el acceso a la información, la participación pública en el proceso decisorio ambiental y el acceso a la justicia. Se ha creado un Comité de Cumplimiento de la Convención, ante el cual los ciudadanos y las ONG pueden presentar denuncias de no-cumplimiento.

### Proporcionar ayuda para el desarrollo con el fin de colaborar en la construcción de dotaciones

Cuando les dan forma a las desigualdades globales, normas y procesos interactúan con dotaciones desiguales. Aun si se llevaran a cabo todas las reformas que se plantean en las secciones anteriores, muchos países pobres continuarán siendo incapaces de participar en los mercados globales debido a las limitadas dotaciones en términos de competencias, capital, infraestructura, conocimientos e ideas de que disponen. Para la construcción de dotaciones es de primordial importancia la acción a través de inversiones públicas y privadas en infraestructura y en otros sectores. ¿Puede la ayuda respaldar la acción interna?

#### *Asistencia mejor para el desarrollo*

Desde la perspectiva de la equidad, las principales funciones de la ayuda son las de ayudar a los países a construir las dotaciones de quienes son pobres en recursos, no por culpa propia, por lo general, y evitar las privaciones extremas (las que, hasta cierta medida, justifican el uso de la ayuda para apoyar el consumo actual). El enfoque en la construcción de dotaciones implica que importan tanto el volumen de la ayuda como su efectividad.

**Reforzar la efectividad de la ayuda.** Cuando la meta es la de lograr la igualdad de oportunidades para los pobres, resulta crucial la efectividad de la ayuda. No sirve la ayuda que sustenta la corrupción o proyectos marginales, o que se utiliza para aumentar los recursos al alcance de los ricos. De las modalidades de prestación de la ayuda depende en grado máximo la efectividad de la misma así como de la transparencia de los procesos internos políticos. Birdsall (2004) cita siete “pecados capitales”: impaciencia con la creación de instituciones, no lograr retirarse, no lograr evaluar, pretender que participación equivale a propiedad, no lograr cooperar, financiación mezquina e inestable y financiación insuficiente de programas regionales y globales —además de condicionar la ayuda al empleo de consultores y de empresas del país donante y asignarla según prioridades políticas. Las restricciones políticas y de incentivos que enfrentan los donantes son las causas de prácticas existentes de planeación y prestación de la ayuda, de modo que el cambio es difícil y lento. Sin embargo, son prometedoras algunas orientaciones actuales: poner el énfasis en los resultados (entre ellos hacer seguimiento a indicadores de acciones de intermediación y resultados finales relacionados con los ODM), apartarse de la condicionalidad *ex ante* y dar un viraje gradual de donantes a países en el plano del diseño y de la gestión. La Comisión del Reino Unido para África (2005) recomendaba un viraje importante de la condicionalidad *ex ante* hacia una nueva alianza en la cual continúen trabajando los países africanos para mejorar la gobernabilidad y la responsabilidad y los donantes entreguen más ayuda, a menor costo y más predecible. Niveles elevados de ayuda reducen la necesidad de esfuerzos fiscales internos, los cuales han servido a lo largo de la historia para fortalecer la responsabilidad general de los gobiernos y la demanda de los ciudadanos de servicios de calidad, de modo que es necesario prestar atención especial a la recaudación de rentas.<sup>34</sup> Un instrumento clave, aunque imperfecto, es la formulación de estrategias de reducción de la pobreza, con el fin de dar un vuelco a procesos dirigidos a país, con mayor participación y vigilancia de la forma en que se gastan los recursos públicos.

Los Estados frágiles plantean un reto particular. La estabilización y el mantenimiento de la paz se deben complementar con esfuerzos para construir instituciones del Estado y la legitimidad del mismo. El cronograma de las mediaciones es importante: se dispone de evidencia en el sentido que un primer paso útil pueden ser las inversiones confinadas a largo plazo en desarrollo de capital humano y trabajar con ONG y el sector privado. Parece que la ayuda es más eficaz una vez han despegado las reformas, y puede servir para sentar las bases de mediaciones de inversión de capital y prestación de servicios.<sup>35</sup>

Cuando, sin la menor duda, los procesos políticos internos son inequitativos y corruptos, los donantes pueden intentar respaldar las acciones tendientes a la recolección y la asignación más equitativas de las rentas; la descentralización a instancias inferiores del gobierno, las cuales puedan impugnar el control central; y el fortalecimiento de organizaciones de base comunitaria, los medios, y el empresariado interno, los cuales pueden ayudar a crear una clase media con voz y participación en gobernabilidad mejorada.

**Mejorar la asignación de la ayuda.** También es importante la distribución de la ayuda. El debate sobre criterios de asignación de la ayuda es cada vez más intenso en años recientes. Burnside y Dollar (2000) y Collier y Dollar (2001, 2002) determinaron que, para reducir la pobreza, la ayuda es más eficaz si se asignaba a países que se ajustaban a políticas adecuadas y contaban con buenas instituciones. Según su fórmula, los autores calculaban que la reasignación entre países de la ayuda real suministrada en 1996 para lograr la mayor reducción posible de la pobreza, habría significado redirigir la ayuda a aproximadamente veinte países en vez de los sesenta países considerados en un principio, y el doble de personas habría salido de la pobreza.<sup>36</sup>

Hansen y Tarp (2001) y otros cuestionan los hallazgos de los autores, aduciendo que el análisis que hacen no tiene en cuenta las condiciones de los países y no es sólido para especificaciones diferentes. Si la eficacia de la ayuda varía de un país a otro no por causa de las políticas sino como resultado de circunstancias diferentes de país, como el clima, una norma diferente de asignación de la ayuda obtendría el máximo impacto de la ayuda extranjera en la pobreza.<sup>37</sup> Cogneau y Naudet (2004) señalaron otra norma para la asignación de la ayuda, demostrando la posibilidad de obtener ganancias en la reducción de la pobreza similares a las que obtuvieron Collier y Dollar, si la ayuda se dirigía a países con mayores desventajas estructurales (geográficas, históricas o económicas, según se analiza en el capítulo 3). La asignación resultante diseminaría más equitativamente el riesgo de pobreza entre toda la población del mundo, reduciendo al mismo tiempo la pobreza global casi tanto como la asignación que proponen Collier y Dollar.

En resumen, la perspectiva de equidad indica que es probable que un enfoque que no tenga en cuenta las circunstancias de un país, haga caso omiso de información importante sobre la necesidad. Pero un enfoque que haga caso omiso de la efectividad de la ayuda no significa mayores oportunidades. Para que la ayuda pueda hacer un aporte a mayor igualdad de las oportunidades entre todas las personas del mundo, su objetivo debe ser allí donde es mayor la probabilidad de que la ayuda llegue en realidad a aquellos con las oportunidades más limitadas: los más pobres de los pobres, en términos de oportunidad. Es obvio que ello depende del nivel de privación y de pobreza de cada país y de la capacidad del gobierno de ese país y de su compromiso político para llevar la ayuda allí, adonde debe llegar y a quien debe llegar. Pero se necesita mayor investigación para poder comprender plenamente los mecanismos responsables.



En la práctica, investigaciones recientes indicaban que, en efecto, parecía que muchos donantes dependían tanto de políticas adecuadas como de malas condiciones iniciales. Un estudio de Dollar y Levin (2004) de cuarenta organismos de donantes, determinó que la ayuda se correlacionaba de manera positiva con la medida de políticas adecuadas y con el PIB per cápita, y los organismos de donantes con la mayor concentración en políticas adecuadas también dirigían la ayuda a países pobres. Sin embargo, algunos Estados frágiles (“los huérfanos de la ayuda”) reciben menos ayuda que la que proyectan la fortaleza de las políticas y de las instituciones de esos países, en gran parte debido a los flujos desproporcionadamente bajos de los donantes bilaterales, en tanto otros países (“los amados de la ayuda”) recibían más.<sup>38</sup>

**Incrementar los niveles de ayuda.** Si importan los niveles de ayuda, condicionados a su efectividad y distribución. Entre 1990 y 2001 disminuyó el volumen de la ayuda, tanto como la participación del ingreso nacional bruto (INB) de países ricos como en términos nominales. En reuniones internacionales recientes han resonado fuerte y claro los llamados a favor de más ayuda para ayudar a que los países logren los ODM. En la Reunión Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, los países ricos se comprometieron a aumentar de manera significativa los flujos de ayuda. En efecto, en 2002-04, aumentaron muchísimo los flujos netos de ayuda en términos nominales y reales, alcanzando la cifra de US\$78 mil millones.<sup>39</sup> Tres factores principales sustentaron esos incrementos: el crecimiento continuo de los subsidios bilaterales (pero con una proporción elevada asignada a cooperación técnica, perdón de la deuda, auxilio de emergencias y de desastres, y costos administrativos): la oferta de ayuda por parte de Estados Unidos para la reconstrucción de Afganistán y de Irak (en US\$2004, US\$0.8 mil millones para Afganistán y US\$2.9 mil millones para Irak); y la depreciación del dólar de Estados Unidos. En tanto, en 1993, se registró un incremento pequeño de la nueva ayuda para el desarrollo a África subsahariana, aun después de tener en cuenta el alivio de la deuda y la ayuda de emergencia, en 2004 los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) recibieron menos en términos reales que el año anterior. Por el lado positivo, hace poco, la Asociación Internacional para el Desarrollo, el organismo de empréstitos blandos del Banco Mundial, recibió un reabastecimiento para 2006-08, el cual es por lo menos 25% superior al anterior y representa la financiación más grande en veinte años.

No obstante los anteriores incrementos recientes, los flujos de ayuda continúan siendo pequeños y no solamente en relación con las necesidades sino en comparación con el desarrollo humano interno y con los programas de redes de seguridad que tienen por finalidad hacer iguales las oportunidades y garantizar que no habrá privaciones. Por lo general, este tipo de programas responde por más de 10% del PIB de los países donantes. En comparación, en 2003, la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) apenas ascendió a 0,25% del PNB de los países donantes. Sólo Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia cumplieron el objetivo de las Naciones Unidas de ofrecer AOD igual o superior al 0,7% del PNB. Muchos países no han comenzado a cumplir los compromisos que adquirieron en Monterrey (cuadro 10.1).

En comparación con otros usos de los recursos públicos, la ayuda también es poca. Por ejemplo, en 2002, los subsidios agrícolas fueron cinco veces mayores que la ayuda. Los subsidios de Japón, la Unión Europea y Estados Unidos fueron de 1,4%, 1,3% y 0,9% respectivamente del PIB y la ayuda fue de 0,23%, 0,35% y 0,9% del PIB (gráfico 10.2). Los países ricos deben cumplir los compromisos que adquirieron en Monterrey: si sólo lo hicieran, significaría una suma adicional de ayuda

para al desarrollo cercana a US\$18 mil millones para 2006. Y los países podrían establecer objetivos intermedios para 2010 con el fin de lograr mayores avances hacia el cumplimiento de la meta de 0,7%. No obstante, y una vez más, antes que reforzar la equidad, la mayor ayuda que se utiliza mal apoya gobiernos corruptos o socava la responsabilidad interna que puede obstaculizarla.

### *Mayor alivio de la deuda*

Los pagos de la deuda no deben amenazar la ayuda. La deuda multilateral, la mayor proporción de la deuda para los PPME, es el resultado de empréstitos que los países recibieron en los ochenta, y los empréstitos nuevos, en tanto otorgados bajo condiciones más favorables, continúan haciendo más onerosa la carga de la deuda. Quienes apoyan el alivio de la deuda aducen que los pagos a la deuda desvían recursos escasos del gasto en salud y en educación y en otros sectores que favorecen a los pobres.

En los últimos diez años se observan ciertos avances. El alivio de la deuda no hacía parte de la agenda de las organizaciones internacionales en 1995. En parte, ello se debía a problemas de financiación y, en parte, a preocupaciones de crear un riesgo moral (si se perdonan las deudas, los gobiernos de los países prestatarios pueden llegar a creer que en realidad no tienen que pagarlas). Gracias a la fuerte movilización popular en los países ricos, a estudios concienzudos sobre el impacto de la deuda y al liderazgo comprometido en algunos países ricos y en el Banco Mundial, se emprendió la Iniciativa PPMI y luego se expandió el alcance de la misma. En marzo de 2005, 27 países recibieron un alivio de la deuda que en el tiempo se esperaba que ascendiera a US\$54 mil millones: un incremento de US\$34 mil millones de finales de 2000. Ha disminuido a 15%, la mitad aproximadamente, la relación del servicio de la deuda a las exportaciones de PPMI. Se calcula que los gastos de reducción de la pobreza en los 27 países que reciben ayuda para PPME han aumentado de 6,4% del PIB en 1999 a 7,9% del PIB en 2003.

Aun así, muchos países continúan soportando la carga insostenible de la deuda y es necesario hacer mucho más. Representan pasos importantes los acuerdos de octubre de 2004 tendientes a ampliar el alcance de la Iniciativa PPMI y de junio de 2005 de otorgar la cancelación de la totalidad de la deuda al Banco Africano para el Desarrollo, al FMI y al Banco Mundial.<sup>40</sup> Además de lo anterior, cualquier alivio posterior de la deuda debe ser en verdad adicional, no el sustituto de más ayuda. Así mismo, con el objeto de evitar el crecimiento de deuda insostenible en el futuro, el análisis detenido de los problemas de sostenibilidad de la deuda debe acompañar cualquier alivio de la misma, incluso aumentado los subsidios para países de muy bajo ingreso.

### *Mecanismos innovadores para financiar la ayuda para el desarrollo.*

Actualmente se estudian diversos mecanismos innovadores para ampliar la ayuda para el desarrollo, entre ellos, la Facilidad Internacional de Financiación (IFF), impuestos globales y aportes voluntarios. La IFF haría que la ayuda futura estuviese lista para uso inmediato (ayuda asignada desde el principio) y posiblemente reduciría la volatilidad. Considerando los contextos contables y legislativos se trata de una opción para algunos donantes, Francia y Reino Unido, pero no para otros, quienes no podrían asumir compromisos a largo plazo o considerar esos compromisos por fuera del presupuesto. Aun si fuera factible, a corto plazo la IFF movilizaría la ayuda por fuera del presupuesto, pero de la única manera que extendería la financiación para el desarrollo sería aumentar los niveles globales de ayuda en vez de simplemente limitarse a reasignar la ayuda a futuro.

**Cuadro 10.1 AOD como participación del INB, 2002, 2003 y simulación para 2006**

País	AOD Neta 2003	AOD Neta 2004	AOD como % del PNB 2003	AOD como % del PNB 2004	AOD como % de simulación del PNB 2006
Austria	505	691	0,20	0,24	0,33
Bélgica	1.853	1.452	0,60	0,41	0,64
Dinamarca	1.748	2.025	0,84	0,84	0,83
Finlandia	558	655	0,35	0,35	0,41
Francia	7.253	8.475	0,41	0,42	0,47
Alemania	6.784	7.497	0,28	0,28	0,33
Grecia	362	464	0,21	0,23	0,33
Irlanda	504	586	0,39	0,39	0,61
Italia	2.433	2.484	0,17	0,15	0,33
Luxemburgo	194	241	0,81	0,85	0,87
Países Bajos	3.981	4.235	0,80	0,74	0,80
Portugal	320	1.028	0,22	0,63	0,33
España	1.961	2.547	0,23	0,26	0,33
Suecia	2.400	2.704	0,79	0,77	1,00
Reino Unido	6.282	7.836	0,34	0,36	0,42
<b>Miembros de la UE, total</b>	<b>37.139</b>	<b>42.920</b>	<b>0,35</b>	<b>0,36</b>	<b>0,44</b>
Australia	1.219	1.465	0,25	0,25	0,26
Canadá	2.031	2.537	0,24	0,26	0,27
Japón	8.880	8.859	0,20	0,19	0,22
Nueva Zelanda	165	210	0,23	0,23	0,26
Noruega	2.042	2.200	0,92	0,87	1,00
Suiza	1.299	1.379	0,39	0,37	0,38
Estados Unidos	16.254	18.999	0,15	0,16	0,19
<b>Miembros del CAD, total</b>	<b>69.029</b>	<b>78.569</b>	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	<b>0,30</b>

Fuente: OCDE-CAD (2004).

Nota: CAD = Comité de Ayuda para el Desarrollo; UE = Unión Europea; PNB = Producto nacional bruto; AOD = ayuda oficial para el desarrollo.

También se han planteado propuestas que involucran instrumentos tributarios globales, entre ellos el impuesto (Tobin) a movimientos a corto plazo del capital; impuestos relacionados con la contaminación; como el impuesto global al carbono, un impuesto internacional al combustible de aviación y un impuesto a la contaminación del mar; impuestos a la venta de armas y sobretasas a utilidades multinacionales y al impuesto al valor agregado o al impuesto de renta. Sería necesario evaluar las propuestas anteriores con base en las rentas que podrían generar, la eficiencia de esas rentas, la posibilidad de recaudarlas, la factibilidad y, por último, pero no menos importante, el impacto que tendrían en la igualdad.

Van en aumento las contribuciones voluntarias de personas, corporaciones, fundaciones privadas y ONG —otra fuente de ayuda para el desarrollo junto con la ayuda pública. Pero también es asunto de la ayuda privada la efectividad. Como se observó durante el tsunami que afectó a Asia en diciembre de 2004, la caridad privada se puede movilizar con mayor rapidez que los recursos públicos. Pero la cobertura de los medios puede influir en los aportes privados mucho más que las necesidades reales; fueron mucho menos generosos los aportes para el terremoto que golpeó a Irán en 2005, el cual pasó virtualmente inadvertido en las noticias. Más aún, la falta de coordinación, la fragmentación y los cuellos de botella de infraestructura —como vías en mal estado y falta de electricidad y de telecomunicaciones, carencias que por lo general es imposible resolver a través de la caridad privada— pueden llegar a demorar la eficacia de la ayuda. Además, es necesario garantizar que haya armonía con las estrategias del país receptor.

### Transiciones hacia mayor igualdad

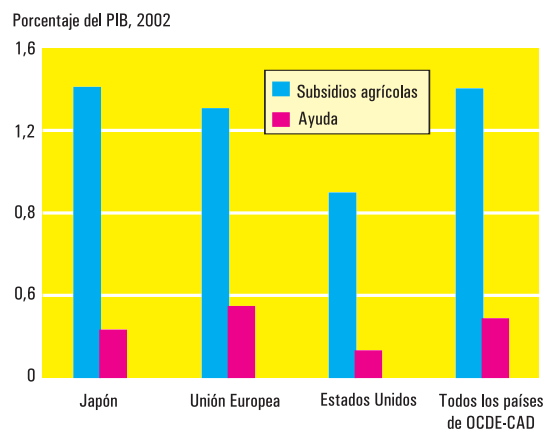
Los cambios en las políticas y en las instituciones globales que refuerzan la equidad surgen de la acción de los gobiernos y de coaliciones de go-

biernos: con frecuencia en foros internacionales, liderazgo informado y movilización popular, análisis e investigación de las políticas que inspiren alternativas y redes que divulguen esas alternativas. En la presente sección se examinan algunos ejemplos que ilustran los procesos de cambio, sin intentar hacerlo de manera integral o de evaluar el peso de factores individuales.

Entre los ejemplos se incluyen gobiernos de países industrializados que toman iniciativas unilaterales: como los países que ya han alcanzado el objetivo de 0,7% del PNB de ayuda para el desarrollo o que can-

**Gráfico 10.2 Más subsidios que ayuda**

Ayuda y subsidios agrícolas en relación con el PIB en países de OCDE-CAD



Fuente: OCDE-CAD (2004) y OCDE 2003).

celaron gran parte de la deuda que los países más pobres tenían con ellos— así como gobiernos que actúan de manea conjunta para conformar coaliciones para el cambio. En las negociaciones comerciales son cada vez más frecuentes esas coaliciones. En esas negociaciones, un grupo de países en desarrollo grandes (entre ellos Brasil, China e India) está a la vanguardia de propuestas de mayor liberalización comercial.

Acompañar de mecanismos de seguimiento a los llamados a favor del cambio es una forma de dar ímpetu a cambios de las políticas para reforzar la igualdad. El octavo ODM se relaciona con mayor oferta de ayuda y alivio de la deuda y con políticas comerciales más equitativas. Como parte de la Cumbre+5 del Milenio, en septiembre de 2005, se analizaron los avances en el cumplimiento de esta meta.

El Compromiso con el Índice de Desarrollo, bajo la dirección del Centro para el Desarrollo Global y la revista *Foreign Policy*, es una iniciativa más para hacer seguimiento a las políticas de los países ricos. El Índice analiza más indicadores que el octavo ODM, entre ellos medio ambiente, seguridad, inversión y tecnología (Centro para el Desarrollo Global 2004). En tanto surgen algunos interrogantes respecto de la metodología, en particular de totalizar puntajes en varios campos, el índice indica la forma en que a algunos países les va mejor que a otros en algunos campos —por ejemplo, a Noruega le va bien en ayuda pero mal en comercio; Suiza tiene un puntaje malo en comercio pero le va bien en medio ambiente; Estados Unidos tiene una calificación mala en medio ambiente pero, con Canadá, tiene las mejores políticas migratorias— y la manera en que todos los países tienen oportunidades considerables para mejorar sus propias políticas.

**Movilización ciudadana.** En años recientes ha crecido la movilización ciudadana, que combina tanto grupos de interés populares como de clase media de un país a otro. En algunos casos ha surgido un movimiento social internacional, una red o una alianza internacional tratando de influir en la agenda global. Ejemplo de ello lo constituye el lanzamiento en 1999 de la Iniciativa Mejorada de PPMI. Si bien, la Iniciativa PPMI original beneficiaba a algunos países, los avances eran lentos y hubo varios problemas. Para 1999, ya existía conciencia sobre muchos de esos problemas pero, como requería de mayor financiación una iniciativa más amplia tenía que reunir respaldo en países acreedores y en los comités ejecutivos del Banco Mundial y del FMI. La campaña del Jubileo de 2000, inspirada en la idea del Jubileo Cristiano, con una mezcla de sensibilización sobre los efectos nocivos de una deuda excesiva con un llamado al perdón de la deuda, movilizó a centenares de miles de personas en países como Alemania, Italia, Estados Unidos y Reino Unido. Los gobiernos de esos países mostraron interés y por último estuvieron de acuerdo en realizar algunas acciones, ampliar la Iniciativa PPMI y cancelar la deuda bilateral. Las campañas para reformar las políticas del Banco Mundial sobre pueblos indígenas, reasentamiento y otras salvaguardas, constituyen otros ejemplos de presión de organizaciones de la sociedad civil que producen cambios en las normas.

En el segundo conjunto de casos, las normas internacionales existen en el papel y los movimientos sociales las hacen efectivas volviéndolas visibles e insistiendo en su ejecución. Si bien, en muchas ocasiones, este proceso se da en el ámbito de país, involucra la interacción con cambios globales de normas y de políticas. Las iniciativas de comercio ético que se analizaron en secciones anteriores son movilizaciones ciudadanas para obligar al cumplimiento de leyes globales y locales. De manera análoga, el trabajo que han llevado a cabo movimientos indígenas, ONG y otros activistas ha garantizado el reconocimiento (en la práctica) del peso legal del Pacto 169 de la OIT en varios países. Como lo señala la expe-

riencia, la movilización ciudadana es más eficaz cuando construye coaliciones amplias entre países y grupos para el cambio.

No obstante, la movilización ciudadana también plantea riesgos. Aunque los movimientos de la sociedad civil pueden, en parte, contrarrestar canales formales inequitativos, se trata de mecanismos en extremo imperfectos de participación ciudadana y no queda claro el grado al cual esos canales son responsables. En los últimos años se han registrado casos de campañas de ONG con resultados negativos, como el retiro de donantes de proyectos de infraestructura y reasentamiento únicamente para que después los gobiernos sigan adelante de todas maneras sin ningún seguimiento internacional de las consecuencias sociales y ambientales.

**Análisis e investigación.** El análisis socioeconómico y las investigaciones en políticas también sirven para convertir en objetos del debate y la acción públicas al ámbito particular de la desigualdad. El análisis global de la discriminación de género y de las mujeres y niñas desaparecidas (recuadro 2.9) ha servido de acicate a la acción pública tendiente a reparar las desigualdades de género. De igual manera, el análisis *ex ante* y las investigaciones en política constituyen ingredientes esenciales de sustentación del diseño de las propuestas de las políticas. El enfoque de gran caudal de investigaciones recientes, entre ellas evaluaciones serias de impacto han sido las maneras eficientes y eficaces para alcanzar los ODM. Cuanto más grande sea el caudal de investigación que realicen los investigadores de países en desarrollo y se realice con esos investigadores, tanto mayores las probabilidades de que los resultados de esas investigaciones iluminen la formulación de las políticas.

En los intentos de cambio fallidos han estado ausentes algunos de estos elementos clave. Se realizan análisis e investigaciones de las políticas y se proponen soluciones técnicas; sin embargo, falta la voluntad política para llevarlos a cabo, debido a que los líderes políticos no asignan importancia a este asunto o no se conforman coaliciones que garanticen el apoyo suficiente. En otros casos, si bien es fuerte, la movilización popular carece de propuestas de reforma bien desarrolladas factibles de realizar. En verdad algunas campañas de ONG han tenido resultados negativos, como cuando las organizaciones internacionales han retirado su apoyo a proyectos que son objeto de crítica internacional únicamente para que después los gobiernos sigan adelante sin ningún seguimiento internacional de las salvaguardas sociales y ambientales.

**Organizaciones internacionales.** Las organizaciones financieras internacionales pueden ayudar a hacer realidad acciones mundiales a favor de la igualdad organizando las agendas y ofreciendo el punto focal de las negociaciones internacionales. Los mecanismos de resolución de conflictos y de observancia de que disponen esos organismos ayudan a garantizar la aplicación de las políticas que ellos mismos formulan. Sin embargo, la estructura de gobernabilidad del Banco Mundial y del FMI no ha evolucionado al unísono de las mayores dimensiones y funciones de los nuevos mercados y de los naciendo países en desarrollo y en transición en la economía mundial. Es más, en los procesos decisivos de esos organismos, cumplen una función limitada los países pequeños de ingreso bajo. Los gobiernos de países industrializados cuentan con la mayoría de los votos en las juntas de directores del FMI y del Banco Mundial, y a más de cuarenta países africanos los representan dos directores ejecutivos.

Aunque con avances limitados, se han analizado varias opciones para reforzar la participación en el FMI y el Banco Mundial. En abril de 2005, los ministros del Grupo intergubernamental de Veinticuatro hizo un llamado vehemente a favor de la creación de una nueva fórmula de

cupo (los derechos de voto dependen de los cupos), lo cual otorgaría mayor peso para que las medidas del producto interno bruto se midieran en términos de la paridad del poder adquisitivo. Asimismo, para restablecer la participación original del poder total de votación de los países pequeños de ingreso bajo, los ministros señalaron la necesidad de aumentar los votos básicos y así fortalecer la participación de esos países.<sup>41</sup> Importancia capital reviste lograr avances para reforzar la expresión y la participación de los países en desarrollo en el proceso decisorio del Banco Mundial y del FMI para acrecentar la legitimidad de las instituciones financieras internacionales y reforzar la efectividad de esas instituciones para fomentar mayor equidad mundial. La Décimatercera Revisión General de los Cupos del FMI brinda una oportunidad única para avanzar en el estudio de aspectos de cupos, expresión y participación.

## Resumen

En resumen, el papel que pueden cumplir las acciones globales es clave para reparar las normas inequitativas y para ayudar a nivelar las dotaciones. Deben ser más equitativas las normas que rigen el mercado laboral, de productos, de ideas, de capital y el uso de los recursos naturales. Si bien es posible respaldar con la ayuda la acción interna para construir las dotaciones de los pobres, lo cierto es que no es posible si la ayuda se despilfarra, si la ayuda sirve para respaldar gobiernos corruptos o debilita la responsabilidad interna. En especial, los cambios requerirán de mayor responsabilidad en el ámbito global, con mayor representación de los intereses de los pobres en los órganos encargados de formular las normas.

## Equilibrar el acceso de los pobres del mundo a los medicamentos con iniciativas de innovación farmacéutica

¿Cuál es la manera más adecuada para ampliar en los países en desarrollo el acceso a los medicamentos, manteniendo al mismo tiempo incentivos para la investigación farmacéutica? Una solución posible conlleva la aceptación que los mercados de los medicamentos están lejos de ser uniformes y que para el acceso y para los incentivos importan tanto el carácter de las enfermedades como el ingreso de los países.

Aunque algunas enfermedades, como el paludismo, afectan a los países pobres sobre todo, ha sido muy escasa la inversión en I&D que se ha hecho en esas enfermedades y pocos los tratamientos disponibles. En los últimos años ha sido mucha la atención que se ha dedicado a la creación de los incentivos correctos y a la estructuración de la financiación para aumentar las inversiones en I&D en medicamentos para el tratamiento de enfermedades que asolan a los países en desarrollo, para las cuales el potencial comercial no ofrece estímulos suficientes.<sup>1</sup> Entre las iniciativas de las políticas se mencionan las siguientes:

- Aumentar la investigación a través de instituciones del sector público: por ejemplo, los programas que coordina el Instituto Nacional de Estados Unidos de Alergias y Enfermedades Contagiosas, el Programa Especial de la Organización Mundial de la Salud de Investigación y Capacitación en Enfermedades Tropicales y la Iniciativa sin fines de lucro de Medicamentos para Enfermedades Desatendidas, que auspicia *Medécins Sans Frontières*.
- Crear alianzas entre el sector público y el privado, como la Empresa en Participación para Medicinas contra el Paludismo y la Iniciativa de Vacunación contra el Paludismo, la Iniciativa Internacional de Vacunación contra el SIDA y la Alianza Global para el Desarrollo de Medicamentos para la Tuberculosis.
- Diseñar un compromiso de compra de nuevas vacunas ("AdvancedMarkets"). Con el auspicio de la Fundación Bill y Melinda Gates, se han sentado las bases para crear mercados, haciendo que los donantes se comprometan, por adelantado, a pagar parte del costo de una nueva vacuna, sin descubrir todavía, a un precio garantizado. Ello brindaría un incentivo a las empresas para invertir en este campo.<sup>2</sup> (En investigación agrícola pertinente a los países en desarrollo, se ha propuesto una iniciativa similar<sup>3</sup>).
- Desarrollar un enfoque abierto a la investigación temprana de enfermedades tropicales. La idea consiste en aprovechar los conocimientos especializados y los recursos de científicos de la academia, estudios, investigadores del sector público y de otros que, o bien por

altruismo o por curiosidad científica, estarían dispuestas a dedicar parte de su tiempo a investigar sobre enfermedades tropicales (algo similar a lo que sucede con *software* de origen abierto). Después, las pautas que surjan se podrían incorporar en alguno de los demás planes para las etapas siguientes del desarrollo y las pruebas clínicas.<sup>4</sup>

De por sí, ofrecer en los países pobres protección de patentes de medicamentos destinados en principio para los mercados de esos países, no generaría los incentivos suficientes debido a lo demasiado bajo del poder adquisitivo de esos países. Sin embargo, aun un incremento pequeño de los incentivos a la investigación con base en el mercado podría constituir parte útil de una estrategia más amplia para abordar el tratamiento de enfermedades específicas al mundo en desarrollo.

Otras enfermedades tienen incidencia global y mercados en el mundo entero y son causa de muerte y de incapacidad entre los pobres. En las regiones de mortalidad elevada en el mundo, se considera que la enfermedad cardiovascular es causa de una proporción mayor de la carga total de la enfermedad que la combinación del paludismo y de otras enfermedades tropicales.<sup>5</sup>

Si bien, en los países pobres muchas personas padecen de enfermedades globales, ellas representan una parte insignificante del mercado comercial. Según estimaciones, en la actualidad casi la mitad de la gente del mundo vive en países que, juntos, representan menos de 2% del gasto global en medicamentos para el tratamiento de la enfermedad cardiovascular.<sup>6</sup> Debido a la gran asimetría en los mercados, a muchos de los pobres se les podría permitir el acceso genérico a clases importantes de medicamentos sin ningún menoscabo a los incentivos a la investigación. El enfoque de presentación de solicitud de licencia en el extranjero que se describe a continuación constituye una manera factible de lograr el resultado que se menciona.

### Compromiso legalmente vinculante de no obligar al cumplimiento de los derechos de patente

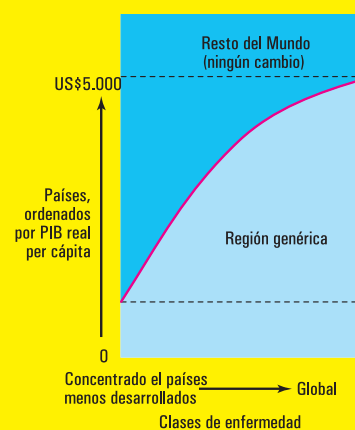
Las propuestas que se analizan en el presente contexto<sup>7</sup> obligarían a los inventores en los paí-

ses industrializados a asumir con sus propios gobiernos compromisos legalmente vinculantes en el sentido de no obligar al cumplimiento de los derechos de patente en determinados mercados de productos farmacéuticos. A estos mercados se les definiría como los que, en conjunto, representan la base, es decir, 2% de las ventas globales de medicamentos en cada clase de enfermedad (véase el gráfico a continuación).

A lo largo del eje horizontal del gráfico aparecen las clases de enfermedad, las cuales se relacionan así: a la izquierda aparecen las enfermedades que se concentran en los países pobres, y aquellas con una incidencia mundial aparecen hacia la derecha. A lo largo del eje vertical están los países ordenados según el ingreso per cápita. La zona blanca indica la "región genérica" que crearían las políticas. Las empresas podrían fabricar productos genéricos dentro de la región genérica y comercializarlos sin que del sistema de patentes surgiera ninguna complejidad política o de procedimiento. Cada año se volvería a determinar la región genérica con el fin de acoger los cambios en el ingreso y la evolución de los mercados.

Considerando que las enfermedades que aparecen en la izquierda se concentran más en países en desarrollo, el punto de corte de 2% de mercados globales se alcanza a niveles inferiores de PIB real per cápita. Tal vez parezca contrario a la intuición proponer una diferenciación de este

Región genérica propuesta



Fuente: Lanjouw (2004).

tipo, pero es precisamente para enfermedades que se concentran en los países en desarrollo que es posible que se requiera que incentivos para el desarrollo de producto provengan de las ventas en el mundo en desarrollo.

A los países más pobres que aparecen debajo de la raya punteada se les permitiría el uso de genéricos en todos los productos farmacéuticos. Los países que aparezcan más arriba de la raya, como India, tendrían una situación variada. En tanto se encuentren en la región genérica para enfermedades más globales, esos países quedarían en el entorno TRIPS de enfermedades que se concentran en el mundo en desarrollo. Las políticas no tienen efecto alguno para los mercados en la zona gris por encima de la raya curva. Permanecen inalterables tanto las responsabilidades como las flexibilidades de TRIPS.

El tamaño de la región genérica depende de dos parámetros: el nivel de ingreso tope (US\$5.000 en el presente contexto) y, lo más importante, el punto de corte (2% en el presente contexto).

La propuesta se ejecutaría haciendo que, como parte del proceso de obtener una licencia para presentar declaraciones de patentes en el extranjero (la declaración de licencia en el extranjero), los inventores de países industrializados asuman un compromiso legalmente vinculante con sus propios gobiernos de no obligar el cumplimiento de los derechos de patentes en la región genérica. Las empresas continuarían obteniendo

patentes dondequiera así lo deseen y, en el momento de solicitar una patente, no se necesitaría ninguna decisión relacionada con las políticas. En su lugar, las decisiones que tengan que ver con las políticas –sobre dónde obligar al cumplimiento de los derechos de patente– surgirían únicamente después del ingreso de los productos al mercado. Para garantizar la observancia, si el tenedor rompiera el compromiso y comenzara una acción de cumplimiento en alguno de los mercados prohibidos, el tenedor de la patente perdería el derecho a obligar al cumplimiento de la patente interna sobre el mismo producto.

Se necesitaría que la ejecución se coordine en todos los países industrializados que realizan actividades de investigación farmacéutica, entre ellos, Canadá, Europa, Japón y Estados Unidos, por lo menos. Las políticas necesitarían de legislación para enmendar la ley de patentes de cada país. Ello incluiría, en Estados Unidos y Reino Unido, agregar la declaración de un inventor a un proceso existente de presentación de solicitud de licencia en el extranjero; otros países tendrían que estipular en sus propias leyes una disposición de presentación de solicitud de licencia en el extranjero.<sup>8</sup> Una organización internacional podría encargarse de hacer la clasificación de países y clases de enfermedades y cada año se haría la revisión de esa clasificación.

A los países en desarrollo no se les exigiría emprender acciones para ejecutar las políticas que se mencionan. Continuarían con las acciones ten-

dientes a cumplir las obligaciones con el TRIPS y cualesquiera obligaciones de tratados bilaterales, en concordancia con los planes actuales de esos países. Desde el punto de vista de las patentes, a los países en la región genérica se les trataría como un solo país. La producción se podría concentrar en cualquier país y los medicamentos se podrían exportar a todos los demás países que conformen ese grupo, sin costo alguno asociado con las patentes ni con otorgamiento obligatorio de licencias.

De manera que, si cualquier país en la región genérica tuviera la capacidad de producir un medicamento determinado, entonces todos los demás países en la región podrían aprovechar la capacidad de producción de ese país. Lo anterior ayudaría a resolver el problema de que la mayoría de países pequeños no cuentan con la capacidad ni el tamaño del mercado para lograr convertir en una actividad viable la producción interna de medicamentos genéricos.

Las empresas se han mostrado dispuestas a asumir un compromiso voluntario en el sentido de no ejercer derechos de patente en los países más pobres. La propuesta de presentación de solicitud de licencia en el extranjero que se debate en el presente contexto, asumiría ese compromiso y lo convertiría en parte confiable del sistema global de normas.

*Fuente:* Lanjouw (2002, 2004).

# Epílogo

En el Informe se plantea que la equidad ocupa el lugar central en la interpretación de la experiencia del desarrollo y en el diseño de las políticas del desarrollo —y que, en el pensamiento contemporáneo, a ese lugar se le ha dado una interpretación errónea y se le ha subvalorado. No obstante, los autores del Informe no proponen un contexto nuevo más para el desarrollo. Por el contrario, reconocer la importancia de la equidad (es decir, la igualdad de oportunidades y el evitar la privación absoluta) implica la necesidad de integrar los enfoques existentes y de ampliarlos. Los autores buscan en el presente epílogo situar el análisis y los mensajes del Informe en el contexto de algunas de las principales corrientes contemporáneas de pensamiento y de acción en el desarrollo.

En la médula del discurso del desarrollo han existido durante los últimos treinta años cuatro tendencias amplias de pensamiento: la función central de los mercados como mecanismos de asignación de recursos, la importancia del desarrollo humano, el papel de las instituciones y un enfoque en el otorgamiento de poder.

El énfasis de la primera corriente se pone en la superioridad de los mercados sobre la planificación central como mecanismos amplios para asignar recursos y para determinar la evolución de la actividad económica. En la economía siempre ha existido la comprensión de este hecho; sin embargo, hubo una época cuando se trataba de una opinión minoritaria entre los economistas del desarrollo.<sup>1</sup> La situación dio un viraje definitivo en los ochenta, cuando primero India y luego China abandonaron el sistema de planificación central y hubo una comprensión más generalizada de la importancia de los incentivos para determinar el comportamiento individual (como consumidores, productores y reguladores). El punto lo subraya el posterior crecimiento acelerado y sostenido de esos dos países. En los noventa, la transición económica que siguió a la planificación central en los antiguos Estados comunistas de Europa oriental y Asia central disipó toda noción seria en el sentido que era posible el desarrollo sin mercados y sin el sector privado.

Aunque a veces al “Consenso de Washington” resultante se le interpreta como contrario al Estado, no se trata del mensaje principal que sobrevive a un análisis más medido. Por el contrario, justo como lo confirmaron los hechos de los noventa en el sentido que los mercados eran esenciales para el desarrollo, esos hechos también demostraron que los buenos gobiernos son fundamentales para los mercados operativos. Los mercados funcionan dentro de un contexto que lo determinan las instituciones y sólo funcionan tan bien como lo hagan esas instituciones. Por tanto, los mercados funcionan mejor cuando un Estado capaz mantiene el orden dentro del imperio de la ley, ofrece una normatividad eficaz, estabilidad macroeconómica y otros bienes públicos y corrige otras fallas del mercado.

La segunda corriente considera que el desarrollo humano es esencial para el proceso de desarrollo, a través de la expansión de las competen-

cias, el mejoramiento de la salud y la capacidad de todas las personas para participar de actividades sociales y económicas y de manejar los riesgos que enfrentan. Si bien el Desarrollo Humano<sup>2</sup> fue el eje del *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, año 1980, los organismos de las Naciones Unidas —en particular el PNUD en la serie de Informes sobre Desarrollo Humano (Naciones Unidas 2003)— asumieron la posición de vanguardia para poner esas preocupaciones en el centro de la agenda del desarrollo. La comunidad del desarrollo en su totalidad ha seguido (con plena justificación) el ejemplo de los organismos de las Naciones Unidas.

Para el Banco Mundial, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, año 1990, con la Pobreza<sup>3</sup> como tema central, teniendo como base estas dos primeras corrientes de pensamiento del desarrollo, marcó el comienzo de un proceso de muchos años para hacer de la reducción de la pobreza el objetivo dominante de la institución. El Informe de 1990 planteaba que la reducción de la pobreza requería una estrategia de dos partes: generación de empleo por medio de un crecimiento de base de mercado, y expansión del capital humano, sobre todo a través de la oferta de base amplia de servicios sociales.

Durante los noventa, ocuparon los primeros lugares de importancia la tercera y la cuarta corrientes de pensamiento. La tercera corriente hacía hincapié en la función de las “instituciones” en el desarrollo, con base tanto en las tendencias del pensamiento académico como de la práctica del desarrollo en muchas organizaciones. Esa tendencia era el reflejo de la aceptación en el sentido que los mercados, independientemente de su importancia, no funcionan en el vacío. Los mercados necesitan normas y la observancia institucional de esas normas. El énfasis en las instituciones asumió formas diversas: el enfoque en los costos de la corrupción; la preocupación más amplia con la gobernabilidad; el apoyo a la reforma judicial; y la mayor comprensión práctica de la necesidad de una normatividad bien diseñada, responsable y eficaz de los monopolios privatizados.

La cuarta tendencia buscaba otorgar poder a la gente para la cual se suponía que ocurría el desarrollo. Si la reducción de la pobreza es la meta central del desarrollo, los pobres deben tener muchísima participación en la decisión de las direcciones que deben tomar esas metas. Si el desarrollo necesita mercados y los mercados necesitan instituciones, debe haber claridad sobre la importancia de saber cómo se rigen esas instituciones. Si el poder ayuda a determinar los resultados de los procesos de mercado y de gobierno por igual, para el desarrollo debe ser importante la distribución de ese poder sobre la población. En términos prácticos, el objetivo del énfasis en el otorgamiento de poder ha sido la mayor participación de los pobres en proyectos que los afectan, mayor preocupación con la economía política del respaldo a las reformas e indagaciones sobre el papel de la cultura en el desarrollo.

El objetivo de varios *Informes sobre el Desarrollo Mundial* ha sido el de integrar la tercera y la cuarta corrientes de pensamiento: el Informe de

1997 sobre “El Estado en un mundo cambiante”,<sup>4</sup> el Informe de 2002 sobre “Instituciones para los mercados”<sup>5</sup> y, de manera emblemática, el Informe del milenio 2000/01 sobre “Ataque a la pobreza”.<sup>6</sup> El Informe de 2001 planteaba que la reducción de la pobreza exige la expansión de las oportunidades de los pobres (en particular a través del crecimiento orientado al mercado), el otorgamiento de poder a los pobres y medidas que ofrezcan seguridad para los pobres. La anterior síntesis se hizo realidad en el Banco Mundial en un Marco Estratégico para el desarrollo, compuesto por dos pilares: crear un clima de inversión sano y otorgar poder a los pobres.<sup>7</sup>

El primer pilar mezclaba las tendencias de pensamiento sobre la primacía de los mercados y sobre la centralidad de las instituciones. Aducía que la única manera en que los mercados podían producir los mejores resultados posibles para la inversión y el crecimiento era contando con instituciones de gobernabilidad que al mismo tiempo fueran eficaces y responsables. En el Informe de 2005 “Un mejor clima de inversión para todos”<sup>8</sup> se analizó este concepto.

Así mismo, la segunda columna fue una mezcla, si se la puede calificar así: al tratar de otorgar poder a los pobres —a quienes se les debe considerar como los sujetos dinamizadores del desarrollo, no como objetos pasivos del desarrollo— mezcló la teoría sobre el desarrollo humano, las instituciones y el otorgamiento de poder. En el Informe de 2004 “Servicios para los pobres”, se analizan estos aspectos de la prestación de servicios básicos.<sup>9</sup>

Si bien son complementarios los elementos diversos de la teoría y de las políticas —y, a decir verdad, se les ha considerado elementos de un proceso “integral” u “holístico” de desarrollo— a menudo, en la práctica, se han visto menoscabados los informes relacionados con las distintas corrientes debido a dos limitaciones importantes. Una es la tendencia a compartimentar la pobreza. La segunda es tratar por separado las acciones en los distintos ámbitos. Existe la tendencia de asignar a gestores macroeconómicos y a ministerios del comercio las políticas relacionadas con los mercados y las políticas macroeconómicas, como si el “clima de inversión” sólo le concerniera a los ricos o como si los pobres sólo pudieran beneficiarse tangencialmente de los efectos de filtración de las inversiones que hoy día hacen los ricos.

Por el contrario, a veces pareciera como si el otorgamiento de poder no tuviera efecto alguno en la calidad de las instituciones, en las oportunidades de inversión de los pobres o en el proceso de crecimiento de la economía. Según el punto de vista anterior, el otorgamiento de poder debe ser el santuario de ONG bien intencionadas y de personas interesadas en el desarrollo, sin mucha importancia para el desempeño económico.

Es equivocada en extremo una separación de los dos pilares como la anterior —para el clima de inversión y para el otorgamiento de poder. En el análisis que se hace en este Informe se señala que en la privación tanto de poder como de oportunidades de inversión yacen las causas fundamentales de la pobreza. La falta de ingresos, la falta de acceso a los servicios, la carencia de bienes —estas privaciones acompañan la ausencia de expresión, la falta de poder, la carencia de estatus. Las capacidades de inversión de quienes cuentan con oportunidades limitadas se podrían ver reforzadas por la acción pública invirtiendo en el capital humano de esas personas y en la infraestructura que utilizan, garantizando la equidad y la seguridad de los mercados en los cuales esas personas realizan transacciones. Y si la acción pública no logra hacerlo, será porque, de alguna manera, se ha decidido hacer lo contrario. En ese caso, antes que invertir, por ejemplo, en las escuelas y en las universidades que utilizan los pobres, el gobierno hará inversiones en escuelas o universidades costosas. En vez de construir vías, el gobierno no impon-

drá la recaudación tributaria forzosa. Permitirá que los bancos conserven algún poder de mercado y hagan empréstitos a los amigos del gobierno, antes que permitir el ingreso de la competencia y el fomento de la misma que obliga a los intermediarios a buscar los mayores rendimientos del capital. Las políticas que, según se percibe, no logran resolver las inequidades ineficientes son, implícita o explícitamente, el resultado de opciones de política.

También son perjudiciales para la prosperidad los fracasos en la acción pública como los que se acaban de mencionar, los cuales surgen de la inequidad y la perpetúan. Aquellos que carecen de las oportunidades no pueden hacer un aporte al desarrollo de sus países. Se desperdician sus posibles talentos, y se subutilizan el capital, la tierra y otros recursos. El control desigual sobre los recursos refuerza la concentración desigual de poder y ello se refleja en instituciones con peor gobernabilidad: no se obliga a ser más responsables a los organismos encargados de la prestación de servicios públicos. Si todo el poder que se ejerce en los encargados de hacer cumplir la normatividad es el de los amigos de quienes deben cumplir las normas, es improbable que mejore mucho la calidad de las instancias reguladoras. Las fuerzas de la policía y los sistemas judiciales no van a tratar a todos con el mismo rasero. Y así sucesivamente. Lo único que logran esas fallas institucionales es acrecentar los efectos negativos de la desigualdad en el desarrollo.

Las políticas de gobierno son lo que son —desde Malí hasta Chile— porque alguien las formula. Ningún grupo es *impotente*, a menos que otro grupo sea *poderoso*. Si la distribución inequitativa de las oportunidades significa que es inadecuado el clima de inversión para grupos numerosos, este hecho tiene una relación estrecha con la carencia de poder de esos grupos para afectar los procesos decisivos que podrían resultar en cambios en el tiempo en esa distribución. Y si existe un desequilibrio en el poder, se debe a la desigualdad de la riqueza y de las oportunidades económicas. Las trampas de las desigualdades son círculos viciosos con desigualdades económicas y políticas que se refuerzan mutuamente entre sí.

A lo largo del Informe se ha planteado que las reformas de las políticas y la reforma institucional pueden servir para escapar de estas trampas de la desigualdad y convierten a los círculos viciosos en un proceso virtuoso de mayor igualdad en las oportunidades económicas que refuerza mayor equidad política y viceversa. Son varias las maneras en que pueden lograr las reformas. Y esas maneras tienen una relación estrecha con las cuatro corrientes de pensamiento a las que se ha aludido. Las mediaciones que construyan mayores capacidades humanas para quienes tienen las oportunidades más limitadas (los pobres, por lo general) prepararán a los pobres para ser más productivos en términos económicos y más eficaces en términos políticos. Los procesos que redistribuyan el acceso a la tierra o a los servicios de infraestructura o, en verdad, a la justicia, pueden acrecentar tanto el otorgamiento de poder como las oportunidades de inversión de los pobres. Y fomentar la justicia en los mercados tiene relación plena con mejorar la calidad de las instituciones que respaldan los mercados y los complementan de maneras que amplían el acceso y garantizan normas equitativas.

Lo anterior es consistente con los pilares gemelos de un mejor clima de inversión y mayor poder para los pobres. Deja claro que —para la mayoría de la gente en el mundo en desarrollo y, ciertamente, para los pobres— no es posible tener el uno sin el otro. Un clima adecuado de inversiones acerca de oportunidades económicas reales. La equidad es acerca de nivelar el campo de juego, de manera que, antes que el género, la raza, la trayectoria familiar u otras circunstancias determinadas, la razón de las oportunidades sean el talento y el esfuerzo. Un campo de juego económico nivelado no es sostenible sin un campo de juego político



co nivelado, y viceversa. Si se quiere un mejor clima de inversión para todos, se debe querer mayor poder para todos. Y la combinación de los dos implica equidad.

Los aspectos anteriores aplican en el ámbito global con igual fuerza. Las extraordinarias desigualdades de oportunidad que confrontan las personas que nacen en países diferentes son el reflejo de historia políticas y económicas diferentes de una nación a otra. En tanto, sin duda alguna son fundamentales las políticas internas, las interacciones globales ayudan a moldear el contexto para la economía nacional y para el progreso social. De manera explícita, el Consenso de Monterrey hizo hincapié en la necesidad de un pacto entre sociedades ricas y pobres para poder lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El consenso es consciente del papel de acción que juegan los países ricos, en particular en el campo de la ayuda y el comercio. Respecto de la ayuda, ello se refleja en el afán por cambiar la relación donante-receptor de una de dar

a una de asociación, en la que los países en desarrollo asuman una clara posición de vanguardia en la formulación de sus propias políticas y en el diseño de sus propias instituciones.

En el Informe se pone énfasis en la importancia de ese pacto y de una asociación internacional más igual. Sin embargo, de igual manera pone de relieve las desigualdades en el proceso de fijación de las reglas del juego en el campo internacional. Las desigualdades en el poder económico y político en el ámbito global influyen en el diseño de las normas de maneras que, antes que expandir, suelen restringir las oportunidades de los países pobres y, más aún, de grupos más pobres en esos países. Por tanto, y justo como sucede en el contexto interno, es más probable que la equidad y la eficiencia en el ámbito internacional se logren por medio de reformas que refuercen el poder y amplíen el acceso económico de los países donde viven los pobres del mundo.



# Nota bibliográfica

El presente informe se nutre de una gama amplia de documentos del Banco Mundial así como de numerosas fuentes externas. Las personas que se mencionan a continuación tuvieron a su cargo la elaboración de los documentos de antecedentes: Martin Andersson, Armando Barrientos, Carles Boix, Leila Chirayath, Stijn Claessens, Klaus Decker, Ashwini Deshpande, Leopoldo Fergusson, José Fernández Albertos, Christer Gunnarsson, Emmanuel Gyami-Boadi, Karla Hoff, Markus Jäntti, José Antonio Lucero, Marco Manacorda, Siobhan McInerney-Lankford, Joy Moncrieffe, Enrico Perotti, Vibha Pínglé, Pablo Querubi, Martin Ravallion, Michael Ross, Juho Saari, Rachel Sabates-Wheeler, Carolina Sánchez Páramo, Norbert Schad y Andrew Shepherd, Milena Stefanova y Juhana Vartiainen.

Los documentos de antecedentes del Informe se encuentran en el sitio <http://www.worldbank.org/wdr2006>, en “Documentos de antecedentes” o en la oficina del Informe sobre el desarrollo mundial. Las opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial ni los del presente Informe.

Muchas otras personas del Banco Mundial y de fuera aportaron sus opiniones a los miembros del equipo. Las siguientes personas hicieron comentarios y aportes valiosos: Nisha Agrawal, Asad Alam, Sabina Alkire, Sudhir Anand, Cristian Baeza, Gianpaolo Baiocchi, Catherine Baker, Judy L. Baker, Giorgio Barba Navaretti, Catherine Barber, Jacques Baudouy, Gordon Betcherman, Lisa Bhansali, Vinay K. Bhargava, Amar Bhattacharya, Nancy Birdsall, Andrea Brandolini, John Bruce, Barbara Bruns, Donald Bundy, Luis Felipe López Calva, Shubham Chaudhuri, Martha Chen, Shaohua Chen, Aimee Christensen, Denis Cogneau, Giovanni Andrea Cornia, Anis Dani, Roberto Dañino, Jishnu Das, Klaus Decker, Arjan de Haan, Klaus Deininger, Asli Demircug-Kunt, Kemal Dervis, Jean-Jacques Dethier, Shanta Devarajan, Peter A. Dewees, Charles Di Leva, Mala Escobar, Antonio Estache, Joan María Estebán, Shahrokh Fardoust, Massimo Florio, David Freestone, Adrian Fozzard, Teresa Genta Fons, Vivien Foster, M. Louise Fox, Sebastián Galiani, Alan Gelb, Alec Gershberg, Elena Glinskaya, Delfin Go, Carol Graham, Maurizio Guadagni, Susana Cordeiro Guerra, Isabel Guerrero, David Gwatkin, Jeff Hammer, Patrick Heller, Amy Jill Heyman, Bert Hofman, Patrick Honohan, R. Mukami Kariuki, Christine Kessides, Homi Kharas, Elizabeth King, Larry Kohler, Jacob Kolster, Somik Lall, Ruben Lamdany, Danny M. Leipziger, Victoria Levin, Sandy Lieberman, Peter Lindert, Amy Luinstra, Xubei Luo, Bill Maloney, Katherine Marshall, Siobhan McInerney-Lankford, Stephen Mink, Pradeep Mitra, Ed Mountfield, Chris Murray, Edmundo Murrugarra, Mamta Murthi, Ijaz Nabi, Mustapha K. Nabli, Julia Nielson, Pedro Olinto, Robert O’Sullivan, Çağlar Özden, John Page, Sheila Page, Guillermo Perry, Lant Pritchett, Agnes Quisumbing, Maurizio Ragazzi, Robin Michael Rajack, Raghuram G. Rajan, Dena Reingold, Kaspar Richter, María Estela Rivero-Fuentes, Peter Roberts, John Roemer, Fabio Sánchez, Milena Sánchez de Boado, Stefano Scarpetta, George Schieber, Maurice Schiff, Jessica Seacor, Binayak Sen, Shekhar Shah, Tony Shorrocks, Ricardo Silveira, Nistha Sinha, Milena

Stefanova, Nicholas Stern, Kalanidhi Subbarao, Mark Sundberg, Rosa Alonso i Terme, Vinod Thomas, Peter Timmer, Bernice K. Van Bronkhorst, Rogier J. E. van den Brink, Rudolf Van Puymbroeck, Tara Vishwanath, Adam Wagstaff, L. Alan Winters, Ruslan Yemtsov, Nobuo Yoshida, Mary Eming Young, Hassan Zaman y Heng-Fu Zou.

Ayuda invaluable se recibió de Jean-Pierre S. Djomalieu, Gytis Kanchas, Polly Means, Nacer Mohamed Megherbi y Kavita Watsa. Christopher Neal y Stephen Commins colaboraron en consultoría y divulgación con los miembros del equipo.

No obstante el esmero puesto en la elaboración de un listado integral de colaboradores, es posible que, sin querer, se hayan omitido los nombres de algunas personas. Los miembros del equipo ofrecen disculpas por cualquier descuido y reiteran sus agradecimientos a todos aquellos que colaboraron en la preparación del presente Informe.

## Documentos de antecedentes

- Andersson, Martin y Christer Gunnarsson. “Egalitarianism in the Process of Modern Economic Growth: The Case of Sweden”.
- Barrientos, Armando. “Cash Transfers for Older People Reduce Poverty and Inequality”.
- Boix, Carles. “Spain: Development, Democracy and Equity”.
- Chirayath, Leila, Caroline Sage y Michael Woolcock. “Customary Law and Policy Reform: Engaging with the Plurality of Justice Systems”.
- Claessens, Stijn y Enrico Perotti. “The Links Between Finance and Inequality: Channels and Evidence”.
- De Haan, Arjan. “Disparities Within India’s Poorest Regions: Why Do The Same Institutions Work Differently In Different Places?”
- Decker, Klaus, Siobhan McInerney-Lankford y Caroline Sage. “Human Rights and Equitable Development: ‘Ideals’, Issues and Implications”.
- Decker, Klaus, Caroline Sage y Milena Stefanova. “Law or Justice: Building Equitable Legal Institutions”.
- Deshpande, Ashwini. “Affirmative Action in India and the United States”.
- Hoff, Karla. “What Can Economists Explain by Taking into Account People’s Perceptions of Fairness? Punishing Cheats, Bargaining Impasse y Self-Perpetuating Inequalities”.
- Jäntti, Markus, Juho Saari y Juhana Vartiainen. “Country Case Study: Finland-Combining Growth with Equity”.
- Lucero, José Antonio. “Indigenous Political Voice and the Struggle for Recognition in Ecuador and Bolivia”.
- Moncrieffe, Joy. “Beyond Categories: Power, Recognition y the Conditions for Equity”.
- Pínglé, Vibha. “Faith, Equity y Development”.
- Rao, Vijayendra. “Symbolic Public Goods and the Coordination of Collective Action: A Comparison of Local Development in India and Indonesia”.
- Ravallion, Martin. “Why Should Poor People Care about Inequality?”
- Ross, Michael. “Mineral Wealth and Equitable Development”.
- Sabates-Wheeler, Rachel. “Asset Inequality and Agricultural Growth: How Are Patterns of Asset Inequality Established and Reproduced?”
- Shepherd Andrew y Emmanuel Gyimah-Boadi con Sulley Gariba, Sophie Plagerson y Abdul Wahab Musa. “Bridging the North-south Divide in Ghana”.



# Notas

## *Panorama general*

1. Las tasas de mortalidad infantil se computan separadamente sólo a nivel de provincia, y no tienen en cuenta diferencias raciales, de género, ni otras diferencias sociales. Las estadísticas de esperanza de vida al nacer son para grupos de raza y género, y no tienen en cuenta diferencias regionales ni de ingresos. Por tanto, las diferencias reales entre individuos típicos con las características relacionadas, tienden a subestimarse. Además, la esperanza de vida de Nthabiseng podría ser mucho menor si ella llegara a infectarse con VIH/SIDA, como les sucede a muchas mujeres sudafricanas. Los datos provienen de Day y Hedberg, 2004. Las predicciones de años de escolaridad se basan en información desagregada –por provincia, sexo, raza, ubicación rural-urbana, quintila según gasto en consumo y educación de la madre– de la Encuesta sobre Fuerza Laboral y la Encuesta sobre Ingresos y Gastos para 2000, llevadas a cabo por la Oficina de Estadística de Sudáfrica.

2. Los gastos predichos de consumo mensual en 2000 para personas con esas características fueron 119 rands (US\$45 ajustados por PPA) para Nthabiseng y 3.662 rands (US\$1.370) para Pieter. El varón blanco promedio cuya madre tiene un alto nivel de educación, que vive en Ciudad del Cabo y que está en el 20% más alto de la distribución, se ubica en el percentil noventa y nueve de la distribución general del ingreso. Los datos provienen de la Encuesta sobre Fuerza Laboral y la Encuesta sobre Ingresos y Gastos para 2000.

3. También hay diferencias de ingresos, de consumo y otras: Sven puede esperar ganar US\$833 mensuales, en contraste con US\$207 para el sudafricano promedio (Nthabiseng obtendrá US\$44 al mes). Si Sven hubiera tenido todavía más suerte y hubiera nacido en el mismo rango sueco de distribución del ingreso que Pieter en Sudáfrica, sus ingresos mensuales esperados se elevarían a US\$2.203. Sven podrá visitar a voluntad cualquier país, en tanto que Nthabiseng y Pieter pueden estar seguros de tener que esperar horas por una visa que les pueden conceder o negar.

4. En algunos casos, como la descolectivización de la agricultura en China a finales de los años setenta, una reforma puede conducir a mayor eficiencia y a oportunidades más amplias, y sin embargo, a mayor desigualdad (intra-rural) de ingresos. La experiencia de China –y la descompresión de los salarios en una cantidad de economías en transición de Europa y Asia Central– es una buena ilustración de una cuestión más general: puesto que la equidad se refiere a procesos justos y oportunidades iguales, no puede derivarse de la sola distribución del ingreso. Una mayor justicia generalmente conduce a menor desigualdad de ingresos, aunque no siempre. Y no todas las políticas que reducen la desigualdad incrementan la equidad.

5. Mazumder, 2005.

6. Otras interacciones entre desigualdad de oportunidades y condiciones sociales también son de interés societario, incluidos los vínculos entre desigualdad y crimen, y entre desigualdad y salud. En el informe los revisamos brevemente, pero nos concentramos en los canales de mayor significación directa para la equidad.

7. Puede haber muchas razones económicas sólidas para que estas tasas de interés ajustadas al riesgo varíen, incluidos costos administrativos fijos de los préstamos, mayores asimetrías de información y similares. El punto es que esto

afecta más a los grupos pobres, de maneras no relacionadas con sus oportunidades de inversión, y por tanto conduce a mayor ineficiencia y a la perpetuación de las desigualdades.

8. Estos promedios se basan en episodios reales y se refieren a la elasticidad total de la reducción de la pobreza –incluidos cualesquiera cambios en la desigualdad– al crecimiento. “Baja” y “alta” desigualdad se refiere al coeficiente Gini de 0,3 y 0,6 respectivamente. La elasticidad parcial de la pobreza al crecimiento, asumiendo que no haya ningún cambio en la curva Lorenz, muestra un descenso similar, pero no hasta cero (*ver* capítulo 4).

9. Si bien la redistribución que eleva la equidad normalmente es de los grupos ricos en favor de los pobres, podría suceder que “buenas” redistribuciones fueran en favor de grupos que no son pobres, especialmente de los que están en el medio. Esto dependerá de la naturaleza de la falla del mercado. Por ejemplo, los beneficiarios iniciales de un sistema financiero menos capturado pueden ser pequeñas y medianas empresas. Los beneficios para los pobres se producirán cuando el acceso mejorado a los servicios financieros entre los empresarios de la clase media se traduzca en más rápido crecimiento y creación de empleos.

## *Capítulo 1*

1. Esta formulación se basa en Roemer (1998), pero también está relacionada con los trabajos de Dworkin (1981a y 1981b) y de Sen (1985).

2. *Ver* Rawls, 1971.

3. *Ver* Acemoglu y Robinson, 2000; Bourguignon y Verdier, 2000, y Ferreira, 2001.

4. Este tema es recurrente en muchas disciplinas –en sociología y antropología, *ver* Bourdieu, 1986; Bourdieu, 1990, y Tilly, 1998; y en economía, *ver* Engerman y Sokoloff, 2001; Bénabou, 2000, y Piketty, 1995.

5. Acemoglu y Robinson (2000) ofrecen diversas perspectivas de las interconexiones entre desigualdad cultural, social y económica, y Stewart (2001) presenta una discusión general de las desigualdades basadas en grupos.

6. Appadurai, 2004.

7. Para mayor ilustración sobre esto, *ver* Bourdieu, 1990, acerca de violencia simbólica.

8. Steele, 1999.

9. Appadurai, 2004.

10. Para mayor ilustración sobre esas “desigualdades de agencia”, *ver* Rao y Walton, 2004.

11. *Ver* también Birdsall, Graham y Saborit, 1998, y Thorbecke, 2005.

12. “Demasiado” y “demasiado poco” se usan aquí con respecto al óptimo social. Las decisiones normalmente son privativamente racionales.

13. El papel de la alta desigualdad de poder político y de riqueza como barrera para el desarrollo económico en la era moderna, es un área de investigación rápidamente creciente. Sokoloff y Khan (1990); Engerman y Sokoloff (1997, 2002); Acemoglu, Johnson y Robinson (2001, 2002), y Banerjee y otros (2001) reportan resultados sorprendentes. Engerman y Sokoloff, 2002; Hoff, 2003, y Acemoglu, Johnson y Robinson, 2004, son visiones generales de la amplia serie de cuestiones que son tema de investigación.

14. Esto es así siempre que la distribución de talentos y las asimetrías de información entre empleadores y empleados sean similares entre hombres y mujeres. Obsérvese que la ganancia en eficiencia no satisface el criterio de Pareto. Algunos individuos varones podrían salir perdiendo. Aquí el criterio de eficiencia es dominación de primer orden, bajo el axioma de anonimato.

15. Por supuesto, la valuación intrínseca de la equidad puede reflejarse en los pesos distributivos apropiados que apuntalan estos beneficios.

16. Este ha sido un tema recurrente en economía del desarrollo y en el Banco Mundial. En Chenery y otros, 1994, puede verse un influyente tratamiento inicial.

17. Banco Mundial, 1990.

18. Banco Mundial, 2001h.

### En foco 1

1. El estudio fue lanzado por el Centro de Investigación en Economía Agrícola de la Universidad de Delhi y la Universidad de Oxford, y luego continuó desde la Escuela de Economía de Londres.

2. Drèze, Lanjouw y Sharma, 1998, 51.

3. Drèze, Lanjouw y Sharma, 1998, 211.

### Capítulo 2

1. Filmer, 2004.

2. *Véase*, por ejemplo, Wilkinson, 1992, y Wilkinson, 2000.

3. Por otra parte, el alto rango puede ser protector de la salud, incluido el mejoramiento de la resistencia personal a enfermedades infecciosas.

4. Fujii, 2005.

5. Es interesante ver que, para cada una de las tres agrupaciones de la población, la brecha relativa en mortalidad infantil entre los grupos se elevó aproximadamente en la mitad de los países y bajó en la otra mitad.

6. Chaudhury y otros, 2005.

7. Araújo, Ferreira y Schady (2004) usan una nueva serie de datos, construida a partir de datos de registros individuales de encuestas de hogares para 124 países. Castello y Domenech (2002), y Thomas, Wang y Fan (2002), basados ambos en el conjunto de datos de Barro y Lee (2001) sobre educación internacional, obtuvieron también resultados cualitativamente similares.

8. *Véase*, por ejemplo, Kanbur, 2000.

9. *Véase* Kanbur, 2000, y Elbers y otros, 2005.

10. Wan, Lu y Chen, 2004.

11. Estas correlaciones se mantienen sea que la desigualdad entre grupos se mida o no con base en la metodología convencional o alternativa. También se mantienen cuando se neutraliza el efecto estadístico de los que caen por fuera (aunque Sudáfrica constituye una observación particularmente influyente en la regresión de desigualdad sobre diferencias por grupo social). Asimismo, los resultados se mantienen cuando todas las participaciones “entre grupos” se combinan en un indicador de cuenta única que refleja si un determinado país tiene un valor superior a la mediana de la participación entre grupos para una división particular de la población.

12. Bourguignon y Morrisson, 1998.

13. Li, Squire y Zou, 1998.

14. El módulo de consumo en la Encuesta de Muestreo Nacional de India se modificó ligeramente entre la ronda de 1993-94 y la de 1999-2000, comprometiendo con ello las comparaciones tanto de pobreza como de desigualdad a lo largo del tiempo. Deaton y Kozel (2004) ofrecen una clara visión general de los problemas y sus implicaciones.

15. Deaton y Drèze (2002), Sen y Himanshu (2004), y Banerjee y Piketty (2003) documentan incrementos de la desigualdad, pero en cantidades diferentes. Estas estimaciones se basan todas en ciertas asunciones, dados los problemas fundamentales de comparabilidad de datos a los que se hizo referencia anteriormente.

16. Khan y Sen, 2001.

17. Narayan y Yoshida, 2004.

18. Comisión Nacional de Planeación de Nepal, 1995-6.

19. *Véase* en Erikson y Goldthrope, 2002, una perspectiva sociológica sobre la herencia de la desigualdad.

20. Solon, 1999.

21. Mazumder, 2005.

22. Hertz, 2001, para Sudáfrica; Dunn, 2003, para Brasil.

23. Solon, 2002.

24. Banco Mundial, 2001h.

25. Jha, Rao y Woolcock (en proceso).

26. Appadurai, 2004.

27. *Véase*, por ejemplo, Fernández-Kelly, 1995, a propósito de la vida en las ciudades estadounidenses del interior.

28. Appadurai, 2004.

29. Este término viene de Nussbaum (2000) y su trabajo sobre discriminación de género y desarrollo, aunque la idea esencial tiene una larga historia intelectual en las ciencias sociales.

30. También es importante anotar que la *apariciencia* de “asimilación interna de desventajas” (por ejemplo, trabajar lentamente, ser incumplido) en realidad puede ser una estrategia encubierta utilizada por los grupos marginados para subvertir sistemas sobre los cuales, fuera de esto, tienen poca influencia. *Véase* Scott, 1986.

31. Si la desigualdad de ingresos, que es una medida estática, es una buena representación de la movilidad social, que es un concepto dinámico, entonces estas teorías encuentran respaldo en la abundante literatura sobre desigualdad de ingresos y crimen. *Véase*, por ejemplo, en Demombynes y Özler, 2005, una discusión del tema a nivel de país; y Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2000 –entre otros–, a propósito de la relación entre desigualdad de ingresos y crimen a nivel transnacional.

32. *Véase* Narayan, 2002, para una categorización de enfoques y estudios de caso.

33. *Véase* Petesch, Smulovitz y Walton, 2005.

34. Gibson y Woolcock, 2005. Acerca de los detalles metodológicos relativos al proyecto general de investigación del que forma parte este estudio (y las evidencias en las que se apoyan las afirmaciones hechas aquí), *véase* Barron, Smith y Woolcock, 2004.

35. *Véase* también Rao, 2005, acerca de la idea de esos espacios como “bienes públicos simbólicos”.

36. Maynard, 1966; Casagrande y Piper, 1969.

37. Oster (2005) arguyó recientemente que la hepatitis B afecta los índices de descendencia y sugirió que los patrones geográficos de prevalencia de la hepatitis B pueden explicar alrededor del 45% de la desaparición de mujeres. Actualmente, la magnitud del efecto de la hepatitis B sigue siendo el tema de controversia (*véase*, por ejemplo, Klasen 2005).

38. Das Gupta y otros, 2003.

39. Lloyd (en proceso), con datos originales del Center for Reproductive Law and Policy (Centro para la Ley y la Política sobre Reproducción).

40. Lloyd, 2005 (en proceso).

41. Agarwal, 1994; Deere y León, 2003

42. Mason y Carlsson (en proceso).

43. Rahman y Rao, 2004.

44. Kabeer, 1999.

45. Kabeer, 1997.

46. Esta disparidad es menos evidente en la matrícula para la escuela primaria, la cual se ha vuelto más equitativa durante la última década.

47. Browning y Chiappori, 1998.

48. *Véase* en Strauss, Mwabu y Beegle, 2000, un excelente estudio de modelos económicos de asignación intrafamiliar.

49. Thomas, 1990.

50. Lundberg, Pollak y Wales, 1997.

51. Quisumbing y Maluccio, 2003.

52. Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1999.

53. Kabeer, 1997.

54. Rahman y Rao, 2004.

55. Munshi y Rosenzweig (en proceso).
56. Quisumbing, Estudillo y Otsuka, 2004.
57. Das Gupta y otros, 2004.

### Capítulo 3

1. Deaton, 2004, 31. Las grandes diferencias en mortalidad no sólo existen entre países ricos y pobres, o entre diferentes grupos de ciudadanos en los países pobres. En 2002, la edad media de muerte de los pueblos nativos en Australia era aproximadamente 20 años menos que la de los hombres no nativos, la cual era más o menos de 76 años (Australian Bureau of Statistics 2003).

2. Botsuana, que tiene una de las tasas más altas de infección de VIH/SIDA en el mundo, ha visto descender su esperanza de vida del pico de 60 años que alcanzó a mediados de los años ochenta, a 39 años en 2000.

3. Bourguignon, Levin y Rosenblatt, 2004a, 3.

4. Ver las siguientes citas, las cuales demuestran muy bien el debate sobre globalización y la desigualdad de ingresos: "Globalization raises incomes and the poor participate fully" (La globalización eleva los ingresos y los pobres participan cabalmente), *The Economist*, 27 de mayo de 2000, 94. "There is plenty of evidence that current patterns of growth and globalization are widening income disparities" (Hay abundantes evidencias de que los patrones de crecimiento y globalización actuales están ensanchando las disparidades en ingresos), Director de Política de Oxfam, carta a *The Economist*, 20 de junio de 2000, 6.

5. En la práctica, hacer esto requiere datos de encuestas de hogares y diversos ajustes y asunciones—cosa que está muy lejos de ser sencilla—, razón por la cual tanta gente explica la desigualdad internacional o interpaíses usando datos de Cuentas Nacionales en vez de la desigualdad global.

6. Pritchett, 1997.

7. Es importante observar que todas las evidencias presentadas aquí se refieren a la desigualdad *interpaíses o internacional* en esperanza de vida al nacer y no a desigualdades *globales*, porque no usamos ninguna evidencia sobre diferencias en esperanza de vida dentro de los países.

8. Goesling y Firebaugh, 2004.

9. Nótese que los descensos en esperanza de vida para los países primordialmente subsaharianos no parecen ser un resultado directo de cambios en mortalidad infantil, la cual en muchos casos continuó disminuyendo. Sin embargo, como afirman Cornia y Menchini (2005), la tasa de disminución de la mortalidad infantil también se ralentizó significativamente en la última década, lo cual no puede explicarse exclusivamente por los cambios en Europa y Asia Central, y África subsahariana.

10. Deaton, 2004.

11. Pritchett (en proceso). El quintil más rico se define con base en un índice de activos creado por Filmer y Pritchett (1999).

12. Un ejemplo de esa forma de descomposición lo ofrecen Pradhan, Sahn y Younger (2003), quienes afirman que menos de un tercio de la desigualdad en salud infantil en el mundo es atribuible a diferencias entre países.

13. Gwatkin, 2002. También aquí, el decil más rico se define con base en el índice de activos creado por Filmer y Pritchett (1999).

14. Preston, 1980, citado en Deaton, 2004.

15. Nótese también que todos los países que están significativamente por debajo de la curva, esto es, los que tienen una esperanza de vida al nacer mucho menor que lo que podría predecirse por su PIB per cápita, como Sudáfrica, están en África subsahariana.

16. Ver Deaton, 2004. De hecho, Cornia y Menchini (2005) citan el aumento en alfabetización de los padres y en educación femenina como la razón principal que se esconde tras la considerable reducción de las tasas de mortalidad infantil en América Latina y el Caribe, y Medio Oriente y norte de África en los años ochenta.

17. Goesling y Firebaugh (2004) también confirman el incremento de la desigualdad entre países en esperanza de vida al nacer en la década de 1990.

18. Un documento reciente de Brainerd y Cuttler (2004) cita un incremento en el consumo de alcohol y el estrés psicosocial generado por un futuro im-

predecible, como los dos factores que más han contribuido al descenso en esperanza de vida en Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética.

19. Esta cifra en Marruecos es comparable aproximadamente con tres cuartos de la misma cohorte en Indonesia y Turquía y alrededor del 85% en Colombia y Filipinas.

20. Al hacer estas comparaciones entre países, el lector debe tener presente la explicación relativa a la comparabilidad de estos datos, dada en el recuadro 2.5, y no interpretar literalmente estas diferencias.

21. Las cifras urbanas y rurales para China (e India) no fueron ajustadas por diferencias en costo de vida. Dado que los diferenciales de precios urbanos-rurales se han incrementado con el tiempo y hoy son significativos (Chen y Ravallion 2004), aquí las cifras exageran las diferencias en estándares de vida entre los chinos rurales y los urbanos.

22. Kolm (1976) propuso la siguiente clase de medidas absolutas de la desigualdad:

$$K = \frac{1}{\kappa} \ln \left[ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n e^{\kappa(\mu - y_i)} \right],$$

donde  $\kappa > 0$  es un parámetro que capta la aversión a la desigualdad.

23. Atkinson y Brandolini (2004) discuten cambios en la desigualdad tanto internacional como global. Nosotros solamente usamos sus resultados en desigualdad internacional, para hacer nuestra demostración sobre las diferencias de tendencia cuando se cambia de un concepto relativo de desigualdad a uno absoluto.

24. Por ejemplo, Milánovic, 2005.

25. Ver Firebaugh y Goesling, 2004, y Sala-i-Martin, 2002.

26. Nuestro análisis muestra que, utilizando nuestras técnicas de alisamiento, podemos estimar GE(0), es decir, la desviación logarítmica de la media, a partir de datos agrupados, especialmente si el número de grupos es superior a 10, sin generar ninguna inclinación significativa.

27. Las dificultades de montar una base de datos para calcular la desigualdad global para un período tan largo, están detalladas en Bourguignon y Morrisson, 2002, 729–30.

28. Pritchett, 1997, 14.

29. Bourguignon, Levin y Rosenblatt, 2004a.

30. Ravallion, 2004a, citado en Bourguignon, Levin y Rosenblatt, 2004a.

31. Ver, por ejemplo, Chen y Ravallion, 2004.

32. Durante este período, Vietnam y Tailandia prácticamente eliminaron la pobreza de US\$1 diario.

33. Las proyecciones para el cumplimiento de algunos de los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio no dan pie para mayor optimismo. Asia Oriental, y Europa y Asia Central están cerca de la meta de educación primaria, mientras que las otras regiones se están quedando atrás. Un puñado de países está en vías de alcanzar la meta de mortalidad infantil, principalmente en América Latina y el Caribe. Según las proyecciones, sólo el 21% de la población del mundo en desarrollo alcanzará la meta de mortalidad materna. Reducir a la mitad la proporción de la población que carece de acceso a agua potable y sanidad requerirá dar acceso a agua potable a 1.500 millones de personas y servicios básicos de sanidad a 2.000 millones entre 2000 y 2015. A las tasas actuales de expansión de los servicios, solamente alrededor de un quinto de los países están en vías de lograrlo. Para mayores detalles sobre los 8 objetivos, las 18 metas y los cerca de 50 indicadores que comprenden los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ver <http://www.un.org/millenniumgoals/>

34. Deaton, 2004. Las reglas del juego a nivel global, y especialmente el proceso de establecimiento de esas reglas, se discutirá en mayor detalle en el capítulo 10.

35. Las participaciones de la votación en el brazo del Banco Mundial para préstamos blandos, la Asociación para el Desarrollo Internacional, son similares: los países de la Parte I tienen el 61% de los votos y los de la Parte II tienen el 39%. Los países en desarrollo están algo mejor representados en los bancos regionales de desarrollo, aunque también allí los países desarrollados tienen una gran parte de la votación.

36. En todos los demás casos, los delegados a cargo de los asuntos económicos, además de la OMC, pueden estar cubriendo la representación en UNCTAD, ITU, OIT y WIPO.

37. Con base en su PIB per cápita en 2002, cada país pertenece a una de las siguientes categorías: bajos ingresos, medianos ingresos, de medianos a altos ingresos, y altos ingresos.

38. López, 2000, citado en Deaton, 2004.

39. Pritchett, 2001 y Pritchett, 2004b.

40. Firebaugh y Goesling, 2004.

41. Sala-i-Martin, 2002.

42. Pritchett atribuye esta expresión a Gerschenkron (1962).

43. Pritchett, 1997, 15.

44. Citado en Goesling y Firebaugh, 2004.

45. Citado en Sala-i-Martin, 2002.

46. Goesling y Firebaugh, 2004.

## En foco 2

1. Evans, 2004.

2. Ver Petesch, Smulovitz y Walton, 2005, acerca de las interacciones entre la estructura de oportunidad y la agencia de grupos subordinados.

3. Chaudhuri y Heller, 2003.

4. Baiocchi, Chaudhuri y Heller, 2005.

5. Chaudhuri, Harilal y Heller, 2004.

6. Los conceptos de "términos de reconocimiento" y "capacidad de aspirar" vienen de Appadurai, 2004; y "capacidad de comprometerse" es de Gibson y Woolcock, 2005.

7. Rao y Walton, 2004.

8. A propósito de los orígenes, la estructura y las metas del KDP, ver Guggenheim (en proceso).

9. Gibson y Woolcock, 2005.

10. Barron, Diprose y Woolcock, 2005.

## Parte II

1. En su segundo discurso inaugural, Roosevelt también sugirió que evitar la privación de resultados finales era una finalidad de política legítima. En sus propias palabras, "La prueba de nuestro progreso no es si agregamos más a la abundancia de los que tienen mucho; es si proveemos lo suficiente para los que tienen demasiado poco". (Washington, DC., 20 de enero de 1937). Tiende a haber menos acuerdo sobre el peso de la desigualdad en el campo de resultados finales específicos. Refiriéndose a la desigualdad de ingresos, Feldstein (1998) afirma que los incrementos de la desigualdad causados por mayores incrementos en la pura cima, no justifican ninguna atención de política y representan "meras mejoras de Pareto" que solamente "igualitaristas rencorosos" objetarían.

2. Michel Ferry, mensaje de consulta en línea, fechado el 26 de octubre de 2004, 10:56 a.m.

3. Como lo indicó también el capítulo 1, esto *no* equivale a decir que implementar redistribuciones no implique trueques, particularmente en el corto plazo, ni que sea imposible que surjan ineficiencias terribles si las redistribuciones se implementan sin prestar ninguna atención a los incentivos. En los capítulos 7, 8 y 9 volvemos sobre estos difíciles problemas de política.

## Capítulo 4

1. Ver Pinglé, 2005.

2. Platón, *Las Leyes*, 745, citado en Cowell, 1995, 21.

3. La razón de esta reputación es la combinación de un objetivo utilitarista con un conjunto de asunciones (bastantes restrictivas) acerca de las utilidades individuales: (i) las preferencias individuales pueden estar representadas por una función de utilidad; (ii) los niveles de utilidad cardinal son indicadores significativos del bienestar del individuo; (iii) las utilidades pueden compararse entre diferentes personas; (iv) en ingresos, las funciones de utilidad son crecien-

tes pero cóncavas (es decir que crecen a una tasa descendente); y (v) todos los individuos tienen funciones de utilidad idénticas. Si todas ellas se mantienen, entonces para un nivel fijo de ingreso agregado, la suma más grande de utilidades se logra mediante una división igualitaria de los ingresos entre todos los individuos.

4. Sen, 2000, 69.

5. Por ejemplo, en las Corte alemanas el estándar de lo que es equitativo se basa en "la opinión de todas aquellas personas que piensan en términos equitativos y justos" (Palandt, 2004, artículo 242).

6. Por ejemplo, dentro de las jurisdicciones de derecho consuetudinario, entre los principios clave que guían la aplicación de la equidad están los principios de "unconscionability", "influencia indebida", "coacción" y "enriquecimiento injusto", "cuando en una transacción una de las partes está en especial desventaja para negociar con la otra, debido a enfermedad, ignorancia, inexperiencia, deterioro de sus facultades, necesidad financiera u otras circunstancias afectan su capacidad de conservar sus propios intereses, y la otra parte inconscientemente aprovecha la oportunidad que de ese modo se le ha puesto en las manos", la transacción se juzga unconscionable (Corte Suprema de Australia, Blomley v. Ryan, 1956, 99 CLR 362, en p. 415, por Kitto J).

7. Aristóteles, *La Ética a Nicómaco*, libro 5, capítulo 10, 350 a.C.

8. Kritzer, 2002, p. 495. Para una presentación más detallada de la evolución filosófica del concepto, ver Alland y Rials, 2003.

9. Los tribunales de magistrados se originaron en el poder discrecional residual del rey, generalmente ejercido por el canciller para corregir o echar abajo casos en los que un tribunal civil ordinario no podía lograr justicia.

10. En la tradición del derecho común, la jurisdicción equitativa también se asocia con una cantidad de principios muy arraigados, a veces denominados "máximas de equidad". Como ejemplos, tenemos: Aquel que busca equidad tiene que obrar con equidad –es decir, que el demandante que busca un arreglo equitativo tiene que estar preparado para actuar de manera justa con el demandado (conducta futura); Aquel que viene en busca de equidad, tiene que venir con las manos limpias –similar al principio anterior, pero relacionado con la conducta pasada del demandante–; La equidad se fija más en la intención que en la forma –a la equidad le interesa más el fondo que la forma.

11. Cadiet, 2004, 425.

12. Ver Arnaud, 1993, y Draï, 1991.

13. Preámbulo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

14. Obsérvense también el artículo 1(3) –propósitos de la carta constitucional– "promover y estimular el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión"; el artículo 2(1) –"igualdad soberana de todos los miembros"– indica equilibrio entre los principios de soberanía y no interferencia, y de respeto por los derechos humanos; artículo 55 –"respeto universal y observancia de los derechos humanos"–. Otras referencias a los derechos humanos se hallan en los artículos 13(b)(1), 62(2), y 68.

15. Declaración y Programa de Acción de Viena, Declaración de Viena (UNGA) (A/CONF. 157/23), 12 de julio de 1993. Ésta fue emitida por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, Viena, Austria, 14 a 25 de junio de 1993.

16. Los derechos identificados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos incluyen el derecho "sin ninguna discriminación, a igual protección ante la ley" (artículo 7); el derecho a "tomar parte en el gobierno de su país, directamente y a través de representantes libremente elegidos" (artículo 21), y el derecho a educación (artículo 26).

17. Existen varias caracterizaciones diferentes de los "tratados esenciales sobre derechos humanos". Una es la "Declaración Internacional de Derechos Humanos", la cual comprende la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Según otra, hay seis tratados primordiales sobre derechos humanos: el ICCPR (1966), el ICESCR (1966), (masculinos, o femeninos?), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (ICERD) (1964), la Conven-



ción sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1989), la Convención Contra la Tortura (CAT) (1984) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) (1989). Ninguna de estas caracterizaciones debe considerarse ni exhaustiva ni exclusiva; fuera de éstos, hay varios otros tratados sumamente importantes sobre derechos humanos, tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como por fuera del mismo, en sistemas regionales. El (¿masculino, o femenino?) OHCHR enuncia “siete instrumentos esenciales de derechos humanos”: los seis mencionados antes, más la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Inmigrantes y de los Miembros de sus Familias (1990). Además de esto, debe mencionarse también la Convención sobre Genocidio (1948).

18. Henrich y otros (2004) informan sobre Juegos de Ultimátum que se practican en 15 sociedades pequeñas en todo el mundo. En un experimento indonesio, Cameron (1999) encontró que en los juegos practicados con apuestas monetarias muy altas (para la localidad), persistían las ofertas altas.

19. Ver, por ejemplo, a propósito de una teoría de “aversión a la falta de equidad”, Fehr y Schmidt, 1999; y con respecto a un modelo de comportamiento que tiene directamente en cuenta las intenciones de otras personas, Rabin, 1993.

20. *Ibid.*

21. Terry, Carey y Callan, 2001.

22. Esta es la pregunta incluida todos los años entre 1972 y 1997 en la Encuesta Social General de Estados Unidos. Una pregunta similar se incluye en las encuestas Euro-Barómetro que también se usan en el estudio.

23. También se usaron encuestas subjetivas de bienestar –o “felicidad”– para probar la hipótesis de ingresos relativos en una cantidad de situaciones diferentes. Siguiendo el trabajo original de Easterlin (1974), quien sugirió que, pese al crecimiento económico sostenido, en algunos países ricos la gente no estaba siendo más feliz, numerosos estudios recientes han revelado que el bienestar reportado aumenta con los ingresos personales, pero decrece con los ingresos de otra gente del grupo de referencia de la persona. Suele interpretarse que el significado de esto es que, por lo menos en parte, el bienestar está movido por los niveles relativos de ingresos, más que por sus niveles únicamente absolutos. Ver Graham y Felton, 2005, con respecto a América Latina; Ravallion y Lokshin, 2002, con respecto a la Federación Rusa, y Luttmer, 2004, en relación con Estados Unidos. La literatura sobre ingresos relativos tiene un interés tangencial para este informe, porque ofrece respaldo adicional a la idea de que la posición que uno tenga en la sociedad en relación con los demás tiene peso tanto para el comportamiento individual como para el bienestar.

24. Ver en De Ferranti y otros, 2004, una explicación anterior de estos datos.

25. Entre las profesiones estaban trabajador calificado de una fábrica, médico privado, presidente de una compañía nacional grande, abogado, asistente de almacén, ministro del gabinete federal, juez de la Corte Suprema de la nación, propietario/gerente de una gran fábrica, y trabajador no calificado. A los encuestados también se les preguntó acerca de sus ingresos.

26. Entre los países de la muestra de la ISSP están: Austria, Australia, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Israel, Japón, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

27. Este gráfico es una actualización, basada en datos más recientes, de un gráfico original que apareció en Ravallion y Chen, 1997.

28. Ver, una vez más, Ravallion y Chen, 1997, y Bourguignon, 2003.

29. Usando un grupo de datos ligeramente diferente, y una descomposición técnica que también contabiliza la sensibilidad diferencial de distintas medidas de pobreza a cambios en los ingresos medios, Kraay (en proceso) encuentra que la participación del crecimiento en esta variación es cercana al 70%. En una muestra únicamente de largos períodos, esa participación se eleva al 94%.

30. Mientras que la elasticidad total de la reducción de la pobreza al crecimiento sencillamente relaciona el cambio total en la pobreza con el crecimiento de los ingresos medios, sin neutralizar los cambios en la distribución relativa, y consecuentemente está dada por

$$\epsilon_{\mu}^T = \frac{\Delta P}{P} \frac{\mu}{\Delta \mu},$$

la elasticidad parcial de la reducción de la pobreza al crecimiento neutraliza los cambios en la desigualdad. Eso significa que se calcula para una curva de Lorenz dada:

$$\epsilon_{\mu}^P = \frac{\Delta P}{P} \frac{\mu}{\Delta \mu} \Big|_{L_t} = \frac{P\left(L_t, \frac{\mu_{t+1}}{z}\right) - P\left(L_t, \frac{\mu_t}{z}\right)}{P\left(L_t, \frac{\mu_t}{z}\right)} \frac{\mu}{\Delta \mu},$$

Esta definición, lo mismo que la descomposición en la que se basa, depende de un camino trazado, así que la elasticidad sería un tanto diferente si se calculara con base en la curva de Lorenz del período final, en vez de hacerlo sobre la del período inicial. En este informe siempre usamos la distribución relativa del período inicial al computar elasticidades parciales al crecimiento. No se usa ningún método de regresión, de manera que no se impone a la relación ninguna forma funcional de ninguna clase.

31. Este resultado es cualitativamente congruente con estimaciones alternativas de la relación entre las elasticidades total y parcial al crecimiento, por una parte, y la desigualdad de ingresos, por la otra. Ver Bourguignon, 2003, y Ravallion, 2005.

32. Las otras cuatro combinaciones de líneas y medidas de pobreza también se contabilizaron, y el patrón de inclinación ascendente es cualitativamente fuerte.

33. Ver también, en Bourguignon, Ferreira y Lustig, 2004, una explicación detallada de siete estudios por país.

34. De hecho el Banco Mundial (2005b) encuentra que, en promedio, el 20% más pobre de la población de cada uno de los 14 países de su estudio creció un 0,7% por cada punto porcentual de crecimiento de los ingresos medios.

## Capítulo 5

1. Ver, por ejemplo, Fisman, 2001a.

2. Incluso en un mundo hipotético cuyos mercados funcionen perfectamente, siempre puede haber una influencia indirecta, proveniente del efecto de la riqueza o el ingreso sobre las decisiones de ahorro. Se ha sugerido que los pobres son menos inclinados a ahorrar que los ricos y, como resultado, los ahorros agregados como proporción del ingreso agregado pueden elevarse si los ricos ganan a expensas de los pobres. Esto podría afectar la inversión a través del efecto de la oferta de ahorros sobre el precio del capital. En esta visión kaldoriana del mundo (según Nicholas Kaldor, el economista de Cambridge) la desigualdad elevaría el crecimiento, aunque podría ser una victoria pírrica. A Kaldor le preocupaba lo inevitable de las crisis en el marco del capitalismo y consideraba que el crecimiento más rápido acompañado de una desigualdad ascendente, era una receta para crisis continuadas.

3. Nótese que esas redistribuciones de más ricos hacia más pobres no necesariamente tienen que ser hacia la gente más pobre de la sociedad, sino más bien hacia quienes tengan buenas oportunidades de crecimiento.

4. A menos que haya dos oportunidades de inversión diferentes que ofrezcan exactamente el mismo retorno, deducidos los intereses.

5. Dasgupta, Nayar y Associates, 1989.

6. Ver también Gill y Singh, 1977, y Swaminathan, 1991.

7. Ver Djankov y otros, 2003.

8. Para mayores detalles, ver Deaton, 1997.

9. Ver Townsend, 1995.

10. Fafchamps y Lund (2003) encuentran que en Filipinas los hogares están mucho mejor asegurados contra unas calamidades que contra otras. En particular, parecen estar mal asegurados contra riesgos de salud, cosa que corroboran Gertler y Gruber (2002) en Indonesia.

11. Ver Banerjee, 2000, para la discusión de puntos de vista alternativos.

12. No obstante, en muchos países hay casos de becas gubernamentales para educación terciaria que exigen a los beneficiarios un número específico de años de servicio en el gobierno después de graduarse.

13. Blair, Judd y Chapleau, 2004. Para un estudio de amplio rango, *ver* también Loury, 2002.

14. *Vé* la encuesta en Steele y Aronson, 1995.

15. Tomado de McKenzie y Woodruff, 2003, gráfico 1.

16. Olley y Pakes, 1996.

17. El ICOR mide el incremento en el rendimiento que puede predecirse por unidad de incremento del capital accionario. Se calcula mediante extrapolación a partir de la experiencia pasada del país y asume que la siguiente unidad de capital se usará exactamente con la misma eficiencia (o ineficiencia) que la anterior. Consecuentemente, el inverso del ICOR da un valor fijo superior para el producto marginal promedio para la economía —es un valor superior, porque el cálculo del ICOR no neutraliza el efecto de los incrementos en los demás factores de producción, lo cual también contribuye al incremento en el rendimiento. Probablemente la asunción implícita de que los demás factores de producción están creciendo sea razonable para la mayoría de los países en desarrollo, excepto, tal vez, para los de África.

18. Banerjee y Munshi, 2004; Banerjee, Duflo y Munshi, 2003.

19. Esto no se debe a que capital y talento resulten ser sustitutos. En estos datos, como se asume generalmente, capital y habilidad parecen ser complementos.

20. Tomado de Goldstein y Udry, 1999, gráfico 4.

21. Tomado de Goldstein y Udry, 1999, p. 38.

22. Basado en Berry y Cline, 1979.

23. Algunos de los efectos de falta de seguridad pueden ser muy sutiles. Banerjee y Newman (1991) afirman, por ejemplo, que la disponibilidad de aseguramiento en una localidad (el pueblo) y la falta del mismo en otra (la ciudad) puede llevar a decisiones ineficientes de migración, porque algunos individuos que tienen alto potencial en la ciudad pueden preferir quedarse en el pueblo y seguir asegurados.

24. El hecho de que haya una baja inversión en promedio, y no solamente que un conjunto de personas tengan demasiados bueyes y otro que tenga demasiado pocos, probablemente se deba al hecho de que los bueyes son una inversión pesada y poseer más de dos es ineficiente para la producción (no hay ningún pequeño ajuste posible en el margen).

25. Otra evidencia relevante proviene de los efectos de la titulación de tierras no agrícolas. Field (2003) muestra evidencias de un programa de titulación de tierras en los barrios bajos del Perú urbano que sugieren que la falta de un título claro de la tierra donde uno ha construido su casa, reduce la posibilidad de los miembros del hogar de trabajar por fuera. Field tiene la hipótesis de que esto se debe a que alguien debe permanecer en casa para defender de la expropiación por parte de terceros, de la propiedad no titulada. Pero ella no encuentra evidencias de que la titulación de tierras mejore el acceso a crédito.

26. Este número tiene en cuenta el hecho de que solamente el 20% de la población indonesia tiene deficiencia de hierro. Los retornos privados del suplemento de hierro para alguien que supiera de su deficiencia de hierro —cosa que pueden descubrir con un simple pinchazo de un dedo— serían de US\$200.

27. Kremer, 1993.

28. Li y otros, 1994.

29. Banerjee y Duflo, 2004b, p. 11.

30. Para una revisión, *ver* Bénabou, 1996.

31. Forbes (2000) también corrige la inclinación introducida al incluir una variable retardada en una especificación de efecto fijo, utilizando el estimador GMM (Método Generalizado de Momentos) desarrollado por Arellano y Bond (1991).

32. Barro (2000) estima una relación transversal entre desigualdad y crecimiento a corto plazo, y encuentra una relación negativa en los países pobres, y una positiva en los países ricos.

33. Banerjee, Gertler y Ghatak, 2002.

## Capítulo 6

1. Engerman y Sokoloff, 1997.

2. Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001, p. 1387.

3. Klarén, 2000, pp. 44–48.

4. Sobre Colombia, *ver* Hemming, 1970, p. 264, en Pizzaro y Melo, 1996, p. 222.

5. Bakewell, 1984; Cole, 1985; Lockhart, 1969, y Mörner, 1973.

6. Lockhart y Schwartz, 1983, p. 34.

7. Parry, 1948.

8. Cardoso, 1991; Mahoney, 2001, y Lang, 1975, p. 28.

9. Una historia análoga es válida para todas las partes de la región aptas para plantaciones agrícolas, especialmente para la caña de azúcar. Colonizadores del Caribe, en lo que hoy son Brasil y el sur de Estados Unidos, aprovecharon el mercado internacional de esclavos y desarrollaron regímenes distintos pero altamente coercitivos.

10. *Vé* Crosby, 1986, pp. 43–44.

11. *Vé* Craven, 1932, y Morgan, 1975.

12. *Vé* Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2004, y Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2002.

13. Además de los argumentos ya anotados, *véase* el análisis econométrico según el cual el buen gobierno genera crecimiento, mas no a la inversa; en Kaufmann y Kraay, 2002.

14. Haggard, 1990 y Kang, 2002.

15. Liddle, 1991, y MacIntyre, 2001b, p. 259.

16. Geertz, 1963; Elson, 2001, pp. 194–201 y 280–81, y Rock, 2003, p. 14.

17. Banco Mundial, 1993.

18. Bates, 1981.

19. Bates, 1981, p. 122.

20. Bates, 1989.

21. Bowman, 1991.

22. Fisman, 2001b; MacIntyre, 2001a, y Stern, 2003.

23. Lipset, 1959.

24. Esta conjetura se fundamenta en el relato estándar de la evolución de las instituciones en Bretaña, que culmina con la Gloriosa Revolución de 1688 (North y Thomas, 1973; North y Weingast, 1989, y O'Brien, 1993).

25. *Vé* Brenner, 1976; Tawney, 1941; Moore, 1966, y Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002b.

26. *Vé* Thompson, 1963; Tilly, 1995, y Tarrow, 1998.

27. Acemoglu y Robinson, 2000, y Acemoglu y Robinson, 2005.

28. Lindert, 2003, y Lindert, 2004.

29. Esta reclamación la respaldan otros datos sobre salarios reales y tasas de arrendamiento de la tierra reales; *ver* O'Rourke y Williamson, 2002.

30. Li, Squire y Zou, 1998, y Rodrik, 1999b.

31. Esta sección se basa en Andersson y Gunnarsson, 2005, y Jäntti y otros, 2005.

32. Wade, 1990.

33. Andersson y Gunnarsson, 2005, p. 4.

34. Chen y Ravallion, 2004.

35. Montinola, Qian y Weingast, 1995, pp. 51–52.

36. Qian, 2003, p. 305.

37. En China, los ingresos fiscales se recaudaban a nivel local y se comparaban con los niveles superiores de gobierno.

## En foco 4

1. Banco Mundial, 1993.

2. Utilizando datos de van der Eng (1993a, 1993b, 2002), es posible construir un índice de crecimiento en favor de los pobres, de 1880 a 1990 (Timmer, 2005). Usando este índice, las tasas anuales de crecimiento en favor de los pobres para cada período histórico fueron las siguientes: 1880–1905 = 0,05%; 1905–1925 = 4,57%; 1925–1950 = –2,57%; 1950–1965 = 2,37%; y 1965–1990 = 6,56%.

3. Todos los datos indonesios sobre distribución están sujetos a las mismas advertencias sobre la dificultad de obtener respuestas de los muy pobres y de los muy ricos. En particular, SUSENAS no capta la acumulación extremadamente dispar de la riqueza ni el consumo conspicuo de los ultra ricos.

4. Tras esta historia hay un modelo económico "estándar" en el cual el capital de los individuos –destrezas formales e informales, tierra, ubicación, e incluso ahorros acumulados– se despliega para obtener entradas, y las posibilidades las determinan la tecnología, los costos de transacción y los precios del mercado. *Véase* Alatas y Bourguignon, 2004.

5. Temple, 2001. Estas instituciones, para bien y para mal, sobrevivieron bastante más allá de la época de Suharto.

6. Timmer, 2005.

## Capítulo 7

1. El estudio revela que lo que más importa es la calidad de las interacciones padre-hijo, especialmente el conversar con el niño (Hart y Risley, 1995).

2. Pollitt, Watkins y Husaini, 1997; Grantham-McGregor y Ani, 2001; Stoltzfus, Kvalsvig y Chwaya 2001; Black, 2003; Dickson y otros, 2000, y Smith, Brooks-Gunn y Klebanov, 1997.

3. Shore, 1997.

4. Rutter, Giller y Hagell, 2000, y Karr-Morse y Wiley, 1977.

5. Paxson y Schady, 2005.

6. Pritchett, 2004a.

7. Carneiro y Heckman, 2003.

8. Tres de los estudios mejor documentados para Estados Unidos son sobre los Chicago Child-Parent Centres, programa de medio día y a gran escala, en las escuelas públicas de Chicago; el Abecedarian, programa rotativo anual de una jornada completa en Chapel Hill, Carolina del Norte, con seguimiento hasta los 21 años de edad, y el High/Scope Perry Preschool, programa de medio día y a pequeña escala en las escuelas públicas Ypsilanti, en Michigan, con seguimiento hasta la edad de 40 años. Los dos últimos son experimentos aleatorios pequeños. Los estudios sobre el programa de Chicago usan técnicas estadísticas para controlar o neutralizar parcialidades de selección y otros factores que podrían confundir la interpretación de los resultados.

9. Imagen 5 de la presentación sobre Heckman y Masterov, 2004, en [http://www.ced.org/docs/presentation\\_heckman1.pdf](http://www.ced.org/docs/presentation_heckman1.pdf).

10. Young, 2002. En Estados Unidos, Currie (2000) observa que, si bien todos los niños del proyecto Abecedarian de Carolina del Norte estaban en riesgo de retardo mental, los efectos fueron el doble de grandes para los que estaban en mayor desventaja. Currie y Thomas (1999) revelan que los logros en los puntajes de pruebas asociados con Head Start fueron mayores para los niños hispanicos que para los blancos no hispanicos.

11. Grantham-McGregor y otros, 1991.

12. Deutsch, 1998, y Attanasio y Vera-Hernández, 2004.

13. Paxson y Schady, 2005.

14. Scott-McDonald, 2004.

15. Doryan, Gautman y Foege, 2002.

16. Kirpal, 2002.

17. En América Latina muchas transferencias condicionales de efectivo ya tienen algunas de estas características.

18. Currie y Thomas (1995) revelan que los logros en pruebas de vocabulario y lectura se desvanecían entre los niños negros de Head Start cuando todavía estaban en la primaria, pero no entre los blancos, aunque los logros iniciales en los puntajes de las pruebas fueran los mismos para ambos grupos. Currie y Thomas (2000) atribuyen esto a su descubrimiento de que los niños negros que asisten a Head Start, luego van a escuelas de menor calidad que otros niños negros, cosa que no sucede con los blancos.

19. King, Orazem y Paterno, 1999.

20. UNESCO, 2005.

21. Treinta y dos países más también tienen demasiado pocos datos para evaluar (Bruns, Mingat y Rakotomalala, 2003, y Secretariado de FTI, 2004).

22. Sobre Níger y Senegal, *ver* Wodon, 2005. En Senegal, cuando la escuela está a menos de 15 minutos de casa, la probabilidad de matrícula para los varones asciende en 30 puntos porcentuales con respecto a la existente cuando se tiene la escuela a más de una hora de camino. Burney e Irfan (1995) hallaron impactos insignificantes de la proximidad.

23. El estudio revela que, en 1974, los niños de 2 a 4 años tuvieron de 0,12 a 0,19 años adicionales de educación, y que los salarios eran del 1,5 al 2,7% más altos por cada nueva escuela construida, por 1.000 niños (Duflo, 2001). Otros estudios que encuentran impactos positivos de la expansión de la estructura escolar son Birdsall, 1985, sobre el Brasil urbano; DeTray, 1988, y Lillard y Willis, 1994, sobre Malasia; Lavy, 1996, sobre Ghana, y Case y Deaton, 1999, sobre Sudáfrica.

24. Pritchett, 2004a.

25. Kremer, Moulin y Namunyu, 2002.

26. En Brasil, en 2001 el programa Bolsa Escola estaba gastando casi US\$700 millones al año y llegando a 8,6 millones de niños en edad escolar, esto es, un tercio de todos los niños de primaria que hay en ese país. En Bangladesh, el presupuesto de Food for Education en 2000 fue de US\$77 millones y el programa benefició a 2,2 millones de niños, es decir el 13% del total de los matriculados (Morley y Coady, 2003). En México, según cifras del gobierno, en 2004, Oportunidades estaba gastando aproximadamente US\$2.300 millones anualmente –alrededor del 1,5% del gasto total–, y llegaba a 5 millones de hogares –casi el 20% del total de familias del país.

27. Morley y Coady, 2003, y Schultz, 2004.

28. En algunos países las disparidades de género exigen atención a los niños varones incluso para la escuela primaria (Mongolia) y en otros, muy pocos, para niveles escolares superiores (Brasil, Filipinas).

29. Herz y Sperling, 2004.

30. Banco Mundial, 2004d.

31. Pritchett, 2004a.

32. Se considera mal desempeño un puntaje de más de una desviación estándar por debajo de la media de OCDE.

33. *Véase* Hanushek, 1986, y Hanushek, 1996.

34. Wößmann, 2000.

35. *Véase* Glewwe, Kremer y Moulin, 2002; Glewwe, Ilias y Kremer, 2003; Glewwe y otros, 2004; Kremer, Miguel y Thornton, 2004; Miguel y Kremer, 2004.

36. También es importante tener en cuenta el comportamiento de los hogares en respuesta a cambios en los insumos escolares. Das, Dercon, Habrayimana y Krishnan (2004) encuentran que el gasto y las donaciones (no salariales) de los hogares a las escuelas son sustitutos cercanos, sin que los incrementos previstos de los fondos escolares tengan ningún impacto sobre el aprendizaje. Los fondos no previstos sí tienen impactos significativos sobre el aprendizaje.

37. Hanushek y Wößmann, 2005.

38. Ladd, 2002.

39. Para el mayor esfuerzo generado por la política de bonos, el análisis no puede separar los efectos de las escuelas privadas de los efectos de los incentivos. La distinción es importante debido a que el esfuerzo puede estimularse también concediendo becas a estudiantes que asistan a escuelas públicas, como lo vimos con el programa Balshaki. *Véase* Angrist y otros, 2002.

40. Chubb y Moe, 1990.

41. Sobre Chile, *ver* McEwan, 2000. Hoxby (2002) encuentra mejoras derivadas de la elección de escuela, de entre las registradas en Michigan y Arizona; Holmes, DeSimone y Rupp (2003) revelan que la competencia producida por la elección de escuela en Carolina del Norte mejoró significativamente las calificaciones de las pruebas. Cullen, Jacob y Levitt (2000), y Cullen, Jacob y Levitt (2003) no hallan ningún impacto producido por la elección de escuela en Chicago. *Véase* también Witte, 2000. Hoxby (2000) encuentra ganancias significativas en productividad para una muestra de escuelas representativa de todo Estados Unidos, en tanto que Rothstein (2005), utilizando los mismos datos, encuentra resultados muchísimo más moderados.

42. McEwan y Carnoy, 2000, y Hsieh y Urquiola, 2003.
43. Lindert, 2004.
44. En Brasil, una reforma en 1997 fijó un tope mínimo para el gasto en educación en todas las regiones, lo que condujo a un incremento de la matrícula primaria del 55 al 85% en sólo 6 años (Banco Mundial, 2005f).
45. *Véase* Grindle, 2004, y Fiszbein, 2005, por ejemplo, en América Latina.
46. Banco Mundial, 2003j.
47. Wößmann (2004) argumenta a favor de dar autoridad para la toma de decisiones a quienes tengan la información más relevante y las menores perspectivas de ganancia personal. Según él, el desempeño estudiantil mejora con un control central del currículo, el presupuesto y los exámenes; la delegación de decisiones sobre procesos y personal a la escuela; mayor participación de los maestros en la selección de los métodos de enseñanza apropiados; escrutinio regular del desempeño educativo de los estudiantes, e interés de los padres en el contenido de la educación. Por otra parte, la competencia de instituciones educativas privadas y la presencia de sindicatos de maestros tienen efectos adversos.
48. *Véase* Banco Mundial, 2003j, y Pritchett, 2004a.
49. Banco Mundial, 2003j, para Sudáfrica; Duan, 2005.
50. Banco Mundial, 2004k.
51. Banco Mundial, 2004k.
52. Ministerio de Salud Pública de Tailandia y Banco Mundial, 2005.
53. Rawlings, 2004.
54. *Véase* Barber, Bertozzi y Gertler, 2005, para México; Das y Hammer, 2004, y Das y Hammer, 2005, para India; Barber, Gertler y Harimurti, 2005, para Indonesia; y Leonard y Masatu, 2005, para Tanzania.
55. Banco Mundial, 2003j.
56. Gertler y Barber, 2004.
57. Banco Mundial, 2005f.
58. Banco Mundial, 2004h.
59. *Véase* Banco Mundial, 2001c, para Vietnam; Banco Mundial, 2005f, para Camboya, y Lewis, 2002, para los países de la ECA.
60. Schieber, 2005.
61. Gertler y Gruber (2002) encuentran que, si bien las familias indonesias podían autoasegurarse razonablemente bien para cubrir los costos de enfermedades menores (hasta el 70% de las pérdidas de ingresos asociadas con éstas), solamente podían asegurar el 38% de la pérdida de ingresos asociada con enfermedades que limitan severamente el funcionamiento físico.
62. Sekhri y Savedoff, 2005.
63. Savedoff, 2004.
64. Escobar, 2005; Escobar y Panopoulou, 2002; Castaneda, 2003.
65. Las tasas de uso en Uganda se habían hundido con la introducción de tarifas en los años noventa y, pese a que los pobres del país estaban exentos de pago, a menudo pagaban tanto como los demás usuarios. Deininger y Mpuga (2004) estiman que la pérdida de ingresos fiscales en el sistema de salud a raíz de la eliminación de las tarifas para el usuario en 2001 fue inferior al valor de los beneficios derivados de la reducción de la pérdida de entradas por trabajo, gracias a una población más saludable.
66. Ministerio de Salud Pública de Tailandia y Banco Mundial, 2005.
67. *Véase* Chaudhury, Hammer y Murrugarra, 2003, para Armenia; Banco Mundial, 2005f, para China, y Meesen y Van Damme, 2004, para Camboya.
68. República Socialista de Vietnam y Banco Mundial, 2005.
69. Preker y Carrin, 2004, y Atim, 1999.
70. Ranson y otros, 2005.
71. Banco Mundial, 2004k; Banco Mundial, 2003j; Banerjee, Deaton y Duflo, 2004, y Chaudhury y Hammer, 2004, sobre Bangladesh.
72. Banco Mundial, 1997a.
73. El papel de la protección social como mejoradora de la equidad y de las oportunidades, es el puntal conceptual de la estrategia sectorial de protección social del Banco (Banco Mundial, 2001e, Holzmann y Jorgensen, 2001). Otras fuentes son Banco Mundial, 2003f; Devereux, 2001 y Ravallion, 2003.
74. Se reporta acceso mejorado al crédito en Sudáfrica (Ardington y Lund, 1995) y Brasil (Schwarzer y Querino, 2002), donde a menudo se usa la tarjeta

para banca electrónica emitida por el programa, como prueba de capacidad de endeudamiento. En Brasil, una parte significativa de los beneficiarios de pensiones rurales informa que utiliza parte de la pensión para comprar semillas y herramientas agrícolas (Delgado y Cardoso Jr., 2000); otros informan que invierten en mejoras locativas. En Sudáfrica, niños y mayores de los hogares beneficiarios tenían mejor salud (Case, 2001) y, tanto en Sudáfrica (Duflo, 2003) como en Brasil (de Carvalho Filho, 2000), las tasas de matrícula de los niños en edad escolar eran superiores en los hogares beneficiarios de pensión.

75. Kanbur, 2005.
76. Lindert, 2004.
77. Esping-Andersen (1990) sostiene, por ejemplo, que el éxito del sistema de bienestar en Europa continental radica en su universalidad.
78. Alesina y Glaeser (2004) sugieren que las diferentes opciones dependen de factores políticos e institucionales, entre ellos la forma de democracia, el grado de homogeneidad étnica, y creencias de la sociedad acerca de las causas de la pobreza.
79. Este programa cubrió alrededor del 10% de la fuerza laboral desempleada, de manera que se suplementó convenientemente con la oferta de trabajo temporal (Banco Mundial, 2000b).
80. Coady, Grosh y Hoddinott, 2004.
81. *Véase* Banco Mundial, 2002a; Banco Mundial, 2003d, y Banco Mundial, 2003e.
82. Los trabajadores sociales evalúan 52 factores independientes agrupados en 7 dimensiones (identificación, salud, educación, dinámica familiar, vivienda, trabajo e ingresos). *Véase* Ministerio de Planeación de Chile, 2004; sobre Bangladesh, *véase* Hashemi, 2000.
83. Sobre Argentina, *véase* Jalan y Ravallion, 1999; sobre el programa Maharashtra, Ravallion, 1991; y sobre Bolivia, Newman, Jorgensen y Pradhan, 1992.
84. El análisis reveló un descenso del 11% en la pobreza en las comunidades PROGRESA y un incremento de la pobreza en el grupo de control.
85. Con respecto al programa brasileño Bolsa Escola, *véase* Bourguignon, Ferreira y Leite, 2004; sobre PROGRESA, de México, *véase* Rawlings, 2004, y Morley y Coady, 2003; y sobre el programa camboyano de escuela secundaria básica, *véase* Banco Mundial, 2005d.
85. *Véase* Banco Mundial, 2002a; Banco Mundial, 2003d, y Banco Mundial, 2003e.
86. Naciones Unidas, 2002.
87. *Véase* Holzmann y Hinz, 2005, y Banco Mundial, 2001b.
88. Exceptuando la limitación implícita impuesta por un programa que exige comprobación previa de medios de vida (Barrientos 2005).
89. Case y Deaton, 1998.
90. Barrientos, 2005; Rawlings, 2004; y De Ferranti y otros, 2004.
91. Sobre el argumento general, *véase* James, 2000; sobre Sudáfrica, van der Berg y Brendenkamp, 2002, y sobre Brasil, Paes de Barros y de Carvalho, 2004.
92. Lund, 1999, y Atkinson, 1995.
93. Hoogeveen y otros, 2004.

## Capítulo 8

1. *Véase* Haber (2001).
2. Hellman, Jones y Kaufmann (2003).
3. La separación de poderes entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial tiene por objeto luchar contra los peligros de invertir el poder del Estado en una persona o en un grupo, haciendo que cada rama haga responsable a las otras dos a través de "controles y comprobaciones". También se supone que este sistema mantiene la competencia dentro de las instituciones políticas. *Véase* Haber (2001).
4. Banco de Desarrollo de Asia (2003), 24-25; Garapon (2003); Russel y O'Brien (2001).
5. La *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia* (1995).
6. Tien Dung (2003), 8.
7. *Véase* Buscaglia y Dakolias (1999).
8. Ringera y otros (2003).

9. Véanse Langseth y Stolpe (2001), Dakolias y Thatchuk (2000).
10. Para Asia oriental, véase Banco de Desarrollo de Asia (2003).
11. Para una explicación del portal judicial, véanse [www.tsi.gov.ve](http://www.tsi.gov.ve)
12. La distinción importante que se hace es entre campañas que impiden la independencia judicial (fijando el objetivo en decisiones impopulares) y aquellas que sirven para controlar el mal comportamiento judicial (exponiendo la corrupción judicial). Véase Banco de Desarrollo de Asia (2003), 9-9.
13. Véanse Banco Mundial (2004b), Banco Mundial (2004c) y Hammergreen (2004).
14. Vale la pena observar que se ha definido como ley informal, ley tradicional o ley consuetudinaria a un gran conjunto de prácticas, sistemas y tradiciones, todas las cuales existen en contextos en extremo diferentes. El término "informal" se utiliza en comparación con sistemas estatales "formales" y no quiere decir que implica que instituciones de esta clase sean informales en términos de procedimiento.
15. Banco Mundial (2004i), 12.
16. Augustinus (2003).
17. Véase Centre for Housing Rights and Evictions (2004).
18. Mamdami (1996).
19. Fortman (1998).
20. Véanse Buscaglia (1997) y Mattei (1998). También Kranton y Swamy (1998) y Pistor y Wellons (1999).
21. Los *sungusungu* han evitado la cooptación por parte del Estado y la falta de conocimiento sobre la ley y los derechos de la gente por parte de éstos han llevado al abuso. Véanse Mwaikusa (1995), 166-78 y Mukurura (1994).
22. Buscaglia (1997).
23. Véase el debate de Bush (1979) sobre los intentos de diferentes naciones africanas por integraciones dinámicas.
24. Resulta interesante que, cien años después, la Ley de 1927 de Administración de los Negros, la cual reconocía un sistema doble de leyes oficiales, haya sido la base para separar a los blancos de los africanos durante la época del *Apartheid*. Véanse Van Niekerk (2001).
25. Para un análisis de este aspecto, véase Bennett (1999).
26. Más de dos tercios de la carga de procesos en trámite ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos entre 1999 y 2003 se referían a violaciones al derecho de un juicio justo, en particular, a la longitud excesiva de los procesos judiciales.
27. Entre 2002 y 2004 se manejaron 14.992 casos de mediación. Véanse Malik (2005).
28. Feierstein y Moreira (2005).
29. Das (2004).
30. Véase Human Rights Watch (2000).
31. Véanse Greenwood y otros (1998); Gottfredson (1998), Tremblay y Craig (1995), Waller, Welsh y Sanfaçon (1998), Waller y Sansfaçon (2000), Banco Mundial (2003a).
32. Banco Mundial (2003a), Consejo para la Investigación Científica e Industrial (2000).
33. Graham y Bowling (1995), Shaw (2001).
34. Sloth-Nielsen y Gallinetti (2004), Bottoms (1990), Shaw (2001).
35. Véanse Harber (1999), Shaw (1994).
36. Para mayores detalles, véase el sitio del proyecto en internet en <http://www.bac.co.za/Web%20-content/Projects/Tiisa%20Thuto/Intro%20Template%20for%20Tiisa20Thuto.htm>.
37. Penal Reform International ayudó a establecer en Zimbabue, Kenia, Malawi, Uganda, Zambia, Burkina Faso, Congo, República Centroafricana y Mozambique, sentencias de prestación de servicios comunitarios como sentencia alternativa.
38. Morrison, Ellsbert y Bott (2004).
39. Consejo para la Investigación Científica e Industrial (2000).
40. Mtani (2002).
41. Véanse Binswanger, Deininger y Feder (1995). El empleo en el trabajo de jornalero agrícola tiene estrecha correlación con la pobreza en India (en comparación con el trabajo agrícola de trabajadores independientes) (Kijima y Lanjouw 2004). De manera análoga y considerando otros factores, en Tailandia, en comparación con ser propietario de tierras, ser arrendatario de tierras aumenta en cerca de 30% el riesgo de pobreza (Banco Mundial 2001f).
42. Cárdenas (2003), Conning y Robinson (2002).
43. Deininger (de próxima aparición).
44. Deininger y Olinto (2002) van más allá y señalan que la desigualdad en el acceso es un factor causal determinante del desempeño del crecimiento.
45. Básicamente los intermediarios eran cobradores de impuestos que recibían títulos sobre la tierra (en formas diferentes, dependiendo del estado) para "intermediar" el flujo de recursos entre los agricultores y el gobierno colonial.
46. Appu (1997), 196.
47. Banerjee, Gertler y Ghatak (2002). En Bengala occidental, los partidos izquierdistas gobernantes respaldaron las campañas emprendidas a finales de los setenta y de los ochenta para registrar a los aparceros y codificar sus derechos.
48. Aprovechando las transacciones espontáneas en las cuales o bien el inquilino o el arrendador adquiere los intereses de la otra parte, el gobierno analiza métodos para facilitar adquisiciones de este tipo de manera más sistemática y equitativa, permitiendo por tanto que una de las partes adquiera plenos derechos de propiedad a la tierra (Nielsen y Hanstad 2004).
49. De Janvry y Sadoulet (2002)-
50. Scott (1976), Gunning y otros (2000), Deininger, Hoogeveen y Kinsey (2004) y Kinsey y Binswanger (1993).
51. De Ferranti y otros (2004).
52. Véanse De Janvry y Sadoulet (1989); Jonakin (1996), Alston, Libecap y Mueller (1999).
53. Véanse, por ejemplo, Feder (1988) y Jacoby, Li y Rozelle (2002). Algunos estudios informan sobre una duplicidad de inversiones y grandes ganancias en los valores de la tierra (30-80%), con una tenencia más segura (Banco Mundial 2003i). En la medida en que inversiones supremamente visibles, como árboles o cercas, pueden ser el medio para establecer los derechos de propiedad, la causalidad podría ser al contrario (Brasselle, Gaspard y Platteau 2002). Un estudio reciente realizado en Etiopía demuestra que, en efecto, la inseguridad de tenencia estimula las inversiones en árboles que tienen poco impacto en la productividad, en tanto mayores grados de seguridad de tenencia se asocian sin ambigüedad alguna con inversiones que mejoran la productividad (Deininger y otros 2003).
54. De Ferranti y otros (2004).
55. Sobre India, véase Palmade (2005). Sobre Perú, véanse Field (2003).
56. Payne (2002), Durand-Lasserve (2003).
57. Los siguientes son los tres niveles: (1) el derecho a lugar dónde vivir (bien sea en el predio ocupado o en un predio alternativo en caso de que sea necesaria la reubicación); (2) un arriendo a 30 años transferible en caso de muerte; y (3) un arriendo a 199 años confiriendo derechos de propiedad efectivos una vez se haya hecho el levantamiento topográfico y el pago de la tierra.
58. Banco Mundial (2003i).
59. La normatividad sobre tierras también puede perjudicar a los pobres urbanos. Cuando no se establecen las referencias entre los parámetros formales de urbanización (como tamaños mínimos de los lotes, regresiones y estándares de mantenimiento de infraestructura) y los niveles de lo asequible para la mayoría de la población urbana, los pobres quedan excluidos del acceso a la propiedad formal de la tierra, Bertaud y Malpezzi (2001), Payne y Majale (2004).
60. Gravois (2005).
61. Brasselle, Gaspard y Platteau (2002).
62. Banco Mundial (2003i).
63. Históricamente, las ventas por aprietos económicos han jugado papel importante en la acumulación de tierras por parte de grandes haciendas solariegas en China (Shih 1992), en el antiguo Japón (Takeoshi 1967) y por parte de grandes haciendas de terratenientes en Punjab (Hamid 1983). Entre los factores que subyacen al surgimiento de las grandes haciendas en América Central se

encuentra la abolición de la tenencia comunal y la pérdida asociada de mecanismos para diversificar el riesgo (Brockett 1984).

64. Banco Mundial (2003i).

65. Banco Mundial (2003i).

66. Véase Kevane para Sudán (1996); Deininger, Castagnini y González para Colombia (2004).

67. Banco Mundial (2003i).

68. Desde una perspectiva económica, los contratos de arrendamiento fijos a largo plazo son los más eficientes porque son compatibles con incentivos por el esfuerzo y la inversión. No obstante, son escasos debido a algunas imperfecciones del mercado (capítulo 5).

69. La falta de apoyo político en la mayoría de los estados para la legislación permitió que los terratenientes socavaran las intenciones de las leyes. Bengala occidental constituye la excepción—una campaña de registro de inquilinos tuvo fuerte apoyo político logrando proteger a los arrendatarios (Appu 1997).

70. De Janvry y Sadoulet (2002).

71. De Ferranti y otros (2005).

72. Banco Mundial (2003i).

73. Sobre Vietnam, véase Van de Walle y Cratti (2004). Sobre China, véase Jalan y Ravallion (2003).

74. Véase Jalan y Ravallion (2003). Los hallazgos indican igualmente que, en los hogares pobres con madres sin mucha educación, las ganancias en salud dejan mayoritariamente por fuera los niños.

75. Sobre países africanos, véase Malmberg Calvo (1994); sobre Paquistán, véase Ilahi y Grimard (2000) e Ilahi y Jafarey (1999); sobre gas y electricidad, Banco Mundial (2001g); sobre Marruecos, Khandker, Lavy y Filmer (1994).

76. Cerca de 60% de la población rural de África vive en zonas con buen potencial agrícola, pero con acceso inadecuado al mercado, mientras que sólo 22% vive en zonas con buen potencial agrícola y buen acceso al mercado. El resto de la población tienen tanto un mal acceso al mercado como un mal potencial agrícola (Byerlee y Kelley 2004).

77. Entre 1970 y 1998, aumentaron en 8,3% anual las vías (en kilómetros) (Banco Mundial 2005c).

78. Banco Mundial (2005c).

79. De Ferranti y otros (2004).

80. En algunas actividades han disminuido las economías de una producción y una entrega grandes, en especial las telecomunicaciones y la generación de energía. Y la innovación en materia de normatividad ha hecho posible la desagregación. La desagregación fomentó la competencia separando actividades en las cuales son importantes las economías de escala (por ejemplo, transmisión y distribución de electricidad) de las actividades en las cuales las economías de escala no lo son tanto (generación de electricidad). Véase Banco Mundial (1994) y Banco Mundial (2004l).

81. Banco Mundial (2004f) y capítulo 10.

82. Según *LatinoBarómetro*, de 46% en 1998 a 12% en 2003, disminuyó a ritmo constante la proporción de personas que respondieron diciendo que creían que la privatización había beneficiado a su país (Lagos 2005).

83. Estache, Foster y Wodon (2001).

84. Estache, Foster y Wodon (2001).

85. Las tarifas de salvamento significan que las tasas aumentan después de superar un determinado umbral de consumo (el nivel que se considera necesario para satisfacer las necesidades básicas del hogar).

86. Wodon, Ajwad y Siaens (2005) y Estache, Foster y Wodon (2001).

87. Estache, Foster y Wodon (2001).

88. Kariuki y Schwartz (2005).

89. Gulyani, Talukdar y Kariuki (2005).

90. Estache (2003).

91. Irwin y Yamamoto (2004).

92. Véase Chisari, Estache y Romero (1999) y Guasch (2003).

2. Bird, Martínez-Vásquez y Torgler (2004).

3. Moore (2001); Davis, Ossowski y Fedelino (2003).

4. Moore (2001).

5. Gupta y otros (2003).

6. De Ferranti y otros (2004).

7. Bird y Slack (2002).

8. Rudnik y Gordon (1996).

9. Boskin (1977).

10. Rajan y Zingales (1990).

11. Prud'Homme (1990).

12. Bird (1991).

## Capítulo 9

1. Smith (1776), 128.

2. Sobre acaparamiento de las oportunidades por parte de grupos de ingreso medio, véase Tilly (1998).

3. Banco Mundial (2004b), Perrotti y Volpin (2004).

4. Véase de Soto (2000), Glaeser, Sheinkman y Shleifer (2003) y Haber, Noel y Razo (2003).

5. Véase Morck, Wolfenzon y Yeung (2004) y Claessens, Djankov y Lang (2000).

6. Morck, Stangeland y Yeung (2000), Morck y Yeung (2004).

7. Sobre países industrializados, véase Rajan y Zingales (2003).

8. Halac y Schmukler (2003) y Perotti y Feijen (2005).

9. Véase Velasco (1988), Valdés Prieto (1992), Haber y Kantor (2004), Claessens y Pohl (1994) y Perotti (2002). Sobre Rusia, véase también recuadro 9.2.

10. Haggard, Lim y Kim (2003), 89. Para un análisis de la importancia de tener conexiones políticas en República de Corea, véase también Siegel (2003).

11. Feijen y Perotti (2005); Claessens y Perotti (2005).

12. Bertrand, Schoar y Thesmar (2004).

13. Braverman y Guasch (1986).

14. Para el desempeño de reembolsos por parte de los pobres, véase el debate en Armendáriz de Aghion y Mordusch (2005), Pulley (1989) y Meyer y Nagarajan (2000) y para los impactos positivos de la banca social en los pobres, véase a Burgess y Pande (2004).

15. Honohan (2004).

16. En Glaeser, Johnson y Schleifer (2001) se basa el análisis de los mercados de valores de República Checa y Polonia.

17. Rajan y Zingales (2003), 159.

18. Guiso, Sapienza y Zingales (2004).

19. Roland y Verdier (2000) y Claessens y Perotti (2005).

20. Entre otros, véase, por ejemplo, Diamond (1981), Blanchard (2004), Bertola (2003), Agell (2002).

21. Para un debate sobre la normatividad que rige el mercado laboral en India y sus efectos negativos, véase Stern (2000), Hasan, Mitra y Ramaswamy (2003) y Besley y Burgess (2004). Por ejemplo, la legislación del sector industrial exige que, antes de despedir trabajadores, los empleadores con más de cien trabajadores obtengan la aprobación previa del gobierno. Este hecho le ha significado al país la calificación de 90 entre 100 en el índice de "dificultades para despedir empleados" del estudio del Banco Mundial Hacer Negocios, en 2005 (Banco Mundial 2005e).

22. Véase Kingdon, Sandefur y Teal (2005). La estricta observancia en África de la normatividad del mercado laboral—aun para empresas pequeñas—también puede contribuir al desempleo al inhibir el desarrollo de empresas en el sector informal.

23. En 1997-98, en India era informal el 83% del empleo no agrícola (OIT 2002).

24. Kugler (2004).

25. Maloney (1999), Maloney y Núñez Méndez (2004).

26. Chen, Vanek y Carr (2004).

27. OTI (2002).

28. Besley y Burgess (2004).

## En foco 5

1. Bird, Martínez-Vásquez y Torgler (2004).

29. La cifra de desempleo se basa en la definición amplia de la fuerza laboral (empleados + buscando empleo y desempleados no buscando empleo). Utilizando la medida estricta de la fuerza laboral (empleado + desempleado buscando empleo), en 2003 la tasa de desempleo fue de 32%. Los datos se han obtenido de la Encuesta de 2003 de la Fuerza Laboral, que citan Kingdon, Sandefur y Teal (2005). “La relación de empleo no agrícola en el sector informal es de 0,7 en Sudáfrica pero de 4,7 en África subsahariana. De 7,0 en América Latina y de 11,9 en Asia”. (Kingdon, Sandefur y Teal 2005).

30. Según estimaciones, hay niveles elevados de desempleo (20% a 30% de hombres urbanos), pero hay problemas de medición que sesgan hacia arriba las estimaciones.

31. Rodrik (1996b).

32. Galli y Kucera (2004).

33. En ese entonces, los sindicatos jugaron papel vital promocionando la agenda económica y social hacia políticas más orientadas al bienestar (Fishman 1990, Boix 1998 y Boix 2005).

34. Algunos podrían aducir que no es fácil reproducir los sistemas de los países escandinavos, esgrimiendo como razón que esos sistemas dependen de niveles extraordinarios de confianza y de capital social. Para decirlo de otro modo, en los países en desarrollo, y pese a los beneficios económicos potenciales que esos sistemas ofrecen, podría resultar difícil alcanzar las condiciones políticas necesarias para conseguir una democracia social y una “negociación solidaria” del tipo escandinavo. Véase Moene y Wallerstein (2002). Pero no siempre fue así: niveles elevados de confianza surgieron de conflictos generalizados a mediados de los treinta.

35. Nickell (1997).

36. Boeri (2002); Blunch y Verner (2004); Bover, Bentolita y Arellano (2002); Chaykowsky y Slotsve (2002); Panagides y Patrinos (1994).

37. Bertola, Blau y Kahn (2001).

38. Kingdon, Sandefur y Teal (2005).

39. Damiani (2003).

40. Para un análisis de cómo el salario mínimo de Brasil no parece haber mejorado el ingreso de los hogares en los puntos inferiores de la distribución del ingreso, véase Neumark, Cunningham y Siga (de próxima aparición). En Colombia, Arango y Pachón (2004) encuentran que “el salario mínimo termina siendo represivo, mejorando la situación de familias en la parte media y alta de la distribución del ingreso con pérdidas netas para los que están en la base de la distribución”.

41. Para una descripción de las normas laborales, véase la dirección electrónica de la OIT ([www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

42. Véase Banco Mundial (2004a). Casi el 80% de los compradores de productos camboyanos en el extranjero calificaron las normas laborales como una de sus prioridades principales para escoger a los proveedores. También expresaron que las normas laborales han tenido efectos positivos respecto de tasas de accidentes, productividad del lugar de trabajo, calidad del producto, volumen de ventas y ausentismo.

43. López (2004).

44. Son dos las maneras para medir los resultados: simulación *ex ante*, por medio del análisis de Equilibrio Computable General (ECG) y análisis *ex post* econométrico, con base en datos de encuesta de hogares. Ante la carencia de este tipo de análisis, resulta difícil predecir el impacto de la reforma comercial en la pobreza o en la equidad. En Hertel y Winters (2005) es posible encontrar algunos estudios relacionados en los temas de la presente sección.

45. Schiff y Valdés (1998), 30.

46. El Análisis de ECG provoca cambios en precios y salarios que incluyen el efecto directo de precio de los cambios en las políticas comerciales y efectos indirectos de “segunda ronda” sobre los rendimientos de los factores y sobre los precios de bienes no transables. No se captan ciertas ganancias dinámicas provenientes de mayor apertura comercial. Por ejemplo, el comercio podría significar el ingreso de nuevas tecnologías e innovaciones que refuerzan la productividad a largo plazo (Ravallion 2004b).

47. Winters, McCulloch y McKay (2004); Mundlak y Larson (1992); Lloyd y otros (1999); McKay, Morrissey y Vaillant (1997).

48. Minot y Goletti (1998).

49. Para Ghana, véase Bates (1981) y el capítulo 6; para Malawi, CUTS (Consumer Unity and Trust Society – Unión de Consumidores y Sociedad Fiduciaria– (1993).

50. McMillan, Rodrik y Horn Welsch (2002).

51. Véase Hanson (2003). Otras investigaciones atribuyen algunos de los beneficios de la reforma comercial en estados fronterizos a niveles mayores de capital humano e industrial y a mejores estructuras de comunicaciones y transporte (Chiquiar 2005).

52. Sobre México, véase Nicita (2004) y Goetz (1992); Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (2001), Minot (1998); sobre Indonesia, véase Thomas y otros (1999).

53. Arulpragasam y otros (2004), Banco Mundial (2003c).

54. Annamalai y Rao (2003), *India Today* (2004).

55. Palmade (2005).

56. Carruthers, Bajpai y Hummels (2004).

57. Wood (1997).

58. Véase Wood (1997), Sánchez Páramo y Schady (2003) y De Ferranti y otros (2004).

59. Topalova (2004).

60. Banco Mundial (2004i), Cord y Wodon (2002).

61. McMillan, Rodrik y Horn Welsh (2002).

62. Para un breve examen de las generaciones diferentes de modelos de crisis, véase Krugman (1999). Para referencias seleccionadas, véase Aghion, Bachetta y Banerjee (2001), Chang y Velasco (2001), Krugman (1979), Obstfeld (1996) y Velasco (1996).

63. Acemoglu y otros (2003).

64. Sobre Bolivia, véase Morales y Sachs (1994); sobre Israel, véase Bruno (1993).

65. Blejer y Guerrero (1990).

66. Ferreira y Litchfield (2001).

67. Véase también Diwan (2002).

68. Rodrik (1999a).

69. Honohan y Klingebiel (2000).

70. Halac y Schmukler (2003).

71. Véase De Ferrante y otros (2004), Lanjouw y Ravallion (2005).

72. Bruno (1993).

73. Perry (2003).

74. Robinson (2003); para un debate sobre los contratos sociales y fiscales, véase En foco 5: Tributación.

## En foco 6

1. Massey (2001).

2. Shepherd y otros (2005); Massey (2001).

3. Psacharopoulos y Patrinos (1994); Hall y Patrinos (2005); Vakis (2003).

4. De Haan (2005).

5. Galiani y Schargrodsy (2002).

6. Manor (1999).

7. Fox (1990).

8. Ferreira (2004).

9. Funck y Pizzati (2003).

10. Shepherd y otros (2005); Willanaky (2004).

11. Ross (2005).

## Capítulo 10

1. Pogge (2004).

2. Chauvet y Collier (2004) calculaban que, para un país y sus vecinos, el costo de que un país descienda a la condición de país de ingreso bajo sometido a presión (LICUS), según la definición del Banco Mundial, es de aproximadamente US\$80 mil millones en términos de valor actual, y que los países vecinos son los que generalmente cargan con este costo.

3. Estas conclusiones son consistentes con los hallazgos de la Comisión Mundial sobre las Dimensiones Sociales de la Globalización (2004).

4. Goldin y otros (de próxima aparición).

5. Es decir, 4%, no cuatro puntos porcentuales.

6. Stark y Bloom (1985); Cox, Eser y Jiménez (1998).

7. No siempre se mantiene la suposición que, después de la migración, el ingreso es mayor que el ingreso no devengado. Adams encuentra que, en tres poblados de Egipto, los niveles de ingreso habrían sido mayores sin migración y, en cuatro poblados de Paquistán, habrían sido los mismos (Adams 1989, 1992). Barhan y Boucher (1998) encuentran resultados básicamente similares para tres vecindarios en Nicaragua. Sobre el impacto potencial de la desigualdad en el ingreso, Mendola (2004) encuentra que las remesas de miembros de hogares con grandes propiedades inmobiliarias en el sector rural de Bangladesh se correlacionan con la adopción de nuevas tecnologías agrícolas, resultando por tanto en mayor productividad para hogares que ya eran más acomodados y en un posible incremento de la desigualdad en cuatro distritos rurales.

8. McKenzie y Rapoport (2004).

9. Varios estudios del Programa del Banco Mundial de Investigaciones sobre Migración Internacional y otros estudios documentan el impacto positivo de las remesas. Para ejemplos de relajación de restricciones crediticias, véanse Taylor (1992); Taylor y Wyatt (1996) y Yang (2004). Adams (1995) encuentra que los hogares guatemaltecos que reciben remesas gastan mucho más en vivienda, lo cual tiene efectos indirectos positivos en los salarios, en los negocios y en las oportunidades de empleo. Yang (2004) encuentra que, debido a conmociones positivas de la tasa de cambio, los hogares filipinos que reciben remesas más elevadas tienen mayor escolaridad infantil, menor trabajo infantil, más horas trabajadas en empleo independiente y mayor ingreso a empresas con intensidad relativa de capital.

10. Ehrenreich y Hochschild (2003).

11. Sobre el fenómeno del desperdicio de cerebros, véanse Mattoo, Neagu y Ozden (2005); sobre la fuga de cerebros, véanse Faini (2003) y Schiff (2005).

12. La Modalidad IV es uno de cuatro modos interrelacionados de oferta de servicios a través de fronteras considerados en el GATS.

13. Para mayo de 2004, solamente 25 países, en su mayoría exportadores de emigrantes, habían ratificado la convención.

14. La Unidad de la Nueva Alianza, que crearon la Corporación Federal de Seguros de Depósito (FDIC) y el Consulado de México en Chicago, es un ejemplo interesante de alianzas innovadoras para facilitar los flujos de remesas, la cual tiene por objeto mejorar el acceso al sistema bancario de Estados Unidos, ofrecer educación financiera y desarrollar productos con características de remesas.

15. El contrabando y la trata de personas son una industria que mueve miles de millones de dólares, manejada cada vez más por redes criminales. La Organización Internacional de las Naciones Unidas para las Migraciones (2002) calculaba que la trata de mujeres y niños en el mundo entero ascendía a dos millones de personas anualmente.

16. Para resolver estos problemas, una opción es que la ayuda para el desarrollo a países pobres que se hayan visto perjudicados por medidas específicas quede sujeta a los acuerdos de la OMC sobre estas medidas; véase Ricupero (2005).

17. La actual estructura arancelaria podría cambiar por medio de negociaciones tanto bilaterales como multilaterales. Por ejemplo, si el Congreso de Estados Unidos aprueba el Tratado Centroamericano de Libre Comercio, la mayoría de los textiles de países como Honduras y El Salvador se beneficiarían del ingreso libre de aranceles a Estados Unidos, en la actualidad motivo de controversia de algunos aspectos según las actuales preferencias unilaterales.

18. Véase, por ejemplo, Birdsall (2002).

19. La fijación de precios por parte de carteles internacionales produce pérdidas significativas para los consumidores de países industrializados y en desarrollo por igual. Los análisis de seis carteles de elevado perfil puestos al descubierto en los noventa (vitaminas, ácido cítrico, bromuro, tubos de acero sin costura, electrodos de grafito, lisina) mostraron que los incrementos estimados de pre-

cios fluctuaron entre 10% para los tubos de acero inoxidable, y 45% para los electrodos de grafito, y que, dependiendo del método de cálculo, para los países en desarrollo, los cobros excesivos acumulativos durante la vida de los seis carteles fluctuaron entre US\$3 mil millones y US\$7 mil millones. Véanse CONNOR (2001), OCED y Banco Mundial (2003b).

20. Ronchi (2001) y Ronchi (2002).

21. Lewin, Giovannucci y Varangis (2004).

22. Para mayor información, véanse [www.ethicaltrade.org](http://www.ethicaltrade.org) y [www.fairlabor.org](http://www.fairlabor.org).

23. Fung, O'Rourke y Sabel (2001).

24. "Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio", Anexo 1C del Acuerdo que establece la Organización Mundial del Comercio.

25. Lanjouw y Jack (2004).

26. Sell (2003).

27. Fink y Reichenmuller (2005).

28. Estos son los acuerdos entre Estados Unidos y Marruecos (2004), Bahrain (2004) y República Dominicana – CAFTA (suscritos pero todavía no aprobados por el Congreso de Estados Unidos).

29. Claessens y Underhill (2004).

30. Banco Mundial (2005g) y UNCTAD (2004).

31. Véanse Claessens, Underhill y Zhang (2003) y Bhattacharya y Griffith-Jones (2004).

32. A continuación se analiza la representación sobre las Juntas del Banco Mundial y del FMI.

33. O'Sullivan y Christensen (2005).

34. Moore (2004).

35. McGillivray (2005).

36. La actualización de los resultados de 2001 produjo resultados similares (Levin 2005).

37. Los hallazgos de Burnside y Dollar (2000) y de Collier y Dollar (2001), Collier y Dollar (2002), no son robustos a los cambios en forma funcional, la especificación de los términos de la interacción y la selección de la muestra; Véanse Hansen y Tarp (2001), Easterly, Levine y Roodman (2004) y Dalgaard, Hansen y Tarp (2004). Entre otros factores, los estudios mencionados también recalcan la importancia del clima.

38. Levin y Dollar (2005).

39. Los números incluyen la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que ofrecen países que son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED). Países que no son miembros de CAD también ofrecen AOD; los donantes más grandes que no son miembros de CAD son: Arabia Saudita (con US\$2.4 mil millones en 2003 de un total de US\$3.4 mil millones), República de Corea (US\$366 millones), Emiratos Árabes Unidos (US\$188 millones) y Kuwait (US\$133 millones).

40. De manera inmediata, califican 18 países y, en el tiempo, podrían calificar otros veinte. Véanse las Conclusiones sobre el Desarrollo, de los ministros de Hacienda del G-8, Londres, junio 10-11, 2005 (Ministros de Hacienda del G-8, 2005) en la dirección electrónica [http://www.hm-treasury.gov.uk/otherhmtsites/g7/news/conclusions\\_on\\_development\\_110605.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/otherhmtsites/g7/news/conclusions_on_development_110605.cfm). En la Cumbre del G-8, realizada en Gleneagles en julio de 2005, se ratificó el acuerdo de los ministros de Hacienda del G-8.

41. Véase el Comunicado del G-24 en la dirección electrónica <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DEVCOMMEXT/0,,menuPK:60001663~pagePK:64001141~piPK:64034162~theSitePK:277473,00.html>.

## En foco 7

1. Véanse Lanjouw y MacLeod (2005) y Organización Mundial de la Salud (2004).

2. Véanse Kremer y Glennester (2004) y Barder (2004).

3. Véase Master (2005).



4. Véase un artículo interesante de Maurer, Sali y Rai (2004) sobre cómo podría funcionar un enfoque de fuente abierta.

5. Organización Mundial de la Salud (2004).

6. Con base en los datos de Servicios Globales IMS HEALTH en <http://www.ims-global.com>.

7. En Lanjouw (2002) se detalla esta propuesta.

8. Para detalles legales, véase Lanjouw (2002).

2. Banco Mundial (1980).

3. Banco Mundial (1990).

4. Banco Mundial (1997c).

5. Banco Mundial (2002b).

6. Banco Mundial (2001h).

7. Para un análisis detenido de esta síntesis, véanse Stern, Dethir y Rogers (2005).

8. Banco Mundial (2005h).

9. Banco Mundial (2003j).

### *Epílogo*

1. Lo anterior es evidente a partir del título mismo de Bauer (1971).



# Referencias

- La palabra *procesado* se utiliza para referirse a documentos reproducidos de manera extraoficial, que por lo general no se encuentran en las bibliotecas.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review* 91(5):1369–401.
- . 2002a. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution". *Quarterly Journal of Economics* 117(4):1231–94.
- . 2002b. "The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change y Economic Growth". Cambridge, MA: Documento de trabajo, serie 9378, de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- . 2004. "Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth". En Philippe Aghion and Steven Durlauf, (ed.), *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam: North Holland.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James Robinson y Yonyung Thaicharoen. 2003. "Institutional Causes, Macroeconomics Symptoms: Volatility, Crises and Growth". *Journal of Monetary Economics* 50(1):49–131.
- Acemoglu, Daron y James Robinson. 2000. "Why did the West Extend the Franchise? Growth, Inequality and Democracy in Historical Perspective". *Quarterly Journal of Economics* 115(4):1167–99.
- . 2005. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Adams, Martin. 2000. *Breaking Ground: Development Aid for Land Reform*. Londres: Instituto Internacional para el Desarrollo.
- Adams, Richard. 1989. "Workers' Remittances and Inequalities in Rural Egypt". *Economic Development and Cultural Change* 38(1):45–71.
- . 1992. "The Impact of Migration and Remittances on Inequality in Rural Pakistan". *Pakistan Development Review* 31(4):1189–203.
- Adams, Richard H. Jr. 2005. "Remittances, Household Expenditures and Investment in Guatemala". Washington, DC: Documento del Banco Mundial de trabajo de investigación en políticas, Serie 3532. Disponible en la dirección electrónica: <http://econ.worldbank.org/resource.php?type=5>.
- Agarwal, Bina. 1994. *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Agell, Jonas. 2002. "On the Determinants of Labor Market Institutions: Rent Seeking vs. Social Insurance". *German Economic Review* 3(2):107–35.
- Aghion, Philippe, Philippe Bacchetta y Abhijit Banerjee. 2001. "A Corporate Balance Sheet Approach to Currency Crises". Londres: Centro de Investigaciones en Políticas Económicas, 3092.
- Alatas, Vivi y François Bourguignon. 2004. "The Evolution of Income Distribution during Indonesia's Fast Growth, 1980–96". En François Bourguignon, Francisco Ferreira y Nora Lustig, (ed.), *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics: In East Asia and Latin America*. Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Aleem, Irfan. 1990. "Imperfect Information, Screening y the Costs of Informal Lending: A Study of Rural Credit Market in Pakistan". *World Bank Economic Review* 4(3):329–49.
- Alesina, Alberto, Rafael Di Tella y Robert MacCulloch. 2004. "Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?" *Journal of Public Economics* 88(n9-10):2009–42.
- Alesina, Alberto y Edward Glaeser. 2004. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Alland, Denis y Stéphanie Rials. 2003. *Dictionnaire de la Culture Juridique*. París: Presses Universitaires de Francia.
- Alston, Lee J., Gary D. Libecap y Bernardo Mueller. 1999. "A Model of Rural Conflict: Violence and Land Reform Policy in Brazil". *Environment and Development Economics* 4(2):135–60.
- Andersson, Kim y Will Martin. 2004. "Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda". Ponencia presentada ante el Seminario Internacional de Comercio "Brown Bag Lunch". Diciembre 15. Washington, DC.
- Andersson, Martin y Christer Gunnarsson. 2005. "Egalitarianism in the Process of Modern Economic Growth: The Case of Sweden". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Angrist, Joshua D., Eric Bettinger, Eric Bloom, Elizabeth M. King y Michael Kremer. 2002. "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment". *American Economic Review* 92(5): 1535–58.
- Annabi, Nabil, Bazlul Khandkher, Selim Raiham, John Cockburn y Bernard Decaluwe. De próxima aparición. "The Impact of Trade Reforms on Bangladesh". En Thomas W. Hertel y L. Alan Winters (ed.) *Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Annamalai, Kuttayan y Sachin Rao. 2003. What Works: ITC's Echoupal and Profitable Rural Transformation. University of Michigan: World Resource Institute Digital Dividend. Disponible en la dirección electrónica <http://povertyprofit.wri.org/>.
- Appadurai, Arjun. 2004. "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition". En Vijayendra Rao y Michael Walton, (ed.), *Culture and Public Action*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Appu, P. S. 1997. *Land Reforms in India: A Survey of Policy, Legislation and Implementation*. Nueva Delhi: Vikas Publishing House.
- Arango, Carlos A. y Angélica Pachón. 2004. "Minimum Wages in Colombia: Holding the Middle with a Bite on the Poor". Colombia: Banco de la República 280. Disponible en la dirección electrónica <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra280.pdf>.
- Araújo, Caridad, Francisco Ferreira y Norbert Schady. 2004. "Is the World Becoming More Unequal? Changes in the World Distribution of Schooling". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Ardington, E. y F. Lund. 1995. "Pensions and Development: Social Security as Complementary to Programmes of Reconstruction and Development". *Development Southern Africa* 12(4):557–77.
- Arellano, Manuel y Stephen Bond. 1991. "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations". *Review of Economic Studies* 58(2):277–97.
- Armendáriz de Aghion, Beatriz y Jonathan Morduch. 2005. *The Economics of Microfinance*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Arnaud André-Jean, eds. 1993. *Dictionnaire Encyclopédique de Théorie et de Sociologie du Droit (2nd edition)*. París: Biblioteca General de Derecho y Jurisprudencia.

- Arulpragasam, Jehan, Franciasco Goletti, Tamar Manuelyan Atinc y Vera Songwe. 2004. "Trade in Sectors Important to the Poor: Rice in Cambodia and Vietnam and Cashmere in Mongolia". En Kathie Krumm y Homi Kharas, (ed.), *East Asia Integrates*. Washington, DC: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Banco de Desarrollo de Asia. 2003. *Judicial Independence Overview and Country-Level Summaries*. Manila, Filipinas: Banco de Desarrollo de Asia. Disponible en la dirección electrónica [http://www.adb.org/Documents/Events/2003/RETA5987/Final\\_Overview\\_Report.pdf](http://www.adb.org/Documents/Events/2003/RETA5987/Final_Overview_Report.pdf).
- Assunção, Juliano Junqueira y Humberto Moreira. 2001. "Towards a Truthful Land Taxation Mechanism in Brazil". Ponencia presentada ante LACEA. Octubre 18. Montevideo, Uruguay.
- Atim, C. 1999. "Social Movements and Health Insurance: A Critical Evaluation of Voluntary, Non-profit Insurance Schemes with Case Studies from Ghana and Cameroon". *Social Science and Medicine* 48(7):881-896.
- Atkinson, A. B. 1995. *Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Atkinson, Anthony B. 2003. "Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations". Munich: Documento de trabajo CESifo, serie 881.
- Atkinson, Anthony B. y Andrea Brandolini. 2001. "Promise and Pitfalls in the Use of 'Secondary' Data-sets: Income Inequality in OECD Countries as a Case Study". *Journal of Economic Literature* 39(3):771-99.
- . 2004. "Global World Inequality: Absolute, Relative or Intermediate?" Ponencia presentada ante la Vigésima octava reunión de la Asociación Internacional de Investigaciones sobre Ingreso y Riqueza. Agosto 22. Cork, Irlanda.
- Atkinson, Anthony B., A. Maynard y Christopher Trinder. 1983. *Parents and Children: Incomes in Two Generations*. Londres: Heinemann.
- Atkinson, Anthony B. y Joseph E. Stiglitz. 1980. *Lectures on Public Economics*. Londres: McGraw-Hill International Editions.
- Attanasio, Orazio P. y A. Marcos Vera-Hernández. 2004. "Medium and Long Run Effects of Nutrition and Child Care: Evaluation of a Community Nursery Programme in Rural Colombia". Londres: Documento de trabajo OWP04/06 del Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en la dirección electrónica [http://www.ifs.org.uk/publications.php?publication\\_id=3146](http://www.ifs.org.uk/publications.php?publication_id=3146).
- Agostoinus, Clarisa. 2003. "Comparative Analysis of Land Administration Systems: African Review with Special Reference to Mozambique, Uganda, Namibia, Ghana, South Africa". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Australian Bureau of Statistics. 2003. *Deaths in Australia 2002*. Canberra: Oficina Australiana de Estadísticas.
- Ayadi, Mohamed, Ghazi Boulila, Mohamed Lahouel y Philippe Montigny. 2004. *Pro-Poor Growth in Tunisia*. París: Desarrollo Internacional y Estrategias. Disponible en la dirección electrónica <http://www.kfw-entwicklungsbank.de/EN/Fachinformationen/Pro-poorGr77/oppgtunisia.pdf>.
- Azam, Jean-Paul, Magueye Dia, Clarence Tsimpo y Quentin Wodon. 2005. "Has Growth in Senegal after the 1994 Devaluation Been Pro-Poor?" Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Baffes, John. 2004. "Cotton: Market Setting, Trade Policies and Issues". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 3218.
- Baiocchi, Gianpolo, Shubham Chaudhuri y Patrick Heller. 2005. "Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazil". Banco Mundial. Washington, DC. Disponible en la dirección electrónica <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/Brazilpres.pdf>. Procesado.
- Bakewell, Peter J. 1984. *Miners of the Red Mountain*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Balat, Jorge y Guido Porto. De próxima aparición. "The WTO Doha Round, Cotton Sector Dynamics and Poverty Trends in Zambia". En Thomas W. Hertel y L. Alan Winters (ed.) *Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1980. *World Development Report 1980*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1990. *World Development Report 1990: Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1993. *World Bank Policy Research Report 1993. The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1994. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1997a. *Hashemite Kingdom of Jordan: Health Sector Study* (Estudio del Banco Mundial de País). Washington, DC: Banco Mundial.
- . 1997b. *Sharing Rising Incomes: Disparities in China*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 1997c. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2000a. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2000b. *East Asia: Recovery and Beyond*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2000c. *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2001a. *Colombia: Water Sector Reform Assistance Project*. Washington, DC: Informe No. 21868 de Evaluación del Documento del Proyecto.
- . 2001b. *Coverage: The Scope of Protection in Retirement Incomes*. Washington, DC: Nota principal del Banco Mundial de la Reforma Pensional, Unidad de Protección Social.
- . 2001c. *Growing Health: A Review of Vietnam's Health Sector*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2001d. *Mexico -Land Policy: A Decade After the Ejido Reform*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2001e. *Social Protection Sector Strategy Paper -From Safety Nets to Spring Board*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2001f. *Thailand Social Monitor: Poverty and Public Policy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2001g. *World Bank Policy Research Report 2001: Engendering Development Through Gender Equality In Rights, Resources And Voice*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2001h. *World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2002a. *Bulgaria: Poverty Assessment Report 24516-BUL*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2002b. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2003a. *A Resource for Municipalities: Community Based Crime and Violence Prevention in Urban Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial, Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Región de América Latina.
- . 2003b. *Global Economic Prospects*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2003c. *From Goats to Coats: Institutional Reform in Mongolia's Cashmere Sector*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2003d. *Kyrgyz Republic: Enhancing Pro-poor Growth Report 24638-KG*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2003e. *Romania: Poverty Assessment Report 26169-RO*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2003f. *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals*. Washington, DC: Banco Mundial, Unidad de Protección Social.
- . 2003g. *The Impact of Legal Aid: Ecuador*. Washington, DC: Banco Mundial, Vicepresidencia Legal.
- . 2003h. *World Bank Policy Research Report 2003. Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2003i. *World Bank Policy Research Report 2003. Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2003j. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2004a. *A Fair Share for Women: Cambodia Gender Assessment*. Phnom Penh: UNIFEM, Banco Mundial, ADB, PNUD y DFID/Reino Unido en colaboración con el Ministerio de Asuntos de la Mujer y de los Veteranos.

- . 2004b. *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*. Washington, DC: Banco Mundial, IFC y Oxford University Press.
- . 2004c. "Gender Assessment of the Honduras Judicial Sector". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- . 2004d. *Implementation Completion Report: Improving Learning in Primary School Project (Report No. 27345)*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2004e. *Kingdom of Morocco Poverty Report: Strengthening Policy by Identifying the Geographic Dimensions of Poverty*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2004f. "Private Participation in Infrastructure Project Database". Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en la dirección electrónica <http://ppi.worldbank.org/>.
- . 2004g. *Project Appraisal Document, Justice Services Improvement Project, Annexes 11 and 12*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2004h. *Reaching the Poor with Effective Health, Nutrition y Population Services*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2004i. "Rural Poverty in Mexico". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- . 2004j. *Sierra Leone: Legal and Judicial Sector Assessment*. Washington, DC: Banco Mundial, Vicepresidencia Legal.
- . 2004k. *The Millennium Development Goals for Health: Rising to the Challenges*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2004l. *World Bank Policy Research Report 2004. Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation y Competition*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2005a. "Growth, Poverty y Inequality in Europe and Central Asia. Past, Present y Future". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- . 2005b. *Pro-poor Growth in the 1990s: Lessons and Insight from 14 Countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2005c. *Pro-Poor Growth: Country Experiences in the 1990s*. Washington, DC: Banco Mundial, Grupo de Reducción de la Pobreza.
- . 2005d. "Cambodia—Quality Basic Education for All". Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2005e. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. Washington, DC: Oxford University Press para la Corporación Internacional de Finanzas (Banco Mundial).
- . 2005f. *Global Monitoring Report. Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2005g. *World Development Indicators*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2005h. *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*. Nueva York: Oxford University Press.
- Banerjee, Abhijit. 2000. "Land Reforms: Prospects and Incentives". En Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz, (ed.), *Annual World Bank Conference on Development Economics, 1999*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banerjee, Abhijit, Shawn Cole, Esther Duflo y Leigh Linden. 2004. "Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India". Instituto Massachusetts de Tecnología (MIT). Cambridge, MA. Disponible en la dirección electrónica [http://econ-www.mit.edu/faculty/download\\_pdf.php?id=677](http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=677). Procesado.
- Banerjee, Abhijit, Angus Deaton y Esther Duflo. 2004. "Health Care Delivery in Rural Rajasthan". Cambridge, MA: Documento 7 de Laboratorio de Acción sobre la Pobreza.
- Banerjee, Abhijit y Esther Duflo. 2003. "Inequality and Growth: What Can the Data Say?" *Journal of Economic Growth* 8(3):267–99.
- . 2004a. "Do Firms Want to Borrow More? Testing Credit Constraints using a Direct Lending Program". Londres: Documento de trabajo del Centro de Investigaciones en Políticas Económicas, serie 4681.
- . 2004b. "Growth Theory Through the Lens of Development Economics". Cambridge, MA: Documento de trabajo 05-01 del Departamento de Economía del MIT.
- Banerjee, Abhijit, Esther Duflo y Kaivan Munshi. 2003. "The Miss(allocation) of Capital". *Journal of the European Economic Association* 1(2-3):484–94.
- Banerjee, Abhijit, Paul Gertler y Maitreesh Ghatak. 2002. "Empowerment and Efficiency: Tenancy Reform in West Bengal". *Journal of Political Economy* 110(2):239–80.
- Banerjee, Abhijit, Dilip Mookherjee, Kaivan Munshi y Debraj Ray. 2001. "Inequality, Control Rights y Rent Seeking: Sugar Cooperatives in Maharashtra". *Journal of Political Economy* 109(1):138–90.
- Banerjee, Abhijit y Kaivan Munshi. 2004. "How Efficiently is Capital Allocated? Evidence from the Knitted Garment Industry in Tirupur". *Review of Economic Studies* 71(1):19–42.
- Banerjee, Abhijit y Andrew Newman. 1991. "Risk-Bearing and the Theory of Income Distribution". *Review of Economic Studies* 58(2):211–35.
- Banerjee, Abhijit y Thomas Piketty. 2003. "Top Indian Incomes: 1956–2000". Cambridge, MA: Documento de trabajo 03-32 del Departamento de Economía del MIT.
- Barber, Catherine. 2003. "Making Migration 'Development-Friendly'". Tesis de Maestría de la Escuela Kennedy de Gobierno Master's thesis. Universidad de Harvard.
- Barber, Sarah, Stefan Bertozzi y Paul Gertler. 2005. "Variations in Prenatal Care Quality in Mexico Mirror Health Inequalities". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Barber, Sarah, Paul J. Gertler y Pandu Harimurti. 2005. "Promoting High Quality Care in Indonesia: Roles for Public and Private Ambulatory Care Providers". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Bardasi, Elena y Quentin Wodon. 2004. "Comparing Subsidies for Access or Consumption in Basic Infrastructure: A Simple Approach". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Barder, Owen. 2004. "Making Markets for Vaccines: A Practical Plan". Washington, DC: Centro para el Desarrollo Global, Informe 1. Disponible en la dirección electrónica <http://www.cgdev.org/Publications/?PubID=173>.
- Barham, Bradford y Stephen Boucher. 1998. "Migration, Remittances and Inequality: Estimating the Net Effect of Migration on Income Distribution". *Journal of Development Economics* 55(2):307–31.
- Barrientos, Armando. 2005. "Cash Transfers for Older People Reduce Poverty and Inequality". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Barro, Robert J. 2000. "Inequality and Growth in a Panel of Countries". *Journal of Economic Growth* 5(1):5–32.
- Barro, Robert J. y Jong-Wha Lee. 2001. "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications". *Oxford Economic Papers* 53(3):541–63.
- Barron, Patrick, Rachel Diprose y Michael Woolcock. 2005. "Local Conflict and Community Development in Indonesia: Assessing the Impact of the Kecamatan Development Program". Oficina regional del Banco Mundial en Jakarta. Jakarta. Procesado.
- Barron, Patrick, Claire Q. Smith y Michael Woolcock. 2004. "Understanding Local Level Conflict in Developing Countries: Theory, Evidence and Implications for Indonesia". Washington, DC: Banco Mundial, Documentos sobre Desarrollo Social, Prevención del Conflicto y Reconstrucción 19.
- Basta, S., D. Soekirman y N. Scrimshaw. 1979. "Iron Deficiency Anemia and the Productivity of Adult Males in Indonesia". *American Journal of Clinical Nutrition* 32(4):916–25.
- Bates, Robert H. 1981. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, CA: University of California Press.
- . 1989. *Beyond the Miracle of the Market*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Bauer, Peter. 1971. *Dissent on Development: Studies and Debates in Development Economics*. Londres: Weidenfeld and Nicolson.
- Behrman, Jere, Nancy Birdsall y Miquel Székely. 2003. "Economic Policy and Wage Differentials in Latin America". Washington, DC: Documento de trabajo 29 del Centro para el Desarrollo Global. Disponible en la dirección electrónica <http://www.cgdev.org/Publications/?PubID=29>.
- Bénabou, Roland. 1996. "Inequality and Growth". En Ben Bernanke y Julio J. Rotemberg, (ed.), *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual 1996*. Cambridge, MA: MIT Press.
- . 2000. "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract". *American Economic Review* 90(1):96–129.
- Bennett, T. W. 1999. *Human Rights and African Customary Law under the South African Constitution*. Ciudad del Cabo: Juta and Co.

- Bentham [1781], Jeremy. 2000. *The Principles of Morals and Legislation*. Kitchener, Ontario Canadá: Batoche Books.
- Berry, R. Albert y William Cline. 1979. *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries: A Study Prepared for the International Labour Office within the Framework of the World Employment Program*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bertaud, Alain y Stephen Malpezzi. 2001. "Measuring the Costs and Benefits of Urban Land Use Regulation: A Simple Model with an Application to Malaysia". *Journal of Housing Economics* 10(3):393-418.
- Bertola, Giuseppe. 1990. "Job Security, Employment and Wages". *European Economic Review* 34(4):851-86.
- . 2003. "Distribution, Efficiency y Labor Market Regulation in Theory". Ponencia presentada ante la Séptima Conferencia Anual del Banco Central de Chile: Mercado Laboral e Instituciones. Noviembre 6. Santiago de Chile.
- Bertola, Giuseppe, Francine D. Blau y Lawrence M. Kahn. 2001. "Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the US from International Long-run Evidence". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 8526.
- Bertrand, Marianne y Sendhil Mullanaitan. 2003. "Are Emily and Greg more Employable than Lakisha and Jamal?: A Field Experiment on Labor Market Discrimination". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 9873.
- Bertrand, Marianne, Antoinette S. Schoar y David Thesmar. 2004. "Banking Deregulation and Industry Structure: Evidence from the French Banking Reforms of 1985". Londres: Documento de debate 4488 del Centro de Investigaciones en Políticas Económicas.
- Besley, Timothy y Robin Burgess. 2000. "Land Reform, Poverty Reduction y Growth: Evidence from India". *Quarterly Journal of Economics* 115(2):389-430.
- . 2004. "Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India". *Quarterly Journal of Economics* 119(1):91-134.
- Besley, Timothy, Rohini Pande, Lupin Rahman y Vijayendra Rao. 2004. "The Politics of Public Good Provision: Evidence From Indian Local Governments". *Journal of the European Economic Association* 2(2-3):416-26.
- Bhagwati, Jagdish. 2003. "Borders Beyond Control". *Foreign Affairs* 82(1):98-104.
- Bhattacharya, Amar y Stephany Griffith-Jones. 2004. "The Search for a Stable and Equitable Global Financial System". En Jan Joost Teunissen y Age Akkerman, (ed.), *Diversity in Development: Reconsidering the Washington Consensus*. Washington, DC: Fondad.
- Binswanger, Hans, Klaus Deininger y Gershon Feder. 1995. "Power Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations". En Jere Behrman y T. N. Srinivasan, (ed.), *Handbook of Development Economics, vol. 3B*. Amsterdam: North Holland.
- Binswanger, Hans y Mark Rosenzweig. 1986. "Behavioural and Material Determinants of Production Relations in Agriculture". *Journal of Development Studies* 22(3):503-39.
- Bird, Richard M. 1991. *More Taxing than Taxes? The Tax-like Effects of Non-tax Policies in LDC's*. San Francisco: ICS Press.
- Bird, Richard M., Jorge Martínez Vázquez y Benno Torgler. 2004. "Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries". Toronto: Universidad de Toronto, Documento 04011 del Programa Internacional de Impuestos.
- Bird, Richard M. y Barbara Diane Miller. 1989. "The Incidence of Indirect Taxes on Low-income Households in Jamaica". *Economic Development and Cultural Change* 37(2):393-409.
- Bird, Richard M. y Enid Slack. 2002. "Land and Property Taxation: A Review". Ponencia presentada ante el Taller sobre Problemas Agrarios en América Latina y el Caribe. Mayo 19. Pachuca, México.
- Birdsall, Nancy. 1985. "Public Inputs and Child Schooling in Brazil". *Journal of Development Economics* 18(1):67-86.
- . 2002. "Asymmetric Globalization. Global Markets Require Good Global Politics". Washington, DC: Documento de trabajo 12 del Centro para el Desarrollo Global.
- . 2004. "Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings". Washington, DC: Documento de trabajo del Centro para el Desarrollo Global, serie 50.
- Birdsall, Nancy, Carol Graham y Richard Sabot. 1998. *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Black, Bernard, Reinier Kraakman y Anna Tassarova. 2000. "Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?" *Stanford Law Review* 52(6):1731-808.
- Black, Maureen M. 2003. "Micronutrient Deficiencies and Cognitive Functioning". *Journal of Nutrition* 133(11 Suppl 2):3927S-3931S.
- Blackhurst, Richard, Bill Lyakurwa y Ademola Oyejide. 2000. "Options for Improving Africa's Participation in the WTO". *World Economy* 23(4):491-510.
- Blair, Irene V., Charles M. Judd y Kristine M. Chapleau. 2004. "The Influence of Afrocentric Facial Features in Criminal Sentencing". *Psychological Science* 15(10):674-79.
- Blanchard, Olivier. 2004. "Reforming Labor Market Institutions: Unemployed Insurance and Employment Protection". Cambridge, MA: Documento de trabajo, serie 04-38, del Departamento de Economía del MIT.
- Blejer, Mario e Isabel Guerrero. 1990. "The Impact of Macroeconomic Policies on Income Distribution: An Empirical Study of the Filipinas". *Review of Economics and Statistics* 72(3):414-23.
- Bloch, Francis y Vijayendra Rao. 2002. "Terror as a Bargaining Instrument: A Case-study of Dowry Violence in Rural India". *American Economic Review* 92(4):1029-43.
- Blunch, Niels-Hugo y Dorte Verner. 2004. "Asymmetries in the Union Wage Premium in Ghana". *World Bank Economic Review* 18(2):237-52.
- Boeke, Julius Herman. 1946. *The Evolution of the Netherlands Indies Economy*. Nueva York: Netherlands and Netherlands Indies Council, Instituto de Relaciones del Pacífico.
- Boeri, Tito. 2002. "Increasing the Size of the European Labor Force: The Relevant Trade-offs". *Economic Survey of Europe* 2:99-108.
- Boix, Carles. 1998. *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- . 2005. "Spain: Development, Democracy and Equity". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Boskin, Michael J. 1977. "An Economist's Perspective on Estate Taxation". En Edward C. Hallbach Jr., (ed.), *Death, Taxes and Family Property*. St. Paul, MN: West Publishing Co.
- Bottoms, A. E. 1990. "Crime Prevention Facing the 1990s". *Policy and Society* 1(1):3-22.
- Bourdieu, Pierre. 1986. "The Forms of Capital". En John G. Richardson, (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood Press.
- . 1990. *The Logic of Practice*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bourguignon, François. 2003. "The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time-periods". En T. Eichler y S. Turnovsky, (ed.), *Growth and Inequality*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Phillippe G. Leite. 2004. "Conditional Cash Transfers, Schooling y Child Labor: Microsimulating Brazil's Bolsa Escola Program". *World Bank Economic Review* 17(2):229-54.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Nora Lustig. 2004. *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*. Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Marta Menéndez. 2005. "Inequality of Opportunity in Brazil?" Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Bourguignon, François, Victoria Levin y David Rosenblatt. 2004a. "Declining Economic Inequality and Economic Divergence: Reviewing the Evidence through Different Lenses". *Economía Internazionale* 100(4).
- . 2004b. "Global Redistribution: The Role of Aid, Market Access y Remittances". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Bourguignon, François y Christian Morrison. 1990. "Income Distribution, Development and Foreign Trade: A Cross-sectional Analysis". *European Economic Review* 34(6):1113-32.

- Bourguignon, François y Christian Morrisson. 1993. "External Trade and Income Distribution". *Journal of Development Economics* 41(1):207-9.
- . 1998. "Inequality and Development: The Role of Dualism". *Journal of Development Economics* 57(2):233-57.
- . 2002. "Inequality among World Citizens: 1820-1992". *American Economic Review* 92(4):727-44.
- Bourguignon, François y Thierry Verdier. 2000. "Oligarchy, Democracy, Inequality and Growth". *Journal of Development Economics* 62(2):285-313.
- Bover, Olimpia, Samuel Bentolila y Manuel Arellano. 2002. "The Distribution of Earnings in Spain During the 1980s: The Effect of Skill, Unemployment and Union Power". Madrid: Banco de España, Servicio de Estudios, Documento de trabajo 015. Disponible en la dirección electrónica <http://www.bde.es/informes/be/docs/dt0015e.pdf>.
- Bowen, William G. y Derek Bok. 1998. *The Shape of the River: Long Term Consequences of Considering Race in College and University Admissions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bowman, Larry W. 1991. *Mauritius: Democracy and Development in the Indian Ocean*. Boulder, CO: Westview Press.
- Brainerd, Elizabeth y David M. Cuttler. 2004. "Autopsy on an Empire: Understanding Mortality in Russia and the Former Soviet Union". Cambridge, MA: Documento de trabajo, serie 10868 de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Brasselle, Anne-Sophie, Frederic Gaspart y Jean-Philippe Platteau. 2002. "Land Tenure Security and Investment Incentives: Puzzling Evidence from Burkina Faso". *Journal of Development Economics* 67(2):373-418.
- Braverman, Avishay y J. Luis Guasch. 1986. "Rural Credit Markets and Institutions in Developing Countries: Lessons for Policy Analysis from Practice and Modern Theory". *World Development* 14(10/11):1253-67.
- Brenner, Robert. 1976. "Agrarian Class Structure and Economic Development in Preindustrial Europe". *Past and Present* 70(1976):30-75.
- Brockert, C. D. 1984. "Malnutrition, Public Policy y Agrarian Change in Guatemala". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 26(4):477-97.
- Brocklehurst, Clarissa y Jan G. Janssens. 2004. "Innovative Contracts, Sound Relationships: Urban Water Sector Reform in Senegal". Washington, DC: Sector de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, Banco Mundial, Documento 1 de debate de la Junta.
- Brosnan, Sarah F. y Frans B. M. De Waal. 2003. "Monkeys Reject Unequal Pay". *Nature* 425(6955):297-99.
- Browning, Martin y Pierre-Andre Chiappori. 1998. "Efficient Intra-household Allocation: A General Characterization and Empirical Tests". *Econometrica* 66(6):1241-78.
- Bruno, Michael. 1993. *Crisis, Stabilization y Economic Reform: Therapy by Consensus*. Nueva York: Clarendon Press.
- Bruno, Michael, Martin Ravallion y Lyn Squire. 1998. "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues". En Vito Tanzi y Ke-young Chu, (ed.), *Income Distribution and High-quality Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bruns, Barbara, Alain Mingat y Ramahatra Rakotomalala. 2003. *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Buchanan, James M. 1976. "A Hobbesian Interpretation of the Rawlsian Difference Principle". *Kyklos* 29(1):5-25.
- Bukurura, Sufian Hemed. 1994. "The Maintenance of Order in Rural Tanzania: The Case of the Sungusungu". *Journal of Legal Pluralism* 34:1-29.
- Burgess, Robin y Rohini Pande. 2004. "Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment". Londres: Documentos de debate 4211 del Centro de Investigaciones en Políticas Económicas.
- Burney, Nadeem A. y Mohammad Irfan. 1995. "Determinants of Child School Enrollment: Evidence from LDCs Using Choicetheoretic Approach". *International Journal of Social Economics* 22(1):24-40.
- Burnside, Craig y David Dollar. 2000. "Aid, Policies and Growth". *American Economic Review* 90(4):847-68.
- Burra, Nera. 1995. *Born to Work: Child Labour in India*. Nueva York: Oxford University Press.
- Buscaglia, Edgardo. 1997. "Introduction". En Edgardo Buscaglia, Louise Cord y W. Ratliff, (ed.), *Law and Economics of Development*. Greenwich, CT: JAI Press Inc.
- Buscaglia, Edgardo y Maria Dakolias. 1999. *An Analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary*. Washington, DC: Banco Mundial, Unidad de Reforma Legal y Judicial.
- Bush, Robert A. 1979. "Access to Justice and Societal Pluralism". En Mauro Cappelletti and Bryant Garth, (ed.), *Access to Justice, Vol. 3*. Milán: Guiffre Editore.
- Byerlee, D. y T. Kelley. 2004. "Surviving on the Margin: Agricultural Research and Development Strategies for Poverty Reduction in Marginal Areas". Banco Mundial, Agricultura y Desarrollo Rural. Washington, DC. Procesado.
- Cadjet, Loïc. 2004. *Dictionnaire de la Justice*. París: Presses Universitaires de Francia.
- Cain, Mead. 1981. "Risk and Insurance: Perspective on Fertility and Agrarian Change in India and Bangladesh". *Population and Development Review* 7(3):435-74.
- Cameron, Lisa. 1999. "Raising the Stakes in the Ultimatum Game: Experimental Evidence from Indonesia". *Economic Inquiry* 37(1):47-59.
- Campos, Javier, Antonio Estache, Noelia Martín y Lourdes Trujillo. 2003. "Macroeconomic Effects of Private Sector Participation in Infrastructure". En William Easterly and Luis Servén, (ed.), *The Limits of Stabilization*. Washington, DC: Banco Mundial y Stanford Social Sciences, sello editorial de Stanford University Press.
- Cárdenas, Juan Camilo. 2003. "Real Wealth and Experimental Cooperation: Experiments in the Field Lab". *Journal of Development Economics* 70(2):263-89.
- Cardoso, Ciro F. S. 1991. "The Liberal Era, 1870-1930". En Leslie Bethell, (ed.), *Central America Since Independence*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Carneiro, Pedro y James Heckman. 2003. "Human Capital Policy". Cambridge, MA: Documento de trabajo, serie 94985, de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Carruthers, Robin, Jitendra N. Bajpai y David Hummels. 2004. "Trade and Logistics: An East Asia Perspective". En Kathie Krumm and Homi Kharas, (ed.), *East Asia Integrates: A Trade Policy Agenda for Shared Growth*. Washington, DC: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Casagrande, Joseph B. y Arthur R. Piper. 1969. "La transformación estructural de una parroquia rural en las tierras altas del Ecuador". *América Indígena* 29:1029-64.
- Case, Anne. 2001. "Does Money Protect Health Status? Evidence from South African Pensions". Cambridge, MA: Documento de trabajo, serie 8495, de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Case, Anne y Angus Deaton. 1998. "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa". *Economic Journal* 108(450):1330-61.
- . 1999. "School Quality and Educational Outcomes in South Africa". *Quarterly Journal of Economics* 114(3):1047-84.
- Castañeda, Tarsicio. 2003. "Targeting Social Spending to the Poor with Proxy-Means Testing: Columbia's SISBEN System". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Castello, Amparo y Rafael Domenech. 2002. "Human Capital Inequality and Economic Growth: Some New Evidence". *Economic Journal* 112(478):C187-C200.
- Centro para el Desarrollo Global. 2004. *Ranking the Rich: The 2004 CGD/FP Commitment to Development Index*. Washington, DC: Centro para el Desarrollo Global. Disponible en la dirección electrónica <http://www.cgdev.org/rankingtherich/home.html>.
- Centre for Housing Rights and Evictions. 2004. *Bringing Equality Home: Promoting and Protecting the Inheritance Rights of Women*. Ginebra: Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios. Disponible en la dirección electrónica <http://www.cohre.org/downloads/womens-inheritancerights-africa.pdf>.
- Chang, Roberto y Andrés Velasco. 2001. "A Model of Financial Crises in Emerging Markets". *Quarterly Journal of Economics* 116(2):489-517.
- Chattopadhyay, Raghavendra y Esther Duflo. 2004. "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India". *Econometrica* 72(5):1409-43.

- Chaturvedi, S., B. C. Srivastava, J. V. Singh y M. Prasad. 1987. "Impact of Six Years Exposure to ICDS Scheme on Psycho-social Development". *Indian Pediatrics* 24:153-64.
- Chaudhuri, Shubham, Pinelopi K. Goldberg y Panle Jia. 2004. "Estimating the Effects of Global Patent Protection in Pharmaceuticals: A Case Study of Quinolones in India". Banco Mundial. Washington, DC. Disponible en la dirección electrónica <http://www.econ.yale.edu/~pg87/TRIPS.pdf>. Procesado.
- Chaudhuri, Shubham, K. N. Harilal y Patrick Heller. 2004. *Does Decentralization Make a Difference? A Study of the Peoples Campaign for Decentralized Planning in the Indian State of Kerala*. Nueva Delhi: Fundación Ford.
- Chaudhuri, Shubham y Patrick Heller. 2003. "The Plasticity of Participation: Evidence from a Participatory Governance Experiment". Nueva York: Universidad de Columbia. Documento de trabajo ISERP 03-01.
- Chaudhury, Nazmul y Jeffery Hammer. 2004. "Ghost Doctors: Absenteeism in Rural Bangladeshi Health Clinics". *World Bank Economic Review* 18(3):423-41.
- Chaudhury, Nazmul, Jeffery Hammer, K. Muralidharan y F. H. Rogers. 2005. "Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Chaudhury, Nazmul, Jeffery Hammer y Edmundo Murrugarra. 2003. "The Effects of a Fee-Waiver Program on Health Care Utilization among the Poor: Evidence from Armenia". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 2952.
- Chauvet, Lisa y Paul Collier. 2004. "Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds". Universidad de Oxford, Centro de Estudios de Economías Africanas. Oxford, Reino Unido. Disponible en la dirección electrónica <http://www.oecd.org/dataoecd/32/59/34255628.pdf>. Procesado.
- Chaykowsky, Richard P. y Richard A. Slotsve. 2002. "Earnings Inequality and Unions in Canada". *British Journal of Industrial Relations* 40(3):493-519.
- Chen, Martha, Joann Vanek y Marilyn Carr. 2004. *Mainstreaming Informal Employment and Gender in Poverty Reduction*. Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.
- Chen, Shaohua y Martin Ravallion. 2004. "How Have The World's Poorest Fared since the Early 1980's?". *World Bank Research Observer* 19(2):141-69.
- Chenery, Hollis, Clive Bell, J. Duloy y Richard Jolly. 1974. *Redistribution with Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Chile's Ministry of Planning. 2004. *Sistema de Protección Social: Chile Solidario*. Santiago de Chile: Ministerio de Planeación, Gobierno de Chile.
- Chiquiar, Daniel. 2005. "Why Mexico's Regional Income Convergence Broke Down". *Journal of Development Economics* 77(1):257-75.
- Chirayath, Leila, Caroline Sage y Michael Woolcock. 2005. "Customary Law and Policy Reform: Engaging with the Plurality of Justice Systems". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Chisari, Omar, Antonio Estache y Carlos Romero. 1999. "Winners and Losers from the Privatization and Regulation Utilities: Lessons from a General Equilibrium Model of Argentina". *World Bank Economic Review* 13(2):357-78.
- Chua, Amy. 2004. *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*. Nueva York: Anchor Books.
- Chubb, John E. y Terry M. Moe. 1990. *Politics, Markets y America's Schools*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov y Larry H. P. Lang. 2000. "The Separation of Ownership and Control in East Asian Corporations". *Journal of Financial Economics* 58(1-2):81-112.
- Claessens, Stijn y Enrico Perotti. 2005. "The Links Between Finance and Inequality: Channels and Evidence". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Claessens, Stijn y Gerhard Pohl. 1994. "Banks, Capital Markets y Corporate Governance: Lessons from Russia for Eastern Europe". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 1326.
- Claessens, Stijn y Geoffrey R. D. Underhill. 2004. "The Need for Institutional Changes in the Global Financial System: An Analytical Framework". Ponencia presentada ante la reunión Países en desarrollo, finanzas globales y el papel del FMI: ¿hacia una nueva relación? Noviembre 12. La Haya.
- Claessens, Stijn, Geoffrey R. D. Underhill y Xiaoke Zhang. 2003. "Basle II Capital Requirements and Developing Countries: A Political Economy Perspective". Ponencia presentada ante la reunión "Cuantificación del impacto en los países pobres de las políticas de los países ricos". Octubre 23. Washington, DC.
- Cline, William R. 2004. *Trade Policy and Global Poverty*. Washington, DC: Instituto de Economía Internacional.
- Coady, David, Margaret Grosh y John Hoddinott. 2004. *Targeting Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Coate, Stephen y Glenn Loury. 1993. "Antidiscrimination Enforcement and the Problem of Patronization". *American Economic Review* 83(2):92-8.
- Coatsworth, John H. 1993. "Notes on the Comparative Economic History of Latin America and the United States". En W. L. Bernecker y H. W. Tobler, (ed.), *Development and Underdevelopment in America: Contrasts of Economic Growth in North and Latin America in Historical Perspective*. Berlín: de Gruyter.
- Cogneau, Denis. 2005. "Equality of Opportunity and Other Equity Principles in the Context of Developing Countries". París, Francia: Développement, Institutions & Analyses de Long terme (DIAL) [Desarrollo, Instituciones y Análisis a Largo Plazo] Documento de trabajo DT/2005/01.
- Cogneau, Denis y Jean-David Naudet. 2004. "Who Deserves Aid? Equality of Opportunity, International Aid y Poverty Reduction". Ponencia presentada ante el Taller "Equidad y Desarrollo". Septiembre 6. Berlín.
- Cole, Jeffrey A. 1985. *The Potosi Mita, 1573-1700: Compulsory Indian Labor in the Andes*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Collier, Paul y David Dollar. 2001. "Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals". *World Development* 29(11):1787-802.
- . 2002. "Aid Allocation and Poverty Reduction". *European Economic Review* 46(8):1475-500.
- Comisión del Reino Unido para África. 2005. *Our Common Interest*. Londres: United Kingdom's Commission for Africa.
- Commission on Macroeconomics and Health. 2001. *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Comisión Mundial sobre las Dimensiones Sociales de la Globalización. 2004. *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*. Ginebra. OIT.
- Conning, Jonathan H. y James A. Robinson. 2002. "Land Reform and the Political Organization of Agriculture". Londres: Documento de trabajo 3204 del Centro de Investigaciones en Políticas Económicas.
- Connor, John M. 2001. *Global Price-Fixing: Our Customers Are the Enemy*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishing.
- Cord, Louise y Quentin Wodon. 2001. *Do Mexico's Agricultural Programs Alleviate Poverty: Evidence from the Ejido Sector*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Cornia Andrea Giovanni y Leonardo Menchini. 2005. "The Pace and Distribution of Health Improvements during the Last 40 Years: Some Preliminary Results". Ponencia presentada ante the Foro sobre Desarrollo Humano. Enero 17. París.
- Council for Scientific and Industrial Research. 2000. *Making South Africa Safe: A Manual for Community Based Crime Prevention*. Pretoria: Departamento de Protección y Seguridad, Servicio de Policía de Sudáfrica.
- Cowell, Frank A. 1995. *Measuring Inequality (segunda edición)*. Wheatshaeaf: Prentice Hall.
- Cox, Donald, Zekeriya Eser y Emmanuel Jimenez. 1998. "Motives for Private Transfers Over the Life Cycle: An Analytical Framework and Evidence for Peru". *Journal of Development Economics* 55(1):57-80.
- Craven, Wesley F. 1932. *Dissolution of the Virginia Company*. Nueva York: Oxford University Press.
- Crosby, Alfred. 1986. *Ecological Imperialism: The Biological Expansion of Europe 900-1900*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.



- Cull, Robert, Jana Matesova y Mary Shirley. 2002. "Ownership and the Temptation to Loot: Evidence from Privatized Firms in the Czech Republic". *Journal of Comparative Economics* 30(1):1-24.
- Cullen, Julie Berry, Brian A. Jacob y Steven Levitt. 2000. "The Impact of School Choice on Student Outcomes: An Analysis of the Chicago Public Schools". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 7888.
- . 2003. "The Effect of School Choice on Student Outcomes: Evidence from Randomized Lotteries". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 10113.
- Currie, Janet. 2000. "Early Childhood Intervention Programs: What do we Know?" Chicago: Documento de trabajo 169 del JCPR.
- Currie, Janet y Duncan Thomas. 1995. "Does Head Start Make a Difference?" *American Economic Review* 85(3):341-64.
- . 1999. "Does Head Start Help Hispanic Children?" *International Journal of Social Economics* 74(2):235-62.
- . 2000. "School Quality and the Longer-Term Effects of Head Start". *Journal of Human Resources* 35(4):755-74.
- CUTS (Consumer Unity and Trust Society). 2003. *Spine Chilling Experiences of Anti-Competitive Practices in Malawi*. India: CUTS.
- Dakolias, Maria y Kim Thatchuk. 2000. "The Problem of Eradicating Corruption from the Judiciary". En Marco Fabri y Philip M. Langbroek, (ed.), *The Challenge of Change for Judicial Systems*. Amsterdam: IOS Press.
- Dalgaard, Carl-Johan, Henrik Hansen y Finn Tarp. 2004. "On the Empirics of Foreign Aid and Growth". *Economic Journal* 114(496):F191-F216.
- Damiani, Octavio. 2003. "Effects on Employment, Wages and Labor Standards of Nontraditional Export Crops in Northeast Brazil". *Latin American Research Review* 38(1):83-112.
- Das Gupta, Monica, Sunhwa Lee, Patricia Uberoi, Danning Wang, Lihong Wang y Xiaodan Zhang. 2004. "State Policies and Women's Agency in China, The Republic of Korea y India, 1950-2000: Lessons from Contrasting Experiences". En Vijayendra Rao y Michael Walton, (ed.), *Culture and Public Action*. Stanford: Stanford University Press.
- Das Gupta, Monica, Jian Zhenghua, Li Bohua, Xie Zhenming, Woojin Chung y Bae Hwa-Ok. 2003. "Why is Son Preference so Persistent in East and South Asia? A Cross-country Study of India, China and the Republic of Korea". *Journal of Development Studies* 40(2):153-87.
- Das, Hans. 2004. "Restoring Property Rights in the Aftermath of War". *International and Comparative Law Quarterly* 53(2):429-44.
- Das, Jishnu y Jeffery Hammer. 2005. "Poverty and the Access to Quality Health-Care: Evidence from Delhi". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Das, Jishnu y Jeffrey Hammer. 2-28-2004. "Strained Mercy; Quality of Medical Care in Delhi". *Economic and Political Weekly*.
- Dasgupta, A., C. P. S. Nayar y Associates. 1989. *Urban Informal Credit Markets in India*. Nueva Delhi: Instituto Nacional de Finanzas y Políticas Públicas.
- Datt, Gaurav y Martin Ravallion. 1992. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s". *Journal of Development Economics* 38(2):275-95.
- Davies, James B. y Anthony F. Shorrocks. 2005. "Wealth Holdings in Developing and Transition Countries". Ponencia presentada ante la Conferencia de Estudios en Salud, realizada en Luxemburgo. Enero 27. Luxemburgo.
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski y Annalisa Fedelino, eds. 2003. *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Day, Candy y Calle Hedberg. 2004. "Health Indicators". *South African Health Review* 2003(4):349-420.
- De Carvalho Filho, Irineu Evangelista. 2000. "Household Income as a Determinant of Child Labour and School Enrollment in Brazil: Evidence from a Social Security Reform". Universidad de Boston. Boston. Procesado.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, William Foster, Daniel Lederman y Alberto Valdés. 2005. *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton. 2004. *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, DC: Banco Mundial.
- de Haan, Arjan. 2005. "Disparities Within India's Poorest Regions: Why Do The Same Institutions Work Differently In Different Places?" Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet. 1989. "A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform". *World Development* 17(9):1397-407.
- . 2002. "Land Reforms in Latin America: Ten Lessons toward a Contemporary Agenda". Ponencia presentada ante el Seminario del Banco Mundial sobre Políticas Agrarias en América Latina. Junio 14. Pachuca, México.
- . 2004. "Conditional Cash Transfer Programs: Are they Really Magic Bullets?" Universidad de California. Berkeley, CA. Disponible en la dirección electrónica <http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/ARE-CCTPrograms.pdf>. Procesado.
- De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.
- Dearden, Lorraine, Stephen Machin y Howard Reed. 1997. "Intergenerational Mobility in Britain". *Economic Journal* 107(440):47-66.
- Deaton, Angus. 1997. *The Analysis of Household Surveys*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2003. "Health, Inequality and Economic Development". *Journal of Economic Literature* 41(1):113-58.
- . 2004. "Health in an Age of Globalization". Ponencia presentada ante el Foro Brookings sobre Comercio. Mayo 13. Institución Brookings, Washington, DC.
- Deaton, Angus y Jean Drèze. 2002. "Poverty and Inequality in India: A Reexamination". *Economic and Political Weekly*. Septiembre 7:3729-48.
- Deaton, Angus y Valerie Kozel. 2004. *Data and Dogma: The Great Indian Poverty Debate*. Nueva Delhi: McMillan.
- Decker, Klaus, Siobhan McInerney-Lankford y Caroline Sage. 2005. "Human Rights and Equitable Development: 'Ideals', Issues and Implications". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Decker, Klaus, Caroline Sage y Milena Stefanova. 2005. "Law or Justice: Building Equitable Legal Institutions". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León. 2003. "The Gender Asset Gap: Land in Latin America". *World Development* 31(6):925-47.
- Deininger, Klaus. De próxima aparición. "Land Policy Reforms". En Aline Coudouel y Stefano Paternostro (ed.) *The Distributional Impact of Reforms: A Practitioners' Guide, Volume I, Trade, Monetary and Exchange Rate Policy, Utility Provision, Agricultural Markets, Land y Education*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Deininger, Klaus, Raffaella Castagnini y María A. González. 2004. "Comparing Land Reform and Land Markets in Colombia: Impacts on Equity and Efficiency". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 3258.
- Deininger, Klaus, J. Hoogeveen y B. Kinsey. 2004. "Economic Benefits and Costs of Land Redistribution in Zimbabwe in the early 1980s". *World Development* 32(10):1697-709.
- Deininger, Klaus, Songqing Jin, Berhanu Adenew, Samuel Gebre-Selassie y Berhanu Nega. 2003. "Tenure Security and Land-Related Investment: Evidence from Ethiopia". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 2991.
- Deininger, Klaus y Paul Mpuga. 2004. "Economic and Welfare Effects of the Abolition of Health User Fees: Evidence from Uganda". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 3276.
- Deininger, Klaus y Pedro Olinto. 2000. "Asset Distribution, Inequality and Growth". Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 2375.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire. 1996. "A New Data Set Measuring Income Inequality". *World Bank Economic Review* 10(3):565-91.

- . 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth". *Journal of Development Economics* 57(2):259–87.
- Delgado, Guilherme y José Celso Cardoso Jr., eds. 2000. *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: A Previdência Rural nos Anos 90*. Brasília: IPEA.
- Demombynes, Gabriel y Berk Özler. 2005. "Crime and Local Inequality in South Africa". *Journal of Development Economics* 76(2):265–92.
- Deshpande, Ashwini. 2005. "Affirmative Action in India and the United States". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- DeTray, Dennis. 1988. "Government Policy, Household Behavior and the Distribution of Schooling: A Case Study in Malaysia". En T. P. Schultz, (ed.), *Research in Population Economics, Vol. 6*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Deutsch, Ruthanne. 1998. "Does Child Care Pay? Labor Force Participation and Earnings Effects of Access to Child Care in the Favelas of Rio". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de trabajo de la Oficina del Economista en Jefe, serie 384.
- Devereux, Stephen. 2001. "Livelihood Insecurity and Social Protection: A Re-emerging Issue in Rural Development". *Development Policy Review* 19(4):507–19.
- Diallo, Amadou Bassirou y Quentin Wodon. 2005. "A Note on Access to Network-based Infrastructure Services in Africa: Benefit and Marginal Benefit Incidence Analysis". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Diamond, Peter A. 1981. "Mobility Costs, Frictional Unemployment and Efficiency". *Journal of Political Economy* 89(4):798–812.
- Dickson, Rumona, Shally Awasthi, Paula Williamson, Colin Demellweek y Paul Garner. 2000. "Effects of Treatment for Intestinal Helminth Infection on Growth and Cognitive Performance in Children: Systematic Review of Randomized Trials". *British Medical Journal* 320(7251):1697–701.
- Diwan, Ishac. 2001. "Debt as Sweat: Labor, Financial Crisis y the Globalization of Capital". Banco Mundial. Washington, DC. Disponible en la dirección electrónica <http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/150/332/diwan.pdf>. Procesado.
- . 2002. "The Labor Share during Financial Crisis: New Results". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes y Andrei Shleifer. 2003. "Courts". *Quarterly Journal of Economics* 118(2):453–517.
- Do, Toan y Laksmi Iyer. 2003. "Land Rights and Economic Development: Evidence from Vietnam". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 3120.
- Dollar, David y Aart Kraay. 2002. "Growth is Good for the Poor". *Journal of Economic Growth* 7(3):195–225.
- . 2004. "Trade, Growth and Poverty". *Economic Journal* 114(493):F22–F49.
- Dollar, David y Victoria Levin. 2004. "The Increasing Selectivity of Foreign Aid". Washington DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 3299.
- Doryan, Eduardo A., Kul C. Gautman y William H. Foege. 2002. "The Political Challenge: Commitment and Cooperation". En Mary Eming Young, (ed.), *From Early Childhood Development to Human Development: Investing in our Children's Future*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Draï, Raphaël. 1991. *Le Mythe de la Loi du Talion*. París: Alinea.
- Drèze, Jean, Peter Lanjouw y Naresh Sharma. 1998. "Economic Development in Palanpur, 1957–93". En Peter Lanjouw and Nicholas Stern, (ed.), *Economic Development in Palanpur over Five Decades*. Nueva York: Clarendon Press.
- Duan, Chengrong. 2005. "China: Gender Inequality Status Report". Universidad de Renmin. Beijing. Procesado.
- Duflo, Esther. 2001. "Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment". *American Economic Review* 91(4):795–813.
- . 2003. "Grandmothers and Granddaughters: Old-age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa". *World Bank Economic Review* 17(1):1–25.
- Duflo, Esther, Michael Kremer y Jonathan Robinson. 2004. "Understanding Technology Adoption: Fertilizer in Western Kenya, Preliminary Results from Field Experiments". Ponencia presentada ante la Conferencia de la Escuela de Economía de Londres sobre 'Economía del Comportamiento, Economía Pública y Economía del Desarrollo'. Mayo 28. Londres.
- Duflo, Esther y Christopher Udry. 2004. "Intrahousehold Resource Allocation in Côte d'Ivoire: Social Norms, Separate Accounts and Consumption Choices". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 10498.
- Dunn, Christopher. 2003. "Assortative Matching and Intergenerational Mobility in Family Earnings: Evidence from Brazil". Universidad de Michigan. Ann Harbor, MI. Procesado.
- Durand-Lasserve, A. 2003. "Land Issues and Security of Tenure. Background Report for the UN Millennium Project Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers". Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS). Francia. Procesado.
- Dworkin, Ronald. 1981a. "What is Equality? Part 2: Equality of Resources". *Philosophy and Public Affairs* 10(3):283–345.
- . 1981b. "What is Equality? Part 1: Equality of Welfare". *Philosophy and Public Affairs* 10(3):185–246.
- Easterlin, Richard. 1974. "Does Economic Growth Improve the Human Lot?: Some Empirical Evidence". En David A. Paul y Melvin W. Reder, (ed.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramowitz*. Nueva York: Academic Press.
- Easterly, William y Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions". *Quarterly Journal of Economics* 112(4):1203–50.
- Easterly, William, Ross Levine y David Roodman. 2004. "Aid, Policies y Growth: Comment". *American Economic Review* 94(3):774–80.
- Ehrenreich, Barbara y Arlie Russell Hochschild, eds. 2003. *Global Woman. Nannies, Maids y Sex Workers in the New Economy*. Nueva York: Metropolitan Books.
- Elbers, Chris, Peter Lanjouw, Joan Mistiaen, Berk Özler y K. Simler. 2004. "On the Unequal Inequality of Poor Communities". *World Bank Economic Review* 18(3):401–21.
- Elbers, Chris, Peter Lanjouw, Johan Mistiaen y Berk Özler. 2005. "Reinterpreting Sub-group Inequality Decompositions". Banco Mundial. Washington, DC. Disponible en la dirección electrónica <http://globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/papers/OzlerReinterpretingDecomp.pdf>. Procesado.
- Elo, Irma y Samuel H. Preston. 1996. "Educational Differences in Mortality: United States". *Social Science and Medicine* 42(1):47–57.
- Elson, Robert E. 2001. *Subarto: A Political Biography*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Engerman, Stanley y Kenneth Sokoloff. 1997. "Factor Endowments, Institutions y Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States". En Stephen Haber, (ed.), *How Latin America Fell Behind*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Engerman, Stanley L. y Kenneth Sokoloff. 2002. "Factor Endowments, Inequality y Paths of Development among New World Economies". *Economia* 3(1):41–88.
- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff. 2001. "The Evolution of Suffrage Institutions in the New World". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 8512.
- Erikson, Robert y John Goldthrope. 2002. "Intergenerational Inequality: A Sociological Perspective". *Journal of Economic Perspectives* 16(3):31–44.
- Escobal, Javier y Máximo Torero. 2003. "Adverse Geography and Differences in Welfare in Peru". Helsinki: Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones en Economía del Desarrollo, documento de debate 2003/73.
- Escobar, María Luisa. 2005. "The Colombia Health Sector Reform and the Poor". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Escobar, María Luisa y Panagiota Panopoulou. 2002. "Chapter 6: Health". En Giugale, Lafourcade y Luff, (ed.), *Colombia: The Economic Foundations for Peace*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- Estache, Antonio. 2003. "On Latin America's Infrastructure Privatization and its Distributional Effects". Ponencia presentada ante la Conferencia sobre las Consecuencias de la Privatización en la Distribución. Febrero 24. Washington, DC.

- Estache, Antonio, Vivien Foster y Quentin Wodon. 2001. *Accounting for Poverty in Infrastructure Reform: Learning from Latin America's Experience*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Estache, Antonio, Andrés Gómez Lobo y Danny Leipziger. 2001. "Utilities Privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America". *World Development* 29(7):1179-98.
- Esteban, Joan y Debraj Ray. 1994. "On the Measurement of Polarization". *Econometrica* 62(4):819-51.
- Evans, Peter. 2004. "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation". *Studies in Comparative International Development* 38(4):30-53.
- Fajnzylber, Marcel. 2000. "Ethnicity and Credit in African Manufacturing". *Journal of Development Economics* 61(1):205-35.
- Fajnzylber, Marcel y Susan Lund. 2003. "Risk-sharing Networks in Rural Filipinas". *Review of Economic Studies* 71(2):261-87.
- Fainí, Riccardo. 2003. "The Brain Drain: An Unmitigated Blessing?" Milán: Centro de Estudios Luca d'Agliano. Estudios sobre el desarrollo 173. Disponible en la dirección electrónica <http://ssrn.com/abstract=463021>.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza. 2000. "Crime and Victimization: An Economic Perspective". *Economía* 1(1):219-78.
- Fallon, Peter R. y Robert E. B. Lucas. 1993. "Job Security Regulations and the Dynamic Demand for Industrial Labor in India and Zimbabwe". *Journal of Development Economics* 40(2):241-75.
- Feder, Gershon. 1988. *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*. Baltimore, MD: Universidad Johns Hopkins.
- . 2002. "The Intricacies of Land Markets: Why the World Bank Succeeds in Economic Reforms through Land Registration and Tenure Security". Ponencia presentada ante la Reunión de la Federación Internacional de Agrimensores. Abril 19. Washington, DC.
- Fehr, Ernst y Urs Fischbacher. 2003. "The Nature of Human Altruism". *Nature* 425(Octubre):785-91.
- Fehr, Ernst y Simon Gächter. 2000. "Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments". *American Economic Review* 90(4):980-94.
- Fehr, Ernst y Klaus M. Schmidt. 1999. "A Theory of Fairness, Competition and Cooperation". *Quarterly Journal of Economics* 114(3):817-68.
- Feierstein, Mark y John Moreira. 2005. *Liberians Have New Outlook On Their Future*. Washington, DC: Greenberg Quinland Rosner Research Inc. Disponible en la dirección electrónica <http://www.greenbergresearch.com>.
- Feijen, Erik y Enrico Perotti. 2005. "Lobbying for Strategic Default". Universidad de Amsterdam. Amsterdam. Procesado.
- Feldstein, Martin. 1998. "Income Inequality and Poverty". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 6770.
- Fernández-Kelly, Patricia. 1995. "Social and Cultural Capital in the Urban Ghetto: Implications for the Economic Sociology of Immigration". En Alejandro Portes, (ed.), *The Economic Sociology of Immigration: Essays in Network, Ethnicity y Entrepreneurship*. Nueva York: Fundación Rusell Sage.
- Ferreira, Francisco H. G. 2001. "Education for the Masses? The Interaction between Wealth, Educational and Political Inequalities". *Economics of Transition* 9(2):533-52.
- Ferreira, Francisco H. G. y Julie A. Litchfield. 2001. "Education or Inflation? The Micro and Macroeconomics of the Brazilian Income Distribution during 1981-95". *Cuadernos de Economía* 38(114):209-38.
- Ferreira, Pedro Cavalcanti. 2004. *Regional Policy in Brazil: A Review*. Río de Janeiro: Fundación Getulio Vargas.
- Field, Erica. 2003. "Entitled to Work: Urban Tenure Security and Labor Supply in Peru". Princeton, NJ: Universidad de Princeton, Documento de trabajo 02-1 de Asuntos Legales y Públicos de la Universidad de Princeton.
- Fields, Gary S. 1989. "Changes in Poverty and Inequality in Developing Countries". *World Bank Research Observer* 4(2):167-85.
- Fields, Gary S. y George H. Jakubson. 1994. "New Evidence on the Kuznets Curve". Universidad de Cornell. Ithaca, NY. Procesado.
- Filmer, Deon. 2004. "If you Build it, Will They Come? School Availability and School Enrollment in 21 Poor Countries". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 3340.
- Filmer, Deon, Margaret Grosh, Elizabeth M. King y Dominique Van de Walle. 1998. "Pay and Grade Differentials at the World Bank". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 1912.
- Filmer, Deon y Lant Pritchett. 1998. The Effect of Household Wealth on Educational Attainment. Documento de trabajo de investigación en políticas, No. 1980, Banco Mundial.
- Filmer, Deon y Lant Pritchett. 1999. "The Effect of Household Wealth on Educational Attainment: Evidence from 35 Countries". *Population and Development Review* 25(1):85-120.
- Fink, Carsten y Patrick Reichenmuller. 2005. "Tightening TRIPs: The Intellectual Property Provisions of Recent US Freed Trade Agreements". Washington, DC: Banco Mundial, Nota Comercial 20.
- Firebaugh, Glenn y Brian Goesling. 2004. "Accounting for the Recent Decline in Global Income Inequality". *The American Journal of Sociology* 110(2):283-312.
- Fishman, Robert M. 1990. *Working Class Organization and the Return to Democracy in Spain*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Fisman, Raymond. 2001a. "Trade Credit and Productive Efficiency in Developing Countries". *World Development* 29(2):7311-21.
- . 2001b. "Estimating the Value of Political Connections". *American Economic Review* 91(4):1095-102.
- . 2003. "Ethnic Ties and the Provision of Credit: Relationship-Level Evidence from African Firms". *Advances in Economic Analysis and Policy* 3(1):1211-1211.
- Fiszbein, Ariel. 2005. *Citizens, Politicians and Providers: The Latin American Experience with Service Delivery Reform*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Fleshman, Michael. 2001. "AIDS Orphans: Facing Africa's Silent Crisis". *Africa Recovery* 15(3):1-1.
- Forbes, Kristin J. 2000. "A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth". *American Economic Review* 90(4):869-87.
- Fortman, Louise. 1998. "Why Women's Property Rights Matter". Ponencia presentada ante la Conferencia Internacional y Taller sobre Tenencia de la Tierra en el Mundo en Desarrollo. Ciudad del Cabo.
- Foster, Andrew D. y Mark R. Rosenzweig. 1995. "Learning by Doing and Learning from Others: Human Capital and Technical Change in Agriculture". *Journal of Political Economy* 103(6):1176-209.
- Fox, Jonathan, eds. 1990. *The Challenge of Rural Democratization: Perspectives from Latin America and the Filipinas*. Londres: Frank Cass & Cía.
- FTI Secretariat. 2004. *Education for All (EFA)-Fast Track Initiative (FTI); Status Report*. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en la dirección electrónica [http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/Brasil/status\\_report\\_dec6.pdf](http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/Brasil/status_report_dec6.pdf).
- Fujii, Tomoki. 2005. "Micro-level Estimation of Child Malnutrition Indicators and its Application in Cambodia". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 3662.
- Funck, Bernard y Lodovico Pizzati, eds. 2003. *European Integration, Regional Policy y Growth*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Fung, Archon, Dara O'Rourke y Charles Sabel. 2001. *Can we Put an End to Sweatshops? A New Democracy Forum on Raising Global Labor Standards*. Boston, MA: Beacon Press.
- Galasso, Emanuela y Martin Ravallion. 2005. "Decentralized Targeting of an Anti-poverty Program". *Journal of Public Economics* 89(4):705-27.
- Galiani, Sebastián, Paul Gertler y Ernesto Schargrodsky. 2002. "Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality". Stanford, CA: Universidad de Stanford, Centro de Investigaciones en Desarrollo Económico y Reforma de las Políticas, documento de trabajo 154.
- Galiani, Sebastián y Ernesto Schargrodsky. 2002. "Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality". *Economía* 2(2):275-314.
- . 2004. "Effects of Land Titling". Ponencia presentada ante el Seminario del Banco Mundial sobre Pobreza y Microfinanciación Aplicada. Octubre 6. Washington, DC.
- Galli, Rossana y David Kucera. 2004. "Labor Standards and Informal Employment in Latin America". *World Development* 32(5):809-828.
- Garapon, Antoine, eds. 2003. *Les Juges Un Pouvoir Irresponsable?* París: Éditions Nicolas Philippe.

- García Montalvo, José y Marta Reynal Querol. De próxima aparición. "Why Ethnic Fractionalization? Polarization, Conflict and Growth". *American Economic Review*.
- Geertz, Clifford. 1963. *Peddlers and Princes; Social Change and Economic Modernization in Two Indonesian Towns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Books of Essays*. Cambridge: Belknap Press de Harvard University Press.
- Gertler, Paul y Sarah Barber. 2004. "The Returns to Investing in Quality Healthcare". Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, Universidad de California. Berkeley, CA. Procesado.
- Gertler, Paul y Jonathan Gruber. 2002. "Insuring Consumption against Illness". *American Economic Review* 92(1):51-76.
- Gibson, Christopher y Michael Woolcock. 2005. "Empowerment and Local Level Conflict Mediation in Indonesia: A Comparative Analysis of Concepts, Measures y Project Efficacy". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Gill, A. y U. C. Singh. 1977. "Financial Sector Reforms, Rate of Interest and the Rural Credit Markets: The Role of Informal Lenders in Punjab". *Indian Journal of Applied Economics* 6(4):37-65.
- Glaeser, Edward L., Simon Johnson y Andrei Shleifer. 2001. "Coase versus the Coasians". *Quarterly Journal of Economics* 116(3):853-99.
- Glaeser, Edward L., José Sheinkman y Andrei Shleifer. 2003. "The Injustice of Inequality". *Journal of Monetary Economics* 50(1):199-222.
- Glewwe, Paul, Nauman Ilias y Michael Kremer. 2003. "Teacher Incentives". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 9671.
- Glewwe, Paul, Michael Kremer y Sylvie Moulin. 2002. "Textbooks and Test Scores: Evidence from a Prospective Evaluation in Kenya". Universidad de Harvard. Cambridge, MA. Disponible en la dirección electrónica [http://post.economics.harvard.edu/faculty/kremer/webpapers/Textbooks\\_Test\\_Scores.pdf](http://post.economics.harvard.edu/faculty/kremer/webpapers/Textbooks_Test_Scores.pdf). Procesado.
- Glewwe, Paul, Michael Kremer, Sylvie Moulin y Eric Zitzewitz. 2004. "Retrospective vs. Prospective Analyses of School Inputs: References The Case of Flip Charts in Kenya". *Journal of Development Economics* 74(1):251-68.
- Globalización y Organización de la Mujer en el Empleo Informal. 2005. *The Importance of Organizing Informal and Casualized Women Workers: Findings of HomeNet Thailand's Recent Studies*. Cambridge, MA: Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO). Disponible en la dirección electrónica <http://www.wiego.org/textonly/news.shtml>.
- Goesling, Brian y Glenn Firebaugh. 2004. "The Trend in International Health Inequality". *Population and Development Review* 30(1):131-46.
- Goetz, Stephan J. 1992. "A Selectivity Model of Household Food Marketing Behavior in Sub-Saharan Africa". *American Journal of Agricultural Economics* 74(2):444-52.
- Goldin, Ian, Kenneth A. Reinert y Andrew Beath. De próxima aparición. "Migration". En Ian Goldin and Kenneth A. Reinert (ed.) *Globalization and Poverty*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Goldstein, Markus y Christopher Udry. 1999. "Agricultural Innovation and Resource Management in Ghana". Universidad de Yale. New Haven, CT. Procesado.
- . 2002. "Gender, Land Rights and Agriculture in Ghana". Universidad de Yale. New Haven, CT. Procesado.
- Gottfredson, Denise. 1998. "School-based Crime Prevention". En Lawrence W. Sherman, Denise Gottfredson, Doris MacKenzie, John Eck, Peter Reuter y Shawn Bushway (ed.), *Preventing Crime. What Works. What Doesn't. What's Promising*. Washington, DC: Departamento de Justicia de Estados Unidos.
- Graham, Carol y Andrew Felton. 2005. "Does Inequality Matter to Individual Welfare?: An Initial Exploration based on Happiness Surveys from Latin America". Washington, DC: Institución Brookings, Documento de trabajo 138 del CSED. Disponible en la dirección electrónica [http://www.brookings.edu/es/dynamics/papers/csed\\_wp38.pdf](http://www.brookings.edu/es/dynamics/papers/csed_wp38.pdf).
- Graham, Jean y Benjamin Bowling. 1995. "Young People and Crime". Londres: Estudio de Investigación 145 del Ministerio del Interior Británico.
- Grantham-McGregor, S y C. Ani. 2001. "A Review of Studies on the Effect of Iron Deficiency on Cognitive Development in Children". *Journal of Nutrition* 131(2S-2):649S-668S.
- Grantham-McGregor, S., C. Powell, S. P. Walker y J. H. Himes. 1991. "Nutritional Supplementation, Pshychosocial Stimulation y Mental Development of Stunted Children: The Jamaican Study". *The Lancet* 338(8758):1-5.
- Gravois, John. 1-28-2005. "The De Soto Delusion". *Slate*.
- Greenwood, Peter W., Karyn T. Model, C. Peter Rydell y James Chiesa. 1998. *Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Cost and Benefits*. Santa Mónica, CA: Corporación Rand.
- Grindle, Merilee S. 2004. *Despite The Odds: Contentions Politics of Education Reform*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Guasch, J. Luis. 2003. *Concessions of Infrastructure Services: Incidence and Determinants of Renegotiation: An Empirical Evaluation and Guidelines for Optimal Concession Design*. Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.
- Guggenheim, Scott. De próxima aparición. "Crises and Contradictions: Understanding the Origins of a Community Development Project in Indonesia". En Anthony Bebbington, Scott Guggenheim, Elizabeth Olson y Michael Woolcock (ed.) *The Search for Empowerment: Social Capital as Idea and Practice at the World Bank*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Guiso, Luigi, Paola Sapienza y Luigi Zingales. 2004. "Does Local Financial Development Matter?" *Quarterly Journal of Economics* 119(3):929-69.
- Gulyani, Sumila, Debabrata Talukdar y R. Mykami Kariuki. 2005. "Water for the Urban Poor: Water Markets, Household Demand y Service Preferences in Kenya". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de debate de la Junta, serie 5, Sector de Abastecimiento de Agua y Saneamiento.
- Gunning, Jan Willem, John Hoddinott, Bill Kinsey y Trudy Owens. 2000. "Revisiting Forever Gained: Income Dynamics in the Resettlement Areas of Zimbabwe, 1983-96". *Journal of Development Studies* 36(6):131-54.
- Gunther, Richard, José Ramón Montero y Joan Botella. 2004. *Democracy in Modern Spain*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Alexander Pivovarsky y Erwin R. Tiongson. 2003. "Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?" Washington, DC: Documento de trabajo, serie WP/03/176, Fondo Monetario Internacional.
- Gurr, Ted Robert. 1997. "Polity II: Political Structures and Regime Change, 1800-1986". Ann Arbor, MI: ICSPR Estudio No. 9263. Disponible en la dirección electrónica <http://webapp.icpsr.umich.edu/cocoon/ICPSR-STUDY/09263.xml>.
- Gwatkin, Davidson R. 2002. "The Poor Come Last: Socio- Economic Inequalities in Use of Maternal and Child Health Services in Developing Countries". Ponencia presentada ante la Presentación de la Reunión del Centro Fogarty Internacional. Julio 24. Institutos Nacionales de Salud, Bethesda, MD.
- Gwatkin, Davidson R., Shea Rutstein, Kiersten Johnson, Eldaw Abdalla Suliman y Adam Wagstaff. 2004. *Socio-economic differences in health, nutrition y population, volumes I-III*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Haber, Stephen. 2004. "Political Institutions and Economic Development: Evidence from the Banking Systems of the United States and Mexico". Ponencia presentada ante la Conferencia "Economía, Instituciones Políticas y Mercados Financieros II: Teoría Institucional y Evidencia de Europa, Estados Unidos y América Latina". Febrero 5. Palo Alto, CA.
- Haber, Stephen y Shawn Kantor. 2004. "Getting Privatization Wrong: The Mexican Banking System, 1991-2003". Ponencia presentada ante la Conferencia del Banco Mundial sobre Privatización de la Banca en Países de Ingreso Bajo y Medio. Noviembre 23. Washington, DC.
- Haber, Stephen y Noel Maurer. 2004. "Related Lending and Economic Performance: Evidence from Mexico". Ponencia presentada ante la Sexagésima Quinta Reunión Anual de la Asociación de Finanzas de Estados Unidos. Enero 7. Filadelfia.
- Haber, Stephen, Maurer Noel y Armando Razo. 2003. *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments y Economic Growth in Mexico: 1876-1929*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Haber, Stephen H. 2001. "Political Institutions and Banking Systems: Lessons from the Economic Histories of Mexico and the United States, 1790-1914". Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Stanford. Stanford, CA. Procesado.

- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan, Wonhyuk Lim y Euisung Kim, eds. 2003. *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Halac, Marina y Sergio L. Schmukler. 2003. "Distribution Effects of Crises: The Role of Financial Transfers". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 3173.
- Hall, Gillette y Harry Anthony Patrinos, eds. 2005. *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994–2004*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Hall, Robert E. y Charles I. Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce so Much More Output per Worker than Others?" *Quarterly Journal of Economics* 114(1):83–116.
- Hamid, N. 1983. "Growth of Small-scale Industry in Pakistan". *Pakistan Economic and Social Review* 21(1-2):37–76.
- Hamilton, Bob y John Whalley. 1984. "Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labor Mobility". *Journal of Development Economics* 14(1-2):61–75.
- Hammergreen, Linn. 2004. "Use and Users Study of the Justice System in Peru". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Hansen, Henrik y Finn Tarp. 2001. "Aid and Growth Regressions". *Journal of Development Economics* 64(2):547–70.
- Hanson, Gordon H. 2003. "What Has Happened to Wages in Mexico since NAFTA? Implications for Hemispheric Free Trade". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 9563.
- Hanushek, Eric A. 1986. "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools". *Journal of Economic Literature* 24(3):1141–77.
- . 1996. "School Resources and Student Performance". En Gary Burtless, (ed.), *Does Money Matter? The Effects of School Resources on Student Achievement and Adult Success*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Hanushek, Eric A. y Ludger Wößman. 2005. "Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence Across Countries". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 11124.
- Harber, Clive. 1999. *Protecting Your School from Violence and Crime: An Evaluation of One-Year Programme*. KwaZulu-Natal, Sudáfrica: Consorcio Independiente del Proyecto.
- Hargreaves, James R. y Judith R. Glynn. 2002. "Educational Attainment and HIV Infection in Developing Countries: A Systematic Review". *Tropical Medicine and International Health* 7(6):489–98.
- Harsanyi, John C. 1955. "Cardinal Welfare, Individualistic Ethics y Interpersonal Comparisons of Utility". *Journal of Political Economy* 63(4):309–21.
- Hart, Betty y Todd R. Risley. 1995. *Meaningful Differences in Everyday Experiences of Young American Children*. Baltimore, MD: Paul H. Brookes Publishing Co.
- Hasan, Rana, Devashish Mitra y K.V. Ramaswamy. 2003. "Trade Reforms, Labor Regulations and Labor-demand Elasticities: Empirical Evidence from India". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 9879.
- Hashemi, Syed. 2000. "Linking Microfinance and Safety Net Programs to Include the Poorest: The Case of IGVGD in Bangladesh". Washington, DC: Banco Mundial, Notas de Punto Focal 21.
- Haslam, Alexander S. 2001. *Psychology in Organizations: The Social Identity Approach*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.
- Heckman, James y Dimitri V. Masterov. 2004. "The Productivity Argument for Investing in Young Children". Washington, DC: Documento de trabajo 5 del Comité para el Desarrollo Económico.
- Heise, L., M. Ellsberg y M. Gottemoeller. 1999. "Ending Violence Against Women". Baltimore, MD: Facultad de Salud Pública, Programa de Información de Población, Informe de Población, serie L, No. 11, Universidad Johns Hopkins.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones y Daniel Kaufmann. 2003. "Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies". *Journal of Comparative Economics* 31(4):751–73.
- Hemming, John. 1970. *The Conquest of the Incas*. Londres: Papermac.
- Henrich, Joseph, Robert Boyd, Samuel Bowles, Colin Camerer, Ernst Fehr y Herbert Gintis, eds. 2004. *Foundations of Human Society: Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-Scale Societies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hertel, Thomas W. y L. Alan Winters. De próxima aparición. "Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Hertz, Thomas. 2001. "Education, Inequality and Economic Mobility in South Africa". Tesis de doctorado. Universidad de Massachusetts.
- . 2005. "Rags, Riches and Race: The Intergenerational Economic Mobility of Black and White Families in the U.S.". En Sam Bowles, Herb Gintis y Melissa Osborne Grove, (ed.), *Unequal Chances. Family Background and Economic Success*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Herz, Barbara y Gene B. Sperling. 2004. *What Works in Girls' Education*. Nueva York: Consejo de Relaciones Exteriores.
- Hoff, Karla. 2003. "Paths of Institutional Development: A View from Economic History". *World Bank Research Observer* 18(2):2205–26.
- Hoff, Karla y Priyanka Pandey. 2004. "Belief Systems and Durable Inequalities: An Experimental Investigation of Indian Caste". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 3351.
- Hoffman, Elizabeth, Kevin A. McCabe y Vernon L. Smith. 1996. "On Expectations and Monetary Stakes in Ultimatum Games". *International Journal of Game Theory* 25(3):289–301.
- Holmes, George M., Jeff DeSimone y Nicholas G. Rupp. 2003. "Does School Choice Increase School Quality?" Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 9683.
- Holzer, Harry y David Neumark. 2000. "Assessing Affirmative Action". *Journal of Economic Literature* 38(3):483–568.
- Holzmann, Robert y Richard Hinz. 2005. *Old-Age Income Support in the Twenty-First Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en la dirección electrónica <http://www1.worldbank.org/sp/incomesupport.asp>.
- Holzmann, Robert y Steen Jorgensen. 2001. "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de debate 0006 de Protección Social.
- Honohan, Patrick. 2004. *Financial Sector Policy and the Poor: Selected Findings and Issues*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Honohan, Patrick y Daniela Klingebiel. 2000. "Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 2441.
- Hoogeveen, Hans. 2003. "Census-Based Welfare Estimates for Small Populations: Poverty and Disability in Uganda". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Hoogeveen, Johannes, Emil Tesliuc, Renos Vakis y Stefan Dercon. 2004. "A Guide to the Analysis of Risk, Vulnerability and Vulnerable Groups". Banco Mundial. Washington, DC. Disponible en la dirección electrónica <http://siteresources.worldbank.org/INTSRM/Publications/20316319/RVA.pdf>. Procesado.
- Hoxby, Caroline M. 2000. "Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?" *American Economic Review* 90(5):1209–38.
- . 2002. "School Choice and School Productivity (or Could School Choice be a Tide that Lifts All Boats?)". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 8873.
- Hsieh, Chang-Tai y Miguel Urquiola. 2003. "When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 10008.
- Human Rights Watch. 2000. *United States Punishment and Prejudice: The Racial Disparities in the War on Drugs*. Nueva York: Human Rights Watch. Disponible en la dirección electrónica <http://www.hrw.org/reports/2000/usa/>.
- Ilahi, Nadeem y Franque Grimard. 2000. "Public Infrastructure and Private Costs: Water Supply and Time Allocation of Women in Rural Pakistan". *Economic Development and Cultural Change* 49(1):45–75.

- Ilahi, Nadeem y Saqib Jafarey. 1999. "Guestworker Migration, Remittances y the Extended Family: Evidence from Pakistan". *Journal of Development Economics* 58(2):485-512.
- Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). 2005. *Policy Report on Gender and Development: 10 Years after Beijing*. Nueva York: United Nations.
- OIT. 2002. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en la dirección electrónica <http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/download/women.pdf>.
- . 2003. *Investing in Every Child—An Economic Study of the Costs and Benefits of Eliminating Child Labor*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en la dirección electrónica [http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/publ/download/2003\\_12\\_investingchild.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/publ/download/2003_12_investingchild.pdf).
- India Today*. 12-13-2004. "Rural Markets: Call of the Countryside". *India Today*.
- Inglehart, Ronald, Miguel Basáñez, Jaime Díez-Medrano, Loek Halman, and Ruud Luijckx, eds. 2004. *Human Beliefs and Values: A Cross-cultural Sourcebook based on the 1999–2002 Values Surveys*. México, DF: Siglo Veintiuno.
- International Confederation of Free Trade Unions. 2005. *The Impact of the Ending of Quotas on the Textile Industry. Cambodia: Increasing Pressure on Trade Union Rights*. Bruselas: Confederación Internacional de Sindicatos Libres. Disponible en la dirección electrónica <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991221551&Language=EN>.
- International Cotton Advisory Committee. 2003. *Production and Trade Policies Affecting the Cotton Industry. A Report by the Secretariat*. Washington, DC: Comisión Asesora Internacional del Algodón. Disponible en la dirección electrónica [http://www.icac.org/cotton\\_info/publications/statistics/stats\\_wtd/prod\\_trade\\_policies\\_03.pdf](http://www.icac.org/cotton_info/publications/statistics/stats_wtd/prod_trade_policies_03.pdf).
- International Fund for Agricultural Development. 2001. *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en la dirección electrónica <http://www.ifad.org>.
- Irwin, Timothy y Chiaki Yamamoto. 2004. "Improving the Governance of State-owned Electricity Utilities". Washington, DC: Documento de debate 11 de la Junta del Banco Mundial del Sector de Energía y Minería.
- Jacoby, Hanan G., Guo Li y Scott Rozelle. 2002. "Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Investment in Rural China". *American Economic Review* 92(5):1420-47.
- Jalan, Jyostna y Martin Ravallion. 1997. "Spatial Poverty Traps?" Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 1862.
- . 2002. "Geographic Poverty Traps? A Micro Model of Consumption Growth in Rural China". *Journal of Applied Econometrics* 17(4):329-46.
- . 2003. "Does Piped Water Reduce Diarrhea for Children in Rural India?" *Journal of Econometrics* 112(1):153-73.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion. 1999. "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 2149.
- James, Estelle. 2000. "Old-age Protection for the Uninsured: What are the Issues?" En Nora Lustig, (ed.), *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, DC: Brookings Institution y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jäntti, Markus, Juho Saari y Juhana Vartiainen. 2005. "Country Case Study: Finland—Combining Growth with Equity". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Jha, Saumitra, Vijayendra Rao y Michael Woolcock. De próxima aparición. "Governance in the Gullies: Democratic Responsiveness and Community Leadership in Delhi's Slums". *World Development*.
- Johnson, Simon y Todd Mitton. 2003. "Cronyism and Capital Controls: Evidence from Malaysia". *Journal of Financial Economics* 67(2):351-82.
- Jonakin, Jon. 1996. "The Impact of Structural Adjustment and Property Rights Conflicts on Nicaraguan Agrarian Reform Beneficiaries". *World Development* 24(7):1179-91.
- Kabeer, Naila. 1997. "Women, Wages and Intra-household Power Relations in Urban Bangladesh". *Development and Change* 28(2):261-302.
- . 1999. "Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment". *Development and Change* 30(3):435-64.
- Kakwani, Nanak y Kalanidhi Subbarao. 2005. *Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en la dirección electrónica <http://www-wds.worldbank.org/>.
- Kanbur, Rabi. 2000. "Income Distribution and Development". En Anthony B. Atkinson and François Bourguignon, (ed.), *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: North Holland.
- Kanbur, Rabi y Xiaobo Zhang. 2001. "Fifty Years of Regional Inequality in China: A Journey through Revolution, Reform and Openness". Londres: Documento de discusión 2887 del Centro de Investigaciones en Políticas Económicas.
- Kanbur, Ravi. 2005. "Pareto's Revenge". Universidad de Cornell. Ithaca, NY. Disponible en la dirección electrónica <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/ParRev.pdf>. Procesado.
- Kang, David C. 2002. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Kariuki, Mucami y Jordan Schwartz. 2005. "Small-Scale Private Service Providers of Water Supply and Electricity: A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics". Banco Mundial—Departamento de Energía y Agua, Alianza en Abastecimiento de Agua entre Banco Mundial y los Países Bajos, Servicio Público-Privado de Asesoría en Infraestructura. Washington, DC. Procesado.
- Karr-Morse, Robin y Meredith S. Wiley. 1977. *Ghost from the Nursery: Tracing the Roots of Violence*. Nueva York: Atlantic Monthly Press.
- Kaufmann, Daniel y Aart Kraay. 2002. "Growth without Governance". *Economía* 3(1):169-215.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2004. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000 y 2002". *World Bank Economic Review* 18(2):253-87.
- . 2005. "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004". Banco Mundial. Washington, DC. Disponible en la dirección electrónica <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>. Procesado.
- Kevane, Michael. 1996. "Agrarian Structure and Agricultural Practice: Typology and Application to Western Sudan". *American Journal of Agricultural Economics* 78(1):236-245.
- Khan, Azizur Rahman y Binayak Sen. 2001. "Inequality and Its Sources in Bangladesh: 1991/92 to 1995/96: An Analysis Based on Household Expenditure Surveys". *Bangladesh Development Studies* 27(1):1-50.
- Khandker, Shahidur, Victor Lavy y Deon Filmer. 1994. "Schooling and Cognitive Achievements of Children in Morocco: Can the Government Improve Outcomes?" Washington, DC: Documento de debate 264 del Banco Mundial.
- Khwaja, Asim Ijaz y Atif Mian. 2004. "Unchecked Intermediaries: Price Manipulation in an Emerging Stock Market". Boston: Documento de trabajo 061 de la Oficina de Investigaciones en Análisis Económico del Desarrollo. Disponible en la dirección electrónica <http://www.cid.harvard.edu/bread/papers/working/061.pdf>.
- Kijima, Yoko y Peter Lanjouw. 2004. "Agricultural Wages, Non-Farm Employment and Poverty in Rural India". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- King, Elizabeth M., Peter F. Orazem y Elizabeth M. Paterno. 1999. "Promotion with and without Learning: Effects on Students Dropouts". Washington, DC: Documento de trabajo No. 18, de la serie del Banco Mundial sobre Evaluación del Impacto de las Reformas a la Educación.
- King, Steve. 1997. "Poor Relief and English Economic Development Reappraised". *Economic History Review* 50(2):360-68.
- . 2000. *Poverty and Welfare in England, 1700-1850: A Regional Perspective*. Manchester, Reino Unido: Manchester University Press.
- Kingdon, Geeta, Justin Sandefur y Francis Teal. 2005. "Patterns of Labor Demand in Sub-Saharan Africa: A Review paper". Centro para el Estudio de las Economías Africanas, Departamento de Economía, Universidad de Oxford. Oxford, Reino Unido. Procesado.

- Kinsey, Bill H. y Hans P. Binswanger. 1993. "Characteristics and Performance of Resettlement Programs: A Review". *World Development* 21(9):1477-94.
- Kirpal, Simone. 2002. "Communities Can Make a Difference: Five Cases Across Continents". En Mary Eming Young, (ed.), *From Early Childhood Development to Human Development: Investing in our Children's Future*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Klaren, Peter Flindell. 2000. *Peru: Society and Nationhood in the Andes*. Nueva York: Oxford University Press.
- Klasen, Stephen. 2005. Comments on "Hepatitis B and the Case of the Missing Women" by Emily Oster. Universidad de Göttingen. Procesado.
- Knack, Steven y Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests using Alternative Measures". *Economics and Politics* 7(3):207-27.
- Kolm, Serge-Christophe. 1976. "Unequal Inequalities I". *Journal of Economic Theory* 12(3):416-42.
- Korinek, Anton, Johan Mistiaen y Martin Ravallion. De próxima aparición. "Survey Non-response and the Distribution of Income". *Journal of Economic Inequality*.
- Kraay, Aart. De próxima aparición. "When is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries". *Journal of Development Economics*.
- Kranton, Rachel E. y Anand V. Swamy. 1999. "The Hazards of Piecemeal Reform: British Civil Courts and the Credit Market in Colonial India". *Journal of Development Economics* 58(1):1-24.
- Kremer, Michael. 1993. "The O-Ring Theory of Economic Development". *Quarterly Journal of Economics* 108(3):551-75.
- Kremer, Michael y Rache Glennester. 2004. *Strong Medicine - Creating Incentives for Pharmaceutical Research on Neglected Diseases*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kremer, Michael, Edward Miguel y Rebecca Thornton. 2004. "Incentives to Learn". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 10971.
- Kremer, Michael, Sylvie Moulin y Robert Namunyu. 2002. "Unbalanced Decentralization". Universidad de Harvard. Cambridge, MA. Disponible en la dirección electrónica <http://econ.bu.edu/dilipm/40-kremounam.pdf>. Procesado.
- Kritzer, Herbert M. 2002. *Legal Systems of the World: A Political, Social and Cultural Encyclopedia*. Santa Bárbara, CA: ABC-CLIO.
- Krueger, Alan B. y Alexandre Mas. 2004. "Strikes, Scabs y Tread Separations: Labor Strife and the Production of Defective Bridgestone/Firestone Tires". *Journal of Political Economy* 112(2):253-89.
- Krugman, Paul. 1979. "A Model of Balance-of-Payments Crises". *Journal of Money, Credit y Banking* 11(3):311-25.
- . 1999. "Balance Sheets, the Transfer Problem and Financial Crises". En P. Isard, A. Razin, A. K. Rose y Kluwer Dordrecht, (ed.), *International Finance and Financial Crises, Essays in Honor of Robert P. Flood*. Países Bajos y Washington, DC: Kluwer Academic Publishers y Fondo Monetario Internacional.
- Kugler, Adriana. 2004. "The Effect of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility: Evidence from the Colombian Labor Market Reform". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 10215.
- Kugler, Adriana, Juan F. Jimeno y Virginia Hernanz. 2003. "Employment Consequences of Restrictive Permanent Contracts". Londres: Documento de debate 3724 del Centro de Investigaciones en Políticas Económicas.
- Kumar, Anjali. 2005. *Assessing Financial Access in Brazil*. Washington, DC: Banco Mundial.
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes y Guillermo Zamarripa. 2002. "Related Lending". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 8848.
- Ladd, Hellen F. 2002. "School Vouchers: A Critical View". *Journal of Economic Perspectives* 16(4):3-24.
- Laffont, Jean-Jacques y Mohamed Salah Matoussi. 1995. "Moral Hazard, Financial Constraints and Sharecropping in El Oulja". *Review of Economic Studies* 62(3):381-99.
- Lagos, Marta (2005). Comunicación personal con Marta Lagos, directora, *Latinobarómetro*.
- Lang, James. 1975. *Conquest and Commerce: Spain and England in the Americas*. Nueva York: Academic Press.
- Langseth, Petter y Oliver Stolpe. 2001. *Strengthening Judicial Corruption against Corruption*. Vienna: Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Delito, Programa Global contra la Corrupción. Disponible en la dirección electrónica <http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp10.pdf>.
- Lanjouw, Jean O. 2002. "A New Global Patent Regime for Diseases: U.S. and International Legal Issues". *Harvard Journal of Law and Technology* 16(1):85-124.
- . 2004. *Outline of the Foreign Filing License Approach*. Washington, DC: Centro para el Desarrollo Global.
- Lanjouw, Jean O. y William Jack. 2004. "Trading Up: How Much Should Poor Countries Pay to Support Pharmaceutical Innovation?" *CGD Brief* 4(3):1-8.
- Lanjouw, Jean O. y Margaret MacLeod. 2005. "Statistics Trends in Research on Tropical Diseases". Universidad de Berkeleyy. Berkeley, CA. Disponible en la dirección electrónica [http://www.who.int/intellectualproperty/studies/Lanjouw\\_Statistical%20Trends.pdf](http://www.who.int/intellectualproperty/studies/Lanjouw_Statistical%20Trends.pdf). Procesado.
- Lanjouw, Peter y Martin Ravallion. 2005. "Progresiveness of Social and Infrastructure Spending in India". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Larrain, Mauricio. 1989. "How the 1981-1983 Chilean Banking Crisis was Handled". Washington, DC: Documento de trabajo 300 del Banco Mundial.
- Lavy, Victor. 1996. "School Supply Constraints and Children's Educational Outcomes in Rural Ghana". *Journal of Development Economics* 51(2):291-314.
- Lees, Lynn Hollen. 1998. *The Solidarities of Strangers: The English Poor Laws and the People*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Leipziger, Danny, Marianne Fay, Quentin Wodon y Tito Yepes. 2003. "Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 3163.
- Leonard, Kenneth L. y Melkiory C. Masatu. 2005. "Variation in the Quality of Care Accessible to Rural Communities in Tanzania". Universidad de Maryland. College Park, MD. Procesado.
- Levin, Victoria. 2005a. "Updating Aid Allocation Estimates". Nota de antecedentes para el IDM 2006.
- . 2005b. "Updating the Poverty-efficient Aid Allocation to 2001". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Levin, Victoria y David Dollar. 2005. "The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002)". OCED, CAD. Aprendizaje y Proceso de Asesoría sobre Alianzas Difíciles. París. Disponible en la dirección electrónica <http://www.oecd.org/dataoecd/32/44/34687926.pdf>. Procesado.
- Lewin, Bryan, Daniele Giovannucci y Panos Varangis. 2004. "Coffee Markets: New Paradigms in Global Supply and Demand". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de debate 3 sobre Agricultura y Desarrollo Rural.
- Lewis, Arthur. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor". *Manchester School of Economic and Social Studies* 22(2):139-91.
- Lewis, M. 2002. "Informal Health Payments in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: Issues, Trends and Policy Implications". En Elias Mossialos, Ana Dixon, Josep Figueras y Joe Kutzin, (ed.), *Funding Health Care: Options for Europe*. Buckingham: Open University Press.
- Lewis, Stephen. 2003. "Opening Address to the 13th International Conference on AIDS and STIs in Africa (ICASA)". Ponencia presentada ante la Décima tercera Conferencia Internacional sobre SIDA y STIs en África (ICASA). Septiembre 21. Nairobi.
- Li, Hongyi, Lyn Squire y Heng-fu Zou. 1998. "Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality". *Economic Journal* 108(446):26-43.

- Li, Hongyi y Heng-fu Zou. 1998. "Income Inequality is not Harmful for Growth: Theory and Evidence". *Review of Development Economics* 2(3):318–34.
- Li, R., X. Chen, H. Yan, P. Deurenberg, L. Garby y J. G. Hautvast. 1994. "Functional Consequences of Iron Supplementation in Iron-deficient Female Cotton Workers in Beijing China". *American Journal of Clinical Nutrition* 59(4):908–13.
- Liddle, R. William. 1991. "The Relative Autonomy of the Third World Politician: Soeharto and Indonesian Economic Development in Comparative Perspective". *International Studies Quarterly* 35(4):403–27.
- Lillard, Lee A. y Robert J. Willis. 1994. "Intergenerational Educational Mobility: Effects of Family and State in Malaysia". *Journal of Human Resources* 29(4):1126–66.
- Lindert, Peter H. 2003. "Voice and Growth: Was Churchill Right?" *Journal of Economic History* 63(2):315–50.
- . 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Lindert, Peter H. y Jeffrey G. Williamson. 1982. "Revising England's Social Tables, 1688–1812". *Explorations in Economic History* 19(4):385–408.
- . 1983. "Reinterpreting Britain's Social Tables, 1688–1913". *Explorations in Economic History* 20(1):94–109.
- Lipset, Seymour M. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *American Political Science Review* 53(1):69–105.
- Llorente, María y Ángela Rivas. 2005. "Reduction of Crime in Bogota: A Decade of Citizen's Security Policies". Banco Mundial, Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura. Washington, DC. Procesado.
- Lloyd, Cynthia B., eds. 2005. *Growing up Global: The Changing Transitions to Adulthood in Developing Countries*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Lloyd, Tim, Wyn Morgan, Tony Rayner y Charlotte Vaillant. 1999. "The Transmission of World Agricultural Prices in Côte d'Ivoire". *Journal of International Trade and Economic Development* 8(1):125–41.
- Lockhart, James B. 1969. "Encomienda and Hacienda: The Evolution of the Great Estate in the Spanish Indies". *Hispanic American Historical Review* 49(3):411–29.
- Lockhart, James B. y Stuart B. Schwartz. 1983. *Early Latin America: A History of Colonial Spanish and America and Brazil*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Lokshin, Michael y Martin Ravallion. 2000. "Welfare Impacts of the 1998 Financial Crisis in Russia and the Response of the Public Safety Net". *Economics of Transition* 8(2):269–95.
- López, Alan D. 2000. "Reducing Chile's Mortality". *Bulletin of the Organización Mundial de la Salud* 78(10):1173–73.
- López, J. Humberto. 2004. "Pro-growth, Pro-poor: Is there a Tradeoff?" Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 3378.
- Loury, Glenn C. 2002. *The Anatomy of Racial Inequality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lucas, Robert. 2003. *The Industrial Revolution: Past and Future*. Minneapolis: Banco de la Reserva Federal de Minneapolis.
- Lund, Francias. 1999. "Understanding South African Social Security through Recent Household Surveys: New Opportunities and Continuing Gaps". *Development Southern Africa* 16(1):55–67.
- Lundberg, Mattias y Lyn Squire. 2003. "The Simultaneous Evolution of Growth and Inequality". *Economic Journal* 113(487):326–44.
- Lundberg, Shelley J., Robert A. Pollak y Terence J. Wales. 1997. "Do Husbands and Wives Pool their Resources?" *Journal of Human Resources* 32(3):463–80.
- Luttmer, Erzo F. P. 2004. "Neighbors as Negatives: Relative Earnings and Well-Being". Cambridge, MA: Documento de trabajo de Investigación del cuerpo de docentes, serie 4-029.
- MacIntyre Andrew. 2001a. "Institutions and Investors: The Politics of the Economic Crisis in Southeast Asia". *International Organization* 55(1):81–122.
- . 2001b. "Rethinking the Politics of Agricultural Policy Making: The Importance of Institutions". En J. Edgard Campos, (ed.), *The Evolving Roles of State, Private y Local Actors in Asian Rural Development*. Cambridge, Reino Unido: Oxford University Press.
- Maddison, Angus. 1995. *Monitoring the World Economy: 1820–1992*. París: Centro para el Desarrollo, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.
- Mahoney, James. 2001. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Malik, Waleed Haider. 2005. "Guatemala: The Role of Judicial Modernization in Post Conflict Reconciliation". Washington, DC: Notas sobre Desarrollo Social, Banco Mundial 99.
- Malmberg Calvo, Christina. 1994. "Case Study on the Role of Women in Rural Transport: Access of Women to Domestic Facilities". Banco Mundial y Comisión Económica para África, Washington, DC: Documento de trabajo 11 del Programa de Políticas de Transporte de África subsahariana.
- Maloney, William F. 1999. "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico". *World Bank Economic Review* 13(2):275–302.
- Maloney, William F. y Jairo Núñez Méndez. 2004. "Measuring the Impact of Minimum Wages, Evidence from Latin America". En James Heckman and Carmen Pagés, (ed.), *Law and Labor Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Marmot, Michael G. 2004. *The Status Syndrome: How Social Standing Affects our Health and Longevity*. Nueva York: Times Books.
- Mason, Karen O. y Helene M. Carlsson. De próxima aparición. "The Development Impact of Gender Equality in Land Rights". En Philip Alston and Mary Robinson (ed.) *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*. Nueva York: Oxford University Press.
- Massey, D. 2001. "The Progress in Human Geography Lecture, Geography on the Agenda". *Progress in Human Geography* 25(1):5–17.
- Masters, Williams A. 2005. "Paying for Prosperity: How and Why to Invest in Agricultural R&D for Development in Africa". *Journal of International Affairs* 58(2):35–64.
- Masters, Williams A., F. T. Sparrow y Brian H. Bowen. 1999. *Modeling Electricity Trade in Southern Africa 1999–2000*. West Lafayette, Indiana: Universidad de Purdue. Disponible en la dirección electrónica <https://engineering.purdue.edu/IE/Research/PEMRG/PPDG/SAPP/1999proposal.pdf>.
- Mattei, U. 1998. "Legal Pluralism, Legal Change and Economic Development". En Lyda Favali, E. Grande y M. Guadagni, (ed.), *New Law for New States*. Turín, Italia: L'Harmattan Italia.
- Mattoo, Aaditya, Ileana Cristina Neagu y Caglar Ozden. 2005. "Brain Waste? Educated Immigrants in the U.S. Labor Market". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 3581.
- Maurer, Stephen M., Andrej Sali y Arti Rai. 2004. "Finding Cures for Tropical Disease: Is Open Source the Answer?" *Public Library of Science: Medicine* 1(3):33–7.
- Maynard, E., eds. 1966. *The Indians of Colta. Essays on the Colta Lake Zone, Chimborazo (Ecuador)*. Ithaca, NY: Universidad de Cornell.
- Mazumder, Bhakshar. 2005. "The Apple Falls Even closer to the Tree than We Thought: New and Revised Estimates of the Intergenerational Inheritance of Earnings". En Samuel Bowles, Herbert Gintis y Melissa Osborne Groves, (ed.), *Unequal Chances: Family Background and Economic Success*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McEwan, Patrick J. 2000. "The Impact of Vouchers on School Efficiency: Empirical Evidence from Chile". Tesis de doctorado. Universidad de Stanford.
- McEwan, Patrick J. y Martin Carnoy. 2000. "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System". *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22(3):213–39.
- McGillivray, Mark. 2005. "Aid Allocation and Fragile States". Ponencia presentada ante el Foro de Alto Nivel sobre Efectividad del Desarrollo en los Estados Frágiles. Enero 13. Londres.
- McKay Andrew, Oliver Morrissey y Charlotte Vaillant. 1997. "Trade Liberalization and Agricultural Supply Response: A Study of Rural Asia". *European Journal of Development* 9(2):129–47.



- McKenzie, David y Dilip Mookherjee. 2003. "Distributive Impact of Privatization in Latin America: An Overview of Evidence from Four Countries". *Economía* 3(2):161-218.
- McKenzie, David y Hillel Rapoport. 2004. "Network Effects and the Dynamics of Migration and Inequality: Theory and Evidence from Mexico". Washington DC: Documento de trabajo de BREAD, serie 63.
- McKenzie, David y Christopher Woodruff. 2003. "Do Entry Costs Provide an Empirical Basis for Poverty Traps? Evidence from Mexican Microenterprises". Cambridge, MA: Harvard University, Oficina de Investigaciones en Análisis Económico del Desarrollo (BREAD) Documento de trabajo 20. Disponible en la dirección electrónica <http://www.cid.harvard.edu/bread/papers/working/020.pdf>.
- McMillan, Margaret, Dani Rodrik y Karen Horn Welch. 2002. "When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 9117.
- Meesen, Bruno y Wim Van Damme. 2004. "Health Equity in Cambodia, A New Approach to Fee Exemptions". Ponencia presentada ante la reunión "Llegar a los pobres con servicios eficaces en Salud, Nutrición y Población: Qué funciona, qué no funciona y por qué". Febrero 18. Washington, DC.
- Melo, Jorge Orlando. 1996. *Historia de Colombia: la dominación española*. Bogotá: Biblioteca Familiar.
- Mendola, Mariapia. 2004. "Migration and Technological Change in Rural Households: Complements or Substitutes?" Milán, Italia: Centro de Estudios Luca d'Agliano, Documento de trabajo 195 de Estudios para el Desarrollo.
- Mesnard, Alice y Martin Ravallion. 2004. "The Wealth Effects on New Business Startups in a Developing Economy". Instituto de Estudios Fiscales y Banco Mundial. Londres, Reino Unido y Washington, DC. Disponible en la dirección electrónica [http://www.cefims.ac.uk/pdfs/mesnard\\_paper.pdf](http://www.cefims.ac.uk/pdfs/mesnard_paper.pdf). Procesado.
- Meyer, Richard y Geetha Nagarajan. 2000. "Rural Financial Markets in Asia: Policies, Paradigms y Performance". En Asian Development Bank, (ed.), *A Study of Rural Asia vol. 3*. Hong Kong, China: Oxford University Press para el Banco de Desarrollo de Asia.
- Miguel, Edward y Michael Kremer. 2004. "Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities". *Econometrica* 72(1):159-217.
- Milanovic, Branko. 2002. "Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Surveys". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo del Informe sobre Investigación en Políticas, serie 2876.
- . 2005. *Worlds Apart: International and Global Inequality 1950-2000*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Minot, Nicholas W. 1998. "Distributional and Nutritional Impact of Devaluation in Rwanda". *Economic Development and Cultural Change* 46(2):379-402.
- Minot, Nicholas W. y Lisa Daniels. 2002. "Impact of Global Cotton Markets on Rural Poverty in Benin". Washington, DC: Documento de debate 48 del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Minot, Nicholas W. y Franciasco Goletti. 1998. "Rice Market Liberalization and Poverty in Vietnam". Washington, DC: Informe 114 del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Moene, Karl Ove y Michael Wallerstein. 2002. "Social Democracy as a Development Strategy". Universidad de Oslo, Departamento de Economía: Memorando 35/2003.
- Moncrieffe, Joy. 2005. "Beyond Categories: Power, Recognition and the Conditions for Equity". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Montenegro, Claudio E. y Carmen Pagés. 2004. "Who Benefits from Labor Market Regulations?" En James Heckman y Carmen Pagés, (ed.), *Law and Employment: Lessons from the America Latina and the Caribe*. Chicago: University of Chicago Press. Reimpreso en Jorge Enrique Restrepo y Andrea Tokman R. (ed.) *Labor Markets and Institutions*, (2005), Santiago de Chile: Banco Central de Chile.
- Montinola, Gabriela, Yingyi Qian y Barry Weingast. 1995. "Federalism Chinese-Style: The Political Basis for Economic Success in China". *World Politics* 48(1):50-81.
- Moore, Barrington Jr. 1966. *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston, MA: Beacon Press.
- Moore, Mick. 2001. "Political Underdevelopment: What Causes 'Bad Governance'?" *Public Management Review* 3(3):385-418.
- . 2004. "Revenues, State Formation y the Quality of Governance in Developing Countries". *International Political Science Review* 25(3):297-319.
- Morales, Juan Antonio y Jeffrey D. Sachs. 1998. "Bolivia's Economic Crisis". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 2620.
- Morck, Randall, Daniel Wolfenzon y Bernard Yeung. 2004. "Corporate Governance, Economic Entrenchment and Growth". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 10692.
- Morck, Randall y Bernard Yeung. 2004. "Special Issues Relating to Corporate Governance and Family Control". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de Investigación en Políticas, serie 3406.
- Morck, Randall K., David A. Stangeland y Bernard Yeung. 2000. "Inherited Wealth, Corporate Control y Economic Growth: The Canadian Disease?" En Randall Morck, (ed.), *Concentrated Corporate Ownership. National Bureau of Economic Research Conference Volume*. Chicago: University of Chicago Press.
- Morduch, Jonathan. 1993. "Risk Production and Saving: Theory and Evidence from Indian Households". Cambridge, MA: Universidad de Harvard. Procesado.
- Morgan, Edmund S. 1975. *American Slavery, American Freedom: The Ordeal of Colonial Virginia*. Nueva York: W.W. Norton & Co.
- Morley, Samuel. 2001. *The Income Distribution Problem in América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Morley, Samuel y David Coady. 2003. *From Social Assistance to Social Development: A Review of Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, DC: Instituto Internacional de Investigaciones en Políticas Alimentarias.
- Mörner, Magnus. 1973. "The Spanish American Hacienda: A Survey of Recent Research and Debate". *Hispanic American Historical Review* 53(2):183-216.
- Morrison Andrew, Mary Ellsberg y Sarah Bott. 2004. "Addressing Gender-Based Violence in the Latin American and Caribbean Region: A Critical Review of Interventions". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo para el Informe de Investigación en Políticas, serie 3438.
- Mtani, Anna. 2002. "Safety Audits and Beyond". Ponencia presentada ante el Primer Seminario Internacional sobre Protección de la Mujer. Mayo 9. Montreal.
- Mundlak, Yair y Donald F. Larson. 1992. "On the Transmission of World Agricultural Prices". *World Bank Economic Review* 6(3):399-422.
- Munshi, Kaivan. 2003. "Networks in the Modern Economy: Mexican Migrants in the U.S. Labor Markets". *Quarterly Journal of Economics* 118(2):549-97.
- Munshi, Kaivan y Mark Rosenzweig. De próxima aparición. "Traditional Institutions Meet the Modern World: Caste, Gender and Schooling in a Globalizing Economy". *American Economic Review*.
- Murgai, Rinku y Martin Ravallion. 2005. "A Guaranteed Living Wage in Rural India: Who Would Gain and at What Cost?" Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Mwaikusa, Jwani T. 1995. "Maintaining Law and Order in Tanzania: The Role of Sungusungu Defence Groups". En Joseph Semboja y Ole Therkildsen, (ed.), *Service Provision Under Stress in East Africa: The State, NGOs y People's Organizations in Kenya, Tanzania y Uganda*. Copenhague: Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Myers, Robert. 1995. *The Twelve Who Survive: Strengthening Programs of Early Childhood Development in the Third World*. Ypsilanti, MI: High Scope Press.
- Naciones Unidas. 2002. *Population Ageing Report*. Nueva York: Naciones Unidas.
- . 2003. *Human Security Now: Protecting and Empowering People*. Nueva York: Naciones Unidas, Comisión sobre Seguridad Humana.
- Narayan, A. y N. Yoshida. 2004. "Poverty in Sri Lanka: The Impact of Growth with Rising Inequality". Ponencia presentada ante la Reunión Mundial de Consultoría para el Desarrollo. Diciembre 12. Delhi.

- Narayan, Deepa, eds. 2002. *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Neumark, David, Wendy Cunningham y Lucas Siga. De próxima aparición. "The Effects of Minimum Wages in Brazil on the Distribution of Family Incomes: 1996–2001". *Journal of Development Economics*.
- Newman, John, Steen Jorgensen y Menno Pradhan. 1992. "How Did Workers Benefit?" En Steen Jorgensen, Margaret Grosh y Mark Schacter, (ed.), *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis and Adjustment: The Emergency Social Fund*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Nicita, Alessandro. 2004. "Who Benefited from Trade Liberalization in Mexico? Measuring the Effects on Household Welfare". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de Investigación en Políticas, serie 3265.
- Nickell, Stephen. 1997. "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America". *Journal of Economic Perspectives* 11(3):55–74.
- Nielsen, Robin y Tim Hanstad. 2004. "From Sharecroppers to Landowners: Paving the Way for West Bengal's Bargadars". Seattle, WA: Instituto de Desarrollo Rural, Informe 121 sobre Ayuda Extranjera. Disponible en la dirección electrónica [http://www.rdiland.org/PDF/PDF\\_Reports/RDI\\_121.pdf](http://www.rdiland.org/PDF/PDF_Reports/RDI_121.pdf).
- North, Douglas C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: W.W. Norton & Co.
- North, Douglas C. y Robert P. Thomas. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- North, Douglas C. y Barry R. Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England". *Journal of Economic History* 49(4):803–32.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State And Utopia*. Nueva York: Basic Books.
- Nussbaum, Martha C. 2000. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Nueva York: Cambridge University Press.
- O'Brien, Patrick K. 1993. "Political Preconditions for the Industrial Revolution". En Patrick O'Brien y Roland Quinault, (ed.), *The Industrial Revolution and British Society*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- O'Rourke, Kevin H. y Jeffrey G. Williamson. 2002. "From Malthus to Ohlin: Trade, Growth and Distribution Since 1500". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 8955.
- O'Sullivan, Robert y Amiee Christensen. 2005. "Equity and Inequity in the Context of Climate Change". Nota de antecedentes para el IDM 2006.
- Obstfeld, Maurice. 1996. "Models of Currency Crises with Selffulfilling Features". *European Economic Review* 40(3-5):1037–47.
- OECD. 1999. *Employment Outlook*. París: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.
- . 2000. *Hard Core Cartels*. París: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Disponible en la dirección electrónica <http://www.oecd.org/dataoecd/36/24/2367816.pdf>.
- . 2003. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2003*. París: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Disponible en la dirección electrónica [www1.oecd.org/publications/e-book/5103081E.PDF](http://www1.oecd.org/publications/e-book/5103081E.PDF).
- . 2005. "OECD Productivity Database (versión de febrero 2005)". París, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.
- OECD-DAC. 2004. *Development Cooperation Report Statistical Annex 2004*. París: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Disponible en la dirección electrónica [http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en\\_2649\\_33721\\_1893129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en_2649_33721_1893129_1_1_1_1,00.html).
- Olley, G. Steven y Ariel Pakes. 1996. "The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry". *Econometrica* 64(6):1263–97.
- Organización Internacional de las Naciones Unidas para las Migraciones. 2000. *World Migration Report 2000*. Ginebra: International Organization for Migration.
- Organización Mundial de la Salud. 2004. *World Report on Knowledge for Better Health*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Disponible en la dirección electrónica [www.who.int/rpc/meetings/wr2004/en/](http://www.who.int/rpc/meetings/wr2004/en/).
- Osberg, Lars y Timothy Smeeding. 2004. "Fair Inequality?: An International Comparison of Attitudes to Pay Differentials". Universidad de Dalhousie. Disponible en la dirección electrónica <http://www.cpr.maxwell.syr.edu/faculty/smeeding/selectedpapers/Economicaversion27> Octubre 2004.pdf. Procesado.
- Oster, Emily. 2005. "Hepatitis B and the Case of the Missing Women". Cambridge, MA: Universidad de Harvard, CID Estudiante de Posgrado e Investigadora de Posdoctorado, Documento de trabajo 7. Disponible en la dirección electrónica <http://www.cid.harvard.edu/cidwp/graduate.html>.
- Paes de Barros, Ricardo y Mirela de Carvalho. 2004. "Targeting as an Instrument for a more Effective Social Policy". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC. Disponible en la dirección electrónica [http://www.iadb.org/sds/doc/POV-SEFVI-Barros\\_Carvalho.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/POV-SEFVI-Barros_Carvalho.pdf). Procesado.
- Palandt, Otto. 2004. *Bürgerliches Gesetzbuch*. Munich: C. H. Beck.
- Palma-de, Vincent. 2005. "Industry Level Analysis: The Way to Identify the Binding Constraints to Economic Growth". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de Investigación en Políticas, serie 3551.
- Panagides, Alexis y Harry Anthony Patrinos. 1994. "Union-nonunion Wage Differentials in the Developing World: A Case Study of Mexico". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo para el informe sobre Investigación en Políticas, serie 1269.
- Pande, Rohini. 2003. "Can Mandated Political Representation Increase Policy Influence for the Disadvantaged Minorities? Theory and Evidence from India". *American Economic Review* 93(4):1132–51.
- Parry, John H. 1948. *The Audiencia of New Galicia in the Sixteenth Century: A Study in Spanish Colonial Government*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Pathmanathan, Indra, Jerke Liljestrand, Jo M. Martins, Lalini C. Rajapaksa, Craig Lissner, Amalia de Silva, Swarna Selvajuru y Prabha Joginder Singh. 2003. *Investing in Maternal Health: Learning from Malaysia and Sri Lanka*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Paxson, Christina H. y Norbert Schady. 2004. "Child Health and Economic Crisis in Peru". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de Investigación en Políticas, serie 3260.
- . 2005. "Cognitive Development among Young Children in Ecuador: The Roles of Wealth, Health and Parenting". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de Investigación en Políticas, serie 3605.
- Payne, Geoffrey, eds. 2002. *Land, Rights y Innovation: Improving Tenure for the Urban Poor*. Londres, Reino Unido: ITDG Publishing.
- Payne, Geoffrey y Michael Majale. 2004. *The Urban Housing Manual: Making Regulatory Frameworks Work for the Poor*. Londres, Reino Unido: Earthscan Publications.
- Perotti, Enrico. 2002. "Lessons from the Russian Meltdown: The Economics of Soft Legal Constraints". *International Finance* 5(3):359–99.
- Perotti, Enrico y Erik Feijen. 2005. "Lobbying for Exit: The Political Economy of Financial Fragility". Universidad de Amsterdam. Amsterdam. Disponible en la dirección electrónica [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=686661](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=686661). Procesado.
- Perotti, Enrico y Paolo Volpin. 2004. "Lobbying on Entry". Londres, Reino Unido: Centro de Investigaciones en Políticas Económicas Documento de debate, serie 4519.
- Perry, Guillermo. 2003. "Can Fiscal Rules Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin American and Caribbean Region?" Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de Investigación en Políticas, serie 3080.
- Petes, Patti, Catalina Smulovitz y Michael Walton. 2005. "Evaluating Empowerment: A Framework with Cases from Latin America". En Deepa Narayan, (ed.), *Measuring Empowerment: Cross-disciplinary Perspectives*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Piketty, Thomas. 1995. "Social Mobility and Redistributive Politics". *Quarterly Journal of Economics* 110(3):551–84.
- Pinglé, Vibha. 2005. "Faith, Equity y Development". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Pinto, Brian, Evsey Gurvich y Sergei Ulatov. De próxima aparición. "Lessons from the Russia Crisis of 1998 and Recovery". En Joshua Aizenman and Brian Pinto (ed.) *Managing Volatility and Crisis: A Practitioner's Guide*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Pistor, Katharina y Phillip A. Wellons. 1999. *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development: 1960-1995*. Hong Kong, China: Oxford University Press para el Banco de Desarrollo de Asia.
- Pitayarangsarit, Siriwan. 2004. "Agenda Setting Process". En Viroj Tangcharoensathien y Pongpisut Jongudomsuk, (ed.), *From Policy to Implementation: Historical Events During 2001-2004 of Universal Coverage in Thailand*. Nonthaburi, Tailandia: Oficina Nacional de Seguridad en Salud.
- Pogge, Thomas W. 2004. "Assisting the Global Poor". En Deen K. Chatterjee, (ed.), *The Ethics of Assistance: Morality and the Distant Needy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Pollitt, E., W. E. Watkins y M. A. Husaini. 1997. "Three-Month Nutritional Supplementation in Indonesian Infants and Toddlers Benefits Memory Function 8 Years Later". *American Journal of Clinical Nutrition* 66(6):1357-363.
- Pradhan, Menn, David E. Sahn y Stephen D. Younger. 2003. "Decomposing World Health Inequality". *Journal of Health Economics* 22(2):271-93.
- Preker, Alexander y Guy Carrin, eds. 2004. *Health Financing for Poor People: Resource Mobilization and Risk Sharing*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Preston, Samuel H. 1980. "Causes and Consequences of Mortality Declines in Less Developed Countries During the Twentieth Century". En Richard Easterlin, (ed.), *Population and Economic Change in Developing Countries*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pritchett, Lant. 1997. "Divergence: Big Time". *Journal of Economic Perspectives* 11(3):3-17.
- . 2001. "Where Has All the Education Gone?" *World Bank Economic Review* 15(3):367-91.
- . 2003. "The Future of Migration: Irresistible Forces Meet Immovable Ideas". Ponencia presentada ante la Conferencia "El futuro de la globalización: exploraciones a la luz de la turbulencia reciente". Octubre 11. New Haven, CT.
- . 2004a. "Towards a New Consensus for Addressing the Global Challenge of the Lack of Education". Escuela Kennedy de Gobierno, Universidad de Harvard. Cambridge, MA. Disponible en la dirección electrónica [http://www.copenhagenconsensus.com/Files/Filer/CC/Papers/Education\\_230404.pdf](http://www.copenhagenconsensus.com/Files/Filer/CC/Papers/Education_230404.pdf). Procesado.
- . 2004b. "Does Learning to Add Up Add Up? The Returns to Schooling in Aggregate Data". Cambridge, MA: Oficina de Investigaciones en Análisis Económico del Desarrollo (BREAD), Documento de trabajo 053.
- . De próxima aparición. "Who is Not Poor? Dreaming of a World Truly Free of Poverty". *World Bank Research Observer*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1995. *Human Development Report 1995*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2003. *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A Compact among Nations to End Human Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- Prud'Homme, Rémy. 1990. "Decentralization of Expenditures or Taxes: The Case of Francia". En Robert J. Bennett, (ed.), *Decentralization, Local Governments y Markets*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Psacharopoulos, George y Harry Anthony Patrinos. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Pulley, Robert V. 1989. "Making the Poor Creditworthy: A Case Study of the Integrated Rural Development Program in India". Washington, DC: Documento de debate 58 del Banco Mundial.
- Qian, Yingyi. 2003. "How Reform Worked in China". En Dani Rodrik, (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives of Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Quisumbing, Agnes R., Jona P. Estudillo y Keijiro Otsuka. 2004. *Land and Schooling: Transferring Wealth Across Generations*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Quisumbing, Agnes R. y John A. Maluccio. 2003. "Resources at Marriage and Intrahousehold Allocation: Evidence from Bangladesh, Ethiopia, Indonesia y South Africa". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 65(3):283-327.
- Rabin, Mathew. 1993. "Incorporating Fairness Into Game Theory and Economics". *American Economic Review* 83(5):1281-302.
- Rahman, Lupin y Vijayendra Rao. 2004. "The Determinants of Gender Equity in India: Examining Dyson and Moore's Thesis with New Data". *Population and Development Review* 30(2):239-68.
- Rajan, Ragurham G. y Luigi Zingales. 2003. *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to create Wealth and Spread Opportunity*. Nueva York: Crown Business.
- Ranson, Kent, Tara Sinha, Mirai Chatterjee, Akash Adharya, Ami Bhavsar, Saul Morris y Anne J. Mills. 2005. "Making Health Insurance Work for the Poor: Learning from SEWA's Community-based Health Insurance Scheme". Procesado.
- Rao, Vijayendra. 2005. "Symbolic Public Goods and the Coordination of Collective Action: A Comparison of Local Development in India and Indonesia". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Rao, Vijayendra y Michael Walton. 2004. *Culture and Public Action*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Ravallion, Martin. 1991. "Reaching the Rural Poor through Public Employment: Arguments, Evidence and Lessons from South Asia". *World Bank Research Observer* 6(2):153-75.
- . 2001. "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages". *World Development* 29(11):1803-15.
- . 2003. "Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-Offs and Policy Options". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de debate sobre Protección Social, serie 0314.
- . 2004a. "Competing Concepts of Inequality in the Globalization Debate". En Susan Margaret Collins and Carol Graham, (ed.), *Brookings Trade Forum 2004*. Washington, DC: Brookings Institution.
- . 2004b. "Looking Beyond Averages in the Trade and Poverty Debate". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de Investigación en Políticas, serie 3461.
- . 2005. "Why Should Poor People Care about Inequality?" Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Ravallion, Martin y Shaohua Chen. 1997. "What Can New Survey Data Tell us about Recent Changes in Distribution and Poverty?" *World Bank Economic Review* 11(2):357-82.
- . 2004. "China's (Uneven) Progress Against Poverty". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en políticas, serie 3408.
- Ravallion, Martin y Michael Lokshin. 2002. "Self-rated Economic Welfare in Russia". *European Economic Review* 46(8):1453-73.
- Ravallion, Martin y Quentin Wodon. 1999. "Poor Areas, or only Poor People?" *Journal of Regional Science* 39(4):689-711.
- Rawlings, Laura B. 2004. "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de debate sobre Protección Social, serie 0416.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Revenga, Ana. 1991. "La liberalización económica y la distribución de la renta: la experiencia española". *Moneda y Crédito* 193:179-224.
- Ricupero, Rubens. 2005. "Why Should Small Developing Countries Engage in the Global Trading System? Three Points of View on a Hot Topic in the Doha Round: Overcoming Fear First". *Finance and Development* 42(1):10-11.
- Ringera, A., J.W. Onyango-Otieno, W. Karanja y M.W. Muigai. 2003. *An Anatomy of Corruption in the Kenyan Judiciary: The Report of the Integrity and Anti-Corruption Committee of the Judiciary*. Nairobi, Kenya: La Judicatura.
- Ringold, Dena, Mitchell A. Orenstein y Erika Wilkens. 2005. *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Robinson, James. 2003. "Politician-Proof Policy?" Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo 26945. Disponible en la dirección electrónica [http://www.people.fas.harvard.edu/~jrobinson/researchpapers/unpublishedpapers/jr\\_WDR2004.pdf](http://www.people.fas.harvard.edu/~jrobinson/researchpapers/unpublishedpapers/jr_WDR2004.pdf).
- Rock, Michael T. 2003. "The Politics of Development Policy and Development Policy Reform in New Order Indonesia". Ann Arbor, MI: Universidad de Michigan, Instituto William Davidson, Documento de trabajo 632.

- Rodrik, Dani. 1998. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106(5):997-1032.
- . 1999a. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict y Growth Collapses". *Journal of Economic Growth* 4(4):385-412.
- . 1999b. "Democracies Pay Higher Wages". *Quarterly Journal of Economics* 114(3):707-38.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francisco Trebbi. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 9305.
- Roemer, John E. 1998. *Equality of Opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Roland, Gérard y Thierry Verdier. 2000. "Law Enforcement and Transition". Londres, Reino Unido: Centro de Investigaciones en Políticas Económicas, documento de debate, serie 2501.
- Ronchi, Loraine. 2001. "The Impact of Fair Trade on Producers and Their Organizations: A Case Study with Coocafe in Costa Rica". Brighton: Universidad de Sussex, Unidad de Investigaciones en Pobreza, documento de trabajo 11. Disponible en la dirección electrónica <http://www.sussex.ac.uk/PRU/wps/wp11.pdf>.
- . 2002. *Monitoring Impact of Fair Trade Initiatives: A Case Study of Kuapa Kokoo and the Day Chocolate Company*. Londres: Twinsight. TWIN. Disponible en la dirección electrónica <http://www.divinechocolate.com/ImpactAssessmentLeaflet.pdf>.
- Rosenzweig, Mark R. y Hans P. Binswanger. 1993. "Wealth, Weather Risk and the Composition and Profitability of Agricultural Investments". *Economic Journal* 103(416):56-78.
- Rosenzweig, Mark R. y Kenneth I. Wolpin. 1993. "Credit Market Constraints, Consumption Smoothing y the Accumulation of Durable Production Assets in Low-income Countries: Investments in Bullocks in India". *Journal of Political Economy* 101(2):223-44.
- Ross, Michael. 2005. "Mineral Wealth and Equitable Development". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Rothstein, Jesse. 2005. "Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? A Comment on Hoxby (2000)". Cambridge, MA: Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, serie 11215.
- Rudnik, Rebecca S. y Richard K. Gordon. 1996. "Taxation of Wealth". En Victor Thuronyi, (ed.), *Tax Law Design and Drafting*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Russel, Peter H. y David M. O'Brien, eds. 2001. *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*. Charlottesville, VA: University of Virginia Press.
- Rutter, Michael, Henri Giller y Ann Hagell. 2000. *Antisocial Behavior by Young People*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Sala-i-Martin, Xavier. 2002. "Unhealthy People are Poor People... And vice-versa". Ponencia presentada ante la Conferencia Europea sobre Economía de la Salud, de la Asociación Internacional sobre Economía de la Salud. Julio 7. París.
- Samuels, David y Richard Snyder. 2001. "Devaluing the Vote in Latin America". *Journal of Democracy* 12(1):146-59.
- Sánchez Páramo, Carolina y Norbert Schady. 2003. "Off and Running? Technology, Trade y the Rising Demand for Skilled Workers in Latin America". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación en Políticas, serie 3015.
- Savedoff, William D. 2004. "Is there a Case for Social Insurance?" *Health Policy and Planning* 19(3):183-84.
- Schady, Norbert. 2005. "Changes in the Global Distribution of Life Expectancy and Education". World Bank. Washington, DC. Procesado.
- Schieber, George. 2005. "Financing Health Systems in the 21st Century". World Bank. Washington, DC. Procesado.
- Schiff, Maurice. 2005. "Brain Gain: Claims About its Size and Impact on Welfare and Growth are (Greatly) Exaggerated". Bonn, Alemania: Documento de debate 1599 de IZA.
- Schiff, Maurice y Alberto Valdés. 1998. "Agriculture and the Macroeconomy". Washington, DC: Banco Mundial, Documento de trabajo de Investigación en Políticas, serie 1967.
- Schultz, Paul T. 1998. "Inequality in the Distribution of Personal Income in the World: How is it Changing and Why?" *Journal of Population Economics* 11(3):307-44.
- . 2004. "School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Programa Poverty Program". *Journal of Development Economics* 74(1):199-250.
- Schwartz, Anita. 2003. *Old Age Security and Social Pensions*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Schwarzer, H. y A. C. Querino. 2002. "Non-contributory Pensions in Brazil: The Impact on Poverty Reduction". Ginebra: OIT, División de Políticas de Seguridad Social y Desarrollo, Documento ESS 11.
- Scott, James C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven, CT: Yale University Press.
- . 1986. "Everyday Forms of Peasant Resistance". En James C. Scott and Benedict J. Tria Kerkvilet, (ed.), *Everyday Forms of Peasant Resistance in Southeast Asia*. Londres: Frank Cass. & Co.
- Scott-McDonald, Kerida. 2004. "Elements of Quality in Home Visiting Programs: Three Jamaican Models". En Mary Eming Young, (ed.), *From Early Child Development to Human Development: Investing in our Children's Future*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Sekhri, Neelam y William Savedoff. 2005. "Private Health Insurance: Implications for Developing Countries". *Bulletin of the World Health Organization* 83(2):127-134.
- Sell, Susan K. 2003. *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Sen, Abhijit y Himanshu. 2004. "Poverty and Inequality in India: Getting Closer to the Truth". Centro de Estudios Económicos y Planeación, Universidad Jawaharlal Nehru. Nueva Delhi. Disponible en la dirección electrónica [http://www.networkideas.org/featart/may2004/Poverty\\_WC.pdf](http://www.networkideas.org/featart/may2004/Poverty_WC.pdf). Procesado.
- Sen, Amartya. 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- . 2000. "Social Justice and the Distribution of Income". En Anthony B. Atkinson y François Bourguignon, (ed.), *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: North-Holland.
- . 2001. "10 Theses on Globalization". *Global Viewpoint*, Julio 12. Disponible en la dirección electrónica [http://www.digitalnpq.org/global\\_services/global%20viewpoint/07-12-01.html](http://www.digitalnpq.org/global_services/global%20viewpoint/07-12-01.html).
- . 2004. "Disability and Justice". Ponencia central ante la Conferencia sobre Incapacidad y Desarrollo Incluyente, Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Shaban, Radwan. 1987. "Testing between Competing Models of Sharecropping". *Journal of Political Economy* 95(5):893-920.
- Shaw, M. 2001. *Investing in Youth: International Approaches to Preventing Crime and Victimization*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención del Delito.
- Shaw, Margaret. 2004. *Police, Schools and Crime Prevention: A Preliminary Review of Current Practices*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención del Delito. Disponible en la dirección electrónica [http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub\\_110\\_1.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_110_1.pdf).
- Shepherd Andrew, Emmanuel Gyimah-Boadi, con Sulley Gariba, Sophie Plagerson y Abdul Wahab Musa. 2005. "Bridging the North-south Divide in Ghana". Documento de antecedentes para el IDM 2006.
- Shih, James C. 1992. *Chinese Rural Society in Transition: A Case Study of the Lake Tai Area*. Berkeley, CA: Universidad de California, Instituto de Estudios sobre Asia oriental.
- Shore, Rima. 1997. *Rethinking the Brain: New Insights into Early Development*. Nueva York: Instituto Familia y Trabajo.
- Shorrocks, A. F. 1980. "The Class of Additively Decomposable Inequality Measures". *Econometrica* 48(3):613-25.
- Siegel, Jordan. 2003. "Is Political Connectedness a Paramount Investment after Liberalization? The Successful Leveraging of Contingent Social Capital and the Formation of Cross Border Strategic Alliances Involving Korean Firms and their Global Partners (1987-2000)". Cambridge, MA: Harvard Documento de Trabajo NOM No. 03-45 03-45.

- Slack, Paul. 1990. *The English Poor Law, 1531–1782*. Londres: The Macmillan Press.
- Sloth-Nielsen, Julia y Jackie Gallinetti. 2004. *Child Justice in Africa: A Guide to Good Practice*, Community Law Center. Bellville, Sudáfrica, Universidad del Cabo Occidental, Centro Comunitario Legal.
- Smith [1776], Adam. 1937. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Nueva York: The Modern Library.
- Smith, J. R., J. Brooks-Gunn y P. K. Klebanov. 1997. "Consequences of Living in Poverty for Young Children's Cognitive and Verbal Ability and Early School Achievement". En J. Duncan and J. Brooks-Gunn, (ed.), *Consequences of Growing up Poor*. Nueva York: Fundación Russell Sage.
- Smith, Peter H. 1978. "The Breakdown of Democracy in Argentina: 1916–1930". En Juan J. Linz y Alfred Stepan, (ed.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Socialist Republic of Vietnam and World Bank. 2005. *Vietnam: Managing Public Expenditure for Poverty Reduction and Growth; Public Expenditure Review and Integrated Fiduciary Assessment 2004 (Vols. I and II)*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Sokoloff, Kenneth L. y B. Zorina Khan. 1990. "The Democratization of Invention During Early Industrialization: Evidence from the United States, 1790–1846". *Journal of Economic History* 50(2):363–78.
- Solar, Peter. 1995. "Poor Relief and English Economic Development before the Industrial Revolution". *Economic History Review* 48(2):1–22.
- . 1997. "Poor Relief and English Economic Development: A Renewed Plea for Comparative History". *Economic History Review* 50(2):369–74.
- Solon, Gary. 1999. "Intergenerational Mobility in the Labor Market". En Orley Ashenfelter y David Card, (ed.), *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- . 2002. "Cross-country Differences in Intergenerational Earnings Mobility". *Journal of Economic Perspectives* 16(3):59–66. Comisión de Sudáfrica sobre la Competencia. 2003. *Competition Commission Media Release 33*. Johannesburgo: South Africa Competition Commission. Disponible en la dirección electrónica <http://www.compcom.co.za/resources/Media%20Releases/MediaReleases%202003/Jul/Med%20Rel%2034%200f16%20Dec%202003.asp>.
- Sowell, Thomas. 2004. *Affirmative Action Around the World: An Empirical Study*. New Haven: Yale University Press.
- Stark, Oded y David E. Bloom. 1985. "The New Economics of Labor Migration". *American Economic Review* 75(2):173–78.
- Steele, Claude M. 1999. "Thin Ice: 'Stereotype Threat' and Black College Students". *Atlantic Monthly* 284(2):44–54.
- Steele, Claude M. y J. Aronson. 1995. "Stereotype Threat and the Intellectual Test Performance of African Americans". *Journal of Personality and Social Psychology* 69(5):797–811.
- Stern, Joseph J. 2003. "The Rise and Fall of the Indonesian Economy". Cambridge, MA: Universidad de Harvard, Documento de trabajo KSG, serie RWP03-030.
- Stern, Nicholas. 2002. *A Strategy for Development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Stern, Nicholas, Jean-Jacques Dethier y F. Halsey Rogers. 2005. *Growth and Empowerment: Making Development Happen*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Stewart, Francias. 2001. "Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development". Oxford, Reino Unido: Auditorio Reina Isabel, Universidad de Oxford, Documento de trabajo 1.
- Stoltzfus, R. J., J. D. Kvalsvig y H. M. Chwaya. 2001. "Effects of Iron Supplementation and Anthelmintic Treatment on Motor and Language Development of Preschool Children in Zanzibar: Double Blind, Placebo Controlled Study". *British Medical Journal* 323(7326):1–8.
- Stone, Jeff, Christian I. Lynch, Mike Sjomeling y John M. Darley. 1999. "Stereotype Threat Effects on Black and White Athletic Performance". *Journal of Personality and Social Psychology* 77(6):1213–27.
- Stone, Jeff, Zachary W. Perry y John M. Darley. 1997. "White Men Can't Jump: Evidence for the Perceptual Confirmation of Racial Stereotypes Following a Basketball Game". *Basic and Applied Social Psychology* 19(3):291–306.
- Strauss, John, Germano Mwabu y Katheleen Beegle. 2000. "Intrahousehold Allocations: A Review of Theories and Empirical Evidence". *Journal of African Economies* 9(0):83–143.
- Subbarao, Kalanidhi. 2003. "Systemic Shocks and Social Protection: Role and Effectiveness of Public Works Programs". Washington, DC: Banco Mundial, documento de debate 0302 sobre Protección Social.
- Subbarao, Kalanidhi y Diane Coury. 2004. *Reaching Out to Africa's Orphans: A Framework for Public Action*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Sudjana, Brasukra G. y Satish Mishra. 2004. "Growth and Inequality in Indonesia Today: Implications for Future Development Policy". Jakarta: Documento de debate UNSFIR, serie 04/05.
- Swaminathan, Madhura. 1991. "Segmentation, Collateral Undervaluation y the Rate of Interest in Agrarian Credit Markets: Some Evidence from Two Villages in South India". *Cambridge Journal of Economics* 15(2):161–78.
- Szreter, Simon. 2005. "Public Health and Security in an Age of Globalizing Economic Growth: The Awkward Lessons of History". En Simon Szreter, (ed.), *Health and Wealth: Studies in Policy and History*. Rochester, NY: University of Rochester Press.
- Takeoshi, Yosoburo. 1967. *The Economic Aspects of the History of the Civilization of Japan*. Londres: Taylor & Francis.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement: Social Movement and Contentious Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tawney, R. H. 1941. "The Rise of Gentry: 1558–1640". *Economic History Review* 11(1):1–38.
- Taylor, J. Edward. 1992. "Remittances and Inequality Reconsidered: Direct, Indirect y Intertemporal Effects". *Journal of Policy Modeling* 14(2):187–208.
- Taylor, J. Edward y T. J. Wyatt. 1996. "The Shadow Value of Migrant Remittances, Income and Inequality in a Householdfarm Economy". *Journal of Development Studies* 32(6):899–912.
- Temple, Jonathan. 2001. "Growing into Trouble: Indonesia After 1966". Londres: Documento de debate 2932 de C.E.P.R.
- Terry, Deborah J., Craig J. Carey y Victor J. Callan. 2001. "Employee Adjustment to an Organizational Merger: An Intergroup Perspective". *Personality and Social Psychology Bulletin* 27(3):269–90.
- Ministerio de Salud Pública de Tailandia y Banco Mundial. 2005. "Expanding Access to ART in Thailand: Achieving Treatment Benefits while Promoting Effective Prevention". Ministerio de Salud Pública de Tailandia y Banco Mundial. Bangkok y Washington, DC. Procesado.
- Thomas, Duncan. 1990. "Intra-household Resource Allocation: An Influential Approach". *Journal of Human Resources* 29(4):635–64.
- Thomas, Duncan, Elizabeth Frankenberg, Jed Friedman, Jean-Pierre Habitch, Mohamed Hakimi, Nathan Jones, Gretel Pelto, Bondan Sikoki, Teresa Seeman, James P. Smith, Cecep Sumantri, Wayan Suriastini y Siswanto Wilopo. 2005. "Causal Effect of Health on Labor Market Outcomes: Experimental Evidence". Universidad de California. Los Ángeles, CA. Disponible en la dirección electrónica <http://csde.washington.edu/downloads/thomas05.05.20.pdf>. Procesado.
- Thomas, Duncan, Elizabeth Frankenburg, Katheleen Beegle y Graciela Teruel. 1999. "Household Budgets, Household Composition and the Crisis in Indonesia: Evidence from Longitudinal Household Survey Data". Ponencia presentada ante las Reuniones de la Asociación de Población de Estados Unidos. Marzo 25. Nueva York.
- Thomas, Vinod. 1987. "Differences in Income and Poverty within Brazil". *World Development* 15(2):263–73.
- Thomas, Vinod, Yan Wang y Xibo Fan. 2002. "A New Dataset on Inequality in Education: Gini and Theil Indices of Schooling for 140 Countries, 1960–2000". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Thompson, Edward P. 1963. *The Making of the English Working Class*. Nueva York: Pantheon Books.
- Thorbecke, Erik. 2005. "Economic Development, Income Distribution and Ethics," Ithaca, Universidad de Cornell. Procesado.
- Tien Dung, Luu. 2003. *Judicial Independence in Transitional Countries*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en la dirección electrónica <http://www.undp.org/oslocentre/docsjulio03/DungTienLuu-v2.pdf>.
- Tilly, Charles. 1995. *Popular Contention in Britain*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 1998. *Durable Inequality*. Berkeley, CA: University of California Press.

- Timmer, Peter. 2005. "Operationalizing Pro-poor Growth: Indonesia Country Study". Centro para el Desarrollo Global. Washington, DC. Disponible en la dirección electrónica <http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1115051237044/oppgindonesiaMay2005.pdf>. Procesado.
- Topalova, Petia. 2004. "Factor Immobility and Regional Impacts of Trade Liberalization: Evidence on Poverty and Inequality from India". Tesis de doctorado. Instituto Massachusetts de Tecnología.
- Toulmin, Camilla y Julian Quan. 2000. *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*. Londres, Reino Unido: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo e Instituto de Recursos Naturales.
- Townsend, Robert M. 1994. "Risk and Insurance in Village India". *Econometrica* 62(3):539-91.
- . 1995. "Financial Systems in Northern Thai Villages". *Quarterly Journal of Economics* 110(4):1011-46.
- Tremblay, Richard E. y Wendy M. Craig. 1995. "Development Crime Prevention". En Michael Tonry y David P. Farrington, (ed.), *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*. Chicago, IL: Chicago University Press.
- Udry, Christopher. 1996. "Gender, Agricultural Production and the Theory of Household". *Journal of Political Economy* 104(5):1010-46.
- Ugaz, Cecilia y Catherine Waddams Price, eds. 2003. *Utility Privatization and Regulation: A Fair Deal for Consumers?* Northampton, MA: Edward Elgar.
- UNAIDS. 2002. *Report on the Global HIV/AIDS Epidemic 2002*. Ginebra: UNAIDS.
- UNCTAD. 2004. *World Investment Report 2004*. Nueva York: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Disponible en la dirección electrónica <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3235&lang=1>.
- UNESCO. 2005. *EFA Global Monitoring Report*. Nueva York: UNESCO. Disponible en la dirección electrónica <http://portal.unesco.org/education/>.
- UNICEF. 2003. *UNICEF Programs: Support for Families and Communities*. París: UNICEF.
- USAID, UNAIDS y UNICEF. 2004. *Children on the Brink 2004: A Joint Report on Orphan Estimates and Program Strategies*. París: UNICEF. Disponible en la dirección electrónica [http://www.unicef.org/publications/index\\_22212.html](http://www.unicef.org/publications/index_22212.html).
- Vakis, Renos. 2003. "Livelihoods, Labor Markets and Rural Poverty". Washington, DC: Banco Mundial, Evaluación de la Pobreza en Guatemala. (GUA-PA) Documento técnico 1 del Programa.
- Valdés Prieto, Salvador. 1992. "Financial Liberalization and the Capital Account: Chile 1974-1984". En Gerard Caprio, Izac Atyas y James A. Hanson, (ed.), *Financial Reform: Theory and Experience*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Van de Walle, Dominique y Dorothyjean Cratty. 2004. "Is the Emerging Non-Market Economy the Route out of Poverty in Vietnam?" *Economics of Transition* 12(2):237-75.
- Van den Brink, Rogier, Mike de Klerk y Hans Binswanger. 1996. "Rural Livelihoods, Fiscal Costs and Financing Options: A First Attempt at Quantifying the Implications of Redistributive Land Reform". En Johan van Zyl, Johann Kirsten y Hans Binswanger, (ed.), *Agricultural Land Reform in South Africa: Policies, Markets and Mechanisms*. Ciudad del Cabo: Oxford University Press.
- Van der Berg, Servaas y Caryn Brendenkamp. 2002. "Devising Social Security Interventions for Maximum Poverty Impact". Ciudad del Cabo: Documento de trabajo 13 del CSSR.
- Van Niekerk, Gardiol. 2001. "State Initiatives to Incorporate Non-state Laws into the Official Legal Order: A Denial of Legal Pluralism?" *Comparative and International Law of Southern Africa* 34(3):349-61.
- Velasco Andrés. 1988. "Liberalization, Crisis, Intervention: The Chilean Financial System". Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, documento de trabajo, serie 1988/66.
- . 1996. "Fixed Exchange Rates: Credibility, Flexibility and Multiplicity". *European Economic Review* 40(3-5):1023-35.
- Voitchovsky, Sarah. 2004. "The Effect of Inequality on Growth: A Review of the Recent Empirical Literature". Universidad de Oxford. Oxford. Procesado.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Walder Andrew G. y Jean C. Oi. 1999. "Property Rights in the Chinese Economy: Contours of the Process of Change". En Andrew G. Walder y Jean C. Oi, (ed.), *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Waller, Irving y Daniel Sansfaçon. 2000. *Investing Wisely in Crime Prevention: International Experiences*. Washington, DC: Oficina de Programas Legales, Oficina de Asistencia Legal. Disponible en la dirección electrónica <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/bja/182412.pdf>.
- Waller, Irwin, Brandon Welsh y Daniel Sansfaçon. 1999. *Crime Prevention Digest II: Comparative Analysis of Successful Community Safety*. Quebec: Centro Internacional para la Prevención del Delito.
- Walmsley, Terrie L. y L. Alan Winters. 2003. "Relaxing the Restrictions on the Temporary Movement of Natural Persons: A Simulation Analysis". Londres: documento de debate 3791 del CEPR.
- Wan, Guanghua, Ming Lu y Zhao Chen. 2004. "Globalization and Regional Income Inequality". Helsinki: Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones en Economía del Desarrollo, documento de debate 2004/10.
- Washington Post. 2004. "Cambodia: Pinning Hope on Fair Labor Standards". *Washington Post*, Noviembre 17. Página A19.
- Widner, Jennifer A. 1993. "The Origins of Agricultural Policy in Ivory Coast: 1960-1986". *Journal of Development Studies* 29(4):25-60.
- Wilkinson, Richard. 1992. "Income Distribution and Life Expectancy". *British Medical Journal* 304(6820):165-68.
- . 2000. *Mind the Gap: Hierarchies, Health and Human Evolution*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Willanaky, Hatun. 2004. *Versión abreviada del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima, Perú: Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- Williamson, Jeffrey G. 1985. *Did British Capitalist Breed Inequality?* Boston, MA: Allen & Unwin.
- Winters, L. Alan, Neil McCulloch y Andrew McKay. 2004. "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence so Far". *Journal of Economic Literature* 42(1):72-115.
- Witte, John F. 2000. *The Market Approach to Education: An Analysis of America's First Voucher Program*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wiwattanakantang, Yupana, Raja Kali y Chutatong Charumilind. De próxima aparición. "Connected Lending: Thailand Before the Financial Crisis". *Journal of Business*.
- Wodon, Quentin. 2005. "Access to Basic Facilities in Africa". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Wodon, Quentin, Mohamed Ihsan Ajwad y Corinne Siaens. 2005. "Targeting Utility Subsidies: Lifeline or Means-Testing?" Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Wood, Adrian. 1997. "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom". *World Bank Economic Review* 11(1):33-57.
- Wößmann, Ludger. 2000. "Schooling Resources, Educational Institutions y Student Performance: The International Evidence". Instituto Kiel de Economía del Trabajo: Documento Kiel de trabajo 983.
- . 2004. "How Equal are Educational Opportunities? Family Background and Student Achievement in the Europe and the US". Munich, Alemania: Centro de Estudios Económicos e Instituto IFO de Investigación Económica, 1162.
- Wrigley, E. A. 1998. *Continuity, Chance and Change: The Character of the Industrial Revolution in England*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Yang, Dean. 2004. "International Migration, Human Capital and Entrepreneurship: Evidence from Philippine Migrants' Exchange Rate Shocks". Universidad de Michigan: Escuela Ford de Políticas Públicas, Documento

- de trabajo, serie 02-011. Disponible en la dirección electrónica [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=546483](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=546483).
- Young, Mary Eming. 2002. "Early Child Development: A Stepping Stone to Success in School and Lifelong Learning". Banco Mundial. Washington, DC. Procesado.
- Zaninka, Penninah. 2003. "Uganda". En J. Nelson and L. Hossack, (ed.), *Indigenous People and Protected Areas in Africa: From Principles to Practice*. Moreton-in-Marsh, Reino Unido: Programa de Pueblos Indígenas.
- Zeldes, Stephen. 1989. "Consumption and Liquidity Constraints: An Empirical Investigation". *Journal of Political Economy* 97(2):305-46.





# Indicadores seleccionados

## Medición de la equidad 221

Introducción

Cuadro A1. Pobreza

Cuadro A2. Medidas de desigualdad en ingreso/consumo

Cuadro A3. Salud

Cuadro A4. Educación

Notas técnicas

## Indicadores seleccionados del desarrollo mundial 223

Introducción

Clasificación de economías por región e ingresos

Cuadro 1. Indicadores clave del desarrollo

Cuadro 2. Objetivos de Desarrollo del Milenio: erradicar la pobreza y mejorar la vida de la gente

Cuadro 3. Actividad económica

Cuadro 4. Comercio, ayuda y financiación

Cuadro 5. Indicadores clave para otras economías

Notas técnicas



# Medición de la equidad

La principal preocupación del presente Informe es la equidad: concepto que, según la definición de los autores, significa igualdad de oportunidades y la evitación de la privación absoluta. Como bien lo explican los autores, la desigualdad de las oportunidades constituye el enfoque primordial del presente Informe, con menor énfasis en la desigualdad general en un espacio unidimensional, como el ingreso o la educación. Sería demasiado optimista la posición acerca de algunas clases de desigualdad entre una persona y otra si, por ejemplo, variarían los resultados que obtienen esas personas por razones que sobre todo tuvieran que ver con los esfuerzos de cada una de ellas. Sin embargo, a los autores les interesan las diferencias sistemáticas de las oportunidades entre personas y grupos de personas debido a “circunstancias” diferentes ajenas a su voluntad, es decir, cuando la única manera de distinguir entre uno y otro de estos grupos es por medio de las características de cada uno que, en cierto sentido, se podría aducir que son “moralmente irrelevantes” a las oportunidades que tienen esos grupos y a los resultados que obtienen en la vida.

Con el fin de dar a los lectores una idea de la desigualdad de las oportunidades, los autores optaron por presentar los datos sobre ingreso/consumo, mortalidad infantil y años de educación en un formato algo diferente al que se han acostumbrado utilizar, con el fin de tener una perspectiva de tantos países como sea posible en el mundo entero. En el cuadro A1 aparecen las tasas de pobreza a partir de umbrales nacionales de pobreza, así como las tasas de pobreza que utilizan los umbrales internacionales de pobreza de US\$1 y US\$2 al día; también se presenta la información para el umbral nacional de la pobreza para desgloses urbanos y rurales de la población. En el cuadro A2 aparecen medidas alternativas de la desigualdad al Índice Gini que se utiliza por lo general, seguidas por evidencia sobre la desigualdad de la tierra. En el cuadro A3 aparecen las tasas de mortalidad infantil para más de cincuenta países, por sexo, nivel de educación de la madre, lugar donde vive la familia (urbano o rural) y la calificación del hogar según un índice de activos. Por último, en el cuadro A4 aparecen los logros educativos según lugar y género, junto con la proporción de la desigualdad atribuible al género y al lugar.

Cuadro A1. Pobreza

	Umbral nacional de la pobreza								Umbral internacional de la pobreza				
	Año de la encuesta	Población por debajo del umbral de la pobreza			Año de la encuesta	Población por debajo del umbral de la pobreza			Año de la encuesta	Población por debajo de US\$1 al día %	Brecha de pobreza a US\$1 al día %	Población por debajo de US\$2 al día %	Brecha de pobreza a US\$2 al día %
		Rural %	Urbano %	Nacional %		Rural %	Urbano %	Nacional %					
Albania	2002	29,6	19,8	25,4	..	..	..	..	2002 <sup>a</sup>	< 2	< 0,5	11,8	2,0
Algeria	1995	30,3	14,7	22,6	1998	16,6	7,3	12,2	1995 <sup>a</sup>	< 2	< 0,5	15,1	3,8
Angola	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Argentina	1995	..	28,4	..	1998	..	29,9	..	2001 <sup>b</sup>	3,3	0,5	14,3	4,7
Armenia	1998-99	50,8	58,3	55,1	2001	48,7	51,9	50,9	2003 <sup>a,c</sup>	< 2	< 0,5	31,1	7,1
Australia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Austria	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Azerbaiyán	1995	..	..	68,1	2001	42,0	55,0	49,0	2001 <sup>a</sup>	3,7	0,6	33,4	9,1
Bangladesh	1995-96	55,2	29,4	51,0	2000	53,0	36,6	49,8	2000 <sup>a</sup>	36,0	8,1	82,8	36,3
Bielorrusia	2000	..	..	41,9	..	..	..	..	2000 <sup>a</sup>	< 2	< 0,5	< 2	< 0,5
Bélgica	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Benín	1995	25,2	28,5	26,5	1999	33,0	23,3	29,0	..	..	..	..	..
Bolivia	1997	77,3	53,8	63,2	1999	81,7	50,6	62,7	1999 <sup>a</sup>	14,4	5,4	34,3	14,9
Bosnia y Herzegovina	2001-02	19,9	13,8	19,5	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Brasil	1996	54,0	15,4	23,9	1998	51,4	14,7	22,0	2001 <sup>b</sup>	8,2	2,1	22,4	8,8
Bulgaria	1997	..	..	36,0	2001	..	..	12,8	2003 <sup>a,c</sup>	< 2	< 0,5	6,1	1,5
Burkina Faso	1994	51,0	10,4	44,5	1998	51,0	16,5	45,3	1998 <sup>a</sup>	44,9	14,4	81,0	40,6
Burundi	1990	36,0	43,0	36,4	..	..	..	..	1998 <sup>a</sup>	54,6	22,7	87,6	48,9
Cambodia	1997	40,1	21,1	36,1	1999	40,1	13,9	35,9	1997 <sup>a</sup>	34,1	9,7	77,7	34,5
Camerún	1996	59,6	41,4	53,3	2001	49,9	22,1	40,2	2001 <sup>a</sup>	17,1	4,1	50,6	19,3
Canadá	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
República Centroafricana	..	..	..	..	..	..	..	..	1993 <sup>a</sup>	66,6	38,1	84,0	58,4
Chile	1995-96	67,0	63,0	64,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
China	1996	..	..	19,9	1998	..	..	17,0	2000 <sup>b</sup>	< 2	< 0,5	9,6	2,5
Hong Kong, China	1996	7,9	< 2	6,0	1998	4,6	< 2	4,6	2001 <sup>a</sup>	16,6	3,9	46,7	18,4
Colombia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Congo, Rep. Dem. del	1995	79,0	48,0	60,0	1999	79,0	55,0	64,0	1999 <sup>b</sup>	8,2	2,2	22,6	8,8
Congo, Rep. del	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Costa Rica	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Costa de Marfil	1992	25,5	19,2	22,0	..	..	..	..	2000 <sup>b</sup>	2,0	0,7	9,5	3,0
Croacia	..	..	..	..	..	..	..	..	2002 <sup>a,c</sup>	14,8	4,1	48,8	18,4
República Checa	..	..	..	..	..	..	..	..	2001 <sup>a</sup>	< 2	< 0,5	< 2	< 0,5
Dinamarca	..	..	..	..	..	..	..	..	1996 <sup>b</sup>	< 2	< 0,5	< 2	< 0,5
República Dominicana	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ecuador	1992	49,0	19,3	33,9	1998	42,1	20,5	28,6	1998 <sup>b</sup>	< 2	< 0,5	< 2	< 0,5
Egipto, Rep. Árabe de	1994	47,0	25,0	35,0	..	..	..	..	1998 <sup>b</sup>	17,7	7,1	40,8	17,7
El Salvador	1995-96	23,3	22,5	22,9	1999-00	..	..	16,7	1999-2000 <sup>a</sup>	3,1	< 0,5	43,9	11,3
Eritrea	1992	55,7	43,1	48,3	..	..	..	..	2000 <sup>b</sup>	31,1	14,1	58,0	29,7
Etiopía	1993-94	..	..	53,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Finlandia	1995-96	47,0	33,3	45,5	1999-00	45,0	37,0	44,2	1999-2000 <sup>a</sup>	23,0	4,8	77,8	29,6
Francia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Georgia	1997	9,9	12,1	11,1	..	..	..	..	2001 <sup>a</sup>	2,7	0,9	15,7	4,6
Alemania	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ghana	1992	1992	..	..	50,0	1998-99	49,9	18,6 39,5	1998-99 <sup>a</sup>	44,8	17,3	78,5	40,8
Grecia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Guatemala	1989	71,9	33,7	57,9	2000	74,5	27,1	56,2	2000 <sup>b</sup>	16,0	4,6	37,4	16,0
Guinea	1994	..	..	40,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Haití	1987	..	..	65,0	1995	66,0	..	..	2001 <sup>a,c</sup>	67,0	40,0	83,3	58,5
Honduras	1992	46,0	56,0	50,0	1993	51,0	57,0	53,0	1999 <sup>b</sup>	20,7	7,5	44,0	20,2
Hungría	1993	..	..	14,5	1997	..	..	17,3	2002 <sup>a</sup>	< 2	0,5	< 2	< 0,5
India	1993-94	37,3	32,4	36,0	1999-00	30,2	24,7	28,6	1999-2000 <sup>a</sup>	35,3	7,2	80,6	34,9
Indonesia	1996	..	..	15,7	1999	27,1	2002 <sup>a</sup>	7,5	0,9	52,4	15,7	..	..
Irán, Rep. Islámica de	..	..	..	..	..	..	..	..	1998 <sup>a</sup>	< 2	< 0,5	7,3	1,5
Irlanda	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Israel	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Italia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Jamaica	1995	37,0	18,7	27,5	2000	25,1	12,8	18,7	2000 <sup>a</sup>	< 2	< 0,5	13,3	2,7
Japón	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Jordania	1991	..	..	15,0	1997	..	..	11,7	2002 <sup>a,c</sup>	< 2	< 0,5	6,5	1,4
Kasajstán	1996	39,0	30,0	34,6	..	..	..	..	2003 <sup>a</sup>	< 2	< 0,5	24,9	6,3
Kenia	1994	47,0	29,0	40,0	1997	53,0	49,0	52,0	1997 <sup>a</sup>	22,8	5,9	58,3	23,9
Corea, Rep. de	..	..	..	..	..	..	..	..	1998 <sup>b</sup>	< 2	< 0,5	< 2	< 0,5
Kuwait	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Kirguistán	2000	56,4	43,9	52,0	2001	51,0	41,2	47,6	2002 <sup>a</sup>	< 2	< 0,5	24,7	5,8
Laos, Rep. Dem. Popular de	1993	48,7	33,1	45,0	1997-98	41,0	26,9	38,6	1997-98 <sup>a</sup>	26,3	6,3	73,2	29,6

(Continúa)

Cuadro A1. Pobreza (Continuación)

	Umbral nacional de la pobreza <sup>a</sup>								Umbral internacional de la pobreza					
	Año de la encuesta	Población por debajo del umbral de la pobreza			Año de la encuesta	Población por debajo del umbral de la pobreza			Año de la encuesta	Población por debajo de US\$1 al día %	Brecha de pobreza a US\$1 al día %	Población por debajo de US\$2 al día %	Brecha de pobreza a US\$2 al día %	
		Rural %	Urbano %	Nacional %		Rural %	Urbano %	Nacional %						
Letonia	..	..	..	..	..	..	..	..	1998 a	< 2	< 0,5	11,5	2,6	
Libano	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Lituania	..	..	..	..	..	..	..	..	2000 a	< 2	< 0,5	6,9	1,5	
Macedonia, ex. Rep. Yug. de	..	..	..	..	..	..	..	..	2003 a, c	< 2	< 0,5	< 2	< 0,5	
Madagascar	1997	76,0	63,2	73,3	1999	76,7	52,1	71,3	2001 a	61,0	27,9	85,1	51,8	
Malawi	1990-91	..	..	54,0	1997-98	66,5	54,9	65,3	1997-98 a	41,7	14,8	76,1	38,3	
Malasia 1989	1989	..	..	15,5	..	..	..	..	1997 b	< 2	< 0,5	9,3	2,0	
Malí	1998	75,9	30,1	63,8	..	..	..	..	1994 a	72,3	37,4	90,6	60,5	
Mauritania	1996	65,5	30,1	50,0	2000	61,2	25,4	46,3	2000 a	25,9	7,6	63,1	26,8	
México	1988	..	..	10,1	..	..	..	..	2000 a	9,9	3,7	26,3	10,9	
Moldavia	1997	26,7	19,3	23,3	..	..	..	..	2001 a	21,8	5,7	64,1	25,2	
Mongolia	1995	33,1	38,5	36,3	1998	32,6	39,4	35,6	1998 a	27,0	8,1	74,9	30,6	
Marruecos	1990-91	18,0	7,6	13,1	1998-99	27,2	12,0	19,0	1999 a	< 2	< 0,5	14,3	3,1	
Mozambique	1996-97	71,3	62,0	69,4	..	..	..	..	1996 a	37,9	12,0	78,4	36,8	
Namibia	..	..	..	..	..	..	..	..	1993 b	4,9	14,0	55,8	30,4	
Nepal	1995-96	44,0	23,0	42,0	..	..	..	..	1995-96 a	39,1	11,0	80,9	37,6	
Países Bajos	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Nueva Zelanda	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Nicaragua	1993	76,1	31,9	50,3	1998	68,5	30,5	47,9	2001 a	45,1	16,7	79,9	41,2	
Níger	1989-93	66,0	52,0	63,0	..	..	..	..	1995 a	60,6	34,0	85,8	54,6	
Nigeria	1985	49,5	31,7	43,0	1992-93	36,4	30,4	34,1	2003 a, c	70,8	34,5	92,4	59,5	
Noruega	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Omán	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Paquistán	1993	33,4	17,2	28,6	1998-99	35,9	24,2	32,6	2001 a, c	17,0	3,1	73,6	26,1	
Panamá	1997	64,9	15,3	37,3	..	..	..	..	2000 b	7,2	2,3	17,6	7,4	
Papúa Nueva Guinea	1996	41,3	16,1	37,5	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Paraguay	1991	28,5	19,7	21,8	..	..	..	2002 b	16,4	7,4	33,2	16,2		
Perú	1994	67,0	46,1	53,5	1997	64,7	40,4	49,0	2000 b	18,1	9,1	37,7	18,5	
Filipinas	1994	53,1	28,0	40,6	1997	50,7	21,5	36,8	2000 a	15,5	3,0	47,5	17,8	
Polonia	1993	..	..	23,8	..	..	..	..	2002 a, c	< 2	< 0,5	< 2	< 0,5	
Portugal	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 b	< 2	< 0,5	< 2	< 0,5	
Rumanía	1994	27,9	20,4	21,5	..	..	..	..	2002 a	< 2	0,5	14,0	3,4	
Federación Rusa	1994	..	..	30,9	..	..	..	..	2002 a	< 2	< 0,5	7,5	1,3	
Ruanda	1993	..	..	51,2	1999-00	65,7	14,3	60,3	1999-2000 a	51,7	20,0	8	3,7	45,5
Arabia Saudita	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Senegal	1992	40,4	23,7	33,4	..	..	..	..	1995 a	22,3	5,7	63,0	25,2	
Serbia y Montenegro	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Sierra Leona	1989	..	..	82,8	2003-04	79,0	56,4	70,2	1989 a	57,0	39,5	74,5	51,8	
Singapur	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
República Eslovaca	..	..	..	..	..	..	..	1996 b	< 2	< 0,5	2,9	0,8	..	
Eslovenia	..	..	..	..	..	..	..	..	1998 a	< 2	< 0,5	< 2	< 0,5	
Sudáfrica	..	..	..	..	..	..	..	..	2000 a	10,7	1,7	34,1	12,6	
España	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Sri Lanka	1990-91	22,0	15,0	20,0	1995-96	27,0	15,0	25,0	2002 a, c	5,6	< 0,5	41,6	11,9	
Sudán	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Suecia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Suiza	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
República Árabe Siria	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Tayikistán	..	..	..	..	..	..	..	..	2003 a	7,4	1,3	42,8	13,0	
Tanzania	1991	40,8	31,2	38,6	2000-01	38,7	29,5	35,7	1991 a	48,5	24,4	72,5	43,3	
Tailandia	1990	..	..	18,0	1992	15,5	10,2	13,1	2000 a, c	< 2	< 0,5	32,5	9,0	
Togo	1987-89	..	..	32,3	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Túnez	1990	13,1	3,5	7,4	1995	13,9	3,6	7,6	2000 a	< 2	< 0,5	6,6	1,3	
Turquía	..	..	..	..	..	..	..	..	2002 a, c	4,8	1,0	24,7	7,5	
Turkmenistán	..	..	..	..	..	..	..	..	1998 a	12,1	2,6	44,0	15,4	
Uganda	1993	..	..	55,0	1997	..	..	44,0	..	..	..	..	..	
Ucrania	1995	..	..	31,7	..	..	..	..	1999 b	2,9	0,6	45,7	16,3	
Reino Unido	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Estados Unidos	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Uruguay	..	..	..	..	..	..	..	..	2000 b	< 2	< 0,5	3,9	0,8	
Uzbekistán	2000	30,5	22,5	27,5	..	..	..	..	2000 a	17,3	4,3	71,7	25,2	
Venezuela, Rep. Bolivariana de	1989	..	..	31,3	..	..	..	..	2000 b, c	9,9	3,6	32,1	12,2	
Vietnam	1998	45,5	9,2	37,4	2002	35,6	6,6	28,9	..	..	..	..	..	
Franja occidental y Gaza	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Yemen, Rep. del	1998	45,0	30,8	41,8	..	..	..	..	1998 a	15,7	4,5	45,2	15,0	
Zambia	1996	82,8	46,0	69,2	1998	83,1	56,0	72,9	1998 a	63,7	32,7	87,4	55,4	
Zimbabue	1990-91	35,8	3,4	25,8	1995-96	48,0	7,9	34,9	1995-96 a	56,1	24,2	83,0	48,2	

a = base del gasto; b = base del ingreso; c = datos preliminares; ... indica la no existencia de datos.

Cuadro A2. Medidas de desigualdad de ingreso/consumo

	Año de la encuesta	A/c*	Desigualdad del ingreso/consumo			Desigualdad en tierra	
			Índice Gini	GE (0)	Relación de percentil 90avo/10avo	Año de la encuesta	Índice Gini
Albania	2002	c	0,31	0,15	3,95	1998	0,84
Algeria	1995	c	0,35	..	..	..	..
Argentina - urbano	2001	y	0,51	0,49	13,71	1988	0,83
Armenia	2003	c	0,26	0,11	3,17	..	..
Australia	1994	y	0,32	0,20	4,88	..	..
Austria	1997	y	0,28	0,14	3,58	1999/2000	0,59
Azerbaiyán	2001	c	0,36	0,22	4,62	..	..
Bangladesh	2000	c	0,31	0,16	3,85	1996	0,62
Bielorrusia	2000	c	0,30	..	..	..	..
Bélgica	2000	y	0,26	0,12	3,22	1999/2000	0,56
Benín	2003	c	0,36	0,22	4,93	..	..
Bolivia	2002	y	0,58	0,76	29,65	..	..
Bosnia y Herzegovina	2001	c	0,25	0,10	3,25	..	..
Botsuana	1993,5	c	0,63	..	..	..	..
Brasil	2001	y	0,59	0,65	16,25	1996	0,85
Bulgaria	2003	c	0,28	0,12	3,56	..	..
Burkina Faso	2003	c	0,38	0,23	4,91	1993	0,42
Burundi	1998	c	0,42	0,31	6,49	..	..
Camboya	1997	c	0,40	0,28	4,80	..	..
Camerún	2001	c	0,45	..	..	..	..
Canadá	2000	y	0,33	0,18	4,52	1991	0,64
República Centroafricana	1993	c	0,61	..	..	..	..
Chile	2000	y	0,51	0,47	10,72	..	..
China	2001	c	0,45	..	..	..	..
Colombia	1999	y	0,54	0,57	15,00	2001	0,8
Costa Rica	2000	y	0,46	0,39	9,65	..	..
Costa de Marfil	2002	c	0,45	0,33	6,75	..	..
Croacia	2001	c	0,29	0,17	..	..	..
República Checa	1996	y	0,25	0,12	..	2000	0,92
Dinamarca	1997	y	0,27	0,14	..	1999/2000	0,51
República Dominicana	1997	y	0,47	0,40	9,17	..	..
Timor-Leste	2001	c	0,37	0,22	5,42	..	..
Ecuador	1998	y	0,54	0,61	16,09	..	..
Egipto, Rep. Árabe de	2000	c	0,34	0,20	..	1990	0,65
El Salvador	2002	y	0,50	0,52	15,88	..	..
Estonia	1998	c	0,32	0,17	4,73	2001	0,79
Etiopía	2000	c	0,30	0,15	3,34	2001	0,47
Finlandia	2000	y	0,25	0,10	3,12	1999/2000	0,27
Francia	1994	y	0,31	0,15	..	1999/2000	0,58
La Gambia	1998	c	0,48	0,44	..	..	..
Georgia	2002	c	0,38	0,25	6,11	..	..
Alemania	2000	y	0,28	0,12	3,58	1999/2000	0,63
Ghana	1999	c	0,41	0,28	7,30	..	..
Grecia	1998	c	0,36	0,22	..	1999/2000	0,58
Guatemala	2000	y	0,58	0,66	16,81	..	..
Guinea	2003	c	,39	0,24	5,09	..	..
Guinea-Bissau	1993	c	0,40	..	..	1988	0,62
Guayana	1998	y	0,45	..	..	..	..
Haití	2001	y	0,68	0,98	45,43	..	..
Honduras	1999	y	0,52	0,51	11,72	1993	0,66
Hungría	2002	c	0,24	0,09	2,96	..	..
India	1999/2000	c	0,33	..	..	..	..
Indonesia	2000	c	0,34	..	..	1993	0,46
Irán, Rep. Islámica de	1998	c	0,43	0,33	..	..	..
Irlanda	2000	y	0,31	0,16	4,27	1999/2000	0,44
Israel	2001	c	0,35	0,20	4,90	..	..
Italia	2000	c	0,31	0,16	4,26	1999/2000	0,73
Jamaica	2001	c	0,42	0,28	5,90	..	..
Japón	1993	y	0,25	0,10	..	1995	0,59
Jordania	2002	c	0,39	0,25	5,46	1997	0,78
Kasajstán	2003	c	0,30	0,14	3,88	..	..
Kenia	1997	c	0,44	0,32	6,56	..	..
Corea, Rep. de	1998	y	0,32	0,15	..	1990	0,34
Kirguistán	2002	c	0,29	0,13	3,63	..	..
Laos, Rep. Dem. Popular de	1997/1998	c	0,35	0,20	4,10	1999	0,39

(Continúa)

Cuadro A2. Medidas de desigualdad de ingreso/consumo (Continuación)

	Año de la encuesta	A/c*	Desigualdad del ingreso/consumo			Desigualdad en tierra	
			Índice Gini	GE (0)	Relación de percentil 90avo/10avo	Año de la encuesta	Índice Gini
Letonia	1998	c	0,34	0,19	..	2001	0,58
Lesotho	1995	c	0,63	..	..	1989/1990	0,49
Lituania	2000	c	0,29	0,14	3,94	..	..
Luxemburgo	2000	y	0,29	0,13	3,92	1999/2000	0,48
Macedonia, ex. Rep. Yug. de	2003	c	0,36	0,21	5,60	..	..
Madagascar	2001	c	0,46	0,36	8,05	..	..
Malawi	1997/1998	c	0,50	0,44	..	1993	0,52
Malasia	1997	y	0,49	0,43	..	..	..
Malí	2001	c	0,39	0,25	5,81	..	..
Mauritania	2000	c	0,38	0,24	5,92	..	..
México	2002	y	0,49	0,47	11,87	..	..
Moldavia	2001	c	0,36	..	..	..	..
Mongolia	1998	c	0,30	0,16	..	..	..
Marruecos	1998	c	0,38	0,23	5,33	1996	0,62
Mozambique	1996/1997	c	39,60	0,27	..	..	..
Namibia	1993	c	70,70	..	..	1997	0,36
Nepal	1996	c	0,36	0,21	4,54	1992	0,45
Países Bajos	1999	y	0,29	0,16	3,87	1999/2000	0,57
Nueva Zelanda	1997	y	0,37	0,23	..	..	..
Nicaragua	2001	c	0,40	0,27	6,52	2001	0,72
Níger	1995	c	0,51	..	..	..	..
Nigeria	2003	c	0,41	0,29	7,26	..	..
Noruega	2000	y	0,27	0,14	2,95	1999	0,18
Paquistán	2001	c	0,27	0,12	3,09	1990	0,57
Panamá	2000	c	0,55	0,60	18,65	2001	0,52
Paraguay	2001	y	0,55	0,61	18,26	1991	0,93
Perú	2000	c	0,48	0,51	14,60	1994	0,86
Filipinas	2000	c	0,46	..	..	1991	0,55
Polonia	2002	c	0,31	0,15	4,03	2002	0,69
Portugal	1997	y	0,39	0,27	..	1999/2000	0,74
Rumania	2002	c	0,28	0,12	3,63	..	..
Federación Rusa	2002	c	0,32	0,17	4,67	..	..
Senegal	1995	c	0,40	0,26	5,18	1998	0,5
Serbia y Montenegro	2003	c	0,28	0,12	3,60	..	..
Singapur	1998	y	0,43	0,33	..	..	..
República Eslovaca	1996	y	0,26	0,12	..	..	..
Eslovenia	1998	c	0,28	0,13	..	1991	0,62
Sudáfrica	2000	c	0,58	0,61	16,91	..	..
España	2000	y	0,35	0,21	4,74	1999/2000	0,77
Sri Lanka	2002	c	0,38	0,23	4,98	..	..
Santa Lucía	1995	c	0,44	0,37	9,38	..	..
Suecia	2000	y	0,25	0,11	3,18	1999/2000	0,32
Suiza	1992	y	0,31	0,17	..	1990	0,5
Taiwán, China	2000	c	0,24	0,09	2,86	..	..
Tayikistán	2003	c	0,32	0,16	4,08	..	..
Tanzania	2001	c	0,35	0,20	4,89	..	..
Tailandia	2002	c	0,40	0,25	5,56	1993	0,47
Trinidad y Tobago	1992	c	0,39	0,26	6,24	..	..
Túnez	2000	c	0,40	0,28	..	1993	0,7
Turquía	2002	c	0,37	0,23	5,73	1991	0,61
Turkmenistán	1998	c	0,41	0,28	..	..	..
Uganda			..	..	..	1991	0,59
Ucrania	1999	y	0,29	..	..	..	..
Reino Unido	1999	y	0,34	0,20	5,00	1999/2000	0,66
Estados Unidos	2000	y	0,38	0,26	6,30	1997	0,76
Uruguay - urbano	2000	y	0,43	0,32	7,73	2000	0,79
Uzbekistán	2000	c	0,27	0,12	..	..	..
Venezuela, Rep. Bolivariana de	2000	y	0,42	0,33	7,94	1996/1997	0,88
Vietnam	2002	c	0,35	0,20	4,73	1994	0,53
Yemen, Rep. Del	1998	c	0,33	0,19	4,56	..	..
Zambia	1998	c	0,53	0,51	..	..	..
Zimbabue	1995	c	0,57	..	..	..	..

Nota: \* en esta columna, la letra *c* indica que las medidas de desigualdad se refieren a una distribución de los gastos de consumo; la letra *y* indica que las medidas de desigualdad se refieren a una distribución de los ingresos; .. indica la no existencia de datos.

Cuadro A3. Salud

		Tasa de mortalidad infantil (muertes de menores de doce meses por 1.000 nacimientos vivos)												
		Por género			Por quintiles de activos					Por locación		Por nivel de educación de la madre		
Año de la encuesta	General	Hombres	Mujeres	Más bajo	Segundo	Medio	Cuarto	Más alto	Urbano	Rural	Sin educación	Primaria	Secundaria o más alta	
Armenia	2000	44,1	46,1	41,9	52,3	50,0	36,8	49,6	27,3	35,9	52,7	..	..	44,3
Bangladesh	1993	100,5	107,3	93,4	..	..	..	..	..	80,9	102,6	113,3	89,0	57,5
Bangladesh	1996/1997	89,6	94,9	84,3	96,5	98,8	96,7	88,8	56,6	73,0	91,2	98,1	82,3	64,8
Bangladesh	1999/2000	79,7	82,3	76,9	92,9	93,6	78,1	62,8	57,9	74,2	80,7	91,9	74,5	54,7
Benín	1996	103,5	109,3	97,6	119,4	111,1	105,8	103,8	63,3	84,4	112,3	108,4	94,0	49,9
Benín	2001	94,8	97,6	92,0	111,5	108,2	106,3	78,1	50,0	72,9	104,5	100,2	87,5	53,1
Bolivia	1989	90,6	98,9	82,0	..	..	..	..	..	73,9	106,6	116,1	98,7	50,2
Bolivia	1994	86,6	90,8	82,3	..	..	..	..	..	68,8	105,8	122,2	99,5	48,2
Bolivia	1998	73,5	77,6	69,2	106,5	85,0	75,5	38,6	25,5	53,0	99,9	112,5	86,6	41,3
Brasil	1986	84,0	97,3	70,1	..	..	..	..	..	72,9	106,0	113,2	89,1	23,1
Brasil	1996	48,1	51,6	44,4	83,2	46,7	32,9	24,7	28,6	42,4	65,3	93,2	58,1	32,0
Botsuana	1988	38,6	46,4	31,0	..	..	..	..	..	38,5	38,7	43,7	35,6	37,3
Burkina Faso	1992/1993	107,6	114,5	100,3	..	..	..	..	..	76,4	113,0	111,3	84,0	52,8
Burundi	1987	85,8	97,1	74,2	..	..	..	..	..	84,5	85,9	87,8	82,2	33,4
Camboya	2000	92,7	102,8	82,2	109,7	108,2	88,2	88,7	50,3	72,3	95,7	102,5	93,6	59,7
Camerún	1991	80,3	86,4	74,3	103,9	101,0	78,8	65,1	51,2	71,7	85,8	112,7	51,6	50,6
Camerún	1998	79,8	85,1	74,6	108,4	86,3	72,6	58,7	55,8	61,0	86,9	103,9	74,1	49,9
República Centroafricana	1994/1995	101,8	109,2	94,1	132,3	116,8	99,2	97,6	53,7	79,9	116,3	114,2	100,2	52,0
Chad	1996/1997	109,8	119,6	100,0	79,8	136,7	120,2	115,0	89,3	99,3	112,8	112,7	101,6	74,9
Colombia	1986	38,7	40,8	36,4	..	..	..	..	..	37,5	40,7	49,3	42,0	28,6
Colombia	1990	27,0	27,6	26,4	..	..	..	..	..	28,9	23,4	60,5	27,3	20,4
Colombia	1995	30,8	34,9	26,5	40,8	31,4	27,0	31,5	16,2	28,3	35,2	26,9	36,5	25,6
Colombia	2000	24,4	28,5	20,1	32,0	31,6	22,0	11,9	17,6	21,3	31,1	42,3	28,2	19,6
Comores	1996	83,7	92,5	74,8	87,2	108,5	83,7	62,6	64,6	63,8	90,0	87,4	78,5	67,1
Costa de Marfil	1994	91,3	99,1	83,2	117,2	97,3	88,9	78,8	63,3	74,7	99,7	98,8	78,1	61,0
Costa de Marfil	1998	111,5	130,3	92,5	..	..	..	..	..	84,7	123,9	123,5	94,7	61,8
República Dominicana	1986	70,1	79,0	61,0	..	..	..	..	..	71,9	67,9	96,1	73,7	47,5
República Dominicana	1991	44,4	53,3	34,9	..	..	..	..	..	37,2	54,4	46,8	54,1	25,9
República Dominicana	1996	48,6	51,0	46,1	66,7	54,5	52,3	33,5	23,4	45,8	52,6	84,7	53,8	29,3
República Dominicana	1999	36,8	38,8	34,9	..	..	..	..	..	35,3	39,1	34,7	50,6	17,9
Ecuador	1987	65,2	70,4	59,7	..	..	..	..	..	51,6	77,7	104,5	68,7	39,4
Egipto, Rep. Árabe de	1988	93,1	93,7	92,4	..	..	..	..	..	64,2	113,8	112,3	82,8	37,8
Egipto, Rep. Árabe de	1992	79,9	84,4	75,3	..	..	..	..	..	54,4	96,2	97,8	73,0	42,4
Egipto, Rep. Árabe de	1995	72,9	72,5	73,3	109,7	88,7	64,6	50,6	31,8	51,1	86,8	93,4	70,0	37,5
Egipto, Rep. Árabe de	2000	54,7	55,0	54,5	75,6	63,9	53,9	43,9	29,6	43,1	61,8	68,3	58,8	35,9
El Salvador	1985	70,9	81,1	59,7	..	..	..	..	..	57,6	82,4	99,7	64,2	24,9
Eritrea	1995	75,6	81,9	69,0	74,0	66,2	87,0	85,8	67,5	79,8	74,4	76,0	77,0	67,2
Etiopía	2000	112,9	124,4	100,6	92,8	114,9	141,5	118,1	95,1	96,5	114,7	119,1	85,0	63,5
Gabón	2000	61,1	73,6	48,9	57,0	68,1	66,6	72,7	35,9	60,7	62,2	65,5	58,7	62,5
Ghana	1988	80,9	88,9	72,5	..	..	..	..	..	66,0	86,6	87,2	74,5	80,2
Ghana	1993	74,7	79,2	70,1	77,5	94,6	82,8	64,2	45,8	54,9	82,2	87,1	66,7	44,9
Ghana	1998	61,2	64,4	57,9	72,7	58,0	82,1	52,5	26,0	42,6	67,5	66,1	70,3	51,3
Guatemala	1987	79,2	89,5	68,5	..	..	..	..	..	66,6	84,2	82,9	80,1	41,8
Guatemala	1995	57,2	62,7	51,5	56,9	79,7	55,7	46,7	35,0	45,4	62,9	69,8	53,6	26,1
Guatemala	1998/1999	49,1	50,0	48,1	58,0	50,8	52,1	39,6	39,2	49,0	49,1	55,7	46,5	41,1
Guinea	1999	106,6	112,3	100,6	118,9	127,9	113,5	91,4	70,2	79,2	115,8	112,0	78,4	60,6
Haití	1994	87,1	97,7	76,2	93,7	93,6	85,6	81,7	74,3	83,2	88,9	95,2	78,4	75,6
Haití	2000	89,4	96,5	82,6	99,5	70,0	93,4	88,4	97,2	87,0	90,5	90,9	97,5	55,9
India	1992/1993	86,3	88,6	83,9	109,2	106,3	89,7	65,6	44,0	59,4	94,3	100,6	68,2	46,3
India	1998/1999	73,0	74,8	71,1	96,5	80,7	76,3	55,3	38,1	49,2	79,7	87,0	66,9	42,2
Indonesia	1987	..	84,1	63,8	..	..	..	..	..	49,9	83,3	100,9	75,0	36,2
Indonesia	1991	..	79,9	67,9	..	..	..	..	..	57,2	81,0	89,0	81,1	34,6
Indonesia	1994	..	73,5	58,8	..	..	..	..	..	43,1	75,2	90,5	70,4	39,5
Indonesia	1997	52,2	59,1	44,9	78,1	57,3	51,4	39,4	23,3	35,7	58,0	77,5	58,8	28,0
Jordania	1990	..	36,4	37,3	..	..	..	..	..	35,8	39,2	38,7	41,1	33,8
Jordania	1997	29,0	34,3	23,4	35,4	28,8	30,1	25,9	23,4	26,7	39,1	54,2	31,9	25,5
Kasajstán	1995	40,7	46,7	34,6	39,2	43,1	36,6	48,9	35,1	39,2	42,1	..	..	40,9
Kasajstán	1999	54,9	62,0	47,3	67,6	65,3	65,8	27,3	42,3	43,7	63,8	..	..	55,2
Kenia	1989	..	63,4	54,3	..	..	..	..	..	56,7	59,2	72,1	55,4	42,3
Kenia	1993	..	66,6	58,6	..	..	..	..	..	45,5	64,9	66,3	70,6	34,8
Kenia	1998	70,7	74,5	66,8	95,8	82,9	58,5	61,0	40,2	55,4	73,8	82,2	79,7	40,0
Kirguistán	1997	66,2	71,9	60,2	83,3	73,3	67,5	49,6	45,8	54,3	70,4	..	255,6	66,0
Liberia	1986	..	168,9	135,4	..	..	..	..	..	140,4	160,7	162,7	146,3	112,5
Madagascar	1992	..	103,2	101,8	..	..	..	..	..	74,7	106,8	137,9	97,6	72,9
Madagascar	1997	99,3	108,7	89,5	119,1	118,3	103,2	76,2	57,5	77,9	105,0	124,2	102,0	63,5

(Continúa)



Cuadro A3. Salud (Continuación)

	Año de la encuesta	Tasa de mortalidad infantil (muertes de menores de doce meses por 1.000 nacimientos vivos)												
		Por género			Por quintiles de activos					Por locación		Por nivel de educación de la madre		
		General	Hombres	Mujeres	Más bajo	Segundo	Medio	Cuarto	Más alto	Urbano	Rural	Sin educación	Primaria o más alta	Secundaria o más alta
Malawi	1992	136,1	141,7	130,4	141,2	133,7	154,1	139,2	106,1	118,1	138,4	143,4	129,6	96,3
Malawi	2000	112,5	117,1	107,9	131,5	110,7	117,4	109,1	86,4	82,5	116,7	116,6	114,3	65,4
Mali	1987	..	136,6	125,5	..	..	..	..	..	89,8	144,1	139,1	74,6	74,1
Mali	1995	133,5	140,5	126,5	151,4	146,9	138,9	129,0	93,2	98,7	145,0	139,6	112,7	59,6
Mali	2001	126,2	136,4	115,6	137,2	125,2	140,6	128,7	89,9	105,9	131,9	130,0	122,4	51,7
Mauritania	2000/2001	66,8	..	..	60,8	59,4	78,0	72,8	62,3	..	..	..	..	..
México	1987	..	60,4	52,4	..	..	..	..	..	41,6	79,2	27,6	..	83,9
Marruecos	1987	..	82,8	80,6	..	..	..	..	..	64,1	90,9	85,6	52,8	62,5
Marruecos	1992	63,1	68,6	57,4	79,7	67,7	62,4	58,5	35,1	51,9	69,3	67,7	53,2	20,9
Mozambique	1997	147,4	153,0	141,9	187,7	136,2	144,3	134,2	94,7	100,8	159,7	155,6	143,9	72,5
Namibia	1992	61,5	66,6	56,5	63,6	63,0	48,4	72,2	57,3	63,1	60,7	57,9	65,5	57,0
Nepal	1996	93,0	101,9	83,7	96,3	107,2	103,6	84,7	63,9	61,1	95,3	97,5	80,0	53,4
Nepal	2001	77,2	79,2	75,2	85,5	87,7	76,6	72,8	53,2	50,1	79,3	84,6	61,0	39,1
Nicaragua	1997/1998	45,2	50,2	40,2	50,7	53,7	45,7	40,2	25,8	40,0	51,1	62,1	45,3	31,0
Níger	1990	..	135,8	133,0	..	..	..	..	..	89,0	142,6	137,0	114,9	48,8
Níger	1998	135,8	140,9	130,5	131,1	152,3	157,2	142,0	85,8	79,9	146,7	140,9	99,6	70,1
Nigeria	1990	91,6	93,9	89,3	102,2	102,3	93,1	85,8	68,6	75,6	95,9	96,1	87,2	69,9
Nigeria	1999	..	73,3	68,0	..	..	..	..	..	59,3	74,9	76,9	70,8	55,7
Paquistán	1990	94,0	102,1	85,5	88,7	108,7	109,3	95,7	62,5	74,6	102,2	98,6	90,4	59,5
Paraguay	1990	35,9	39,0	32,6	42,9	36,5	46,1	33,5	15,7	32,6	38,7	52,2	39,1	22,9
Perú	1986	..	83,2	74,8	..	..	..	..	..	55,8	106,1	118,8	88,3	41,5
Perú	1992	..	68,1	59,2	..	..	..	..	..	47,5	89,9	100,0	83,2	33,9
Perú	1996	49,9	56,1	43,5	78,3	53,6	34,4	36,0	19,5	34,9	71,0	78,9	61,7	30,6
Perú	2000	43,2	46,0	40,2	63,5	53,9	32,6	26,5	13,9	28,4	60,3	73,4	53,5	27,4
Filipinas	1993	..	43,5	32,9	..	..	..	..	..	31,9	44,3	76,7	46,6	28,9
Filipinas	1998	36,0	39,4	32,3	48,8	39,2	33,7	24,9	20,9	30,9	40,2	78,5	45,1	28,3
Ruanda	1992	90,2	98,4	82,1	..	..	..	..	..	87,5	90,4	97,3	84,9	65,3
Ruanda	2000	117,4	123,2	111,6	138,7	120,2	123,4	118,9	87,9	77,9	123,5	134,8	113,9	59,5
Senegal	1986	90,9	98,6	82,9	..	..	..	..	..	70,1	101,9	96,2	67,2	51,4
Senegal	1992/1993	76,1	83,6	68,7	..	..	..	..	..	54,5	86,8	81,2	58,5	32,1
Senegal	1997	69,4	73,6	65,0	84,5	81,6	69,6	58,8	44,9	50,2	79,1	76,1	52,1	28,7
Sudáfrica	1998	42,2	49,0	35,3	61,6	51,6	35,8	34,0	17,0	32,6	52,2	58,8	47,6	36,1
Sri Lanka	1987	..	39,6	24,9	..	..	..	..	..	34,4	32,2	52,2	34,0	27,9
Sudán	1990	77,1	83,7	70,3	..	..	..	..	..	74,0	78,6	82,4	70,1	62,5
Tanzania	1992	99,4	103,6	95,1	..	..	..	..	..	108,3	97,1	103,1	97,9	71,8
Tanzania	1996	94,1	100,8	87,1	87,3	118,0	95,6	102,1	64,8	81,7	96,8	105,9	89,3	63,9
Tanzania	1999	107,8	..	..	114,8	107,5	115,4	106,8	91,9	..	..	..	..	..
Tailandia	1987	38,5	45,6	30,9	..	..	..	..	..	25,9	40,8	55,5	38,7	18,5
Togo	1988	84,0	88,5	79,3	..	..	..	..	..	74,7	87,3	88,2	79,3	54,3
Togo	1998	80,3	89,1	71,4	84,1	81,7	90,0	73,9	65,8	65,3	85,0	87,4	72,1	54,4
Trinidad y Tobago	1987	30,5	28,4	32,8	..	..	..	..	..	34,2	27,9	69,0	24,2	38,5
Túnez	1988	55,5	56,3	54,7	..	..	..	..	..	49,6	61,8	61,8	49,6	34,4
Turquía	1993	68,3	70,5	66,0	99,9	72,7	72,1	54,4	25,4	58,1	82,6	92,2	63,4	25,4
Turquía	1998	48,4	51,0	45,5	68,3	54,6	42,1	37,5	29,8	42,2	58,6	66,3	46,2	27,9
Turkmenistán	2000	71,6	83,0	59,7	89,3	78,6	68,2	62,4	58,4	60,1	79,9	113,8	29,7	71,4
Uganda	1988	106,0	111,3	100,6	..	..	..	..	..	103,8	106,2	114,9	101,1	85,8
Uganda	1995	86,1	87,4	84,9	109,0	79,5	90,4	84,5	63,2	74,4	87,6	94,0	87,9	48,0
Uganda	2000/2001	89,4	93,3	85,5	105,7	98,3	94,5	81,0	60,2	54,5	93,7	106,7	88,4	52,6
Uzbekistán	1996	43,5	50,2	36,7	54,4	39,8	36,0	39,0	45,9	42,9	43,8	..	..	43,6
Vietnam	1997	34,8	42,0	26,9	42,8	43,2	35,2	27,2	16,9	23,2	36,6	48,8	43,3	29,0
Yemen, Rep. del	1991/1992	100,3	108,1	92,1	..	..	..	..	..	90,9	102,2	102,4	77,5	43,7
Yemen, Rep. del	1997	89,5	98,4	80,0	108,5	102,0	88,9	80,9	60,0	75,4	93,6	92,6	71,6	66,9
Zambia	1992	98,3	106,2	90,5	..	..	..	..	..	78,0	116,0	114,9	98,9	79,4
Zambia	1996	107,7	116,3	99,3	123,6	131,5	105,1	104,1	69,8	91,9	117,9	132,9	110,2	81,7
Zambia	2001/2002	93,9	95,1	92,7	115,2	93,1	113,8	80,8	56,7	76,7	102,6	108,1	98,8	70,3
Zimbabue	1988	56,4	63,2	49,5	..	..	..	..	..	37,0	63,4	77,1	53,9	38,2
Zimbabue	1994	51,2	56,9	45,5	52,0	49,5	47,4	64,2	41,6	44,3	53,6	61,6	53,9	38,6
Zimbabue	1999	59,7	63,1	56,2	59,1	63,9	67,1	63,1	44,3	47,2	65,3	81,1	60,6	54,0

Nota: En el presente cuadro sólo se incluyen países para los cuales se dispone de datos; .. indica la no existencia de datos.

Cuadro A4. Educación

País	Año de la encuesta	Proporción de la población total por años de escolaridad				Años promedio de escolaridad					Medidas de desigualdad en educación		Proporción de desigualdad atribuible	
		0	1-6 años	7-12 años	13 o más años	Por lugar		Por género		Por locación		A lugar	A género	
						Total	Urbano	Rural	Hombre	Mujer	Índice Gini			GE (0,5)
Afganistán	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Albania	2002	0,04	0,10	0,76	0,10	9,19	10,55	8,09	9,58	8,83	0,21	0,14	0,06	0,01
Angola	2000	0,33	0,47	0,20	0,00	3,65	..	..	..	..	..	..	..	..
Argentina	2001	0,01	0,08	0,65	0,26	10,33	..	..	10,26	10,40	0,22	0,09	..	0,00
Armenia	2000	0,01	0,02	0,61	0,36	11,44	11,98	10,60	11,50	11,38	0,13	0,04	0,05	0,00
Australia	1994	0,00	0,00	0,58	0,42	12,50	12,64	12,21	13,07	11,89	0,15	0,04	0,00	0,03
Austria	1995	0,00	0,01	0,89	0,10	10,64	11,10	10,35	10,97	10,30	0,14	0,03	0,02	0,02
Azerbaiyán	1995	0,02	0,03	0,65	0,30	10,99	11,61	10,23	11,62	10,43	0,15	0,07	0,03	0,02
Bangladesh	1999/2000	0,46	0,26	0,24	0,04	3,92	6,3	1 3,29	4,94	2,90	0,62	1,18	0,04	0,03
Bielorrusia	2002	0,02	0,28	0,27	0,44	11,27	..	..	10,84	11,61	0,25	0,13	..	0,00
Bélgica	1997	0,03	0,12	0,47	0,38	11,52	..	..	11,65	11,39	0,22	0,12 ..	0,00	..
Benín	2001	0,63	0,23	0,12	0,03	2,47	4,28	1,34	3,63	1,53	0,75	1,69	0,10	0,05
Bolivia	1998	0,10	0,35	0,35	0,20	7,63	9,28	4,07	8,48	6,84	0,38	0,38	0,16	0,02
Bosnia y Herzegovina	2001	0,06	0,16	0,69	0,10	9,32	11,03	8,71	10,29	8,39	0,24	0,18	0,03	0,03
Brasil	2001	0,20	0,21	0,23	0,36	8,38	8,67	6,61	8,44	8,32	0,39	0,53	0,01	0,00
Bulgaria	2003	0,06	0,22	0,24	0,48	10,85	12,22	7,50	10,76	10,94	0,19	0,26	0,05	0,04
Burkina Faso	1998/1999	0,86	0,08	0,04	0,02	1,00	4,28	0,33	1,48	0,63	0,90	2,63	0,27	0,03
Burundi	2000	0,61	0,32	0,05	0,02	2,13	..	..	..	..	..	..	..	..
Camboya	1999	0,00	0,63	0,36	0,01	5,70	7,12	5,52	6,35	5,15	0,28	0,12	0,04	0,04
Camerún	1998	0,32	0,29	0,30	0,08	5,32	7,58	4,14	6,54	4,27	0,50	0,84	0,05	0,03
Canadá	2000	0,00	0,01	0,34	0,65	14,27	14,39	13,30	14,34	14,20	0,13	0,03	0,01	0,00
República Centroafricana	1994/1995	0,48	0,35	0,14	0,02	2,95	4,53	1,82	4,22	1,79	0,66	1,32	0,08	0,07
Chad	1996/1997	0,76	0,16	0,06	0,01	1,30	3,09	0,69	2,20	0,53	0,86	2,23	0,12	0,10
Chile	2000	0,02	0,19	0,54	0,24	10,27	10,83	6,77	10,42	10,14	0,23	0,13	0,08	0,00
China	2000	0,07	0,33	0,55	0,05	6,54	8,53	5,18	7,22	5,82	0,37	0,35	0,08	0,02
Colombia	2000	0,07	0,44	0,36	0,13	7,19	8,29	4,08	7,19	7,19	0,36	0,31	0,13	0,00
Comores	1996	0,64	0,17	0,16	0,04	2,76	4,41	2,06	3,69	1,96	0,71	1,82	0,04	0,00
Congo, Rep. Dem. del	2000	0,25	0,35	0,36	0,04	5,39	..	..	..	..	..	..	..	..
Costa Rica	2000	0,05	0,48	0,31	0,16	7,90	9,02	6,15	7,91	7,89	0,30	0,22	..	0,00
Costa de Marfil	1998/1999	0,56	0,24	0,14	0,06	3,43	5,30	2,16	4,40	2,52	0,68	1,48	0,07	0,03
República Checa	1996	0,00	0,16	0,74	0,10	9,14	..	..	9,31	8,98	0,19	0,06	..	0,00
Dinamarca	1992	0,00	0,00	0,83	0,17	11,62	11,82	11,23	11,78	11,47	0,11	0,02	0,01	0,00
República Dominicana	2002	0,10	0,35	0,40	0,15	7,47	8,32	5,85	7,38	7,56	0,38	0,36	0,04	0,00
Timor-Leste	2001	0,60	0,19	0,20	0,02	3,19	5,40	2,52	3,43	0,86	0,69	1,68	0,04	0,03
Ecuador	1998/1999	0,08	0,42	0,33	0,18	8,12	9,67	5,49	8,26	7,98	0,33	0,28	0,12	0,00
Egipto, Rep. Árabe de	2000	0,35	0,19	0,28	0,17	6,60	8,60	4,83	7,90	5,28	0,51	0,90	0,05	0,02
El Salvador	2000	0,18	0,38	0,32	0,12	6,56	8,32	3,53	6,98	6,22	0,45	0,56	0,13	0,00
Estonia	2000	0,00	0,02	0,58	0,40	12,49	..	..	12,13	12,80	0,16	0,04	..	0,01
Etiopía	2000	0,74	0,16	0,09	0,01	1,56	5,16	0,88	2,21	0,94	0,83	2,14	0,15	0,04
Finlandia	2000	0,00	0,00	0,70	0,30	12,03	12,24	11,26	11,88	12,17	0,15	0,03	0,02	0,00
Francia	1994	0,20	0,12	0,48	0,20	8,26	8,58	7,36	8,24	8,28	0,37	0,49	0,00	0,00
Gabón	2000	0,19	0,32	0,38	0,11	6,71	7,45	4,55	7,62	5,78	0,39	0,52	0,04	0,02
La Gambia	2000	0,58	0,14	0,19	0,09	3,82	..	..	..	..	..	..	..	..
Alemania	2000	0,02	0,36	0,39	0,23	10,07	10,39	9,57	10,07	10,07	0,25	0,13	0,01	0,00
Ghana	1998/1999	0,31	0,14	0,41	0,14	6,62	8,79	5,39	8,31	5,22	0,46	0,78	0,04	0,04
Guatemala	1998/1999	0,29	0,45	0,21	0,05	4,58	6,28	3,10	5,14	4,07	0,54	0,83	0,07	0,01
Guinea	1999/07	0,09	0,09	0,05	1,97	4,44	0,86	3,06	1,08	0,84	2,22	0,14	0,06	..
Guinea-Bissau	2000	0,72	0,14	0,05	0,09	2,34	..	..	..	..	..	..	..	..
Guayana	2000	0,00	0,28	0,62	0,10	8,89	10,00	8,37	8,94	8,84	0,20	0,07	0,05	0,00
Haití	2000	0,40	0,33	0,22	0,05	3,93	6,70	2,14	4,75	3,19	0,61	1,12	0,15	0,02
Honduras	2001	0,19	0,55	0,20	0,06	5,55	7,41	3,64	5,57	5,52	0,45	0,56	0,11	0,00
Hungría	1999	0,00	0,10	0,75	0,14	10,01	..	..	10,09	9,94	0,18	0,06	..	0,00
India	1998/2000	0,41	0,20	0,31	0,08	5,03	7,78	3,93	6,50	3,57	0,56	1,02	0,05	0,04
Indonesia	2002	0,09	0,50	0,34	0,07	7,38	9,04	5,85	7,99	6,77	0,32	0,29	0,08	0,01
Irak	2000	0,26	0,33	0,27	0,14	6,36	..	..	..	..	..	..	..	..
Irlanda	1996	0,00	0,03	0,79	0,18	11,00	..	..	11,14	10,86	0,11	0,04	..	0,00
Israel	2001	0,02	0,03	0,51	0,44	12,63	12,55	13,08	12,75	12,52	0,14	0,07	0,00	0,00
Italia	2000	0,03	0,19	0,68	0,10	9,05	9,49	8,56	9,32	8,79	0,23	0,12	0,01	0,00
Jamaica	2000	0,01	0,15	0,71	0,12	9,31	..	..	9,17	9,43	0,19	0,08	..	0,00
Japón	2000	0,00	0,11	0,53	0,36	11,74	11,99	10,79	11,95	11,52	0,17	0,08	0,01	0,00
Jordania	2002	0,00	0,19	0,54	0,26	10,42	10,70	9,55	10,74	10,13	0,21	0,07	0,01	0,01
Kasajstán	1999	0,01	0,03	0,79	0,17	10,69	11,15	10,23	10,75	10,64	0,12	0,04	0,02	0,00
Kenia	1999	0,20	0,26	0,52	0,02	6,26	8,05	5,48	7,01	5,56	0,38	0,51	0,03	0,01
Kosovo	2000	0,07	0,12	0,63	0,18	9,35	10,46	8,61	10,85	7,93	0,46	0,21	0,03	0,15
Kirguistán	1997	0,01	0,03	0,79	0,17	10,58	11,35	10,16	10,76	10,41	0,12	0,05	0,03	0,00

(Continúa)

Cuadro A4. Educación (Continuación)

	Año de la encuesta	Proporción de la población total por años de escolaridad				Años promedio de escolaridad					Medidas de desigualdad en educación		Proporción de desigualdad atribuible	
		0	1-6 años	7-12 años	13 o más años	Por lugar		Por género		Por locación		A lugar	A género	
						Total	Urbano	Rural	Hombre	Mujer	Índice Gini			GE (0,5)
Laos, Rep. Dem. Popular de	1997	0,32	0,44	0,20	0,04	4,08	7,32	3,36	5,38	2,85	0,53	0,84	0,07	0,06
Lesotho	2000	0,15	0,39	0,42	0,03	5,82	..	..	..	..	..	..	..	..
Luxemburgo	2000	0,01	0,17	0,34	0,49	12,31	..	..	12,96	11,65	0,21	0,08	..	0,02
Madagascar	2001	0,00	0,65	0,26	0,09	6,34	8,02	5,65	6,38	6,30	0,31	0,16	0,08	0,00
Malawi	2000	0,30	0,40	0,30	0,01	4,23	7,67	3,60	5,46	3,08	0,52	0,80	0,06	0,05
Mali	2001	0,81	0,10	0,06	0,03	1,45	3,80	0,56	2,03	0,94	0,87	2,36	0,18	0,03
México	1999	0,08	0,41	0,37	0,14	7,78	8,63	4,67	8,10	7,49	0,34	0,30	0,09	0,00
Moldavia	2000	0,01	0,07	0,55	0,37	11,75	..	..	11,71	11,77	0,20	0,07	..	0,00
Mongolia	2000	0,02	0,08	0,63	0,27	10,05	..	..	..	..	..	..	..	..
Marruecos	1992	0,63	0,18	0,15	0,04	2,84	4,70	0,94	3,92	1,90	0,74	1,72	0,03	0,04
Mozambique	1997	0,48	0,43	0,08	0,00	2,24	4,65	1,54	3,20	1,45	0,65	1,27	0,11	0,06
Myanmar	2000	0,26	0,47	0,27	0,00	4,32	..	..	..	..	..	..	..	..
Namibia	2000	0,20	0,23	0,53	0,04	6,65	8,29	5,35	6,73	6,57	0,38	0,52	0,05	0,00
Nepal	2001	0,64	0,17	0,17	0,02	2,46	5,38	2,09	3,88	1,22	0,74	1,76	0,04	0,09
Países Bajos	1999	0,00	0,01	0,71	0,28	12,36	..	..	12,67	12,03	0,13	0,03	..	0,01
Nicaragua	2001	0,23	0,41	0,26	0,10	5,57	7,28	2,91	5,54	5,59	0,49	0,67	0,13	0,00
Níger	1998	0,85	0,09	0,05	0,02	1,12	3,49	0,52	1,57	0,75	0,88	2,56	0,16	0,03
Nigeria	1999	0,39	0,23	0,28	0,11	5,77	8,06	4,77	7,06	4,61	0,53	0,97	0,03	0,02
Noruega	2000	0,00	0,00	0,70	0,30	12,70	12,97	12,36	12,75	12,65	0,11	0,03	0,01	0,00
Paquistán	2001	0,59	0,15	0,21	0,05	3,51	5,95	2,43	5,05	2,02	0,70	1,55	0,06	0,06
Panamá	2000	0,04	0,32	0,43	0,21	9,52	10,84	7,04	9,29	9,74	0,27	0,17	0,11	0,00
Papúa Nueva Guinea	1996	0,48	0,33	0,11	0,08	3,90	..	..	4,98	2,79	0,62	1,25	..	0,03
Paraguay	2000	0,06	0,53	0,29	0,12	7,26	8,77	5,15	7,36	7,16	0,35	0,26	0,12	0,00
Perú	2000	0,08	0,32	0,39	0,21	8,76	10,24	5,56	9,51	8,03	0,30	0,26	0,14	0,01
Filipinas	1998	0,03	0,32	0,46	0,19	8,77	9,94	7,41	8,71	8,84	0,24	0,14	0,07	0,00
Polonia	1999	0,00	0,21	0,67	0,11	9,27	..	..	9,05	9,47	0,19	0,06	..	0,00
Rumania	2002	0,01	0,14	0,70	0,15	9,73	..	..	10,14	9,33	0,21	0,09	..	0,01
Federación Rusa	2000	0,00	0,01	0,40	0,59	13,70	..	..	13,60	13,79	0,14	0,04	..	0,00
Ruanda	2000	0,38	0,41	0,20	0,01	3,59	6,67	2,96	4,19	3,14	0,55	0,99	0,06	0,01
Santo Tomás y Príncipe	2000	0,17	0,42	0,27	0,15	6,54	..	..	..	..	..	..	..	..
Senegal	1992/1993	0,77	0,13	0,07	0,03	1,80	3,73	0,51	2,60	1,19	0,83	2,18	0,19	0,03
Sierra Leona	2000 0,74	0,04	0,19	0,03	2,44	..	..	..	..	..	..	..	..	..
República Eslovaca	1992	0,01	0,14	0,74	0,11	10,36	..	..	10,74	9,99	0,15	0,05	..	0,01
Eslovenia	1999	0,01	0,00	0,86	0,14	11,32	..	..	11,37	11,27	0,10	0,03	..	0,00
Sudáfrica	1998	0,74	0,14	0,09	0,03	1,95	3,93	0,58	2,72	1,33	0,79	2,10	0,19	0,11
España	1990	0,13	0,22	0,43	0,22	9,12	..	..	9,48	8,77	0,31	0,33	..	0,00
Sri Lanka	2002	0,00	0,25	0,57	0,18	9,22	..	..	8,94	9,47	0,23	0,10	..	0,00
Sudán	2000	0,51	0,20	0,24	0,05	4,01	..	..	..	..	..	..	..	..
Suriname	2000	0,01	0,38	0,52	0,09	7,96	..	..	7,95	7,98	0,24	0,11	..	0,00
Swaziland	2000	0,20	0,24	0,52	0,04	6,78	..	..	..	..	..	..	..	..
Suecia	2000	0,00	0,09	0,61	0,30	12,00	12,53	11,46	11,84	12,15	0,16	0,04	0,02	0,00
Suiza	1992	0,00	0,00	0,79	0,21	11,64	11,57	11,71	12,24	11,04	0,13	0,03	0,00	0,05
Taiwán, China	2000	0,05	0,22	0,47	0,26	9,48	9,74	7,03	10,15	8,84	0,30	0,24	0,02	0,01
Tayikistán	1999	0,00	0,05	0,63	0,32	11,96	11,33	12,18	11,94	11,97	0,20	0,07	0,01	0,00
Tanzania	1999	0,30	0,19	0,50	0,01	4,58	6,03	4,05	5,36	3,93	0,41	0,74	0,02	0,02
Tailandia	2000	0,05	0,47	0,34	0,15	6,89	8,97	5,79	7,19	6,62	0,33	0,21	0,10	0,00
Togo	1998	0,47	0,32	0,19	0,02	3,15	5,03	2,12	4,57	1,98	0,62	1,25	0,08	0,07
Trinidad y Tobago	2000	0,01	0,12	0,78	0,09	9,17	..	..	9,19	9,14	0,19	0,09	..	0,00
Turquía	1998	0,17	0,50	0,23	0,09	6,14	6,93	4,61	7,23	5,08	0,38	0,47	0,04	0,03
Turkmenistán	1998	0,00	0,02	0,77	0,20	10,60	10,98	10,27	10,96	10,28	0,12	0,03	0,02	0,00
Reino Unido	1999	0,00	0,00	0,68	0,31	12,16	12,31	11,98	12,21	12,11	0,11	0,02	0,00	0,00
Estados Unidos	2000	0,00	0,02	0,42	0,55	13,83	13,96	13,37	13,85	13,80	0,13	0,04	0,00	0,00
Uganda	1995	0,32	0,39	0,27	0,03	4,23	7,53	3,71	5,46	3,12	0,50	0,82	0,05	0,05
Uruguay	2000	0,01	0,34	0,45	0,20	9,41	..	..	9,32	9,49	0,24	0,10	..	0,00
Uzbekistán	1996	0,01	0,02	0,81	0,17	10,66	11,06	10,37	11,00	10,33	0,11	0,03	0,01	0,01
Venezuela, Rep. Bolivariana de	2000	0,08	0,34	0,42	0,17	8,29	9,92	7,96	8,08	8,51	0,30	0,26	0,01	0,00
Vietnam	2000	0,06	0,34	0,57	0,02	6,96	8,48	6,44	7,43	6,53	0,28	0,22	0,04	0,01
Yemen, Rep. del	1999	0,65	0,11	0,17	0,07	3,34	5,95	2,27	5,35	1,54	0,73	1,81	0,06	0,10
Zambia	1992	0,16	0,30	0,49	0,06	6,26	8,45	4,91	7,41	5,14	0,37	0,44	0,08	0,04
Zimbabue	1999	0,10	0,21	0,62	0,07	7,57	9,52	6,22	8,41	6,81	0,30	0,30	0,08	0,02

## Notas técnicas

### Cuadro A1 Pobreza

La **tasa nacional de pobreza** corresponde al porcentaje de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza. **Tasa rural (urbana) de la pobreza** es el porcentaje de la población rural (urbana) que vive por debajo del umbral nacional rural (urbano) de la pobreza.

**Población por debajo de US\$1 al día y población por debajo de US\$2 al día** son los porcentajes de la población que vive con menos de US\$1.08 al día y US\$2.15 al día a precios internacionales de 1993. A todos los indicadores de pobreza mencionados también se les conoce como relaciones de conteo.

**Brecha de pobreza** es el déficit (insuficiencia, deficiencia, diferencia) promedio a partir del umbral de pobreza (contando a los no pobres como si tuvieran un déficit igual a cero) expresado como porcentaje del umbral de pobreza.

Para poder medir la pobreza, lo primero que hay que hacer es definir la medida pertinente de bienestar, escoger un umbral de pobreza y seleccionar un indicador de pobreza. Los dos indicadores de pobreza más utilizados por lo general son la relación de conteo y la brecha de pobreza, parte de la clase FGT de los índices de Foster, Greer y Thorbecke (1984).

Los índices se definen por medio de la ecuación

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^J \left[ \frac{(Z - Y_i)}{Z} \right]^{\alpha}$$

dónde  $i$  es un subgrupo de personas con ingresos por debajo del umbral de pobreza  $Z$ ;  $n$  es el número total de personas en la muestra;  $Y_i$  es el ingreso de la persona  $i$ ; y  $\alpha$  es un parámetro de diferenciación entre los índices FGT. Cuando  $\alpha$  es igual a 0, la expresión se simplifica a  $J/n$ , o la relación de conteo. La brecha de pobreza la da  $\alpha$  igual a 1.

El ingreso o el consumo pueden ser la medida de bienestar. Por lo general, es más difícil medir el ingreso con exactitud y el consumo se acerca más a la idea de nivel de vida. Y si el ingreso no varía en el tiempo, el ingreso sí lo puede hacer. De modo que, en la medida de lo posible, se utilizan datos de consumo para estimar la pobreza. Pero cuando no se dispone de datos sobre el consumo, se utilizan datos sobre el ingreso.

El umbral de pobreza es un umbral por debajo del cual se considerará pobre a un hogar o a una persona determinada. Los umbrales nacionales de la pobreza se establecen según el criterio propio de los países de niveles mínimos aceptables de vida. Considerando que los países tienen definiciones diferentes de pobreza, puede resultar difícil hacer comparaciones consistentes entre países. En los países ricos, el umbral local de pobreza tiende a tener mayor poder adquisitivo, y es en esos países donde se utilizan estándares más generosos que en los países pobres. ¿Resultado razonable tratar de manera diferente a dos personas con el mismo nivel de vida —en términos del poder que esas personas tienen sobre los productos básicos— porque casualmente una de ellas vive en un país más rico?

Las medidas de pobreza a partir de un umbral internacional de la pobreza tienen por objeto mantener constante el valor real del umbral de pobreza de un país a otro, como sucede cuando se hacen comparaciones en el tiempo. El estándar más común de US\$1 al día que se utiliza, un umbral internacional de la pobreza medido en precios internacionales de 1985 y ajustado a la moneda local utilizando paridades del poder adquisitivo (PPA), se escogió porque es característico de los umbrales nacionales de pobreza en países de ingreso bajo. Calculado

de nuevo en 1993, los términos del consumo del PPA en precios de 1993, el US\$1 al día en PPA de 1985 equivale hoy a cerca de US\$1,08 al día. Se utilizan los tipos de cambio del PPA porque tienen en cuenta los precios locales de los bienes y servicios que no se comercializan en el ámbito internacional. Pero las tasas de PPA se establecieron para comparar los totales de las cuentas nacionales, no para hacer comparaciones internacionales de la pobreza. En consecuencia, no hay certeza en el sentido que un umbral internacional de la pobreza mida el mismo grado de necesidad o de privación de un país a otro. Además, cualesquiera revisiones en la PPA de un país para introducir índices mejores de precios pueden tener como resultados umbrales de pobreza en extremo diferentes en moneda local.

Desde la época en que el Banco Mundial produjo las primeras estimaciones de la pobreza global para el *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1990, utilizando datos de encuestas de hogares, se han ampliado de manera considerable las bases de datos y hoy día incluyen 440 encuestas representativas de casi 100 países en desarrollo. En estas encuestas se entrevistó una muestra de cerca de un millón cien mil hogares, escogidos de manera aleatoria, los cuales representaban 93% de la población de los países en desarrollo. Conjuntamente con mejoras en la cobertura de los datos y en su calidad, también ha mejorado la metodología básica, permitiendo estimaciones mejores y más integrales.

*Disponibilidad de los datos.* Se ha registrado una expansión considerable a partir de 1979 en el número de países que se han incluido en las encuestas mencionadas, en la frecuencia de las encuestas y en la calidad de los datos. Entre 1979 y 1981 se registró un aumento impresionante en el número de conjuntos de datos: de apenas 13 entre 1979 y 1981, a 100 entre 1997 y 1999. África subsahariana continúa rezagada de todas las demás regiones, con apenas 28 de 48 países que cuentan, por lo menos, con un conjunto de datos.

*Calidad de los datos.* Cuando se miden los niveles de vida de los hogares a partir de datos de encuesta, surgen diversos inconvenientes. Como ya se señaló más arriba, uno de esos problemas tiene que ver con la escogencia del ingreso o del consumo como indicador del bienestar. Otro problema consiste en que las encuestas de hogares pueden ser muy diferentes, por ejemplo, en el número de bienes de consumo que identifican las encuestas. Y aun puede suceder que encuestas similares no sean comparables en términos precisos debido a diferencias de cálculo de tiempo o a la calidad y capacitación de los enumeradores de la encuesta.

Las comparaciones de países a niveles diferentes de desarrollo plantean un problema posible debido a las diferencias en la importancia relativa del consumo de bienes no transables. En el gasto total del consumo se debe incluir el valor de todo el consumo en especie en el mercado local (incluso la producción propia, de importancia tan especial en economías rurales subdesarrolladas). De igual manera, en el ingreso se debe incluir la utilidad imputada de la producción de bienes de no mercado. No siempre se hace lo anterior, aunque en las encuestas anteriores a los ochenta este tipo de omisiones significaron un problema mucho mayor. Hoy día, la mayor parte de los datos de encuesta incluyen valoraciones para el consumo o el ingreso, a partir de la producción propia. No obstante, varían los métodos de valoración. Por ejemplo, algunas encuestas utilizan el precio en el mercado más cercano, en tanto otras emplean el precio de venta promedio al nivel de la explotación agrícola.

La medida de pobreza se ha calculado en todos los casos a partir de fuentes primarias de datos (tabulaciones o datos de hogares) en vez de utilizar estimaciones existentes. La estimación a partir de tabulaciones utiliza un método de interpolación que se basa en las curvas de Lorenz, con formas flexibles funcionales, las cuales han demostrado en trabajos anteriores su confiabilidad. De acuerdo con el tamaño de la muestra se

ponderaron curvas empíricas de Lorenz, de modo que se basa en percentiles de población, no de hogares.

La Unidad de Seguimiento de la Pobreza, en el Grupo del Banco Mundial de Investigaciones sobre el Desarrollo calcula el número de personas que viven por debajo de varios umbrales internacionales de pobreza, así como otras medidas de pobreza y desigualdad que se publican en los *Indicadores mundiales del desarrollo*. Esa base de datos se actualiza cada año, conforme se van teniendo acceso a nuevos datos de encuesta y, más o menos cada tres años, se realiza una nueva evaluación detenida de los avances en la lucha contra la pobreza.

### Cuadro A2 Distribución del ingreso

El **Índice Gini** mide el grado al cual se desvía la distribución del ingreso/consumo (o la tierra) entre personas u hogares dentro de una economía, de una distribución perfectamente igual. Una curva de Lorenz traza el porcentaje acumulativo del ingreso total recibido comparándolo con la proporción acumulativa de los receptores, comenzando con la persona o el hogar más pobre. El Índice Gini mide la zona entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de igualdad absoluta, que se expresa como la proporción de la zona máxima debajo de esa línea. Por tanto, un Índice Gini de cero representa una igualdad perfecta, en tanto un índice de 1 implica desigualdad perfecta. El coeficiente Gini asume valores entre 0 y 1, interpretando el cero como no desigualdad.

$$\text{Gini} = \frac{1}{2n^2\bar{y}} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

Los índices de **Entropía generalizada** (o EG) ofrecen una clase alternativa de ingreso/consumo (u otras) medidas de desigualdad, dadas por

$$\text{GE}_c = \frac{1}{c^2 - c} \left[ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left( \frac{y_i}{\bar{y}} \right)^c - 1 \right]$$

El valor de la medida GE fluctúa de 0 al infinito, donde cero representa una distribución igual (todos los ingresos son idénticos) y valores más elevados representan niveles más elevados de desigualdad. El parámetro  $c$  en la clase EG representa la ponderación dada a las distancias entre ingresos en partes diferentes de la distribución del ingreso, y pueden asumir cualquier valor real. Para valores menores de  $c$ , EG es más sensible a cambios en la extremidad inferior o la distribución  $y$ , para valores mayores, EG es más sensible a cambios que afectan la extremidad superior. Los valores más comunes utilizados de  $c$  son 0, 1 y 2: por ende, un valor de  $c = 0$  asigna más peso a distancias entre ingresos en la extremidad inferior;  $c = 1$  aplica mayor peso a través de la distribución; y un valor de  $c = 2$  asigna proporcionalmente mayor peso a brechas en la extremidad superior. La EG medida con parámetros de 0 y 1 se convierte, con el principio de l'Hopital, en dos medidas de desigualdad de Theil (Theil, 1967), la desviación log promedio y el índice Theil-T respectivamente, como sigue:

$$\text{GE}(0) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log \frac{\bar{y}}{y_i}$$

$$\text{GE}(1) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\bar{y}} \log \frac{y_i}{\bar{y}}$$

**Relación de 90avo/décimo percentil** se construye dividiendo el ingreso (consumo) en el percentil 90avo por el ingreso (consumo) en el décimo percentil. Una relación de percentil 90avo/décimo de cinco significa que el hogar en el percentil 90avo gana (gasta) cinco veces tanto como el hogar en el percentil décimo.

**Año de la encuesta** es el año en que se realizó la encuesta de país utilizada para obtener los datos que se relacionan.

### Cuadro A3 Salud

Para medir la equidad en salud, los autores solo utilizaron datos de 123 Encuestas Demográficas de Salud (EDS), recolectados en 67 países entre 1985 y 2002. Además de descomponer la tasa de mortalidad infantil en "índices de activos" de la autoría de Filmer y Pritchett (1998) (como se registra en Gwatkin y otros (2003, 2004), los autores recopilaron desgloses de población para grupos diferentes utilizando el dispositivo de recopilador interactivo "STAT" en el sitio de las EDS en la internet.

**Tasa de mortalidad infantil** es el número de muertes de niños menores de doce meses por cada mil nacimientos vivos. Los números que se utilizan en el cuadro se basan en nacimientos en los diez años anteriores a la encuesta.

**Quintiles de activos** se construyen utilizando el método de Filmer-Pritchett, con el fin de crear un índice de riqueza basado en 20–30 atributos de los hogares: tipo de piso y/o de techo, fuente de agua, disponibilidad de electricidad, posesión de artículos como relojes, radios, etc. Una vez se crea el índice, se aplica a las encuestas de hogares del país con el propósito de configurar la distribución de activos que luego se divide en quintos, y cada hogar pertenece a uno de estos quintiles. Luego se formulan los indicadores para los quintiles como el resultado promedio para todas las familias para ese indicador (por ejemplo, tasa de mortalidad infantil) dentro de cada quintil de activos.

**Educación** es el número de años (o nivel) de educación formal que ha logrado la madre del niño en el momento de la encuesta.

**Género** es el sexo de la criatura (hombres or mujeres) según lo informa la madre (o, si la madre no se encuentra presente, quien hace las veces de jefe del hogar).

**Lugar** se relaciona como urbano si la familia que se entrevista para la encuesta vive en una ciudad reconocida o en sus alrededores: si no es así, se relaciona como rural.

### Cuadro A4 Educación

Para medir los logros educativos, los autores utilizaron una base de datos que compilaron Araujo, Ferreira y Schady. Los datos provienen de los registros de personas de varias encuestas de hogares para 124 países. Los criterios de selección fueron los de escoger un instrumento de encuesta que: (a) fuera representativo en el ámbito nacional; (b) se hubiera recolectado en el año 2000 o en el año más cercano; y (c) incluyera información sobre el número real de años de educación que hubieran terminado las personas entrevistadas. Las cohortes de cinco años agrupan a adultos que hubieran tenido la probabilidad de terminar su educación en el momento de la encuesta. Las cohortes se elaboraron a partir de una encuesta por país.

La medida **proporción de la población total por años de escolaridad** da el porcentaje de la población que ha terminado el número

registrado de años de escolaridad en el momento en que se hizo la encuesta.

**Años promedio de escolaridad** es el promedio aritmético de años de escolaridad formal para la población **total**, las personas que viven en zonas **urbanas** y las que viven en zonas **rurales**, así como para **hombres** y **mujeres**.

Índice Gini y los índices de Entropía Generalizada que aparecen en el cuadro son iguales a los que se describen en el cuadro A2, excepto por el hecho que ahora y se refiere a años de escolaridad. Se informa la **proporción de desigualdad** en la educación, la cual se debe a diferencias entre habitantes urbanos y rurales (**lugar**) y entre hombres y mujeres (**género**).

Las medidas de la clase EGE de desigualdad se pueden descomponer en un componente entre grupo y dentro de grupo, según se indica a continuación:

$$GE_c = \frac{1}{c(c-1)} \left[ 1 - \sum_j g_j \left( \frac{\mu_j}{\mu} \right)^c \right] + \sum_j GE_j g_j \left( \frac{\mu_j}{\mu} \right)^c$$

$$GE_c = \left[ \sum_j g_j \log \left( \frac{\mu}{\mu_j} \right) \right] + \sum_j GE_j g_j$$

$$GE_c = \left[ \sum_j g_j \left( \frac{\mu_j}{\mu} \right) \log \left( \frac{\mu_j}{\mu} \right) \right] + \sum_j GE_j g_j \left( \frac{\mu_j}{\mu} \right)$$

donde  $\mu$  es consumo promedio per cápita,  $j$  se refiere a subgrupos,  $g_j$  se refiere a la participación de población del grupo  $j$ , y  $GE_j$  se refiere a la desigualdad en el grupo  $j$ . El primer término a la derecha del signo *igual* capta el componente de desigualdad entre grupo. Se le puede interpretar como que mide lo que habría sido el nivel de desigualdad en la población si todas las personas dentro del grupo tuvieran el mismo nivel de consumo  $\mu_j$  (promedio de grupo). El segundo término a la derecha indica la desigualdad  $GE_j$  del grupo dentro. Las relaciones de los componentes respectivos con el nivel general de desigualdad permiten una medida del aporte porcentual de la desigualdad entre grupo y dentro de grupo desigualdad respecto de la desigualdad total.

# Indicadores seleccionados del desarrollo mundial

En la edición de este año, los datos sobre el desarrollo se presentan en cuatro cuadros que contienen datos comparativos socioeconómicos de más de 130 economías, para el año más reciente para el cual se dispone de datos y, respecto de algunos indicadores, para un año anterior. Otro cuadro presenta indicadores básicos para 75 economías con datos escasos o con poblaciones de menos de dos millones de habitantes.

Los indicadores que se presentan en el Informe se han seleccionado de entre más de 800 indicadores que se incluyen en *World Development Indicators 2005*. Esta publicación anual ofrece una visión integral del proceso de desarrollo. En su primer capítulo se informa sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que surgieron de acuerdos y resoluciones de reuniones mundiales organizadas por las Naciones Unidas (NU) en la última década, y se reafirmaron en la Cumbre del Milenio, con asistencia de los países miembros de las NU, realizada en septiembre de 2000. En las otras cinco secciones principales se muestra el aporte de una amplia gama de factores: desarrollo de capital humano, sostenibilidad ambiental, desempeño macroeconómico, desarrollo del sector privado y los vínculos en el ámbito mundial que influyen en las condiciones externas para el desarrollo. La publicación *Indicadores sobre el Desarrollo Mundial* se complementa con una base de datos por separado que permite el acceso a más de 1.000 cuadros de datos y 800 indicadores en series cronológicas correspondientes a 222 economías y regiones. Esta base de datos se encuentra disponible por medio de una suscripción electrónica (*WDI Online*) o en CD-ROM.

## Fuentes y metodología para la recopilación de los datos

Los datos socioeconómicos y sobre medio ambiente que se presentan aquí se han tomado de varias fuentes: datos primarios recopilados por el Banco Mundial, publicaciones estadísticas de los países miembros, institutos de investigación y organismos internacionales, como las Naciones Unidas y sus organismos especializados, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE). Si bien a la mayoría de los datos estadísticos que reportan los países y los organismos internacionales se aplican normas internacionales de cobertura, definición y clasificación de los datos, inevitablemente existen diferencias en cuanto a la actualidad y confiabilidad debido a los diferentes medios y recursos utilizados en la obtención y recopilación de los datos básicos. Para algunos temas en que ocurren discrepancias entre los datos de distintas fuentes, se requiere un examen por parte del personal del Banco Mundial a fin de asegurar que se presenten los datos más confiables de que se disponga. No se presentan datos en los casos en que se estima que las cifras disponibles son insuficientes como para sacar conclusiones confiables sobre los niveles y las tendencias, o en casos en que éstas no se ajustan lo suficiente a las normas internacionales.

En general, los datos que se presentan son consistentes con los que aparecen en *Indicadores sobre el desarrollo Mundial 2005*. Sin embargo, los datos se han revisado y actualizado en la medida en que se ha contado con información más reciente. Las diferencias también pueden indicar rectificaciones de las series históricas y cambios de metodología. En consecuencia, en las distintas ediciones de las publicaciones del Banco Mundial es posible que se publiquen datos recopilados en distintas épocas. Se recomienda a los lectores no compilar series de datos de distintas publicaciones ni de diferentes ediciones de una misma publicación. En *Indicadores sobre el desarrollo Mundial 2005* en CD-ROM y a través de *WDI Online*, se presentan series cronológicas de datos que sí son concordantes.

Todas las cantidades se dan en dólares corrientes de Estados Unidos, salvo indicaciones en contrario. Los métodos empleados para convertir a esa moneda las cifras expresadas en monedas nacionales se describen en las *Notas técnicas*.

Dado que la función primordial del Banco Mundial es la de proporcionar financiación y asesoría sobre políticas a los países miembros de ingreso bajo y mediano, los temas que se tratan en los cuadros se refieren fundamentalmente a esas economías. En los casos en que se dispone de información sobre las economías de ingreso alto, ésta se incluye tam-

bién para fines comparativos. Los lectores pueden remitirse a las publicaciones estadísticas nacionales y a las de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Unión Europea, donde encontrarán más información sobre las economías de ingreso alto.

### Clasificación de las economías y medidas de resumen

Las medidas de resumen que aparecen en la parte inferior de cada cuadro incluyen las economías clasificadas por ingreso per cápita y por región. El ingreso nacional bruto (INB) se utiliza para determinar las siguientes clasificaciones de ingreso: ingreso bajo, US\$825 o menos en 2004; ingreso medio, de US\$826 a US\$10.065; e ingreso alto, US\$10.066 o más. Se hace una división adicional del PNB per cápita de US\$3.255 entre las economías de ingreso mediano bajo y de ingreso mediano alto. En el cuadro de la clasificación de las economías que se publica en la página siguiente aparece la lista de todas las economías de cada grupo (incluidas las que tienen menos de dos millones de habitantes).

Las medidas de resumen son o bien números totales (marcados con la letra *t* si los totales incluyen estimaciones de datos faltantes y de los datos de países no reportados, o con la letra *s* para indicar sumas simples de los datos disponibles), promedios ponderados (letra *w*), o valores promedio (letra *m*) calculados para grupos de países. Los datos correspondientes a los países que no figuran en los cuadros principales (es decir, los que aparecen en el cuadro 5), se han incluido en las medidas de resumen, cuando se dispone de datos, o partiendo del supuesto de que esos datos siguen la tendencia de los países reportados. Lo anterior permite una medición agregada más consistente haciendo la cobertura de país estándar para cada período señalado. Sin embargo, en los casos en los que la información faltante representa un tercio o más de la estimación total, se indica que la medición de grupo no se encuentra disponible. La sección sobre *métodos estadísticos* en las *Notas técnicas* proporciona mayor información sobre los métodos de totalización. En la nota técnica correspondiente a cada cuadro se relacionan las ponderaciones utilizadas para construir los totales.

Cada cierto tiempo se revisa la clasificación de alguna economía debido a las modificaciones de los valores mínimos o del nivel medido de la economía del INB per cápita. Cuando se producen estos cambios, se calculan de nuevo los agregados correspondientes al período precedente que se basan en esas clasificaciones, con el objeto de mantener series cronológicas concordantes.

### Terminología y cobertura de país

El término *país* no pretende suponer independencia política, sino que puede referirse a cualquier territorio para el cual las autoridades respectivas notifican estadísticas sociales o económicas por separado. Los datos presentados corresponden a las economías según la manera en que se encontraban constituidas en 2003, y se han rectificado los datos históricos con el fin de indicar los sistemas políticos vigentes en la actualidad. En todos los cuadros aparecen notas en las que se aclaran las excepciones.

### Notas técnicas

Dado que, con frecuencia, la calidad de los datos y su comparación entre países presentan problemas, se recomienda a los lectores consultar las *Notas técnicas*, el cuadro sobre Clasificación de las economías según la región y el ingreso (página siguiente) y las notas al pie de los cuadros. Para obtener información más completa, véase *Indicadores sobre el Desarrollo Mundial 2005*.

Los lectores pueden encontrar más información en internet y hacer pedidos por ese medio, por teléfono o por fax, como sigue:

Para mayor información y hacer pedidos por internet:

<http://www.worldbank.org/data/wdi2005/index.htm>.

Para hacer pedidos por teléfono o fax: 1-800-645-7247 o 703-661-1580; Fax 703-661-1501

Para hacer pedidos por correo: The World Bank, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, U.S.A.



**Clasificación de las economías por región e ingresos. AF 2006**

<b>Asia oriental y el Pacífico</b>		<b>América Latina y el Caribe</b>		<b>Asia Meridional</b>		<b>Países de ingreso alto de la OCDE</b>	
Samoa Americana	IMA	Antigua y Barbuda	IMA	Afganistán	BI	Australia	
Camboya	BI	Argentina	IMA	Bangladesh	BI	Austria	
China	IMB	Barbados	IMA	Bután	BI	Bélgica	
Fiji	IMB	Belice	IMA	India	BI	Canadá	
Indonesia	IMB	Bolivia	IMB	Maldivas	IMB	Dinamarca	
Kiribati	IMB	Brasil	IMB	Nepal	BI	Finlandia	
República Dem. de Corea	BI	Chile	IMA	Paquistán	BI	Francia	
Rep. Dem. Popular de Laos	BI	Colombia	IMB	Sri Lanka	IMB	Alemania	
Malasia	IMA	Costa Rica	IMA			Grecia	
Islas Marshall	IMB	Cuba	IMB	<b>África subsahariana</b>		Islandia	
Micronesia, Estados Federados de	IMB	Dominica	IMA	Angola	BI	Irlanda	
Mongolia	BI	República Dominicana	IMB	Benín	BI	Italia	
Myanmar	BI	Ecuador	IMB	Botsuana	IMA	Japón	
Grupo Norte de las Islas Marianas	IMA	El Salvador	IMB	Burkina Faso	BI	Rep. de Corea	
Palau	IMA	Granada	IMA	Burundi	BI	Luxemburgo	
Papúa Nueva Guinea	BI	Guatemala	IMB	Camerún	BI	Países Bajos	
Filipinas	IMB	Guayana	IMB	Cabo Verde	IMB	Nueva Zelanda	
Samoa	IMB	Haití	BI	República Centroafricana	BI	Noruega	
Islas Salomón	BI	Honduras	IMB	Chad	BI	Portugal	
Tailandia	IMB	Jamaica	IMB	Comores	BI	España	
Timor-Leste	BI	México	IMA	Congo, Rep. Dem. del	BI	Suecia	
Tonga	IMB	Nicaragua	BI	Congo, Rep. del	BI	Suiza	
Vanuatu	IMB	Panamá	IMA	Costa de Marfil	BI	Reino Unido	
Vietnam	BI	Paraguay	IMB	Guinea Ecuatorial	BI	Estados Unidos	
		Perú	IMB	Eritrea	IB		
<b>Europa y Asia Central</b>		Saint Kitts y Nevis	IMA	Etiopía	BI	<b>Otros países de altos ingresos</b>	
Albania	IMB	Santa Lucía	IMA	Gabón	IMA	Andorra	
Armenia	IMB	San Vicente y las		Gambia	BI	Aruba	
Azerbaiyán	IMB	Granadinas	IMA	Ghana	BI	Bahamas	
Bielorrusia	IMB	Surinam	IMB	Guinea	BI	Bahrein	
Bosnia y Herzegovina	IMB	Trinidad y Tobago	IMA	Guinea-Bissau	BI	Bermuda	
Bulgaria	IMB	Uruguay	IMA	Kenia	BI	Brunei	
Croacia	IMA	Venezuela, Rep. Bol. de	IMA	Lesotho	BI	Islas Caimán	
República Checa	IMA			Liberia	BI	Islas Anglonormandas	
Estonia	IMA	<b>Medio Oriente y África septentrional</b>		Madagascar	BI	Chipre	
Georgia	IMB	Algeria	IMB	Malawi	BI	Islas Feroé	
Hungría	IMA	Djibuti	IMB	Mali	BI	Polinesia Francesa	
Kazajstán	IMB	Egipto, Rep. Árabe de	IMB	Mauritania	BI	Groenlandia	
Kirguistán	BI	Irán, Rep. Islámica de	IMB	Mauricio	IMA	Guam	
Letonia	IMA	Irak	IMB	Mayotte	IMA	Hong Kong, China	
Lituania	IMA	Jordania	IMB	Mozambique	BI	Isla de Man	
Macedonia, ex Rep. Yug.	IMB	Líbano	IMA	Namibia	IMB	Israel	
Moldavia	BI	Libia	IMA	Níger	BI	Kuwait	
Polonia	IMA	Marruecos	IMB	Nigeria	BI	Liechtenstein	
Rumania	IMB	Omán	IMA	Ruanda	BI	Macao, China	
Federación Rusa	IMB	Arabia Saudita	IMA	Santo Tomás y Príncipe	BI	Malta	
Serbia y Montenegro	IMB	República Árabe Siria	IMB	Senegal	BI	Mónaco	
República Eslovaca	IMA	Túnez	IMB	Seychelles	IMA	Antillas Neerlandesas	
Tayikistán	BI	Franja occidental y Gaza	IMB	Sierra Leona	BI	Nueva Caledonia	
Turquía	IMB	Yemen, Rep. del	BI	Somalia	BI	Puerto Rico	
Turkmenistán	IMB			Sudáfrica	IMB	Qatar	
Ucrania	IMB			Sudán	BI	San Marino	
Uzbekistán	BI			Suazilandia	IMB	Singapur	
				Tanzania	BI	Eslovenia	
				Togo	BI	Taiwán, China	
				Uganda	BI	Emiratos Árabes Unidos	
				Zambia	BI	Islas Vírgenes (EE.UU.)	
				Zimbabue	IB		

En este cuadro se clasifica a todos los países miembros del Banco Mundial y a todas las demás economías con poblaciones de más de 30.000 habitantes. Las economías se dividen por grupos de ingresos, según el PNB per cápita correspondiente a 2004 y calculado según el método del Atlas del Banco Mundial. Los grupos son: economías de ingreso bajo (IB), US\$825 o menos; economías de ingreso mediano bajo (IMB), US\$826–3.255; economías de ingreso mediano alto (IMA), US\$3.256–10.065; y economías de ingreso alto (IA), US\$10.066 o más.

Fuente: datos del Banco Mundial.

Cuadro 1. Indicadores clave del desarrollo

	Población			Ingreso nacional bruto (INB) <sup>a</sup>		PPA ingreso nacional bruto (INB) <sup>b</sup>		Habitantes por Km <sup>2</sup> de superficie			Tasa alfabetismo adulto % de edades de 15 años 1998-2004	Emisiones dióxido de carbono per cápita en tone- ladas métricas 2000
	Millones	Crecimiento anual promedio %	Densidad de pobla- ción	Miles de millones de dólares	Dólares per cápita	Miles de millones de dólares	Dólares per cápita	Producto interno bruto (PIB) per cápita % crecimiento 2003-4	Hombres años	Mujeres años		
	2004	2000-4	2004	2004	2004	2004	2004	2003	2003			
Albania	3,2	0,6	116	6,6	2.080	16	5.070	5,6	72	77	99 <sup>c</sup>	0,9
Algeria	32,4	1,6	14	73,7	2.280	203 <sup>d</sup>	6.260 <sup>d</sup>	3,4	70	72	70 <sup>e</sup>	2,9
Angola	14,0	3,0	11	14,4	1.030	28 <sup>d</sup>	2.030 <sup>d</sup>	7,7	45	48	67 <sup>e</sup>	0,5
Argentina	38,2	1,0	14	142,3	3.720	476	12.460	8,0	71	78	97 <sup>c</sup>	3,8
Armenia	3,0	-0,5	108	3,4	1.120	13	4.270	10,3	71	79	99 <sup>c</sup>	1,1
Australia	20,1	1,2	3	541,2	26.900	588	29.200	1,8	77	83	..	18,0
Austria	8,1	0,3	98	262,1	32.300	258	31.790	1,9	76	82	..	7,6
Azerbaiyán	8,3	0,7	100	7,8	950	32	3.830	10,6	..	..	99 <sup>c</sup>	3,6
Bangladesh	140,5	1,7	1.079	61,2	440	278	1.980	3,7	62	63	41	0,2
Bielorrusia	9,8	-0,4	47	20,9	2.120	68	6.900	11,5	62	74	100 <sup>c</sup>	5,9
Bélgica	10,4	0,4	344	322,8	31.030	326	31.360	2,6	75	81	..	10,0
Benín	6,9	2,6	62	3,7	530	8	1.120	0,2	51	55	34 <sup>c</sup>	0,3
Bolivia	9,0	1,9	8	8,7	960	23	2.590	1,6	62	66	87 <sup>c</sup>	1,3
Bosnia y Herzegovina	3,8	0,4	75	7,8	2.040	29	7.430	4,6	71	77	95 <sup>e</sup>	5,1
Brasil	178,7	1,2	21	552,1	3.090	1.433	8.020	3,9	65	73	88 <sup>e</sup>	1,8
Bulgaria	7,8	-0,9	70	21,3	2.740	61	7.870	6,1	69	76	98 <sup>c</sup>	5,3
Burkina Faso	12,4	2,4	45	4,4	360	15 <sup>d</sup>	1.220 <sup>d</sup>	1,6	42	43	..	0,1
Burundi	7,3	1,9	286	0,7	90	5 <sup>d</sup>	660 <sup>d</sup>	3,5	41	42	59 <sup>e</sup>	0,0
Cambodia	13,6	1,8	77	4,4	320	30 <sup>d</sup>	2.180 <sup>d</sup>	4,2	53	56	74 <sup>e</sup>	0,0
Camerún	16,4	2,0	35	13,1	800	34	2.090	2,8	47	49	68 <sup>e</sup>	0,4
Canadá	31,9	0,9	3	905,6	28.390	978	30.660	2,0	76	83	..	14,2
República Centroafricana	3,9	1,5	6	1,2	310	4 <sup>d</sup>	1.110 <sup>d</sup>	-0,8	41	42	49 <sup>e</sup>	0,1
Chad	8,8	2,9	7	2,3	260	13	1.420	27,4	47	50	26 <sup>e</sup>	0,0
Chile	16,0	1,2	21	78,4	4.910	168	10.500	4,9	73	80	96 <sup>c</sup>	3,9
China	1.296,5	0,7	139	1.676,8	1.290	7.170 <sup>f</sup>	5.530 <sup>f</sup>	8,8	69	73	91 <sup>c</sup>	2,2
Hong Kong, China	6,8	0,7	6.569	183,5	26.810	216	31.510	7,7	78	83	..	5,0
Colombia	45,3	1,7	44	90,6	2.000	309 <sup>d</sup>	6.820 <sup>d</sup>	2,3	69	75	94 <sup>e</sup>	1,4
Congo, Rep. Dem. del	54,8	3,0	24	6,4	120	37 <sup>d</sup>	680 <sup>d</sup>	3,2	45	46	65 <sup>e</sup>	0,1
Congo, Rep. del	3,9	2,8	11	3,0	770	3	750	1,4	50	54	83	0,5
Costa Rica	4,1	1,6	80	19,0	4.670	39 <sup>d</sup>	9.530 <sup>d</sup>	2,7	76	81	96	1,4
Costa de Marfil	17,1	2,0	54	13,3	770	24	1.390	-4,0	45	46	48 <sup>e</sup>	0,7
Croacia	4,5	0,7	81	29,7	6.590	53	11.670	2,2	70	78	98 <sup>c</sup>	4,5
República Checa	10,2	-0,2	132	93,2	9.150	187	18.400	4,2	72	79	..	11,6
Dinamarca	5,4	0,3	127	219,4	40.650	170	31.550	2,2	75	80	..	8,4
República Dominicana	8,9	1,5	183	18,4	2.080	60 <sup>d</sup>	6.750 <sup>d</sup>	0,6	64	70	88 <sup>e</sup>	3,0
Ecuador	13,2	1,5	48	28,8	2.180	49	3.690	5,0	69	74	91 <sup>c</sup>	2,0
Egipto, Rep. Árabe de	68,7	1,8	69	90,1	1.310	283	4.120	2,5	68	71	..	2,2
El Salvador	6,7	1,7	321	15,6	2.350	33 <sup>d</sup>	4.980 <sup>d</sup>	-0,2	67	74	80	1,1
Eritrea	4,5	2,2	44	0,8	180	5 <sup>d</sup>	1.050 <sup>d</sup>	-0,2	50	52	..	0,1
Etiopía	70,0	2,1	70	7,7	110	57 <sup>d</sup>	810 <sup>d</sup>	11,2	41	43	42	0,1
Finlandia	5,2	0,2	17	171,0	32.790	154	29.560	3,6	75	82	..	10,3
Francia	60,0	0,5	109	1.858,7	30.090 <sup>g</sup>	1.759	29.320	1,9	76	83	..	6,2
Georgia	4,5	-1,1	65	4,7	1.040	13 <sup>d</sup>	2.930 <sup>d</sup>	9,6	69	78	..	1,3
Alemania	82,6	0,1	237	2.489,0	30.120	2.310	27.950	1,5	76	81	..	9,6
Ghana	21,1	1,8	93	8,1	380	48 <sup>d</sup>	2.280 <sup>d</sup>	3,3	54	55	54 <sup>c</sup>	0,3
Grecia	11,1	0,4	86	183,9	16.610	244	22.000	3,8	75	81	91 <sup>e</sup>	8,2
Guatemala	12,6	2,6	116	26,9	2.130	52 <sup>d</sup>	4.140 <sup>d</sup>	0,1	63	69	69 <sup>c</sup>	0,9
Guinea	8,1	2,1	33	3,7	460	17	2.130	0,5	46	47	..	0,2
Haití	8,6	1,9	312	3,4	390	14 <sup>d</sup>	1.680 <sup>d</sup>	-5,5	50	54	52	0,2
Honduras	7,1	2,5	64	7,3	1.030	19 <sup>d</sup>	2.710 <sup>d</sup>	2,1	63	69	80 <sup>c</sup>	0,7
Hungría	10,1	0,1	109	83,3	8.270	157	15.620	4,6	69	77	99 <sup>c</sup>	5,4
India	1.079,7	1,5	363	674,6	620	3.347 <sup>d</sup>	3.100 <sup>d</sup>	5,4	63	64	61 <sup>c</sup>	1,1
Indonesia	217,6	1,3	120	248,0	1.140	753	3.460	3,7	65	69	88	1,3
Irán, Rep. Islámica de	66,9	1,2	41	154,0	2.300	505	7.550	5,7	68	71	77 <sup>e</sup>	4,9
Irlanda	4,0	1,3	58	137,8	34.280	133	33.170	4,2	75	80	..	11,1
Israel	6,8	1,9	313	118,1	17.380	160	23.510	2,6	77	81	97 <sup>e</sup>	10,0
Italia	57,6	-0,1	196	1.503,6	26.120	1.604	27.860	1,3	77	83	..	7,4
Jamaica	2,7	0,8	246	7,7	2.900	10	3.630	1,2	74	78	88	4,2
Japón	127,8	0,2	351	4.749,9	37.180	3.838	30.040	2,5	78	85	..	9,3
Jordania	5,4	2,7	61	11,6	2.140	25	4.640	4,9	71	74	90 <sup>e</sup>	3,2
Kasajstán	15,0	-0,2	6	33,8	2.260	104	6.980	8,8	56	67	100 <sup>c</sup>	8,1
Kenia	32,4	1,9	57	15,0	460	34	1.050	0,4	45	46	74 <sup>e</sup>	0,3
Corea, Rep. de	48,1	0,6	488	673,0	13.980	982	20.400	4,1	71	78	..	9,1
Kuwait	2,5	2,9	138	43,1	17.970	47 <sup>d</sup>	19.510 <sup>d</sup>	7,1	75	79	83	21,9
Kirguistán	5,1	0,9	27	2,1	400	9	1.840	6,1	61	69	99 <sup>c</sup>	0,9
Laos, Rep. Dem. Popular de	5,8	2,3	25	2,2	390	11	1.850	3,6	54	56	69 <sup>e</sup>	0,1
Letonia	2,3	-0,7	37	12,6	5.460	27	11.850	9,4	66	76	100 <sup>c</sup>	2,5
Líbano	4,6	1,3	445	22,7	4.980	25	5.380	5,0	69	73	..	3,5
Lituania	3,4	-0,5	55	19,7	5.740	43	12.610	7,1	66	78	100 <sup>c</sup>	3,4
Macedonia, FYR	2,1	0,4	81	4,9	2.350	13	6.480	1,9	71	76	96 <sup>c</sup>	5,5
Madagascar	17,3	2,8	30	5,2	300	14	830	2,6	54	57	71 <sup>e</sup>	0,1
Malawi	11,2	2,0	119	1,9	170	7	620	1,8	37	38	64 <sup>c</sup>	0,1
Malasia	25,2	2,0	77	117,1	4.650	243	9.630	5,2	71	76	89 <sup>c</sup>	6,2
Malí	11,9	2,4	10	4,3	360	12	980	-0,3	40	42	19 <sup>c</sup>	0,1
Mauritania	2,9	2,4	3	1,2	420	6 <sup>d</sup>	2.050 <sup>d</sup>	4,5	49	53	51 <sup>c</sup>	1,2

Nota: respecto de la posibilidad de comparación y la cobertura de los datos, véanse las *Notas técnicas*. Los números que aparecen en bastardilla corresponden a años distintos de los indicados.

(Continúa)

Cuadro 1. Indicadores clave del desarrollo (Continuación)

	Población			Ingreso nacional bruto (INB) <sup>a</sup>		PPA ingreso nacional bruto (INB) <sup>b</sup>		Producto interno bruto (PIB) per cápita % crecimiento 2003-4	Habitantes por Km <sup>2</sup> de superficie		Tasa alfabetismo adulto % de edades mayores de 15 años 1998-2004	Emisiones dióxido de carbono per cápita en toneladas métricas 2000
	Millones	Crecimiento anual promedio %	Densidad de población	Miles de millones de dólares	Dólares per cápita	Miles de millones de dólares	Dólares per cápita		Hombres años	Mujeres años		
	2004	2000-4	2004	2004	2004	2004	2004		2003	2003		
México	103,8	1,4	54	703,1	6.770	995	9.590	2,9	71	77	90 <sup>e</sup>	4,3
Moldavia	4,2	-0,4	128	2,6	710 <sup>h</sup>	8	1.930	7,8	63	71	96 <sup>e</sup>	1,5
Mongolia	2,5	1,2	2	1,5	590	5	2.020	9,1	64	68	98 <sup>c</sup>	3,1
Marruecos	30,6	1,6	69	46,5	1.520	125	4.100	1,9	67	71	51	1,3
Mozambique	19,1	2,0	24	4,7	250	22 <sup>d</sup>	1.160 <sup>d</sup>	5,9	40	42	46	0,1
Namibia	2,0	1,8	2	4,8	2.370	14 <sup>d</sup>	6.960 <sup>d</sup>	3,2	41	40	85 <sup>c</sup>	1,0
Nepal	25,2	2,2	176	6,5	260	37	1.470	1,6	60	60	49 <sup>c</sup>	0,1
Países Bajos	16,3	0,5	480	515,1	31.700	507	31.220	1,2	76	81	..	8,7
Nueva Zelanda	4,1	1,3	15	82,5	20.310	90	22.130	3,1	77	81	..	8,3
Nicaragua	5,6	2,5	46	4,5	790	18	3.300	1,4	67	71	77 <sup>e</sup>	0,7
Niger	12,1	3,0	10	2,8	230	10 <sup>d</sup>	830 <sup>d</sup>	-1,9	46	47	14 <sup>c</sup>	0,1
Nigeria	139,8	2,4	154	54,0	390	130 <sup>d</sup>	930 <sup>d</sup>	1,1	44	45	67	0,3
Noruega	4,6	0,5	15	238,4	52.030	177	38.550	2,5	77	82	..	1,1
Omán	2,7	2,5	9	20,5	7.890	34	13.250	0,1	73	76	74	8,2
Paquistán	152,1	2,4	197	90,7	600	328	2.160	3,9	63	65	49 <sup>e</sup>	0,8
Panamá	3,0	1,5	41	13,5	4.450	21 <sup>d</sup>	6.870 <sup>d</sup>	4,7	73	77	92 <sup>c</sup>	2,2
Papúa Nueva Guinea	5,6	2,3	12	3,3	580	13 <sup>d</sup>	2.300 <sup>d</sup>	0,5	56	58	57 <sup>c</sup>	0,5
Paraguay	5,8	2,3	15	6,8	1.170	28 <sup>d</sup>	4.870 <sup>d</sup>	0,4	69	73	92 <sup>e</sup>	0,7
Perú	27,5	1,5	22	65,0	2.360	148	5.370	3,5	68	72	88 <sup>e</sup>	1,1
Filipinas	83,0	2,0	278	96,9	1.170	406	4.890	4,3	68	72	93 <sup>c</sup>	1,0
Polonia	38,2	-0,3	125	232,4	6.090	482	12.640	5,4	71	79	..	7,8
Portugal	10,4	0,5	114	149,8	14.350	201	19.250	1,1	73	80	..	5,8
Rumania	21,9	-0,7	95	63,9	2.920	179	8.190	7,7	66	74	97 <sup>c</sup>	3,8
Federación Rusa	142,8	-0,5	8	487,3	3.410	1.374	9.620	7,7	60	72	99 <sup>c</sup>	9,9
Ruanda	8,4	2,2	341	1,9	220	11 <sup>d</sup>	1.300 <sup>d</sup>	3,5	39	40	64 <sup>e</sup>	0,1
Arabia Saudita	23,2	2,8	11	242,2	10.430	325 <sup>d</sup>	14.010 <sup>d</sup>	2,1	72	75	79 <sup>e</sup>	18,1
Senegal	10,5	2,3	54	7,0	670	18 <sup>d</sup>	1.720 <sup>d</sup>	3,8	51	54	39 <sup>e</sup>	0,4
Serbia y Montenegro	8,2	..	80	21,7	2.620 <sup>i</sup>	..	..	7,0	70	75	96 <sup>c</sup>	3,7
Sierra Leona	5,4	1,9	76	1,1	200	4	790	5,4	36	39	30 <sup>e</sup>	0,1
Singapur	4,3	1,9	6.470	105,0	24.220	115	26.590	6,3	76	80	93 <sup>c</sup>	14,7
República Eslovaca	5,4	0,0	110	34,9	6.480	77	14.370	5,5	69	78	100 <sup>c</sup>	6,6
Eslovenia	2,0	0,1	99	29,6	14.810	41	20.730	4,6	72	80	100 <sup>c</sup>	7,3
Sudáfrica	45,6	0,9	38	165,3	3.630	500 <sup>d</sup>	10.960 <sup>d</sup>	4,3	45	46	..	7,4
España	41,3	0,5	83	875,8	21.210	1.035	25.070	2,6	76	84	..	7,0
Sri Lanka	19,4	1,3	301	19,6	1.010	78	4.000	4,8	72	76	90 <sup>c</sup>	0,6
Sudán	34,4	2,2	14	18,2	530	64	1.870	3,5	57	60	59 <sup>e</sup>	0,2
Suecia	9,0	0,3	22	321,4	35.770	267	29.770	3,3	78	82	..	5,3
Suiza	7,4	0,7	187	356,1	48.230	261	35.370	1,3	78	83 <sup>..</sup>	5,4	..
República Árabe	17,8	2,3	97	21,1	1.190	63	3.550	1,3	68	73	83 <sup>e</sup>	3,3
Tayikistán	6,4	1,1	46	1,8	280	7	1.150	9,4	63	69	99 <sup>c</sup>	0,6
Tanzania	36,6	2,0	41	11,6 <sup>j</sup>	330 <sup>j</sup>	24	660	4,3	42	43	69 <sup>c</sup>	0,1
Tailandia	62,4	0,7	122	158,7	2.540	500	8.020	5,4	67	72	93 <sup>c</sup>	3,3
Togo	5,0	2,1	91	1,9	380	8 <sup>d</sup>	1.690 <sup>d</sup>	0,8	49	51	53 <sup>e</sup>	0,4
Túnez	10,0	1,1	64	26,3	2.630	73	7.310	4,5	71	75	74 <sup>c</sup>	1,9
Turquía	71,7	1,5	93	268,7	3.750	551	7.680	7,4	66	71	88 <sup>e</sup>	3,3
Turkmenistán	4,9	1,5	10	6,6	1.340	34	6.910	15,4	61	68	..	7,5
Uganda	25,9	2,7	132	6,9	270	39 <sup>d</sup>	1.520 <sup>d</sup>	3,1	43	44	69	0,1
Ucrania	48,0	-0,8	83	60,3	1.260	300	6.250	12,9	63	74	99 <sup>c</sup>	6,9
Reino Unido	59,4	0,2	247	2.016,4	33.940	1.869	31.460	3,0	75	80	..	9,6
Estados Unidos	293,5	1,0	32	12.150,9	41.400	11.655	39.710	3,4	75	80	..	19,8
Uruguay	3,4	0,6	19	13,4	3.950	31	9.070	11,6	72	79	98	1,6
Uzbekistán	25,9	1,3	63	11,9	460	48	1.860	6,3	64	70	99	4,8
Venezuela, RB	26,1	1,8	30	105,0	4.020	150	5.760	15,3	71	77	93 <sup>c</sup>	6,5
Vietnam	82,2	1,1	252	45,1	550	222	2.700	6,4	68	72	90 <sup>c</sup>	0,7
Franja occidental y Gaza	3,5	4,2	564	3,8	1.120	..	..	-5,6	71	75	92 <sup>e</sup>	..
Yemen, Rep. del	19,8	3,0	37	11,2	570	16	820	-0,4	57	58	49	0,5
Zambia	10,5	1,6	14	4,7	450	9	890	3,2	36	37	68 <sup>e</sup>	0,2
Zimbabue	13,2	1,0	34	..	.. <sup>k</sup>	28	2.180	-6,7	39	38	90	1,2
<b>Todo el mundo</b>	<b>6.345,1<sup>s</sup></b>	<b>1,2<sup>w</sup></b>	<b>49<sup>w</sup></b>	<b>39.833,6<sup>t</sup></b>	<b>6.280<sup>w</sup></b>	<b>55.584<sup>t</sup></b>	<b>8.760<sup>w</sup></b>	<b>2,9<sup>w</sup></b>	<b>65<sup>w</sup></b>	<b>69<sup>w</sup></b>	<b>82<sup>w</sup></b>	<b>3,8<sup>w</sup></b>
<b>De ingreso bajo</b>	<b>2.338,1</b>	<b>1,8</b>	<b>80</b>	<b>1.184,3</b>	<b>510</b>	<b>5.279</b>	<b>2.260</b>	<b>4,4</b>	<b>57</b>	<b>59</b>	<b>64</b>	<b>0,8</b>
<b>De ingreso mediano</b>	<b>3.006,2</b>	<b>0,9</b>	<b>44</b>	<b>6.594,2</b>	<b>2.190</b>	<b>19.483</b>	<b>6.480</b>	<b>6,0</b>	<b>67</b>	<b>72</b>	<b>90</b>	<b>3,2</b>
De ingreso mediano bajo	2.430,3	0,9	63	3.846,9	1.580	13.709	5.640	6,2	68	72	89	2,9
De ingreso mediano alto	575,9	0,7	20	2.747,8	4.770	5.814	10.090	5,9	65	73	93	6,3
<b>De ingreso bajo y mediano</b>	<b>5.344,3</b>	<b>1,3</b>	<b>55</b>	<b>7.777,5</b>	<b>1.460</b>	<b>24.753</b>	<b>4.630</b>	<b>5,5</b>	<b>63</b>	<b>66</b>	<b>81</b>	<b>2,2</b>
Asia oriental y el Pacífico	1.870,2	0,9	118	2.389,4	1.280	9.488	5.070	7,6	68	71	85	2,1
Europa y Asia Central	472,1	-0,1	20	1.553,3	3.290	3.947	8.360	7,0	64	73	98	6,7
América Latina y el Caribe	541,3	1,4	27	1.948,1	3.600	4.146	7.660	4,5	68	74	88	2,7
Medio Oriente y África Sept.	294,0	1,8	33	588,6	2.000	1.693	5.760	3,3	67	70	74	4,2
Asia Meridional	1.447,7	1,7	303	860,3	590	4.103	2.830	5,0	62	64	64	0,9
África subsahariana	719,0	2,2	30	432,0	600	1.331	1.850	2,4	45	46	61	0,7
<b>De ingreso alto</b>	<b>1.000,8</b>	<b>0,7</b>	<b>30</b>	<b>32.064,0</b>	<b>32.040</b>	<b>31.000</b>	<b>30.970</b>	<b>2,8</b>	<b>75</b>	<b>81</b>	<b>91</b>	<b>12,4</b>

Nota: a estimaciones del Banco Mundial obtenidas según el método del Atlas del Banco Mundial. b. PPA esta sigla identifica la paridad del poder adquisitivo; véanse las definiciones. c. Estimaciones nacionales a partir de datos de censos. d. La estimación se basa en la regresión; otras estimaciones se extrapolan a partir de las estimaciones de referencia más recientes del Programa de Comparación Internacional. e. Las estimaciones nacionales se basan en datos de encuesta. f. La estimación se basa en una comparación bilateral entre China y Estados Unidos (Rouen y Kai 1995). g. En las estimaciones del INB y el INB per cápita se incluyen los departamentos extraterritoriales de Francia: Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica y Reunión. h. Excluye los datos para Transnistria. i. Excluye los datos para Kosovo. j. Los datos se refieren únicamente a Tanzania continental. k. Se estima que se sitúa en el nivel de ingreso bajo (US\$825 o menos).

Cuadro 2. Objetivos de Desarrollo del Milenio: erradicar la pobreza y mejorar la vida de las personas

	Año de encuesta	Erradicar la pobreza extrema y el hambre		Lograr la educación primaria universal		Fomentar la igualdad de género		Reducir la mortalidad infantil		Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades		Mejorar la salud materna		
		Proporción de la población por debajo de un dólar (PPA) al día %	Preponderancia de la desnutrición infantil % de niños		Tasa de terminación de la primaria (%)		Relación de paridad de género en la escuela primaria y secundaria (%)		Tasa de mortalidad de menores de cinco años por 1.000		Preponderancia del VIH % de la población de edades entre 15 y 49	Tasa de mortalidad materna por 100.000 nacimientos vivos	Estimaciones moladas nacimientos atendidos por personal calificado % del total	
			1989-94a	2000-3a	1998/99	2000/01-1993/94b	2003/04	1990/91	2002/03	1990			2003	2000
Albania	2002	<2	..	13,6	..	101	96	100	45	21	..	55	..	94
Algeria	1995 <sup>c</sup>	<2	9,2	6,0	80	96	83	99	69	41	0,1	140	77	92
Angola	..	..	20,0	30,5	39	..	..	..	260	260	3,9	1,700	..	45
Argentina	2001 <sup>d</sup>	3,3	1,9	..	100	103	..	102	28	20	0,7	82	96	99
Armenia	2003 <sup>c, e</sup>	<2	..	2,6	91	110	..	101	60	33	..	55	..	97
Australia	..	..	..	..	..	..	101	98	10	6	0,1	8	100	..
Austria	..	..	..	..	..	101	95	97	10	6	0,3	4	..	..
Azerbaiján	2001 <sup>c</sup>	3,7	..	6,8	..	106	100	97	105	91	<0,1	94	..	84
Bangladesh	2000 <sup>c</sup>	36,0	68,3	52,2	46	73	77	107	144	69	..	380	..	14
Bielorrusia	2000 <sup>c</sup>	<2	..	..	94	99	..	102	17	17	..	35	..	100
Bélgica	..	..	..	..	..	..	..	101	106	95	0,2	10	..	..
Benín	..	..	35,0	22,9	22	51	48	66	185	154	1,9	850	..	66
Bolivia	1999 <sup>c</sup>	14,4	14,9	..	71	101	90	98	120	66	0,1	420	..	65
Bosnia y Herzegovina	..	..	4,1	..	..	..	..	..	22	17	<0,1	31	97	100
Brasil	2001 <sup>d</sup>	8,2	7,0	..	97	112	..	103	60	35	0,7	260	72	..
Bulgaria	2003 <sup>c, e</sup>	<2	..	..	90	97	99	97	19	17	0,1	32	..	..
Burkina Faso	1998 <sup>c</sup>	44,9	32,7	37,7	19	29	61	72	210	207	1,8 <sup>f</sup>	1,000	..	..
Burundi	1998 <sup>c</sup>	54,6	37,5	45,1	47	31	82	79	190	190	6,0	1,000	..	25
Camboya	1997 <sup>c</sup>	34,1	..	45,2	..	81	73	85	115	140	2,6	450	..	32
Camerún	2001 <sup>c</sup>	17,1	15,1	..	56	70	83	85	139	166	5,5 <sup>g</sup>	730	58	60
Canadá	..	..	..	..	..	..	99	100	8	7	0,3	6	..	..
República Centroafricana	1993 <sup>c</sup>	66,6	..	..	27	..	60	..	180	180	13,5	1,100	..	44
Chad	..	..	..	28,0	19	25	41	59	203	200	4,8	1,100	..	16
Chile	2000 <sup>d</sup>	<2	1,0	0,8	..	104	101	100	19	9	0,3	31	..	100
China	2001 <sup>c</sup>	16,6	17,4	10,0	105	98	87	98	49	37	0,1	56	..	97
Hong Kong, China	..	..	..	..	102	101	103	101	..	..	0,1	..	..	..
Colombia	1999 <sup>d</sup>	8,2	10,1	6,7	71	88	114	104	36	21	0,7	130	82	86
Congo, Rep. del Dem. del	..	..	..	31,0	47	32	..	..	205	205	4,2	990	..	61
Congo, Rep. del	..	..	23,9	..	54	59	85	87	110	108	4,9	510	..	..
Costa Rica	2000 <sup>d</sup>	2,0	2,2	..	72	94	100	101	17	10	0,6	43	98	98
Costa de Marfil	2002 <sup>c, e</sup>	14,8	23,8	..	46	51	66	69	157	192	7,0	690	..	63
Croacia	2001 <sup>c</sup>	<2	0,7	..	83	96	102	101	13	7	<0,1	8	..	..
República Checa	1996 <sup>d</sup>	<2	1,0	..	..	106	98	101	13	5	0,1	9	..	..
Dinamarca	..	..	..	..	98	107	101	103	9	6	0,2	5	..	..
República Dominicana	1998 <sup>d</sup>	<2	10,3	5,3	62	93	..	108	65	35	1,7	150	93	98
Ecuador	1998 <sup>d</sup>	17,7	16,5	..	92	100	..	100	57	27	0,3	130	..	..
Egipto, Rep. Árabe de	1999-2000 <sup>c</sup>	3,1	9,9	8,6	..	91	81	94	104	39	<0,1	84	37	69
El Salvador	2000 <sup>d</sup>	31,1	11,2	10,3	59	89	101	96	60	36	0,7	150	..	69
Eritrea	..	..	41,0	39,6	19	40	..	76	147	85	2,7	630	..	28
Etiopía	1999-2000 <sup>c</sup>	23,0	47,7	47,2	22	39	68	69	204	169	4,4	850	..	6
Finlandia	..	..	..	..	97	101	109	106	7	4	0,1	6	..	..
Francia	..	..	..	..	104	98	102	100	9	6	0,4	17	..	..
Georgia	2001 <sup>c</sup>	2,7	..	..	81	82	98	100	47	45	0,1	32	..	..
Alemania	..	..	..	..	101	101	99	99	9	5	0,1	8	..	..
Ghana	1998-99 <sup>c</sup>	44,8	27,3	22,1	61	62	77	91	125	95	3,1	540	..	..
Grecia	..	..	..	..	100	..	99	100	11	5	0,2	9	..	..
Guatemala	2000 <sup>d</sup>	16,0	33,2	22,7	..	66	..	93	82	47	1,1	240	..	41
Guinea	..	..	..	..	17	41	44	69	240	160	3,2	740	31	..
Haití	2001 <sup>c, e</sup>	67,0	26,8	17,2	29	..	95	..	150	118	5,6	680	..	24
Honduras	1998 <sup>d</sup>	20,7	18,3	16,6	65	79	..	..	59	41	1,8	110	45	56
Hungría	2002 <sup>c</sup>	<2	2,2	..	82	102	100	100	17	7	0,1	16	..	..
India	1999-2000 <sup>c</sup>	35,3	53,2	..	78	81	70	88	123	87	0,9	540	..	43
Indonesia	2002 <sup>c</sup>	7,5	39,9	27,3	93	95	93	98	91	41	0,1	230	32	68
Irán, Rep. Islámica de	1998 <sup>c</sup>	<2	..	..	101	107	85	95	72	39	0,1	76	..	90
Irlanda	..	..	..	..	..	..	104	104	9	7	0,1	5	..	..
Israel	..	..	..	..	..	..	105	99	12	6	0,1	17	..	..
Italia	..	..	..	..	104	101	100	99	9	6	0,5	5	..	..
Jamaica	2000 <sup>c</sup>	<2	4,6	..	89	85	102	101	20	20	1,2	87	..	..
Japón	..	..	..	..	101	..	101	100	6	5	<0,1	10	100	..
Jordanía	2002 <sup>c</sup>	<2	6,4	4,4	104	98	101	101	40	28	<0,1	41	87	100
Kasajstán	2003 <sup>c</sup>	<2	..	..	..	110	102	100	63	73	0,2	210	..	..
Kenya	1997 <sup>c</sup>	22,8	22,5	19,9	86	73	92	94	97	123	6,7 <sup>f</sup>	1,000	..	41
Corea, Rep. de	1998 <sup>d</sup>	<2	..	..	98	97	99	100	9	5	<0,1	20	98	..
Kuwait	..	..	..	..	53	96	97	104	16	9	..	5	..	..
Kirguistán	2002 <sup>c</sup>	<2	..	5,8	..	93	..	100	80	68	0,1	110	..	..
Laos, Rep. Dem. Popular de	1997-98 <sup>c</sup>	26,3	40,0	40,0	46	74	75	83	163	91	0,1	650	..	19
Letonia	1998 <sup>c</sup>	<2	..	..	73	101	100	99	18	12	0,6	42	..	..
Líbano	..	..	..	..	..	68	..	102	37	31	0,1	150	..	..
Lituania	2000 <sup>c</sup>	<2	..	..	89	102	..	99	14	11	0,1	13	..	..
Macedonia, FYR	2003 <sup>c</sup>	<2	..	..	99	100	99	99	33	11	<0,1	23	..	98
Madagascar	2001 <sup>c</sup>	61,0	45,2	33,1	35	47	98	..	168	126	1,7	550	57	46
Malawi	1997-98 <sup>c</sup>	41,7	27,6	25,4	36	71	81	92	241	178	14,2	1,800	55	61
Malasia	1997 <sup>d</sup>	<2	22,4	..	88	92	102	105	21	7	0,4	41	..	97
Malí	1994 <sup>c</sup>	72,3	30,6	33,2	12	40	58	71	250	220	1,7 <sup>h</sup>	1,200	..	41
Mauritania	2000 <sup>c</sup>	25,9	47,6	31,8	33	43	67	94	162	107	0,6	1,000	40	57

Nota: Respecto de la posibilidad de comparación y la cobertura de los datos, véanse las Notas técnicas. Los números que aparecen en bastardilla corresponden a años distintos de los indicados

(Continúa)

Cuadro 2. Objetivos de Desarrollo del Milenio: erradicar la pobreza y mejorar la vida de las personas (Continuación)

País	Año de encuesta	Erradicar la pobreza extrema y el hambre			Lograr la educación primaria universal		Fomentar la igualdad de género		Reducir la mortalidad infantil		Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades		Mejorar la salud materna	
		Proporción de la población por debajo de un dólar (PPA) al día %	Preponderancia de la desnutrición infantil % de niños		Tasa de terminación de la primaria (%)		Relación de paridad de género en la escuela primaria y secundaria (%)		Tasa de mortalidad de menores de cinco años por 1.000		Preponderancia del VIH % de las poblaciones de edades entre 15 y 49 2003	Tasa de mortalidad materna por 100.000 nacimientos vivos 2000	Estimaciones moladas nacimientos atendidos por personal calificado % del total	
			1989-94a	2000-3a	1988/89 1993/94b	2000/01-2003/04	1990/91	2002/03	1990	2003			1990-2a	2000-3a
México	2000	9,9	16,6	%	88	99	98	103	46	28	0,3	83	..	..
Moldavia	2001 c	21,8	..	..	95	83	105	102	37	32	0,2	36	..	..
Mongolia	1998 c	27,0	12,3	12,7	..	108	109	110	104	68	<0,1	110	..	99
Marruecos	1999 c	<2	9,5	..	47	75	70	88	85	39	0,1	220	31	..
Mozambique	1996 c	37,9	..	..	28	52	73	79	242	147	12,2	1.000	..	48
Namibia	1993 d	34,9	26,2	24,0	77	92	111	104	86	65	21,3	300	68	78
Nepal	1995-96 c	39,1	..	48,3	55	78	57	85	145	82	0,5	740	7	11
Países Bajos	..	..	..	..	..	98	97	98	9	6	0,2	16	..	..
Nueva Zelanda	..	..	..	..	98	96	100	103	11	6	0,1	7	..	..
Nicaragua	200 c	45,1	11,0	9,6	44	75	112	104	68	38	0,2	230	..	67
Niger	1995 c	60,6	42,6	40,1	18	26	56	69	320	262	1,2	1.600	15	16
Nigeria	2003 c, e	70,8	39,1	28,7	63	82	78	81	235	198	5,4	800	31	35
Noruega	..	..	..	..	..	..	102	101	9	5	0,1	16	..	..
Omán	..	..	24,3	..	73	73	89	97	30	12	0,1	87	..	95
Paquistán	2001 c, e	17,0	40,0	35,0	..	..	..	71	138	98	0,1	500	19	23
Panamá	2000 d	7,2	6,1	..	86	98	99	100	34	24	0,9	160	..	..
Papua Nueva Guinea	..	..	..	..	51	53	79	87	101	93	0,6	300	..	..
Paraguay	2002 c	16,4	3,7	..	66	93	98	98	37	29	0,5	170	67	..
Perú	2000 c	18,1	10,7	7,1	..	102	..	97	80	34	0,5	410	..	59
Filipinas	2000 c	15,5	29,6	..	87	95	100	102	63	36	<0,1	200	..	60
Polonia	2001 c	<2	..	..	96	98	101	97	19	7	0,1	13	..	..
Portugal	1994 c	<2	..	..	98	..	103	102	15	5	0,4	5	..	..
Rumania	2002 c	<2	5,7	3,2	96	89	99	100	32	20	<0,1	49	..	..
Federación Rusa	2002 c	<2	4,2	5,5	95	93	104	..	21	21	1,1	67	..	99
Ruanda	1999-2000 c	51,7	29,4	24,3	44	37	96	95	173	203	5,1	1.400	26	31
Arabia Saudita	..	..	..	..	57	61	84	93	44	26	..	23	..	..
Senegal	1995 c	22,3	22,2	22,7	45	48	68	87	148	137	0,8	690	..	58
Serbia y Montenegro	..	..	..	1,9	71	96	103	101	26	14	0,2	11	..	99
Sierra Leona	1989 c	57,0	28,7	27,2	..	56	67	70	302	284	..	2.000	..	42
Singapur	..	..	..	3,4	..	..	95	..	8	5	0,2	30	..	..
República Eslovaca	1996 d	<2	..	..	96	99	..	100	15	8	<0,1	3	..	..
Eslovenia	1998 c	<2	..	..	97	95	..	99	9	4	<0,1	17	100	..
Sudáfrica	2000 c	10,7	..	..	81	99	103	100	60	66	15,6 i	230	..	..
España	..	..	..	..	..	..	104	102	9	4	0,7	4	..	..
Sri Lanka	2002 c, e	5,6	37,7	..	103	113	102	103	32	15	<0,1	92	..	97
Sudán	..	..	33,9	40,7	44	49	77	86	120	93	2,3	590	69	..
Suecia	..	..	..	..	96	101	102	111	7	4	0,1	2	..	..
Suiza	..	..	..	..	..	99	97	96	9	6	0,4	7	..	..
República Árabe Siria	..	..	12,1	6,9	99	88	85	93	44	18	<0,1	160	..	..
Tayikistán	2003 c	7,4	..	..	100	100	..	88	119	95	<0,1	100	..	71
Tanzania	1991 c	48,5	28,9	..	46	58	96	..	163	165	8,8	1.500	44	..
Tailandia	2000 c	<2	18,6	..	..	86	95	97	40	26	1,5	44	..	99
Togo	..	..	24,6	..	40	78	59	..	152	140	4,1	570	..	49
Túnez	2000 c	<2	10,3	4,0	75	101	86	102	52	24	<0,1	120	..	90
Turquía	2002 c, e	4,8	10,4	..	..	95	81	85	78	39	..	70	..	..
Turkmenistán	1998 c	12,1	..	12,0	..	..	..	..	97	102	<0,1	31	..	97
Uganda	..	..	23,0	22,9	..	63	77	96	160	140	4,1	880	..	39
Ucrania	1999 d	2,9	..	3,2	93	98	..	99	22	20	1,4	35	..	..
Reino Unido	..	..	..	..	..	98	116	10	7	0,2	13	..	..	..
Estados Unidos	..	1,4	..	..	..	100	100	11	8	0,6	17	..	..	..
Uruguay	2000 d	<2	4,4	..	95	92	..	105	24	14	0,3	27	..	..
Uzbekistán	2000 c	17,3	..	7,9	..	103	94	98	79	69	0,1	24	..	96
Venezuela, RB	2000 d, e	9,9	4,5	4,4	81	90	105	104	27	21	0,7	96	..	94
Vietnam	2000 c	..	44,9	33,8	..	95	..	93	53	23	0,4	130	..	85
Franja occidental y Gaza	..	..	..	..	..	106	..	1	..	..	..	..	..	97
Yemen, Rep. del	1998 c	15,7	39,0	..	..	66	..	61	142	113	0,1	570	16	..
Zambia	1998 c	63,7	25,2	28,1	..	69	..	91	180	182	15,6 j	750	51	43
Zimbabue	1995-96 c	56,1	15,5	..	96	81	96	95	80	126	24,6	1.100	..	..
<b>Todo el mundo</b>			29,3 i	.. w	.. w	.. w	87 w	95 w	95 w	84 w	1,1 w	407 w	.. w	57 w
<b>De ingreso bajo</b>			46,8	..	65	71	74	87	148	119	2,1	689	..	38
<b>De ingreso mediano</b>			14,7	11,8	94	96	91	99	56	40	0,7	115	..	86
De ingreso mediano bajo			15,9	12,3	95	96	89	99	60	42	0,7	121	..	85
De ingreso mediano alto			9,2	..	90	96	99	99	40	30	0,6	67	..	..
<b>De ingreso bajo y mediano</b>			30,6	..	81	84	84	94	103	85	1,2	444	..	57
Asia Oriental y el Pacífico			20,6	15,3	97	97	89	98	59	41	0,2	116	..	87
Europa y Asia Central			..	..	94 k	95 k	98	..	46	36	0,7	58	97	..
América Latina y el Caribe			9,7	..	88	96	..	102	53	33	0,7	193	..	..
Medio Oriente y África Septentrional			13,0	..	82	87	82	92	80	56	0,1	162	..	80
Asia Meridional			53,2	..	74	80	71	89	130	86	0,8	567	..	36
África subsahariana			33,2	31,4	50	59	79	83	187	171	7,2	916	..	39
<b>De ingreso alto</b>			..	..	..	..	100	101	11	7	0,4	13	..	..

a. Los datos corresponden al último año disponible. b. Los datos corresponden a 1990 o al año más cercano. c. Base del gasto. d. Base del ingreso. e. Datos preliminares. f. Datos de encuesta, 2003. g. Datos de encuesta, 2004. h. Datos de encuesta, 2001. i. Datos de encuesta, 2002. j. Datos de encuesta, 2001/2002. k. Únicamente representa 61% de la población.

Cuadro 3. Actividad económica

	Producto interno bruto		Productividad agrícola			Gasto final de los hogares en consumo % del PIB	Gasto final de consumo gubernamental general % del PIB	Formación bruta de capital % del PIB	Balanza de bienes y servicios del exterior % del PIB	Deflactor implícito del PIB Promedio de crecimiento porcentual anual 2000-2004		
	Millones de dólares 2004	Promedio de crecimiento porcentual anual 2000-2004	Valor agregado por trabajador		Valor agregado como % del PIB							
			Dólares de 1995		Agricultura	Industria	Servicios					
	1989-91	2001-2003	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004			
Albania	7.590	6,0	770	1.354	25	19	56	88	10	25	-23	3,6
Algeria	84.649	4,8	1.801	1.964	13	74	14	49	8	29	14	6,0
Angola	20.108	8,1	207	161	9	65	27	71	.. a	12	17	95,3
Argentina	151.501	-0,1	6.507	9.272	10	32	59	70 8	18	5	13,3	
Armenia	3.549	12,0	..	2.646	25	39	36	83	10	25	-18	4,1
Australia	631.256	3,3	20.601	26.957	3	26	71	60	18	25	-2	2,9
Austria	290.109	1,2	11.153	24.456	2	32	66	57	19	23	2	1,8
Azerbaiyán	8.523	10,7	..	1.026	13	54	32	63	12	49	-24	4,1
Bangladesh	56.844	5,1	239	309	21	27	53	78	5	23	-7	4,5
Bielorrusia	22.849	6,7	..	2.259	16	38	46	77	11	14	-2 4	1,7
Bélgica	349.830	1,2	19.687	38.431	7	26	72	55	23	20	3	1,9
Benín	4.075	4,5	360	583	36	14	50	77	14	20	-11	3,2
Bolivia	8.773	2,6	662	739	15	30	55	72	14	13	1	4,8
Bosnia y Herzegovina	8.121	3,8	..	..	15	32	53	91	23	21	-35	3,0
Brasil	604.855	2,0	1.658	3.004	5	17	78	61	14	19	5	10,6
Bulgaria	24.131	4,7	2.434	6.310	10	27	63	69	19	23	-11	4,0
Burkina Faso	4.824	5,2	140	163	31	20	49	82	13	19	-14	3,0
Burundi	657	2,7	119	104	51	20	29	98	8	11	-16	6,6
Cambodia	4.597	5,6	..	292	36	28	37	88	.. a	23	-11	1,5
Camerún	14.733	4,6	725	1.143	44	16	40	71	11	18	0	2,7
Canadá	979.764	2,5	27.739	36.702	..	..	..	56	19	20	4	2,2
República Centroafricana	1.331	-1,4	291	407	61	25	14	87	10	7	-4	2,0
Chad	4.285	14,3	164	220	61	9	30	53	5	25	18	5,7
Chile	94.105	3,4	4.775	6.177	9	34	57	58	12	23	7	5,5
China	1.649.329	8,7	242	357	15	51	35	42	12	45	1	2,0
Hong Kong, China	163.005	3,2	..	..	0	12	88	59	10	22	9	-3,9
Colombia	97.384	2,9	3.315	2.900	13	0	87	67	21	15	-2	7,0
Congo, Rep. Dem. del	6.571	3,5	230	196	58	19	23	92	4	7	-3	55,5
Congo, Rep. de	4.384	3,4	319	329	6	56	39	36	16	23	26	-2,9
Costa Rica	18.395	3,9	3.039	4.306	9	29	63	71	10	21	-2	9,0
Cosa de Marfil	15.286	-1,5	610	806	25	19	55	73	9	8	10	3,3
Croacia	34.200	4,5	..	8.956	8	29	63	57	20	28	-5	3,3
República Checa	107.047	2,9	..	4.300	3	39	57	50	23	28	0	3,1
Dinamarca	243.043	1,2	18.564	36.320	2	26	71	47	26	20	7	1,9
República Dominicana	18.673	2,4	2.273	4.076	11	31	58	73	5	21	1	20,6
Ecuador	30.282	4,2	1.969	1.441	7	30	63	64	11	22	3	12,0
Egipto, Rep. Árabe de	75.148	3,5	1.497	1.952	15	32	52	75	10	17	-2	4,3
El Salvador	15.824	1,9	1.571	1.613	9	33	58	86	12	17	-14	2,7
Eritrea	925	3,3	..	64	15	24	61	97	54	22	-73	15,8
Etiopía	8.077	3,7	..	123	46	10	44	77	22	20	-19	2,3
Finlandia	186.597	2,2	16.056	30.391	3	31	66	52	22	18	7	1,3
Francia	2.002.582	1,4	20.265	38.647	3	24	73	55	24	19	1	1,7
Georgia	5.091	7,6	..	1.374	20	25	54	81	9	24	-15	5,0
Alemania	2.714.418	0,5	10.963	22.127	1	29	69	59	19	18	4	1,2
Ghana	8.620	4,8	315	338	35	22	43	80	12	27	-19	24,4
Grecia	203.401	4,1	7.579	9.226	7	24	69	67	15	26	-8	3,5
Guatemala	27.451	2,3	2.121	2.261	22	19	59	90	5	17	-12	7,2
Guinea	3.508	2,9	171	225	25	37	38	86	6	11	-2	8,6
Haití	3.535	-1,0	802	469	28	17	55	98	5	23	-27	17,5
Honduras	7.371	3,3	950	1.133	14	31	55	74	14	29	-17	7,3
Hungría	99.712	3,5	2.247	4.041	4	31	65	69	11	24	-4	7,6
India	691.876	6,2	341	397	22	26	52	67	11	23	-1	3,9
Indonesia	257.641	4,6	477	556	17	46	38	65	8	23	4	7,9
Irán, Rep. Islámica de	162.709	6,2	1.799	2.354	11	41	48	49	14	36	1	19,3
Irlanda	183.560	5,4	..	..	3	42	55	44	15	22	19	3,8
Israel	117.548	0,9	..	..	..	..	..	59	29	18	-6	1,8
Italia	1.672.302	0,8	11.411	21.436	3	28	70	60	19	20	1	2,8
Jamaica	8.030	1,7	1.910	1.937	5	29	66	71	16	32	-20	9,9
Japón	4.623.398	1,3	19.163	25.339	1	30	68	57	18	24	2	-1,9
Jordania	11.196	5,1	1.456	960	2	25	73	81	20	21	-22	1,7
Kasajstán	40.743	10,3	..	1.385	7	39	53	58	11	25	6	9,2
Kenia	15.600	1,5	184	148	16	19	65	79	17	12	-8	9,9
Corea, Rep. de	679.674	4,7	5.312	9.888	3	35	62	55	13	29	3	2,9
Kuwait	41.748	2,4	..	..	..	..	..	50	26	9	16	0,6
Kirguistán	2.205	4,5	..	929	39	23	38	71	17	16	-4	4,2
Laos, Rep. Dem. Popular de	2.412	5,7	351	459	49	26	25	84	5	19	-8	11,3
Letonia	13.629	7,5	..	2.385	4	25	71	63	21	29	-13	3,9
Líbano	21.768	4,4	..	24.371	13	19	68	82	17	21	-20	2,7
Lituania	22.263	7,5	..	4.071	7	33	60	67	16	23	-7	0,4
Macedonia, FYR	5.246	0,8	..	2.935	12	28	60	83	11	22	-17	2,3
Madagascar	4.364	0,9	187	176	29	16	55	81	9	24	-15	9,6
Malawi	1.813	1,8	77	130	39	15	46	88	15	11	15	15,0
Malasia	117.776	4,3	3.694	4.571	10	48	42	45	14	21	21	2,8
Mali	4.863	6,3	203	227	38	26	36	78	10	20	-8	4,7
Mauritania	1.357	5,3	244	278	19	30	51	85	18	17	-20	6,8

Nota: respecto de la posibilidad de comparación y la cobertura de los datos, véanse las Notas técnicas. Los números que aparecen en bastardilla corresponden a años distintos de los indicados

(Continúa)

Cuadro 3. Actividad económica (Continuación)

	Producto interno bruto		Productividad agrícola			Gasto final de los hogares en consumo % del PIB	Gasto final de consumo gubernamental % del PIB	Formación bruta de capital % del PIB	Balanza de bienes y servicios del exterior % del PIB	Deflactor implícito del PIB Promedio porcentual anual		
	Millones de dólares 2004	Promedio de crecimiento porcentual anual 2000-2004	Valor agregado por trabajador		Valor agregado como % del PIB							
			Dólares de 1995	Dólares de 1995	Agricultura						Industria	Servicios
México	676.497	1,5	2.224	2.708	4	25	71	68	12	22	-2	7,0
Moldavia	2.595	6,9	..	726	23	21	55	97	15	21	-32	11,5
Mongolia	1.525	5,2	1.003	694	26	14	60	53	19	38	-10	9,5
Marruecos	50.055	4,5	1.580	1.515	17	30	53	65	18	24	-6	1,0
Mozambique	5.548	8,5	117	136	26	31	43	76	11	22	-9	12,0
Namibia	5.456	3,2	792	1.003	11	26	64	56	29	23	-7	6,6
Nepal	6.707	2,6	196	208	40	23	37	76	10	26	-12	3,9
Países Bajos	577.260	0,3	23.496	38.085	3	26	72	50	25	21	5	3,2
Nueva Zelanda	99.687	3,9	19.930	26.526	..	..	..	60	18	21	1	2,6
Nicaragua	4.353	2,3	1.167	1.934	18	25	57	74	16,3	6	-26	5,8
Níger	3.081	4,1	174	172	40	17	43	82	12	16	-10	1,9
Nigeria	72.106	4,9	576	836	26	49	24	40	22	21	17	15,7
Noruega	250.168	1,7	19.055	30.854	1	38	61	46	23	18	14	1,4
Omán	21.698	3,5	..	..	..	..	..	44	22	16	18	-0,6
Paquistán	96.115	4,1	563	690	23	24	54	73	9	18	0	5,1
Panamá	13.793	3,3	2.320	3.470	7	17	76	64	6	27	3	1,0
Papúa Nueva Guinea	3.909	0,6	390	434	26	39	35	56	14	18	12	7,3
Paraguay	7.127	1,2	2.201	2.380	27	24	49	79	7	18	-4	11,9
Perú	68.395	3,6	1.196	1.734	10	30	60	70	10	19	2	2,2
Filipinas	86.429	4,2	910	1.016	14	32	54	73	10	17	0	5,0
Polonia	241.833	2,8	..	1.358	3	31	66	64	18	20	-2	1,9
Portugal	168.281	0,3	3.807	5.444	4	29	68	61	21	25	-7	3,6
Rumania	73.167	5,5	2.079	3.430	13	40	47	67	11	22	-1	23,7
Federación Rusa	582.395	6,1	..	2.204	5	34	61	51	19	21	9	15,8
Ruanda	1.845	5,1	179	222	42	22	36	84	13	21	-18	5,1
Arabia Saudita	250.557	3,4	7.270	13.964	5	55	40	30	23	19	28	3,9
Senegal	7.665	4,6	270	260	17	21	62	76	14	21	-11	1,9
Serbia y Montenegro	23.996	4,5	..	..	..	..	..	92	18	18	-29	29,6
Sierra Leona	1.075	15,8	..	..	53	30	17	83	13	20	-16	4,7
Singapur	106.818	2,8	25.523	32.980	0	35	65	41	11	18	30	0,5
República Eslovaca	41.092	4,6	..	..	3	29	68	56	20	26	-3	4,3
Eslovenia	32.182	3,2	..	30.243	3	36	61	54	20	27	-1	6,4
Sudáfrica	212.777	3,2	1.992	2.359	4	31	65	63	20	18	0	7,1
España	991.442	2,5	8.740	14.852	3	30	67	58	18	26	-2	4,3
Sri Lanka	20.055	3,8	696	737	17	25	58	76	8	25	-9	8,4
Sudán	19.559	6,0	308	613	39	18	43	71	12	20	-3	8,3
Suecia	346.404	2,0	20.416	30.469	2	28	70	49	28	16	7	1,7
Suiza	359.465	0,5	..	..	..	..	..	61	12	20	7	1,2
República Árabe Siria	23.133	3,1	2.065	2.799	24	28	47	60	10	23	7	3,2
Tayikistán	2.078	9,9	..	412	24	21	55	101	..a	9	-10	23,8
Tanzania	10.851	6,8	246	283	45	16	39	78	13	19	-10	5,9
Tailandia	163.491	5,3	493	588	10	44	46	57	11	27	5	2,1
Togo	2.061	2,6	356	404	41	23	36	86	10	18	-13	0,7
Túnez	28.185	4,3	2.144	2.438	13	28	60	65	14	25	-4	2,5
Turquía	301.950	4,2	1.749	1.764	12	27	61	65	13	26	-4	31,9
Turkmenistán	6.167	18,5	..	1.253	..	..	..	51	14	27	8	7,0
Uganda	6.833	5,8	187	230	32	21	47	76	16	22	-14	4,0
Ucrania	65.149	8,6	..	1.442	14	40	46	55	19	19	7	9,0
Reino Unido	2.140.898	2,2	21.655	25.609	1	27	72	66	21	16	-3	3,0
Estados Unidos	11.667.515	2,6	26.105	47.566	..	..	..	71	15	18	-4	1,9
Uruguay	13.138	-1,2	5.346	6.632	13	27	60	71	12	15	2	13,4
Uzbekistán	11.960	4,8	..	1.520	35	22	43	55	18	18	8	33,1
Venezuela. RB	109.322	-1,3	5.016	6.153	4	41	54	50	13	21	16	27,7
Vietnam	45.210	7,2	212	290	22	40	38	66	7	35	-8	5,1
Franja occidental y Gaza	3.454	-13,3	..	..	6	12	82	84	53	3	-39	10,9
Yemen. Rep. del	12.834	3,6	361	504	15	40	45	78	13	17	-8	8,0
Zambia	5.389	4,4	188	205	21	35	44	68	13	25	-6	20,8
Zimbabue	17.750	-7,0	260	277	17	24	59	72	17	8	2	87,9
<b>Todo el mundo</b>	<b>40.887.837 t</b>	<b>2,5 w</b>	<b>.. w</b>	<b>817w</b>	<b>.. w</b>	<b>.. w</b>	<b>.. w</b>	<b>62w</b>	<b>17w</b>	<b>21w</b>	<b>0 w</b>	
<b>De ingreso bajo</b>	<b>1.253.353</b>	<b>5,4</b>	<b>320</b>	<b>375</b>	<b>23</b>	<b>25</b>	<b>52</b>	<b>69</b>	<b>12</b>	<b>22</b>	<b>-3</b>	
<b>De ingreso mediano</b>	<b>6.930.704</b>	<b>4,4</b>	<b>..</b>	<b>699</b>	<b>10</b>	<b>34</b>	<b>56</b>	<b>58</b>	<b>13</b>	<b>27</b>	<b>2</b>	
De ingreso mediano bajo	3.941.575	5,7	413	567	12	37	51	55	13	31	1	
De ingreso mediano alto	2.988.438	2,7	..	2.664	7	30	64	62	14	21	3	
<b>De ingreso bajo y mediano</b>	<b>8.183.030</b>	<b>4,6</b>	<b>434</b>	<b>556</b>	<b>12</b>	<b>33</b>	<b>55</b>	<b>59</b>	<b>13</b>	<b>26</b>	<b>1</b>	
Asia oriental y el Pacífico	2.367.508	7,5	..	398	15	49	36	47	12	39	2	
Europa y Asia central	1.768.088	5,0	..	1.856	8	31	61	60	17	23	-1	
América Latina y el Caribe	2.018.715	1,5	2.174	2.837	7	23	70	65	12	20	4	
Medio oriente y África Sept.	600.256	4,5	..	..	14	39	47	62	12	26	-1	
Asia meridional	878.785	5,8	344	406	22	26	52	69	10	22	-3	
África subsahariana	543.990	3,9	312	326	13	28	58	65	18	19	0	
<b>De ingreso alto</b>	<b>32.715.777</b>	<b>2,0</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>63</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	

Nota: a, No se dispone de datos sobre el gasto final de consumo general del gobierno; estos datos se incluyen en el gasto de los hogares de consumo final, b, Los datos se refieren únicamente a Tanzania continental,

Cuadro 4. Comercio, ayuda y financiación

	Comercio de mercancías		Exportaciones de productos manufacturados % de las exportaciones totales de mercancías	Exportaciones de productos de alta tecnología % de las exportaciones de productos manufacturados	Balance en la cuenta corriente Millones de dólares	Flujos netos de capital privado Millones de dólares	Inversión extranjera directa Millones de dólares	Ayuda oficial para el desarrollo* Dólares per cápita	Deuda externa		Crédito interno otorgado por el sector bancario % del PIB	Migración neta en miles 1995-2000
	Export.	Import.							Total	Valor actual		
	Millones de dólares	Millones de dólares	de dólares	% del PNB	Millones de dólares	% del PNB	de dólares	% del PNB	de dólares	% del PNB		
	2004	2004	2003	2003	2004	2003	2003	2003	2003	2003	2004	
Albania	580	2.150	84	1	-407	176	178	108	1.482	21	45,7	-267
Algeria	31.713	18.199	2	2	..	593	634	7	23.386	40	24,8	-185
Angola	14.440	4.960	..	..	1.178	1.903	1.415	37	9.698	100	4,5	-120
Argentina	34.320	22.309	27	9	3.029	1.169	1.020	3	166.207	115	45,4	-100
Armenia	715	1.351	62	1	-167	115	121	81	1.127	29	6,6	-225
Australia	86.582	107.763	30	14	-39.542	..	7.032	..	..	..	110,0	510
Austria	115.657	115.072	78	13	988	..	7.276	..	..	..	122,7	45
Azerbaiyán	3.600	3.500	6	5	-2.021	3.235	3.285	36	1.680	23	11,2	-128
Bangladesh	8.150	12.100	89	0	132	86	102	10	18.778	25	40,7	-300
Bielorrusia	11.093	16.343	62	4	-1.043	127	172	3	2.692	18	21,2	14
Bélgica	308.854	287.236	80 b	8 b	..	..	125.060 b	..	..	..	112,2	99
Benín	600	770	8	2	-143	51	51	44	1.828	28 c	9,9	-29
Bolivia	2.092	1.772	17	8	36	295	167	105	5.684	37 c	52,2	-100
Bosnia y Herzegovina	1.784	5.890	..	..	-1.917	400	382	141	2.920	37	45,7	350
Brasil	96.474	65.904	52	12	11.669	13.432	10.144	2	235.431	54	80,9	-130
Bulgaria	9.888	14.378	66	4	-1.813	1.655	1.419	53	13.289	86	36,2	-50
Burkina Faso	380	1.150	17	2	-449	11	11	37	1.844	19 c	13,5	-121
Burundi	42	180	2	22	-100	8	0	31	1.310	150	36,6	-400
Cambodia	2.455	2.985	1	..	-125	87	87	38	3.139	71	8,7	100
Camerún	2.630	2.100	7	2	..	154	215	55	9.189	52 c	14,9	0
Canadá	321.967	275.799	61	14	25.870	..	6.273	..	..	..	96,8	733
República Centroafricana	115	145	37	0	..	4	4	13	1.328	155	16,4	11
Chad	1.820	780	..	..	..	837	837	29	1.499	45 c	7,7	99
Chile	32.000	24.823	16	3	1.390	3.844	2.982	5	43.231	67	70,2	60
China	593.369	561.423	91	27	45.875	59.455	53.505	1	193.567	15	166,9	-1.950
Hong Kong, China	265.870 d	273.010	93 d	13	16.039	..	13.624	1	..	..	149,3	300
Colombia	16.090	16.530	36	7	-1.110	-1.185	1.746	18	32.979	46	34,2	-200
Congo, Rep. Dem. del	1.600	1.940	10	..	..	187	158	101	11.170	149	1,3	-1.410
Congo, Rep. del	3.150	1.570	..	..	-3	201	201	19	5.516	368	11,8	42
Costa Rica	6.301	8.268	66	45	-967	842	577	7	5.424	36	42,5	128
Cosa de Marfil	5.500	3.650	20	8	-305	69	180	15	12.187	89	18,8	150
Croacia	8.022	16.583	72	12	-1.668	8.031	1.998	27	23.452	102	68,4	-150
República Checa	66.008	67.876	90	13	-5.661	5.342	2.514	26	34.630	48	45,7	52
Dinamarca	75.565	67.200	66	20	6.963	..	1.185	..	..	..	165,9	84
República Dominicana	5.660	7.660	34	1	867	1.112	310	8	6.291	33	36,2	-180
Ecuador	7.538	7.861	12	6	-455	2.143	1.555	14	16.864	82	20,1	-300
Egipto, Rep. Árabe de	7.682	12.831	31	0	3.743	-361	237	13	31.383	31	116,2	-500
El Salvador	3.295	6.269	57	5	-612	406	89	29	7.080	56	49,2	-38
Eritrea	20	670	..	..	-78	22	22	70	635	57	148,2	-9
Etiopía	650	3.300	11	0	-65	54	60	22	7.151	24 c	4,0	-77
Finlandia	61.144	51.043	84	24	7.810	..	3.436	..	..	..	69,5	20
Francia	451.034	464.090	81	19	-4.833	..	43.068	..	..	..	107,2	219
Georgia	649	1.847	31	24	-349	320	338	48	1.935	44	18,8	-350
Alemania	914.839	717.491	84	16	104.301	..	25.568	..	..	..	142,9	1.134
Ghana	2.830	3.910	16	3	352	-166	137	44	7.957	38 c	31,4	-51
Grecia	14.760	53.082	58	12	-11.225	..	717	..	..	..	105,1	300
Guatemala	2.792	7.420	40	7	-1.051	68	116	20	4.981	21	15,1	-390
Guinea	640	700	25	0	-245	79	79	30	3.457	59 c	15,5	-227
Haití	362	1.301	..	..	-13	8	8	24	1.308	29	31,7	-105
Honduras	1.560	3.890	21	0	-279	140	198	56	5.641	55	37,4	-20
Hungría	54.175	59.216	87	26	-8.819	5.149	2.506	25	45.785	70	59,6	100
India	72.530	95.156	77	5	6.853	10.651	4.269	1	113.467	19	59,9	-1.400
Indonesia	69.710	46.180	52	14	..	-3.685	-597	8	134.389	71	48,8	-900
Irán, Rep. Islámica de	42.450	32.700	8	2	..	1.151	120	2	11.601	8	9,7	-456
Irlanda	104.100	60.118	86	34	-748	..	26.599	..	..	..	118,4	89
Israel	36.874	43.425	93	18	504	..	3.880	66	..	..	82,8	276
Italia	346.060	349.049	87	8	-20.556	..	16.538	..	..	..	105,3	600
Jamaica	1.385	3.641	64	0	-761	513	721	1	5.584	86	31,3	-100
Japón	565.490	454.530	93	24	172.059	..	6.238	..	..	..	154,8	280
Jordania	3.970	7.892	69	2	-44	-161	376	233	8.337	82	94,1	35
Kasajstán	20.251	13.300	18	9	533	5.674	2.088	18	22.835	94	18,5	-1.320
Kenia	2.650	4.660	24	4	-847	195	82	15	6.766	43	40,8	-21
Corea, Rep. de	253.910	224.440	93	32	27.613	..	3.222	-10	..	..	100,8	-80
Kuwait	27.390	11.630	7	1	18.884	..	-67	2	..	..	106,0	347
Kirguistán	719	941	39	2	-95	-12	46	39	2.021	98	8,4	-27
Laos, Rep. Dem. Popular de	455	655	..	..	..	19	19	53	2.846	91	9,6	-7
Letonia	3.882	6.898	60	4	-1.673	570	300	49	8.803	92	54,5	-56
Líbano	1.749	9.338	68	2	-4.109	394	358	51	18.598	104	179,0	-30
Lituania	9.111	12.362	63	5	-1.590	-141	179	108	8.342	58	30,0	-109
Macedonia, FYR	1.637	2.856	72	1	-279	90	95	114	1.837	40	22,1	-5
Madagascar	990	1.260	38	0	-309	13	13	32	4.958	31 c	15,0	-3
Malawi	470	745	12	1	-185	23	23	45	3.134	109 c	23,2	-50
Malasia	126.497	105.176	77	58	13.381	2.207	2.473	4	49.074	56	134,3	390
Mali	1.140	1.200	40	8	-271	129	129	45	3.129	42 c	17,7	-284
Mauritania	365	400	21	..	..	218	214	85	2.360	73 c	-6,7	10

Nota: respecto de la posibilidad de comparación y la cobertura de los datos, véanse las Notas técnicas. Los números que aparecen en bastardilla corresponden a años distintos de los indicados.

(Continúa)



Cuadro 4. Comercio, ayuda y financiación (Continuación)

	Comercio de mercancías		Exportaciones de productos manufacturados % de las exportaciones totales de mercancías	Exportaciones de productos de alta tecnología % de las exportaciones de productos manufacturados	Balance en la cuenta corriente Millones de dólares	Flujos netos de capital privado Millones de dólares	Inversión extranjera directa Millones de dólares	Ayuda oficial para el desarrollo* Dólares per cápita	Deuda externa		Crédito interno otorgado por el sector bancario % del PIB	Migración neta en miles 1995-2000
	Export.	Import.							Total	Valor actual		
	Millones de dólares	Millones de dólares	2003	2003	2004	2003	2003	2003	2003	2003	2004	1995-2000
Moldavia	188.627	206.423	81	21	-7.798	9.541	10.783	1	140.004	25	34,9	-2.000
Mongolia	986	1.774	32	3	-132	84	58	28	1.901	95	32,0	-70
Marruecos	858	988	38	0	-105	131	132	100	1.472	97	36,8	-90
Mozambique	9.661	17.514	69	11	1.434	2.395	2.279	17	18.795	47	82,5	-300
Namibia	1.390	1.765	83	-51	6 3	13	337	55	4.930	38 c	5,9	75
Nepal	1.830	2.450	41	3	337	..	..	73	..	..	55,8	20
Países Bajos	756	1.877	..	..	171	14	15	19	3.253	3	..	-99
Nueva Zelanda	358.781	319.864	71	31	16.403	..	15.695	..	..	..	166,9	161
Nicaragua	20.358	23.186	29	10	-6.232	..	2.438	..	..	..	120,6	20
Niger	771	1.884	13	4	-780	230	201	152	6.915	40 c	88,4	-155
Nigeria	430	560	8	3	..	23	31	39	2.116	26 c	11,4	-6
Noruega	31.148	14.164	..	..	..	952	1.200	2	34.963	76	13,2	-95
Omán	82.018	48.203	21	19	34.445	..	2.055	..	..	..	11,1	67
Paquistán	14.236	7.865	14	2	1.446	-557	138	17	3.886	19	38,1	-40
Panamá	13.326	17.908	85	1	-808	132	534	7	36.345	41	40,1	-41
Papúa Nueva Guinea	950	3.466	11	1	-1.104	1.077	792	10	8.770	92	90,4	11
Paraguay	2.460	1.670	6	39	..	2	101	40	2.463	81	23,4	0
Perú	1.626	2.916	14	6	76	121	91	9	3.210	51	18,5	-25
Filipinas	12.467	9.880	22	2	-72	2.562	1.377	18	29.857	60	17,4	-350
Polonia	39.598	42.635	90	74	3.347	1.350	319	9	62.663	81	54,0	-900
Portugal	74.094	87.849	81	3	-3.585	7.118	4.123	31	95.219	48	34,6	-71
Rumania	34.983	53.776	86	9	-12.682	..	6.610	..	..	..	151,1	175
Federación Rusa	23.553	32.691	83	4	-3.311	3.880	1.844	28	21.280	46	15,3	-350
Ruanda	183.185	94.834	21	19	60.109	15.784	7.958	9	175.257	52	26,0	2.300
Arabia Saudita	80	250	10	25	-76	5	5	39	1.540	58 c	13,5	1.977
Senegal	119.550	42.954	10	0	51.488	..	-587	1	..	..	64,2	75
Serbia y Montenegro	1.530	2.680	34	9	-507	79	78	44	4.419	36 c	21,7	-100
Sierra Leona	3.408	11.194	..	..	-3.148	1.462	1.360	162	14.885 e	84	..	-100
Singapur	140	285	7	31	-85	3	3	56	1.612	100 c	30,3	-110
República Eslovaca	179.547 d	163.820	85 d	59	28.183	..	11.431	2	..	..	80,2	368
Eslovenia	27.660	29.448	88	4	-282	1.525	571	30	18.379	69	44,0	9
Sudáfrica	15.805	17.297	90	6	-275	..	337	33	..	..	55,7	8
España	45.929 f	55.200 f	58 f	5	-6.982	4.148	820	14	27.807	22	84,5	364
Sri Lanka	178.960	249.813	77	7	-49.225	..	25.513	..	..	..	138,7	676
Sudán	5.800	7.950	74	1	-131	236	229	35	10.238	50	44,6	-160
Suecia	3.777	4.075	3	7	-818	1.349	1.349	19	17.496	120	11,5	-207
Suiza	121.012	97.644	81	15	22.844	..	3.268	..	..	..	113,1	60
República Árabe Siria	118.384	111.468	93	22	50.568	..	17.547	..	..	..	175,2	80
Siria	6.435	5.320	11	1	752	146	150	9	21.566	113	30,1	-30
Tayikistán	915	1.375	..	..	-40	6	32	23	1.166	77	16,5	-345
Tanzania	1.440	2.535	18	2	-1.062	264	248	47	7.516	22 c.g	9,2	-206
Tailandia	97.701	95.384	75	30	7.281	1.155	1.949	-16	51.793	41	105,4	-88
Togo	720	930	58	1	-140	20	20	9	1.707	91	16,7	128
Túnez	9.685	12.738	81	4	-715	1.326	541	31	15.502	75	71,0	-20
Turquía	62.774	97.161	84	2	-15.451	2.849	1.562	2	145.662	81	0,0	135
Turkmenistán	3.870	3.320	..	..	444	..	100	6	..	0	..	..
Uganda	705	1.480	9	8	-250	202	194	38	4.553	33 c	1,0	-66
Ucrania	32.672	28.996	67	5	2.891	1.550	1.424	7	16.309	37	30,7	-700
Reino Unido	345.610	461.983	78	26	-46.879	..	..	20.696	..	..	157,9	574
Estados Unidos	819.026	1.526.380	80	31	-665.939	..	39.889	..	..	..	270,8	6.200
Uruguay	2.905	3.072	34	2	103	37	275	51	1.764	91	53,3	-16
Uzbekistán	4.238	3.310	..	..	1.134	79	70	8	5.006	46	..	-400
Venezuela, RB	31.360	17.300	13	4	14.575	3.539	2.520	3	34.851	43	10,8	40
Vietnam	26.229	3.029	50	2	-604	1.192	1.450	22	15.817	39	61,0	-200
Franja occidental y Gaza	..	..	..	..	..	..	..	289	..	..	..	11
Yemen, Rep. del	4.555	3.790	..	..	-296	-89	-89	13	5.377	40	5,2	50
Zambia	1.410	1.670	14	2	..	91	100	54	6.425	121	35,3	86
Zimbabue	1.250	2.990	38	3	..	-5	20	14	4.445	50	58,7	-125
<b>Todo el mundo</b>	<b>9.122.837 t</b>	<b>9.338.667 t</b>	<b>77 w</b>	<b>18 w</b>	<b>.. s</b>	<b>572.774 s</b>	<b>12 w</b>	<b>.. s</b>	<b>171,1 w</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>w.i</b>
<b>De ingreso bajo</b>	<b>215.695</b>	<b>251.818</b>	<b>60</b>	<b>4</b>	<b>..</b>	<b>18.208</b>	<b>13.283</b>	<b>14</b>	<b>414.454</b>	<b>..</b>	<b>47,1</b>	<b>-4.422</b>
<b>De ingreso mediano</b>	<b>2.244.720</b>	<b>2.138.024</b>	<b>64</b>	<b>20</b>	<b>..</b>	<b>181.237</b>	<b>138.493</b>	<b>9</b>	<b>2.139.684</b>	<b>..</b>	<b>76,4</b>	<b>-9.689</b>
De ingreso mediano bajo	1.223.079	1.170.291	68	22	..	103.824	90.627	8	1.053.736	..	104,4	-10.646
De ingreso mediano alto	1.021.641	967.734	61	19	..	77.412	47.867	10	1.085.948	..	40,7	957
<b>De ingreso bajo y mediano</b>	<b>2.460.424</b>	<b>2.389.837</b>	<b>64</b>	<b>19</b>	<b>..</b>	<b>199.444</b>	<b>151.776</b>	<b>14</b>	<b>2.554.138</b>	<b>..</b>	<b>72,1</b>	<b>-14.111</b>
Asia oriental y el Pacífico	964.989	895.174	81	33	..	62.049	59.612	4	525.535	..	140,7	-3.859
Europa y Asia central	615.333 j	626.097 j	57	12	..	67.110	35.614	22	675.998	..	27,2	-1.858
América Latina y el Caribe	458.500	437.379	57	14	..	41.087	36.533	12	779.632	..	49,7	-4.156
Medio oriente y África sept.	170.996	53.367	20	3	..	4.848	4.756	26	158.827	..	49,0	-1.396
Asia meridional	101.332	138.464	79	4	..	11.143	5.163	4	182.785	..	56,1	-2.401
África subsahariana	149.265	139.357	..	..	..	13.208	10.099	34	231.360	..	45,4	-439
<b>De ingreso alto</b>	<b>6.662.445</b>	<b>6.948.809</b>	<b>80</b>	<b>18</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>420.998</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>205,5</b>	<b>14.104</b>

Nota: a. Los totales regionales incluyen datos para economías no especificados en otro lugar. En los totales para el mundo y por grupo de ingresos se incluye la ayuda por país o región. b. Incluye a Luxemburgo. c. Los datos corresponden a un análisis de sostenibilidad realizado como parte de la iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados (PPME) d. Incluye reexportaciones. e. Los datos son estimaciones y son indicativos de los empréstitos realizados por la antigua República Socialista Federal de Yugoslavia que todavía no se han asignado a las repúblicas que la sucedieron. f. Los datos sobre exportaciones e importaciones se refieren únicamente a Sudáfrica. Los datos sobre participaciones de exportaciones de productos básicos se refieren a la Unión Aduanera Sudáfrica (Botsuana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia). g. El PNB se refiere únicamente a Tanzania continental. i. Aunque los totales mundiales se han calculado según la suma a cero de las Naciones Unidas, considerando que los totales que aparecen en el cuadro se refieren a las definiciones del Banco Mundial, los totales regionales y de grupo de ingreso no son iguales a cero. j. En los datos se incluye el comercio interno de los Estados del Báltico y de la Mancomunidad de Estados Independientes.

Cuadro 5. Indicadores clave de otras economías

	Población			Ingreso nacional bruto (INB) <sup>a</sup>		Ingreso nacional bruto (INB) <sup>b</sup>		Producto interno bruto per cápita % crecimiento 2004	Expectativa de vida al nacer		Tasa de alfabetismo de adultos % de mayores de 15 años 2002	Emisiones dióxido de carbono Toneladas métricas 2000
	En miles 2004	Crecimiento promedio anual porcentual 2000-4	Densidad de población por Km <sup>2</sup> 2004	Millones de dólares 2004	Dólares per cápita 2004	Millones de dólares 2004	Dólares per cápita 2004		Hombres años 2004	Mujeres años 2002		
Afganistán	..	..	..	5.543	..	..	..	..	..	..	..	..
Samoa Americana	57	..	285	..	.. d	..	..	..	..	..	..	..
Andorra	66	..	136	..	.. e	..	..	..	..	..	..	..
Antigua y Barbuda	80	2,5	182	800	10.000	829	10.360	2,3	73	78	..	4,9
Aruba	99	..	521	..	.. e	..	..	..	..	..	..	..
Bahamas	320	1,2	32	4.684	14.920	5.068	16.140	-0,6	66	74	..	5,9
Bahrein	725	2,0	1.022	8.834	12.410	12.860	18.070	4,7	71	76	88 f	29,1
Barbados	272	0,4	632	2.507	9.270	4.075	15.060	0,9	72	77	100	4,4
Belice	283	3,1	12	1.115	3.940	1.840	6.510	0,9	70	73	77 f	3,1
Bermuda	64	0,0	1.280	..	.. e	..	..	..	75	80	..	7,2
Bután	896	2,7	19	677	760	..	..	2,3	62	65	..	0,5
Botsuana	1.727	0,8	3	7.490	4.340	15.405	8.920	4,3	38	38	79	2,3
Brunei	361	1,7	69	..	.. e	..	..	..	74	79	93 f	14,2
Cabo Verde	481	2,5	119	852	1.770	2.720 g	5.650 g	2,9	66	72	76	0,3
Islas Caimán	44	..	745	..	.. e	..	..	..	..	..	..	..
Islas Anglonormandas	149	0,0	745	..	.. e	..	..	..	75	84	..	..
Comores	614	2,4	276	328	530	1.131 g	1.840 g	-0,5	60	63	56	0,1
Cuba	11.365	0,4	103	..	.. h	..	..	0,9	75	79	97	2,8
Chipre	776	0,6	84	13.633	17.580	17.320 g	22.330 g	2,9	76	81	97 f	8,5
Djibouti	716	1,8	31	739	1.030	1.624 g	2.270 g	1,6	43	43	..	0,6
Dominica	71	0,0	95	261	3.650	375	5.250	1,6	75	79	..	1,4
Guinea Ecuatorial	506	2,5	18	..	.. d	3.745	7.400	7,4	50	54	84 i	0,4
Estonia	1.345	-0,5	32	9.435	7.010	17.741	13.190	6,8	65	77	100 f	11,7
Islas Feroé	48	..	34	..	.. e	..	..	..	..	..	..	..
Fiji	848	1,1	46	2.281	2.690	4.893 g	5.770 g	2,2	68	71	..	0,9
Polinesia Francesa	246	1,1	67	..	.. e	..	..	..	71	77	..	2,3
Gabón	1.374	2,2	5	5.415	3.940	7.692	5.600	-0,2	52	54	..	2,8
La Gambia	1.449	2,5	145	414	290	2.753 g	1.900 g	6,2	52	55	..	0,2
Groenlandia	57	0,4	0	..	.. e	..	..	..	65	73	..	9,9
Granada	106	1,0	311	397	3.760	740	7.000	-3,8	70	76	..	2,1
Guam	164	1,5	298	..	.. e	..	..	..	76	80	..	26,3
Guinea-Bissau	1.533	2,9	55	250	160	1.058	690	1,3	44	47	..	0,2
Guayana	772	0,4	4	765	990	3.173 g	4.110 g	1,1	58	67	..	2,1
Islandia	290	0,8	125	11.199	38.620	9.384	32.360	4,8	78	82	..	7,7
Irak	25.261	2,1	58	..	.. h	..	..	..	62	64	..	3,3
Isla de Man	77	..	135	..	.. e	..	..	..	..	..	..	..
Kiribati	98	1,9	134	95	970	..	..	0,3	60	66	..	0,3
República Dem. de Corea	22.745	0,5	189	..	.. c	..	..	..	61	65	..	8,5
Lesotho	1.809	0,9	60	1.336	740	5.806	3.210	2,1	36	38	81 i	..
Liberia	3.449	2,4	171	391	110	..	..	-0,2	46	48	56	0,1
Libia	5.674	2,0	3	25.257	4.450	..	..	2,4	70	75	82	10,9
Liechtenstein	34	..	213	..	.. e	..	..	..	..	..	..	..
Luxemburgo	450	0,7	174	25.302	56.230	27.549	61.220	4,0	75	82	..	19,4
Macao, China	449	1,0	265	..	.. e	9.605 g	21.880 g	8,9	77	82	91 f	3,8
Maldivias	300	2,2	998	752	2.510	..	..	6,5	68	71	97	1,8
Malta	401	0,7	400	4.913	12.250	7.507	18.720	0,9	76	81	..	7,2
Islas Marshall	60	3,7	174	142	2.370	..	..	-3,6	..	..	..	..
Mauricio	1.234	1,0	16.842	5.730	4.640	14.655	11.870	3,2	69	76	84 f	2,4
Mayotte	172	..	460	..	.. d	..	..	..	..	..	..	..
Micronesia, Estados Federados de	127	1,8	181	252	1.990	..	..	-5,5	67	71	..	..
Mónaco	33	..	159	..	.. e	..	..	..	..	..	..	..
Myanmar	49.910	1,2	76	..	.. c	..	..	..	55	60	90 i	0,2
Islas Marianas, Grupo Norte	77	..	161	..	.. d	..	..	..	..	..	..	..
Antillas Neerlandesas	222	0,8	277	..	.. e	..	..	..	73	79	97	46,2
Nueva Caledonia	229	1,8	13	..	.. e	..	..	..	70	78	..	7,8
Palau	20	1,2	43	137	6.870	..	..	0,5	..	..	..	12,7
Puerto Rico	3.929	0,7	277	..	.. e	..	..	..	72	82	94	2,3
Qatar	637	2,1	58	..	.. e	..	..	..	75	75	89 i	69,6
Samoa	179	1,0	63	333	1.860	1.015 g	5.670 g	2,6	67	73	99	0,8
San Marino	28	..	463	653	.. e	..	..	..	..	..	..	..
Santo Tomé y Príncipe	161	2,0	167	60	370	..	..	2,4	63	69	..	0,6
Seychelles	85	1,1	188	685	8.090	1.320	15.590	-3,2	69	77	92 f	2,8
Islas Salomón	471	2,9	17	260	550	829 g	1.760 g	0,7	68	71	..	0,4
Somalia	9.938	3,3	16	..	.. c	..	..	..	46	49	..	..
Saint Kitts y Nevis	47	1,5	131	357	7.600	526	11.190	3,3	69	74	..	2,4
Santa Lucía	164	1,2	268	706	4.310	910	5.560	1,6	72	76	90 f	2,1
San Vicente y las Granadinas	108	-0,8	278	396	3.650	677	6.250	4,8	70	76	..	1,4
Surinam	443	1,0	3	997	2.250	..	..	3,5	68	73	88 i	5,0
Suazilandia	1.120	1,7	65	1.859	1.660	5.566	4.970	0,8	42	43	79 i	0,4
Timor-Leste	925	4,3	62	506	550	..	..	-3,5	60	64	..	..
Tonga	102	0,4	141	186	1.830	735 g	7.220 g	1,3	69	74	..	1,2
Trinidad y Tobago	1.323	0,7	258	11.360	8.580	14.795	11.180	5,3	70	74	98	20,5
Emiratos Árabes Unidos	4.284	6,9	51	..	.. e	78.834 g	21.000 g	-5,4	74	77	77	18,1
Vanuatu	215	2,2	18	287	1.340	600	2.790	0,7	67	70	74 f	0,4
Islas Vírgenes (EE.UU.)	113	1,0	333	..	.. e	..	..	..	77	80	..	121,2

Nota: respecto de la posibilidad de comparación y la cobertura de los datos, véanse las Notas técnicas. Los números que aparecen en bastardilla corresponden a años distintos de los indicados.

a. Se ha calculado con base en el método Atlas del Banco Mundial. b. PPA se refiere a la paridad del poder adquisitivo; véanse las Definiciones. c. Se estima de ingreso bajo (US\$825 o menos). d. Se estima de ingreso mediano alto (US\$3.256-US\$10.065). e. Se estima de ingreso alto (US\$10.066 o más). f. Estimación nacional con base en datos de censo. g. La estimación se basa en la regresión; otros datos se extrapolan de las estimaciones de referencia más recientes del Programa de Comparación Internacional. h. Se estima de ingreso mediano bajo (US\$826-US\$3.255). i. Las estimaciones nacionales se basan en datos de encuesta.

## Notas técnicas

En las notas técnicas se analizan las fuentes y los métodos empleados en la recopilación de los indicadores incluidos en la presente edición de los Indicadores Seleccionados del Desarrollo Mundial. En las notas se ha seguido el orden de aparición de los indicadores en el cuadro respectivo. Los lectores observarán que la terminología que se utiliza en los Indicadores Seleccionados del Desarrollo Mundial se ajusta al Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de 1993. Por ejemplo, el *ingreso nacional bruto* reemplaza en el SCN de 1993 al *producto nacional bruto*.

### Fuentes de los datos

Los datos que se publican en los Indicadores Seleccionados del Desarrollo Mundial se han tomado de *Indicadores sobre el Desarrollo Mundial 2005*. No obstante, cuando ha sido posible, se han incorporado las correcciones que se han señalado a partir del cierre de la presente edición. Además, en el cuadro se han incluido las estimaciones de la población y del ingreso nacional bruto (INB) per cápita del año 2004, de reciente publicación.

El Banco Mundial recurre a diversas fuentes para obtener los datos estadísticos que publica en *Indicadores sobre el Desarrollo Mundial*. La institución recibe directamente los datos sobre la deuda externa de los países miembros en desarrollo a través del Sistema de Notificación de la Deuda. Los demás datos se obtienen fundamentalmente de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de los informes que los países suministran al Banco Mundial. También se utilizan estimaciones del personal del Banco a fin de que los datos estén más actualizados y sean más concordantes. Las estimaciones relativas a las cuentas nacionales de la mayoría de los países se obtienen de los gobiernos de los países miembros a través de las misiones económicas del Banco Mundial. En algunos casos, el personal de la institución las ajusta a fin de que guarden armonía con las definiciones y los conceptos internacionales. La mayoría de los datos sociales de fuentes nacionales se han tomado de archivos administrativos ordinarios, de encuestas especiales o de censos periódicos.

Véase *Indicadores sobre el Desarrollo Mundial 2005*, del Banco Mundial, donde se publican notas detalladas sobre los datos

### Coherencia y confiabilidad de los datos

A pesar de que se han desplegado grandes esfuerzos para uniformar los datos, no se puede garantizar que éstos sean comparables por completo y los indicadores se deben interpretar con cautela. Hay muchos factores que influyen en la disponibilidad, la posibilidad de comparación y la confiabilidad de los datos: los sistemas estadísticos de muchos países en desarrollo todavía adolecen de deficiencias, y presentan grandes variaciones los métodos estadísticos, la cobertura, los procedimientos y las definiciones. Además, las comparaciones entre distintos países y períodos de tiempo plantean complejos problemas técnicos y conceptuales que no pueden resolverse de manera inequívoca. Es posible que la cobertura de los datos no sea completa para aquellas economías que experimentan problemas (como los derivados de conflictos) que afectan la recopilación y la presentación de los datos. Por tal motivo, si bien los datos se han tomado de las fuentes que se consideran más autorizadas, deberían interpretarse únicamente como reveladores de tendencias y de las principales diferencias existentes entre las economías, más que como mediciones cuantitativas exactas de esas diferencias. Las discrepancias de los datos que se presentan en distintas ediciones son el reflejo de actualizaciones de los países así como de revisiones de las series históricas

cas y cambios en la metodología. Por tanto, se recomienda a los lectores no comparar series de datos entre ediciones o entre ediciones diferentes de las publicaciones del Banco Mundial. En el CD-ROM de *Indicadores sobre el Desarrollo Mundial 2005* se presentan series cronológicas de datos que sí son concordantes.

### Relaciones y tasas de crecimiento

Para facilitar la consulta, por lo general en los cuadros se presentan las relaciones y tasas de crecimiento, y no los valores simples en que éstas se basan. Los valores en su formato original se pueden ver en el CD-ROM de *Indicadores sobre el Desarrollo Mundial 2005*. Las tasas de crecimiento se han calculado utilizando el método de regresión de los mínimos cuadrados, a menos que se indique lo contrario (véase la sección sobre *Métodos estadísticos* que aparece más adelante). Como en este método se tienen en cuenta todas las observaciones disponibles en un período, las tasas de crecimiento resultantes reflejan tendencias generales en las que no influyen de manera indebida valores extraordinarios. A fin de excluir los efectos de la inflación, se utilizan indicadores económicos en precios constantes para el cálculo de las tasas de crecimiento. Los datos que aparecen en bastardilla se refieren a un año o período distinto del indicado en el encabezamiento de la columna, hasta dos años antes o después en el caso de los indicadores económicos, y hasta tres años en el de los indicadores sociales, que suelen compilarse con menor regularidad y cambiar con menor intensidad en períodos cortos.

### Series de precios constantes

El crecimiento de una economía se mide por el incremento del valor agregado que producen las personas y las empresas que operan en ella. En consecuencia, para medir el crecimiento real se requieren estimaciones del PIB y sus componentes valorados en precios constantes. El Banco Mundial recopila series de datos sobre las cuentas nacionales en precios constantes expresados en unidades de la moneda nacional y registrados en el año base original correspondiente al país. Para obtener series comparables de datos en precios constantes, el Banco reajusta el PIB y el valor agregado por origen industrial en relación con un año de referencia común, en la actualidad el año 2000. Este proceso provoca una discrepancia entre el PIB reajustado y la suma de los componentes reajustados. Dado que la distribución de esta discrepancia produciría distorsiones en la tasa de crecimiento, la discrepancia se ha dejado sin distribuir.

### Medidas de resumen

Las medidas de resumen correspondientes a regiones y grupos de ingreso, que aparecen al final de la mayoría de los cuadros, se han calculado mediante un simple proceso de adición en los casos en que se expresan en niveles. Por lo general, las relaciones y las tasas de crecimiento globales se han calculado como promedios ponderados. Las medidas de resumen correspondientes a los indicadores sociales se ponderan según la población o subgrupos de población, salvo en el caso de la mortalidad infantil, en que se ponderan según el número de nacimientos. Véanse más detalles en las notas sobre indicadores específicos.

En el caso de las medidas de resumen que abarcan muchos años, el cálculo se basa en un grupo uniforme de economías de manera que la composición del conjunto no produzca cambios en el tiempo. Se compilan medidas de grupo sólo si los datos disponibles para un año dado representan por lo menos dos tercios de la totalidad del grupo, de acuerdo

con la definición adoptada para 2000, el año de referencia. Siempre que se observe este criterio, se supone que las economías respecto de las cuales no se dispone de datos, han tenido un comportamiento semejante al de las que proporcionan estimaciones. Los lectores deben recordar que las medidas de resumen son estimaciones de números totales representativos de cada rubro y que no es posible hacer deducciones significativas acerca de la actuación de los países tomando como punto de partida los indicadores correspondientes al grupo pertinente. Además, es posible que el proceso de cálculo tenga como resultado discrepancias entre subgrupos y totales generales.

### *Cuadro 1. Indicadores clave del desarrollo*

La **Población** se basa en la definición de facto de este concepto, el cual cuenta a todos los residentes, sin tener en cuenta su situación jurídica o su ciudadanía. Sin embargo, a los refugiados que no están radicados de manera permanente en el país que los asila, por lo general se les considera parte de la población de su país de origen.

La **Tasa promedio anual de crecimiento de la población** es la tasa exponencial de cambio para el período (véase la sección sobre métodos estadísticos que aparece más adelante).

La **Densidad de población** es la población a mediados de año dividida por la superficie terrestre. La superficie terrestre es la superficie total de un país, con exclusión de las zonas situadas bajo cuerpos de agua interiores y vías navegables costeras. La densidad se calcula utilizando los datos sobre superficie terrestre más recientes.

El **Ingreso nacional bruto** (INB anteriormente, el producto nacional bruto o PNB), el indicador más general del ingreso nacional, mide el valor total agregado proveniente de fuentes internas y externas que se atribuyen a los residentes. El INB comprende el producto interno bruto (PIB) más las entradas netas de ingreso primario provenientes de fuentes extranjeras. Los datos se convierten de moneda nacional a dólares corrientes de Estados Unidos utilizando el método del Atlas del Banco Mundial. Ello implica utilizar un promedio de tres años de tasas de cambio con el fin de atenuar los efectos de las fluctuaciones transitorias del tipo de cambio. Para un análisis del método del Atlas, véase la sección sobre métodos estadísticos.

El **INB per cápita** es el INB dividido por la población a mediados del año. Se convierte a dólares corrientes de Estados Unidos utilizando el método del Atlas. El Banco Mundial emplea el INB per cápita en dólares de los Estados Unidos para clasificar a los países con fines analíticos y determinar su elegibilidad para obtener empréstitos.

El **Ingreso nacional bruto según la PPA**, el cual es el INB convertido a dólares internacionales empleando los factores de conversión de la paridad del poder adquisitivo (PPA), se incluye considerando que las tasas nominales de cambio no siempre indican diferencias internacionales en los precios relativos. A la tasa de la PPA, un dólar internacional tiene el mismo poder adquisitivo por encima del INB que el que tiene el dólar de Estados Unidos sobre el INB estadounidense. Los tipos de cambio de la PPA permiten hacer una comparación uniforme de los niveles reales de precios entre países, justo como los índices tradicionales de precios permiten comparar los valores reales en el tiempo. Los factores de conversión basados en la PPA que se utilizan en el presente Informe se derivan de encuestas de precios llevadas a cabo por el Programa de Comparación Internacional en 118 países. Para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los datos se han obtenido a partir de la ronda más reciente de encuestas, concluida en 1999. El resto se han obtenido, o bien de la encuesta de 1996 o de datos de la ronda de 1993 o anteriores, y se han

extrapolado a la referencia de 1996. Las estimaciones para países que no se incluyen en las encuestas, se derivan de modelos estadísticos, utilizando los datos disponibles.

El **INB per cápita según la PPA** es el INB dividido por la población a mediados del año.

El **Crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita** se basa en el PIB medido en precios constantes. Al crecimiento del PIB se le considera una medida amplia del crecimiento de una economía. El PIB en precios constantes se puede calcular determinando la cantidad total de bienes y servicios que se producen en un período dado, valorizándolos según un conjunto convenido de precios correspondientes al año de base y restando el costo de los insumos intermedios, también expresados en precios constantes. Para mayores detalles sobre la tasa de crecimiento de los mínimos cuadrados, véase la sección sobre métodos estadísticos.

La **expectativa de vida al nacer** es el número de años que viviría un recién nacido si los patrones prevalecientes de mortalidad en el momento de su nacimiento permanecieran constantes durante toda su vida.

La **tasa de alfabetismo de adultos** es el porcentaje de personas mayores de quince años capaces de leer y escribir, con discernimiento, una corta exposición sobre su vida cotidiana.

Las **Emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>)** miden aquellas emisiones que emanan de la quema de combustibles fósiles y de la fabricación de cemento. Estas emisiones incluyen el dióxido de carbono que se produce durante el consumo de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos y de la llamarada del gas.

El Centro de Análisis de Información sobre el Dióxido de Carbono (CDIAC), auspiciado por el Departamento de Energía de los Estados Unidos, calcula las emisiones antropogénicas anuales de CO<sub>2</sub>. Estos cálculos se derivan de datos sobre el consumo de combustibles fósiles, con base en el Conjunto de Datos sobre Energía que mantiene el UNSD y en datos sobre la producción mundial de cemento, a partir del Conjunto de Datos sobre Producción de Cemento, que mantiene la Oficina Estadounidense de Minas. El CDIAC recalcula cada año la serie cronológica completa desde 1950 hasta el presente, agregando sus hallazgos más recientes y las últimas correcciones a su base de datos. Las estimaciones excluyen los combustibles que se suministran a barcos y aeronaves de transporte internacional debido a la dificultad de distribuir estos combustibles entre los países que se benefician de ese transporte.

### *Cuadro 2. Objetivos de Desarrollo del Milenio: erradicar la pobreza y mejorar la vida de las personas*

La **Proporción de la población por debajo de US 1 al día (PPA\$)** es el porcentaje de la población que vive con menos de US\$1,08 al día a precios internacionales de 1993. Véase la nota técnica para el Cuadro A1 para mayor información sobre datos sobre la pobreza.

La **Preponderancia de la desnutrición infantil** es el porcentaje de niños menores de cinco años cuyo peso respecto de su edad es menor que menos dos desviaciones estándar del promedio para la población de referencia internacional, con edades entre 0 y 59 meses. La población de referencia, que adoptó en 1983 la Organización Mundial de la Salud, se basa en niños estadounidenses, quienes se supone están bien alimentados. Las estimaciones de la desnutrición infantil provienen de datos de encuestas nacionales. La proporción de niños de peso más bajo que el normal es el indicador de desnutrición más común. Tener un peso más bajo que el normal, así sea ligeramente, aumenta el riesgo de muerte e inhibe el desarrollo cognitivo de los niños. Además perpetúa

el problema de una generación a otra, ya que las mujeres desnutridas tienen mayor probabilidad de tener bebés con un peso al nacimiento más bajo del normal.

La **Tasa de terminación de la educación primaria** es el porcentaje de estudiantes que logran terminar el último año de la escuela primaria. Se calcula tomando el número total de estudiantes en el último grado de la escuela primaria, menos el número de estudiantes repitentes en ese grado, dividido por el número total de niños con edad oficial para graduarse. La tasa de terminación de la escuela primaria refleja el ciclo primario según lo define la Clasificación Internacional Estándar de la Educación (ISCED), que fluctúa desde tres a cuatro años de educación primaria (en un número muy pequeño de países) hasta cinco o seis años (en casi todos los países) y siete (en un número pequeño de países). Dado que los planes de estudio y los estándares de terminación de la escuela primaria varían de un país a otro, una tasa elevada de terminación de la escuela primaria no significa necesariamente niveles elevados de aprendizaje estudiantil.

La **Relación de paridad de género en la escuela primaria y en la secundaria** es la relación de la tasa bruta de matrícula de mujeres en la escuela primaria y en la secundaria a la tasa bruta de matrícula de hombres. Eliminar en la educación las disparidades de género ayudaría a mejorar la situación y las capacidades de las mujeres. Este indicador es una medida imperfecta de la capacidad relativa de acceso de las niñas a la educación. Con 2005 como el año objetivo, se trata del primero de los objetivos que no logra cumplirse. Las autoridades nacionales de educación reportan los datos sobre matrícula escolar al Instituto de Estadísticas de la UNESCO. La educación primaria provee a los niños competencias básicas en lectura, escritura y matemáticas, junto con la comprensión elemental de asignaturas como historia, geografía, ciencias naturales, ciencias sociales, arte y música. La educación secundaria completa la oferta de educación primaria que comenzó en el primer nivel y busca sentar las bases de un aprendizaje y un desarrollo humano permanentes, ofreciendo una educación más orientada a la asignatura o a la competencia, valiéndose para ello de docentes más especializados.

La **Tasa de mortalidad de menores de cinco años** es la probabilidad de que un bebé recién nacido muera antes de cumplir cinco años de edad si está sujeto a las tasas actuales de mortalidad específicas a edad. La probabilidad se expresa como una tasa por 1.000 niños. Las principales fuentes de la tasa de mortalidad son los sistemas vitales de registro y estimaciones directas o indirectas, a partir de encuestas de muestreo o censos. Para producir estimaciones ajustadas de las tasas de mortalidad de menores de cinco años que utilicen con transparencia toda la información disponible, tanto la UNICEF como el Banco Mundial han adoptado una metodología que encaja una línea de regresión con la relación entre la tasa de mortalidad y sus fechas de referencia, con base en mínimos cuadrados ponderados.

La **preponderancia del VIH** es el porcentaje de personas con edades entre 15 y 49 años contagiadas con el VIH. Las tasas de preponderancia del VIH en adultos reflejan la tasa de contagio del VIH en la población de cada país. Sin embargo, pueden resultar muy engañosas tasas bajas de preponderancia del virus. Con frecuencia, esas tasas bajas ocultan una epidemia grave que, en un comienzo, se concentra en determinados lugares o entre grupos específicos de población y amenaza con propagarse a la población más amplia. En muchas partes del mundo en desarrollo, la mayoría de nuevos contagios ocurren en los adultos jóvenes, siendo las mujeres jóvenes particularmente vulnerables. Las estimaciones sobre preponderancia del VIH se basan en extrapolaciones a partir de datos recolectados por medio de encuestas y de la vigilancia de grupos pequeños no representativos.

La **Tasa de mortalidad materna** es el número de mujeres que mueren durante el embarazo y en el momento del parto por causas relacionadas con el embarazo, por cada 100.000 nacimientos vivos. Los datos que se presentan en este cuadro se han recolectado durante varios años y se han ajustado a una base común de 1995. Los valores son estimaciones modeladas con base en un ejercicio realizado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En el ejercicio, se calculó la mortalidad materna con un modelo de regresión empleando información sobre fertilidad, encargados de atender el nacimiento y preponderancia del VIH. No se puede suponer que lo anterior provea una estimación exacta de la mortalidad materna en ninguno de los países que aparece en el cuadro.

Los **Nacimientos atendidos por personal calificado de salud** son el porcentaje de partos atendidos por personal calificado para brindar la supervisión, el cuidado y la ayuda necesarios a las mujeres durante su embarazo, trabajo de parto y período de posparto, para atender nacimientos sin ayuda adicional y cuidar de los recién nacidos. La proporción de nacimientos atendidos por personal calificado de salud es un indicador de la capacidad de un sistema de salud para brindar atención adecuada a una mujer embarazada. Un adecuado cuidado prenatal y posnatal mejora la salud materna y reduce la mortalidad materna y la infantil. Pero es posible que los datos no indiquen este tipo de mejoras porque, por lo general, los sistemas de información en salud son débiles, no se reportan en su totalidad todas las muertes materiales y resulta difícil medir las tasas de mortalidad materna.

### Cuadro 3. Actividad económica

El **Producto interno bruto** es el valor bruto agregado, a precios de compradores, por parte de todos los productores residentes en la economía, más todos los impuestos y menos todos los subsidios que no se incluyen en el valor de los productos. Se calcula sin deducir la depreciación de bienes fabricados o sin deducir el agotamiento o la degradación de los recursos naturales. El valor agregado es la producción neta de una industria después de sumar todos los productos y de restar los insumos intermedios. La Clasificación Internacional Industrial Estándar (ISIC) 3ª revisión, determina el origen industrial del valor agregado. Habitualmente, el Banco Mundial emplea el dólar de Estados Unidos y aplica la tasa promedio de cambio oficial que señala el Fondo Monetario Internacional para el año indicado. Se aplica un factor alternativo de conversión en caso de que se considere que la tasa oficial de cambio se desvíe por un margen demasiado grande de la tasa aplicada realmente a las transacciones en divisas extranjeras y productos comercializados.

La **Tasa de crecimiento anual promedio del producto interno bruto** se calcula en moneda local a partir de datos del PIB en precios constantes.

La **Productividad Agrícola** es la relación de valor agrícola agregado, medida en dólares constantes de 2000 al número de trabajadores en la agricultura.

El **Valor agregado** es la producción neta de una industria después de sumar todos los productos y restar todos los insumos intermedios. La Clasificación Internacional Industrial Estándar (ISIC) 3ª determina el origen industrial del valor agregado.

El **valor agregado de la agricultura** corresponde a las secciones 1 a 5 de la ISIC e incluye silvicultura y pesca.

El **Valor agregado de la industria** comprende minería, manufactura, construcción, electricidad, agua y gas (divisiones 10 a 45 de la ISIC).

El **Valor agregado de los servicios** corresponde a las divisiones 50 a 99 de la ISIC.

El **Gasto final de consumo de los hogares** (consumo privado en ediciones anteriores) es el valor de mercado de todos los bienes y servicios, incluyendo productos no perecederos (como automóviles, lavadoras y computadores personales), que compran los hogares. Excluye las compras de vivienda, pero incluye la renta imputada por viviendas ocupadas por sus propietarios. También incluye pagos y honorarios a gobiernos para obtener permisos y licencias. En este caso, el gasto de los hogares en consumo incluye los gastos de instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares, aun cuando el país lo haya reportado por separado. En la práctica, el gasto de los hogares en consumo puede incluir cualquier discrepancia estadística en el uso de recursos con respecto al suministro de recursos.

El **Gasto final de consumo del gobierno** (consumo general del gobierno en ediciones anteriores) incluye todos los gastos ordinarios del gobierno en compra de bienes y servicios (incluyendo la remuneración de los empleados). Incluye así mismo la mayoría de los gastos en defensa y seguridad nacionales, pero excluye el gasto militar del gobierno que es parte de la formación del capital del Estado.

La **formación de capital bruto** (en ediciones anteriores: inversión interna bruta) consta de desembolsos sobre adiciones a los activos fijos de la economía más cambios netos en el nivel de inventarios y de valores. Los activos fijos comprenden mejoras de terrenos (cercas, zanjas, drenajes, etcétera); compra de fábricas, maquinaria y equipo; y la construcción de edificios, vías, ferrovías y similares, incluidos edificios comerciales e industriales, oficinas, escuelas, hospitales y viviendas privadas. Los inventarios son existencias de bienes en poder de las empresas, para responder a fluctuaciones temporales o inesperadas de la producción o las ventas, y los "trabajos en curso". Según el sistema de cuentas nacionales (SNA) de 1993, las adquisiciones netas de valores también se considera como formación de capital.

La **Balanza externa de bienes y servicios** son las exportaciones de bienes y servicios menos las importaciones de bienes y servicios. El comercio en bienes y servicios comprende todas las transacciones entre residentes de un país y el resto del mundo que impliquen un cambio de propiedad de mercancía en general, bienes enviados para procesamiento y reparaciones, oro no monetario y servicios.

El **Deflactor implícito del PIB** refleja cambios de precios para todas las categorías de demanda final, como consumo del gobierno, formación de capital y comercio internacional, así como el componente principal: el consumo privado final. Se calcula como la relación de PIB en precios corrientes a PIB en precios constantes. El deflactor del PIB también se puede calcular de manera explícita como un índice de precios de Paasche, en el que lo que se pondera son las cantidades de producción del período actual.

Para la gran mayoría de los países en desarrollo, misiones visitantes y residentes del Banco Mundial recopilan los indicadores de cuentas nacionales de organismos de estadísticas y bancos centrales nacionales. Los datos para economías de altos ingresos provienen de los archivos de datos de la OCDE.

#### **Cuadro 4. Comercio, ayuda y financiación**

Las **Exportaciones de mercancías** presentan el valor FOB (franco a bordo) de bienes suministrados al resto del mundo, valorados en dólares de Estados Unidos.

Las **Importaciones de mercancías** presentan el valor CIF (costo de los bienes, incluidos seguros y fletes) de los bienes comprados al resto del mundo y valorados en dólares de Estados Unidos. Los datos

sobre comercio de mercancías provienen del informe anual de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las **Exportaciones de manufacturas** comprenden los productos básicos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (SITC) secciones 5<sup>a</sup> (químicos), 6<sup>a</sup> (manufacturas básicas), 7<sup>a</sup> (maquinaria y equipo de transporte) y 8<sup>a</sup> (diversos bienes manufacturados), con exclusión de la división 68.

Las **exportaciones de alta tecnología** son productos con alto contenido de I&D. Incluyen productos de alta tecnología, como productos de tecnología aeroespacial, computacional, farmacéutica, instrumentos científicos y maquinaria eléctrica.

La **Balanza en cuenta corriente** es la suma de las exportaciones netas de bienes y servicios, el ingreso neto y las transferencias corrientes netas.

Los **Flujos netos de capital privado** son los flujos de deuda privada y los flujos no generadores de deuda. Los flujos de deuda privada incluyen el crédito bancario comercial, los bonos y otros créditos privados. Los flujos privados no generadores de deuda son la inversión extranjera directa y la inversión de capital de cartera.

La **Inversión extranjera directa** son los flujos netos de inversión para la adquisición de intereses duraderos (10% o más de acciones con derecho a voto) en la gestión de una empresa que opere en una economía distinta a la del inversionista. Es la suma de capital social, reinversión de las utilidades, otros pagos a largo plazo y capital a corto plazo, como aparece en la balanza de pagos. Los datos sobre la balanza en cuenta corriente, flujos de capital privado e inversión extranjera directa se han tomado del Anuario de Estadísticas de la Balanza de Pagos y de Estadísticas financieras internacionales, del FMI.

La **Asistencia oficial para el desarrollo o ayuda oficial** de los países de ingreso alto miembros de la OCDE es la fuente principal de financiación oficial externa para los países en desarrollo; pero también países donantes importantes que no son miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la OCDE desembolsan ayuda oficial para el desarrollo. CAD tiene tres criterios para la AOD: el sector oficial se encarga de su gestión; la ayuda fomenta el desarrollo económico o el bienestar como su principal objetivo; y se otorga según términos muy favorables, con un componente de subvención de por lo menos 25% de los préstamos.

La ayuda oficial para el desarrollo comprende subvenciones y préstamos, neto de reembolsos, que corresponde a la definición de AOD del CAD y se otorgan a países y territorios incluidos en la parte I de la lista de receptores de ayuda del CAD: la ayuda oficial comprende subvenciones y préstamos del tipo AOD, netos de desembolsos, a países y territorios incluidos en la parte II de la lista de receptores de ayuda del CAD. Las subvenciones bilaterales son transferencias en dinero o en especie para las cuales no se exige reembolso. Los préstamos bilaterales son préstamos otorgados por gobiernos u organismos oficiales, que contienen un componente de subvención de por lo menos 25% y para los cuales se exige el reembolso en monedas convertibles o en especie.

La **Deuda externa total** es la deuda contraída con no residentes, reembolsable en divisa extranjera, bienes o servicios. Es la suma de deuda pública, garantizada por el Estado y la deuda privada a largo plazo no garantizada, el uso de créditos del FMI y la deuda a corto plazo. La deuda a corto plazo incluye toda la deuda con un vencimiento original a un año o menos e intereses de mora sobre la deuda a largo plazo.

El **Valor actual de la deuda** es la suma de la deuda externa a corto plazo más la suma descontada de los pagos totales por servicio de la deuda externa pública, garantizada por el Estado y la deuda externa

privada a largo plazo no garantizada durante la vigencia de los préstamos existentes.

Las principales fuentes de información sobre la deuda externa son los informes que rinden al Banco Mundial a través del Sistema de Informe de Deudores, los países miembros que han recibido préstamos del Banco. De los archivos del Banco Mundial y del FMI se ha obtenido información adicional. Anualmente se publican cuadros de resumen de la deuda externa de los países en desarrollo en *Global Development Finance*, del Banco Mundial.

La **Migración neta** es el número total de personas que migran durante el período, es decir, el número de inmigrantes menos el número de emigrantes, incluyendo tanto ciudadanos de un país como no ciudadanos. Los datos que aparecen en el cuadro son estimaciones de cinco años. Los datos se han extraído de *World Population Prospects: The 2004 Revision*, publicado por la División de Población de las Naciones Unidas.

El **Crédito interno suministrado por el sector bancario** comprende todos los créditos otorgados a los distintos sectores y se expresa en cifras brutas, salvo el crédito concedido al gobierno central, el cual se expresa en cifras netas. En el sector bancario se incluyen las autoridades monetarias, los bancos de depósito de dinero y otras instituciones bancarias para las cuales existen datos (entre ellas instituciones que, aunque no aceptan depósitos transferibles, sí contraen obligaciones como depósitos a término y ahorros). Entre los ejemplos de otras instituciones bancarias están las instituciones de ahorro y crédito hipotecario y las asociaciones de crédito y de vivienda. Los datos se han obtenido de las *Estadísticas Financieras Internacionales* del FMI.

### Métodos estadísticos

En esta sección se describe la forma de calcular la tasa de crecimiento según el método de los mínimos cuadrados, la tasa de crecimiento exponencial (puntos extremos), así como la metodología del Atlas del Banco Mundial para calcular el factor de conversión utilizado al estimar el INB y el INB per cápita en dólares de Estados Unidos.

*Tasa de crecimiento según el método de los mínimos cuadrados.* Las tasas de crecimiento según el método de los mínimos cuadrados se utilizan cuandoquiera se cuenta con una serie cronológica suficientemente larga para hacer cálculos confiables. No se ha calculado la tasa de crecimiento en los casos en que faltaba más de la mitad de las observaciones de un período.

La tasa de crecimiento de mínimos cuadrados  $r$  se calcula ajustando una línea de tendencia de regresión lineal a los valores logarítmicos anuales de la variable en el período pertinente. La ecuación de regresión adopta la forma siguiente:

$$\ln X_t = a + bt,$$

Que equivale a la transformación logarítmica de la ecuación de la tasa de crecimiento compuesta,

$$X_t = X_0(1 + r)^t.$$

En esta ecuación,  $X$  es la variable,  $t$  es el tiempo y  $a = \log X_0$  y  $b = \ln(1 + r)$  son los parámetros que se deben calcular. Si  $b^*$  es el cálculo de mínimos cuadrados de  $b$ , la tasa promedio de crecimiento anual,  $r$ , se obtiene como  $[\exp(b^*) - 1]$  y se multiplica por 100 para expresarla como un porcentaje.

La tasa de crecimiento calculada es una tasa media que representa las observaciones disponibles durante todo el período. No coincide necesariamente con la tasa de crecimiento real entre dos períodos dados.

Tasa de crecimiento exponencial

En el caso de determinados datos demográficos, en especial la fuerza laboral y la población, la tasa de crecimiento entre dos puntos en el tiempo se ha calculado aplicando la ecuación

$$r = \ln(p_n/p_1)/n,$$

donde  $p_n$  y  $p_1$  son la última y la primera observaciones del período, respectivamente,  $n$  es el número de años comprendidos en el período y  $\ln$  es el operador del logaritmo natural. Esta tasa de crecimiento se basa en un modelo de crecimiento exponencial continuo entre dos puntos en el tiempo. No tiene en cuenta los valores intermedios de la serie. Obsérvese también que la tasa de crecimiento exponencial no corresponde a la tasa de variación anual medida en un intervalo de un año, que se obtiene con la ecuación

$$(p_n - p_{n-1})/p_{n-1}.$$

### Método del Atlas del Banco Mundial

Para calcular el INB y el INB per cápita en dólares de Estados Unidos para ciertos fines operativos, el Banco Mundial utiliza el factor de conversión del Atlas. El propósito de dicho factor es atenuar el impacto de las fluctuaciones cambiarias en la comparación de los ingresos nacionales entre países. El factor de conversión del Atlas para un año dado es el promedio del tipo de cambio efectivo de un país (u otro factor de conversión) de ese año y los tipos de cambio de los dos años precedentes, ajustados para tener en cuenta las diferencias en las tasas de inflación en ese país y la de Japón, Reino Unido, Estados Unidos y la zona del euro. La tasa de inflación de un país se mide por el cambio en su deflactor de INB. La tasa de inflación para Japón, Reino Unido, Estados Unidos y la zona del euro, que representan la inflación internacional, se mide por el cambio en el deflactor DEG (Derechos Especiales de Giro o DEGs, son la unidad de cuenta del FMI). El deflactor DEG se calcula como promedio ponderado de los deflactores PIB de estos países en términos de DEG: las ponderaciones son las cantidades de la moneda de cada país que corresponden a una unidad de DEG. Las ponderaciones varían en el tiempo debido a que cambian, tanto la composición de DEG como los tipos de cambio relativos para cada divisa. El deflactor DEG se calcula primero en términos de DEG y luego se convierte a dólares de Estados Unidos aplicando el factor de conversión de DEG dólares utilizado en el Atlas. Luego, el factor de conversión del Atlas se aplica al PNB de un país. El INB resultante en dólares de Estados Unidos se divide por la población a mediados del año para obtener el INB per cápita.

En los casos en que se considera que los tipos de cambio oficiales no son confiables o representativos del tipo de cambio efectivo durante un período, en la fórmula del Atlas se ha empleado una estimación alternativa del tipo de cambio (véase más adelante).

Las siguientes fórmulas describen el cálculo del factor de conversión del Atlas para el año  $t$ :

$$e_t^* = \frac{1}{3} \left[ e_{t-2} \left( \frac{P_t}{P_{t-2}} / \frac{P_t^{\$}}{P_{t-2}^{\$}} \right) + e_{t-1} \left( \frac{P_t}{P_{t-1}} / \frac{P_t^{\$}}{P_{t-1}^{\$}} \right) + e_t \right]$$

y el cálculo del INB per cápita en dólares de Estados Unidos para el año  $t$ :

$$Y_t^* = (Y_t / N_t) / e_t^*$$

donde  $e_t^*$  es el factor de conversión del Atlas (moneda nacional con respecto al dólar de Estados Unidos) para el año  $t$ ,  $e_t$  es el tipo de cambio promedio anual (moneda nacional con respecto al dólar de Estados Unidos) para el año  $t$ ,  $p_t$  es el deflactor PIB para el año  $t$ ,  $p_t$  es el deflactor DEG en términos de dólares de los Estados Unidos para el año  $t$ ,  $Y_t$  \$ es el INB per cápita según el Atlas en dólares de Estados Unidos en el año  $t$ ,  $Y_t$  es el INB corriente (moneda nacional) para el año  $t$ , y  $N_t$  es la población a mediados del año para el año  $t$ .

### Otros factores de conversión

El Banco Mundial evalúa de manera sistemática lo apropiado de los tipos de cambio oficiales como factores de conversión. Cuando se considera que el tipo de cambio oficial difiere por un margen demasiado grande del tipo que efectivamente se utiliza en las transacciones internas de moneda y productos comercializados extranjeros, se emplea un factor de conversión distinto. Lo anterior es válido únicamente para un número reducido de países, como aparece en el cuadro de documentación de datos primarios en los *World Development Indicators 2005*. Otros factores de conversión se utilizan en la metodología del Atlas y en otras partes de los Indicadores seleccionados del desarrollo mundial, como factores de conversión de un solo año.

### Cuadro 5. Indicadores clave para otras economías

La **Población** se basa en la definición de facto de este concepto, el cual cuenta a todos los residentes, sin tener en cuenta su situación jurídica o su ciudadanía. Sin embargo, a los refugiados que no están radicados de manera permanente en el país que los asila, por lo general se les considera parte de la población de su país de origen.

**Tasa promedio anual de crecimiento de la población** es la tasa exponencial de cambio para el período (véase la sección sobre métodos estadísticos que aparece más adelante).

**Densidad de población** es la población a mediados de año dividida por la superficie terrestre. La superficie terrestre es la superficie total de un país, con exclusión de las zonas situadas bajo cuerpos de agua interiores y vías navegables costeras. La densidad se calcula utilizando los datos sobre superficie terrestre más recientes.

El **Ingreso nacional bruto** (INB anteriormente, el producto nacional bruto o PNB), el indicador más general del ingreso nacional, mide el valor total agregado proveniente de fuentes internas y externas que se atribuyen a los residentes. El INB comprende el producto interno bruto (PIB) más las entradas netas de ingreso primario provenientes de fuentes extranjeras. Los datos se convierten de moneda nacional a dólares corrientes de Estados Unidos utilizando el método del Atlas del Banco Mundial. Ello implica utilizar un promedio de tres años de tipos de cambio con el fin de atenuar los efectos de las fluctuaciones transitorias del tipo de cambio. Para un análisis del método del Atlas, véase la sección sobre métodos estadísticos.

El **INB per cápita** es el INB dividido por la población a mediados del año. Se convierte a dólares corrientes de los Estados Unidos utilizando el método del Atlas. El Banco Mundial emplea el INB per cápita en dólares de Estados Unidos para clasificar a los países con fines analíticos y determinar su elegibilidad para obtener empréstitos.

El **Ingreso nacional bruto según la PPA**, el cual es el INB convertido a dólares internacionales empleando los factores de conversión de la paridad del poder adquisitivo (PPA), se incluye considerando que las tasas nominales de cambio no siempre indican diferencias internacionales en los precios relativos. A la tasa de la PPA, un dólar internacional tiene el mismo poder adquisitivo por encima del INB que el que tiene el dólar de Estados Unidos sobre el INB estadounidense. Los tipos de cambio de la PPA permiten hacer una comparación uniforme de los niveles reales de precios entre países, justo como los índices tradicionales de precios permiten comparar los valores reales en el tiempo. Los factores de conversión basados en la PPA que se utilizan en el presente Informe se derivan de encuestas de precios llevadas a cabo por el Programa de Comparación Internacional en 118 países. Para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los datos se han obtenido a partir de la ronda más reciente de encuestas, concluida en 1999. El resto se han obtenido, o bien de la encuesta de 1996 o de datos de la ronda de 1993 o anteriores, y se han extrapolado a la referencia de 1996. Las estimaciones para países que no se incluyen en las encuestas, se derivan de modelos estadísticos, utilizando los datos disponibles.

El **INB per cápita según la PPA** es el INB dividido por la población a mediados del año.

El **Crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita** se basa en el PIB medido en precios constantes. Al crecimiento del PIB se le considera una medida amplia del crecimiento de una economía. El PIB en precios constantes se puede calcular determinando la cantidad total de bienes y servicios que se producen en un período dado, valorizándolos según un conjunto convenido de precios correspondientes al año de base y restando el costo de los insumos intermedios, también expresados en precios constantes. Para mayores detalles sobre la tasa de crecimiento de los mínimos cuadrados, véase la sección sobre métodos estadísticos.

La **expectativa de vida al nacer** es el número de años que viviría un recién nacido si los patrones prevalecientes de mortalidad en el momento de su nacimiento permanecieran constantes durante toda su vida.

La **tasa de alfabetismo de adultos** es el porcentaje de personas mayores de quince años capaces de leer y escribir, con discernimiento, una corta exposición sobre su vida cotidiana.

Las **Emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>)** miden aquellas emisiones que emanan de la quema de combustibles fósiles y de la fabricación de cemento. Estas emisiones incluyen el dióxido de carbono que se produce durante el consumo de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos y de la llamarada del gas.

El Centro de Análisis de Información sobre el Dióxido de Carbono (CDIAC), auspiciado por el Departamento de Energía de Estados Unidos, calcula las emisiones antropogénicas anuales de CO<sub>2</sub>. Estos cálculos se derivan de datos sobre el consumo de combustibles fósiles, con base en el Conjunto de Datos sobre Energía que mantiene el UNSD y en datos sobre la producción mundial de cemento, a partir del Conjunto de Datos sobre Producción de Cemento, que mantiene la Oficina Estadounidense de Minas. El CDIAC recalcula cada año la serie cronológica completa desde 1950 hasta el presente, agregando sus hallazgos más recientes y las últimas correcciones a su base de datos. Las estimaciones excluyen los combustibles que se suministran a barcos y aeronaves de transporte internacional debido a la dificultad de distribuir estos combustibles entre los países que se benefician de ese transporte.



Desigualdades en ingresos, salud y resultados educativos han sido por largo tiempo un hecho evidente en muchos países en desarrollo. Cuando la desigualdad de oportunidades es la causante de tales desigualdades en los resultados, hay motivos de preocupación, tanto intrínsecos como instrumentales. Debido a que las desigualdades de oportunidad suelen ir acompañadas de profundas diferencias en influencia, poder y estatus social –ya sea en el plano de personas o de grupos– tienen la tendencia a persistir. Y puesto que ello conlleva el uso ineficiente de los recursos e instituciones menos efectivas, la desigualdad es adversa para el desarrollo a largo plazo. En consecuencia, la acción pública tiene un papel legítimo que cumplir en la promoción de la justicia y la búsqueda de equidad, siempre que dicha acción reconozca la primacía de las libertades individuales y del papel de los mercados en la asignación de recursos.

El *Informe sobre el desarrollo mundial 2006* presenta evidencias de la desigualdad de oportunidades dentro y entre países, e ilustra los mecanismos a través de los cuales esa desigualdad obstaculiza el desarrollo. Aboga porque la equidad se tenga en cuenta de manera explícita al determinar las prioridades de desarrollo: la acción pública debe proponerse expandir las oportunidades de aquellos que, en ausencia de mediaciones de las políticas, son los que tienen menos recursos, poder y capacidades. En el ámbito interno, plantea por qué se justifica invertir en la gente, expandir el acceso a la justicia, la tierra y la infraestructura, y promover la justicia en los mercados. En el ámbito internacional, contempla el funcionamiento de los mercados globales y las reglas que los rigen, así como la oferta complementaria de auxilios para ayudar a la gente y a los países pobres a forjarse dotaciones mayores. Partiendo de los 60 años de experiencia del Banco Mundial en materia de desarrollo, el *Informe sobre el desarrollo mundial 2006* es una lectura esencial para entender cómo una mayor equidad puede reducir la pobreza, elevar el crecimiento económico, adelantar el desarrollo y ofrecer mayores oportunidades a los grupos más pobres de nuestras sociedades.



BANCO MUNDIAL

ISBN 958-97746-5-2



Mayol Ediciones

ISBN 84-8476-267-X



Mundi-Prensa