

La TRAMPA de la desigualdad

Por qué la equidad debe ser un componente esencial de la política de desarrollo

Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton



UNA NIÑA proveniente de una familia numerosa y de una casta inferior de un barrio bajo de Dhaka tendrá oportunidades muy distintas a las de un niño de un barrio rico con padres pudientes e instruidos. La vida seguramente ofrecerá menos oportunidades y opciones a un huérfano enfermo de SIDA de Zimbabwe rural que a su compatriota de Harare con padres sanos y cultos. Más allá de las fronteras nacionales, las diferencias son incluso mayores: las oportunidades en la vida del niño promedio de Suiza, Estados Unidos, o Japón nacido en el mismo instante que otro de una zona rural pobre de Sudáfrica, serán incomparablemente superiores.

Estas tremendas desigualdades son intrínsecamente inaceptables, y en casi toda cultura, religión y tradición filosófica hay argumentos y creencias que consagran el valor de la igualdad por sí misma. Pero eso no es todo. Haciéndonos eco del

Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo, del Banco Mundial, diremos que hay abundantes pruebas de que la igualdad es decisiva para la prosperidad del conjunto de la sociedad en el largo plazo.

Esta óptica no se centra en la desigualdad de los resultados (tales como el ingreso), sino en la equidad como igualdad de oportunidades. Las expectativas en la vida de una persona no deberían estar influenciadas por las circunstancias que escapan a su control, tales como la nacionalidad, el sexo, la raza y el origen familiar. En cambio, los logros bien pueden diferir por el esfuerzo, el talento y la suerte. Este enfoque se basa en la tónica filosófica de las décadas recientes, especialmente en la labor de John Rawls, Ronald Dworkin, Amartya Sen y John Roemer. Pero

también se reconoce que las sociedades pueden optar por amparar a sus miembros más necesitados (que viven debajo de cierto umbral de privación absoluta) aun manteniendo el principio de igualdad de oportunidades. Por ello se incluye la prevención de la pobreza absoluta como principio básico de la equidad.

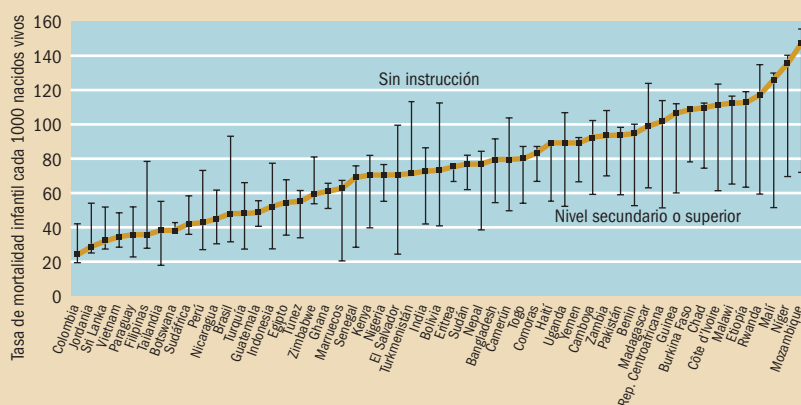
Persisten inequidades inmensas

Las oportunidades se forjan antes del nacimiento de cada individuo. La situación de sus padres, el país donde viven y su grado de riqueza inciden mucho en las oportunidades que tendrá una persona en cuanto a esperanza de vida, educación, acceso a servicios y perspectivas económicas. El gráfico 1 muestra que las tasas de mortalidad infantil varían notablemente tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales. En El Salvador, por ejemplo, la probabilidad de superar el año de vida entre los hijos de madres con escolaridad es cuatro veces mayor que la de los hijos de madres analfabetas.

Gráfico 1

La supervivencia depende de las circunstancias

La mortalidad infantil varía según el país y, dentro de cada país, según el nivel educativo de la madre.



Fuente: *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, con datos tomados de las Encuestas demográficas de salud.

Nota: Cada línea vertical corresponde a un país. El extremo superior de la línea indica la mortalidad infantil entre los niños cuyas madres no recibieron ningún tipo de instrucción, y el extremo inferior, la de los niños cuyas madres completaron el nivel secundario. La línea atraviesa el promedio de la mortalidad del país, ponderado según la proporción de instrucción que hayan recibido las madres dentro de la población.



Una vivienda de cartón en un basurero municipal de Honduras.

Además, las inequidades persisten durante la niñez. Considérese la disparidad de resultados en las pruebas escolares de niños ecuatorianos de tres a cinco años de edad, en grupos de población definidos según la educación de los padres, la región de residencia y la riqueza. El gráfico 2 muestra que los del cuartil de hogares más ricos, o con madres con más de 12 años de escolaridad, experimentan un desarrollo cognitivo acorde con las normas internacionales (normalizado en 100 para todos los grupos etarios). Los niños de hogares pobres o menos instruidos aprenden más lentamente, en detrimento de las oportuni-

dades futuras. Con el tiempo, estas diferencias latentes a menudo repercuten con más fuerza en el sistema educativo, el acceso al trabajo y a los servicios.

Las enormes inequidades entre países se nutren de las restricciones del comercio internacional y la migración que son, sin lugar a dudas, las mayores distorsiones de los mercados mundiales. No obstante, en las últimas cuatro décadas algunos indicadores han mostrado una convergencia promisorio, en particular la esperanza de vida, con excepción de los países africanos azotados por el VIH/SIDA a partir de los años noventa. En cambio, la desigualdad en las perspectivas económicas (representadas mediante los ingresos) de la gente a nivel mundial se fue acentuando profundamente en el largo plazo hasta los años ochenta, esencialmente por la disparidad en las tasas de crecimiento de los países (véase el gráfico 3). Desde entonces, si bien la brecha ha disminuido un poco, principalmente a raíz del acelerado crecimiento de China e India, sigue aumentando en los países más pobres que crecen a un ritmo más lento.

La inequidad frena el desarrollo

La desigualdad de oportunidades se reproduce de una generación a otra a través de mecanismos económicos, socioculturales y políticos, que conducen a las así llamadas *trampas de desigualdad*. Aun en Estados Unidos, la “tierra de la oportunidad”, un estudio reciente detectó una elasticidad-ingreso intergeneracional de 0,6 (Mazumder, 2005). Esto implica que una familia con la mitad del ingreso nacional medio probablemente tarde cinco generaciones en llegar al promedio.

Los mismos procesos que reproducen las desigualdades pueden también perjudicar la eficiencia y el desarrollo global. Esto se desprende del análisis microeconómico de las modalidades de interacción entre las imperfecciones del mercado y las desigualdades, y de las interacciones documentadas entre las desigualdades políticas y la formación de las instituciones. Considérense los siguientes ejemplos.

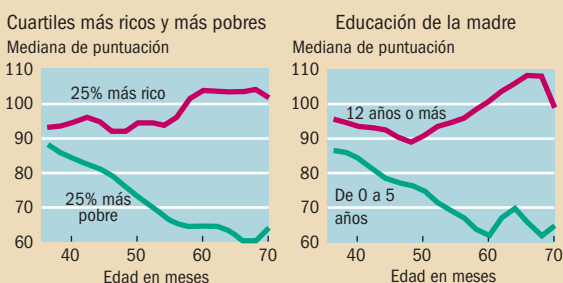
Fallas del mercado, desigualdades e ineficiencia de la inversión. En un mundo con mercados perfectos, las decisiones de inversión tienen escasa relación con el ingreso, la riqueza, o la posición social de quien toma decisiones. Pero los mercados no son perfectos por diversas razones, principalmente económicas aunque también políticas. Por ejemplo, en Ghana la tierra normalmente se distribuye según la costumbre, y por ello la seguridad del derecho de propiedad a menudo depende de la estructura local del poder. Será menos probable que los agricultores barbechen sus tierras (inversión productiva a largo plazo) si no ocupan una posición de poder en la jerarquía aldeana o en su linaje, por temor a una redistribución de dichas tierras (Goldstein y Udry, 2002). Como las mujeres raramente ocupan puestos de poder, sus tierras no descansan con la frecuencia o el tiempo necesarios y son mucho menos productivas que las de los hombres. El consiguiente deterioro de la tierra perjudica a toda la sociedad.

Otro ejemplo se da en la región de sabana boscosa al sur de Ghana, donde muchos granjeros practican el cultivo intercalado de yuca y maíz. En los últimos años, el cultivo de piña para la exportación a Europa ha creado nuevas oportunidades. Las encuestas realizadas a fines de los años noventa revelaron que la rentabilidad de la producción de piña es 1.200% superior a la del cultivo intercalado tradicional. No obstante, apenas en 190 de las 1.070 parcelas estudiadas se cultivaba la piña. Al

Gráfico 2

Las oportunidades vienen determinadas a una edad temprana

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



Fuente: Christina Paxson y Norbert Schady, 2005, "Cognitive Development Among Young Children in Ecuador" (Washington: Banco Mundial).

Nota: En los gráficos se representan los valores medianos de las puntuaciones en una prueba de reconocimiento de vocabulario (que es una medida de reconocimiento de vocabulario en español, con valores uniformados en relación con la norma internacional) frente a la edad del niño en meses. Las medianas determinadas por el mes de edad exacto se suavizaron haciendo una regresión estimativa en abanico de la mediana de puntuación respecto de la edad (expresada en meses), con un ancho de banda igual a 3.

preguntársele a los granjeros por qué no cultivaban piña, la respuesta casi unánime fue: “No tengo el dinero”. Los autores concluyeron que los costos fijos que aparea el cambio de cultivo, así como la ausencia de un mercado crediticio de buen funcionamiento, les impide hacer una inversión muy rentable. Por ello, los niveles de producción e ingreso en estas áreas son inferiores a su potencial (Goldstein y Udry, 1999).

En el norte rural de India, un reciente estudio experimental permite deducir que la casta puede afectar el desempeño personal, incluso en los aspectos más básicos (véase el gráfico 4). En el primer experimento, grupos integrados por estudiantes de secundaria de castas altas y bajas debían resolver laberintos, pagándoseles según la cantidad de laberintos resueltos. En un juego, no se brindó información personal sobre los participantes. En un segundo juego, se anunció el nombre, el pueblo y la casta de cada participante. En el tercero se formaron grupos de seis, separados por casta, y se anunció el nombre, pueblo y casta de cada participante.

Cuando no se anunció la casta, el desempeño fue parejo. A medida que la casta fue cobrando notoriedad, el desempeño medio de los estudiantes de las castas inferiores empeoró bastante, independientemente de que el sistema de pago fuera unitario (1 rupia por laberinto resuelto) o por torneo (el ganador que resolvía más laberintos recibía 6 rupias por laberinto resuelto; el resto nada). Cuando se anunció la casta, los niños de castas más bajas resolvieron, en promedio, 25% menos laberintos que cuando la casta no era anunciada. Si bien no se sabe lo que estaban pensando los niños, posiblemente una combinación de pérdida de confianza en sí mismos y la expectativa de prejuicio en el trato expliquen el resultado. Si en el ámbito laboral se produjeran disminuciones de productividad similares, la pérdida a nivel particular y social sería no menos importante. Esto podría inducir a una subinversión peor aun en la educación de las castas más bajas ante la expectativa de una rentabilidad inferior.

Las desigualdades políticas y la formación de las instituciones. Esta categoría de observaciones atañe a la relación entre la desigualdad política y el desarrollo de las instituciones de gobierno. Un punto de partida es la correlación entre los indicadores de la calidad de las instituciones y el nivel de los ingresos. Si bien persiste el debate econométrico, una rama importante de la bibliografía reciente sostiene que existe una considerable relación causal entre las instituciones formadas históricamente y los niveles de ingreso contemporáneos.

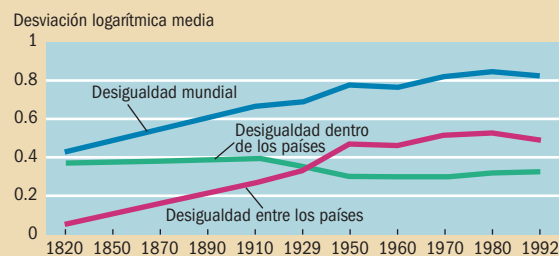
¿Qué hay detrás de esto? Según el análisis histórico, la desigualdad influye sobre las instituciones. En particular, las desigualdades políticas extremas pueden dar origen a instituciones que sirven para extraer y concentrar rentas para las elites, y no son muy eficaces para proteger los derechos de propiedad de todos; brindar educación a todos los estratos, controlar los riesgos y desarrollar la infraestructura económica; o fomentar estructuras financieras e industriales amplias y competitivas.

Considérese, por ejemplo, un estudio de las instituciones ancestrales y la evolución del desarrollo a largo plazo de las colonias europeas en toda América (Engerman y Sokoloff, 2002). Los autores concluyeron que la abundancia de mano de obra no calificada en las colonias sudamericanas (americanos nativos o esclavos africanos importados), combinada con la tecnología minera y la siembra de grandes plantaciones brindaban una base económica a las sociedades jerárquicas y extractivas, donde la propiedad de la tierra y el poder político estaban muy con-

Gráfico 3

Gran desigualdad mundial de ingresos

Las desigualdades mundiales entre las personas se están acentuando debido a las diferencias entre los países.



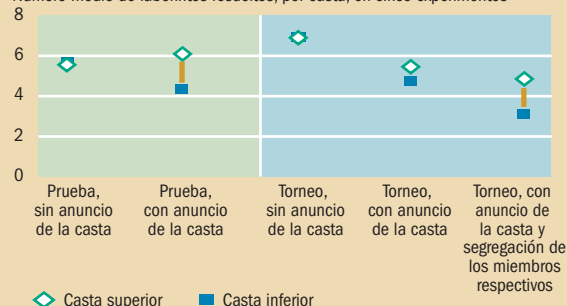
Fuente: Informe sobre el desarrollo mundial 2006.

Gráfico 4

Costo por casta

En India, el desempeño de los niños es diferente cuando se anuncia a qué casta pertenecen.

Número medio de laberintos resueltos, por casta, en cinco experimentos



Fuente: Karla Hoff y Priyanka Pandey, 2004, "Belief Systems and Durable Inequalities: An Experimental Investigation of Indian Caste" (Washington: Banco Mundial).

Nota: Una línea vertical indica diferencias estadísticamente significativas entre castas.

centrados. En cambio, en América del Norte, los colonos ingleses trataron de imponer estructuras oligárquicas e instituciones económicas extractivas pero no lo lograron: faltaban tanto los recursos naturales como la mano de obra subordinada.

Creación de un campo de juego neutral

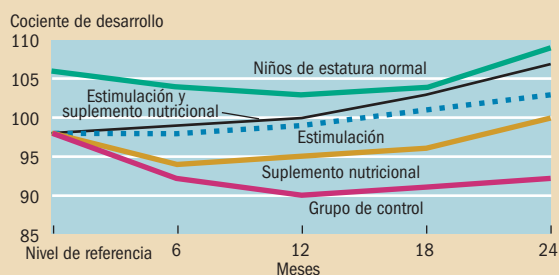
¿Qué pueden hacer las autoridades por una mayor equidad? En el ámbito interno, deben invertir en la gente; ampliar el acceso a la justicia, la tierra y la infraestructura, y promover la justicia en los mercados. A nivel internacional, deben centrarse en el funcionamiento de los mercados mundiales y sus reglas. Los gobiernos deben procurar invertir el orden habitual de las cosas y partir de los más pobres y excluidos. También deben reconocer que las libertades individuales son las metas finales del proceso de desarrollo, y los incentivos personales son los principales motores del crecimiento y la prosperidad. Se debe buscar la equidad *propugnando* el buen funcionamiento de mercados competitivos sanos, y no lo contrario.

Ampliar las oportunidades. Respecto al potencial humano, las oportunidades se ampliarían con conjuntos de medidas para

Gráfico 5

Eliminación de las diferencias de desarrollo

Las intervenciones tempranas ayudaron a los niños jamaíquinos desnutridos a desarrollarse como los demás.



Fuentes: Sally Grantham-McGregor, Christine Powell, Susan Walker y J.H. Himes, 1991, "Nutritional Supplementation, Psychological Stimulation, and Mental Development of Stunted Children: The Jamaican Study", *The Lancet* 338, págs. 1-5.

Nota: El cociente de desarrollo es un índice de los progresos en cuatro indicadores comportamentales y cognoscitivos: locomoción (actividades que necesitan grandes músculos, correr y saltar), coordinación entre la mano y el ojo, habla y audición, y funcionamiento (reconocimiento de formas, construcción con bloques y patrones de bloques). El número de meses se refiere al tiempo transcurrido después de entrar en el programa (por lo general, a los nueve meses de edad).

los sectores sociales: educación básica de buena calidad para todos, medicina preventiva y gestión de riesgos para atender asuntos relacionados con shocks climáticos, la salud y los ingresos de los trabajadores. Respecto a los mercados, se deben cuidar los caminos rurales para brindar acceso al mercado, dar seguridad a la tenencia de los campesinos y moradores de barrios bajos y microcrédito. A nivel político, la prioridad deberá ser el "empoderamiento", es decir, acceso a la justicia, rendición de cuentas de los proveedores de servicios básicos y democracia a nivel local.

En varios países abundan los ejemplos de intervención en el desarrollo de la niñez en sus primeros años. En un experimento controlado realizado en Jamaica, se compararon niños de estatura normal con niños de crecimiento frenado (una medida de la desnutrición a largo plazo). Tras 18 meses de participación en el programa, los niños de crecimiento frenado que recibieron tratamiento nutricional y de comportamiento lograron superar el déficit de desarrollo, cosa que no ocurrió con los niños que no participaron en el programa (véase el gráfico 5).

Reducir los privilegios. Esto es importante no solo porque a menudo los privilegios son el anverso político de la limitación de oportunidades para los grupos de ingresos bajos y medianos, sino también por la asociación entre los privilegios y las estructuras de protección y rentistas que socavan el crecimiento. Los privilegios se manifiestan en diversos ámbitos de la actividad pública. En los sectores sociales, muchos países mantienen subsidios regresivos para la educación universitaria, las jubilaciones y los servicios de salud. En el ámbito económico, los sectores industriales protegidos, los sistemas financieros concentrados y (a menudo) las privatizaciones acaparadas por los grupos económicos dominantes son ejemplos que destacan la necesidad de "salvar al capitalismo de los capitalistas", como lo expresaron Raghuram Rajan y Luigi Zingales (2003); y en los sistemas políticos nacionales, los gobiernos locales y los sistemas jurídicos, la influencia de la riqueza y el poder es con excesiva frecuencia tanto injusta como ineficiente por sus consecuencias.

Un estudio reciente sobre América Latina halló una estrecha relación entre la desigualdad de influencia y de riqueza (De Ferranti, *et al.*, 2004). El crédito a prestatarios relacionados con los bancos puede causar un rápido crecimiento del crédito con activos de baja calidad, aumentando la vulnerabilidad financiera; y el desenlace puede ser muy injusto. Quienes poseen activos financieros cuantiosos a menudo retiran su dinero antes del colapso, e incluso engrosan su capital si se desploman los tipos de cambio y los precios de los activos (como ocurrió en Argentina); y las operaciones de rescate benefician a los protagonistas financieros privilegiados del sistema financiero, especialmente los particulares y las empresas con más influencia. Esto se solventa elevando los impuestos (normalmente en forma proporcional) o sacrificando gastos (a menudo *marginamente* progresivos, con mayor perjuicio para los grupos más pobres). En términos de política económica, esto significa construir sistemas financieros más competitivos, abiertos y responsables, y sistemas institucionalizados de seguros menos vulnerables a la presión discrecional de los más influyentes, como pólizas de seguro de depósito limitadas explícitamente a pequeños depositantes y sistemas de seguro de empleo, apoyadas por políticas fiscales anticíclicas.

* * * * *

En resumidas cuentas, la equidad es de suma importancia para el desarrollo, ya sea por razones intrínsecas o como resultado de un análisis concienzudo del proceso de desarrollo. De hecho, la equidad, definida como la igualdad de oportunidades y la prevención de la pobreza absoluta, es parte esencial de las estrategias de desarrollo necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015. Las autoridades deben hallar ahora la forma de asignar prioridad a la equidad en los programas de desarrollo y en la formulación de políticas económicas. ■

Francisco Ferreira y Michael Walton (actualmente en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard) dirigieron conjuntamente el Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo. El equipo estuvo integrado por Abhijit Banerjee, Peter Lanjouw, Tamar-Manuelyan-Atinc, Marta Menéndez, Berk Özler, Giovanna Prennushi, Vijayendra Rao, Jim Robinson y Michael Woolcock.

Referencias:

- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton, 2004, *Inequality in Latin America: Breaking with History?* (Washington: Banco Mundial).
- Engerman, Stanley, y Kenneth Sokoloff, 2002, "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies", *Economía: Journal of Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 3 (cuarto trimestre), págs. 41-109.
- Goldstein, Markus, y Christopher Udry, 2002, *Gender, Land Rights and Agriculture in Ghana* (New Haven, Connecticut: Universidad de Yale).
- , 1999, *Agricultural Innovation and Resource Management in Ghana* (New Haven, Connecticut: Universidad de Yale).
- Mazumder, Bhashkar, 2005, "The Apple Falls Even Closer to the Tree Than We Thought", capítulo 2 de S. Bowles, H. Gintis y M. Groves, *compiladores, Unequal Chances: Family Background and Economic Success* (Princeton: Princeton University Press).
- Rajan, Raghuram 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).