

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

X UNCTAD

Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS Y DESARROLLO



Distr.
GENERAL

TD(X)/RT.1/1
26 de noviembre de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

X UNCTAD

Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI

Bangkok, 12 de febrero de 2000

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS Y DESARROLLO*

Trabajo preparado por
Frances Stewart
Universidad de Oxford (Reino Unido)

* Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las de la autora y no reflejan necesariamente las de la secretaría de la UNCTAD.

Resumen operativo

La distribución de los ingresos reviste suma importancia para el desarrollo, ya que influye en la cohesión de la sociedad, determina tanto la magnitud de la pobreza con cualquier nivel dado de ingresos medios per cápita como los efectos del crecimiento sobre la reducción de la pobreza, e incluso afecta la salud de las personas. En el presente trabajo se examinan los nexos que hay entre la distribución de los ingresos y el crecimiento económico. En él se constata que la hipótesis de Kuznets de que esa distribución empeora cuando aumentan los niveles de ingresos no está en absoluto corroborada plenamente por los datos disponibles, al tiempo que las tasas de aumento de los ingresos no están sistemáticamente ligadas a los cambios en su distribución. Sin embargo, se están acumulando pruebas de que una distribución más equitativa de los ingresos incrementa el crecimiento económico. Se han ofrecido explicaciones, tanto políticas como económicas, de este hecho. Las conclusiones indican que una distribución más equitativa de la renta es deseable tanto por las razones de equidad como para promover el crecimiento.

Se examinan después las estrategias para fomentar un crecimiento más igualitario, dándose ejemplos al respecto. Empero, y aunque esas estrategias parecen ser, a la vez, viables y convenientes, en los decenios de 1980 y 1990 se ha registrado una fuerte tendencia al empeoramiento de la distribución de los ingresos, tanto en las naciones desarrolladas como en los países en desarrollo. Se han dado diversas explicaciones de las causas de ello, inclusive la liberalización del comercio, el cambio tecnológico y, más en general, los efectos de los procesos de liberalización y mundialización. La mayor parte del presente trabajo se refiere a la distribución de los ingresos de los hogares antes del pago de impuestos. Un breve examen de las conclusiones relativas a las repercusiones de la tributación y el gasto público demuestra que las de los impuestos suelen ser neutrales, o proporcionales a los ingresos, y, en ocasiones, de carácter progresivo o regresivo. En contraste, la repercusión del gasto público es en gran parte progresiva, de forma que un incremento de los niveles de tributación y gasto público tendería a mejorar la distribución del bienestar social. Se han reunido pocos datos directos sobre la distribución de los índices del bienestar, como, por ejemplo, los indicadores de desarrollo humano, pero hay pruebas convincentes de que un mejor estado de salud guarda relación con el nivel de ingresos, al tiempo que los estándares medios de salud en la sociedad suelen empeorar a medida que aumenta la desigualdad.

La mayor parte del presente trabajo, al igual que gran parte de la literatura especializada está dedicada a estudiar el concepto tradicional de distribución *vertical* de los ingresos. En el trabajo se pone de relieve la importancia de examinar las desigualdades *horizontales* (es decir las desigualdades entre los grupos divididos sobre una base religiosa, étnica, racial u otro elemento cultural), ya que éstas se encuentran estrechamente ligadas a la estabilidad societal. Por último cabe señalar que el análisis y los datos indican la conveniencia de lograr una distribución igualitaria de los ingresos a fin de promover el desarrollo. No obstante, las tendencias actuales parecen moverse en la dirección opuesta.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen Operativo	2
INTRODUCCIÓN	4
I. ALGUNAS CUESTIONES IMPORTANTES DE DEFINICIÓN.....	5
II. FORMA EN QUE EL CRECIMIENTO AFECTA A LA DISTRIBUCIÓN	6
III. FORMA EN QUE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS AFECTA AL CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	8
IV. MODALIDADES IGUALITARIAS DE CRECIMIENTO.....	11
V. TENDENCIAS RECIENTES DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS .	19
VI. CONSECUENCIAS DE UNA AMPLIACIÓN DE LAS DIMENSIONES DE LA DESIGUALDAD	23
VII. DESIGUALDAD HORIZONTAL: LA DIMENSIÓN OLVIDADA	26
VIII. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS A NIVEL MUNDIAL.....	27
IX. CONCLUSIONES	28
REFERENCIAS	31

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS Y DESARROLLO

Frances Stewart*

INTRODUCCIÓN

La distribución de los ingresos en una sociedad reviste enorme importancia, ya que influye en la cohesión social y, para cualquier nivel dado de PIB, determina el grado de pobreza en ella. En algunas economías de ingresos relativamente altos existe una distribución muy desigual de los ingresos, con la consecuencia de que existen grandes disparidades y un alto nivel de pobreza en la sociedad, como sucede en el Brasil. En otros países con una distribución más equitativa de la renta se registran menos pobreza y hay dentro de la sociedad un sentimiento de equidad que fomenta la estabilidad política, como es el caso en Costa Rica. La sensibilidad de la pobreza al crecimiento depende de la distribución de los ingresos de un país; por ejemplo, en Zambia, una tasa de crecimiento del PIB del 1% se traduce en una reducción de la pobreza del 0,21%, si no varía la distribución, frente a una disminución de ella del 3,4% en Malasia (Sen, 1995). Hay también considerables pruebas de que la distribución de los ingresos ejerce una influencia significativa en la tasa de crecimiento: las sociedades donde esa distribución es más equitativa crecen más rápidamente que aquellas que lo son menos. Además, el estado general de la salud en una sociedad depende de la distribución de la renta, por lo cual los países con una distribución más desigual registran una esperanza de vida al nacer más baja¹. Una distribución equitativa de los ingresos, y el logro de otros objetivos sociales son pues aspectos esenciales del desarrollo, además del crecimiento económico.

La finalidad del presente trabajo es estudiar los nexos que hay entre la distribución de los ingresos y el crecimiento económico, y llegar a algunas conclusiones normativas derivadas del análisis. Se han realizado muchas investigaciones acerca de la relación entre la distribución de los ingresos y el desarrollo, comenzando con el trabajo clásico de Kuznets, quien argüía que la distribución de la renta era en general relativamente más equitativa con bajos niveles de ingresos en las etapas iniciales del desarrollo, pasaba a ser más desigual a medida que avanzaba el desarrollo y, por último, se producía una inversión que daba lugar a que la distribución fuera nuevamente más equitativa cuando el nivel de ingresos de los países se aproximaba al de las naciones desarrolladas. Kuznets y otros autores determinaron en sus trabajos las correlaciones entre los niveles y el aumento de los ingresos per cápita y la distribución de la renta. Estas correlaciones tienen su origen en dos tipos posibles de causalidad: en primer lugar, la forma en que el crecimiento afecta a la distribución de los ingresos y, en segundo, la forma en que la distribución afecta al crecimiento. Se analizarán ambos tipos, para pasar después a estudiar las tendencias recientes de esa distribución.

El presente trabajo está estructurado de la manera siguiente: en la sección I se examinan algunas cuestiones importantes de definición; en la sección II se abordan las conclusiones acerca de las formas en que el crecimiento afecta la distribución de la renta; en la III se analiza la causalidad inversa, es decir, el modo en que esa distribución afecta al crecimiento; en la IV se

* Para la realización del presente trabajo se ha contado con la valiosa colaboración de Emma Samman en lo referente a la labor de investigación.

estudian las estrategias de crecimiento que es probable se traduzcan en una distribución más equitativa de los ingresos; en la V se examinan las tendencias recientes de esa distribución; en la VI se abordan los aspectos más amplios de la desigualdad, que se extienden más allá de los ingresos privados antes del pago de impuestos, para abarcar también las repercusiones de la tributación y el gasto público, así como algunos indicadores de las desigualdades en cuanto a capacidad; en la VII se estudian las desigualdades horizontales (es decir de grupo); en la VIII se examinan brevemente los cambios en la distribución mundial de los ingresos, y, por último, en la IX figuran las conclusiones.

I. ALGUNAS CUESTIONES IMPORTANTES DE DEFINICIÓN

Las cuestiones fundamentales se refieren a la distribución de qué, entre quiénes y dentro de qué unidad.

a) *¿Qué es lo que se distribuye?* En casi todo el discurso la orientación principal es la distribución de los ingresos monetarios (es decir, privados) corrientes, por lo común antes del pago de impuestos y sin subsidios, pero, a veces, tras deducir los impuestos y subsidios. Incluso en el contexto del paradigma "ingresos" del bienestar social, es necesario ampliar esto para incluir los ingresos futuros (por ejemplo, agregando la distribución del activo realizable). No obstante, los enfoques alternativos del bienestar indican la necesidad de tomar en consideración uno o varios de los siguientes factores, o incluso todos ellos: la distribución de la renta social (es decir, de los bienes y servicios proporcionados por el Estado), así como de los ingresos del sector privado; la distribución de la capacidad o el funcionamiento; de las necesidades, bienes y servicios básicos; o de las realizaciones en materia de desarrollo urbano². Se requiere un enfoque más amplio de la distribución, independientemente de que se trate de evaluar la distribución en una sociedad desde la perspectiva del bienestar, o desde el punto de vista de las inversiones (es decir, los efectos de la distribución actual sobre el crecimiento). Por ejemplo, la desigualdad en el acceso a la educación, que es muy pronunciada en numerosas sociedades, es un factor importante que influye en los futuros ingresos de los hogares y puede afectar también la tasa de crecimiento económico, ya que, en muchas ocupaciones, no es probable que los que carecen de instrucción sean tan productivos como los que tienen una formación. La desigualdad en el acceso a los servicios de salud puede ser mucho más importante que la desigualdad en lo tocante a los ingresos privados, ya que la propia vida puede depender de ello. Empero, la mayor parte de la literatura técnica se centra en la distribución de los ingresos privados.

Además de la distribución de los ingresos de los hogares está la cuestión de su distribución *funcional*, es decir, la distribución entre beneficios, sueldos, rentas, etc. De hecho, fue ésta la "gran" cuestión de Ricardo respecto de la distribución entre los hogares. La distribución funcional es significativa porque constituye un importante factor determinante de la distribución de la renta entre los hogares, así como del ahorro, la acumulación y el crecimiento. Con todo, prácticamente se hace caso omiso de ella en la mayoría de los actuales trabajos empíricos y en muchos teóricos (véase, por ejemplo, los exámenes hechos por Kanbur y Lustig, 1999; Kanbur, 1998).

b) *¿Distribución entre quiénes?* El nivel apropiado de análisis depende del motivo por el que se necesite la información. Si el objetivo es evaluar el bienestar, y se adopta un enfoque individualista de éste -como en el caso de los enfoques utilitario y de la capacidad-, el nivel apropiado es el individuo. Aun así, gran parte de los datos se reúnen a nivel de los hogares, ya que es difícil obtener información a nivel del individuo. Con frecuencia, la información sobre los hogares y los individuos se utiliza en forma intercambiable, pero se ha tratado de corregir los datos sobre los hogares para convertirlos en información acerca de los individuos, como, por ejemplo, previendo un margen para la distribución dentro de los propios hogares (y corrigiendo a veces los datos sobre los ingresos para tener en cuenta las necesidades de las personas de la familia de distintas edades o distinto sexo).

Sin embargo, en el caso de algunos aspectos importantes del bienestar, la distribución pertinente es entre *grupos* -y no entre individuos-, como, por ejemplo, la de los ingresos entre grupos de diferentes etnias, religiones, regiones o razas. Llamamos *horizontal* a este tipo de distribución, para diferenciarla de los índices *verticales* normales de la distribución entre hogares o individuos. La distribución horizontal es una de las principales causas de conflicto entre los grupos. También puede ser directamente importante para el bienestar de los individuos, cuando éstos se identifican fuertemente con el grupo al que consideran que pertenecen. Para otros fines, como, por ejemplo, las negociaciones Norte-Sur, la unidad apropiada de medida de la desigualdad pueden ser las diferencias medias entre naciones.

c) *¿Distribución dentro de qué unidad?* Otra cuestión es la unidad cuya desigualdad se evalúa. Se trata tradicionalmente de la *nación*, siendo la evidente justificación el hecho de que es la principal unidad responsable de las políticas. No obstante, algunas políticas se formulan a nivel local, por lo cual la administración local sería la unidad adecuada. A los efectos de la política de ayuda y otras políticas internacionales, el nivel mundial es el apropiado, y en el caso de las políticas intrarregionales, la distribución dentro de la región de que se trate.

En la práctica, casi toda la literatura económica se refiere a *la distribución de los ingresos del sector privado entre los individuos de una nación*, dejando así de lado muchas cuestiones importantes. En gran parte del presente trabajo se hará lo mismo, pero, al final, se volverán a abordar algunas de las definiciones más amplias.

II. FORMA EN QUE EL CRECIMIENTO AFECTA A LA DISTRIBUCIÓN

Como ya se ha indicado, en 1955 Kuznets propuso acertadamente la idea de que había una curva "U" invertida que ligaba los niveles de ingresos per cápita con la distribución de la renta, en la cual esta distribución se hacía en primer lugar más desigual, y en una etapa ulterior más equitativa, a medida que aumentaban dichos ingresos. Kuznets dedujo esto a partir de datos comparados entre países. Los trabajos basados en series históricas de datos sobre la evolución de la distribución de los ingresos en los países industrializados también aportaron pruebas que lo confirmaban (Paukert, 1973). No obstante, cabe señalar que la labor de Kuznets se refiere a los *niveles* de ingresos per cápita y no a la tasa de *crecimiento*. Por otra parte, los trabajos adicionales sobre la curva de Kuznets han permitido constatar la débil relación entre ambos elementos, ya que ello depende de la forma funcional exacta que se adopte (por ejemplo, Anand y Kanbur, 1993a; Deininger y Squire, 1998). Bourguignon llega a la siguiente conclusión: "Si hay alguna relación parabólica entre la desigualdad de los ingresos y el PIB per cápita en los

diversos países... es, con toda probabilidad, sumamente débil e inestable en el tiempo... [y] los datos longitudinales... parecen indicar que hay muchas posibilidades en cuanto a la forma en que puede cambiar con el tiempo la distribución en un país determinado" (Bourguignon, 1995: 47). Deininger y Squire (1998) tampoco encontraron prácticamente ninguna corroboración de la hipótesis de Kuznets. Sin embargo, no hay acuerdo uniforme a este respecto. Varias investigaciones han encontrado cierta confirmación de la hipótesis de Kuznets (por ejemplo, Oswang, 1994; Ali, 1998; Milanovic, 1994; y Fishlow, 1995).

Pese a sus frágiles bases empíricas -que han pasado a serlo aún más a causa del reciente aumento de la desigualdad en los países desarrollados-, la curva de Kuznets ha sido aceptada ampliamente, y, a veces, se ha utilizado como excusa para no adoptar medidas en relación con la distribución de los ingresos, partiendo del supuesto de que las leyes naturales que comporta esa curva se realizarán inevitablemente. Por supuesto, es posible que en un proceso de desarrollo de *laissez-faire*, haya "leyes naturales" que den lugar a la relación propuesta por Kuznets, pero esas leyes pueden ser contrarrestadas mediante la aplicación de políticas, lo cual explica las principales excepciones a la curva. Y, con este espíritu, vale la pena examinar brevemente las explicaciones que se han dado acerca de la relación de Kuznets:

- i) En el caso de una economía dual, con un sector agrícola más igualitario de baja productividad y un sector industrial menos igualitario de alta productividad, el desarrollo hace que se produzca un cambio sectorial. En consecuencia, aumenta la desigualdad, a la vez que, debido a las diferencias de los ingresos medios entre los sectores y a que la población pasa de un sector menos igualitario a un sector que lo es en mayor medida. No obstante, cuando toda la economía pasa a formar parte del sector industrial moderno, la desigualdad debida a las diferencias entre los sectores desaparece y, cuando se alcanza el pleno empleo, también se reduce la desigualdad de ingresos en el sector moderno. Esta explicación, denominada "el proceso Kuznets", fue transformada en un modelo formal por Anand y Kanbur (1993b).
- ii) Otra explicación, derivada del modelo Lewis de crecimiento, es que el aumento de la productividad y de los ingresos se limita al sector moderno, en el cual se incrementa la proporción correspondiente a los beneficios o utilidades, al tiempo que en el sector tradicional estancado los ingresos siguen siendo bajos (e incluso pueden descender cuando crece la población), por lo cual aumenta la desigualdad entre los sectores.
- iii) En una tercera explicación se atribuye el proceso a una distribución inicialmente desigual de los bienes, que contribuye a una creciente desigualdad, ya que los que tienen más bienes también acumulan más riqueza; con todo, al final disminuye la tasa de rendimiento del capital y el efecto desnivelador del capital es contrarrestado por las repercusiones niveladoras derivadas de los ingresos del trabajo.

Sin embargo, los trabajos empíricos sobre el aumento (a diferencia de los niveles) de los ingresos per cápita, *no* muestran relación alguna entre las tasas de aumento y la desigualdad (Ahluwalia, 1976); además, los trabajos recientes confirman esto (Bruno, Ravallion y Squire, 1995; UNCTAD, 1997). La historia de distintos países pone de manifiesto, que con el tiempo la distribución de los ingresos ha empeorado en algunos de ellos (por ejemplo, en

el Brasil) y ha mejorado en otros (por ejemplo, en Indonesia en los años setenta). De hecho, podemos ver países en cada uno de los cuatro posibles cuadrantes que representan combinaciones de crecimiento y de variaciones en la distribución de los ingresos, como se indica a continuación:

Cuadro 1

Crecimiento económico y distribución de los ingresos en distintas economías

	Alto crecimiento	Bajo crecimiento
Empeoramiento de la distribución	Brasil (de los años sesenta a los primeros años noventa); Pakistán (1970-1985); China (años ochenta); Tailandia (años setenta y ochenta); Botswana, (años setenta).	Rusia postsoviética; la mayoría de los países de Europa oriental (años ochenta); México, (años ochenta); Kenya, (años ochenta); Etiopía, (años ochenta); Guatemala (años setenta y ochenta).
Mejoramiento de la distribución	Indonesia (1973-1993); Malasia (1970-1990); Taiwán, (Provincia china de) (1950-1980); República de Corea (1950-1980); Mauricio (años ochenta y noventa).	Sri Lanka (1960-1970); Cuba; Colombia, (años ochenta); Marruecos (1970-1984); Trinidad y Tabago (años setenta y ochenta).

Fuente: Demery et al. (1995); Chu et al. (1999).

La conclusión es pues que el aumento es "neutral respecto de la distribución", es decir, que no da lugar necesariamente a una distribución mejor o peor de los ingresos, y puede ser coherente con un caso u otro. La experiencia de los países viene determinada por factores estructurales y por la posición en materia de políticas.

III. FORMA EN QUE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS AFECTA AL CRECIMIENTO ECONÓMICO

En los años cincuenta se suponía que una distribución más desigual de los ingresos traía consigo un mayor crecimiento económico, a través de un mayor ahorro y, posiblemente, los efectos de incentivo (por ejemplo, Galenson y Leibenstein, 1955)³. La mayor propensión al ahorro ocasionada por una distribución más desigual de la renta se atribuía, según los casos, a los efectos de un alza de la proporción correspondiente a los beneficios (es decir, más ahorro, o ahorro simplemente, gracias a los beneficios obtenidos, como lo hipotizaban Marx, Kaldor y Lewis), o de una distribución más desigual de los ingresos de los hogares (con una función keynesiana del consumo). En la literatura económica inicial acerca de la selección de técnicas (Dobb, 1956-57; Sen, 1968) se argüía que debía optarse por las técnicas de mayor densidad de capital para aumentar al máximo el superávit y los fondos para reinversión. De ello surgió la idea de que los países debían ante todo crecer y después redistribuir. Esta idea fue impugnada, por ejemplo, por Adelman y Morris (1973), quienes sostenían que una distribución inicial de los ingresos que fuera más equitativa daría lugar a un mayor crecimiento.

En la literatura especializada reciente se ha respaldado la tesis de Adelman y Morris; los trabajos empíricos muestran que los países con una distribución más equitativa de la renta experimentan un mayor crecimiento económico (Alesina y Perotti, 1993; Persson y Tabellini, 1994, y muchos otros⁴). A causa de los limitados datos disponibles, la mayoría de los trabajos se refieren a regresiones entre países. Se tropieza con agudos problemas de datos especialmente en la esfera de la distribución de los ingresos, ya que es común, por razones evidentes, la subestimación de los ingresos en las declaraciones de impuestos⁵. También en este caso se ha puesto en tela de juicio la solidez de las conclusiones, sobre todo por Fishlow (1995), que no encuentra ningún dato estadísticamente significativo sobre una relación entre crecimiento económico e igualdad, cuando se introduce una variable ficticia en el caso de América Latina. Sin embargo, las investigaciones en los países desarrollados durante cierto período han confirmado la relación existente entre una mayor igualdad y un crecimiento más alto (por ejemplo, Panizza, 1999, quien analizó los resultados en materia de crecimiento económico en los Estados Unidos a partir de 1920). Aun así, el gran número de estudios en los que se comprobó que existía cierta relación inspira alguna confianza en la existencia de una relación positiva entre igualdad y crecimiento económico, y refuta evidentemente la conclusión opuesta anterior.

Se han sugerido diversos mecanismos para explicar la relación positiva entre distribución de la renta y crecimiento económico.

- a) Un tipo de mecanismo se refiere a la economía política de sociedades más o menos igualitarias, y a la forma en que, como consecuencia de acontecimientos políticos, la gran desigualdad da lugar a factores que impiden el crecimiento. Por ejemplo:
 - i) se sostiene que una mayor desigualdad trae consigo más inestabilidad política, más incertidumbre, menos inversiones y un menor crecimiento económico (Alesina y Perotti, 1994a; Bertola, 1993; Perotti, 1993; Persson y Tabellini, 1994);
 - ii) se indica que una mayor desigualdad da lugar a una política tributaria redistributiva de carácter populista, produce más efectos de desincentivo y trae consigo un menor crecimiento (Alesina y Rodrik, 1994; Persson y Tabellini, 1994);
 - iii) una mayor desigualdad confiere una influencia desproporcionada a los grupos ricos que ejercen presiones para la concesión de un tratamiento impositivo preferencial, lo cual da lugar a una inversión excesiva en ciertas esferas y a un menor crecimiento (Bruno, Ravallion y Squire, 1995).
- b) Otras explicaciones se refieren a los efectos económicos de una mayor igualdad o desigualdad:
 - i) Una mayor igualdad en la propiedad de la tierra se traduce en un mayor volumen del factor trabajo y a una mayor productividad de la tierra (por ejemplo, Lipton, 1993). Existen abundantes pruebas de que una

distribución más equitativa de la tierra está ligada a una mayor productividad agrícola, así como a unos ingresos rurales más equitativamente distribuidos, y en las economías agrarias éstos representan una proporción significativa de los ingresos totales.

- ii) Una mayor igualdad reduce la pobreza y trae consigo un nivel más alto de desarrollo humano (nutrición, educación y salud), lo cual comporta una fuerza de trabajo más productiva y más innovaciones, etc. (Birdsall, Ross y Sabot, Stewart y Raffirez, 1995; Ranis, 2000).
- iii) Una mayor equidad en la distribución de los bienes da lugar a un acceso más equitativo al crédito y la información, y crea más oportunidades para que los sectores pobres de la población hagan inversiones productivas (Galor y Zeria, 1993; Deininger y Squire, 1998).
- iv) Una mayor equidad en la distribución se traduce en mercados internos más grandes, en un mejor aprovechamiento de las economías de escala y, con ello, en una industrialización y un crecimiento económico mayores (Murphy, Shleifer y Vishny, 1989).
- v) En cambio, una mayor desigualdad da lugar a una fecundidad más alta, ya que las personas pobres y menos instruidas tienen familias más grandes, y ello a su vez reduce el crecimiento (Benabou, 1996; Khoo y Dennis, 1999; Bloom *et al.*, 1998).

Todas estas son hipótesis que en ningún caso han sido objeto de una prueba a fondo. Las explicaciones de política económica se basan en gran parte en un supuesto acerca del comportamiento del "elector medio", que no es pertinente en las sociedades no democráticas. Por otra parte, los datos estadísticos que abonan existencia de una relación positiva entre una mayor igualdad y un mayor crecimiento parecen referirse a países no democráticos, y no a países democráticos, según Deininger y Squire (1998). Por añadidura, el modelo parte del supuesto de que una mayor desigualdad conduce a un mayor gasto público, cuando en realidad parece ser verdad lo contrario (Benabou, 1996). La explicación relacionada con el desarrollo humano (es decir, que una mayor igualdad trae consigo más educación, una mejor nutrición y salud y, con ello, una población más productiva (véase el inciso v) *supra*) está mucho mejor respaldada. Hay considerables pruebas de que una distribución de los ingresos más equitativa da lugar a una mayor difusión de la enseñanza, y a un nivel más alto de ésta, así como a una salud y nutrición mejores, y que ello trae a su vez consigo un mayor crecimiento (Birdsall y Sabot, 1994; Ranis *et al.*, 2000). Sin embargo, ello no parece abarcar todos los aspectos de la cuestión, ya que en los trabajos empíricos se ha comprobado que una mayor igualdad produce un efecto positivo independiente sobre el crecimiento, además de la repercusión a través del nivel más alto de instrucción (Birdsall y Sabot, 1994; Bourguignon, 1995).

Sean cuales fueren los mecanismos -que siguen siendo objeto de estudio- se está en general de acuerdo con las pruebas empíricas, que muestran que una mayor equidad va acompañada por un mayor crecimiento económico. Por otra parte, el orden de magnitud de los efectos es bastante grande. Por ejemplo, Bourguignon calcula que una variación de uno en la desviación estándar de la desigualdad representa medio punto porcentual de crecimiento adicional.

En conjunto, las conclusiones a que se ha llegado en las secciones II y III pueden resumirse en la siguiente conclusión bastante optimista, a saber, que una distribución de los ingresos más equitativa es mejor para el crecimiento económico, y que los datos entre países muestran que el crecimiento no aumenta ni disminuye la desigualdad en forma sistemática. Dado que es deseable una distribución más equitativa de la renta como parte intrínseca del programa de acción para el desarrollo, como mecanismo para reducir la pobreza y acrecentar el desarrollo humano, y como medio para el crecimiento, ese programa debería definir los *tipos* de crecimiento que es más probable que mejoren esa distribución y las políticas que contribuirían al logro de modalidades de crecimiento equitativo.

IV. MODALIDADES IGUALITARIAS DE CRECIMIENTO

La distribución de los ingresos es el resultado de procesos económicos complejos. Los ingresos de las personas dependen de los derivados de los bienes y de sus propias actividades corrientes. Los ingresos obtenidos de los bienes son una función de la propiedad de éstos y de su tasa de rentabilidad; los ingresos derivados de las actividades corrientes dependen tanto de la cantidad de prestaciones laborales (o de trabajo por cuenta propia) como de su remuneración, que normalmente está en función del nivel de instrucción y capacitación de la persona. En la economía en su conjunto, la distribución de los ingresos depende por consiguiente de la distribución de los bienes, la distribución del capital humano, y del rendimiento o la remuneración en cada caso. No resulta pues sorprendente observar la existencia de grandes diferencias en la distribución de los ingresos en los países: compárese, por ejemplo, el Brasil, donde el 48% de los ingresos lo percibe el 10% de la población que cuenta con mayores recursos y sólo el 0,8% de los ingresos totales acaba en manos del 10% con menos recursos, con la India, donde el 25% de los ingresos lo percibe el 10% más rico de la población, y el 4,1 el 10% más pobre. Esta manera de abordar la distribución de los ingresos pone de relieve una cuestión bastante obvia: en cualquier país, gran parte de la distribución viene determinada por factores heredados del pasado, en particular el volumen total y la distribución del capital (monetario, físico y humano). Por consiguiente, y a menos que se adopten medidas muy radicales con respecto a la redistribución de los bienes (como en el caso de Taiwán, (Provincia china de), y la República de Corea en el decenio de 1950) o exista un proceso de desintegración o éxodo del capital humano (como en Camboya), no cabe esperar grandes cambios en la distribución de los ingresos en períodos relativamente breves.

La investigación estadística muestra la importancia de la distribución de los bienes y haberes. Por ejemplo, se ha estimado que a la educación se debe del 10 al 20% de la desigualdad observada (Fishlow, 1995); Bourguignon y Morrison estiman que la desigualdad en la distribución de la tierra es la causa del 17% de la desigualdad de los ingresos; también demuestran que la abundancia de recursos minerales de un país tiene que ir acompañada por una mayor desigualdad (Bourguignon y Morrison, 1990).

Aparte de la redistribución de los bienes, los cambios en la distribución de los ingresos dependen de las variaciones del volumen de las actividades corrientes y de su remuneración, es decir, el empleo de distintos tipos de fuerza de trabajo y de su retribución. Invariablemente, las personas pobres están entre los trabajadores con un bajo salario. Hay quienes trabajan muchas horas pero tienen tasas de remuneración muy bajas; otros están desempleados o subempleados. La combinación de pocas horas de trabajo y baja remuneración se observa generalmente en el

sector agrícola, en el sector no estructurado de la economía urbana y en algunos trabajos de la mano de obra no cualificada en el sector estructurado. Desde esta perspectiva, las estrategias de crecimiento que es probable den lugar a un aumento de los ingresos de los sectores pobres de la población, y por consiguiente mejoren la distribución de los ingresos, incluyen las que elevan los ingresos en la agricultura, aumentan la disponibilidad de trabajo para la mano de obra no cualificada y amplían la enseñanza básica.

Este análisis y las comparaciones entre países indican que el logro de un crecimiento más igualitario probablemente se vea facilitado por los siguientes factores:

- Estrategias centradas en la agricultura, especialmente las que promuevan también la industrialización rural.
- Estrategias de gran densidad de mano de obra (orientadas hacia la exportación y/o respaldadas por planes de empleo de gran densidad de mano de obra).
- Altos niveles de instrucción y educación generalizada.
- Redistribución de los bienes. Este factor es importante no sólo porque produce efectos inmediatos en los ingresos derivados de los bienes, sino también porque influye de distintas maneras en el conjunto de la estrategia de desarrollo; por ejemplo, una mayor igualdad da lugar a más oportunidades educacionales y puede contribuir a crear grandes mercados de bienes de consumo de gran densidad de mano de obra, en lugar de bienes para las elites. La economía política consiguiente tenderá a impulsar la adopción de decisiones económicas más favorables para la población pobre.
- Políticas gubernamentales encaminadas a estructurar el mercado, para que la educación, la capacitación y la acumulación de bienes estén orientadas hacia los grupos desfavorecidos.

Se presentan brevemente a continuación ejemplos de cada uno de estos factores:

i) Estrategias centradas en la agricultura

Habida cuenta de que en los países más pobres la mayor parte de la población trabaja en el sector agrícola, que el sector rural suele ser más pobre que el urbano, y que el porcentaje de la fuerza de trabajo de ese sector excede en general de la parte correspondiente a la agricultura en el PIB, es evidente que un aumento de la productividad del sector rural promoverá un crecimiento más equitativo. De hecho, Lipton consideraba que el "sesgo urbano" constituía la mayor fuente de pobreza en los países en desarrollo (Lipton, 1977).

Una amplia gama de estrategias contribuiría a promover el crecimiento centrado en el sector agrario. Entre ellas están la reducción de los sesgos macroeconómicos contra la agricultura, que casi siempre se producen cuando los países tratan de promover la industrialización; llevar a efecto la reforma agraria; aumentar el acceso a los servicios de extensión, a la información sobre los mercados y a los mercados de insumos y producción para

los pequeños agricultores; desarrollar la infraestructura rural, y fomentar la diversificación agrícola y el sector rural no agrícola (por ejemplo, mediante la elaboración de los productos agropecuarios que tiene efectos de propagación ascendente y descendente y puede dar empleo a los campesinos sin tierra, o con pequeñas parcelas).

En un estudio se llegó a la conclusión de que en el Pakistán los ingresos agrícolas provenientes de los cinco cultivos principales habrían sido un 40% mayores en el período 1983-1987 si el Gobierno no hubiera intervenido en los precios (Dorosh y Valdés, 1990). El efecto de la intervención en los precios de esos cinco cultivos fue una transferencia a otros sectores del 25% de la parte que correspondía a la agricultura en el PIB en el período 1978-1987. En cambio, Taiwán, (Provincia china de), registró unos sesgos macroeconómicos contra la agricultura relativamente moderados, un crecimiento agrícola sostenido e igualitario y altos niveles de industrialización rural (Burmeister et al., 1999).

La mayoría de los países que han logrado buenos resultados en el sector agrícola lo han gravado en forma moderada y le han prestado un fuerte apoyo. Por ejemplo, la tributación total de los productos básicos en Malasia en el decenio de 1970 fue relativamente baja con una cifra del 19% del valor de la producción, mientras que el gasto público en ayudas directas a la agricultura ascendió al 10% del valor añadido del sector. La tasa anual de crecimiento agrícola de Malasia fue del 5%. En contraste, en el mismo decenio Ghana gravó los productos agrícolas en más del 60% y gastó sólo el 3% del valor añadido para prestar ayuda al sector, y su producción agrícola disminuyó en más del 1% al año. De la misma manera, en América Latina se sometió a la agricultura a una presión fiscal mucho mayor que en el Asia oriental (directamente y mediante un tipo de cambio sobrevalorado) y el crecimiento de la producción y la productividad agrícolas fue considerablemente inferior (Schiff y Valdés, 1992).

La industrialización rural también suele mejorar la distribución de los ingresos. Probablemente el proceso sea más dinámico cuando la producción agrícola registra un rápido aumento, de manera que se crean fuertes vínculos entre los sectores agrícola y no agrícola; también puede fomentarse este tipo de vínculos mediante el respaldo gubernamental de la infraestructura y el crédito en las zonas rurales, y es probable que sean más sólidos cuando la distribución de la tierra sea más igualitaria (Ranis y Stewart, 1987). Un análisis de los factores que contribuyeron al aumento de la equidad en Taiwán, (Provincia china de), en el decenio de 1960 ha demostrado que un elemento importante fue el aumento de los ingresos de los hogares proveniente de fuentes no agrícolas (Fei, Ranis y Kuo, 1979).

Un estudio realizado en Bangladesh puso de manifiesto los fuertes efectos de las inversiones en infraestructura rural sobre los ingresos rurales. Una comparación entre aldeas que habían recibido una mayor provisión de infraestructura y aldeas que no se habían beneficiado de ello demostró que los ingresos medios de los hogares en las aldeas beneficiadas eran un tercio más elevados que los de las demás aldeas. Los ingresos agrícolas habían crecido en un 24%, los ingresos salariales en un 92% y los provenientes de la ganadería y la pesca en un 78%, aumentos todos que beneficiaron a la población pobre. El número de empresas no agrícolas había aumentado en un 17%, lo que benefició tanto a los sectores pobres como a los demás gracias al incremento de las oportunidades laborales no agrícolas (Banco Mundial, 1990).

ii) Estrategias de gran densidad de empleo

Pueden observarse diferencias muy pronunciadas en la densidad de empleo de los aumentos de la producción. Por ejemplo, se estimó que la elasticidad del empleo con respecto al crecimiento de la producción en Asia oriental y sudoriental era del +0,5 (1971-1992), en comparación con el -0,5 en América Latina. En Asia era más alta en algunos lugares (+0,7 en Indonesia) que en otros (en el decenio de 1980, +0,3 en la India, y valores negativos en Filipinas)⁶. En general, es probable que un crecimiento más rápido del empleo vaya acompañado de una distribución más equitativa de los ingresos.

Esas diferencias obedecen en parte a la composición de la producción, que varía entre los sectores y dentro de ellos, y en parte a la técnica que se elija. Una rápida expansión de las exportaciones de gran densidad de mano, como se observa en muchos países asiáticos, contribuye al crecimiento rápido del empleo. Las políticas que apoyan esta expansión, y además promueven técnicas de mayor densidad de mano de obra (por ejemplo, no subvencionando el capital y aumentando el crédito a las pequeñas empresas) fomentan una gran densidad de empleo (Stewart, 1987). La liberalización del comercio puede aumentar las exportaciones de gran densidad de mano de obra en países en que ésta abunde, pero sólo si hay una adecuada infraestructura y los trabajadores tienen, por lo menos, un nivel mínimo de instrucción (Wood, 1994). En las economías en que predominan las exportaciones de minerales o cultivos de plantación, la liberalización del comercio puede empeorar la distribución de los ingresos.

También pueden contribuir a esas estrategias los planes de empleo, como, por ejemplo, el de Maharashtra, y los amplios planes de empleo ejecutados en Chile a comienzos del decenio de 1980 y en Bangladesh en el decenio de 1970.

iii) Redistribución de los bienes

Una distribución más equitativa de los bienes no sólo contribuye directamente a una mayor igualdad en la distribución de los ingresos, sino también indirectamente al aumentar la densidad de empleo de la producción tanto en el sector agrícola como en otros sectores, y al reforzar los vínculos internos (es decir, la demanda que genera la agricultura para los demás sectores, y la demanda que el sector estructurado genera para los productos del sector no estructurado (Ranis y Stewart, 1987, 1993, 1999)). Una distribución más equitativa de la tierra también se traduce en un aumento de la producción; Deininger y Squire (1997) demuestran que una diferencia de uno en la desviación típica del coeficiente inicial de Gini aplicado a la tierra va acompañada por un aumento del 0,5% en los ingresos de la población en conjunto, beneficiando en un 1% al 20% más pobre y en un 0,9% al 40% más pobre.

La comparación entre Viet Nam y Bangladesh ofrece una ilustración a este respecto: en Viet Nam, la distribución de la tierra es mucho más equitativa y el fenómeno del campesinado sin tierra tiene mucho menor alcance; en el último decenio Viet Nam ha registrado una tasa anual de crecimiento agrícola del 5%, frente a una del 2% en Bangladesh (Ahmed y Goletti, 1998).

La reforma agraria ha sido muy eficaz en algunas economías (por ejemplo, en Taiwán, (Provincia china de), la República de Corea y también Egipto en el decenio de 1960), pero a menudo surgen graves obstáculos políticos. En bastantes países, y aunque la reforma sólo se llevó a efecto parcialmente, se ha logrado una considerable redistribución de la tierra

(Powelson, 1984; Lipton, 1993). Además, incluso las reformas agrarias más limitadas dan lugar a una mejor distribución de los ingresos rurales (El-Ghonemy, 1990; Besley y Burgess, 1998). Hay sólidos argumentos para hacer de la reforma agraria una alta prioridad en las estrategias para aumentar la equidad y el crecimiento económico.

Tras la industrialización, la distribución de la tierra tiene cada vez menos importancia en el contexto general, mientras que la distribución de los bienes y activos industriales y financieros pasa a desempeñar un papel cada vez más significativo. La propiedad pública de esos bienes y activos constituía anteriormente un medio para reducir la desigualdad, pero esto ya no se considera una opción normativa. En las sociedades muy poco equitativas, como Sudáfrica, se necesitan políticas más directas para eliminar las desigualdades en la propiedad de los bienes. Los impuestos sobre la riqueza y de sucesión constituyen una opción a este respecto.

La distribución del crédito influye en la acumulación y la distribución de bienes. En general, en la concesión de crédito institucional se tiende a dejar de lado a los grupos de bajos ingresos debido a la falta de garantías, y las fuentes crediticias en el sector no estructurado son sumamente costosas. Las encuestas en este sector indican por lo común que menos del 1% de la población tiene acceso al crédito institucional (véanse, por ejemplo, las encuestas citadas en BID, 1999; Anderson, 1992; Stewart, Thomas y de Wilde, 1990). Los trabajadores por cuenta propia y los empleados de microempresas están generalmente entre los grupos de bajos ingresos; por ejemplo, se estima que en América Latina estas empresas emplean al 30-40% de los asalariados de bajos ingresos. Los nuevos mecanismos crediticios, como los procedimientos de concesión de préstamos colectivos del Banco Grameen, pueden contribuir a reorientar el crédito hacia los grupos de bajos ingresos.

iv) Educación

Según Thompson (1998), "habida cuenta de la alta rentabilidad de las inversiones en capital humano, la desigual distribución de las oportunidades educacionales suele contribuir más a la distribución sesgada de los ingresos que el acceso desigual a la tierra". Las tasas más altas de matriculación escolar (enseñanza primaria y secundaria) suelen guardar relación con una menor desigualdad. Sobre la base de un análisis de varios países, Bourguignon y Morrisson estiman que un aumento del 1% en la proporción de fuerza de trabajo con, al menos, estudios secundarios, trae consigo un aumento del 6% en la proporción de los ingresos percibidos por el 40% con menores recursos, y del 15% en los percibidos por el 60% con menores recursos (Bourguignon y Morrisson, 1990). En un estudio reciente (Behrman, 1993) se señala que la probabilidad de figurar entre el 20% más pobre de la población es del 56% en el caso de quienes no están escolarizados y del 4% en el de las personas con formación universitaria. En el Brasil, una persona cualquiera de 25 años de edad perteneciente al decil más alto ha cursado una media de 11 años de estudios, mientras que una del decil más bajo sólo ha cursado 2 (BID, 1999).

En un estudio sobre América Latina realizado en el decenio de 1980 se llegó a la conclusión de que casi una cuarta parte de la desigualdad en los ingresos de los trabajadores se debía a disparidades en los niveles de instrucción (Psacharopoulos, *et al.*, 1996). La educación beneficia tanto a la población rural como a la urbana: es más probable que los agricultores instruidos adopten nuevas tecnologías y obtengan un mayor rendimiento de sus tierras (como lo demuestran los estudios realizados en Malasia, la República de Corea y Tailandia). Chou y Lau (1987) demuestran que en Tailandia un año adicional de enseñanza se traduce en un

aumento de la producción agrícola del 2,5%, aproximadamente. Incluso en el sector no estructurado, resulta sumamente rentable la educación. Se ha estimado que los beneficios llegan al 33% en el caso de las mujeres que trabajan por cuenta propia en el sector textil minorista del Perú, y al 14% en el de los hombres del sector de servicios con estudios posprimarios (Banco Mundial, 1990).

El acceso a la educación y el gasto público en el sector a menudo se distribuyen de manera muy desigual. La tasa de alfabetización de adultos va desde más del 80% en Asia oriental y el 13% en el Níger, y es de sólo el 36% en el Pakistán. Zambia dedica casi una cuarta parte de su presupuesto educacional a la enseñanza superior, con una tasa de matriculación estimada del 2% en 1980, mientras que Bangladesh le dedica un 8% con una tasa de matriculación del 3%, y la República de Corea también un 8% pero con una tasa de matriculación mucho más alta, que se cifra en un 48%.

El aumento de las oportunidades educacionales reduce la desigualdad, incrementa la eficiencia y puede contribuir a hacer más eficaces otras reformas, como las orientadas a promover el crecimiento agrícola o las exportaciones de gran densidad de mano de obra.

v) Estructuración del mercado

En este epígrafe se describe un conjunto de políticas que apuntan a que determinados grupos desfavorecidos tengan un mayor acceso a los bienes y servicios, incluida la educación, en una economía de mercado. Para ello puede utilizarse una serie de políticas; por ejemplo, los reglamentos laborales que exigen a las empresas emplear un determinado porcentaje de personas pertenecientes a un grupo concretamente previsto, como los adoptados como parte de la política de africanización de muchos Estados de África recientemente independizados. También se pueden aplicar restricciones a las instituciones educacionales (como en la política de discriminación positiva de los Estados Unidos), a los bancos, a la distribución del gasto público, etc.

La nueva política económica de Malasia es otro ejemplo. En este país, la población mayoritaria (los malayos o bumiputra) constituía el grupo económicamente más desfavorecido con unos ingresos medios por familia del 40% inferiores a los de los habitantes de origen étnico chino. Se introdujo una nueva política económica concebida para mejorar la posición económica de los malayos, y se definieron metas: el 95% de las tierras nuevas debían ser colonizadas por malayos; por lo menos el 30% del capital social de las empresas públicas debía ser propiedad de malayos; se establecieron cupos educacionales en las instituciones públicas en consonancia con las proporciones respectivas de la población; y las medidas crediticias favorecieron a los malayos mediante la concesión de crédito y tasas de interés más favorables.

Esa política económica fue un éxito desde muchos puntos de vista. La proporción de malayos en el empleo del sector manufacturero subió del 26 al 41% entre 1967 y 1987, y la parte que les correspondía en el empleo profesional y técnico aumentó desde el 47 al 56%; la proporción de la propiedad de sociedades anónimas se incrementó del 4,3% en 1971 al 19,4% en 1988, y la correspondiente a la matriculación en la universidad subió del 12% en 1969 al 61,8% en 1988. Casi se eliminaron enteramente las diferencias en cuanto ingresos entre los malayos y otros grupos. El éxito del mercado estructurado de Malasia en la consecución de sus propios objetivos (reduciendo las diferencias entre los malayos y otros

grupos) se logró sin menoscabar el crecimiento, al tiempo en que mejoró la distribución de los ingresos. La tasa de crecimiento de Malasia durante el período fue una de las más rápidas del mundo, con una cifra del 6,3% al año durante el período 1960-1989, mientras que se registró un pronunciado mejoramiento de la distribución de la renta: la proporción de los ingresos del 40% más pobre aumentó del 11% en 1970 al 14% en 1987, y la proporción del 10% de la población con más recursos bajó del 41 al 35% durante el mismo período.

Esas estrategias para lograr un crecimiento más equitativo son, en parte, complementos y, en parte sustitutos. Así, la extensión de la enseñanza hará más eficaz la reforma agraria, pero también puede contribuir a una mayor igualdad en ausencia de tal reforma. Un mercado estructurado mejorará en general la distribución de los ingresos mientras los grupos a los que se prevea dar un mayor acceso a él estén relativamente desaventajados, pero probablemente sólo contribuirá asimismo a una mayor eficiencia si va acompañado por políticas de apoyo de la educación y el empleo. La estrategia apropiada depende en parte de las condiciones en que se encuentre inicialmente el país interesado, inclusive la disponibilidad de recursos, la distribución de los bienes y las deficiencias particulares. Por ejemplo, en las regiones dotadas de abundantes recursos, las estrategias de gran densidad de mano de obra pueden no ser viables y, por consiguiente, habrá que hacer especial hincapié en las inversiones en recursos humanos, en la innovación y en el mejoramiento de la tecnología, a fin de aumentar la competitividad internacional y crear puestos de trabajo en el sector exportador. Ésta es la estrategia propugnada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC) en su criterio integrado para América Latina encaminada a aumentar la equidad social mediante un cambio en las modalidades de producción (CEPALC, 1992). Sin embargo, no parece probable que esta estrategia mejore notablemente por sí sola la distribución de los ingresos sin abordar también la manifiesta desigualdad en cuanto a bienes que existe en muchos países de la región.

Es probable que la viabilidad política de los enfoques alternativos, su conveniencia económica y sus posibles repercusiones en la distribución de los ingresos y el desarrollo varíen según las condiciones reinantes, por lo que cualquier propuesta en materia de políticas tiene que referirse concretamente a un país. Desde esta perspectiva, es instructivo remitirse al conjunto de países (que figura en la matriz anterior) en los que el crecimiento se combina con una mejor distribución de la renta, y determinar la combinación de políticas adoptada por cada uno de ellos.

Cuadro 2

Políticas adoptadas por las economías que registraron a la vez un crecimiento económico y una mejor distribución de los ingresos

Países en los que el crecimiento económico se unió a una mejor distribución de los ingresos	Principales características del conjunto de políticas	Tasa de crecimiento, PNB per cápita, 1975-1995	Coefficiente de Gini en fecha reciente
Taiwán, (Provincia china de)	Reforma agraria; orientación prioritaria hacia la agricultura; industrialización rural; exportaciones de gran densidad de mano de obra; educación	6,7	0,29
República de Corea	Reforma agraria; educación; exportaciones de gran densidad de mano de obra	7,0	0,35
Indonesia	Exportaciones de gran densidad de mano de obra; crecimiento del sector agrícola	5,1	0,32
Malasia	Mercado estructurado; educación; exportaciones de gran densidad de mano de obra	4,4	0,48
Mauricio	Educación; exportaciones de gran densidad de mano de obra	4,2	0,37

Fuente: PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano, 1999; Banco Mundial, Indicadores del desarrollo en el mundo, 1997; Chu et al. (1999).

La adopción de las combinaciones de estrategias indicadas en el cuadro que antecede explica la razón de que esos países lograran un crecimiento equitativo. Sin embargo, es preciso analizar también la política económica básica para comprender por qué sus gobiernos optaron por seguir esas estrategias, mientras que otros no lo hicieron. Nuestros conocimientos en esta esfera son todavía bastante limitados, pero un análisis superficial de los países en cuestión proporciona algunas indicaciones: la República de Corea y Taiwán (Provincia china de), llevaron a cabo una reforma agraria efectiva para contrarrestar las amenazas percibidas que representaban la República Popular Democrática de Corea y la China continental, respectivamente. Por la misma razón, ambas estaban deseosas de promover el crecimiento económico y consideraron que las inversiones en recursos humanos les proporcionaba una oportunidad al respecto, ya que carecían de recursos naturales. Ambas estaban fuertemente influidas por los Estados Unidos a causa de su historia y su situación geopolítica, y en una etapa temprana se vieron alentadas a cambiar su planteamiento de sustitución de importaciones por una orientación hacia el exterior. La estrategia de Malasia se basaba en mayor medida en factores internos. Se inspiraba en el imperativo político de mejorar la situación relativa de la mayoría malaya y de mantener el crecimiento económico a fin de competir con su cercano vecino: Singapur. El Gobierno de Indonesia también estaba motivado, en parte, por el deseo de

promover a los empresarios locales frente a los de origen chino y, en parte, por el objetivo de consolidar el país, que tendía a desintegrarse, mediante la extensión y difusión de los servicios de educación y salud en todo su territorio. El Gobierno de Mauricio consideraba que era indispensable sustituir su producto dominante de exportación -el azúcar- cuyas perspectivas eran poco satisfactorias, y, por consiguiente, fomentó la educación y la inmigración de empresarios del sector textil de Hong Kong (China) y otros lugares para lograrlo.

V. TENDENCIAS RECIENTES DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS

En las secciones anteriores se ha indicado la conveniencia de una distribución más equitativa de los ingresos, y también se han sugerido medios para lograrlo mediante la adopción de determinadas estrategias de crecimiento, que serán especialmente eficaces cuando se combinen con una distribución de los bienes o con un mercado estructurado. El realismo político de esas estrategias lo pone de manifiesto el gran número de ejemplos en que han sido aplicadas (en su totalidad o por lo que respecta a algunos de sus elementos). Con todo, esta conclusión bastante optimista no viene confirmada por las tendencias recientes de la distribución de los ingresos.

Aunque la dirección de los cambios ha sido heterogénea, en la mayoría de los países la desigualdad de la distribución ha aumentado en los decenios de 1980 y 1990; en el caso de las naciones desarrolladas, se ha incrementado en 15 y sólo ha disminuido en una de ellas durante este período; en los países en transición, la desigualdad ha crecido fuertemente en todos los casos; en América Latina ha aumentado en 8 de 13 países, bajando solamente en 3, y en Asia se ha incrementado en 7 de 10 casos. Únicamente en África, respecto de la cual los datos son incompletos, se ha registrado el mismo número de casos de reducción que de aumento de la desigualdad (véase el cuadro 3), y, a este respecto, se ha indicado que puede haberse tratado de una cuestión de "nivelación hacia abajo" (por ejemplo, en Côte d'Ivoire, véase UNCTAD, 1997). Esta evolución bastante uniforme hacia una mayor desigualdad es plenamente coherente con la conclusión de que la tasa de crecimiento económico no afecta a la distribución de los ingresos: el aumento de la desigualdad en los últimos años ha afectado por igual a los países de alto y bajo crecimiento.

Cuadro 3

Evolución de la distribución de los ingresos, decenio de 1980 a decenio de 1990

	Número de países con una creciente desigualdad	Número de países con una desigualdad en vías de disminución	Número de países cuya distribución no ha registrado cambios
OCDE	15	1	2
Europa oriental y Comunidad de Estados Independientes	11	0	0
América Latina	8	3	2
Asia	7	3	0
África	3	3	1

Fuente: PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano, 1999, Nueva York; Stewart y Berry (1999); Morley (1995).

Es indispensable estudiar el *motivo* de que la desigualdad haya venido aumentando, si es que queremos determinar si es posible llevar a efecto un programa de acción en favor de la igualdad y la equidad en la actual situación mundial, y cómo hacerlo. El contexto en el que se produjo ese aumento era uno de una creciente orientación hacia el mercado, una liberalización y una mundialización mayores, y un rápido cambio tecnológico que comportaba una gran densidad de información, todo lo cual afectó, en una u otra forma, a la mayoría de los países del mundo. Parece probable que cada uno de esos amplios cambios contribuyera a incrementar la desigualdad. Es evidente que, como nos estamos refiriendo a un conjunto de países heterogéneos, en el caso de las diferentes situaciones eran diversas las razones concretas de tal evolución.

Un amplio análisis del cambio en la distribución de los ingresos muestra que, por lo común, la mayor desigualdad se debió, en parte, a una mayor desigualdad de la remuneración por concepto de sueldo o salario, y, en parte, a un aumento de la proporción correspondiente a los beneficios y una caída de la correspondiente a los salarios, aumentando la parte de los ingresos obtenidos de la propiedad de bienes y activos, que invariablemente se distribuyen en forma menos equitativa que los ingresos derivados del trabajo. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la desigualdad de la remuneración creció en la mayoría de ellos (Gottschalk y Smeeding, 1977). Esto ocurrió asimismo en la mayoría de los países en transición, pero en este caso la caída de la parte correspondiente a los salarios desempeñó un papel más importante (Cornia, 1996). Un estudio de la cambiante dispersión salarial desde los últimos años setenta hasta los últimos ochenta mostró un aumento en la mayoría de los países en desarrollo, en ocho de nueve países de América Latina, en tres de cinco en África y en seis de diez en Asia (van der Hoeven, 1999; véase también Berry, 1997; Robbins, 1995, 1996 y Lächler, 1997).

Se han indicado las siguientes razones para explicar el aumento de la desigualdad.

i) Un comercio internacional más libre

Según el teorema de Stolper-Samuelson, cabría esperar que la desigualdad *disminuyese* al liberalizarse el comercio en las economías en desarrollo con un excedente de mano de obra, ya que el empleo y la proporción correspondiente a los salarios aumentan a causa de la expansión de las exportaciones de manufacturas de gran densidad de mano de obra. Es más, esta parece haber sido una característica de los países en que se registraba un crecimiento junto con una mayor equidad a largo plazo, como se acaba de indicar. Sin embargo, en las zonas dotadas de abundantes recursos, las mercancías objeto de comercio no comportan una gran densidad de mano de obra. Por añadidura, en las economías que recurren a la sustitución de importaciones, la liberalización de éstas puede resultar en menoscabo de la clase asalariada (Taylor y Krugman, 1978; Berry, 1997; Roemer y Guherty, 1997). Por ejemplo, en estudios realizados en Chile y México se comprobó que el proceso de apertura aumentó las diferencias salariales entre los trabajadores cualificados y los no cualificados (Beyer, Rojas y Vergara, 1999; Ghiara, 1999). En algunas zonas productoras de bienes primarios (en general las economías africanas), la liberalización del comercio puede reducir la parte correspondiente a los trabajadores de las zonas urbanas en los ingresos y aumentar la de los campesinos, que, en general, perciben ingresos más bajos que esos trabajadores. No obstante, la creciente diferenciación en las zonas rurales puede contrarrestar este efecto de nivelación de los ingresos.

Varios estudios han puesto de manifiesto que la liberalización del comercio no ha beneficiado a la mano de obra cualificada en forma directa alguna (Davis, 1996). La dispersión de los ingresos ha tendido a aumentar con una mayor liberalización del comercio; los trabajos empíricos han mostrado que los países que utilizan métodos de gran densidad de tierra y capital tienen una distribución menos equitativa de los ingresos, mientras que en los países con sectores de gran densidad de conocimientos especializados se registra una distribución más equitativa (Wood, 1995; Freeman y Katz, eds. 1995; Spilimbergo, Londono y Székely, 1999).

Cabe prever que un comercio internacional más libre empeorará la distribución de la renta en los países con escasez de mano de obra (es decir, las economías desarrolladas), en los cuales la producción de bienes que comporta una gran densidad de mano de obra se ve minada por la competencia de la mano de obra barata de los países en desarrollo. Esto no parece explicar una parte del deterioro de la distribución de los ingresos en las economías desarrolladas, pero la magnitud de esa parte está abierta a debate; por ejemplo, Wood (1994) atribuye de un tercio a la mitad del deterioro a ese motivo, y otros, como Leamer (1995), señalan el cambio tecnológico como un importante factor.

ii) Cambio tecnológico

La rapidez del cambio tecnológico ha aumentado la demanda de mano de obra cualificada, lo cual ha dado lugar a crecientes diferencias de ingresos entre trabajadores, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo (Leamer, 1995; Láchler, 1997; Robbins, 1995, 1996; Berman, Bound y Machin, 1997). Es probable que el efecto sea especialmente intenso en las economías desarrolladas que se especializan en la producción de bienes y servicios de gran densidad de tecnología. Sin embargo, también parece estar afectando a las economías que se encuentran en una fase intermedia, que han superado el estadio de los productos que implican una gran densidad de mano de obra no cualificada (por ejemplo, México; Taiwán, (Provincia china de).

iii) La abolición o erosión del salario mínimo

Al parecer este es también un elemento que acrecienta la desigualdad en algunos países. La cuestión de las repercusiones del salario mínimo en la distribución de los ingresos y la pobreza es polémica: según la teoría neoclásica, un alza del salario mínimo debería reducir el empleo, y ello podría compensar los efectos de todo aumento de ese salario sobre la pobreza. No obstante, los estudios keynesianos (y otros) de la determinación del empleo impugnan esta conclusión. Un análisis de las variaciones de la desigualdad en América Latina en el decenio de 1980 constató que el salario mínimo real había bajado en casi todos los casos en que la desigualdad había empeorado y subido en los tres casos en que había disminuido. Llegaron a la conclusión de que "el salario mínimo real tal vez produzca un efecto nivelador de la distribución de los ingresos" (Banco Mundial, 1993:26)⁷. El aumento de la desigualdad de los salarios en los Estados Unidos se ha explicado también en gran parte por la disminución del salario mínimo (Teuling, 1998, DiNardo, Fortin y Lemieux, 1996). Lustig y McCleod (1996) constatan que, en los países en desarrollo, un salario mínimo más alto está ligado a una menor pobreza, aunque también provoca un mayor desempleo. Algunos datos indican que se produce un efecto negativo sobre el empleo (por ejemplo, Neumark y Wascher, 1991; Rama, 1996; Abowd, Kramarz y Margokis, 1999), otros un desplazamiento del empleo en el sector estructurado al empleo informal (Jones, 1998), mientras que un tercer grupo de estudios muestran que un alza del salario mínimo no da lugar a ningún cambio, e incluso se traduce en un *aumento* del empleo (por ejemplo, Card, Katz y Krueger, 1994; Dickens *et al.*, 1994; Card y Greuger, 1994). Aunque es evidente que muchas empresas no cumplen la reglamentación en materia de salario mínimo -sobre todo en los países en desarrollo-, en general, la coincidencia de la erosión del salario mínimo y el aumento de la dispersión salarial en numerosos países respalda la opinión de que ese salario puede mejorar la distribución de los ingresos. No obstante, el nivel del salario mínimo tiene, a todas luces, que calcularse cuidadosamente en consonancia con las condiciones económicas del país⁸.

iv) Transición del comunismo al capitalismo

El aumento de la desigualdad en Europa oriental y la antigua Unión Soviética ha sido "uno de los aumentos más pronunciados y rápidos nunca registrados", según Milanovic (1998), con un alza media del coeficiente de Gini de 0,25-0,28 a 0,35-0,38 en menos de diez años. La causa de ello reside en la desaparición de los factores que anteriormente garantizaban un alto grado de igualdad, debido, entre otras cosas, a la privatización de bienes y activos, a las menores limitaciones de las diferencias de ingresos y a una mayor proporción de los ingresos del trabajo por cuenta propia (inclusive el mercado negro) (Mailanovic, 1998; Cornia, 1996).

v) Distribución funcional cambiante de los ingresos

La distribución funcional de los ingresos (es decir las proporciones correspondientes a los factores de producción) es un importante elemento determinante de la distribución de la renta de los hogares, ya que ésta depende del rendimiento de los distintos bienes y haberes que tengan (inclusive su trabajo), así como de su cuantía. Como los grupos de altos ingresos poseen la mayoría de los activos financieros y bienes físicos, es probable que salgan relativamente beneficiados cuando aumenta la proporción correspondiente a los beneficios o utilidades y disminuye la correspondiente a los ingresos salariales. Así, en el Brasil -ejemplo extremo de una sociedad en que hay desigualdad- el decil más bajo de las familias perciben un 0,8% de los

ingresos no derivados del trabajo, frente al 47,2% del decil más alto (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1999). El volumen bastante limitado de datos de que se dispone indica que la proporción correspondiente a los salarios descendió y la de los beneficios aumentó en la mayoría de los países durante este período. En los países desarrollados, la proporción correspondiente a los beneficios en el sector manufacturero se elevó en 10 de 12 países entre 1979 y 1989, siendo las excepciones Noruega y el Japón, y los mayores aumentos de los beneficios se registraron en Australia, Bélgica, el Reino Unido y Suecia (Glyn, 1992). Las comparaciones entre los períodos 1985-1992 y 1975-1980 muestran que, en los países en desarrollo, la proporción de los salarios en el sector manufacturero bajó en 5 países latinoamericanos y subió en 3 (comparando 1985-1992 con 1975-1980), correspondiendo los mayores descensos a México, Colombia y Venezuela; en las economías de Asia, se redujo en 4 países y subió en 6, experimentándose grandes caídas en el Pakistán y Sri Lanka; y en África y el Mediterráneo disminuyó en 7 países y aumentó en uno, correspondiendo las mayores disminuciones a Ghana y Turquía (UNCTAD, 1997). Así pues, hubo una amplia coincidencia entre las variaciones en la distribución funcional y los cambios en la distribución de los ingresos de los hogares, lo cual indica que aquéllas son en parte responsables de éstos. Después es preciso explicar el motivo de que la distribución funcional haya cambiado de esa manera. No es posible hacerlo aquí en profundidad, pero los procesos de mundialización y liberalización, y, posiblemente, las nuevas tecnologías que crean utilidades schumpeterianas, parecen ser los factores probables de ello.

vi) La mundialización en general

Cabe prever que en general el proceso de mundialización aumentará el rendimiento del capital, sobre todo en el contexto de una rápida reducción de las restricciones a la circulación de capitales, al tiempo que se mantienen las restricciones a la circulación de la mano de obra no cualificada. En las economías desarrolladas los procesos de gran densidad de capital se ven beneficiados por la especialización comercial, y los dueños del capital se benefician debido a su capacidad para exportarlo; en los países importadores de capital, el proceso de liberalización debería reducir por sí solo el rendimiento del capital, ya que la "oferta" de éste aumenta en relación con la de trabajo, pero ello puede ser compensado por el proceso de privatización, la menor reglamentación, etc., elementos todos que tienden a incrementar el rendimiento bruto del capital, así como por los cambios favorables a éste en el sistema tributario, que suelen aumentar el rendimiento neto. El proceso de mundialización ha reducido el poder de negociación de los trabajadores y aumentado el del capital, porque éste (y los bienes) pueden circular por todo el mundo en forma relativamente libre, mientras que hay fuertes restricciones a la circulación de mano de obra, especialmente la no cualificada. En consecuencia, la mano de obra no es muy proclive a realizar negociaciones salariales por temor a que alejen al capital, y con ello se reduzca el empleo. Esto puede explicar el motivo de que se haya registrado en todo el mundo una reducción del número de afiliados de los sindicatos (van der Hoeven, 1999).

VI. CONSECUENCIAS DE UNA AMPLIACIÓN DE LAS DIMENSIONES DE LA DESIGUALDAD

Al comienzo del trabajo aludimos a la necesidad de tener en cuenta un conjunto más amplio de indicadores, y no simplemente los ingresos de los hogares antes de deducir los impuestos, indicador al que se ha referido casi todo el análisis anterior. Hay que examinar, en primer lugar, la distribución de los ingresos dentro de los hogares; en segundo lugar, la

distribución una vez deducidos los impuestos; en tercer lugar, los efectos de las transferencias estatales (pensiones, etc.); en cuarto lugar, hay que incluir la renta social (es decir, los bienes y servicios que proporcionan los poderes públicos), que es un elemento importantísimo del bienestar humano, y, en quinto lugar, convendría estudiar la distribución de los índices más directos del bienestar, como los relativos a la salud, la nutrición e incluso la felicidad. El presente trabajo no profundiza en estos temas, pero señala algunas formas en que pueden variar las conclusiones cuando aumentan los indicadores.

i) La distribución de los ingresos dentro de los hogares

La distribución desigual de los ingresos dentro de los hogares (por sexo o edad) aumenta mucho la desigualdad general entre las personas. Sin embargo, como las necesidades de éstas varían según su sexo y edad, es difícil determinar cuál sería una distribución equitativa. Según cierto estudio, por ejemplo, si se tiene en cuenta la distribución de esos ingresos, la desigualdad aumenta entre el 30 y el 40% (Haddad y Kanbur, 1990). Las políticas encaminadas a contrarrestar la desigualdad deberían comprender medidas correctivas de la desigualdad intrafamiliar, como, por ejemplo, las que favorecen que la mujer estudie y obtenga ingresos.

ii) Distribución de la renta una vez deducidos los impuestos

Los muchos estudios que se han hecho acerca de la progresividad o regresividad de los sistemas tributarios han llegado a conclusiones divergentes, en parte por diferencias de método. En resumen, parece que los sistemas tributarios son moderadamente progresivos, y que muy pocas veces la distribución de los ingresos una vez deducidos los impuestos es más desigual que antes de deducirlos. Por ejemplo, Shah y Whalley (1990 y 1991) examinaron siete estudios sobre la repercusión de los impuestos en los países en desarrollo y demostraron que, en general, los sistemas tributarios eran ligeramente progresivos. En un análisis más reciente de estudios de países en desarrollo se comprobó que de 36 sistemas tributarios 13 eran progresivos, 7 proporcionales y 7 regresivos, y que el impuesto sobre la renta era casi siempre progresivo (Chu, Davoodi y Gupta, 1999). Sin embargo, parece que en general ha venido disminuyendo la progresividad de esos sistemas y se ha reducido la proporción del impuesto sobre la renta en ellos (Chu, Davoodi y Gupta, 1999, y Atkinson, 1999). Tanzi (1995) observa un descenso general de los tipos del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades. No obstante, algunos países en desarrollo, -inclusive Jamaica, Turquía e Indonesia- lograron corregir notablemente la desigualdad por medio del sistema tributario (Chu, Davoodi y Gupta, 1999).

iii) Tansferencias estatales

Se trata de las pensiones y otros subsidios públicos, como los de desempleo o invalidez, que, en principio, pueden ser cuantiosos. Las transferencias estatales son grandes y generalmente de carácter distributivo en muchos países desarrollados, pero suelen ser pequeñas y no tan claramente distributivas en los países en desarrollo, ya que muchos de los subsidios se reservan a los trabajadores relativamente privilegiados del sector estructurado. Se ha demostrado que en América Latina las transferencias son a veces regresivas (Mesa-Largo, 1983). No obstante, si se diseñan en forma apropiada pueden ser muy redistributivas (como, por ejemplo, las pensiones de viudedad e invalidez condicionadas a los recursos de que disponga el

beneficiario establecidas en Tamil Nadu (véanse Guhan, 1992, Dreze y Chen, 1995, y Dréze y Sen, 1991).

iv) La renta social

Casi todo el gasto público es progresivo frente a los ingresos antes de deducir los impuestos⁹. Aunque una proporción sustancial de los beneficios del gasto social va invariablemente a los grupos de altos ingresos, el gasto en salud y educación es casi siempre progresivo (es decir, se distribuye más equitativamente que los ingresos antes de deducir los impuestos): de 55 estudios, 31 indican que el gasto público en educación es progresivo, y 30 de 38 indican que también lo es el gasto en el sector de la salud. No obstante, hay bastante diversidad entre los países. Por ejemplo, en Guinea, el 20% más pobre de todos los hogares recibe el 5% del gasto en el sector de la educación, mientras que el 20% más rico recibe el 44%. En cambio, en Costa Rica, el 20% más pobre recibe el 18% y el más rico el 20%. En Guinea, el 20% más pobre de la población recibe el 4% del gasto total en salud, mientras que en Costa Rica ese sector de la población recibe el 30% (Castro-Leal *et al.*, citado en Mehrotra *et al.*, 1999). Como es sabido, el gasto en la enseñanza primaria es muy progresivo, mientras que el gasto en la enseñanza superior suele ser regresivo. En general, los datos de que se dispone indican que con el tiempo ha aumentado algo la progresividad de la distribución del gasto público.

Teniendo en cuenta, a la vez, los datos sobre los efectos de los impuestos y el gasto público, y que la tributación es normalmente progresiva o neutral y el gasto suele ser progresivo, la conclusión es que cabe esperar, en general, que el aumento de los impuestos y el gasto mejore la distribución del bienestar social. Esta es una conclusión importante que contradice la idea generalizada de que las elites monopolizan el gasto público y, en consecuencia, la progresividad es mayor cuando hay menos tributación y gasto público. De ello se desprende que la presión para reducir los impuestos y ese gasto público, unida al proceso de mundialización y al programa de liberalización, amenaza con empeorar la distribución de los ingresos una vez deducidos los impuestos y sumadas las prestaciones¹⁰.

v) Distribución de los indicadores no monetarios del bienestar

Aunque se ha avanzado bastante en ampliar la definición y medición del progreso más allá de los ingresos monetarios en el plano nacional, sobre todo con el índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD, se ha prestado mucha menos atención a la *distribución* de los elementos no monetarios del bienestar. Los datos parciales disponibles indican que hay desigualdades notables en cuanto a salud y educación. Por ejemplo, en las circunscripciones electorales más pobres del norte de Inglaterra la tasa de mortalidad era cuatro veces mayor que la de las circunscripciones más ricas, y en un estudio sobre los funcionarios públicos del Reino Unido se constató que la tasa de mortalidad de los funcionarios de las categorías subalternas era el triple de la correspondiente a los de categoría superior (Wilkinson, 1996). En los Estados Unidos de América, se comprobó que la tasa de mortalidad tipo superaba la cifra de 80 por cada 10.000 en el decil más pobre de la población masculina de raza blanca, mientras que no llegaba a 40 por cada 10.000 en el caso del decil más rico (Davey Smith, Neaton y Stamler, 1996). En el Brasil, la tasa de mortalidad infantil va de 90 a 12 por 1.000 en diferentes zonas de una misma ciudad. Existen diferencias análogas respecto de la escolaridad. En el Nepal, por ejemplo, nunca ha ido a la escuela casi el 60% del quintil más bajo, frente al 13% del quintil más alto. En el Brasil,

todos los integrantes del 30% más alto en la distribución de los ingresos ha cursado estudios, mientras que un quinto del 10% más bajo nunca ha sido escolarizado. Aunque el alcance de las desigualdades en los indicadores no monetarios tiende a ser menor que la dispersión de los ingresos monetarios, es probable que sea mayor su importancia para el bienestar y también como condición previa para aumentar los ingresos futuros.

Hay una clara causalidad recíproca entre la distribución de los ingresos monetarios y la distribución de los logros en materia de desarrollo humano. Las sociedades en que la distribución de los ingresos es más desigual tienen tasas de mortalidad más altas que otras sociedades con iguales ingresos pero mejor distribuidos. De hecho, en los países desarrollados es la distribución equitativa de la renta y no el nivel de ésta lo que guarda relación con la longevidad (Wilkinson, 1996). También en los países en desarrollo se ha comprobado que existe una relación positiva entre igualdad de los ingresos y longevidad (Flegg, 1982). Es más, algunos estudios muestran que la tasa de mortalidad infantil aumentan cuando aumentan los ingresos si los del 20% más pobre de la población se mantienen constantes (Waldmann, 1992). La *desigualdad* como tal empeora los resultados en el sector de la salud. Y a la inversa, una mayor desigualdad en los sectores de la salud y la educación puede provocar una distribución menos equitativa de los ingresos monetarios.

VII. DESIGUALDAD HORIZONTAL: LA DIMENSIÓN OLVIDADA

Hasta ahora nos hemos referido solamente a la desigualdad *vertical*, es decir, la desigualdad entre las personas u hogares que forman la sociedad. La *desigualdad horizontal*, es decir, la desigualdad entre grupos, también es un factor determinante del bienestar social. Los grupos pueden definirse cultural y geográficamente, por ejemplo, por la etnia, raza, religión o ubicación. El alcance de la desigualdad entre los grupos es un factor determinante fundamental de la cohesión social. La desigualdad abarca muchos aspectos relevantes, como los ingresos, los bienes y activos, el empleo y el acceso a la renta y los recursos sociales.

La desigualdad horizontal es un importante factor que contribuye a la inestabilidad social y, en última instancia, a la guerra civil. Un claro ejemplo es Rwanda, donde la administración colonial belga había dividido a los tutsi y los hutu y les había dado un acceso desigual a casi todos los recursos. Parecidas desigualdades horizontales existen en muchos otros lugares propensos a conflictos, como en Irlanda del Norte entre protestantes y católicos, en Sri Lanka entre tamiles y cingaleses y en Serbia entre musulmanes y cristianos. Es más probable que la desigualdad horizontal provoque conflictos cuando afecte sistemáticamente a múltiples aspectos y cuando vaya en aumento (véase Stewart, de próxima publicación en el año 2000). Para evitar los conflictos violentos entre los grupos, es indispensable que los países que pueden padecerlos (que son la mayoría de los de bajos ingresos) vigilen y corrijan la desigualdad horizontal. Empero, en la práctica la desigualdad horizontal no se determina o mide sistemáticamente. Cabe señalar que la desigualdad vertical puede ser alta sin que lo sea la horizontal si dentro de un grupo hay una gran desigualdad; sin embargo, en general, si en una sociedad hay una gran desigualdad horizontal es probable que la de tipo vertical también sea alta. Habida cuenta del gran costo humano y económico de los conflictos, corregir la desigualdad horizontal puede ser no menos importante que corregir la vertical.

VIII. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS A NIVEL MUNDIAL

Hasta ahora nos hemos referido exclusivamente a la distribución de la renta nacional, lo cual interesa a los responsables de las políticas de cada país y determina la cohesión de cada sociedad. La distribución de los ingresos a nivel mundial interesa a los responsables de las políticas internacionales que se ocupan de cuestiones como la distribución de la ayuda, la relación de intercambio y el alivio de la carga de la deuda. Como otros documentos de la Mesa Redonda se centran en esta esfera (véanse, por ejemplo, Maizels y Nayyar), nos limitaremos a examinar brevemente la situación para tener una visión más completa.

La distribución de los ingresos a nivel mundial es bastante más desigual que la distribución en ciertos países, pues abarca las grandes diferencias de ingresos entre los países y dentro de ellos. Según cálculos de la UNCTAD, en 1990 el 20% más rico de la población mundial obtuvo el 83% de los ingresos mundiales y el coeficiente de Gini fue 0,74 (UNCTAD, 1997). Las tendencias de la distribución de los ingresos mundiales dependen de la evolución de las diferencias de ingresos entre los países, esto es, la desigualdad entre ellos, y de su distribución dentro de los países. Según la mayoría de los análisis, las diferencias de ingresos entre los países son el principal factor de desigualdad que existe entre las poblaciones del mundo (Berry *et al.*, 1991). Al mismo tiempo es probable que los cambios en la distribución mundial se vean mucho más influidos por los registrados en las disparidades de ingresos entre los países que por los cambios en la desigualdad dentro de ellos, ya que aquéllas son muy grandes y parecen cambiar con mucha mayor rapidez que esas disparidades.

Berry, Bourguignon y Morrisson llegaron a la conclusión de que los indicadores estándar de la desigualdad de ingresos habían variado poco en el período comprendido entre 1950 y 1977. Un aspecto importante de la evolución de la distribución mundial en ese período fue el rápido crecimiento económico de China, el mayor país de bajos ingresos. Las estimaciones de la distribución de los ingresos en el mundo no socialista indican un aumento de la desigualdad, que perjudica a los deciles más bajos y a los deciles medios de la población. En el período que va de 1980 hasta hoy los datos muestran que ha aumentado la desigualdad a nivel mundial, así como las diferencias entre los países. Según el PNUD, entre 1980 y 1997, 33 países tuvieron una tasa anual de crecimiento del PNB per cápita superior al 3%, mientras que en 59 países esa tasa fue negativa. En cuanto al decenio de 1980, la UNCTAD calcula que el coeficiente de Gini pasó de 0,68 en 1980 a 0,74 en 1990. En realidad, este coeficiente no mide enteramente el grado de desigualdad ni sus variaciones, porque sólo tiene en cuenta los cambios en la distribución entre países, y no la creciente desigualdad interna en los países, que se ha documentado más arriba.

Por consiguiente, parece que el proceso de mundialización ha contribuido a aumentar la desigualdad entre los países y dentro de ellos. En cierta medida ello se debió también a otros factores como el aumento de la densidad de tecnología de la producción y la tasa más alta de rendimiento del capital. Otras influencias, como el empeoramiento de la relación de intercambio de los productos básicos, explican más el aumento de las desigualdades entre los países que dentro de ellos.

IX. CONCLUSIONES

Hay muchas razones prácticas y teóricas para sostener que una mayor igualdad en la distribución de los ingresos favorece el crecimiento económico, la cohesión social, la eliminación de la pobreza y la situación sanitaria, o dicho de otro modo, que, *en general, una mayor igualdad promueve el desarrollo*. Parece, por lo tanto, que es recomendable desde todos los puntos de vista que esa distribución sea más equitativa. Sin embargo, en la actualidad sucede que aumenta la desigualdad en la mayoría de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, a causa de los procesos de mundialización y liberalización.

Los datos indican también que los gobiernos pueden influir en la distribución de los ingresos mediante su política en materia de distribución de bienes y activos, la estrategia de crecimiento que escojan y sus políticas fiscal y de gasto. En general, el aumento de los impuestos y el gasto público mejora la distribución si se compara con el sistema anterior a la tributación, incluso si el sistema impositivo no es especialmente progresivo. Bien diseñadas, las políticas fiscal, de gasto y de transferencias pueden mejorar mucho la distribución del bienestar. Además, hasta cierto punto, los datos empíricos indican que los impuestos más elevados no obstaculizan el crecimiento económico. Si embargo, la mundialización restringe la capacidad de los gobiernos para frenar la desigualdad de los ingresos monetarios primarios mediante una política fiscal y de gasto redistributiva, porque temen los efectos de esa política sobre la competitividad, el comercio y las corrientes de capital. Hay una triste ironía en la situación porque es probable que el aumento de la desigualdad y las presiones para que disminuya el gasto público reduzcan la estabilidad política y disminuyan además el gasto esencial en las infraestructuras social y económica, imprescindibles para un crecimiento sostenido y la estabilidad social. Uno de los principales problemas normativos del próximo siglo será resolver este dilema.

De lo dicho se extrae la conclusión general de que actuando en forma coordinada a nivel regional, o aún mejor, en el plano internacional, podría fomentarse la igualdad sin reducir la capacidad para competir. Por ejemplo, la coordinación regional de las estrategias nacionales en materia de impuestos y subsidios puede mejorar la distribución sin afectar a la competitividad, y lo mismo cabe decir de la coordinada regional respecto de un salario mínimo suficiente. En el plano internacional, la tributación coordinada de las corrientes internacionales de capital (incluida la tributación del capital a corto plazo y de las empresas transnacionales) y el apoyo al derecho humano universal a un nivel de vida mínimo también pueden contribuir a mejorar la distribución de los ingresos y a contrarrestar el posible efecto empobrecedor de la mundialización. Un entorno económico mundial requiere una respuesta social también mundial. En general, la era liberalizadora y mundializadora del final del siglo XX ha inclinado la balanza del poder y los beneficios del lado de quienes tienen capital (físico, humano y financiero) frente a quienes no lo tienen. Esto tiene que corregirse.

Sin embargo, y aunque se requiere una respuesta regional y mundial, puede hacerse mucho a nivel nacional. Los países que, en su programa de acción, han dado preferencia al desarrollo humano y a una mejor distribución de los ingresos no han perdido con la mundialización porque el desarrollo de los recursos humanos aumenta la productividad. Antes se indicó el tipo de políticas que podían mejorar la distribución de los ingresos, a saber, adoptar estrategias de crecimiento centradas en el sector agrícola y de gran densidad de mano de obra, hacer un gasto cuantioso y ampliamente extendido en educación, redistribuir los bienes y activos, estructurar el

mercado de manera que la enseñanza, la formación y la acumulación de bienes se dirijan a los grupos desfavorecidos, y formular sólidas políticas que promuevan la protección social y la renta social. Es necesario que haya un equilibrio entre el hombre y la mujer en todos los aspectos para que mejore la distribución de los ingresos dentro de los hogares, y es fundamental tener en cuenta, además de la distribución vertical de los ingresos, las desigualdades horizontales e intrafamiliares.

Con todo, y aun cuando sea bastante fácil señalar cuál es el conjunto de políticas adecuado para fomentar la igualdad y aumentar la cohesión social y el crecimiento económico, el predominio de las poderosas fuerzas mundiales causantes del aumento general de la desigualdad hace difícil ser optimistas en cuanto a las posibilidades de que los países pasen a adoptar un modelo más igualitario de desarrollo.

¹ Los datos a este respecto se examinan en Wilkinson, 1996.

² Por supuesto, hay un alto grado de superposición entre estas diversas alternativas.

³ Kaldor (1956) indicó que en una economía de pleno empleo unas inversiones más elevadas darían lugar a un aumento de la proporción correspondiente a los beneficios, con lo que era probable que hubiera una relación entre el crecimiento económico y la desigualdad, aunque la causalidad en este modelo iba de las inversiones a los beneficios/ahorro, y no a la inversa.

⁴ Inclusive Alesina y Rodrik, 1994; Birdsall, Ross y Sabot, 1995; Bourguignon 1995; Deininger y Squire, 1996; Sarel, 1997; Larrain y Vergara, 1997.

⁵ Deininger y Squire (1996) elaboraron un conjunto de datos "limpios", que excluían 1.200 de unas 2.000 observaciones. No obstante, el proceso de limpieza mismo introduce inevitablemente sesgos; por ejemplo, es probable que los países donde existe más igualdad generen datos más fiables sobre la distribución de los ingresos, ya que ciertos grupos tienen menos motivos para ocultar sus ingresos.

⁶ Datos de Khan y Muqtada, 1997.

⁷ Esto es confirmado también por los datos cuidadosamente reunidos por Morley (uno de los autores del informe del Banco Mundial; véase 1993), cuya conclusión es ligeramente más firme que la del Banco Mundial: "el salario mínimo real parece tener un efecto nivelador sobre la distribución" (Morley, 1995:162).

⁸ Una evaluación preliminar de la Confederación de las Ramas de Producción Británica, la principal organización de empleadores, indica que el salario mínimo fijado en Gran Bretaña en abril de 1999 no había tenido ninguna repercusión negativa en el empleo durante los cinco primeros meses, ni había aumentado los ingresos medios; había surtido algún efecto en lo concerniente a reducir las diferencias de salarios, y había dado lugar a la modernización de las prácticas laborales (mejorando la capacidad y las aptitudes) en algunas empresas (Financial Times, 1º de noviembre de 1999).

⁹ Sin embargo, es frecuente que el gasto público no esté "bien orientado" si esto se entiende en el sentido de que la población recibe una parte de los beneficios mayor que su proporción dentro de la población (Chu, Davoodi y Gupta, 1999).

¹⁰ Grunberg (1998) analiza los factores que reducen los ingresos como consecuencia de la mundialización, que son la reducción de los impuestos sobre el comercio, la liberalización financiera, la mundialización de los ingresos, la competencia tributaria, que provoca el descenso general de los tipos de los impuestos sobre las personas físicas y las sociedades, y el crecimiento del sector no estructurado (y no sujeto a impuestos) de la economía. Sus datos globales relativos al decenio de 1980 indican que en los países en desarrollo bajó ligeramente la proporción de la renta nacional destinada al Estado, mientras que subió notablemente en los países desarrollados.