

Equidad y desarrollo: consideraciones de política económica¹

François Bourguignon y Sébastien Dessus

Economía de Desarrollo, Banco Mundial

(Este borrador, 02/20/07)

Introducción

Se ha vuelto común explicar la falta de dinamismo de los países latinoamericanos y del Caribe (LAC) atribuyéndola al nivel excesivo de la desigualdad en ingresos. Ésta es, de hecho, una característica que distingue a estos países —y cada vez más a los países africanos— de las naciones con rápido crecimiento de Asia y de Europa del Este y Central. No obstante, los canales reales por medio de los cuales la desigualdad actúa como un auténtico freno para el desarrollo no siempre se manifiestan con claridad. El reciente *World Development Report* (Informe sobre el Desarrollo Mundial) (WDR06) sobre equidad y desarrollo (Banco Mundial, 2006), propone una explicación de esa relación. Hace hincapié en el vínculo lógico entre: a) la desigualdad de oportunidades —que explican sus diversas facetas, por ejemplo, acceso a la educación, crédito, infraestructura, toma de decisiones públicas, etcétera—, y b) el crecimiento económico. La desigualdad de oportunidades impide que algunos agentes económicos, bien sea individuos, hogares o empresas, expresen de manera completa su potencial económico, reduciendo así la eficiencia económica y retrasando el crecimiento. Al mismo tiempo, esta desigualdad de oportunidades alimenta, junto con otros factores, la desigualdad de resultados. Con los países LAC en mente, la historia parece ser, por tanto, que un factor común —desigualdad de oportunidades— es responsable tanto del crecimiento lento como de la desigualdad en rentas altas.²

¹ Documento preparado para la Conference on Equity and Competition for High Growth (Conferencia sobre Equidad y Competencia para un Alto Crecimiento), México, noviembre 27-28, 2006.

² Dentro de esta perspectiva, una excepción como la de Chile, que muestra a la vez un crecimiento satisfactorio y una relativa desigualdad en rentas, tendría que explicarse con un nivel más bajo de desigualdad de oportunidades subyacentes a la desigualdad de las rentas. Probar esa hipótesis abre un campo interesante de investigación.

Si la desigualdad de oportunidades, que en lo que resta de este documento llamaremos “desigualdad”, es responsable del crecimiento más lento, ¿qué podría hacerse? El problema básico de promover la igualdad de oportunidades en un país es que hacerlo con mucha probabilidad perjudicará en forma directa los intereses de algunos grupos privilegiados. O bien se impondrán más impuestos para financiar los programas de promoción de la equidad y dichos impuestos se cargarían proporcionalmente más a estos grupos, o se reducirán algunas ventajas económicas de estos grupos y las rentas correspondientes que se deriven de ellas. A su vez, el que otras políticas se adopten o no depende de: a) las ganancias en eficiencia general de estas políticas y la manera en que éstas se distribuyen dentro de toda la población; b) la manera en la que se toman decisiones de política. Si todos se fijan como meta el obtener ganancias más o menos proporcionales a su nivel inicial de bienestar, las reformas visualizadas serán del tipo orientado a “ganar-ganar” y deberán implantarse al fin y al cabo. De no ser así, todo dependerá del peso relativo de los grupos de ganadores o perdedores en el proceso de decisión política. Aun cuando la equidad puede ser beneficiosa para el crecimiento, adoptar políticas que amplíen tal equidad depende, en ese caso, de los factores de “política económica”.

Por último, es posible que, en su mayor parte, a ello se deba que algunos países crecen a un ritmo más lento que otros. Para empezar, son desiguales y, por tanto, ineficientes, y esta situación se perpetúa porque tanto el poder económico como el político han sido capturados por élites, las cuales, por supuesto, no tienen interés alguno en renunciar a ninguno de ellos. Tal escenario se encuentra tras muchos casos de desarrollo lento o paralizado. En muchos casos los impactos exógenos han dado origen al debilitamiento de la captura de la elite. Por consiguiente, poco es lo que los economistas y otros analistas pueden hacer a este respecto, sino tal vez ampliar el conocimiento público de los costos de oportunidad de dicha captura. Si bien no es condición suficiente, mejorar la transparencia en esta área es, de todas maneras, muy necesario para iluminar a los varios actores participantes en el juego de la

economía política, sobre el hecho de promulgar reformas que posiblemente estén en contra de los intereses de la elite o de parte de ella. Aquí argumentamos que es necesario realizar más trabajo empírico en este campo e identificar algunas de las dificultades que tal análisis económico confronta.

El documento, que desarrolla con cuidado las ideas del WDR 2006, está organizado como sigue. En la primera sección se resumen los principales argumentos que sugieren que hay una fuerte complementación a largo plazo entre la equidad y el crecimiento. La segunda sección se enfoca en la economía política de las reformas e identifica las situaciones en las que las reformas dirigidas a ampliar el crecimiento y la equidad están disponibles pero, de hecho, no se emprenden, lo cual provoca cierto tipo de trampas de desigualdad y falta de desarrollo. En la tercera sección se revisan algunos ejemplos genéricos de la captura de la elite y se sugieren maneras de mejorar el conocimiento de su impacto sobre la equidad. En la sección de conclusiones se abordan varias implicaciones de este análisis.

1. La complementación entre la equidad y el desarrollo

Los países latinoamericanos, entre ellos México, han sido estigmatizados durante largo tiempo por su excesivamente alto nivel de desigualdad en rentas o, de manera más general, de bienestar económico. En tanto que el coeficiente Gini, una medida común de la desigualdad en rentas, es de cerca de 0.35 en los países desarrollados, y alrededor de 0.40 o ligeramente arriba en países asiáticos, en la mayoría de países latinoamericanos se acerca más a 0.5 y a menudo está por arriba. Dado que esto constituye un contraste agudo con los países asiáticos de rápido crecimiento, resulta tentador atribuir el desempeño desalentador del crecimiento en los países LAC a este aspecto específico de su economía.³

³ Este hecho estilizado fue resaltado en las primeras obras de la literatura sobre la relación entre desigualdad y crecimiento. Véase en particular Persson y Tabellini (1994), y Alesina y Rodrik (1994). A diferencia de otros países del este de Asia, es interesante que la desigualdad en China ha aumentado en forma bastante sustancial en las dos décadas recién pasadas, con un coeficiente Gini que ahora se encuentra en alrededor de 0.45, pero aún sin un efecto negativo aparente sobre el crecimiento.

Confirmar de manera estadística si éste ha sido en realidad el caso requeriría controlar las tasas de crecimiento entre los países de todas las variables que podrían afectar el crecimiento, además de la desigualdad. Por desgracia, el número de dichas variables es demasiado grande, su interacción demasiado compleja y el número de observaciones demasiado limitado para que tal ejercicio conduzca a conclusiones confiables. Por tanto, los ambiguos resultados obtenidos en la reciente literatura comparativa entre países no son sorprendidos.⁴ De mayor interés resulta aquella parte de la literatura reciente sobre economía enfocada en los mecanismos teóricos que podrían explicar de qué manera la desigualdad puede ser un obstáculo para el crecimiento.⁵ Lo interesante es que la conclusión general de dicha literatura es que la desigualdad del ingreso (o consumo) no es tan responsable de la lentitud del crecimiento, como la desigualdad de las dotaciones —el capital en especial—, el acceso a ciertos mercados, las oportunidades generadoras de rentas o la toma de decisiones públicas. En otras palabras, tanto la desigualdad como el crecimiento lento o paralizado serían consecuencia de desigualdades más fundamentales en áreas donde los individuos de una sociedad encuentran oportunidades para generar ingresos y aumentar su capital.

De acuerdo con la literatura sobre justicia social, parece lógico referirse a estas desigualdades como “desigualdad de oportunidades”. Los individuos con acceso limitado a la educación, al crédito o a varios tipos de infraestructura, aquellos que son discriminados en el mercado laboral, o quienes son acallados en debates políticos, locales o nacionales, simplemente tienen oportunidades limitadas para hacer realidad su potencial económico. En las secciones siguientes este tipo particular de desigualdad se llamará *inequidad*, de modo de distinguirlo del concepto de desigualdad que implícitamente tiende a referirse a

⁴ En Banerjee y Duflo (2003) se presenta una breve reseña de la literatura de todo el país acerca de la relación entre la desigualdad y el crecimiento, así como una visión imparcial de la evidencia disponible.

⁵ Esta literatura data, en esencia, de principios de la década de 1990. El trabajo pionero en esta área incluye a Aghion y Bolton (1992), Alesina y Rodrik (1994), Banerjee y Newman (1991), Bertola (1993), Galor y Zeira (1993), Persson y Tabellini (1994).

resultados de la actividad económica —y a la renta en primer lugar— más que a los determinantes de esos resultados.⁶

Resulta tentador considerar esta definición de inequidad como un tipo de generalización del concepto de pobreza al espacio de oportunidades más que a la renta o al consumo. De hecho, hay una fuerte correlación entre ambos debido a que los pobres tienden a carecer de oportunidades, al tiempo que su nivel de bienestar se encuentra por debajo del umbral. Sin embargo, la desigualdad de oportunidades también es notoria en otros grupos de la sociedad. *La captura por parte de la elite* del poder económico o político es un caso relacionado. Puede ocurrir tanto a costa de las oportunidades de los pobres como de otros grupos de la sociedad. Por ejemplo, las barreras a la entrada a un sector específico de actividad limitan el conjunto de oportunidades de los posibles empresarios o inversionistas, en comparación con los beneficiados. Otro caso es el de un grupo de personas que controla, aunque sea de manera parcial, el proceso de decisión política o influye en el sistema de justicia, lo cual impide que otras personas, pobres o no, expresen sus opiniones acerca de la oferta de ciertos bienes públicos o defiendan sus derechos de propiedad. Por ende, el concepto de inequidad económica es mucho más amplio que la distinción pobre/no pobre. Abarca todas las situaciones en las que algunas posibilidades, primero que nada de generación de rentas, están abiertas a algunos pero no a otros.

La idea de *captura* es central para la definición de inequidad. *De facto*, la desigualdad en el acceso a algunos medios económicos es inevitable en cualquier sociedad cuya riqueza no permita que esas oportunidades se pongan a la disposición de todos. Sin embargo, no habría desigualdad en una situación tal si el acceso no fuera por completo independiente de características individuales, como los antecedentes sociales o paternos, etnia, género o edad o, en otras palabras, si el acceso a los medios limitados ocurriera meramente al azar. Es la captura de medios limitados por parte de algunos grupos específicos

⁶ Esta distinción está en deuda con el trabajo de filósofos morales como Rawls, Sen, Dworkin o Roemer.

y, por tanto, la exclusión de otros, lo que constituye la fuente de inequidad. Las barreras a la entrada al sector financiero erigidas por alguna elite económica poderosa, la imposibilidad de conseguir empleo sin afiliarse a un sindicato, el acceso a las mejores escuelas reservadas a los hijos de élites económicas o culturales, o el control de la toma de decisiones públicas por parte de los políticos que actúan para satisfacer sus intereses personales, son todos ejemplos de oportunidades que se niegan a parte de la población y, por tanto, de inequidad.

Hay tres canales básicos mediante los cuales la inequidad afecta en forma negativa la eficiencia y el crecimiento económicos. El primero se relaciona con la realización del potencial económico y la asignación equivocada de talentos y recursos. La falta de acceso a oportunidades de generación de rentas, como la educación o el crédito, impide a las personas talentosas realizar su potencial económico y reduce los incentivos para los esfuerzos, el ahorro o la innovación. Provoca también la ubicación equivocada de los recursos existentes y baja su tasa promedio de retorno. Los buenos proyectos de inversión no se realizan por falta de crédito, en tanto que los mediocres se emprenden debido a que sus promotores recurrieron a capital o crédito personales. Este mecanismo se aplica en todos los niveles, desde el hijo talentoso de una familia pobre incapaz de asistir a la escuela, hasta un empresario dinámico e innovador imposibilitado de ingresar a un sector controlado por un monopolio, o gobiernos locales que gastan en bienes públicos consumidos por una elite más que por la mayoría de los ciudadanos.

El segundo canal es mediante la persistencia de las instituciones ineficientes para la toma de decisiones públicas, la regulación de la economía y la justicia. Los derechos políticos desiguales, o la captura del poder político por parte de un grupo de ciudadanos, impiden la reforma de las instituciones donde son ineficientes. A su vez, las instituciones deficientes, en particular la protección imperfecta de los derechos de propiedad debido al acceso desigual a la justicia, desincentiva el esfuerzo, el ahorro y el carácter empresarial en la parte de la población que resulta discriminada. La eficiencia y el crecimiento económicos

son, por tanto, menores de lo que podrían serlo si se contara con instituciones adecuadas.

El tercer canal es mediante la tensión y el conflicto políticos. La exclusión permanente de parte de la población de las oportunidades de generación de rentas y su falta de representación en la toma de decisiones públicas, de modo inevitable conduce a tensiones sociales y políticas. Éstas pueden estar contenidas por quienes tienen poder económico y político, pero esto viene acompañado, de manera implícita o explícita, de un costo que reduce la cantidad de recursos que pueden invertirse en actividades productivas. Desde un punto de vista económico, ciertamente es mejor invertir en la producción de bienes y servicios que en seguridad y represión política. Los conflictos abiertos pueden también ser resultado de una situación como ésta, con costos aun mayores en términos de desarrollo.

A través de estos tres canales la inequidad reduce la eficiencia de la economía y aminora el crecimiento. También tiende a reproducirse con el tiempo a través de su impacto en la desigualdad de los resultados. Las oportunidades desiguales de hecho provocan desigualdad también en los resultados y baja eficiencia económica, mismos que probablemente a su vez generarán desigualdad de oportunidades, por medio de mecanismos de transmisión intergeneracionales. Las nuevas generaciones de los más pobres tendrán acceso limitado a las oportunidades para generar ingresos, en tanto que sus rentas altas le permitirán a las élites pagar los sobornos necesarios para mantener su poder monopólico sobre parte de la economía o del sistema de elaboración de políticas. En ese sentido, uno puede referirse a las *trampas de la desigualdad*, en las que la inequidad inicial provoca un lento desarrollo económico y una alta desigualdad de los resultados; ambas tendencias contribuyen, a su vez, a la persistencia de la inequidad.⁷

⁷ Si se desea una definición más formal de la trampa de desigualdad, véase Bourguignon, Ferreira y Walton (2006).

La evidencia acerca de estas trampas de desigualdad y los varios canales mediante los cuales la inequidad afecta el desarrollo debe encontrarse en el nivel micro más que en el macro. De hecho, la dimensión múltiple de la inequidad dificulta el resumir su impacto en la eficiencia económica a un solo coeficiente que podría entonces relacionarse con el ritmo del crecimiento económico en diversos países o periodos de tiempo. En otras palabras, es poco probable que el enfoque nacional estándar brinde alguna evidencia confiable de la relación entre inequidad y crecimiento. En contraste, hay amplia evidencia microeconómica de la manera en la que el acceso limitado a las oportunidades de generación de rentas, como el crédito, la tierra o la educación afecta en forma negativa los resultados económicos individuales y reduce potencialmente la eficiencia y el crecimiento económicos en su totalidad. Esta evidencia se revisa en detalle en el WDR 2006.⁸ La evidencia nacional acerca del papel negativo que el gobierno y las instituciones débiles juegan en el crecimiento económico⁹ probablemente sea más confiable dada la naturaleza macroeconómica de las instituciones examinadas. En la medida en que esta debilidad sea más a menudo resultado de la captura de las instituciones por parte de alguna elite, esta literatura proporciona otra confirmación de que la inequidad tiene un impacto negativo en el desarrollo. Por último, el análisis de las causas de conflictos recientes en varios países muestra cómo la inequidad entre grupos étnicos, así como un bajo nivel de desarrollo, generan luchas por la apropiación de las rentas existentes, que a su vez conducen a la debilidad del desarrollo y a la persistencia de la inequidad.¹⁰

De la misma manera en que la historia reciente de algunos países en conflicto proporciona un buen ejemplo del impacto negativo de la inequidad en el desarrollo, la experiencia de otros países es consistente con el rol positivo que la equidad puede desempeñar en el desarrollo. En particular, es asombroso que, entre los países asiáticos de rápido crecimiento, varios empezaron con una

⁸ Véase en particular los capítulos 5 y 6.

⁹ Véase Knack (2006) en particular.

¹⁰ Véase, por ejemplo, Bannon y Collier (2003), Collier y Hoeffler (2004), y Otsby (2006).

distribución profundamente equitativa de oportunidades debido a reformas trascendentes de tierra, como sucedió en Corea del Norte o en Taiwán (China), o al legado de regímenes comunistas como el de China (continental) o Vietnam. Sin embargo, al mismo tiempo, resulta claro que la equidad no es el único factor de crecimiento. De ahí que algunos países o regiones relativamente equitativos quizá no hayan tenido siempre los mejores rendimientos en cuanto a crecimiento, mientras que los más inequitativos han atravesado periodos de crecimiento acelerado. El estado indio de Bengala Occidental es ejemplo del primer caso, en tanto que el “milagro brasileño” de la década de 1960 y principios de los años 1970, es ejemplo del último.

2. Economía política de reformas promotoras de la equidad

Si la equidad genera crecimiento y la inequidad es un obstáculo para el mismo, un asunto político de importancia es el de los medios para promover la equidad o, en otras palabras, para igualar las oportunidades de los ciudadanos. Identificar reformas para hacer progresos en esa dirección no es difícil, van desde igualar el acceso a la educación, el crédito, la infraestructura o la justicia hasta regular la competencia o luchar contra la corrupción. La dificultad radica en convencer a los varios y heterogéneos grupos que conforman una sociedad para que adopten esas políticas o liberen los recursos necesarios para implantarlas. Si las situaciones más inequitativas en una sociedad tienen que ver con la captura de parte del poder económico y político por un grupo específico, corregir esas situaciones implica ir en contra de los intereses del mismo. Esto resulta claramente imposible si el grupo cuenta con el poder político de oponerse a la reforma que se está considerando, y sus pérdidas en el corto plazo no son compensadas por mejoras generales en la eficiencia de la economía en el largo plazo.

Como ya se mencionó, aquí radica una de las explicaciones más importantes de la existencia de “trampas de desigualdad”, que encierran a algunos países en el círculo vicioso de la inequidad y el escaso desarrollo. Una causa importante del crecimiento lento de un país son sus élites y su limitado

apetito por el desarrollo del mismo, debido a su propio nivel alto de ingresos y capital, y a su capacidad para resistir, a un bajo costo, las presiones para realizar reformas que en una forma u otra reducirían su control sobre la sociedad y que amenazan la fuente de sus ingresos.

¿Bajo qué condiciones es posible salir de esta trampa y promover reformas que incrementen la equidad y el desarrollo? La representación esquemática de los costos y beneficios atribuibles a los actores de una reforma potencial mostrados en el Cuadro 1 ayudarán a examinar este cuestionamiento.

Una representación simple de la economía política de las reformas promotoras de la equidad

En el cuadro se describe la elección que enfrenta una sociedad entre el *estatus quo*, donde tres grupos de ciudadanos mantienen el mismo nivel de ingresos a través del tiempo, y una reforma en la que cada grupo registra cambios en sus ingresos actuales y futuros. Se presume que los tres grupos están clasificados por orden decreciente de riqueza. La reforma de política implica una pérdida inmediata para el grupo más rico ($-T_1$), la “clase media” ($-T_2$) y el grupo más pobre ($-T_3$). En el segundo periodo, todos los grupos se benefician de la reforma y la diferencia neta con sus ganancias en el *estatus quo* es, respectivamente, g_1 , g_2 y g_3 .¹¹

Este sencillo escenario permite realizar una interesante revisión de los cuestionamientos de política económica que surgen al intentar implantar reformas para aumentar la equidad. De hecho permite que se representen varios tipos de inequidad inicial y varias políticas que pueden corregirlos. Para empezar, supongamos que las razones por las que los tres grupos tienen niveles diferentes de ingresos son que enfrentan oportunidades desiguales: el grupo 1 es aquel con más ventajas y el grupo 3, el de mayores desventajas. Supongamos también que ampliar la equidad mediante el mejoramiento de

¹¹ Obsérvese que el costo en el corto plazo de una reforma para aumentar la equidad puede ser en realidad de cero, o incluso negativo para algunos grupos, como ocurre al abolir los privilegios del grupo más rico o al homologar el acceso a alguna oportunidad inicialmente restringida al grupo más rico. Obsérvese también que las ganancias netas, g , en el segundo periodo son netas de las pérdidas que la reforma puede causar después del primer periodo.

algunas oportunidades específicas del grupo 3 —digamos acceso a la educación— puede realizarse mediante el aumento de impuestos para los tres grupos, pero, de manera proporcional y en mayor medida, para los grupos más ricos. Por ejemplo, el acceso a la educación secundaria o terciaria puede mejorarse en el grupo 3 al aumentar los impuestos en forma progresiva, de modo que los grupos 1 y 2 terminen siendo los principales contribuyentes a la expansión del sistema educativo. En el segundo periodo, todos los grupos disfrutaban algunos retornos de la reforma, bien sea de manera directa, como en el caso del grupo 3 al beneficiarse de un acceso más fácil a la educación secundaria o terciaria, o indirecta en el caso de los otros grupos, por ejemplo, debido a que una fuerza de trabajo más capacitada contribuye a alcanzar utilidades más altas en los negocios dirigidos por miembros de dichos grupos.

La reforma precedente también puede interpretarse más en términos de privilegios que de gasto educativo adicional. Por ejemplo, la reforma puede consistir en hacer que todo el proceso de reclutamiento para la educación secundaria y terciaria se base más en méritos, reduciendo así los privilegios que los grupos 1 y 2 disfrutaban en un principio. Las pérdidas T_1 y T_2 tienen, por tanto, que interpretarse como el equivalente monetario de la pérdida del acceso privilegiado a la universidad, donde puede suponerse en forma razonable que la pérdida T_3 es cero. Al igual que antes, las ganancias g_1 y g_2 corresponden a los beneficios para los propietarios de capital en esos dos grupos al confiar en una fuerza de trabajo de calidad más alta.

Otra interpretación de la reforma es la abolición parcial o completa de alguna captura económica por los grupos 1 y/o 2. Digamos que el grupo 1 disfruta de cierto poder monopólico en un sector específico de la economía, las finanzas, por ejemplo. Entonces, la reforma consiste en abrir ese sector a la competencia. Así el Grupo 1 perderá la renta monopólica que disfrutaba antes, siendo la cantidad de esa renta T_1 , en tanto que T_2 y T_3 son cero, o posiblemente negativos, si los grupos 2 y 3 se benefician en forma directa de servicios financieros más económicos. El resultado de esa reforma es aumentar la eficiencia de la economía de modo que el ingreso de todos los grupos

aumente en cantidades diferentes, según la manera en que se vean afectadas, directa o indirectamente, por la expansión del sector abierto a la competencia, por ejemplo, mediante precios más bajos y empleo más alto en ese sector, pero también en otros sectores relacionados.

Muchas de las situaciones monopólicas en México que se analizan en este volumen son similares a ese caso. Hacer que el sector de telecomunicaciones sea más competitivo reduciría la renta de los propietarios de ese sector, quienes, se presume, pertenecen al grupo 1 y generan ganancias inmediatas entre los usuarios de los grupos 2 y 3 (T_2 y T_3 son, por tanto, negativos). Las ganancias de segundo periodo, g , serían entonces las ganancias de eficiencia a largo plazo debidas al uso ampliado de todos los servicios provenientes del sector de telecomunicaciones.¹² En el caso de la reforma del sistema de pensiones administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el poder monopólico se ubica en el sindicato de los empleados del IMSS.¹³ Pasar por alto este poder y reformar el sistema de pensiones correspondería a una pérdida para parte de la clase media (T_2), a una ganancia para otra parte de la misma clase, bajo la forma de mejores servicios sociales, y potencialmente una ganancia para los propietarios de negocios debido a las aportaciones de seguridad social reducidas por un menor costo efectivo para los empleados del IMSS. En el largo plazo, el grupo 3 también ganaría dado el menor grado de informalidad de la economía y el hecho de que todos los grupos disfrutarían un crecimiento económico más rápido.

Varias otras situaciones conducen a la misma representación simplificada de los costos y beneficios de una reforma dirigida a aumentar la equidad. La renta T_1 , o T_2 , en los ejemplos precedentes puede provenir de otras fuentes que no sean el poder monopólico. Puede surgir de la simple apropiación por parte de algunos grupos de algunos recursos disponibles en la economía, pública o privada. También puede provenir de la corrupción. El tamaño de las pérdidas T_1 ,

¹² El grado de competencia en el sector mexicano de telecomunicaciones se evalúa en Del Villar (2006).

¹³ Véase Levy (2006).

T_2 y T_3 , y los beneficios g_1 , g_2 y g_3 dependerán del tipo de privilegio que se pierde y del efecto de esta reforma en la eficiencia general. En el caso de la corrupción, por ejemplo, T_2 y T_3 son los pagos que los grupos 2 y 3 dejan de hacer al grupo 1 —y son, por tanto, negativos—, en tanto que las ganancias g_1 , g_2 y g_3 describen la manera en la que las ganancias de eficiencia surgidas de la desaparición de las prácticas corruptas se distribuyen en la economía.

Cuadro 1. Representación esquemática del impacto distributivo de una reforma para aumentar la equidad (*Renta por debajo del estatus quo o las reformas*)

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
<i>Estatus quo</i>			
Periodo actual	Y_1	Y_2	Y_3
Futuro	Y_1	Y_2	Y_3
<i>Reforma</i>			
Periodo actual	$Y_1 - T_1$	$Y_2 - T_2$	$Y_3 - T_3$
Futuro	$Y_1 + g_1$	$Y_2 + g_2$	$Y_3 + g_3$
<i>Ganancia neta</i>			
Periodo actual	$-T_1$	$-T_2$	$-T_3$
Futuro	g_1	g_2	g_3
Total	$g_1 - T_1$	$g_2 - T_2$	$g_3 - T_3$

El argumento planteado en la sección anterior acerca de la complementariedad entre la equidad y la eficiencia económica es equivalente a suponer que la suma de beneficios derivados de la reforma, $g_1 + g_2 + g_3$, es mayor que los costos, $T_1 + T_2 + T_3$. En otras palabras, la reforma es más que una mera redistribución de tipo “juego de suma cero” entre grupos. La reducción de

los privilegios de la elite —grupo 1 y/o grupo 2— aumenta el ingreso total de la comunidad.¹⁴ Si B es el aumento general del ingreso, es el caso que:

$$B = (g_1 + g_2 + g_3) - (T_1 + T_2 + T_3) > 0$$

La reforma promotora de la equidad que está bajo consideración sería entonces aceptable para todos los grupos si fuera posible redistribuir la ganancia total entre todos los grupos en un solo pago, es decir, en una forma que sea independiente de la actividad económica, de modo que nadie pierda. Desde un punto de vista sencillo de contabilidad, esto es posible dado que el excedente general, B, es positivo.¹⁵

En efecto, el asunto es mucho más complicado de lo que esta simple aritmética sugiere. En forma práctica, la redistribución del beneficio general B puede ser difícil de lograr por razones económicas o de política económica. Por otra parte, la redistribución de suma total nunca es fácil. Redistribuir sobre la base de criterios arbitrarios más que económicos, como el ingreso, puede enfrentar oposición por considerarse una medida injusta y, posiblemente, “inequitativa”. Por ejemplo, en el caso donde T_1 corresponde a la elite que pierde algún privilegio, tal vez no sea social o políticamente aceptable compensarla por completo por esa pérdida. Sin embargo, la elite requiere por lo menos una compensación total para no oponerse a la reforma. Por otro lado, hay un aspecto de consistencia en el tiempo. Si la compensación o redistribución debe ocurrir en el futuro, y si el grupo 1 es el principal o el único perdedor, éste no aceptará perder sus privilegios por una cantidad igual a T_1 sin un compromiso de los otros dos grupos de compensar la pérdida en el futuro. Pero, ¿puede ser confiable la necesidad de las instituciones políticas fuertes de estar dispuestas a hacer este compromiso? A falta (que es lo más frecuente) de tales instituciones, no pueden ofrecerse garantías de que los grupos beneficiarios no renegarán en el futuro de

¹⁴ Como es lógico, debemos introducir un factor de descuento de tiempo para comparar los costos y los beneficios. Este factor de descuento puede estar implícito en los beneficios, las g. Tomar esto en cuenta explícitamente no modificaría el argumento.

¹⁵ El caso en el que B es negativo pero la reforma es, no obstante, impuesta por uno de los actores políticos, bien sea dentro de un régimen autocrático o incluso mediante procesos democráticos, es también importante, pero de ningún interés para los asuntos abordados en este documento.

su compromiso inicial. Por estos dos conjuntos de razones, el hecho de que la reforma en consideración arroje una ganancia neta general positiva no es garantía de que se acepte de forma unánime.

El hecho básico de que un excedente general positivo es condición necesaria pero no suficiente para que una reforma se acepte de forma unánime, es a menudo ignorado en los análisis económicos. Los mecanismos apropiados de redistribución o compensación deben también estar en operación para que la reforma se adopte y tenga éxito. La liberalización del comercio es uno de los ejemplos más obvios. De acuerdo con la teoría económica, la defensa de esta reforma hace hincapié en que, junto con una mejoría en el funcionamiento de los mercados internos de factores, producirá una ganancia general en eficiencia que podría beneficiar a todos. Sin embargo, la teoría económica también sugiere que algunas personas perderán en este proceso. Si los canales apropiados para redistribuir el ingreso y para compensar a los perdedores no están disponibles o son costosos¹⁶ en el momento en el que la ganancia general de la economía se vuelva positiva, adoptar la reforma o no se convierte en una decisión difícil.

Desde luego, estos asuntos de la distribución no deben surgir en el caso de una reforma de tipo ganar-ganar, en la que todos los grupos se benefician con ella ($g_i - T_i > 0$ para $i = 1, 2$ y 3). Incluso en ese caso, sin embargo, algunos grupos pueden intentar bloquear la reforma si sienten que su ganancia es proporcionalmente mucho menor que la de los otros. En aspectos de reforma de políticas, la pregunta de interés es, por tanto, la del *intercambio*, el cual surge cuando algunos grupos ganan y otros pierden (bien sea en términos absolutos o relativos). Si los compromisos de compensación son anulados momentáneamente por las razones anteriores, es decir, por cuestiones económicas o por la dificultad de llegar a acuerdos consistentes en el tiempo, entonces el problema radica en la manera en que se toma una decisión pública.

¹⁶ Incluso es posible que el costo de redistribución exceda la ganancia general de la reforma, haciendo así imposible que pueda beneficiar todo. Véase Guesnerie (2001), quien amplía el tratamiento anterior de este asunto realizado por Dixit y Norman (1986).

Es necesario considerar varios casos, de acuerdo con las instituciones políticas existentes. Para simplificar la discusión, considere el caso en el que sólo el grupo 1 de elite pierde con la reforma, de modo que $g_1 < T_1$, mientras que $g_2 > T_2$ y $g_3 > T_3$. Un primer caso es cuando el poder político ha sido capturado por el grupo 1. Dentro de tal estado autocrático, es claro que no se emprenderá la reforma y se reducirá así la eficiencia y el ritmo de crecimiento de la economía. Las reformas de aumento del desarrollo que dañan a la elite dirigente simplemente se ignoran. El desarrollo en una sociedad de este tipo tiene lugar sólo si es benéfico para la elite. Hay muchos ejemplos de tales trampas de desigualdad, comenzando con el Zaire de Mobutu, aunque a menudo hay que tomar en cuenta otros factores. Desde luego, una situación así puede parecer bastante trivial. Con seguridad la elite no adoptará una reforma que beneficie a otros grupos de la sociedad pero que vaya en contra de sus propios intereses. Sin embargo, algo que es aún más fundamental, ¿sería un Estado tan autocrático como éste compatible con lo que la elite haya dejado a otros grupos de la sociedad? Si la elite tiene todo el poder, ¿por qué no simplemente expropia a otros grupos? La respuesta a esa pregunta es que hay un límite racional a una conducta depredadora de tal tipo. Cuando la elite vive de una renta impuesta a los que no pertenecen a ella, el límite está en la necesidad de mantener suficientes incentivos para que estos últimos inviertan y produzcan. De manera más general, el límite se deriva también de la posible rebelión de otros grupos y de la probabilidad de que ésta tuviera éxito, además de que el costo que la represión acarrea para la elite aumenta con el grado de depredación que exista. Siendo extremo, este caso no se explorará más, aunque es, con claridad, de relevancia histórica en muchos países y, por desgracia, aún es pertinente en nuestros días en algunos países bajo cierta forma de dictadura.¹⁷

Un segundo caso es aquel en el que el proceso de decisión política se encuentra bajo el control conjunto de los grupos 1 y 2, con algo de dominio del 2. Varias situaciones caben en este caso. Una situación extrema es la de un

¹⁷ En Robinson (2001), Acemoglu y Robinson (2000, 2006) y Acemoglu (2006) se presenta un análisis de este caso, así como referencias históricas.

régimen autocrático controlado por el grupo 2. En este escenario, en realidad hay dos élites en la sociedad, con visiones divergentes. La elite *económica*, el grupo 1, controla parte del poder económico y recibe ingresos de éste. La elite *política*, el grupo 2, controla el proceso de decisión pública y puede imponer reformas al grupo 1. En otras palabras, hay un conflicto potencial dentro de la elite, entre quienes controlan la economía y quienes controlan la política. El conflicto puede evitarse al confabularse las dos élites, en cuyo caso es probable que el grupo 1 soborne al grupo 2 para bloquear la reforma. El resultado de esa situación es el mismo que con el régimen autocrático controlado por el grupo 1, y el desarrollo se desacelera. No obstante, se sabe que las confabulaciones son inestables. El grupo 1 siempre tendrá interés en reducir al mínimo el soborno entregado al grupo 2 y ocultar ingresos de éste, en tanto que el grupo 2 siempre estará interesado en promulgar la reforma. Por tanto, el conflicto entre ambas élites puede reaparecer en alguna etapa y, al fin y al cabo, promulgarse la reforma.

El mismo resultado podría obtenerse si las decisiones públicas se tomaran de acuerdo con un proceso democrático imperfecto en el que sólo los grupos 1 y 2 de las élites participarían, bajo el supuesto de que el grupo 2 tiene la mayoría y, de hecho, posee el control político. Dentro de ese limitado régimen democrático, la reforma se adoptaría porque el grupo 2, desempeñando el papel de un tipo de clase media, gana con la reforma. Por supuesto, éste no sería el caso si el interés de la clase media no coincidiera con el de la masa del grupo 3.

Hay numerosos ejemplos de este tipo de situaciones de dos grupos, en las que uno controla los recursos naturales o es el sector más adinerado de la economía y el otro controla el poder político. El último quizá deba su poder al legado de alguna forma de régimen autocrático, pero también puede haberlo adquirido mediante procesos aparentemente democráticos dominados por completo por el padrinazgo y la corrupción. La estructura de dos grupos podría también provenir de un solo grupo de élite que desarrolla alguna lucha por el poder, en el que uno de los lados es capaz de movilizar al resto de la población en su favor. La *Perestroika* emprendida por Gorbachov en la Unión Soviética a

mediados de la década de 1980, y la correspondiente confrontación con la *Nomenklatura*, pueden interpretarse como una división como ésta, de élites que en un inicio eran homogéneas.

El tercer caso es, de hecho, el de un régimen democrático completo, en el que el grupo 3 tiene la mayoría. Puesto que su ganancia es positiva, la reforma se adoptará, impulsando de ese modo la eficiencia y el crecimiento económicos. Sin embargo, obsérvese que este resultado no se deriva necesariamente del simple dominio numérico del grupo 3 sobre los demás grupos. Las decisiones en los regímenes democráticos dependen también de la participación y el activismo políticos, los cuales pueden ser, en efecto, más débiles en los grupos más pobres y con menos educados. Para que ese grupo sea capaz de expresar en forma auténtica su punto de vista y sea firme en la adopción de la reforma, podría ser necesario tomar medidas previas, que quizá sean, en sí mismas, parte de un paquete de fomento de la equidad. Bajo esa perspectiva, acaso sea un tanto artificial separar la adopción de reformas que aumenten la equidad y la estructura de la toma de decisiones de política.¹⁸

En presencia de algún intercambio de ganancias de las reformas entre grupos de la población, el sencillo análisis precedente sugiere, por ende, que la decisión final dependerá, en esencia, de la estructura conjunta de los poderes político y económico. Quién controla las rentas o los privilegios que la reforma desea abolir, y quién controla el proceso de decisión acerca de las reformas, son los parámetros clave que determinan si se adoptarán políticas para aumentar la equidad con efectos positivos en el crecimiento a largo plazo de la economía. Es probable que los regímenes autocráticos no adopten tales políticas, excepto en el caso de que haya intereses en conflicto al interior de la elite. Por el contrario, un régimen democrático, aun con algunas limitaciones en el proceso democrático, puede seguir adelante con las reformas de fomento de la equidad y el desarrollo.

¹⁸ Con el afán de mantener claro el argumento, no abordaremos aquí esta simultaneidad entre las reformas para fomentar la equidad y los cambios en la estructura de la toma de decisiones de política. Véase, por ejemplo, Bourguignon y Verdier (2000).

La importancia de la información

La anterior presentación esquemática de la política económica de reformas para fomentar la equidad se basa en un importante supuesto, el de la información perfecta. Para que los mecanismos de toma de decisiones políticas conduzcan posiblemente a la reforma deseada, *es esencial que todos los actores identifiquen con alguna precisión a los perdedores y los ganadores de la reforma y sepan cuánto ganan o pierden*. En la práctica, esto no siempre es así. El grupo 3 puede estar consciente de las ganancias que recibiría al tener mejor acceso a la educación preparatoria y universitaria, y del hecho de que esto debe ser cubierto de alguna manera por las clases de más alto nivel de la sociedad. Por consiguiente, puede estar a favor de un reclutamiento por la educación postsecundaria que se base más en los méritos, y/o de un sistema fiscal más pesado y progresivo. Pero tal vez no esté consciente de que es posible que gane mucho más al abolir algunas de las rentas y privilegios de la elite mediante ganancias generales de eficiencia, y que dichas ganancias de eficiencia pueden en parte compensar la pérdida de otros grupos. A falta de esta información sobre los efectos distributivos completos de una reforma que reduciría la captura de parte de la economía por la elite, la distribución del poder político entre los diversos grupos está perjudicado y, si existen, es probable que los mecanismos democráticos se debiliten y no logren las reformas de equidad y eficiencia del tipo aquí analizado.

Esta falta de información puede ser la razón por la que no se echan a andar los mecanismos democráticos que podrían llevar a las reformas de aumento de la equidad y el desarrollo. Al mismo tiempo, resulta claro que conviene a los intereses de los grupos perdedores el retener la información o disfrazar la verdad para evitar que se adopten reformas específicas. En el límite entre los sistemas de decisión democrático y no democrático, la información pública sobre todas las implicaciones de las reformas orientadas a la equidad puede en sí ser el objeto de un juego político complejo. Se trata de un área en el que terceras partes, como los grupos de reflexión (*think tanks*), ONG y agencias internacionales, pueden desempeñar un rol importante, por medio de la

revelación de información que destaca los costos de oportunidad del *estatus quo*, al tener una fuerte reputación de objetividad, y también al participar en la construcción y promoción de capacidades analíticas independientes y prensa libre.

En varios documentos de este volumen sobre equidad y competencia en México se ofrece un buen ejemplo del poder potencial de la información al promover reformas de fomento de la equidad y la necesidad de agentes extractores de rentas para frenarlo. En su análisis sobre la manera en que opera la regulación en el sector mexicano de telecomunicaciones, Del Villar (2006) insiste en la naturaleza secreta del factor de ganancia de productividad que influye en la determinación de los precios tope para los servicios de telecomunicación. Las cifras que menciona sugieren que la ganancia de productividad tomada en consideración en la negociación con las autoridades regulatorias está muy por debajo de lo que se ha observado en otros países. Otro ejemplo se proporciona en el capítulo escrito por Levy (2006) sobre el sistema de reforma de pensiones y el aparente poder oligopólico de los fondos de pensiones, que podría servir como una tasa de retorno sobre las pensiones por debajo de las tasas de mercado. La información ahora parece haber comenzado a difundirse, ya que se observa mayor movilidad de los trabajadores hacia el fondo que ofrece el retorno más alto. Estudios como éste y, en efecto, la mayoría de los capítulos del presente libro, son esenciales para la difusión de la información y la promoción de reformas de aumento de la equidad.

La información puede ser un factor importante de cambio y tiende a descuidarse. Los argumentos antes desarrollados en esta sección son los que respaldan la literatura económica de rápido crecimiento sobre la relación entre las instituciones y el desarrollo.¹⁹ Sin embargo, esta literatura es, en esencia, descriptiva, no prescriptiva. Nos habla de las consecuencias de la inequidad o la estructura del poder político para el desarrollo. No nos dice qué hacer al respecto. De hecho, los economistas y analistas equipados con este

¹⁹ Véase, por ejemplo, Acemoglu y Robinson (2006).

conocimiento, pero confrontados con instituciones con respecto a las cuales son impotentes, parecen toparse con una pared. El equilibrio institucional de una sociedad sólo puede cambiar bajo la presión de los impactos exógenos en algunos parámetros fundamentales dentro de la economía o su entorno. Esto es así siempre y cuando uno suponga que todos los actores de la sociedad poseen información perfecta sobre las implicaciones de las reformas que promueven la equidad y, de manera indirecta, el desarrollo. Sin embargo, si tal información es imperfecta, hay un margen considerable para que todas las partes interactúen en un debate público sobre el impacto de la reforma particular, de modo que se intente aprender mutuamente sobre sus efectos distributivos, y para que las terceras partes confiables y neutrales influyan en las reformas. La observación informal sugiere que este debate no siempre ocurre —como por ejemplo, en sociedades fuertemente autocráticas— o no es tan transparente e informado como debería serlo, a veces porque la información no está disponible y a veces porque la que se hace pública está prejuiciada según los intereses de algunas partes. Una mejor información puede no ser suficiente para desbloquear el equilibrio político, que a menudo es persistente dada la distribución inequitativa inicial de los poderes, y la capacidad de las élites de mantener su dominio sobre las que no lo son. Como mencionamos, en muchos casos los impactos exógenos han sido, en el contexto histórico, el origen de la captura debilitada de la elite. Pero, en tanto ocurran los impactos, destacar la evolución de parámetros que hasta ahora han obstaculizado el equilibrio podrían ser instrumentales para desbloquearlo. Consideremos el ejemplo de una sociedad cuyas rentas, derivadas de la explotación de un recurso natural, son capturadas por una elite política, la cual sólo redistribuye una parte de ellas en la forma de servicios sociales para la población. Puesto que el recurso se está agotando —es decir, el impacto “exógeno”—, la elite podría, de manera progresiva, buscar medios alternativos de extraer rentas de la población, muy probablemente mediante aumentos en los impuestos o la creación de situaciones monopólicas. Sin embargo, en la transición la elite puede encontrar que es vulnerable a la revelación de información acerca de los efectos distributivos de las reformas

visualizadas para proteger sus privilegios. La revelación de tal información puede ser necesaria para que el impacto exógeno sobre los recursos naturales desencadene los cambios institucionales.

Debe reconocerse que la identificación de todos los efectos distributivos de una reforma no es asunto sencillo. Ésta puede ser la razón por la que buena parte de la literatura económica y el debate político acerca de las reformas que promueven la competencia y debilitan la búsqueda de rentas en una economía se enfocan en el beneficio conjunto de hacerlo y no en el incompleto. El argumento presentado en esta sección ha mostrado que no es sólo el beneficio general, B , de una reforma de aumento de la equidad lo que importa, sino la distribución total de las ganancias netas individuales o de grupo, $g_i - T_i$. En la siguiente sección se analiza la manera de determinar estas ganancias netas.

3. Identificar los efectos distributivos de las reformas

Un examen sumario de la literatura revela que ha habido muchos intentos de determinar el impacto distributivo total de las oportunidades desiguales en campos como la educación, la atención de la salud o el acceso a infraestructura específica.²⁰ La literatura sobre el impacto distributivo de casos obvios de captura de la elite es mucho más limitada. Con gran frecuencia se circunscribe al análisis de situaciones monopólicas, dejando a un lado el equilibrio general y los efectos de dinámica. Sin embargo, aquí es justo donde los argumentos antes presentados sugieren que se encuentra mucha de la acción.

Uno podría entender con facilidad la dificultad de identificar los efectos distributivos de las situaciones monopólicas dentro de un marco de referencia de equilibrio general. Tal identificación no puede, de hecho, basarse en observaciones *ex-post* de una economía con y sin un monopolio en algún área específica. De hecho, debe basarse en un análisis hipotético *ex-ante*, a partir de

²⁰ Véase, por ejemplo, Van de Walle (1998) y Banco Mundial (2005). Obsérvese que este análisis a menudo es incompleto porque es en esencia estático y basado en supuestos debatibles; véase más datos sobre educación en Bourguignon y Rogers (2006).

algún tipo de enfoque de modelaje económico.²¹ Puesto que una revisión sistemática de los escasos estudios en los que se ha intentado tomar esa ruta estaba fuera del alcance de este trabajo, la presente sección se dedica a los principales mecanismos que dichos estudios deben tomar en cuenta y a la evidencia general existente, cuando hay disponible. Se analizarán tres situaciones: a) situaciones monopólicas estándar con efectos de equilibrio general nada despreciables; b) conducta oligopólica en el sector financiero; c) poder monopólico corporativista ejercido por los sindicatos.

a) Efectos distributivos del poder monopólico en mercados de bienes y servicios

Los efectos directos del poder monopólico son bien conocidos. Quienes disfrutan esta situación obtienen ingresos adicionales a la tasa normal de utilidades en la economía, en tanto que sus clientes pagan un precio más alto, tienen menos para comprar y posiblemente reciban una menor calidad que bajo condiciones de competencia perfecta. El tamaño de estas distorsiones depende de la elasticidad de la demanda. Por ejemplo, una elasticidad de la demanda igual que 1.5 provoca un margen de precio de 3 con respecto al costo marginal. En otras palabras, los consumidores pagan tres veces el precio que pagarían bajo una competencia perfecta. Al mismo tiempo, reducen su demanda en una proporción de dos tercios, lo cual desde luego debilita el efecto del monopolio sobre su bienestar general.

Algunos de estos efectos pueden cuantificarse con facilidad cuando las situaciones monopólicas están bien identificadas. Sin embargo, como Creedy y Dixon (1999) observaron hace unos años, no hay muchos estudios de los efectos distributivos de las situaciones monopólicas, aun cuando la identificación de los efectos directos no parezca difícil en lo conceptual. El análisis del impacto distributivo de un cambio en el precio de servicios específicos debido al poder monopólico puede hacerse en una manera sencilla, utilizando encuestas en

²¹ Sin embargo, la mayoría de los análisis de equilibrio general del poder monopólico en algunos sectores clave se basa en un solo consumidor representativo y no permite analizar los efectos distributivos.

hogares con información sobre gastos en el servicio proporcionado por un monopolio. Es suficiente calcular el margen de ganancia bruta del monopolio con respecto al precio competitivo, y el efecto distributivo del monopolio puede evaluarse en la misma forma que la incidencia de los impuestos indirectos. Un buen ejemplo de este enfoque es el análisis de la introducción de más competencia al sector británico de servicios públicos, realizado por Waddams Price y Hancock (1998). No obstante, este tipo de análisis ignora la posible diferencia en la cantidad (o calidad) del servicio proporcionado por el monopolio, en comparación con un mercado más competitivo.²² Por otro lado, en el campo de la infraestructura, no se trata tanto de la cantidad que se consume y el costo correspondiente, sino del acceso desigual.

En trabajos realizados sobre los efectos de la privatización se intenta tomar en cuenta el acceso, así como el consumo y el gasto en los hogares en un servicio privatizado antes y después de la privatización; véase, por ejemplo, los varios estudios incluidos en Nellis y Birdsall (2005) y McKenzie y Mokherjee (2002). Sin embargo, este enfoque tiene algunas fallas. En primer lugar, es *ex-post*, en tanto que la toma de decisiones en el campo de la regulación competitiva requiere una perspectiva *ex-ante*. En segundo lugar, la comparación antes-después no siempre es correcta para el efecto de otros fenómenos contemporáneos pero independientes de la reforma que se analiza. Un análisis del impacto distributivo de una reforma que cambia la estructura competitiva de un sector debe partir de algún tipo de hipótesis. Pero no es siempre una tarea sencilla el definirla.

Una identificación completa de los efectos distributivos requeriría ir más allá de los efectos de las cantidades y el precio. Debe tomar en consideración el impacto de la situación monopólica en sectores relacionados con la misma, así como el impacto general en los mercados de factores y en el empleo en particular. Cuando se trata con alguna infraestructura importante, por ejemplo, o

²² Guerrero *et al.* (2006) sugieren que la falta de competencia en los sectores mexicanos de electricidad y telecomunicaciones es una razón importante de la mala calidad del servicio brindado, lo que afecta los niveles de productividad general de las industrias e impide la instalación de equipo moderno.

con sectores con lazos estrechos con el resto de la economía (por ejemplo, el transporte), ignorar los efectos del equilibrio general puede generar un serio menosprecio del impacto de situaciones monopólicas.

Muchos modelos de equilibrio general aplicado de hoy incluyen aspectos de competencia imperfecta y pueden utilizarse para determinar el impacto de introducir más competencia en algunos sectores específicos de la economía. No obstante, son menos los modelos que en forma explícita toman en cuenta la heterogeneidad de la población de los hogares y permiten un análisis distributivo del poder monopólico. Un buen ejemplo de dicho modelo es el análisis de los efectos de la privatización y la regulación en Argentina realizado por Chisari *et al.* (1999). Además de tomar en cuenta de manera explícita los factores distributivos, el modelo de equilibrio general debe ser también dinámico como para explicar el posible efecto de los monopolios en la participación de la mano de obra, la inversión, la innovación²³ y el crecimiento.²⁴ El análisis convencional de equilibrio estático y parcial que utiliza los famosos triángulos Harberger sugiere que la pérdida total de bienestar de un solo agente representativo debido a los monopolios es pequeña. La situación puede ser bastante diferente cuando se consideran varios grupos de población, los vínculos del sector que se encuentra bajo el monopolio con el resto de la economía y los efectos dinámicos del monopolio. Sin embargo, los modelos que combinan todas estas características son muy escasos y, por tanto, no es sorprendente ver que sólo unos cuantos estimados de los efectos distributivos y de desarrollo de los monopolios están disponibles en la literatura.

b) Evidencia del efecto de las barreras a la entrada al sector financiero

²³ La visión schumpeteriana convencional defiende la idea de que se necesita algún poder de mercado (bien sea sobre los mercados de productos o en la forma de derechos de propiedad intelectual) para que las empresas innoven y que como resultado el bienestar social aumenta con claridad. No obstante, esta propuesta también requiere que se dé por hecho que los monopolios sólo ganan una ventaja competitiva transitoria al innovar, y no un dominio constante del mercado.

²⁴ El documento reciente de Dessus y Ghaleb (2006) sobre los efectos del poder monopólico en la economía libanesa se basa en un modelo de equilibrio general dinámico aplicado. No incorpora efectos distributivos, sino que analiza los cambios en ingresos, mano de obra y capital de los factores.

Es probable que los efectos de equilibrio general y dinámicos sean importantes, en especial cuando el poder monopólico u oligopólico se ejerce en el sector financiero, debido al impacto de ese sector en prácticamente todos los sectores productivos y en su desarrollo. Resulta interesante que la literatura económica existente proporciona alguna evidencia conjunta del efecto de la falta de competencia en el sector bancario en el acceso a servicios financieros y en el crecimiento económico. También aporta evidencia del impacto del subdesarrollo del crédito en el grado de desigualdad en los ingresos, cuando todo lo demás es igual.

Usando datos de encuestas realizadas en empresas de 74 países, Beck, Demirguc-Kunt y Maksimovic (2004) estudian el impacto de regulaciones, concentración, propiedad e instituciones bancarias en el acceso a las finanzas externas. Determinan que las regulaciones bancarias que impiden la competencia —como restricciones de entrada y actividades— generan obstáculos financieros más altos para empresas y disminuyen la probabilidad de recibir financiamiento bancario, efecto que se exagera en el caso de las empresas pequeñas. Un caso para estudio confirma estos hallazgos. Cetorelli (2004) presenta evidencia sobre el efecto de los cambios de la estructura bancaria en el tamaño de la empresa promedio en 27 sectores de manufacturas de 29 países miembros de la OCDE durante un tiempo. Los resultados muestran que en los sectores en los que las empresas beneficiadas tienen más necesidad de financiamiento externo, las empresas también son de un tamaño desproporcionadamente más grande si se encuentran en países cuyo sector bancario está más concentrado. Asimismo, los resultados muestran que este efecto de concentración bancaria se ve debilitado de manera sustancial en los países que pertenecen a la UE, donde el sistema bancario es mucho más competitivo, debido a la implantación de la desregulación en pro de la competencia.

Evidencia empírica sugiere también que el desarrollo financiero, según lo mide el acceso o la relación del crédito con el PIB, está asociado con un crecimiento mayor, una menor pobreza y una menor desigualdad en los

ingresos. Se cuenta ahora con literatura importante acerca del primer resultado. Con respecto a los demás, Beck, Demirguc-Kunt y Levine (2004) afirman que una mayor profundidad financiera provoca que el ingreso del 20% más pobre crezca con mayor rapidez que el PIB per cápita promedio y que, por tanto, la desigualdad en ingresos se reduzca. Honoan (2004) sostiene que un cambio de 10% en el crédito privado sobre el PIB se relaciona con una caída de 3 puntos porcentuales en el índice de pobreza individual. Burgess y Pande (2005) señalan que un aumento de 1% en el número de ubicaciones bancarias rurales en India reduce la pobreza rural en 0.3%. Por último, pero no menos importante, el éxito de las instituciones de microcrédito nos recuerda cómo el acceso al crédito es efectivo para la reducción de la pobreza, aun cuando la emergencia de dichas instituciones no esté necesariamente ligada a una menor represión financiera.

Resulta interesante que también hay una cantidad importante de literatura que estudia la economía política del desarrollo financiero. Por ejemplo, usando información recogida en paneles de 26 países durante el periodo 1973-1999, Girma y Shortland (2005) mencionan que, de manera predominante, son los regímenes por completo democráticos los que han liberalizado sus sistemas financieros. Con un panel de 24 países durante el periodo 1913-1999, Rajan y Zingales (2003) sugieren que los sistemas financieros se liberalizan al volverse ineficaces para proteger a las industrias controladas por las élites de la competencia, después de realizarse la liberalización comercial y de cuentas de capital. En este volumen, Haber (2006) defiende el punto de vista de que las altas barreras a la entrada al sector bancario mexicano se erigieron como compensación por el alto riesgo de expropiación de las autoritarias instituciones políticas, lo que refleja una confabulación entre una elite empresarial y otra política.

Toda esta evidencia es consistente con las consideraciones teóricas presentadas en la sección anterior de que algún tipo de captura de las élites impide la extensión del sector financiero a pequeñas y medianas empresas y a hogares y a microempresas, con lo que se desacelera el ritmo del crecimiento y se contribuye a un nivel más alto de desigualdad de ingresos. El problema es

que la mayor parte de esta evidencia se basa en comparaciones en todo el país y puede ser difícil de usar en el nivel nacional para alimentar el debate sobre las reformas dirigidas a hacer más competitivo el sector financiero. Se requiere más trabajo en el nivel micro para identificar a los agentes a quienes se raciona en el mercado de crédito debido a barreras impuestas a la entrada al mercado financiero, la pérdida en la que incurren debido a ello y la falta de eficiencia y crecimiento económico que resulta para toda la economía.

c) Efecto de los sindicatos corporativistas restrictivos

La captura no necesariamente es resultado del poder de la elite. También puede ocurrir en algunos sectores o profesiones dominados por grupos pertenecientes a la clase media que han sido capaces de erigir barreras a la entrada o de regular parte del mercado laboral en su favor. Los sindicatos pueden desempeñar un papel positivo para la equidad, al impedir que algunos trabajadores de una determinada profesión sean explotados por sus empleadores por falta de poder de negociación. Sin embargo, en algunos casos su impacto en la equidad es discutible porque simplemente tienden a proteger a los beneficiados de la competencia externa, con lo que perjudican a los posibles extraños y contribuyen a la pérdida de eficiencia en alguna parte de la economía.

Éste es particularmente el caso en los sectores monopólicos u oligopólicos en los que los sindicatos tienen la capacidad de capturar una parte importante de la renta que se deriva de la competencia imperfecta.²⁵ En este caso, los sindicatos obtendrán salarios por arriba del mercado, extendiendo la desigualdad que se origina en el mercado de productos al mercado laboral.²⁶ Sin embargo, al hacerlo, también tienden a reducir las ventajas otorgadas a los propietarios de las empresas que se benefician con las posiciones monopólicas

²⁵ Véase, por ejemplo, Borjas y Ramey (1995) y Blanchflower *et al.* (1996). Tzannatos y Aidt (2006) concluyen que los recursos y los esfuerzos que los sindicatos acabarán por destinar a la búsqueda de ingresos dependerán del entorno legal (la naturaleza de la negociación colectiva, el costo de las acciones militantes) y económico (el grado de competencia del mercado de productos) en el que operan.

²⁶ Véase en Spector (2004) una discusión teórica sobre este aspecto. El autor sugiere que los efectos del equilibrio general de la desregulación del mercado de productos en el bienestar de los consumidores puede no ser suficiente para compensar la eliminación de la acumulación de rentas a los trabajadores en sectores protegidos.

y el efecto neto en términos de la equidad es, por tanto, generalmente más difícil de establecer. Por un lado, los sindicatos reducen las rentas que corresponden a los monopolistas y oligopolistas en los sectores que controlan, pero, por otro lado, contribuyen a empeorar el mercado laboral para los trabajadores no sindicalizados fuera de estos sectores.

El sector público es un caso particular a este respecto. Disfruta una posición monopólica en la mayoría de sus actividades y la renta implícita que genera —la diferencia entre un equivalente monetario de su impacto en el bienestar social y los salarios pagados a los servidores civiles— por lo regular corresponde a las personas en general. En este escenario, los poderosos sindicatos gremiales pueden disfrutar considerables ventajas monopólicas y tener efectos sustanciales en el resto de la economía. Al fijar un salario más alto que el del mercado, reducen la renta implícita que le corresponde a la población de la actividad del sector gubernamental y contribuyen a reducir el salario de los trabajadores en el sector privado. En el caso de México, el análisis del sistema de pensiones del IMSS realizado por Levy (2006) aporta un buen ejemplo de la manera en la que un sindicato del sector público es capaz de reducir indirectamente el bienestar de los afiliados al IMSS del sector privado y, de manera más general, el tamaño del PIB. Obsérvese también que el impacto negativo de esta falta de competencia, tanto en la equidad como en la eficiencia, puede no deberse tanto al salario más alto que los miembros del sindicato reciben en comparación con los segmentos competitivos del mercado laboral, como a una baja en los esfuerzos y una menor calidad de los servicios brindados.²⁷

Si bien es difícil medirlo de manera formal, hay considerable evidencia anecdótica sobre la ineficiencia de los servicios sociales brindados en muchos

²⁷ Sobre la eficiencia, estudios empíricos realizados acerca del impacto de los sindicatos por lo general concluyen que existe un impacto negativo menor en el bienestar. Véase Rees (1963), Johnson y Mieszkowski (1970) y Freeman y Medoff (1984). Obsérvese también que los sindicatos del sector público pueden preferir también elevar el empleo (y la membresía) por encima de los niveles de eficiencia más que los salarios. Su impacto en el resto de la economía es, por consiguiente, diferente. Cambian la asignación de recursos en favor del sector público, pero ahora contribuyen a mejorar la situación de los trabajadores en el sector privado.

países cuyos servicios son administrados por el gobierno central, el cual, con carácter implícito o explícito, tiene que enfrentar a los servidores civiles organizados. El ausentismo o mal desempeño de los maestros o de los trabajadores de la atención de la salud cuando dependen en forma directa de una central, o aun del gobierno regional, está bien documentado en varios países; véase Banco Mundial (2004). Bien sea en el campo de la educación o en el de la atención de la salud, las consecuencias de tal situación para la equidad y la eficiencia son considerables. En tanto que la elite es capaz de sustituir la educación y la atención de la salud pública por servicios privados, los más pobres padecen la baja calidad de estos servicios y el capital humano no se acumula en la economía de manera proporcional al dinero que se gasta en estos servicios públicos.²⁸ Resulta interesante que numerosos experimentos muestran que estos problemas tienden a desaparecer cuando el abastecimiento de servicios es supervisado directamente por los usuarios, como, por ejemplo, los gobiernos locales y las asociaciones de padres de familia en el caso de los maestros.

Conclusión

La inequidad —la desigualdad de oportunidades— es un obstáculo serio para el desarrollo económico. En muchos casos, refleja la captura de las oportunidades económicas por algunos grupos poderosos o élites, gracias a su capacidad de controlar, directa o indirectamente, el proceso de toma de decisiones públicas y dar forma a instituciones para su ventaja. A su vez, la persistencia de la inequidad y el lento desarrollo pueden a menudo explicarse por el interés de las élites de no renunciar a sus ventajas económicas o políticas y su falta de interés por el desarrollo general.

²⁸ Otra consecuencia dinámica de la dotación de servicios sociales deficientes podría ameritar atención. Los trabajadores de los sectores formales que consideran que el valor monetario del servicio que reciben no amerita su precio implícito (en la forma de aportaciones a la seguridad social, por ejemplo) podrían preferir cambiar a sectores informales para mejorar su bienestar (Levy, 2006). A su vez, el crecimiento sufrirá (en comparación con la primera mejor situación en la que los servicios sociales valen lo que cuestan) si la informalidad es un sinónimo de la menor productividad o de una formación más lenta del capital humano y físico.

Históricamente, los impactos externos o tecnológicos a menudo han sido la fuente de un cambio en los poderes relativos entre grupos, lo que ha debilitado a las élites y estimulado el desarrollo de instituciones que impiden la captura futura de la élite. Sin embargo, es raro que fuera resultado de un proceso endógeno y en muchos países la persistencia de la inequidad y el lento desarrollo pueden, entonces, ser considerados como un equilibrio lento pero estable.

A la luz de lo anterior, la mejor transparencia y la ampliamente difundida información económica tal vez sean el mejor vehículo posible para estimular las reformas de aumento de equidad y desarrollo. Una mejor comprensión por parte de la población y las élites competitivas del bienestar y el impacto distributivo del *estatus quo versus* la reforma, es un instrumento indispensable para crear el espacio para reformar. Si bien tal vez esto no sea suficiente, la conciencia del público es una condición necesaria para forjar coaliciones para los cambios, en especial en estructuras políticas verticales donde faltan las partes programáticas.

Esto reclama esfuerzos mayores en este campo. Poco trabajo de este tipo está disponible hasta ahora y las dificultades analíticas son obvias. Aunque es difícil obtener una cuantificación precisa de los efectos distributivos de la reforma seleccionada, debe ser posible obtener órdenes generales de magnitud en diversos casos. Puesto que sólo esas reformas con gran impacto potencial importan, puede ser suficiente trabajar con elementos hipotéticos esquemáticos dando órdenes plausibles de magnitud de ganancias y pérdidas de grupos pertinentes de población. Como mínimo, deberá ser posible en muchos casos obtener algún consenso sobre los mecanismos económicos básicos en funcionamiento, quiénes son los perdedores y los ganadores, y si sus pérdidas o ganancias son “grandes” o no. Esto deberá ser suficiente para mejorar la transparencia del debate público y, dependiendo de las instituciones políticas iniciales, conducir a una mayor toma de decisiones de desarrollo efectivas. Se espera que éste será el impacto del presente libro, el cual ofrece varios ejemplos

impresionantes de los efectos distributivos de varios tipos de poder monopólico en México

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D., 2006. "A Simple Model of Inefficient Institutions", en *Scandinavian Journal of Economics* (por publicarse).

Acemoglu, D. y J. Robinson, 2006. "Persistence of Power, Elites and Institutions", Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.

Acemoglu, D. y J. Robinson, 2000. "Why did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, pp. 1167-1199.

Aghion, P. y P. Bolton, 1992. "Distribution and growth in models of imperfect capital markets", en *European Economic Review*, vol. 36, pp. 603-611.

Alesina, A. y D. Rodrik, 1994, "Distributive Politics and Economic Growth", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, pp. 465-490.

Banco Mundial, 2006, *World Development Report: Equity and Development*, Washington, DC.

Banco Mundial, 2005, *World Development Report: A Better Investment Climate for Everyone*, Washington, DC.

Banco Mundial, 2004, *World Development Report: Making Services Work for Poor People*, Washington, DC.

Banerjee, A. y E. Duflo, 2003, "Inequality and Growth: What Can the Data Say?", en *Journal of Economic Growth*, vol. 8(3), pp. 267-299.

Banerjee, A. y A. Newman, 1991, "Risk-bearing and the theory of income distribution", en *Review of Economic Studies*, vol. 58, 211-235.

Bannon, I. y P. Collier, 2003, *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, Banco Mundial, Washington, DC.

- Beck T., A. Demirguc-Kunt y V. Maksimovic, 2004, "Bank Competition and Access to Finance: International Evidence", en *Journal of Money, Credit & Banking*, vol. 36.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt y R. Levine, 2004, "Finance, Inequality and Poverty: Cross-Country Evidence", *World Bank Policy Research Paper* 3338.
- Bertola, G., 1993, "Factor Shares and Savings in Endogenous Growth", en *American Economic Review*, vol. 83, pp. 1184-1198.
- Blanchflower, D., A. Oswald y P. Sanfey, 1996, "Wages, Profits and Rent-Sharing", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 111(1), pp. 227-251.
- Borjas, G. y V. Ramey, 1995, "Foreign competition, market power and wage inequality: Theory and evidence", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110(4), pp. 1075-1110.
- Bourguignon, F. y T. Verdier, 2000, "Oligarchy, democracy, inequality and growth", en *Journal of Development Economics*, vol. 62, pp. 285-313.
- Bourguignon, F. y H. Rogers, 2006, "Distributional Effects of Educational Improvements: Are We Using the Wrong Model?", procesado, World Bank, Washington, DC.
- Bourguignon, F., F. Ferreira y M. Walton, 2006, "Equity, Efficiency and Inequality Traps: A Research Agenda", Faculty Research Working Papers Series 25, junio, J. F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Burgess R. y R. Pande, 2005, "Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment", en *American Economic Review*, vol. 95(3), pp. 780-795.
- Cetorelli N., 2004, "Real Effects of Bank Competition", en *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 36.
- Chisari, O., A. Estache y C. Romero, 1999, "Winners and losers from privatization and regulation in Argentina", en *World Bank Economic Review*, vol. 13(2), pp. 357-378.

- Collier, P. y A. Hoeffler, 2004, "Greed and Grievance in Civil War", en *Oxford Economic Papers*, vol. 56(4), pp. 563-595.
- Creedy, J. y R. Dixon, 1999, "The distributional effect of monopoly", en *Australian Economic Papers*, 38(3), pp. 223-237.
- Del Villar, R., 2006, "Competencia y equidad en telecomunicaciones", presentado en la Conference on Equity and Competition for High Growth (Conferencia sobre Equidad y Competencia para el Alto Crecimiento), México, noviembre 27-28, 2006.
- Dessus, S. y J. Ghaleb, 2006, "Lebanon – Trade and Competition Policies for Growth: A General Equilibrium Analysis", MENA Discussion Paper 43, World Bank, Washington, DC.
- Dixit, A. y V. Norman, 1986, "Gains from Trade without Lump-Sum Compensation", en *Journal of International Economics*, vol. 21(1), pp. 111-122.
- Freeman, R. B. y J. L. Medoff, 1984, *What do Unions do?*, Basic Books, Nueva York.
- Galor, O. y J. Zeira, 1993, "Income Distribution and Macroeconomics", en *Review of Economic Studies*, vol. 60, pp. 35-52.
- Guerrero, I., L. F. Lopez-Calva y M. Walton, 2006, "The Inequality Trap and its Links to Low Growth in Mexico", presentado en la Conference on Equity and Competition for High Growth (Conferencia sobre Equidad y Competencia para el Alto Crecimiento), México, noviembre 27-28, 2006.
- Girma, S. y A. Shortland, 2005, "The Political Economy of Financial Liberalisation", Working Paper 05/12, Departamento de Economía, Universidad de Leicester.
- Guesnerie, R., 2001, "Second Best Redistributive Policies: the Case of International Trade", en *Journal of Public Economic Theory*, vol. 3(1), pp. 15-25.

- Haber, S., 2006, "Why Banks Don't Lend: The Mexican Financial System", presentado en la Conference on Equity and Competition for High Growth (Conferencia sobre Equidad y Competencia para el Alto Crecimiento), México, noviembre 27-28, 2006.
- Honoan, P., 2004, "Financial Development, Growth and Poverty: How Close are the Links", en C. Goodhart (ed.), *Financial Development and Economic Growth: Explaining the Links*, Palgrave, Londres.
- Johnson, H. G. y P. Mieszkowski, 1970, "The Effects of Unionisation on the Distribution of Income: A General Equilibrium Approach", en *Quarterly Journal of Economics* 84(4), pp. 539–61.
- Knack, S., 2006, "Governance and Growth", presented en el Workshop on Governance and Development (Taller sobre Gobierno y Desarrollo), Dhaka, Bangladesh, noviembre 11-12.
- Levy, S., 2006, "Social Security Reform in Mexico: For Whom?", presentado en la Conference on Equity and Competition for High Growth (Conferencia sobre Equidad y Competencia para el Alto Crecimiento), México, noviembre 27-28, 2006.
- McKenzie, D. y D. Mookherjee, 2002, "Distributive impact of privatization in Latin America: an overview of evidence from four countries", mimeógrafo, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Nellis, J. y N. Birdsall, eds., 2005, *Reality check, the distributional impact of privatization in developing countries*, Center for Global Development, Washington, DC.
- Otsby, G., 2006, "Horizontal Inequalities, Political Environment, and Civil Conflict", presentado en la National Conference on Political Science (Conferencia Nacional sobre Ciencias Políticas), Bergen, Noruega, enero 4–6.
- Persson, T. y G. Tabellini, 1994, "Is Inequality Harmful for Growth?", en *American Economic Review*, vol. 84, pp. 600-621.

- Rajan, R. y L. Zingales, 2003, "The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the 20th Century", en *Journal of Financial Economics*, vol. 69, pp. 5-50.
- Rees, A., 1963, "The Effects of Unions on Resource Allocation", en *Journal of Law and Economics* 6, pp. 69–78.
- Robinson, J., 2001, "Social Identity, Inequality and Conflict", en *Economics of Governance*, vol. 2, pp. 85-99.
- Spector, D., 2004, "Competition and the capital-labor conflict", en *European Economic Review*, vol. 48(1), pp. 25-38.
- Tzannatos, Z. y T. Aidt, 2006, "Unions and Microeconomic Performance: A Look at What Matters for Hard Core Economists (and Employers)", en *International Labor Review* (por publicarse).
- Van de Walle, D., 1998, "Assessing the welfare impacts of public spending" en *World Development*, vol. 26, pp. 365-379.
- Waddams Price, C. y R. Hancock, 1998, "Distributional Effects of Liberalising UK Residential Utility Markets", en *Fiscal Studies*, 19 (3), pp. 295-319.