

COMBATIR LAS DESIGUALDADES ÉTNICAS Y REGIONALES

El cambio estructural afecta a las personas, los grupos y las regiones de manera distinta. Pertenecer a un grupo es intrínseco al desarrollo humano, y cuando los beneficios y costos del cambio estructural corresponden a afinidades étnicas o religiosas, o a la ubicación geográfica, las personas pueden percibir al desarrollo en términos de esas rupturas. Tales desigualdades pueden ser una fuente de conflicto y afectar negativamente al bienestar. Sin embargo, las mediciones de la desigualdad que clasifican a los individuos y los hogares en función del ingreso, a menudo excluyen las dimensiones grupales y espaciales.

Las desigualdades de grupo están estrechamente vinculadas a la manera en que los grupos se integran en diferentes sectores de la economía, así como por su representación en instituciones políticas y sociales. También se reflejan en la manera en que las identidades son valoradas en la esfera cultural. Por lo tanto, dichas desigualdades son multidimensionales e incluyen dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas. Lograr la igualdad en cada una de estas dimensiones tiene un valor intrínseco y también es un instrumento para la promoción de la igualdad junto con las otras dimensiones, o para el logro de otras metas de desarrollo.

Enfrentar las desigualdades étnicas y espaciales es fundamental para la reducción de la pobreza por diversas razones. Primero, las desigualdades entre grupos (u horizontales) constituyen un componente importante de la desigualdad global de un país. Centrarse sólo en la desigualdad vertical (véase el capítulo 2) puede esconder importantes diferencias entre grupos o regiones. Algunos grupos pueden estar seriamente en desventaja o registrar concentraciones de pobreza superiores al promedio aun cuando la desigualdad vertical sea baja. Segundo, las desigualdades regionales en grandes países industrializados, así como en la mayoría de las economías en desarrollo y en transición, parecen estar al alza. Si los grupos étnicos se encuentran geográficamente concentrados, la industrialización o el desarrollo pueden obviar a grupos que no están localizados en zonas económicamente dinámicas, intensificando la pobreza en las áreas marginadas. Tercero, las desigualdades entre grupos étnicos pueden conducir a conflictos, lo que es probable que afecte el desarrollo. De hecho, la mayoría de los conflictos actuales tienden a tener una dimensión étnica¹ y son difíciles de resolver. Cuarto, las desigualdades horizontales o entre grupos son significativas porque, en algunas situaciones, puede no ser posible mejorar la posición de los individuos sin enfrentar la posición del grupo.

En sociedades étnicamente diversas, las desigualdades espaciales y étnicas pueden estar estrechamente interrelacionadas, aunque la dinámica puede diferir en situaciones donde los grupos étnicos son altamente móviles o ampliamente dispersos. La extensión de las desigualdades regionales es típica de las primeras etapas del desarrollo, mientras que el declive de las desigualdades regionales tiende a caracterizar más las etapas maduras del desarrollo. Sin embargo, no siempre es obvio cómo evolucionarán las desigualdades étnicas al paso del tiempo a medida que el ingreso crece.

¹ Stewart y Brown 2007.

En realidad, mientras las desigualdades étnicas son a menudo creadas por un impacto fundacional que puede impulsar a un país a una trayectoria particular de desarrollo, esas desigualdades a menudo persisten por largos períodos después del impacto. Además, las personas pueden quedar atrapadas por las dificultades para moverse entre grupos. Los grupos que parten de una posición privilegiada podrían avanzar, mientras que los que históricamente han estado en desventaja pueden caer en un círculo vicioso, o en una trampa de pobreza relativa. Romper esos círculos a través de la acumulación de riqueza será crucial para enfrentar la pobreza entre los grupos en desventaja.

Los aspectos debatidos en este capítulo apuntan a cinco conclusiones principales.

- El proceso de desarrollo afecta a los grupos étnicos y a las regiones de manera diferenciada. Algunos grupos y regiones pueden experimentar elevados niveles de pobreza y encontrarse particularmente en desventaja aun cuando las economías estén creciendo y la desigualdad vertical y la pobreza agregada sean bajas.
- Las políticas redistributivas pueden ayudar a mitigar las desigualdades étnicas y espaciales. Es más fácil corregir las desigualdades étnicas si una economía está creciendo, la población elegida tiene acceso a las instituciones para la formulación de políticas, y la política redistributiva es parte de una estrategia más amplia para transformar la economía y eliminar la pobreza, al margen de la etnicidad.
- Las políticas de acción afirmativa pueden mejorar las desigualdades horizontales pero empeorar las desigualdades verticales e intra-grupo. Las políticas dirigidas a ambos extremos de la curva de distribución pueden llevar a mejoras en la distribución del ingreso inter e intra-grupal; las que se centran en el punto más alto de la curva pueden llevar a empeorar la desigualdad intra-grupo.
- Las disparidades regionales parecen responder bien a las estrategias de desarrollo regional. Incluso los países pobres que han seguido esas estrategias han reducido la pobreza en las áreas más marginadas.
- La corrección de las desigualdades horizontales es política. Sin inclusión política, hay muy pocas posibilidades de ejecutar políticas correctivas eficaces para los grupos en desventaja.

Este capítulo analiza la evolución de las desigualdades entre diferentes regiones y grupos étnicos en países seleccionados así como las políticas para su mitigación.

La sección 1 debate aspectos conceptuales, patrones de desigualdad regional y razones para la persistencia de las desigualdades étnicas.

La sección 2 compara los estudios de caso de países a través de múltiples dimensiones de desigualdad y patrones de desarrollo. Los países son clasificados como agrícolas, industrializados y duales.

La sección 3 concluye con un debate acerca de las políticas para corregir las desigualdades horizontales.

1. Desigualdades étnicas y espaciales y desarrollo

En situaciones donde las fronteras regionales y étnicas coinciden, las razones para las desigualdades regionales pueden ser más o menos las mismas que las que subyacen a las desigualdades étnicas. Sin embargo, donde los grupos étnicos coexisten en una misma

ubicación geográfica, diversos factores pueden explicar el surgimiento y persistencia de desigualdades espaciales y étnicas. Esta sección examina primero por qué surgen las desigualdades espaciales y cómo podrían evolucionar.

Numerosos factores contribuyen a las desigualdades espaciales

La literatura sobre la geografía económica ofrece dos explicaciones interrelacionadas para el surgimiento de desigualdades espaciales. La primera se relaciona con varios aspectos como los recursos naturales o la proximidad de los ríos, las costas y las fronteras. El segundo se relaciona con las ganancias de eficiencia y las fuerzas de aglomeración que amplifican una ventaja inicial de la región.² Las fuerzas de aglomeración pueden llevar a “círculos virtuosos de auto-refuerzo del desarrollo en algunas ciudades o regiones, mientras que otras regiones quedan relegadas.”³

La composición regional del gasto público puede contribuir también a las desigualdades regionales. Un estudio⁴ estima que las disparidades entre las zonas rurales y urbanas en cuidados neonatales e inscripción a la escuela en 24 países africanos están estrechamente vinculadas a las disparidades en la distribución de la educación pública y los servicios de salud. De manera análoga, en Perú, la investigación⁵ sugiere que mientras que variables geográficas como la altitud, el tipo de suelo y la temperatura proporcionan una buena explicación para la variación regional en el ingreso, una vez que se añaden las variables de la infraestructura pública al modelo, las variables geográficas pierden la mayor parte de su poder explicativo.

La creciente apertura al comercio internacional también puede ser un factor que intensifique las desigualdades regionales. Las regiones orientadas a la exportación tienden a beneficiarse más y crecen más rápido que las regiones del interior.⁶ La creciente apertura de China al comercio internacional, contribuyó significativamente a los marcados incrementos en las desigualdades regionales desde 1978.⁷ De manera análoga, las desigualdades espaciales de México empeoraron como resultado de la liberalización comercial estimulada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).⁸

Las políticas que restringen la migración, pueden ser otro factor que contribuye. Las restricciones a la migración en China evitaron que las regiones pobres se beneficiaran ampliamente del rápido crecimiento de las zonas costeras y por lo tanto contribuyó a incrementar las desigualdades regionales.⁹ De manera análoga en Chile los impedimentos fiscales incluyendo las restricciones en la venta o la renta de vivienda subsidiada inhibieron de manera efectiva la migración y contribuyeron a la persistencia de desigualdades regionales en los 80 y los 90.¹⁰

² Kanbur y Venables 2007.

³ Kanbur y Venables 2007: 208.

⁴ Sahn y Stifel 2003.

⁵ Escobal y Torero 2005.

⁶ Kanbur y Venables 2007.

⁷ Kanbur y Zhang 2005.

⁸ Rodríguez-Pose y Sánchez-Reaza 2005; García-Verdú 2005.

⁹ Kanbur y Zhang 2005.

¹⁰ Soto y Torche 2004.

Las desigualdades regionales suelen aumentar en las primeras etapas del desarrollo y luego se estabilizan

La investigación sugiere que una curva en U invertida describe la evolución de las desigualdades regionales. En otras palabras, las desigualdades regionales tienden a incrementarse en las primeras etapas del desarrollo y declinan a medida que el desarrollo avanza.¹¹ En las primeras etapas del desarrollo, la mayoría de las actividades económicas tiende a concentrarse en unas cuantas regiones donde se ubican el ingreso y los factores de la producción necesarios para su generación. Esto puede generar economías de escala, lo que dispara el crecimiento de esos territorios pero incrementa las desigualdades regionales. Sin embargo, en algún momento, las áreas de crecimiento inicial experimentarán los costos de la congestión asociada a una aglomeración excesiva. También puede haber una difusión espacial de la tecnología, y otras regiones pueden ofrecer nuevas ventajas de localización para las empresas, como menores costos de producción o niveles más bajos de sindicalización. La transmisión espacial del desarrollo llevará eventualmente a la reducción de la desigualdad regional.¹²

Las figuras 3. 1, 3. 2 y 3. 3 muestran tendencias en la desigualdad regional en tres series de grupos de países. Las desigualdades se miden usando el coeficiente de variación ponderado por la población (el coeficiente de variación de grupo /GCov).¹³ La atención se centra en la relación entre desigualdades regionales y estructura económica; utilizando la proporción del valor añadido de la agricultura como variable explicativa en lugar de la industria o de los servicios. Esto supone que las desigualdades regionales son generadas principalmente por la transición de la agricultura a la industria, en vez de por la transición post industrial a los servicios.

La figura 3. 1. muestra la relación entre el nivel absoluto de desigualdad regional representada respecto a la contribución de la agricultura a la economía en seis países en transición en Europa Oriental de mediados de los 90 a mediados de la primera década del presente siglo. La figura muestra una tendencia marcadamente clara y consistente: los mayores niveles de desigualdad regional se asocian con una dependencia económica menor en la agricultura. En este sentido vale la pena destacar que no existe una relación estadísticamente significativa entre el nivel del PIB per cápita y el nivel de desigualdad en estos países (no representado gráficamente).

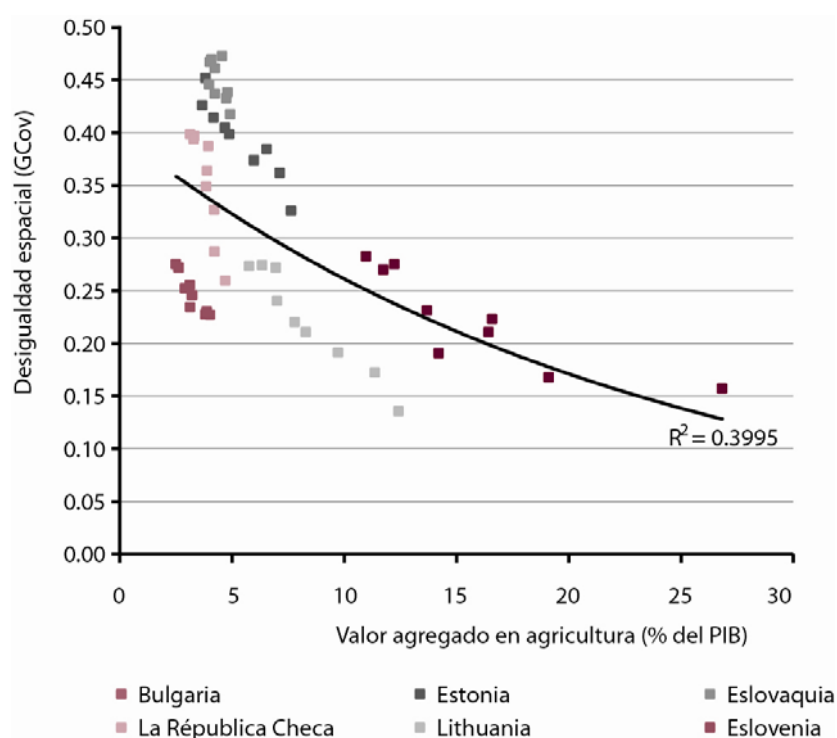
La figura 3. 2. muestra el vínculo entre la contribución de la agricultura al PIB y las desigualdades regionales para las economías emergentes de Brasil, China, India, México y la Federación Rusa, aunque la información para esta última sólo cubre un período muy corto. Hay claramente un vínculo inverso entre la dependencia agrícola y la extensión de las desigualdades espaciales, aunque a un nivel mucho más alto de desigualdad de conformidad con la medida de GCov. La relación con el PIB per cápita es insignificante. Es importante hacer notar que los países menos dependientes de la agricultura han mostrado mayores desigualdades regionales. Adicionalmente, con la excepción de China la variación dentro del país a lo largo de los años se mantiene marcadamente cercana a la tendencia en su conjunto.

¹¹ Williamson 1965; Petrakos y Saratsis 2000; Terrasi 1999.

¹² Ezcurra y Rapún 2006: 355.

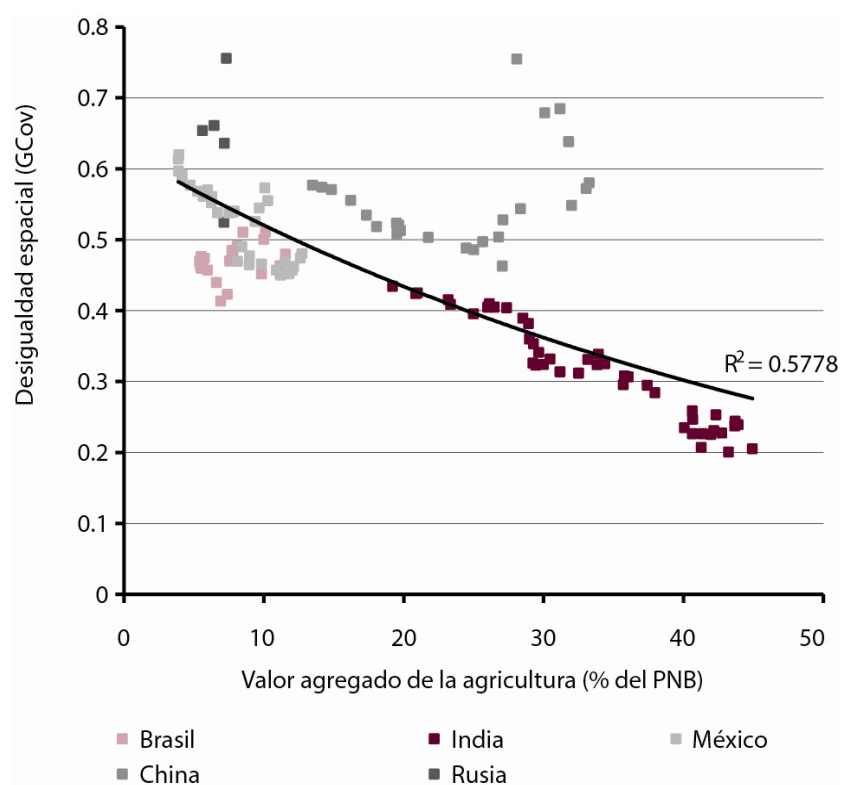
¹³ Este fue sugerido por primera vez por Williamson (1965) y defendido también por Stewart *et al.* (2005). Véase Brown y Langer (2009) para un debate acerca de la metodología.

FIGURA 3. 1: Desigualdad espacial y agricultura en economías en transición, 1996-2005



Fuente: Brown y Langer 2009.

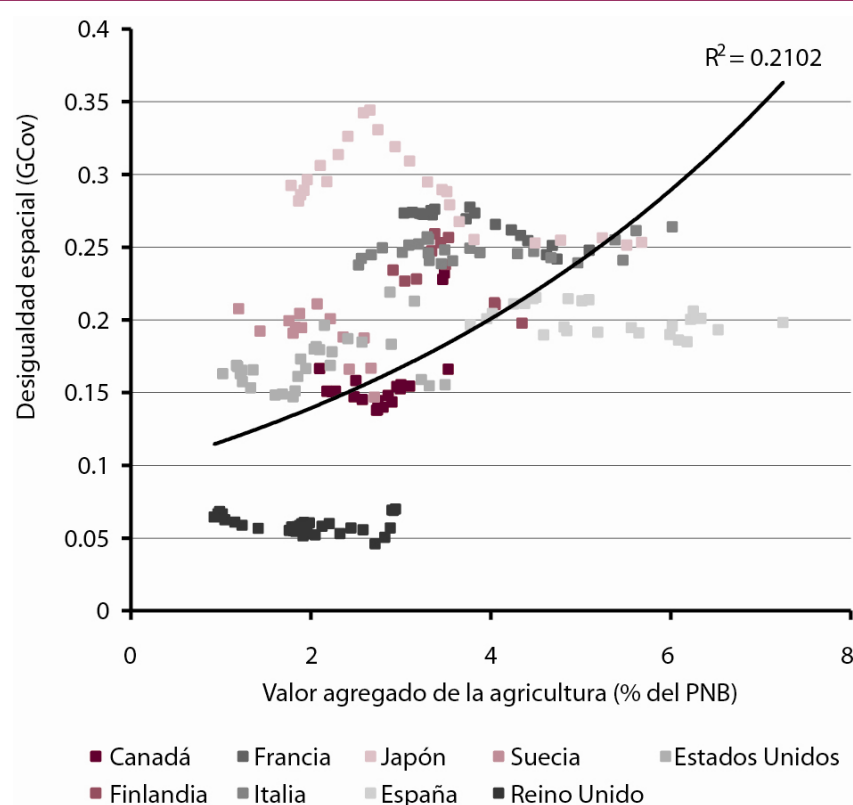
FIGURA 3. 2: Desigualdades espaciales y agricultura en economías emergentes, 1960-2004



Fuente: Brown y Langer 2009.

La figura 3. 3 muestra la misma relación para nueve países desarrollados. Los hallazgos aquí son muy distintos. Mientras que todos los países tienen bajos niveles de valor añadido agrícola, la tendencia amplia es a la inversa: aquellos países con una baja dependencia agrícola relativa tienen muy pocas desigualdades regionales, aunque la relación es débil. Adicionalmente, la variación dentro del país a lo largo de los años es mucho menos significativa: mientras que las tasas agrícolas han cambiado con el paso del tiempo para la mayoría de los países, el nivel de desigualdad espacial no lo ha hecho, a excepción de Japón. Estos datos confirman fuertemente la visión de que las primeras etapas de la industrialización a menudo llevan a un incremento en las desigualdades regionales, pero la tendencia al final de la escala es menos clara.

FIGURA 3. 3: Desigualdades espaciales y agricultura en países altamente desarrollados, 1978-2004



Fuente: Brown y Langer 2009.

Las desigualdades étnicas a menudo tienen su origen en circunstancias históricas

Las desigualdades étnicas evolucionan de manera distinta. Ciertas circunstancias históricas o impactos fundacionales¹⁴ que propician un cambio estructural como la esclavitud o el colonialismo, a menudo son la base para las desigualdades étnicas. En Malasia, por ejemplo, la desventaja económica de los malayos tiene sus orígenes en el gobierno colonial británico de los años 20 del siglo pasado. Mientras los europeos, los chinos y los indios eran empleados en el moderno sector de alta productividad como empresarios, directivos y trabajadores de las empresas, las compañías de bienes raíces y de comercio, los malayos se dedicaban a la agricultura campesina de baja productividad y a la pesca. En el mismo sentido, las

¹⁴ Figueroa *et al.* 1996.

desigualdades étnicas en Estados Unidos tienen sus orígenes en los 300 años de discriminación económica, física, legal, cultural y política basada en la etnicidad, con la esclavitud como impacto fundacional. El apartheid también es un impacto fundacional que llevó a la persistencia de las desigualdades étnicas en Sudáfrica.

Las desigualdades étnicas a menudo se generan por un impacto fundacional, pero una vez que el impacto termina, esas desigualdades tienden a persistir

En contraste con la hipótesis de la curva de la U inversa que muestra la relación entre las desigualdades regionales y el desarrollo, no está clara la evolución de las desigualdades étnicas a medida que aumenta el ingreso. De hecho, mientras las desigualdades étnicas a menudo han aparecido por un impacto fundacional, dichas desigualdades tienden a persistir durante largos períodos una vez que el impacto ha terminado. Los académicos¹⁵ han identificado los siguientes factores como cruciales en la persistencia de las desigualdades étnicas:

- Diferentes tasas de acumulación, debido a las desigualdades en el ingreso y a las imperfecciones del mercado. Las privaciones o la riqueza en un momento determinado hacen más fácil o difícil acumular activos en el futuro. Si una persona o grupo tienen un mayor ingreso debido a mayores activos, entonces el ahorro es más fácil. En teoría, los mercados de capital perfectos deberían permitir a las personas pedir prestado para superar su falta de capacidad de ahorro. Sin embargo, en la práctica los bancos requieren garantías, lo que significa que es más fácil pedir prestado para los ricos que para los pobres. La extensa evidencia empírica muestra que las personas y los grupos más pobres acumulan menos, tanto respecto al capital humano como al financiero.¹⁶
- La dependencia de los ingresos de un tipo de capital para disponer de otros tipos de capital. Por ejemplo, el capital humano permite mayores ingresos, lo que posibilita que las personas acumulen más. El capital financiero es más productivo si las personas tienen capital humano con el que utilizarlo. El capital humano puede emplearse de manera más productiva si las personas tienen capital financiero, y es probable que ambos tipos de capital se utilicen mejor con buenas redes sociales. Las desigualdades pueden intensificarse si los individuos o grupos carecen de uno u otro tipo de capital.
- Asimetrías en el capital social. La asimetría en el capital social ocurre entre individuos –las personas pobres tienden a relacionarse más con otras personas pobres que con personas más ricas. El mismo principio se aplica con más fuerza entre grupos, puesto que hay una fuerte tendencia a que los grupos culturales tengan más interacciones intra-grupo que entre grupos.
- Discriminación por parte de personas e instituciones no gubernamentales. Los miembros del grupo a menudo están sujetos a la discriminación o el favoritismo de parte de miembros que no pertenecen al grupo en el acceso a distintos tipos de capital y empleo en virtud de sus características grupales. La dotación desigual de recursos hoy puede ser en parte un reflejo de discriminaciones pasadas. Los efectos persisten incluso cuando existen las mismas oportunidades de empleo para quienes tienen el

¹⁵ Resumido de Stewart y Langer (2008).

¹⁶ Stewart y Langer 2008.

mismo nivel educativo, puesto que la discriminación pasada puede haber llevado a la desigualdad en los ambientes educativos.

- Las desigualdades de grupo a menudo incluyen desigualdades políticas que pueden reforzar las desigualdades sociales y económicas. Esto significa que quienes son privados social y económicamente también carecen de poder político. Estas desigualdades políticas pueden exacerbar las desigualdades sociales y económicas, puesto que a menudo llevan a una polarización en la distribución de los recursos del gobierno, incluyendo el acceso a servicios y a empleos y contratos gubernamentales.

Las desigualdades de grupo a menudo incluyen desigualdades políticas, que pueden reforzar las desigualdades sociales y económicas

La combinación de estos factores puede derivar en círculos viciosos y virtuosos: los grupos situados desde un inicio en una posición privilegiada acumulan más, tienen mayores ganancias en sus activos y de esa manera mantienen sus privilegios, mientras que aquellos que carecen de privilegios caen en un círculo vicioso, o en una relativa trampa de pobreza. La ruptura de estos círculos es crucial si es que se desea enfrentar de manera efectiva a la pobreza.

Mientras que algunas veces los orígenes y la evolución de las desigualdades espaciales y étnicas pueden explicarse por factores similares, hay excepciones. Además las desigualdades regionales relativamente moderadas pueden acompañar desigualdades étnicas muy severas, como en Estados Unidos y Malasia en los 60. Donde hay un solapamiento entre la etnicidad y la región, los factores que explican la desigualdad regional es probable que expliquen también las desigualdades étnicas. Donde no es el caso, los factores que explican las desigualdades regionales son menos útiles. Sin embargo, en la práctica, las dinámicas de las desigualdades regionales y étnicas son difíciles de separar y a menudo explica diferentes partes del mismo rompecabezas.

2. Desigualdades étnicas y espaciales y cambio estructural

Esta sección debate la evolución de las desigualdades espaciales y étnicas en países con diferentes patrones de cambio estructural. Además de determinar la evolución de ambos tipos de desigualdades, subraya las principales políticas que han estimulado los cambios en la desigualdad. Es importante destacar que las identidades étnicas no siempre son fáciles de definir claramente, puesto que en su mayoría son situacionales o construidas. Los atributos objetivos del lenguaje, la religión, la cultura o la historia compartida pueden ser difusos y podrían no siempre describir correctamente la etnicidad de una persona. Además, la etnicidad compite o se solapa con muchas otras formas de identidad y está sujeta al cambio.¹⁷ Esto hace que la clasificación de los grupos étnicos sea difícil. La auto- identificación es importante. Sin embargo, muchos países no incluyen la etnicidad como una variable en sus censos. Por lo tanto, la información fidedigna sobre la etnicidad no se encuentra fácilmente disponible.

Los siguientes estudios de caso analizan la evolución de las desigualdades regionales en términos del ingreso, la pobreza, el empleo y el acceso a los servicios, derivando información

¹⁷ Bangura 2006.

de los censos, muestreos domésticos sobre los hogares, el estudio para medir los estándares de vida (EMEV) del Banco Mundial y los muestreos demográficos y de salud (MDS). Puesto que los datos económicos y sociales no están generalmente disponibles en una forma étnicamente desagregada, los MDS son la principal fuente de información para evaluar las desigualdades étnicas. Estas encuestas han sido realizadas en cerca de 70 países en desarrollo y generalmente se repiten cada cinco años. El MDS estándar consiste en un cuestionario a hogares y un cuestionario a las mujeres, para lo que se entrevista a una muestra representativa de las mujeres entre 15 y 49 años del país. Además de formular una gama de preguntas sobre aspectos como la planificación familiar, los cuidados maternos e infantiles, la conducta reproductiva, el control natal, la alimentación con leche materna y la nutrición, las encuestas también hacen preguntas acerca del origen étnico, el lugar de nacimiento y la situación social y económica. Una aseveración importante es que las desigualdades interétnicas inferidas de los cuestionarios a las mujeres son una buena aproximación a las desigualdades entre grupos étnicos en general. Para algunos países, el EMEV tiene una variable étnica y por lo tanto puede utilizarse para evaluar las desigualdades entre grupos étnicos.

Cómo las desigualdades han evolucionado en economías agrícolas e industrializadas

Economías agrícolas

Como se mostró en el capítulo 1, el fracaso para industrializarse de muchos países de bajos ingresos significa que la agricultura o la minería siguen jugando un papel dominante en sus economías. Una gran proporción de la fuerza de trabajo agrícola se mantiene en el sector de subsistencia, lo que representa la mayor parte de la producción alimentaria pero tiene menores ingresos que el sector agrícola de exportación y la industria. Si los Estados no tienen una agenda redistributiva, las estrategias de desarrollo ancladas en las exportaciones agrícolas y minerales pueden poner a las regiones y a los grupos étnicos que se localizan en áreas ricas en recursos en una posición privilegiada en términos de las inversiones, empleo productivo, servicios e infraestructura. Ghana y Côte d'Ivoire son ilustrativos de esa situación. Por otra parte, los grupos étnicos locales en regiones con recursos pueden estar en desventaja si grupos externos más influyentes utilizan el poder del Estado para apropiarse de los recursos, o si los grupos externos que se han establecido en las regiones con recursos dominan su producción o comercialización.

Las estrategias de desarrollo ancladas en las exportaciones agrícolas y minerales pueden situar en una posición privilegiada a las regiones y los grupos étnicos en áreas ricas en recursos

Ghana. Los 23 millones de personas del país se dividen en 92 grupos étnicos, con cuatro de ellos representando el 86 por ciento de la población. A pesar de la migración, la etnicidad y las regiones administrativas apenas coinciden. Los akan son, con mucho, el mayor grupo étnico con aproximadamente el 49 por ciento de la población; integran la mayor parte de la población en cinco de las 10 regiones del sur, seguidos de los mole-dagbani en el norte, que son un 17 por ciento de la población. El tercer mayor grupo con cerca del 13 por ciento de la población, son los ewe, que predominan en la región del Volta en el sureste. El cuarto mayor grupo, que equivale al 8 por ciento de la población, es el de los ga-dangme que viven

principalmente en la gran región de Accra.¹⁸ Las diferencias étnicas son parcialmente reforzadas por diferencias religiosas: los musulmanes, que representan sólo el 16 por ciento de habitantes, constituyen la parte más importante de la población en el norte.

La política colonial favoreció la inversión en las regiones del sur; hubo poco desarrollo de infraestructura o capital humano en el norte

La mayoría de las actividades agrícolas y minerales se concentran en el sur. La política colonial británica favoreció una fuerte inversión en regiones donde el oro, los diamantes, las maderas y el cacao se producían con mayor facilidad y eran más baratos de exportar. Había muy poco desarrollo de infraestructura o capital humano en el norte. Las estrategias de desarrollo postcolonial reforzaron estas desigualdades, incluyendo las políticas de ajuste estructural de los 80, que canalizaron la mayoría de los fondos al capital y al cacao, las maderas y las industrias mineras en las regiones de occidente, oriente, Ashanti y Brong Ahafo.¹⁹ Algunos proyectos fueron desarrollados en el norte en los 90, incluyendo la extensión de la electricidad nacional y la rehabilitación de las carreteras norte-sur, y se incrementaron los gastos en educación y salud. Sin embargo, la inmensa mayoría del gasto público y la inversión continuaron dirigiéndose al sur. Los patrones actuales de inversión replican los de los 90, aunque ha empezado a fluir más gasto público e inversión hacia el norte como resultado de los fondos de la iniciativa de los países pobres fuertemente endeudados (PPFE), que benefician desproporcionadamente al norte.²⁰

Los datos confirman las desigualdades regionales señaladas anteriormente. En 1960, el norte tenía solamente el 17 por ciento del valor añadido bruto per cápita de la gran región de Accra. El norte se mantuvo mucho más pobre en términos de ingresos, infraestructuras, educación y servicios médicos en los 70. De acuerdo con una medida de desarrollo compuesta,²¹ el norte y las regiones altas tenían niveles de desarrollo equivalentes a sólo el 11 por ciento y el 7 por ciento, respectivamente, del nivel registrado en la gran región de Accra a mediados de los 70. Otros indicadores, incluyendo la inscripción en las escuelas, la mortalidad infantil y la proporción de ingresos, también muestran la persistencia de una marcada división entre el norte y el sur.²² Aunque el norte parecía igualarse con el sur en términos de alfabetización y mortalidad infantil en los 90 (véase la tabla 3. 1), la división entre norte y sur realmente empeoró de forma considerable con respecto a la incidencia de la pobreza y el ingreso. El incremento del gasto público en el norte ha sido positivo, como queda de manifiesto en el declive de la pobreza entre 1998/1999 y 2005/2006. Pero a pesar de las recientes mejoras, las disparidades entre el norte y el sur siguen siendo extremas. Debido a que los mole-dagbani son demográficamente dominantes en el norte y la inmensa mayoría de ellos vive en esas regiones, las desigualdades entre los grupos étnicos del norte y el sur claramente son el reflejo de las desigualdades entre el norte y el sur. Esto se refleja en diversos indicadores, como se muestra en la tabla 3. 2.

¹⁸ Gyimah-Boadi y Asante 2006.

¹⁹ Songsore 2003.

²⁰ Shepherd *et al.* 2005.

²¹ K. Ewusi 1976 (incluye consumo de energía per cápita, empleo en actividades no agrícolas, tasas de alfabetización, ingresos por trabajador y número de camas de hospital por cada 1 000 habitantes).

²² Para información véase Brown y Langer (2009).

Aunque el norte parecía haberse igualado al sur en términos de alfabetización y mortalidad infantil, la división empeoró respecto a la incidencia de la pobreza

TABLA 3. 1: Desigualdades sociales y económicas entre regiones en Ghana, 1988-2006

	Incidencia de pobreza (%) ^a			Ingreso anual per cápita ^b (Cedis)		Acceso a servicios de salud (%) ^c	Asistencia a escuela primaria (%) ^c	Tasa de mortalidad infantil (%) ^d			
	1991/ 1992	1998/ 1999	2005/ 2006	1991/ 1992	1998/ 1999	1997	1997	1988	1993	1998	2003
Occidente	59.6	27.3	18.4	116,000	568,000	28.0	74.6	76.9	76.3	68.0	66.0
Central	44.3	48.4	19.9	118,000	444,000	35.9	72.0	138.3	71.6	83.8	50.0
Gran Accra	25.8	5.2	11.8	146,000	932,000	77.6	70.4	57.7	58.4	41.4	45.0
Volta	57.0	37.7	31.4	116,000	415,000	41.7	70.2	73.5	77.8	53.8	75.0
Este	48.0	43.7	15.1	85,000	527,000	32.8	78.1	70.1	55.9	50.2	64.0
Ashanti	41.2	27.7	20.3	111,000	622,000	43.2	72.2	69.8	65.2	41.9	80.0
Brong Ahafo	65.0	35.8	29.5	101,000	548,000	31.9	72.4	65.0	48.7	77.3	58.0
Norte	63.4	69.2	52.3	72,000	210,000	18.4	40.0	103.1	113.7	70.1	69.0
Alto Este	66.9	88.2	70.4	83,000	321,000	8.2	45.0	103.1	105.0	81.5	33.0
Alto Oeste	88.4	83.9	87.9	76,000	206,000	19.8	36.1	103.1	84.5	70.6	105.0
Nacional	51.7	39.5	28.5	–	–	37.2	67.0	77.0	66.0	57.0	64.0

Fuente: ^aDatos del Servicio de Estadísticas de Ghana en www.gahnainfo.org, acceso el 29 de enero de 2008. ^bShepherd *et al.* 2005. ^cDatos del Servicio de Estadísticas de Ghana 1997. ^dDatos del Ministerio de Salud, Ghana. Disponible en www.moh-gahna.org/moh/facts_figures/default.asp al que se accedió el 29 de enero de 2009.

TABLA 3. 2: Desigualdades sociales y económicas entre grupos étnicos en Ghana, 1993-2003

Indicador	Akan (%)	Ga-Dangme (%)	Ewe (%)	Mole-Dagbani (%)
1993				
Con electricidad	39.2	53.8	29.5	15.2
Acceso a desagüe en el baño	8.6	12.9	6.6	3.1
Agua corriente en residencia	18.9	32.1	15.0	8.2
Completada al menos educación primaria	66.7	64.0	59.2	15.1
Completada al menos educación secundaria	3.6	8.8	4.3	1.4
1998				
Con electricidad	51.3	60.3	39.7	24.3
Acceso a desagüe en el baño	11.3	17.3	7.8	2.6
Agua corriente en residencia	19.6	36.6	17.1	9.3
Completada al menos educación primaria	68.1	65.8	64.2	13.6
Completada al menos educación secundaria	4.7	11.3	6.3	1.5
2003				
Con electricidad	59.5	58.9	40.0	28.4
Acceso a desagüe en el baño	15.0	22.4	15.3	3.0
Agua corriente en residencia	20.8	31.5	17.7	9.5
Completada al menos educación primaria	72.5	64.5	61.7	22.2
Completada al menos educación secundaria	7.6	13.1	10.4	4.1

Fuente: Brown y Langer (2009), basada en los muestreos de demografía y salud de Ghana de 1993, 1998 y 2003.

Côte d'Ivoire. Côte d'Ivoire comparte características similares con Ghana. Los 20 millones de personas del país se encuentran divididos en 70 etnias, que generalmente son agrupadas en cinco grupos. Los akan forman el grupo más grande con alrededor del 42 por ciento de la población y se localizan sobre todo en la parte oriental y central del país. El suroeste es habitado sobre todo por los krou que constituyen alrededor del 13 por ciento de la población. Los mandé del sur se encuentran sobre todo en el oeste y constituyen el 10 por ciento de la población. Los voltaicos y los mandé del norte dominan en el norte y juntos representan el 34 por ciento de la población. Es importante señalar que mientras los grupos del norte constituyen la inmensa mayoría de la población marfileña en las regiones septentrionales (72 por ciento), el 44 por ciento de ellos vive en el sur debido a la amplia migración interna. Côte d'Ivoire tiene una enorme proporción de extranjeros, que representaban el 26 por ciento de la población en 1998. Debido a que la mayoría de estos extranjeros provienen de Burkina Faso, Malí y Guinea, comparten importantes tradiciones culturales y religiosas con los marfileños del norte. Los cristianos integran el mayor grupo, con el 34 por ciento de la población, y los musulmanes con el 28 por ciento. Sin embargo, como la gran mayoría de los no marfileños

son musulmanes (alrededor del 70 por ciento), inclinan la balanza a favor de los musulmanes. Mientras que los akan y los krou son predominantemente cristianos, los voltaicos y los mandé del norte son sobre todo musulmanes. Aunque el norte es preponderantemente musulmán, alrededor del 70 por ciento de los musulmanes viven en el sur.

Como Ghana, Côte d'Ivoire se caracteriza por una seria división norte-sur, que procede de las diferencias ambientales y climáticas y de los impactos diversos del colonialismo y las políticas de desarrollo post coloniales. La potencia colonial, Francia, apoyó la rápida expansión de la producción de café y cacao para la exportación en el sur y en partes del sureste del país. El gobierno post colonial de Félix Houphouët-Boigny mantuvo el modelo agrícola orientado a la exportación. Si bien la estrategia de desarrollo produjo resultados impresionantes, la concentración de la inversión, los empleos y la riqueza en las partes sureñas del país exacerbaron las disparidades entre el norte y el sur.

Sin embargo, a finales de los 60, el gobierno marfileño comenzó a promover la producción comercial de alimentos en el norte a fin de reducir las importaciones de alimentos. Una creciente parte del gasto gubernamental y de la inversión se dirigieron al norte, que redujo moderadamente las desigualdades regionales. Houphouët-Boigny alentó activamente la migración interna norte-sur y también la internacional a través de su política agraria, que se basaba en el slogan "la tierra es de quien la trabaja" (*La terre appartient à celui qui la met en valeur*). Muchos norteños migraron a las plantaciones de cacao y café del sur. Con todo, aunque las desigualdades en los ingresos regionales se redujeron entre 1965 y 1975, de todos modos continuaron siendo extremas, lo que amenazó la estabilidad política. En respuesta, el gobierno puso en marcha el Programa del Norte, un esquema de inversión pública masiva, para reducir las desigualdades.²³ Sin embargo, con el deterioro de la situación económica a finales de los 70, la inversión pública en el norte finalizó. El marcado declive en los precios del cacao y el café impulsaron serias crisis económicas y la adopción de políticas de ajuste estructural. Debido a que el impacto negativo de la recesión en el gasto fue considerablemente mayor en las regiones del sur, la división regional mejoró de alguna forma en términos relativos. Sin embargo, parece que la guerra y la posterior división del país entre el norte controlado por los rebeldes y el sur controlado por el gobierno en 2002, afectó de manera más adversa la situación económica y social en el norte.

La división norte-sur en Côte d'Ivoire deriva de las diferencias ambientales y climáticas y del impacto del colonialismo y las políticas de desarrollo post coloniales

Las desigualdades en el ingreso regional tras la independencia eran, ciertamente, muy marcadas. El ingreso per cápita (incluyendo el ingreso no monetario) en Abidján era 11 veces mayor que en el norte; las regiones del norte también estaban teniendo un desempeño muy bajo en comparación con otras partes del país. El ingreso per cápita en la parte central del país era 1.9 veces mayor que en el norte; en las regiones del sur era 2.6 veces superior. Si sólo se tienen en cuenta los ingresos en efectivo, la desventaja del norte era todavía más pronunciada: el ingreso monetario per cápita en Abidján, y las regiones del centro y el sur era 37, 4.5 y 7 veces superior, respectivamente, que en el norte. De manera similar, las diferencias educativas entre el norte y el sur, así como entre el sur y occidente, fueron también severas en 1967-1969. El norte tenía tasa de escolarización en educación primaria

²³ Berthélemy y Bourignon 1996; Den Tuinder 1978.

del 14. 9 por ciento en 1967 frente a una tasa de 55. 3 por ciento en el sur, 32 por ciento en el centro, 35. 5 por ciento en el área centro-oeste, 33.1 por ciento en Abidján, y 13. 3 por ciento en el oeste.²⁴

Como resultado del incremento de la inversión pública y el gasto gubernamental en las regiones del norte que comenzaron a finales de los 60, la división norte-sur disminuyó considerablemente entre 1965 y 1975, como se muestra en la tabla 3. 3. Con todo, si bien las desigualdades en el ingreso entre las dos regiones se redujeron durante ese período, el norte siguió estando en una severa desventaja. En 1975, el ingreso per cápita en el norte era todavía aproximadamente un 22 por ciento más bajo que el promedio nacional y un 65 por ciento menor que en Abidján. La sequía de fondos para el programa del norte empeoró las desigualdades. En 1985, el gasto per cápita en el norte era un 50 inferior al promedio nacional. La información sobre el gasto para 1985 sugiere que aunque los voltaicos y los mandé del norte tenían un menor gasto per cápita (244 mil y 338 mil francos CFA, respectivamente), las diferencias entre estos dos grupos étnicos norteños y el promedio nacional (350 mil francos CFA) eran considerablemente menores que la diferencia entre el promedio nacional y las regiones del norte.²⁵ Esto sugiere que los norteños que emigraron al sur o que nacieron en el sur estaban teniendo un mejor desempeño que las personas que vivían en las propias regiones del norte. El conjunto de los tres grupos étnicos del sur tuvieron un gasto per cápita que superaba el promedio nacional.

TABLA 3. 3: Ingreso per cápita en Côte d'Ivoire, 1965 y 1975 (en francos constantes CFA de 1965)

	Ingreso monetario per cápita			Ingreso total (incluyendo auto-consumo)		
	1965 (miles en francos CFA)	1975 (miles en francos CFA)	% cambio	1965 (miles en francos CFA)	1975 (miles en francos CFA)	% cambio
Abidján	33.6	47.1	40.2	60.5	66.0	9.1
Sur	19.5	26.0	33.3	31.5	40.1	27.3
Centro Oeste	10.0	18.3	83.0	19.0	31.7	66.8
Oeste	5.8	9.0	55.2	13.4	17.9	33.6
Norte	3.8	8.9	134.2	16.0	22.8	42.5
Centro	12.8	13.6	6.3	28.1	30.1	7.1
Este	10.8	9.4	-13.0	23.4	24.3	3.8
Suroeste	6.5	8.8	35.4	15.3	17.8	16.3
Nacional	11.0	15.3	39.1	23.2	29.2	25.9

Fuente: Bresson 1980:78.

La tabla 3. 4 proporciona una serie de indicadores diversos para 1994-2005, extraídos de los MDS. Si bien las desigualdades entre los grupos étnicos del norte (mandé del norte y voltaico) y del sur (akan, krou y mandé del sur) en términos de asistencia a la escuela reprodujeron en gran medida las desigualdades del norte, las desigualdades étnicas mostraron

²⁴ Para más detalles véase Brown y Langer (2009).

²⁵ Véanse los datos en Brown y Langer (2009); Glewwe (1988).

un cuadro un poco distinto respecto a los otros tres indicadores. De manera más concreta, los mandé del norte parecen registrar los mismos resultados o incluso mejores en términos de electricidad, baño con desagüe o agua corriente en sus hogares que los tres grupos étnicos del sur. La principal razón es que los mandé del norte tienen más probabilidades de vivir en áreas urbanas que otros grupos étnicos, puesto que su principal actividad económica es el comercio.

TABLA 3. 4: Desigualdades sociales y económicas entre grupos étnicos en Côte d'Ivoire, 1994-2005

Indicador	Akan (%)	Krou (%)	Mandé sur (%)	Mandé norte (%)	Voltaico (%)
1994					
Con electricidad	50.3	33.5	34.1	58.8	30.2
Acceso a desagüe en el baño	25.0	18.7	10.3	16.6	10.5
Agua corriente en residencia	35.8	23.6	15.4	33.3	18.6
Completada al menos educación primaria	26.8	29.3	16.8	16.3	13.3
Completada al menos educación secundaria	1.4	1.0	0.4	1.1	0.7
1998/99					
Con electricidad	66.0	55.5	46.2	54.5	40.8
Acceso a desagüe en el baño	27.7	21.8	8.4	12.9	11.8
Agua corriente en residencia	42.5	44.8	19.0	35.0	30.5
Completada al menos educación primaria	42.9	51.6	23.6	15.8	20.0
Completada al menos educación secundaria	4.9	4.4	0.8	1.6	1.9
2005					
Con electricidad	60.1	59.2	49.9	74.1	52.3
Acceso a desagüe en el baño	27.4	26.0	14.6	15.6	11.2
Agua corriente en residencia	47.5	43.7	32.3	49.6	32.8
Completada al menos educación primaria	44.3	53.3	33.7	21.5	24.8
Completada al menos educación secundaria	9.8	6.4	4.5	3.9	3.5

Fuente: Brown y Langer (2009), basado en los muestreos demográficos y de salud de Côte d'Ivoire de 1994, 1998/99 y 2005.

Esta comparación lleva a una serie de conclusiones. Primero, en economías agrícolas como Ghana y Côte d'Ivoire, las diferencias climáticas que predisponen a ciertas regiones para obtener una mejor producción de granos que otras, es un obstáculo para un crecimiento equilibrado, especialmente ante la ausencia de políticas redistributivas. Además, los programas de ajuste estructural (PAE) que enfatizan la inversión en sectores comerciales, exacerban estas disparidades. Sin embargo, cuando los gobiernos desarrollan programas para enfrentar el subdesarrollo en regiones con carencias relativas –en Côte d'Ivoire en los 60 y en Ghana en años recientes- estos pueden tener un impacto positivo y relativamente rápido en el bienestar.

En las economías agrícolas, los programas gubernamentales para enfrentar el subdesarrollo en regiones con privaciones pueden tener un impacto rápido y positivo

Economías en proceso de industrialización

El capítulo 1 ha mostrado que un pequeño número de países o áreas en desarrollo han seguido recientemente un patrón de industrialización en el que el empleo industrial creció de manera sustancial. Los estándares promedio de vida se elevaron, reduciendo drásticamente la pobreza. Si bien los más exitosos son relativamente homogéneos étnicamente hablando – Hong Kong, China, la República de Corea y la Provincia China de Taiwán – otros como Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia –son multi-étnicos. La pobreza y la desigualdad pueden asumir no solamente dimensiones étnicas, sino dañar el rápido crecimiento y el cambio estructural sin políticas apropiadas que aborden las divisiones étnicas o regionales. La experiencia de Malasia e Indonesia ilustran este argumento.

Malasia. Entre los países del Sudeste Asiático, Malasia figura en segundo lugar en términos de desarrollo (por detrás de Singapur), pero ocupa la primera posición en términos de desigualdad en los ingresos. Con un coeficiente de Gini de 0.49,²⁶ Malasia también registra una gran desigualdad en términos de su desarrollo humano más allá de la región del Sudeste Asiático. Entre los países con desarrollo humano comparable, sólo Panamá en América Latina, tiene una mayor desigualdad en el ingreso. Sin embargo, la desigualdad regional en Malasia es la segunda menor del Sudeste Asiático –sólo superada por la República Popular Democrática de Laos. La desigualdad y su corrección han estado en el corazón de la política económica de Malasia desde 1969 –no se trata, sin embargo, de una desigualdad en el ingreso vertical o regional, sino étnica.

Los primeros años tras la independencia de Malasia estuvieron marcados por severas disparidades sociales y económicas entre la mayoría de los malayos y otros grupos indígenas (a los que se denomina, en su conjunto, Bumiputera) –quienes solían dedicarse a una agricultura pobre y de subsistencia- y la minoritaria comunidad India, que dominaba la economía nacional. Este grupo era más diverso, con muchos indios relativamente bien posicionados en la administración pública, pero una proporción significativa de pobres trabajando en las plantaciones de caucho.

La política que precedió a la gran transformación industrial y social tras las revueltas étnicas de 1969 tuvo dos objetivos: reducir las desigualdades étnicas y eliminar la pobreza, independientemente de la etnicidad. La estrategia de crecimiento orientado a las exportaciones apoyó la fabricación intensiva en mano de obra de textiles, vestido y electrónica, que absorbió a una gran cantidad de personas de etnia malaya poco calificadas desde las áreas rurales hacia el sector industrial formal.²⁷ Sin embargo, a diferencia de la República de Corea y la Provincia China de Taiwán, donde el capital doméstico actuó como la vanguardia del desarrollo industrial, el gobierno de Malasia prefirió la inversión extranjera directa (IED) dado que inicialmente no se fiaba de promover el capital interno, que se encontraba dividido por etnias. Se llevaron a cabo un pacto de coalición étnica, acciones afirmativas y políticas industriales intervencionistas.

²⁶ Basado en datos del Banco Mundial; los datos del gobierno de Malasia lo ubican un poco más bajo.

²⁷ Khoo Bhoo Teik 2008.

Para reducir las desigualdades étnicas, el gobierno sistemáticamente fijó cuotas y objetivos étnicos para regular el acceso a la asistencia del Estado, oportunidades de negocios, educación superior y contratación en la administración pública –principalmente a favor de las personas de etnia malaya.²⁸ El pacto étnico supuso iniciativas para compartir el poder al nivel de la élite por los partidos principales de los tres principales grupos étnicos. El pacto preservó la posición del capital chino y cedió en gran parte el control del Estado a los malayos. Implementadas en un contexto de altas tasas sostenidas de crecimiento, las acciones afirmativas y las estrategias industriales reconfiguraron la estructura étnica y posibilitaron que el Estado apoyara más tarde grandes conglomerados domésticos a través de la privatización de los activos estatales. Mientras la mayoría de los malayos tenía en la agricultura era su fuente de ingresos en los 60, hacia el 2000 la proporción había caído a sólo el 16 por ciento. El empleo en el sector manufacturero se expandió –del 7 por ciento en los 60 a alrededor del 28 por ciento en 2000. Si bien muchos de los ambiciosos objetivos de la nueva política económica no se cumplieron, el período presencié un drástico descenso de los desequilibrios étnicos.

La solución a la desigualdad étnica ha estado en el corazón de la política económica de Malasia desde 1969

El gobierno de Malasia frecuentemente publica resúmenes de datos sobre las desigualdades étnicas en toda una serie de aspectos –incluyendo el ingreso, el empleo y la pobreza- aunque los datos brutos de las encuestas de ingreso de los hogares se guardan celosamente. Estos datos son generalmente difundidos en estudios académicos, sea con promedios absolutos o como índices de dispersión.²⁹ Es posible condensar esos índices en una medición amplia sobre la desigualdad étnica. La figura 3. 4A muestra este hecho, al usar tres medidas de desigualdad horizontal calculadas para los tres principales grupos étnicos – malayo/bumiputera, chino e indio- y un pequeño cuarto grupo (otros). También presenta el índice de dispersión chino-bumiputera (índice C:B), que es el índice entre los dos grupos principales y políticamente más importantes. Todas las mediciones son indexadas en su valor de 1970 para comparar los casos. Entre 1979 y 1984, la información en la que se basan estas cifras se refería sólo a la Malasia occidental, sin incluir los estados de Sabah y Sarawak, ruptura representada por la sección de puntos de cada curva.

²⁸ Khoo Bhoo Teik 2005.

²⁹ Jomo 2004; Khoo Bhoo Teik 2004.

FIGURA 3. 4A: Desigualdad étnica en Malasia, 1970-2002

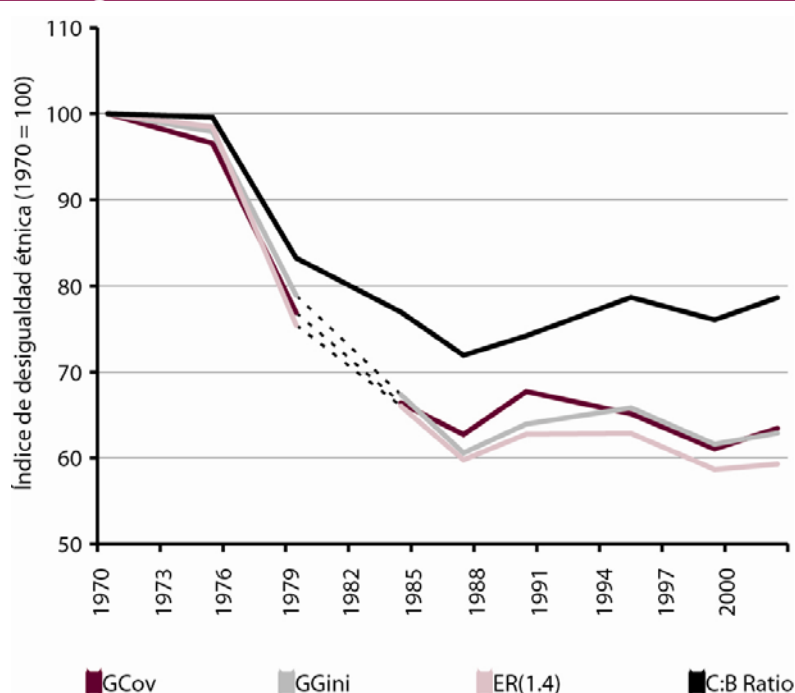


FIGURA 3. 4B: Tendencias de la desigualdad étnica y regional en Malasia, 1970-2003



Notas: Las tres mediciones son el coeficiente grupal de variación (GCov), el grupo Gini (GGini), y el índice de polarización Esteban-Ray (ER). Véase Brown y Langer (2009) para los detalles. Fuente: Brown y Langer 2009.

Las tres medidas compuestas de la desigualdad horizontal están altamente correlacionadas a lo largo del tiempo. Todas ellas muestran una caída significativa en la desigualdad horizontal entre mediados de los 70 y mediados de los 80 –período asociado con la ejecución total de la nueva política económica, desde la aprobación del acta de coordinación industrial de 1976 a la débil nueva política económica de la administración de Mahathir tras la recesión de 1986.

Este declive también se refleja en el índice de dispersión chino-bumiputera aunque no tan fuertemente. Sin embargo, desde mediados de los 80, los índices compuestos muestran una tendencia principalmente plana con sólo algunas variaciones menores hacia arriba y hacia abajo, mientras que el índice de dispersión chino-bumiputera ha vuelto a crecer de forma sostenida, con la excepción del período de 1995-1999.

Dos regiones destacan en términos de la desigualdad regional: los estados malayos de oriente de Sarawak y Sabah, y los estados nortños dominados por los malayos de Kelantan y Terengganu. Sarawak y Sabah, poblados por los grupos no malayos bumiputera, no lograron beneficiarse significativamente de las políticas pro-bumiputera de la nueva política económica. De manera análoga, Kelantan y Terengganu, aun cuando son malayos, continúan quedando rezagados, con índices de pobreza que duplican el promedio nacional. La figura 3.4B muestra los cambios absolutos en la desigualdad étnica y regional desde 1970.

Como ya se ha debatido, las desigualdades étnicas disminuyeron rápidamente antes de estabilizarse a mediados de los 80. Por el contrario, los cambios en las desigualdades regionales han sido menos consistentes pero la tendencia claramente es al alza. En 1970, la desigualdad entre los grupos étnicos era aproximadamente un tercio más elevada que entre los estados malayos; actualmente ocurre lo contrario, con desigualdades regionales más de un 40 por ciento superiores a las desigualdades étnicas. Esto sugiere que las desigualdades intraétnicas pueden haberse incrementado.

En general, Malasia ha alcanzado importantes logros en el desarrollo humano. En el curso de una generación, logró tener éxito al apoyar a todos los grupos y reducir las brechas entre ellos en las áreas de salud, educación, empleo e industria.³⁰ Esto no ha sido igual para las comunidades indígenas minoritarias que generalmente quedan relegadas respecto a la educación y, por lo tanto, al empleo. El registro es menos sorprendente en la reestructuración del ingreso —específicamente el ingreso interétnico. Los ingresos se han elevado de manera considerable en todos los grupos. Aunque las brechas interétnicas se han reducido, lo han hecho mucho menos que en otros epígrafes como salud y educación.³¹ Sin embargo, es un logro significativo que la desigualdad del ingreso se haya reducido alrededor de un 25 por ciento para la disparidad chino-malaya y a cero en la disparidad indo-malaya.³²

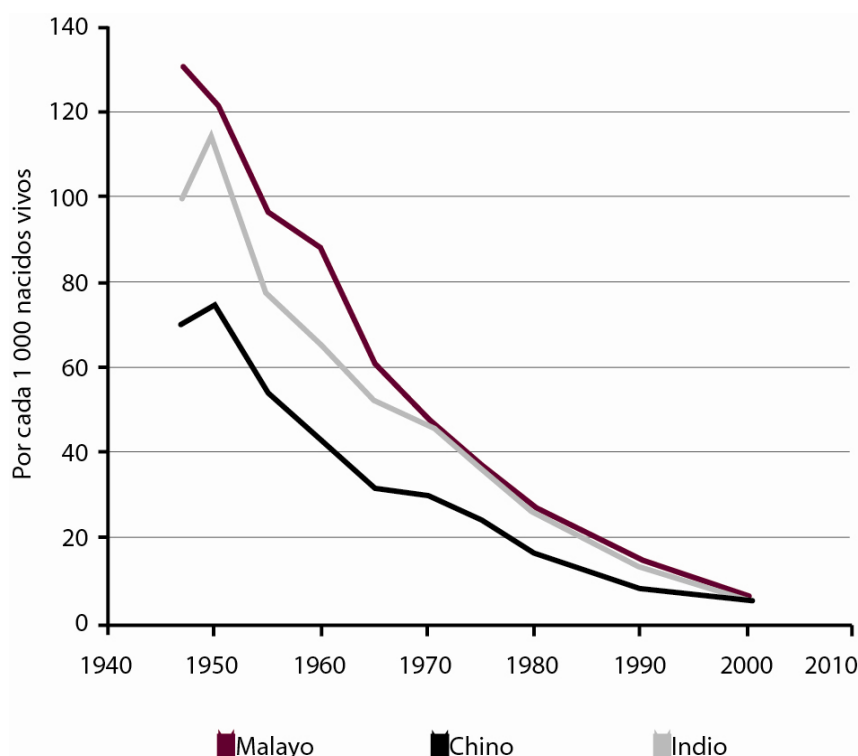
Las disparidades intergrupales pueden haber permanecido estables unas respecto a otras, pero han disminuido sustancialmente en términos absolutos. Para dar un ejemplo de esto, la figura 3. 5 ilustra los cambios en la tasa de mortalidad infantil por grupo étnico desde 1945. Mientras el índice de desempeño se ha mantenido relativamente estable —con grupos indios y malayos que experimentan una tasa de mortalidad infantil aproximadamente un 50 por ciento superior que la de los chinos en todo el período- el nivel absoluto ha disminuido drásticamente.

³⁰ Khoo Khay Jin 2008.

³¹ Khoo Khay Jin 2008.

³² Khoo Khay Jin 2008.

FIGURA 3. 5: Índice de mortalidad infantil por grupo étnico en Malasia, 1945-2000



Fuente: Brown y Langer 2009.

Las disparidades intergrupales en Malasia se han mantenido estables unas respecto a otras, pero han disminuido sustancialmente en términos absolutos

Indonesia. En Indonesia, la política pública se ha centrado en las desigualdades regionales. Desde su independencia en 1950, el país se ha visto aquejado por problemas étnicos, en parte debido a su diversidad geográfica a lo largo de 2 mil islas. La diversidad étnica es extremadamente alta, complicando así los intentos por cuantificar la desigualdad étnica. De acuerdo con el censo de 2000 y la encuesta de hogares de 2002 (encuesta socioeconómica nacional/SUSENAS), el mayor grupo son los javaneses, que representan casi la mitad de la población. El segundo grupo más grande (18 por ciento) son los sundaneses, que también son originarios de Java. Aparte de estos dos grupos, ningún otro llega a representar más allá del 6 por ciento de la población.

Desde la independencia, Indonesia se ha visto aquejada por problemas étnicos y regionales, en parte debido a su extensión a lo largo de unas 2 mil islas

Indonesia desarrolló una estrategia de crecimiento orientado a las exportaciones, impulsada por la IED y mantenida por significativos ingresos petroleros. El alivio de la pobreza fue significativo, aunque no tan exitoso como en Malasia. Los índices de pobreza han descendido desde un estimado 53.6 en las áreas urbanas y 38.7 por ciento en áreas rurales en 1970 a 9.7

y 12.3 por ciento, respectivamente, en 1996.³³ A partir de 1998, Indonesia instituyó un programa radical de descentralización, incluyendo la introducción de una fórmula obligatoria de igualación a través de la cual el gobierno central está obligado a canalizar más dinero hacia las provincias y distritos menos ricos. Indonesia es ahora uno de los países fiscalmente más descentralizados del mundo.

La figura 3.6 evalúa el nivel de desigualdad regional en Indonesia desde 1975. Una serie de datos previos (no en la gráfica) mostraban una reorientación inicial en el nivel de desigualdades regionales a principios de los 70, que se atribuye ampliamente al descubrimiento y explotación de recursos naturales en Aceh, Riau y Papúa, que vieron una aceleración de sus respectivos productos regionales domésticos per cápita. La disminución posterior en las desigualdades provinciales confirma la interpretación estándar de que, si bien el régimen de Suharto era corrupto, era relativamente redistributivo en el manejo de los ingresos por recursos naturales, particularmente a través del sistema INPRES (Instrucciones Presidenciales) para los desembolsos regionales.³⁴

FIGURA 3. 6: Desigualdades horizontales provinciales en Indonesia, 1972-2002



Fuentes: Brown y Langer 2009.

Sin embargo, desde la democratización y la descentralización hacia el final de los 90, las desigualdades regionales se incrementaron de manera notable. El análisis sobre el gasto de los hogares muestra que mientras la desigualdad en su conjunto descendió entre 1990 y 1999, la proporción de esta desigualdad en términos de diferencias entre las provincias creció de un

³³ Booth, 2000: 76.

³⁴ Véase también Ravallion (1988); Cooth (2000).

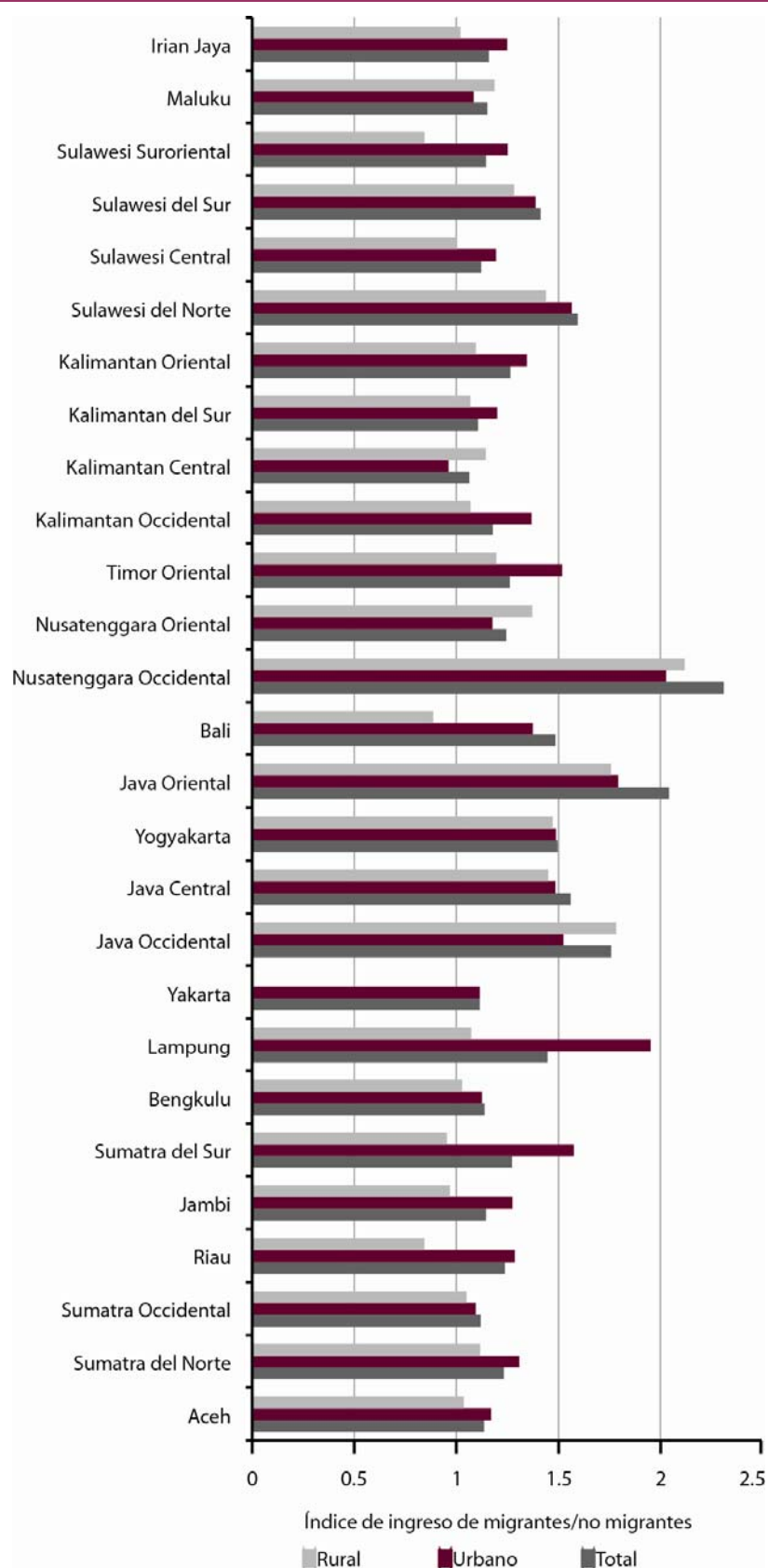
13 por ciento a un 21 por ciento.³⁵ Las políticas de distribución de la riqueza y de aprovisionamiento de servicios fueron especialmente intensas en aquellas provincias con muchos recursos naturales, pero, desde la perspectiva de Yakarta, dudosas lealtades políticas –sea por su incorporación militar al país, como Papúa Occidental y Timor Oriental, o por su historia de rebelión, como Aceh. La política de distribución de recursos supuso un ciclo de rebelión, de efectos sociales y económicos negativos, y, por lo tanto, de mayor rebelión. La pobreza en Aceh se incrementó en un 239 por ciento entre 1980 y 2002; en el mismo período en Indonesia en su conjunto la pobreza cayó en un 47 por ciento. Hacia 2000, el producto regional bruto de Aceh se había elevado al cuarto lugar entre 30 provincias, sobre todo por el ingreso procedente de los recursos naturales, pero su índice de pobreza también se había elevado del vigésimo octavo lugar al quinto.

Evaluar las desigualdades en Indonesia es difícil porque la composición étnica del país es muy diversa y porque el Estado prohibió recabar esta información durante largos períodos. Sin embargo, algunos datos sobre la dinámica de la desigualdad étnica se pueden obtener a través del análisis acerca del impacto de la migración. Bajo el mandato de Suharto, las designaciones para cargos del poder local por el Estado central en Yakarta derivaron en un creciente dominio político de los javaneses. Además, el programa masivo de transmigración patrocinado por el Estado y la migración informal asociada fueron una fuente clave de exclusión social y desigualdades horizontales en las islas periféricas.

La figura 3. 7 muestra el ingreso medio de los migrantes respecto a los no migrantes por provincia. En cada provincia, el ingreso medio de los migrantes era significativamente superior al de los no migrantes. En algunas provincias, la población autóctona mantuvo una ventaja de ingresos en zonas rurales –sobre todo en las provincias de la parte sur de Sumatra, que recibieron relativamente menos transmigrantes. Sin embargo, en zonas urbanas, los migrantes tenían una ventaja de ingreso en todas las provincias excepto en Kalimantan central. Además, como muestra la figura 3. 8, la disparidad entre migrantes y residentes locales es considerablemente mayor en las provincias más pobres.

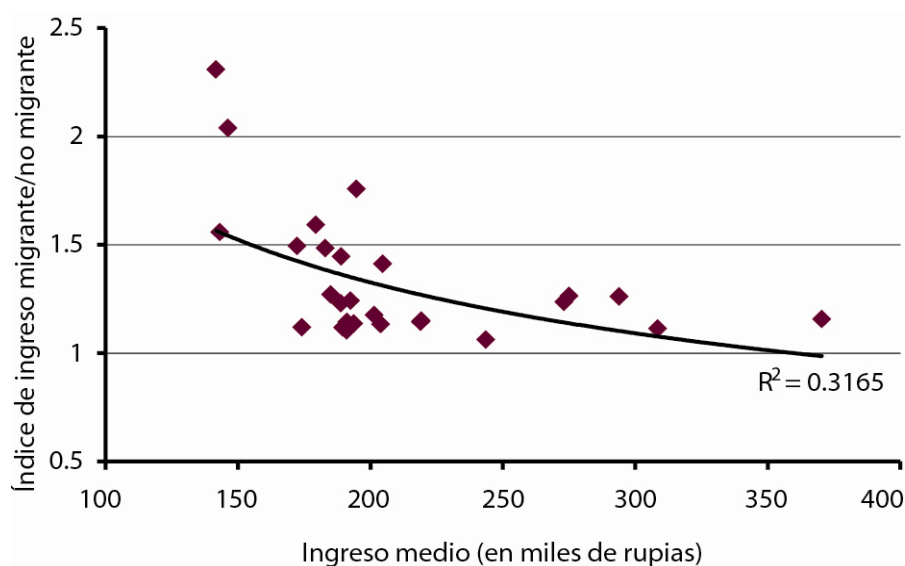
³⁵ Tadjoeddin *et al.* 2001: 288.

FIGURA 3. 7: Índice de ingresos de migrantes y no migrantes, por provincia, 1995



Fuente: Brown y Langer 2009.

FIGURA 3. 8: Ingreso medio e índice de ingreso migrante/no migrante en Indonesia, por provincia, 1995



Fuente: Brown y Langer 2009.

Esta comparación entre Malasia e Indonesia, arroja una serie de conclusiones. Primero, las políticas redistributivas estén fundamentalmente orientadas étnicamente, como en Malasia, o regionalmente, como en Indonesia –no son incompatibles con un rápido crecimiento. Segundo, las mejoras significativas en los indicadores básicos de desarrollo humano pueden lograrse en múltiples dimensiones de la desigualdad horizontal (como también se confirma en la evidencia citada anteriormente para los casos de Ghana y Côte d’Ivoire). Pero la nota final es de cautela: cuando las políticas se abocan a una dimensión de la desigualdad horizontal, esto puede no traducirse en una reducción –y de hecho puede ir acompañado de un incremento- en otra dimensión de la desigualdad horizontal, aun cuando la demografía de estas dos dimensiones se solapen considerablemente.

Las políticas redistributivas –estén étnicamente orientadas como en Malasia o regionalmente orientadas como en Indonesia- no son incompatibles con un rápido crecimiento

Economías duales

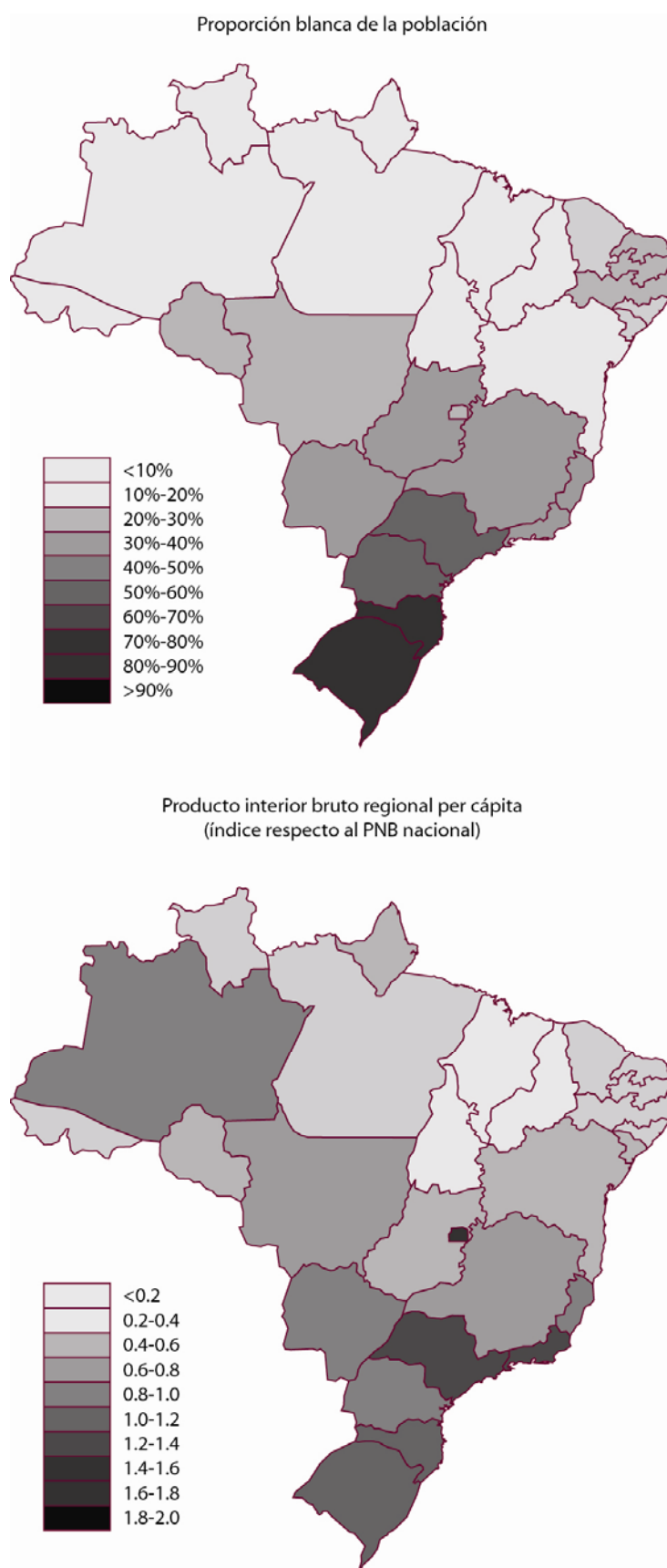
Como se explicó en el capítulo 1, muchos países de ingresos medios han tenido importantes logros en la industrialización, pero han sido menos exitosos en la incorporación de amplios segmentos de su población al proceso de desarrollo. En situaciones donde la mayoría de la población es indígena, como en Sudáfrica, una política de segregación étnica guió el desarrollo e hizo difícil para la mayoría de la población negra beneficiarse de este. En Brasil, los grupos no blancos también se encuentran en desventaja, aun cuando no existe un régimen explícito de desarrollo separado. En México se hicieron esfuerzos para incorporar a la mayor parte de los campesinos indígenas a través de la reforma agraria tras la revolución de 1910 y el nacimiento del Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, la estructura agraria dual resurgió cuando los campesinos perdieron el control de la tierra que poseían legalmente.³⁶

³⁶ Barraclough 1991.

Muchos países de ingresos medios alcanzaron importantes logros en la industrialización, pero han tenido menos éxito en la incorporación de amplios segmentos de su población al proceso de desarrollo

Brasil. La población de Brasil, al igual que la de buena parte de América Latina, se caracteriza por un alto grado de mixtura étnica, con gran parte de la población cuyas raíces mezclan herencia de los colonizadores blancos, descendientes de esclavos y grupos indígenas. Desde 1950, el censo brasileño ha distinguido cinco grupos de población –*branco* (blanca), *preto* (negra), *pardo* (morena o de descendencia mixta), *indígena* (indígena) y *amarelo* (asiática oriental). En el censo más reciente, una ligera mayoría de la población se identificó a sí misma como blanca, una tercera parte como morena, el 7 por ciento como negra, y menos del 1 por ciento como asiática. Como se muestra en la figura 3.9, existe una fuerte superposición entre geografía y etnicidad, y entre geografía y resultados económicos y sociales.

FIGURA 3.9: Distribución étnica y producto interior bruto regional per cápita en Brasil, por estado, 2000



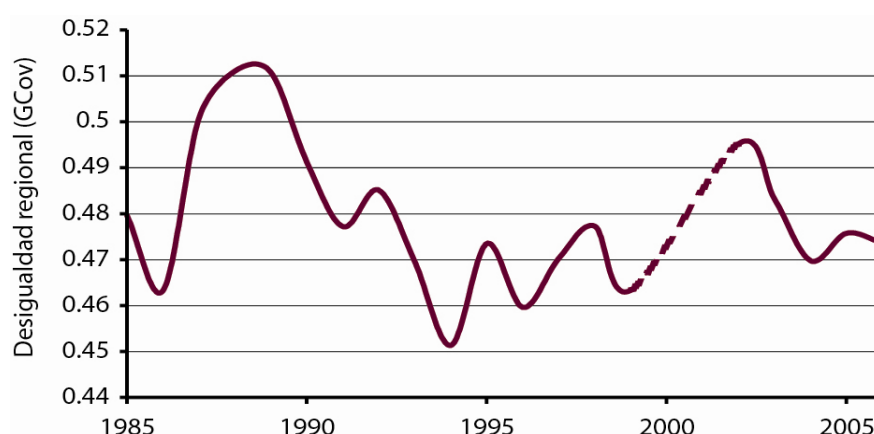
Fuente: Brown y Langer 2009.

Brasil desarrolló una política de sustitución de importaciones durante la mayor parte de su etapa independiente. Su economía dependía fuertemente del café, haciéndola vulnerable a las fluctuaciones de precios. La sustitución de importaciones apenas comenzó a contribuir a una rápida industrialización en los 40; entre 1950 y 1975 la economía creció a una tasa de alrededor del 7 por ciento por año. Sin embargo, hacia los 80 el endeudamiento creciente y los impactos petroleros llevaron a la estanflación –la década perdida en que el crecimiento del PIB per cápita creció más lentamente hasta ubicarse en 1.4 por ciento y los ingresos en reales se hundieron en un 6 por ciento. Brasil se re-democratizó en 1988 con una nueva Constitución que alteró radicalmente la política económica, desarrollando una descentralización fiscal sustancial al nivel estatal e impulsando la educación y otras prioridades económicas y sociales. Posteriormente, al enfrentar una amenaza de hiperinflación, la administración de Fernando Collor de Mello inició un proceso de liberalización comercial y privatización. Sin embargo, no fue hasta después del Plan Real de 1994 que vinculó al real brasileño con el dólar estadounidense, que las presiones inflacionarias fueron puestas bajo control. A pesar de los temores de que pudiera incumplir con el pago de la deuda y revertir las restricciones monetarias de la década previa, el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en el poder desde 2002, ha presenciado una continua, aunque modesta, era de crecimiento.

Brasil es un país de grandes desigualdades regionales y étnicas, que se han mantenido considerablemente estables en el largo plazo. El ingreso de los hogares negros y morenos (o pardos, como en la figura 3.11) equivale a la mitad del de los blancos. De hecho, los hogares negros y morenos representan el 66 por ciento de los hogares pobres, aun cuando representan al 48 por ciento de la población.³⁷

La caída en las desigualdades regionales que comenzó a finales de los 80 (véase la figura 3.10) siguió a iniciativas de una mayor descentralización, mayores tasas de crecimiento en la mayoría de los estados en la región pobre del noreste, un significativo crecimiento real del salario mínimo nacional, y la búsqueda de esquemas de asistencia social de amplio alcance que beneficiaron a los estados pobres.³⁸ El valor per cápita de las transferencias gubernamentales fue mucho más alto en los estados más pobres que en los ricos.³⁹

FIGURA 3. 10: Índice de desigualdad regional en Brasil, 1985-2006



Fuente: Brown y Langer 2009.

³⁷ Schmelzer 2005.

³⁸ Silveira Neto y Azzoni 2010.

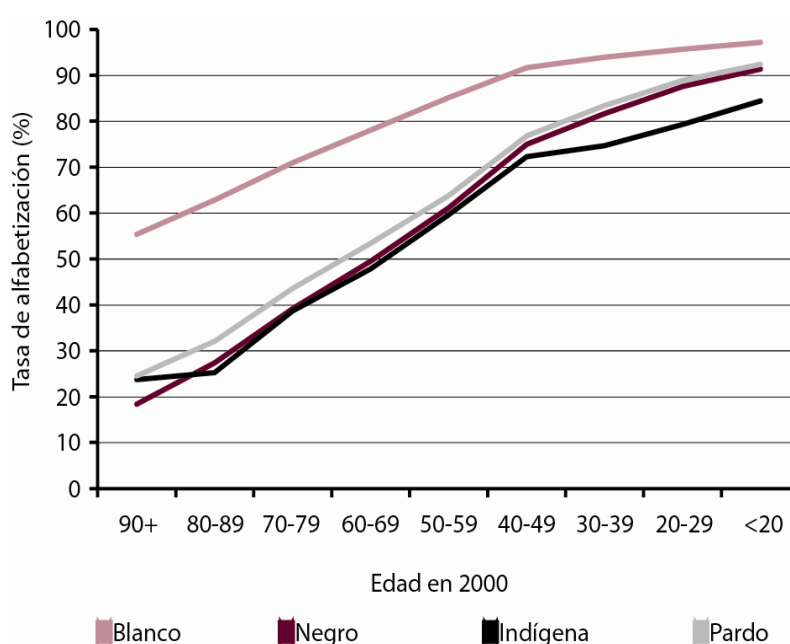
³⁹ Silveira Neto y Azzoni 2010.

En 1980, cuando los niveles de empleo se encontraban en su punto más alto, había poca diferencia entre los grupos étnicos. De hecho, la tasa de empleo de los morenos de 90.7 por ciento era ligeramente superior a la de los blancos (89.3 por ciento), con la tasa de empleo de los negros situada en el 89.5 por ciento. Sin embargo, a medida que las tasas de empleo cayeron en los dos censos posteriores, las tasas de empleo de los blancos cayeron de manera menos severa; entre 1990 y 2000, la tasa de empleo de los hombres blancos cayó en menos de ocho puntos porcentuales, mientras que la caída equivalente para los grupos negros y morenos era de alrededor del 14 por ciento.

La figura 3. 11 evalúa los cambios en las tasas de alfabetización de los cuatro principales grupos étnicos por edad en 2000. Si bien las brechas de los alfabetizados de los cuatro grupos se redujeron para los menores de 40 años, siguen siendo altas para personas de mayor edad.

Brasil es un país de altas desigualdades regionales y étnicas, que se han mantenido extraordinariamente estables en el largo plazo

FIGURA 3. 11: Tasa de alfabetización por grupo de edad y grupo étnico en Brasil, 2000



Fuente: Brown y Langer 2009.

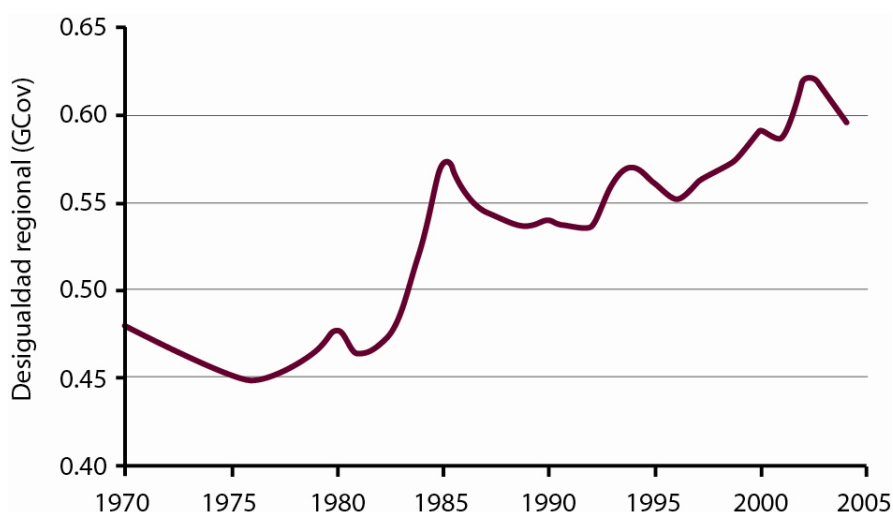
México. Al igual que Brasil, México se caracteriza por fronteras étnicas fluidas entre blancos, mestizos y los pueblos indígenas. Sin embargo, a diferencia de Brasil, México no tiene una población importante de descendencia africana. La capacidad para hablar una lengua indígena a menudo es considerada como una muestra de etnicidad. En 2000, el 9.3 por ciento afirmaba hablar tanto español como una lengua indígena; 2.5 por ciento afirmaba que sólo hablaba una lengua indígena; y 88.3 por ciento señalaba que no hablaba ninguna lengua indígena. Sin embargo, la distribución geográfica de los grupos indígenas está altamente concentrada, con alrededor del 60 por ciento de los hablantes de lenguas indígenas viviendo en cuatro estados del sur: Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Yucatán. Además los hablantes

indígenas no constituyen una clara mayoría en ningún estado, aunque en Chiapas, Oaxaca y Yucatán constituyen alrededor de la mitad de la población.

Al igual que Brasil, la trayectoria de desarrollo temprano de México estuvo marcada por un incremento severo de las desigualdades sociales, lo que dio pie a la revuelta política. El período del Porfiriato de 1876 a 1911, llamado así por Porfirio Díaz, quien fuera Presidente del país a lo largo de todos esos años a excepción de cuatro, estuvo marcado por un considerable crecimiento económico impulsado por una política abierta a la inversión extranjera. Sin embargo, este crecimiento fue desequilibrado, siendo las regiones del norte vecinas a Estados Unidos y hogar de la mayoría de los recursos naturales del país las principales beneficiarias. Estas desigualdades fueron un factor muy importante en la inestabilidad política y la guerra civil intermitente que al final llevó al Partido Revolucionario Institucional al poder a finales de los años 20. Fuertemente afectado por la depresión de los 30, no fue hasta la Segunda Guerra Mundial que México recuperó un crecimiento económico sostenido a través de una exitosa política de sustitución de importaciones, llevando al milagro mexicano que presenció un crecimiento e industrialización constantes hasta finales de los 60. Al igual que Brasil, la economía de México entró en un período de estanflación en los 80, con un crecimiento mínimo del PIB y una alta inflación entre 1982 y 1988. México inició la institucionalización de políticas de liberalización en 1988, culminando en la ratificación del TLCAN en 1994.

México muestra una tendencia al alza constante en las desigualdades regionales (figura 3. 12). Todos los estados con población indígena significativa comenzaron el período con un PIB per cápita por debajo del promedio nacional, que se mantuvo estable en la mayor parte de los casos en años posteriores, con dos notables excepciones: Quintana Roo y Campeche. Ambos estados experimentaron un rápido crecimiento en el periodo relativo al promedio nacional y ahora se encuentran por encima del promedio en términos del PIB per cápita. Junto con Tabasco, Campeche es hogar de la mayor parte de las reservas petroleras y de gas de México, mientras que Quintana Roo, en la península de Yucatán, se ha beneficiado sobre todo del turismo centrado en los sitios arqueológicos mayas, que ahora representan alrededor del 50 por ciento del producto interno regional.

FIGURA 3. 12: Índice de desigualdad regional en México, 1970-2005

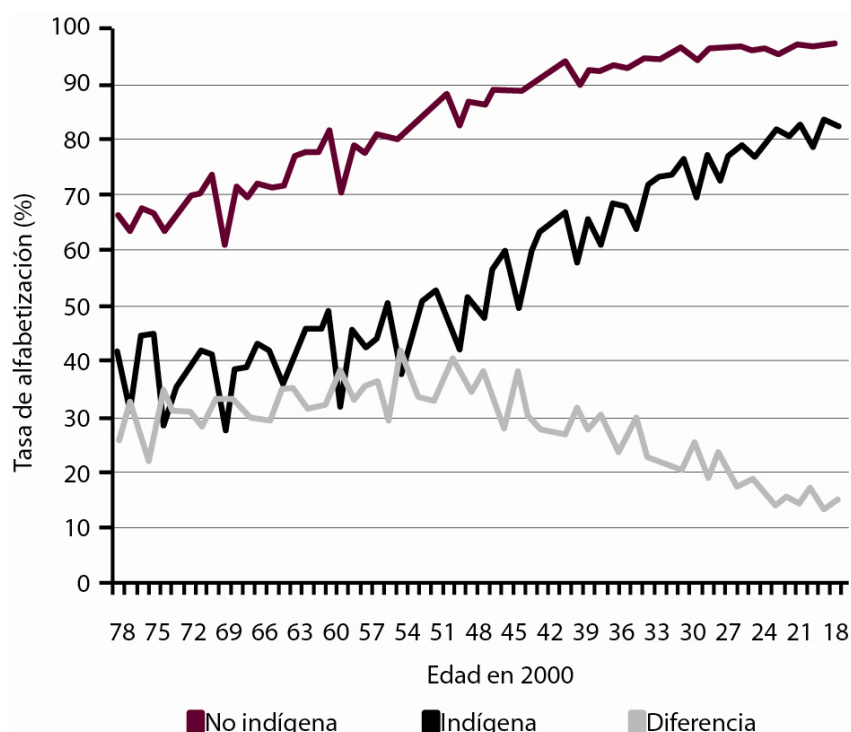


Fuente: Brown y Langer 2009.

La ausencia de buenos datos sobre ingresos hace difícil evaluar los cambios en las desigualdades étnicas. En 1970, más de tres cuartas partes de los pueblos indígenas eran trabajadores agrícolas. Hacia 1990, esta proporción había disminuido al 60 por ciento, pero esta cifra difícilmente cambió en la década de la liberalización, manteniéndose en alrededor del 60 por ciento en 2000. En 1990, el índice de personas indígenas en las categorías ocupacionales calificadas y semicalificadas en relación a su proporción en la fuerza de trabajo era en su conjunto de 0.39 –que es un incremento significativo en su respectivo índice en 1970 (0.28) y ciertamente mayor que en 2000 (0.36). En otras palabras, desde 1990, sólo se esperaría ver un tercio de los pueblos indígenas en ocupaciones calificadas o semicalificadas, si el empleo se distribuyera de manera proporcional. Si bien los indígenas han mantenido una aparente ventaja en términos de las tasas de empleo, esto se debe sobre todo a su concentración en el sector agrícola rural, un fenómeno que la liberalización ha hecho poco por cambiar.

Las figuras 3.13 y 3.14 muestran la tasa de alfabetización y los años promedio de escolaridad entre los grupos indígenas y no indígenas en el censo de 2000, separado por edades. Aunque todos los grupos han registrado avances notables con el paso del tiempo, existe una notoria diferencia en las tasas de progreso de los grupos indígenas. Entre las personas no indígenas menores de 40 años, se ha logrado la alfabetización por completo. Y mientras los indígenas en este grupo de edad se encuentran en desventaja, los grupos de edad más jóvenes se están poniendo al día de manera que, basándose en estas tendencias, pueden esperarse niveles idénticos de alfabetización en el futuro cercano.

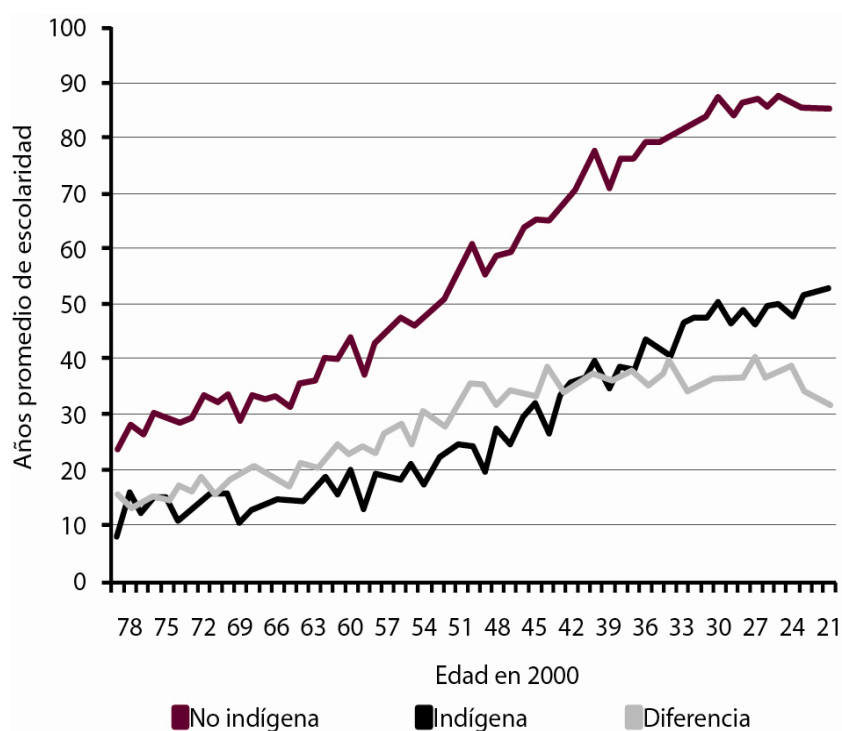
FIGURA 3. 13: Tasa de alfabetización por estatus y indígena y edad en México, 2000



Fuente: Brown y Langer 2009.

Por el contrario, aunque los años de educación en promedio también se están elevando en ambos grupos, la diferencia absoluta en años de educación estaba aumentando entre las personas de más edad. Para los menores de 50, la brecha se ha mantenido relativamente constante con grupos no indígenas que poseen una ventaja de tres años de educación en cada grupo de edad, aun cuando los niveles en su conjunto se elevan en los dos grupos entre los más jóvenes.

FIGURA 3. 14: Años promedio de educación por estatus indígena y edad en México, 2000



Fuente: Brown y Langer 2009.

Tanto en Brasil como en México, la era de la liberalización estuvo acompañada por tres grandes tendencias: la descentralización, la liberalización comercial y la privatización. La liberalización comercial es típicamente vista como algo que exacerba la desigualdad regional y México cumple ampliamente con esta tendencia. Sin embargo, Brasil parece proporcionar evidencias en contra de este modelo por las mayores tasas de crecimiento experimentadas en la mayoría de los Estados pobres, los incrementos en el salario mínimo nacional, y los esquemas de asistencia social a gran escala (véase el capítulo 5) que beneficiaron desproporcionadamente a los estados más pobres. Ambos países también han mostrado avances significativos en indicadores básicos de desarrollo humano independientemente de la etnicidad y el estado, pero han luchado por traducir esto en reducciones similares de la desigualdad en el ingreso. Es muy pronto para decir si los programas recientes de acción afirmativa para los negros en Brasil podrán abrir un camino en estas disparidades.

3. Combatir las desigualdades étnicas y regionales: implicaciones para la política

Las desigualdades étnicas parecen ser un fenómeno universal de países en desarrollo multiétnicos, y son más difíciles de enfrentar que las desigualdades regionales. La persistencia de las desigualdades étnicas podría obedecer a políticas públicas discriminatorias, la manera en que se estructuran los mercados laborales, y el acceso diferenciado a las instituciones gubernamentales. Los mercados laborales podrían estar étnicamente segmentados debido a políticas públicas del pasado, desarrollo desigual, o esfuerzos de los individuos de grupos específicos para proteger las ventajas en ciertas líneas de actividad. Las políticas públicas y la segmentación del mercado pueden llevar a la segregación física de grupos, reforzando aun más los prejuicios y antagonismos étnicos.

Las desigualdades también emanan de los efectos de las políticas y prácticas de desarrollo sobre distintos grupos. Cuando la etnicidad se solapa con la clase social, las desigualdades pueden asumir dimensiones jerárquicas de etnia-clase de los tipos que alimentan la xenofobia y la violencia. Dichas desigualdades pueden enmascarar otras rupturas, al crear una sociedad étnicamente dividida. Muchas formas de desigualdades étnicas son, sin embargo, ambiguas. Los individuos en un grupo étnico pueden, por ejemplo, estar bien posicionados en términos sociales y económicos pero el grupo étnico puede encontrarse en desventaja a nivel nacional. Las desigualdades podrían ocurrir en la educación, el aprovisionamiento de salud, vivienda, ingreso, empleo, desarrollo de infraestructuras y tenencia de activos, como tierras. La etnicidad podría convertirse en una poderosa herramienta en las manos de las élites y los políticos en las luchas por recursos y cargos públicos.⁴⁰

Las desigualdades étnicas no son sólo un problema en los países pobres. Los estudios sobre sociedades industriales avanzadas⁴¹ también registran altos niveles de desigualdad entre inmigrantes y grupos indígenas que involucran diversas dimensiones sociales y económicas. Existen también marcadas desigualdades entre grupos con una larga historia de residencia en algunos países ricos y multi-étnicos, como Estados Unidos.⁴²

El fracaso en la reducción de las desigualdades horizontales puede tener consecuencias políticas. La articulación de visiones extremas sobre las causas y las soluciones de las reivindicaciones de grupo pueden, y lo hacen, llevar a la violencia o la guerra civil, inhibiendo el crecimiento y haciendo más difícil la reducción de la pobreza. La proporción de conflictos identificados como étnicos, se incrementó de un 15 por ciento en 1953 a cerca del 60 por ciento en 2005.⁴³

Esta sección de conclusiones presenta algunas políticas directas e indirectas para corregir las desigualdades horizontales. Los enfoques directos a menudo referidos como acción afirmativa, involucran grupos específicos. Los enfoques indirectos están encaminados a lograr el mismo resultado a través de políticas universales.⁴⁴

⁴⁰ Bangura y Stavenhagen 2005.

⁴¹ Kogan 2007; Heath *et al.* 2008.

⁴² Wilson 1987; Danziger *et al.* 2005.

⁴³ Stewart y Brown 2007.

⁴⁴ Brown y Langer 2008.

La acción afirmativa se desarrolla mejor como parte de un marco más amplio

Las acciones afirmativas se han implementado en diversos tipos de países tan diversos como Namibia y Estados Unidos, en algunos casos para mayorías en desventaja (como en Malasia o en la Sudáfrica post-apartheid), pero más a menudo para minorías en desventaja (como en Brasil, India y Estados Unidos). Los críticos sostienen que la acción afirmativa impone fuertes costos a la economía, a través de lo que se perciben como distorsiones de mercado.⁴⁵ Sin embargo, es importante hacer notar que en muchos casos las políticas que generaron la necesidad de la acción afirmativa eran más distorsionantes y excluyentes que las políticas de acción afirmativa mismas; y la persistencia de las desigualdades étnicas podría afectar al bienestar de los grupos en desventaja y privar a la sociedad de la completa utilización de las capacidades de todos los ciudadanos.

Los efectos de las acciones afirmativas en el crecimiento económico varía considerablemente de país a país y para los distintos tipos de políticas. El enorme crecimiento de Malasia en las pasadas tres décadas sugiere que la acción afirmativa no opera en detrimento del crecimiento. Además, existe evidencia de que las ganancias en materia de eficiencia de Sudáfrica podrían haber resultado de esas políticas.⁴⁶

El caso de Brasil muestra que la mayoría de los estados pobres del norte con un alto porcentaje de minorías, se beneficiaron significativamente de los programas de asistencia social y que han registrado recientemente altas tasas de crecimiento. En Irlanda del Norte, la eliminación de las desigualdades entre los protestantes y los católicos en la educación superior, la vivienda, el empleo y el reclutamiento para la fuerza policial, contribuyeron a la disposición de la comunidad católica para apoyar el proceso de paz,⁴⁷ el cual sentó una base para el crecimiento económico.

Al mejorar las desigualdades horizontales, la acción afirmativa en algunos casos puede empeorar la desigualdad vertical intra-grupal (y en su conjunto). Esto depende de si el enfoque de las políticas es hacia el nivel más bajo o más alto de la curva de la distribución del ingreso. En India, el marginado grupo dalit ha recibido tanto acceso preferencial a las universidades como subsidios en pago de matrículas y vivienda. Si bien estas políticas mejoraron el estatus social y económico de los dalits, muchas reservas de grupo ni se reclaman porque el deficiente nivel de la educación primaria y secundaria impide a los estudiantes alcanzar incluso las mínimas exigencias más. En definitiva, una inadecuada educación primaria y un gran énfasis a la educación terciaria, benefició a las clases medias, exacerbando las desigualdades.⁴⁸

Sin embargo, en Malasia los jóvenes del grupo objetivo fueron enviados a residencias escolares bien equipadas y luego se les proporcionó acceso preferencial a la educación terciaria. Los beneficiarios que emergieron constituyen ahora las nuevas clases medias. Las políticas se dirigieron tanto a la propiedad del capital en el punto más alto de la distribución del ingreso (obligando a las empresas a distribuir sus ganancias entre los malayos en desventaja), como a la erradicación de la pobreza y las oportunidades educativas y de empleo en el extremo inferior. Como resultado, la distribución del ingreso intra-grupal mejoró, o al

⁴⁵ Badgett y Hartmann 1995; Sowell 2004.

⁴⁶ Acemoglu *et al.* 2007.

⁴⁷ Stewart 2001.

⁴⁸ Gomez 2009; Jayal 2006.

menos no empeoró inicialmente. Los enfoques posteriores, que se han centrado en el extremo superior de la curva de distribución, empeoraron la desigualdad intra-grupal. De manera análoga, las políticas en Sudáfrica han tenido su efecto principal en el extremo superior de la curva de la distribución, y la distribución intra-grupal empeoró.⁴⁹

Las acciones afirmativas funcionan mejor cuando se promueven en un marco más amplio que busca incorporar a todos los ciudadanos en el desarrollo nacional y el aprovisionamiento de bienestar. Es más fácil reducir las desigualdades si una economía está creciendo, la población en desventaja disfruta de acceso a las instituciones que formulan las políticas, y la política redistributiva es parte de una estrategia más amplia que busca transformar la economía y eliminar la pobreza independientemente del origen étnico, como en Malasia.

Las políticas redistributivas podrían ser controvertidas cuando las economías se encuentran en recesión, las políticas no tienen límites en el tiempo, y las desigualdades fundamentales, especialmente en la educación, se están expandiendo a pesar de la redistribución. Esto podría generar sentimientos de frustración por parte de aquellos que piensan que están mejor calificados que los miembros de un grupo que recibe atención especial.⁵⁰ Las políticas redistributivas que dependen de las opciones de los grupos mayoritarios podrían no ser sostenibles si la mayoría del público se vuelca contra ellas, como parece estar pasando en Estados Unidos.

Las acciones afirmativas funcionan mejor cuando son impulsadas en un marco más amplio que busca incorporar a todos los ciudadanos en el desarrollo nacional y el aprovisionamiento de bienestar

Los programas universales pueden no ser suficiente

Los programas universales que buscan reducir la pobreza independientemente de la etnicidad pueden ser considerados como políticas indirectas. Si tienen éxito, mejorarán la posición de los grupos en desventaja. La evidencia empírica⁵¹ sugiere que cuando grupos específicos sufren de diversas privaciones en el capital humano, físico y social, los programas universales por sí mismos pueden no ser capaces de alcanzarlos de forma efectiva puesto que las mejoras en una dimensión tendrán poco impacto en el conjunto del nivel de privación. Así, por ejemplo, un estudio⁵² señala resultados diferenciados en la educación entre grupos indígenas y no indígenas en Perú. Cuando los pueblos indígenas logran niveles educativos similares a los de grupos no indígenas, sus aportaciones a la educación son menores.

Algunos resultados diferenciados pueden explicarse en términos de la discriminación, sea en el lugar de trabajo o en la política de gobierno. En algunos casos, la rigurosa legislación antidiscriminación puede ser efectiva, puesto que dichas políticas no identifican específicamente a grupos en particular para la acción positiva, sino que previenen la acción negativa contra cualquier grupo. Dicha legislación antidiscriminación fue un punto de viraje de los intentos del Reino Unido/Unión Europea para enmendar las privaciones de los católicos en Irlanda del Norte desde los 80 en adelante. Estos esfuerzos se desarrollaron con

⁴⁹ Acemoglu *et al.* 2007; Seekings y Natrass 2005.

⁵⁰ Musthapa 2006; Bangura 2006.

⁵¹ Figueroa y Barrón 2005; Stewart y Langer 2008.

⁵² Figueroa y Barrón 2005.

gran éxito, y los diferenciales de desempleo entre grupos católicos y no católicos declinaron notablemente durante la década conducente al Acuerdo de Viernes Santo en 1998.⁵³

Otro enfoque indirecto para reducir las desigualdades horizontales en países donde los grupos étnicos se encuentran concentrados regionalmente, es impulsar una estrategia de desarrollo regional equilibrado, en lugar de dirigirse a grupos específicos directamente. Estrategias indirectas de este tipo fueron adoptadas en Ghana en el contexto del desembolso de fondos de la iniciativa para los PPME. De manera análoga en Indonesia, bajo Suharto se desarrolló una estrategia de desarrollo regional. Sin embargo, la experiencia de Indonesia con el desarrollo regional ha sido presumiblemente menos exitosa en la reducción de las tensiones étnicas. Las estrategias de desarrollo regional pueden haber reducido las disparidades entre provincias, pero también hay evidencia de que pueden haber exacerbado las desigualdades étnicas en el interior de las provincias, particularmente en áreas rurales donde los principales beneficiarios del desarrollo ha sido frecuentemente la población migrante javanesa.

La inclusión política y cultural es clave en las acciones para los grupos en desventaja

Corregir las desigualdades regionales requiere sensibilidad respecto a las diferencias y es, en definitiva, política. Sin la inclusión política, hay pocas posibilidades de desarrollar medidas de corrección efectivas para los grupos en desventaja. Las desigualdades sociales y económicas también están a menudo entrelazadas con la exclusión cultural. Esto es particularmente importante en relación con la identidad cultural del Estado –sea que incluye la exclusión o la subordinación de prácticas asociadas con ciertos grupos culturales, o refleja una inclusión cultural que da un mismo valor y visibilidad a las prácticas de todos los grupos. De manera alternativa, el Estado puede aspirar a un estatus no cultural o de republicanismo cívico. Sin embargo, esto puede llegar a ser asimilacionista con las culturas dominantes disfrutando de supremacía sobre otras culturas. La rectificación de las desigualdades con estatus cultural es a menudo un asunto de reconocimiento más que de redistribución. Las tres principales áreas de políticas de estatus cultural se relacionan con las prácticas y la observancia religiosa, la lengua y el reconocimiento de la lengua, y el reconocimiento de prácticas etno-culturales.

Hay dos marcos que compiten y que pueden emplearse para administrar la diversidad y asegurar la inclusión política al nivel central del gobierno: (i) reformas que buscan promover a amplias mayorías al alentar la participación en comicios, la integración étnica y la moderación, a la vez que también se apoyan políticas contrarias;⁵⁴ y (ii) acuerdos de concesiones o para compartir el poder que acomoden las divisiones étnicas.⁵⁵

El primer tipo de reforma (mayoritaria) promueve la pluralidad dentro de los sistemas de partidos al alentar a los actores políticos a buscar votos fuera de sus fortalezas étnicas si quieren ganar la segunda, tercera o posteriores preferencias de los votantes en el sistema de voto preferencial en que se basa este marco. El segundo tipo de reforma –concesiones o acuerdos para compartir el poder– acepta partidos de base étnica como algo dado y busca promover la pluralidad no entre las partes contendientes, sino en el nivel gubernamental mismo. Se basa en el sistema de votación de representación proporcional, que podría alentar a todos los segmentos clave en una sociedad a definirse claramente, de manera que los grupos

⁵³ Todd 2007.

⁵⁴ Horowitz 1985.

⁵⁵ Liphart 1977.

que se sientan alienados desde el proceso político puedan formar sus propios partidos para ganar representación en el parlamento, el gobierno y la administración.

La evidencia en las sociedades multi-étnicas sugiere que las políticas mayoritarias y los acuerdos para compartir el poder no siempre empujan en direcciones opuestas.⁵⁶ La mayoría de los países étnicamente segmentados, al igual que sus contrapartes más homogéneas, tienen instituciones mayoritarias. Pero los problemas étnicos han forzado a algunos de ellos a incorporar elementos para compartir el poder. Los acuerdos convencionales para compartir el poder pueden no ser relevantes en ambientes étnicos donde un grupo disfruta de una abrumadora mayoría numérica, o en sociedades altamente fragmentadas que carecen de grupo dominante y donde los gobiernos están obligados a ser étnicamente inclusivos bajo condiciones democráticas. Por otra parte, a menudo son inevitables en sociedades donde sólo existen dos o tres grupos, o donde dos o tres de los grupos dominantes coexisten con grupos más pequeños en un ambiente multi-étnico, así como en escenarios multi-polares con fuertes conglomerados étnicos o regionales.⁵⁷ Incluso en casos de polarización étnica, las partes podrían ser todavía multi-étnicas, como en Suiza⁵⁸, más que étnicas, como en Bélgica.⁵⁹

El diseño de instituciones que sean sensibles pero que no queden atrapadas por rupturas étnicas es un desafío para la formulación de decisiones en sociedades plurales. Es siempre importante tener en mente que la etnicidad es la única forma de identificación y que las identidades étnicas pueden ser fluidas. Los países deberían evitar reformas que hacen difícil que los individuos expresen otras identidades. Por lo tanto, las reformas institucionales deberían basarse en principios de ciudadanía universal donde los individuos sean libres de establecerse y tener empleo en cualquier lugar del territorio nacional, y donde una gama de derechos de ciudadanía se aplique a todo el mundo. Deberían desarrollarse esfuerzos para promover instituciones que puedan disminuir las divisiones étnicas y defiendan intereses nacionales, en oposición a los étnicos más reducidos. Dichas instituciones incluyen sindicatos, asociaciones profesionales y otras organizaciones civiles. Estas iniciativas son importantes para asegurar que los políticos étnicos no consiguen reformas de gobernabilidad que sirvan para manipular las diferencias étnicas y que ellos sean sensibles a la meta más amplia de erigir un Estado plural que pueda promover el desarrollo y garantizar servicios a todos los ciudadanos sin discriminación.

⁵⁶ Bangura 2006.

⁵⁷ Bangura 2006.

⁵⁸ Linder y Steffen 2006.

⁵⁹ Deschouwer 2006.