

Reducción de la pobreza en la nueva Asia y Pacífico

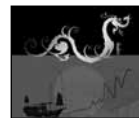
Desafíos clave del crecimiento incluyente para el Banco Asiático de Desarrollo

Michael Walton*

El presente trabajo resume el debate estratégico en el Foro sobre crecimiento incluyente y reducción de la pobreza en la nueva Asia y Pacífico, celebrado los días 8 y 9 de octubre de 2007, como se puso de relieve en el discurso principal del autor de este artículo, Michael Walton. En él se mantiene que el crecimiento tiene que ser incluyente para ser sostenible y aceptado por la población. La región de Asia y el Pacífico, con sus crecientes desigualdades, ha perdido algo el rumbo del crecimiento incluyente de su pasado. Esto ofrece nuevas oportunidades para que el Banco Asiático de Desarrollo vincule conocimiento y financiación en áreas en las que tanto los gobiernos como los mercados fracasan.

Palabras clave: pobreza, internacionalización de la economía, crecimiento sostenido, desarrollo regional, Banco Asiático de Desarrollo.

Clasificación JEL: F02, I30, O10.



MONOGRÁFICO

1. Introducción

La fase actual de crecimiento en Asia es el periodo más destacado de crecimiento rápido y sostenible de la historia. Cada una de las décadas pasadas ha

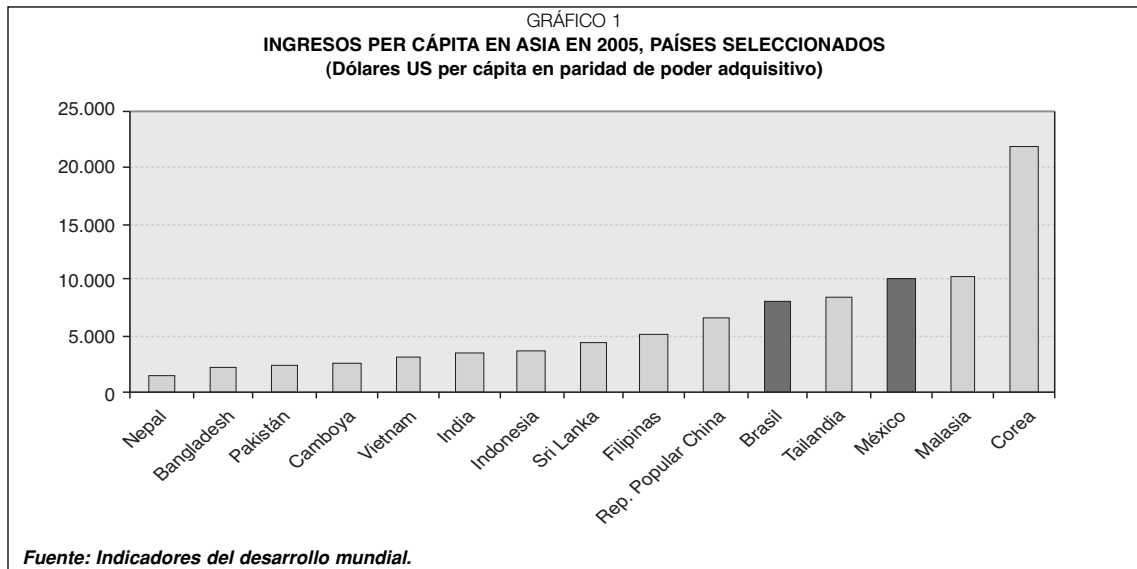
afectado a más habitantes de la región (y del mundo). El presente trabajo trata de la naturaleza de dicho crecimiento, de sus vínculos con la pobreza y la equidad, y de lo que esto implica para la estrategia del Banco Asiático de Desarrollo (BASD) (1).

Comencemos con dos cuestiones acerca de este impresionante crecimiento.

* Centro de investigación sobre políticas de Delhi (India) y la escuela de gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las de su autor y no reflejan necesariamente las opiniones y políticas del Banco Asiático de Desarrollo (BASD), de su junta de gobernadores ni de los gobiernos a los que representan. Michael Walton, presentó este trabajo como discurso principal durante el foro sobre «Crecimiento incluyente y reducción de la pobreza en la nueva Asia y Pacífico» celebrado los días 8 y 9 de octubre de 2007 en el BASD, en Manila.

(1) El trabajo pretende sacar temas relevantes para las políticas de la amplia documentación académica sobre las cuestiones tratadas. Recurre en concreto a importantes síntesis recientes de los bancos de desarrollo multilaterales: véanse en especial BASD (2007b), Banco Mundial (2005) y Gill y Kharas (2007).



MONOGRÁFICO

Primera, la pauta de crecimiento importa. El título del congreso para el que se escribió este trabajo es «*Crecimiento incluyente y reducción de la pobreza en la nueva Asia*». Aquí hay una aparente ambigüedad. Sí, la reducción de la pobreza económica absoluta ha sido tan inaudita como la tasa de crecimiento. Actualmente está haciendo importantes incursiones en la India y en los grandes países del Asia oriental. Con las tendencias actuales, la pobreza económica absoluta grave preocupará sobre todo a pequeñas bolsas de la población asiática en 2020. También se habrán cumplido muchos de los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio que se trazaron principalmente para países pobres. ¿Significa eso que la región podrá pronto declarar la victoria y centrarse únicamente en el crecimiento global? ¿Los mercados y los gobiernos harán que se produzca automáticamente el desarrollo social y siga disminuyendo la pobreza? De hecho, se trata de lo contrario: en la región hay una creciente y extendida preocupación social acerca de la naturaleza y la pauta de crecimiento respecto a la distribución de los ingresos y los indicadores sociales, la inseguridad y las condiciones medioambientales.

Segunda, los episodios de crecimiento más rápidos no se mantienen durante varias décadas. Es cierto que unos pocos países de Asia han logrado pasar a tener ingresos medianos altos o ingresos altos (República de Corea, Malasia y Tailandia, y, por supuesto, Japón). Pero la mayoría, incluida la mayor parte de la población de Asia, sigue teniendo ingresos bajos o ingresos medianos bajos. La República Popular China (RPC) tiene un producto interior bruto (PIB) per cápita de unos 6.600 USD en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA), y la India, menos de 3.500 USD (y ambas mucho menos en dólares corrientes). Brasil y México tuvieron periodos de crecimiento milagroso antes de que la cosa se detuviera repentinamente con la crisis de la deuda de los años ochenta. Brasil tiene en la actualidad aproximadamente los mismos ingresos que Tailandia, y México, aproximadamente los mismos que Malasia (Gráfico 1). ¿Qué hace falta para mantener el proceso de crecimiento y desarrollo rápidos?

La primera parte de este trabajo se centra en el proceso de crecimiento y sus interacciones con distintas dimensiones de desigualdad y bienestar. Sugiere que un concepto más amplio del desarrollo re-

presenta fielmente las preocupaciones sociales en Asia. «Crecimiento incluyente» no es una mala expresión para reflejar esto, aunque es necesario especificar detalladamente lo que significa. En concreto, reconocer que está más de acuerdo con las preocupaciones y aspiraciones de las sociedades asiáticas no tiene por qué minar la prioridad otorgada a la pobreza grave y absoluta. También mantiene que existen relaciones entre ambas cuestiones: la búsqueda del «crecimiento incluyente» no sólo es intrínsecamente deseable sino que, en muchas áreas, también constituye un requisito necesario para un proceso de crecimiento sostenible. No se trata sólo de añadir inclusión al crecimiento, sino de lograr inclusión para el crecimiento.

La segunda parte del trabajo se vuelve hacia el papel del Banco Asiático del Desarrollo (BASD) en la siguiente fase del desarrollo de Asia, digamos, hasta 2020. Aquí, la cuestión clave es cómo puede el BASD causar un impacto positivo en los procesos de desarrollo en Asia, dados el amplio concepto de desarrollo y el elevado y creciente acceso a financiación privada en la región. El mensaje principal es que el BASD debería centrarse en áreas en la que tanto los mercados como los gobiernos están fracasando y en las que tiene, o puede desarrollar, la capacidad para contribuir. La contribución puede realizarse mediante apoyo, conocimiento o ayudando a determinar las interacciones estratégicas que se encuentran detrás del diseño de políticas y de las instituciones económicas. La vinculación del conocimiento con la financiación suele ser importante para su eficacia.

En los países más pobres, esto implicará, con frecuencia, un apoyo continuado a los gobiernos centrales proporcionando infraestructuras y servicios sociales gubernamentales. No obstante, en los países

con mercados emergentes (incluidos la República Popular China, la India y Vietnam), esto implicará cada vez más una mezcla de servicios financieros y relacionados con el conocimiento que se enfrenten a los retos más complejos de la inclusión de regiones o colectivos que presentan retraso en términos de desarrollo social y económico, el desarrollo de mecanismos globales para gestionar la seguridad, la inclusión financiera y la gestión de las preocupaciones ecológicas.

Para todos los países, hay fundamentos para aumentar la participación en proyectos regionales o multinacionales, pero también para reducir la participación en los pilares tradicionales del compromiso del BASD: infraestructuras a gran escala con gobiernos nacionales y (para el sector privado) inversiones en el sector financiero y empresarial a gran escala.

Aunque existen fuertes paralelismos con el diagnóstico general del informe del Grupo de Personas Eminentes (GPE) (BASD, 2007a), también hay diferencias significativas en las consecuencias operativas, que se discuten a continuación.

2. Desigualdades, pobreza y proceso de crecimiento

Se ha escrito mucho sobre el crecimiento de Asia. (Véanse BASD, 2007c, para una actualización reciente; y Gill y Kharas, 2007, para una interpretación a más largo plazo.) Yo me centro en cómo interactúa una variedad de desigualdades con el proceso de crecimiento.

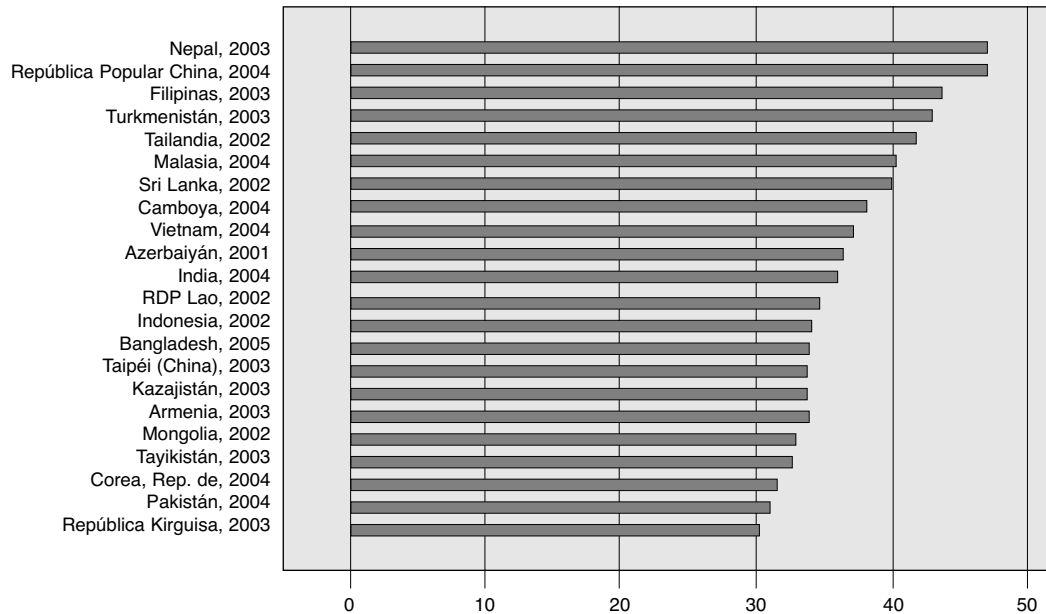
2.1. ¿Qué está ocurriendo con la distribución en Asia?

Tradicionalmente se ha considerado que Asia era una región con escasa desi-



MONOGRÁFICO

GRÁFICO 2
DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS EN ASIA
(Coeficientes de Gini de gastos per cápita o desigualdad de ingresos)



Notas: se utilizan las distribuciones de ingresos por familia para Corea (únicamente sueldos urbanos y hogares con salarios) y Taipéi.
Fuente: Banco Asiático de Desarrollo. 2007.



MONOGRÁFICO

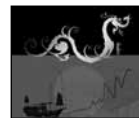
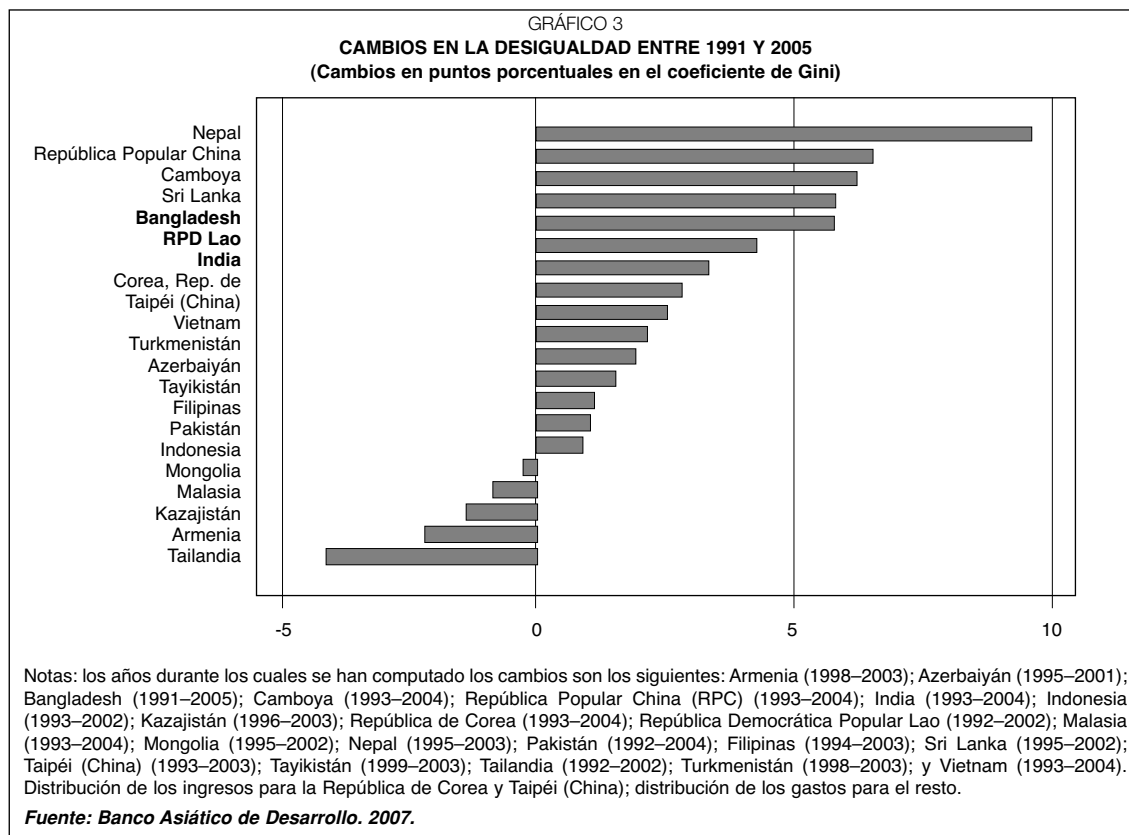
gualdad: Asia oriental solía calificarse de ejemplo de «crecimiento con equidad» y, antes del despegue de los años 80 en la India, se consideraba que el Asia meridional estaba experimentando un modesto crecimiento con bajos niveles de desigualdad (2). Ambas regiones contrastaban con la «elevada desigualdad con crisis y lento crecimiento» de América Latina. De hecho, en términos de diferencias de ingresos, los países asiáticos oscilan entre moderadamente desiguales y bastante desiguales en comparación con los niveles internacionales (Gráfico 2).

Países como Malasia, Filipinas y Tailandia han tenido durante algún tiempo niveles de desigualdad comparables con los de muchos países latinoamericanos. La República Popular China ha experimentado un aumento de la desigualdad que es incluso mayor. El coeficiente de

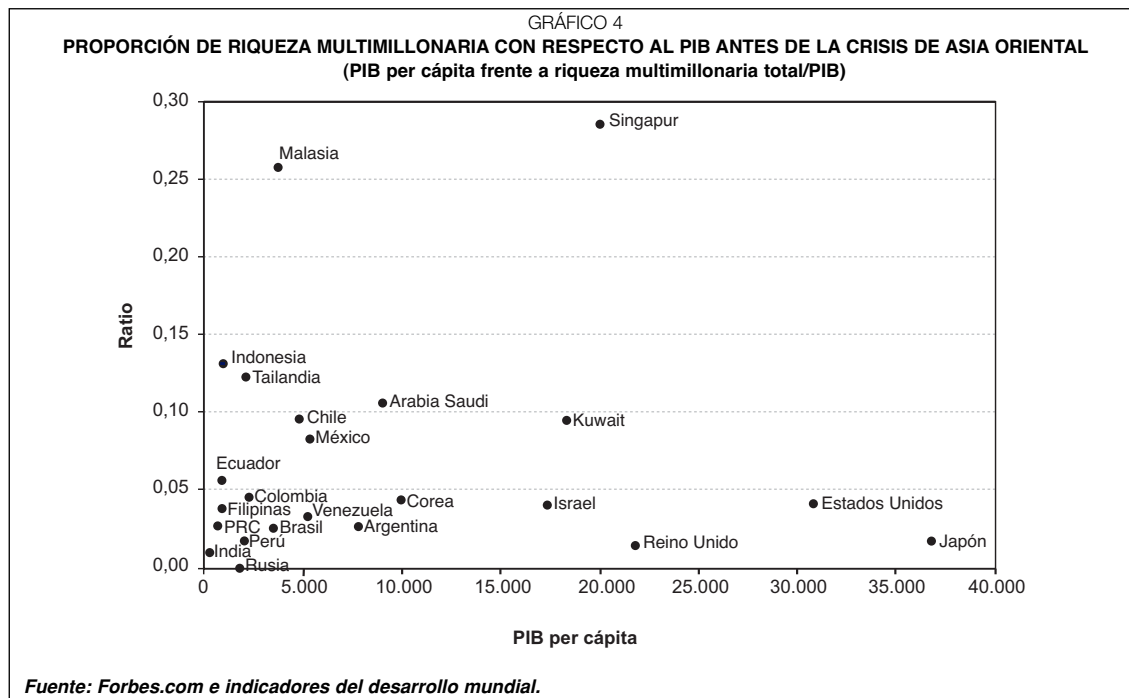
Gini de México para los gastos per cápita, por ejemplo, es ahora de 46, cercano al nivel de desigualdad de la República Popular China. Este sigue estando por debajo de los niveles de desigualdad de Brasil o Sudáfrica, pero apenas es igualitario según este patrón. Además, la tendencia dominante es la del aumento de la desigualdad en las diferencias de ingresos, sobre todo en los países con menor desigualdad (Gráfico 3). Se trata de cambios que no son insignificantes, sobre todo porque esta medida de la desigualdad de los ingresos tiende a moverse lentamente.

Las encuestas por hogares en las que están basadas las cifras anteriores captan bien la mayor parte de la distribución, pero no atrapan en su red a los ricos. Es interesante observar que en muchos de los países de Asia oriental existían importantes fortunas multimillonarias antes de la crisis de dicha región: como puede verse en el Gráfico 4, el porcentaje de patrimonio mul-

(2) Véase un análisis dominante desde esta perspectiva en Banco Mundial (1993).



MONOGRÁFICO



timillonario con respecto al PIB era mucho mayor en Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia que en los países latinoamericana-

nos, Estados Unidos (EEUU) o Japón. Incluso en la República de Corea, esta proporción era mayor en 1996 que en EEUU.

Estos porcentajes disminuyeron significativamente con la crisis en Indonesia y Tailandia, pero más recientemente, la proporción del patrimonio con respecto al PIB de multimillonarios indios se ha disparado hasta más del 15 por 100 del PIB.

Más allá de la distribución interpersonal de los ingresos y la riqueza, en Asia destaca una variedad de desigualdades adicionales. En algunos países, sobre todo en el Asia meridional, las diferencias en la situación sanitaria y educativa son muy elevadas en comparación con los niveles internacionales y guardan correlación con las medidas de los bienes familiares.

En muchos países de Asia, las diferencias entre los sexos siguen siendo grandes, y mayores que en Latinoamérica. Esto queda gráficamente ilustrado con la escasa proporción de niñas con respecto a niños en partes de la India (incluidos los

estados relativamente más acomodados del Punjab y Haryana), la República Popular China y la República de Corea (Gráfico 5).

Las diferencias espaciales también son elevadas en muchas dimensiones del bienestar. Siempre ha habido diferencias sustanciales entre las zonas rurales y urbanas, en términos de ingresos, condiciones sociales y acceso a servicios. La emigración ha sido una importante fuente de reducción de la pobreza, pero también ha supuesto nuevos retos en las ciudades, con pésimas condiciones de vida para los habitantes más pobres de las ciudades (en áreas metropolitanas e, incluso más, en pequeñas y medianas ciudades), y duras presiones sobre la provisión de servicios.

También son motivo de preocupación la persistencia y, con frecuencia, la creciente importancia de las diferencias espaciales entre las regiones. Casi todos los países principales tienen regiones importantes que crecen más lentamente y, con frecuencia, desde una base más pobre (por ejemplo, Bihar, Orissa y Uttar Pradesh en la India; algunas provincias interiores de la República Popular China; y el este de Indonesia). Mientras que la emigración está conduciendo a alguna mejora de estas diferencias, siguen siendo tercamente persistentes.

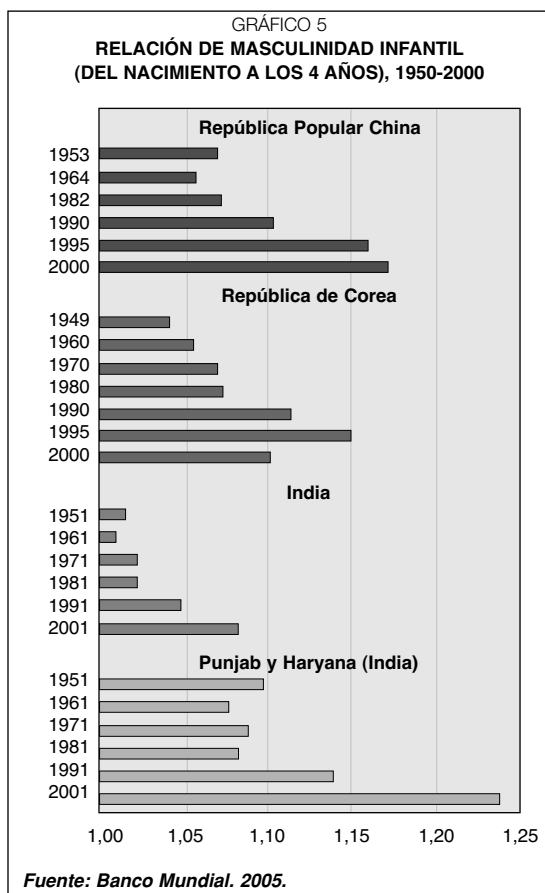
En último lugar me gustaría destacar la notabilidad de las diferencias grupales en muchos países, particularmente las castas intocables de la India y Nepal, y las minorías étnicas (*tribus* en la India) en muchos países de la región.

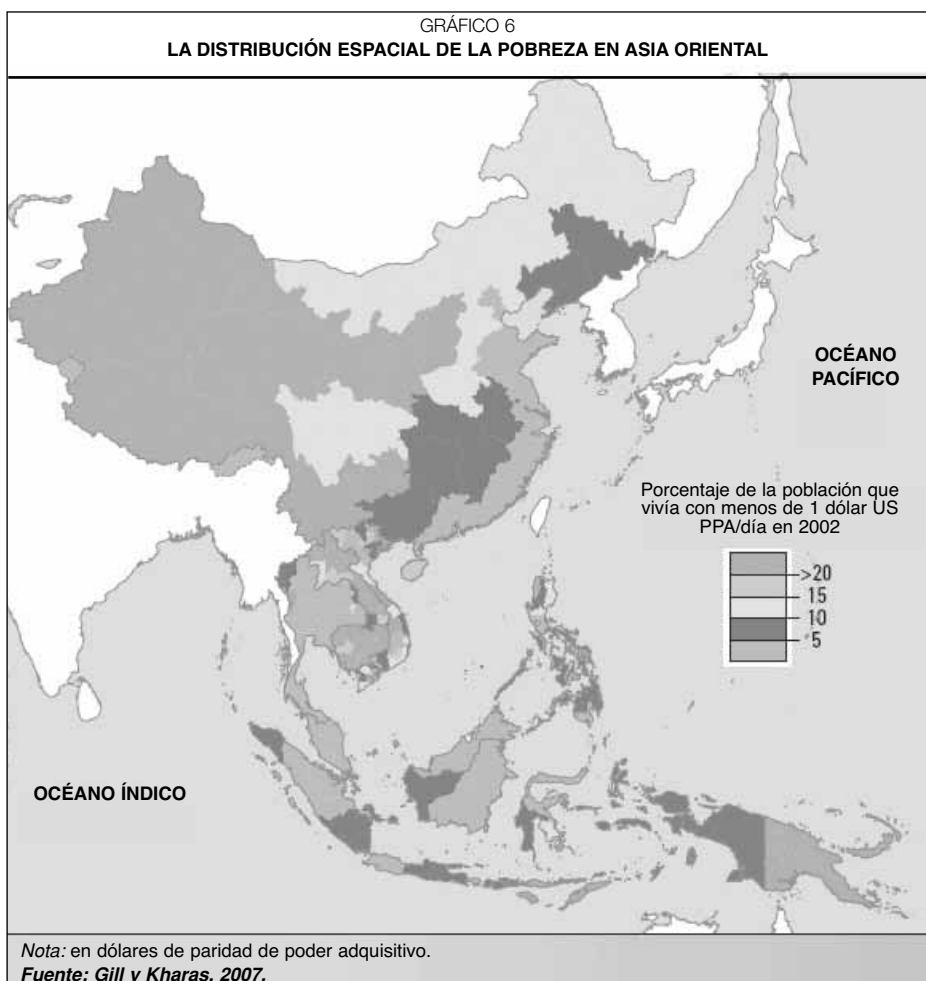
2.2. La cambiante estructura de la pobreza

La combinación de crecimiento y desigualdad está cambiando la estructura de la pobreza. Destaco dos aspectos:



MONOGRÁFICO





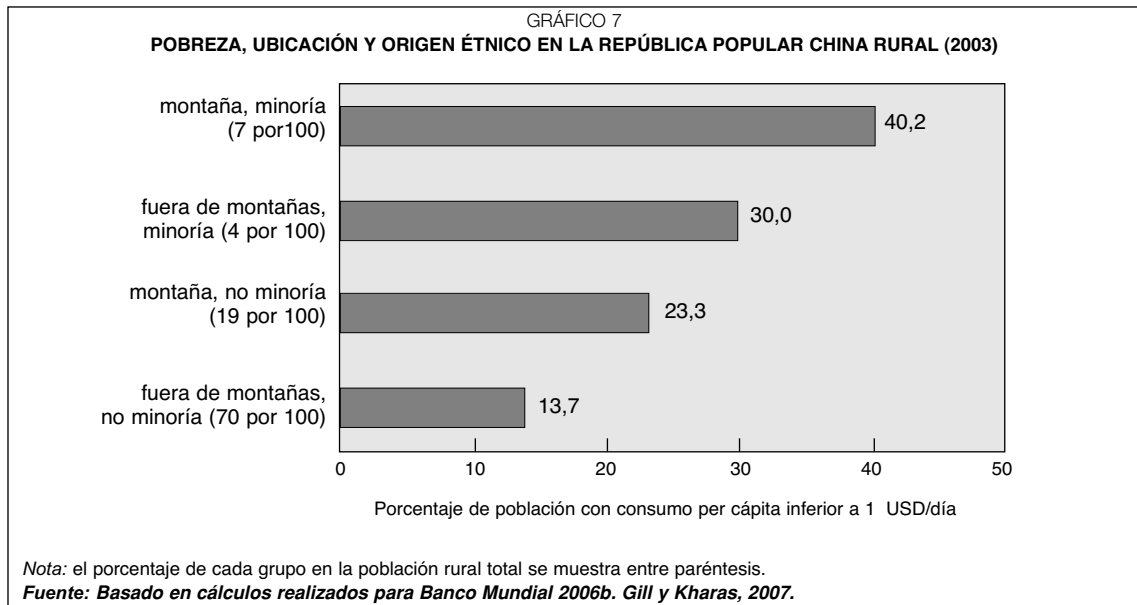
MONOGRÁFICO

En primer lugar, la pobreza extrema se está concentrando cada vez más en zonas geográficas concretas de la región. Un corolario directo de las desigualdades espaciales y grupales mencionadas es la concentración espacial de la pobreza. Esto queda ilustrado en la Gráfico 6 para Asia oriental, que utiliza el patrón de 1 dólar US PPA al día, y que también muestra cómo algunas de las zonas de elevada incidencia se encuentran en zonas geográficas que cruzan fronteras nacionales.

También constituyen una notoria característica de la India los grandes diferenciales de la incidencia de la pobreza: la proporción de personas varía de menos del 10 por 100 de la población en Himachal Pradesh y el Punjab, a más del 40 por 100 en Bihar y Orissa (Debroy y Bhandari, 2007).

Las diferencias grupales en el bienestar general provocan un aumento de la incidencia de la pobreza entre grupos étnicos minoritarios y, en la India, las castas intocables. Estas se encuentran a veces en zonas geográficas con escasos niveles de desarrollo económico: como muestra el Gráfico 7, tanto la condición de minoría como la residencia en las montañas contribuyen a aumentar la incidencia de la pobreza en la República Popular China. Podemos encontrar una asociación similar entre ubicación y condición étnica para los grupos tribales (*adivasi*) en la India. La condición de casta intocable, en comparación, está más dispersa en las regiones de la India.

Las concentraciones espaciales de la pobreza están vinculadas con frecuencia



MONOGRÁFICO

con la fragilidad medioambiental. Esto llama más la atención en las zonas semiáridas y propensas a las inundaciones características de muchas partes de la región. La vulnerabilidad a las perturbaciones económicas relacionadas con la meteorología puede ser grave y, algunas veces, desastrosa en estas zonas. Es probable que los efectos del cambio climático empeoren la pobreza medioambiental, con pérdidas particularmente intensas en la capacidad de retención de agua congelada en el Himalaya, lo que podría amenazar de forma espectacular los medios de subsistencia de grandes partes de Bangladesh, el norte de la India y Pakistán (BASeD, 2007d).

El segundo cambio se refiere a qué se considera pobreza. A medida que los niveles de vida aumentan con el crecimiento, también cambia el significado de pobreza. Los niveles medios de ingresos por persona que aparecen en el Gráfico 1 implican que en gran parte de la región (excepto en la República de Corea), la mayoría de la población se consideraría pobre, en términos de ingresos, en comparación con los niveles de los países desarrollados. En un mundo cada vez más globali-

zado, contar con las habilidades, el acceso a las infraestructuras y las comunicaciones para participar de forma eficaz en los mercados mundiales es un requisito para evitar la pobreza desde el punto de vista de las aspiraciones de las sociedades en crecimiento. Este será el patrón utilizado con más frecuencia a medida que los países asiáticos pasan a tener ingresos medianos y se integran más en las interacciones económicas y culturales mundiales. Además, las cuestiones de inseguridad son dominantes (a medida que aumenta la dependencia de los mercados mundiales), lo que supone el aumento de los riesgos y de las compensaciones. Esto se aplica doblemente a la integración de las sociedades con menores ingresos, puesto que importantes partes de la población siguen dependiendo del estado del tiempo.

2.3. ¿Cómo interactúan actualmente las desigualdades y el crecimiento, y cómo lo harán en el futuro?

Pasemos ahora a las interacciones entre el proceso de crecimiento y las desi-

gualdades: en materia de riqueza, ingresos, capital humano, seguridad, condición y poder.

Aunque Asia nunca ha sido tan igualitaria como algunas veces se la ha calificado, parte de la historia de «crecimiento con equidad» sí se aplicaba a la pauta de expansión, sobre todo en Asia oriental y sudoriental (incluida la República Popular China en los años ochenta). Los grupos pobres y medianos tuvieron una amplia participación en el proceso de crecimiento. Sin embargo, esto no era ni mucho menos producto de una simple filtración del crecimiento; más bien reflejaba características clave del proceso de crecimiento que contaban con el apoyo eficaz del diseño institucional y de políticas. Destaco cuatro:

- Rápido crecimiento de la productividad rural provocado por el cambio tecnológico; provisión de aportaciones; intensificación de la infraestructura rural relacionada con una propiedad de la tierra «razonablemente» igualitaria que mantenía el crecimiento en la productividad agrícola y en actividades no agrarias con mayor rendimiento.

- Mejoras generales en la educación, que implicaban construir la pirámide educativa desde abajo, con un acceso prácticamente universal a la educación básica como base para una posterior ampliación de la educación secundaria general. En la mayoría de los países, esto se mantuvo por delante de la creciente demanda de cualificaciones, característica común del proceso de crecimiento.

- Inserción en la economía internacional de formas que actuaban a grandes rasgos por líneas de ventaja comparativa en cuanto a mano de obra no cualificada y semicualificada en fabricación (donde «no cualificada» implicaba típicamente «al menos educación primaria»). Esto se producía porque los países básicamente estaban introduciéndose en el comercio

internacional por la parte más baja de la jerarquía salarial internacional imperante, y haciéndolo de forma consecutiva, en forma de V, por toda la región. Los países que se encontraban más arriba en la jerarquía iban actualizando sus pautas de producción a un ritmo constante a medida que las cualificaciones y los salarios aumentaban y se intensificaba el capital.

- Un grado de dualismo relativamente moderado en los mercados de productos y mano de obra que mantenía la expansión constante en el sector formal, y la ausencia de grandes discontinuidades en las condiciones de empleo entre los sectores formal e informal.

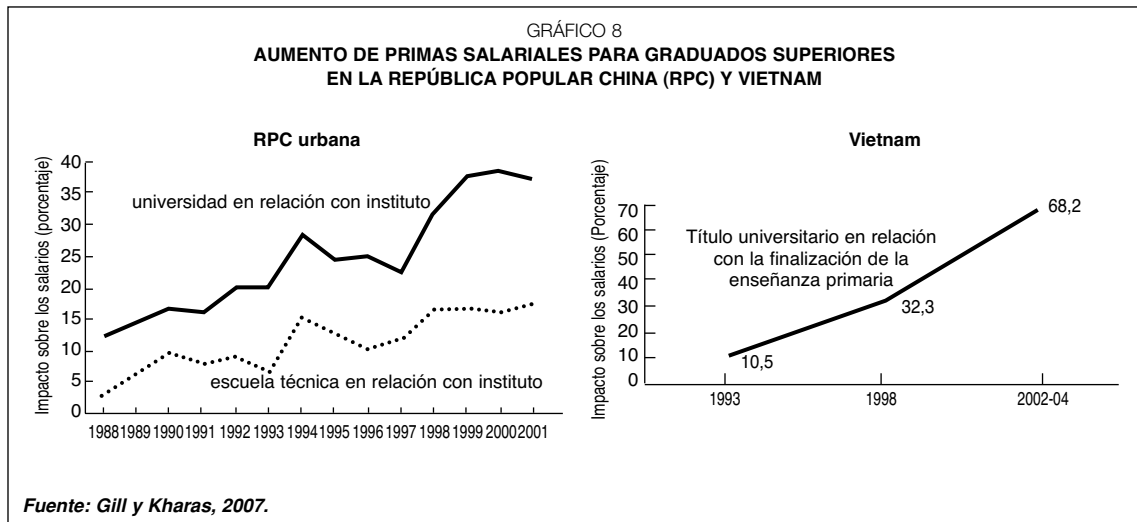
De forma crucial, estas pautas económicas fueron mantenidas por procesos políticos que fomentaban una inclusión general. Esto quedó especialmente de manifiesto en dos características de las sociedades en este periodo:

1. La necesidad política de incluir grupos de masas. Mientras que muchos regímenes fueron autoritarios durante amplios periodos, tenían una fuerte necesidad política de proporcionar progreso económico y social al campesinado, debido a la estructura de propiedad de la tierra rural y a las amenazas de revolución rural. Con el tiempo, esto fue pasando gradualmente a una necesidad de cumplir con la mano de obra urbana.

2. Gestión de intereses especiales. Desde luego se crearon concentraciones de riqueza, con estrechos vínculos con el comportamiento del estado. Como puede observarse en el Gráfico 4, Asia oriental tiene muchos multimillonarios, muchos de los cuales están relacionados con pirámides empresariales de control familiar. La adquisición y creación de rentas ha sido pertinente para esto, y, retrospectivamente se consideró que el «capitalismo de amiguete» había sido uno de los factores que se encontraban detrás de la crisis financiera de



MONOGRÁFICO



Asia oriental de 1997/98. Pero, durante periodos prolongados, la predominante conquista del diseño de políticas fue controlada por ejecutivos fuertes y las necesidades de los resultados de exportación.

¿Cómo se concilia las más reciente historia de crecientes desigualdades anteriormente esbozada con esta experiencia anterior? La pauta actual refleja diferencias tanto en la estructura como en los procesos económicos. Puedo relacionarlos con las distintas características del periodo anterior que acabo de resumir.

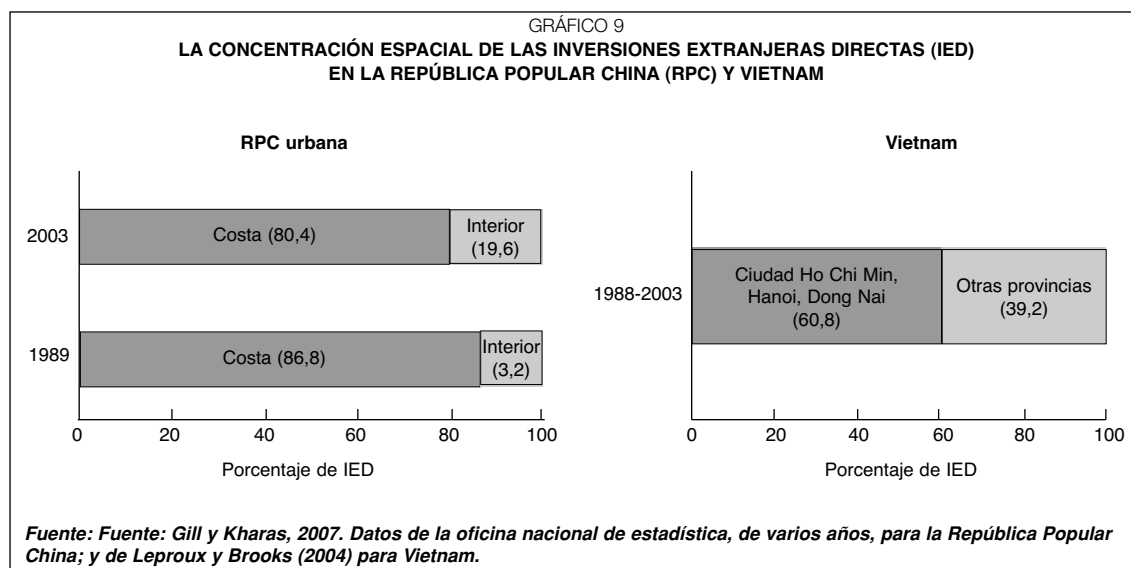
En algunos países el crecimiento de la productividad ha sido escaso. El sector de la agricultura se considera un lastre para la dinámica de crecimiento actual de la India. La agricultura y el empleo rural no agrario (sectores de mano de obra muy intensiva en relación con otros sectores) contribuyen débilmente a la demanda de mano de obra (incluida la demanda implícita en actividades por cuenta propia). Las razones de este lento crecimiento son complejas, pero al menos parte de la historia radica en distorsiones ineficaces y subsidios mal diseñados.

La expansión de la educación ha rezañado la creciente demanda de cualificaciones. Este es, sobre todo y de nuevo, el caso de la India, que creó históricamente un

sistema educativo altamente sesgado, con escasa matrícula y calidad para la enseñanza primaria y secundaria, combinado con un apoyo relativamente elevado en la educación superior, incluidos unos pocos refugios de excelencia (particularmente los institutos tecnológicos de la India). Pero el aumento de las primas para los trabajadores cualificados, sobre todo con estudios superiores, no es sólo una característica de la India, sino que también se aplica a otros países de la región. (Véanse el Gráfico 8 para la República Popular China y Vietnam; y BAsD, 2007b, tanto para la India como para Filipinas).

Estas presiones de la demanda sobre las cualificaciones (sobre todo en la parte superior de la distribución) concuerdan con trabajos sobre Latinoamérica que hallaron un aumento de las primas por cualificaciones tras la apertura al comercio y a las inversiones extranjeras directas en los años ochenta y noventa. Un meticuloso trabajo empírico sobre los países latinoamericanos lo ha atribuido a «cambios tecnológicos que favorecen las cualificaciones» provocados por la apertura (3). Esto

(3) Véase en Sánchez-Páramo y Schady (2002) un análisis empírico de varios países latinoamericano; para otras fuentes, véase de Ferranti *et al.* (2003).



está relacionado con motores contemporáneos del dinamismo económico en la región de Asia. Como se trata en Gill y Kharas (2007), los principales motores del crecimiento económico a largo plazo se encuentran en los procesos de innovación y explotación de los rendimientos crecientes de escala dentro de las industrias y entre ellas. Estos procesos implican intrínsecamente rentas diferenciales (particularmente para aquellos que innovan), generalmente implican recompensas más elevadas para las cualificaciones, y suelen implicar procesos dependientes de la trayectoria cosechando los frutos de la aglomeración en las ciudades, y el establecimiento de capacidades industriales, conexiones logísticas, cadenas de suministro intraindustrial y redes de servicio que se derivan de la inversión en líneas de fabricación y comerciales. La intensiva integración de Asia oriental ha sido un importante motor de estos procesos. Es posible que el asombroso éxito de la India en algunas industrias de servicios (principalmente en la de la informática) pueda haber reflejado inicialmente la tradicional ventaja comparativa en su abundancia de ingenieros altamente cualificados a bajo coste, pero actualmente sigue un rumbo

que depende de la trayectoria. Una manifestación de estas pautas es la concentración espacial y la creciente importancia de las ciudades. En la India, Bangalore fue la primera ciudad que consiguió prominencia en la informática (si bien con algunos competidores en la actualidad) y Chennai tiene una próspera concentración en el sector del automóvil. Como ilustra el Gráfico 9, la inversión extranjera directa está muy concentrada en la costa de la República Popular China y sólo tres ciudades vietnamitas en estos dos países.

Una última área de diferencia de etapas anteriores se encuentra en el mercado laboral. En la República Popular China y Vietnam, es probable que la liberalización del mercado laboral haya contribuido a aumentar los diferenciales a medida que el sector privado crecía para dominar el empleo. En la India, las constantes y costosas restricciones al mercado laboral constituyen una fuente de prejuicios contra una producción industrial con mano de obra más intensiva.

Estas diferencias indican que existen razones estructurales para el aumento de las presiones sobre la desigualdad, y que estas no serán un fenómeno pasajero. Al mismo tiempo, existen crecientes presio-



MONOGRÁFICO

nes sociales para que aumente la seguridad económica a medida que las sociedades se urbanizan, la transición demográfica continúa y aumenta la importancia de nuevas formas de vulnerabilidad.

El contexto político para la etapa actual del crecimiento también es distinto. La mayor parte de los países se enfrenta a una combinación de fuerzas económicas para aumentar la desigualdad y presiones políticas para aumentar la inclusión. En la República Popular China, existe una preocupación explícita por el aumento de las desigualdades y un compromiso político para tomar medidas para reducirlas. En la India, durante mucho tiempo ha habido un contraste entre una profunda exclusión social de los colectivos desfavorecidos (sobre todo las tribus y castas intocables) y una variedad de políticas que intentaban favorecer a estos grupos y alcanzar de forma más general a los pobres rurales. La movilización política por castas ha sido cada vez más notable en los últimos quince años, con efectos variados: algunas veces positivos, algunas veces asociados con estructuras de favoritismo. En Indonesia, la consolidación del privilegio económico y sus vínculos con la corrupción fue una importante fuente de las presiones que condujeron a la transición a la democracia, que todavía se encuentra comenzando un proceso de consolidación. En muchos de los países más pobres, las desigualdades se asocian con conflictos latentes o reales. Por ejemplo, Camboya, Nepal, Pakistán y Sri Lanka tienen dificultades para desarrollar políticas eficaces, con frecuencia en el contexto de importantes conflictos sociales.

Para el futuro, todo esto sugiere que es probable que continúen los procesos económicos que provocan el aumento de la desigualdad junto a las crecientes demandas políticas para que se tomen medidas gubernamentales para aumentar la inclu-

sión y la seguridad. Los rendimientos crecientes, los efectos de la aglomeración, la importancia de las rentas diferenciales y las crecientes demandas de cualificaciones seguirán destacando. Donde interactúen con sistemas educativos de respuesta lenta y cuellos de botella de infraestructuras, las presiones sobre la desigualdad serán todavía más elevadas, e incluso más en países que combinan grandes poblaciones rurales y escaso dinamismo rural y agrícola. Esta integración es un ingrediente esencial del mantenimiento del crecimiento rápido, pero implica prestar mucha atención a las cuestiones de inclusión. La desigualdad en la provisión de seguridad es una dimensión añadida de la historia, con grandes partes de la población fuera de mecanismos formales, lo que conduce al aumento de las presiones políticas para que se actúe.

3. ¿Importa la inclusión? Economía, instituciones y política

¿Importa el aumento de la desigualdad? En líneas más generales, ¿tienen que prestar las sociedades asiáticas atención explícita a las cuestiones de inclusión?, ¿o pueden centrarse totalmente en el crecimiento, tal vez complementado con programas dirigidos a los cada vez menos que se encuentran en una pobreza absoluta? Estas cuestiones se encuentran en el centro del debate tanto de la orientación general de las políticas públicas como del enfoque futuro de las actuaciones del BAsD.

Considero que existen razones intrínsecas y decisivas para que la inclusión sea el núcleo del diseño de las políticas (Ali, 2007; y Ali y Zhuang, 2007). La razón intrínseca es que, en casi todas las sociedades, la equidad se valora por derecho



MONOGRÁFICO

propio. Puede sostenerse que la «igualdad de oportunidades» es más básica y tiene un apoyo más general que la igualdad de resultados. Sin embargo, el apoyo prácticamente universal en todo el mundo a las acciones para tratar de resolver el problema de la pobreza grave indica que los resultados preocupan a la sociedad en la parte inferior de la distribución. Por esta razón, el Banco Mundial, en su *Informe sobre el desarrollo mundial 2005/06*, sostenía que una concepción normativa de la equidad debería incluir tanto la igualdad de oportunidades para todos como la reducción de la pobreza grave en los resultados (Banco Mundial, 2005). Este amplio enfoque coincide con la postura ética de Amartya Sen de que todos deberíamos ser libres para luchar por la vida que escojamos (4).

Un interés decisivo por la equidad, sobre todo en el sentido de igualdad de oportunidades, se deriva de las potenciales complementariedades con el propio proceso de crecimiento. Como ha afirmado el BASD:

«Un pequeño aumento de la desigualdad puede ser «bueno», en el sentido de que refleja recompensas para la empresa y la innovación y los incentivos necesarios para aplicar recursos para sus usos más productivos. Pero cuando el aumento de la desigualdad es consecuencia de planes que restringen el acceso a las oportunidades, que toleran la apropiación de bienes y la búsqueda de rentas, y que perpetúan y aumentan las divisiones sociales, es más probable que sea sintomático de instituciones que, al final, también obstaculizarán el crecimiento.» (BASD, 2007c, p. 31).

Esta cita capta adecuadamente la opinión de que, aunque es cierto que existen

concesiones entre igualdad y eficacia, también puede existir una relación negativa entre algunas formas de desigualdad y crecimiento. Es fundamental la idea de que importa la naturaleza de la desigualdad: es necesario pensar en las desigualdades (en plural) y sobre todo en las desigualdades de oportunidades, en contraposición con una noción generalizada de la desigualdad, y menos que nada el coeficiente de Gini de desigualdad de ingresos.

El tema principal del *Informe sobre el desarrollo mundial 2005/06* del Banco Mundial sobre equidad es precisamente que algunas desigualdades son malas para la eficacia (y, por tanto, para el crecimiento a largo plazo), por lo que una mayor equidad es un complemento importante para el crecimiento. Los mecanismos pueden organizarse en tres categorías.

El funcionamiento de los mercados. Acabo de subrayar la forma en que el proceso de crecimiento en Asia tiene como elementos centrales la innovación y los rendimientos crecientes de escala (Gill y Kharas, 2007). Estos procesos tienden a favorecer a aquellos que están bien situados en términos de cualificaciones, acceso al conocimiento y acceso a financiación para aprovechar estas posibilidades. Se trata de un ejemplo de una cuestión más amplia. Cuando los mercados fracasan (y lo hacen sistemáticamente, sobre todo en los países en vías de desarrollo), este fracaso generalmente tiene una dimensión distributiva. Los colectivos más pobres son los que más sufren las consecuencias de los mercados de créditos, seguros, tierras, cualificaciones o servicios sanitarios que funcionan mal o están incompletos. Aquellos que tienen riqueza, posición o contactos se benefician de forma desproporcionada. Esto implica la pérdida de oportunidades económicas por la inversión



MONOGRÁFICO

(4) Sen (1999). Sen también utiliza el término «capacidades» para hacer referencia a esta libertad.

insuficiente de los colectivos más pobres (y puede conducir a la distribución inadecuada del capital a los colectivos más ricos o de mejor posición). Aquí los problemas medioambientales pueden interactuar más con la distribución: las cuestiones medioambientales sufren intrínsecamente los fallos del mercado, ya sea a nivel local, nacional, regional o mundial. Como se señaló anteriormente, en muchos casos, estos perjudican especialmente a los colectivos más pobres, en zonas rurales con escasos recursos y en zonas urbanas con altos niveles de contaminación y servicios inadecuados de abastecimiento de agua y saneamiento.

La influencia del poder predominante. Las políticas e instituciones económicas no se desarrollan en abstracto, sino que surgen con el tiempo como productos de fuerzas políticas y sociales subyacentes. Un tema importante en los trabajos económicos recientes es que la desigualdad de poder puede llevar a instituciones económicas bien diseñadas para servir a los intereses de unos pocos, pero mal diseñadas para prever una protección general de los derechos de propiedad, o a la provisión generalizada de infraestructuras económicas y sociales (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001). Los colectivos excluidos tienen una influencia especialmente limitada sobre el diseño de políticas e instituciones económicas. En el caso latinoamericano, los historiadores económicos han desarrollado esta opinión en su análisis de la formación de instituciones económicas, jurídicas y políticas depredadoras y exclusivistas en el periodo colonial. Estas surgieron como producto de las interacciones entre las poderosas élites, las oportunidades económicas en la producción azucarera y la minería de mano de obra intensiva, y la abundante oferta de mano de obra subordinada, importada en poblaciones indígenas y africanas mediante el comercio de esclavos

(Engermann y Sokoloff, 2002). Los países, claro está, tienen distintas historias. De hecho, antes sugerí que el dinamismo de Asia oriental estaba en parte asociado con necesidades políticas de dar a las masas y de controlar al menos de alguna forma a los económicamente poderosos. Pero la cuestión general del poder predominante sigue preocupando, sobre todo cuando las rentas diferenciales son intrínsecas al proceso de crecimiento y existen elevadas concentraciones de riqueza (Gráfico 4). Rajan y Zingales (2003) emplean la frase «*salvar al capitalismo de los capitalistas*» para reflejar esta generalizada cuestión del poder predominante.

Contragolpe redistributivo. Finalmente, la combinación de las crecientes desigualdades y el rápido crecimiento puede provocar mayores demandas de redistribución. Aunque un cambio a una genuina igualdad de oportunidades puede ser con frecuencia un complemento de la eficacia (y, por tanto, del crecimiento), las presiones sociales pueden encauzarse mediante el funcionamiento del sistema político en demandas de mayor acceso a las rentas, a través de estructuras clientelistas y medidas populistas que pueden conducir al mantenimiento o el aumento de los subsidios o a protecciones para colectivos importantes desde el punto de vista político. En la India, por ejemplo, los sindicatos de profesores son importantes políticamente y es probable que resistan las reformas de los sistemas de compensación actuales, que realmente no proporcionan incentivos para la enseñanza de calidad (Pritchett y Murgai, 2007).

4. ¿Qué implica esto para la acción pública?

En este breve trabajo no hay espacio suficiente para entrar en detalles sobre el



MONOGRÁFICO

diseño de políticas (5); prefiero explicar algunas consecuencias generales.

En primer lugar, a la luz de la relación complementaria entre equidad y procesos económicos relacionados con el crecimiento, prestar atención explícita a la inclusión es deseable tanto intrínseca como decisivamente en muchos campos de la política social y económica. Esto debería incluir una atención continua a la pobreza absoluta, sobre todo en sus manifestaciones más graves. Pero la equidad es mucho más amplia que la pobreza absoluta, así que ni mucho menos disminuye su importancia a medida que continúa el (inestimable) progreso en la reducción de la pobreza absoluta grave. Esto también es importante dada la prominencia política de las preocupaciones sociales. «Crecimiento incluyente» es un nombre razonable para el conjunto de preocupaciones, siempre que se especifiquen todas las repercusiones y no se asocie con una disminución de la atención sobre la pobreza absoluta.

En segundo lugar, esto tiene importantes consecuencias para el diseño de instituciones y políticas económicas, algo relacionado con una gran variedad de áreas, entre otras:

- El «empoderamiento económico» de todos los colectivos, mediante el acceso a financiación, infraestructuras económicas y mercados para los colectivos más pobres.
- Provisión de los medios para que todos los colectivos puedan adquirir las capacidades para participar de forma eficaz en un mundo cada vez más globalizado.
- Mecanismos generales de gestión de riesgos para hacer frente a las inseguridades derivadas tanto de factores tradicionales (relacionados con la meteorología y sanitarios) como nuevos (influencias de interacciones mundiales).

(5) Véanse los estudios de los temas del Banco Mundial (2005) y Ali y Zhuang (2007).

● Sistemas judiciales que funcionen para todos los colectivos.

● Trascendiendo estas áreas hay cuestiones de acción para tratar la inclusión económica y social de los colectivos desfavorecidos y la atención a los problemas espaciales; estos incluyen, por una parte, hacer las ciudades «habitables» tanto en interés de la competitividad como del bienestar y, por otra, abordar el acceso económico entrelazado y cuestiones medioambientales asociadas con áreas geográficas económicamente «atrasadas».

En tercer lugar, es necesario entender el contexto más general en el que se acomete la toma de decisiones económicas, en términos del funcionamiento de procesos políticos, la dinámica de las interacciones grupales, el acceso a la información y los mecanismos de rendición de cuentas. Se han producido importantes transiciones históricas que favorecieron tanto el crecimiento como la equidad en momentos en los que se contaba con el apoyo de demandas políticas de cambio. Son ejemplos la extraordinaria y exitosa expansión de la provisión social en países que ahora son ricos (Lindert, 2003); la desintegración de monopolios creados por los capitalistas sin escrúpulos de comienzos del siglo XX en EEUU (Robinson, 2007); y el papel que el cambio estructural, la transición a la democracia y la oportunidad de entrar en el mercado común europeo tuvieron en la apertura de España a la competencia (Boix, 2007). El rumbo político de Asia sin duda será diferente de estos casos, pero los problemas en juego son comparables.

5. Consecuencias para el BASD

¿Qué implica la naturaleza y la pauta del proceso de crecimiento de Asia para la estrategia del BASD en la siguiente década-



MONOGRÁFICO

CUADRO 1
OPERACIONES DEL BASD POR SECTOR (2006)

Sector	Préstamos (Millones dólares US)	Porcentaje	Subvenciones (Millones dólares US)	Porcentaje
Agricultura y recursos naturales	807,17	11,0	133,60	25,0
Educación.....	250,90	3,0	46,66	9,0
Energía.....	1.369,50	19,0	3,00	1,0
Finanzas.....	1.787,00	24,0	72,05	13,0
Salud, nutrición y protección social.....	—	—	71,99	13,0
Industria y comercio.....	10,00	0,1	0,50	0,1
Derecho, gestión económica y políticas públicas	220,00	3,0	8,30	2,0
Transporte y comunicaciones	1.433,20	19,0	131,40	24,0
Abastecimiento de agua, saneamiento y gestión de residuos	638,82	9,0	1,00	0,2
Multisectorial	879,70	12,0	69,90	13,0
TOTAL	7.396,29	100,0	538,40	100,0

Nota: es posible que los totales no cuadren debido al redondeo.

Fuente: www.adb.org/About/glance.asp



MONOGRÁFICO

da más o menos? Sostengo aquí que la «nueva región de Asia y el Pacífico» está conduciendo a cambios fundamentales en la naturaleza de las demandas de servicios del BASD. De acuerdo con el informe del Gupo de Personas Eminentes (GPE), esto implica la necesidad de cambios importantes. De hecho, el tema general es que el BASD tiene una oportunidad tremenda de llevar a cabo una transformación para satisfacer la cambiante pauta de demandas y necesidades. Una transformación de ese tipo es deseable; difícil, pero factible. Pero si no se produce una transformación, el BASD va camino de la irrelevancia.

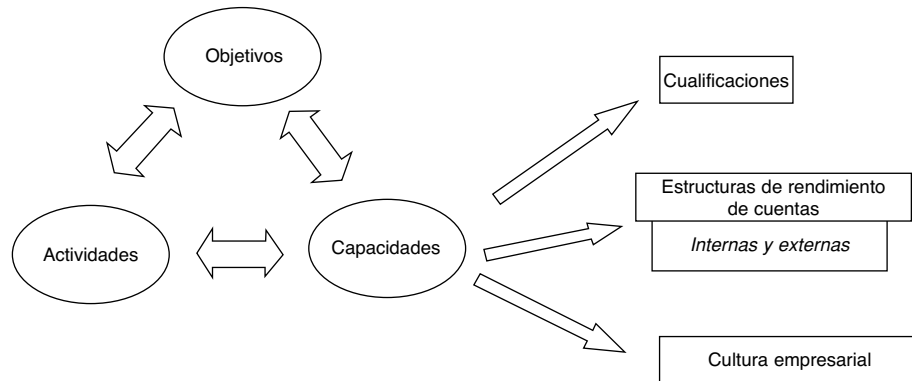
Un criterio central para la participación del BASD debería ser dónde puede marcar la diferencia, y esto implica actividades en las que tanto los mercados como los gobiernos fracasan. Con frecuencia, esto supondrá aumentar la atención sobre la inclusión en el proceso de desarrollo, porque allí es donde se encontrarán cada vez más las demandas más apremiantes de la sociedad y porque se trata de un ingrediente importante del crecimiento sostenido. Aunque aquellos que viven en una pobreza económica grave (menos de 1 dólar US/ día) deberían seguir siendo un importante foco de atención del trabajo del BASD, la proporción

de la población en este grupo será cada vez menor y la prioridad debería trasladarse a aquellos relativamente desfavorecidos, o excluidos del proceso de desarrollo, tanto desde el punto de vista de las capacidades productivas, las condiciones sociales, la provisión de riesgos u otras dimensiones. También implica una mayor atención sobre el medio ambiente.

¿A qué indican las tendencias actuales que el BASD debería prestar menos atención? Como indica el Cuadro 1, los sectores más importantes de la actividad operacional se encuentran en las infraestructuras (energía, transporte y comunicaciones, y agua y saneamiento) y finanzas, que juntas suponen el 74 por 100 de los préstamos. Gran parte se encuentra en actividades nacionales a escala relativamente grande.

Para países con acceso al mercado (que también tendrán ingresos medianos en 2020), habrá cada vez menos necesidad (y menos demanda) de ese apoyo tradicional a las infraestructuras a gran escala, el sistema financiero central, y empresas a gran escala (para las operaciones del sector privado del BASD). En estas áreas habrá una abundante financiación privada, y la acción gubernamental será cada vez más eficaz. De hecho, es probable que mantener un compromi-

GRÁFICO 10
AJUSTE ORGANIZATIVO



Fuente: Michael Walton.

so central en estas áreas sitúe a la organización en un camino de decreciente importancia en la región. El coste de trabajar con el BAsD compensará cada vez más las ventajas de la disminución de los costes financieros a medida que bajan los márgenes de los préstamos, y la base del compromiso del BAsD disminuirá si se cree que está sustituyendo a la participación privada. Sin embargo, no se trata de una cuestión de abandonar las infraestructuras, un área tradicional de fortaleza del BAsD. Habrá áreas en las que los gobiernos y los mercados no cumplan: infraestructuras para la inclusión en un extremo de la escala, y la participación en infraestructuras a gran escala en el otro. Esto se producirá en aquellas áreas en las que el BAsD puede desempeñar un papel resolviendo problemas de coordinación: a nivel local, entre gobiernos sobre actividades regionales y, en algunos casos, entre gobiernos y el sector privado.

En esta parte, resumo el argumento de este enfoque general. En primer lugar presento la noción de ajuste organizativo y después me ocupo del objetivo del BAsD, de la base de su compromiso, de las repercusiones para el diseño de pro-

ductos y la pauta de compromiso, y de la cuestión de la ventaja comparativa y la capacidad. Todos son temas complejos y mi intención es sacar únicamente conclusiones preliminares del análisis realizado en la primera parte sobre el proceso de desarrollo actual de Asia. Un punto clave de referencia es el informe del GPE (BAsD, 2007a).

5.1. El tema del ajuste organizativo

La eficacia de cualquier organización depende de la medida en que sus objetivos, sus actividades y sus capacidades estén ajustados. En el Gráfico 10 se ofrece una sencilla representación visual de esto. También subraya la complejidad de las capacidades organizativas: desde luego implica cualificaciones, pero también cuestiones fundamentales de rendimiento de cuentas (dentro de una organización y con los interesados externos) y/o cultura organizativa. Estos temas son habituales para pensar en la eficacia de las organizaciones del sector privado (6).

(6) Véase, por ejemplo, Tushman y O'Reilly (1997) como ejemplo de estudio sobre organización empresarial.

Este trabajo no analizó las capacidades y la historia del BAsD; pero, por aclarar, sugiero las siguientes hipótesis sobre esta cuestión clave del ajuste en el pasado y el futuro:

- El «antiguo» BAsD en las décadas hasta los años noventa, con su atención centrada principalmente en las infraestructuras a gran escala, tenía un buen ajuste entre objetivos, actividades y capacidades.

- La adición de la pobreza como foco de atención en los años noventa sin duda aportó mucho valor, pero no se asoció con una transformación de la organización del BAsD.

- El cambiado entorno en la «Nueva Asia» exige que se revisen los objetivos y esto ha generado un desajuste potencialmente importante con la ausencia de cambios en actividades y capacidades.

- El informe del GPE está mal ajustado internamente: contiene recomendaciones acertadas e importantes sobre el objetivo del BAsD u «orientaciones estratégicas», da excelentes argumentos generales sobre las capacidades, pero las actividades propuestas no se ajustan en su mayor parte a las orientaciones estratégicas.

El resto de esta parte amplía las dos últimas hipótesis.

5.2. *Objetivo del BAsD*

Respecto al objetivo general del BAsD, su sitio web dice:

El trabajo del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) tiene el objeto de mejorar el bienestar de la gente de Asia y el Pacífico, particularmente de los 1.900 millones que viven con menos de 2 dólares US al día. A pesar de muchas historias de éxito, en la región de Asia y el Pacífico siguen viviendo dos tercios de los pobres del mundo.

Se trata de una buena postura general. La referencia al «bienestar» capta la idea de que al BAsD le preocupa el bienestar general, y lo de «de la gente de Asia y el Pacífico» implica que interesa todo el mundo. Y se refiere «particularmente» a los pobres, lo que implica que debería darse una importancia desproporcionada (pero no exclusiva) a los más desfavorecidos.

Aunque esta postura es razonable, el debate de la primera parte sugeriría interpretar este objetivo desde el punto de vista de un amplio concepto del desarrollo incluyente. En el nivel de los objetivos, me gusta un enfoque que incorpore un concepto de equidad, que incluya la igualdad de oportunidades para todos y que evite una pobreza grave en los resultados. Ali y Zhuang sugieren una descripción directa de lo que esto debería significar «crecimiento con igualdad de oportunidades» (7).

El informe del GPE proponía tres cambios en la orientación estratégica del BAsD:

De la reducción de la pobreza al crecimiento incluyente.

Del crecimiento al crecimiento ecológicamente sostenible.

De un enfoque principalmente nacional a un enfoque regional y mundial» (BAsD, 2007a).

Esto concuerda totalmente con este debate sobre objetivos, pero con la adición de un tratamiento explícito del medio ambiente (más allá de aquellos —muchos— que están directamente vinculados con la inclusión) y un aumento de la atención sobre los temas regionales y mundiales. Todo esto es plausible, pero es necesario evaluarlo con la siguiente pregunta.

(7) Bourguignon, Ferreira y Walton (2007) tratan con más rigor los aspectos del objetivo y sus vínculos con la reproducción de desigualdades.



MONOGRÁFICO

5.3. ¿Dónde puede causar un impacto positivo el BAsD?

Se trata de una pregunta fundamental que debería impulsar la elección de las actividades del BAsD. Depende de dos cosas: primera, de si una agencia multilateral puede mejorar las cosas, y segunda, de las capacidades del BAsD. Las capacidades las discutiremos más adelante, y aquí sugiero que el criterio clave debería ser el siguiente:

5.3.1. *El BAsD debería comprometerse en la región allí donde fracasan los mercados y los gobiernos*

Esto se aplica tanto al apoyo a los gobiernos como a la acción de operaciones del sector privado que apoyan directamente al sector privado. Tiene grandes repercusiones. En particular, es probable que disminuya en gran medida el argumento en favor de los servicios centrales tradicionales del BAsD: los mercados financieros privados internacionales seguirán engordando, los países seguirán volviéndose más solventes y los gobiernos nacionales se harán más eficaces. La demanda también disminuirá a medida que el coste de trabajar con un banco de desarrollo multilateral compense cada vez más las ventajas de cualesquiera costes financieros a medida con la reducción de los diferenciales. Esta es la esencia de la conclusión del GPE de que el BAsD necesita hacer cambios fundamentales para seguir siendo relevante en 2020.

Los aspectos de disminución de la demanda son sin duda saludables, y reflejan la maduración de los países y el desarrollo de los mercados privados. Pero sugiero que no es deseable que el BAsD vaya desapareciendo ni que mantenga su relevancia únicamente para aquellos países

muy pobres o que no sean solventes de la región. Hay fuertes argumentos a favor de un BAsD que trabaje tanto con países de ingresos bajos como de ingresos medianos, actualmente y el futuro. Pero es necesario que se centre cada vez más en áreas en las que los gobiernos y los mercados lo hacen mal. Una forma de verlo es en términos de una serie de bienes públicos, como la lista siguiente:

- Contribuir a resolver los problemas de coordinación y de acción colectiva interna en los que fracasen los mercados y los gobiernos sean débiles, cada vez más a niveles subnacionales.

- Compartir conocimientos por toda la región (y posiblemente con otras regiones) y apoyar el descubrimiento de formas de solucionar los retos de desarrollo a través de una experimentación estructurada, de evaluación y compartiendo conocimientos.

- Contribuir a proporcionar una serie de bienes públicos relacionados con el mercado (normas que sostengan el acceso financiero, el apoyo del entorno empresarial, etc.) que el sector privado y los gobiernos proporcionen generalmente de forma insuficiente; aquí, las operaciones del sector privado del BAsD son claves.

- Contribuir a resolver problemas de acción colectiva multinacional o regional que precisen la coordinación entre países (p. ej. sobre infraestructuras y gestión medioambiental).

Esta lista aparentemente abstracta concuerda en realidad bien con una atención sobre el crecimiento incluyente y la lista adicional del GPE. Porque es precisamente en una serie de áreas asociadas con la inclusión, en la gestión medioambiental y en las interacciones regionales donde fracasan los mercados, y también los gobiernos, al menos en parte. Esto nos lleva a preguntarnos en qué actividades podría comprometerse el BAsD.



MONOGRÁFICO

5.3.2. Consecuencias para las actividades y enfoque por países

Esta sección resume áreas en las que existe un argumento potencial para la actuación del BAsD desde el punto de vista de su objetivo general y la posibilidad de causar un impacto positivo allí donde fracasan los mercados y los gobiernos.

La siguiente sección trata de la cuestión de las capacidades del BAsD. El debate está organizado alrededor de tres orientaciones estratégicas recomendadas por el GPE.

Crecimiento incluyente dentro de los países. Los mercados fracasan o pueden contribuir a pautas de crecimiento excluyente en una serie de áreas esbozadas en las partes anteriores de este trabajo. Aunque los gobiernos, en principio, pueden tomar medidas para contrarrestar las características del funcionamiento del mercado, con frecuencia fracasan precisamente en aquellas áreas más importantes para la inclusión. Con su alcance, financiación oficial, conocimientos y experiencia, el BAsD puede contribuir de forma eficaz en estas áreas, centrándose allí donde los mercados y los gobiernos fracasan y, por supuesto, donde también existe apoyo político a las intervenciones. Estas son algunas de las áreas:

- Inversiones en infraestructuras y estructuras de gobierno asociadas que proporcionen un acceso equitativo a los servicios centrándose en la integración en los sistemas nacionales de regiones y grupos mal atendidos, tanto si están en regiones geográficas como en ciudades.
- Desarrollo y ampliación de instituciones y productos financieros que proporcionen de forma eficaz productos de crédito, ahorro y seguro para la gran proporción de sistemas, con el necesario apoyo regulador.
- Donde los sistemas de educación básica hayan logrado un alcance univer-

sal, centrarse en los problemas más difíciles del aumento de la calidad, la reforma de la educación superior y los vínculos con el proceso de innovación y el mercado laboral.

- Desarrollo de sistemas de gestión de riesgos en materia de salud, meteorología, vejez y empleo.
- Apoyo al diseño e implantación de estructuras institucionales que hagan las ciudades más habitables y competitivas.
- Acciones integradas sobre la incorporación de zonas pobres y colectivos excluidos a los procesos nacionales de desarrollo económico y social.

Muchos de estos implicarán trabajar a niveles subnacionales, con gobiernos estatales, provinciales o municipales, sobre todo en los casos en que sean débiles desde el punto de vista institucional.

Existe mucha menos base para la más tradicional financiación de infraestructuras públicas y el apoyo de los sistemas financieros a nivel nacional, y en gobiernos subnacionales desarrollados. Hay potencial para que el BAsD marque la diferencia en infraestructuras nacionales a gran escala en áreas en las que la participación privada tiene sentido, pero es necesaria la participación o la normativa pública para hacer frente al acceso, las normas y el poder monopolístico, o al acceso medioambiental. Es posible que el BAsD pueda desempeñar el papel de tercero interesado proporcionando financiación y asesoramiento sobre opciones contractuales y de regulación.

Crecimiento ecológicamente sostenible. El argumento a favor de apoyar la forma de lograr un crecimiento ecológicamente sostenible es sólido, puesto que con frecuencia los mercados solos no lo gestionan bien. Los efectos medioambientales relevantes a nivel nacional deberían internalizarlos en principio los gobiernos nacionales. Sin embargo, se trata



MONOGRÁFICO

de un área en la que el diseño de políticas y su puesta en práctica resultan complejos, y es probable que juntar expertos regionales y experiencia siga desempeñando un papel valioso.

Yo destacaría particularmente la relación con cuestiones de inclusión: hay importantes solapamientos entre el agotamiento de los recursos medioambientales o la contaminación y la pobreza (relativa o absoluta) de áreas y colectivos concretos. También es probable que los gobiernos subnacionales sean débiles en estas áreas; por esta razón, la participación del BASD ayudando a aportar expertos en diseño y a resolver problemas de coordinación tiene un fundamento doble.

En el otro extremo de la escala hay un argumento directo a favor del compromiso externo donde hay extralimitaciones más allá de las fronteras nacionales, por ejemplo, por la gestión del agua y la contaminación. El BASD tiene potencial para desempeñar un papel concreto en las interacciones regionales, aunque no debe excluir las preocupaciones medioambientales mundiales, dada la probable importancia del cambio climático para las políticas nacionales en las décadas venideras.

Un creciente enfoque regional. Más allá del medio ambiente, es probable que haya muchas áreas en las que la coordinación multinacional tendrá importancia. La integración ya está avanzando rápidamente en los mercados (Gill y Kharas, 2007), así que de nuevo será importante aplicar el criterio de marcar la diferencia. Los proyectos de infraestructuras que impliquen complejas negociaciones entre países son un candidato obvio. De nuevo me gustaría subrayar las posibles intersecciones con el crecimiento incluyente, pero ahora a nivel regional. Como sugiere el Gráfico 6, las áreas geográficas con pobreza relativa cruzan cada vez más las fronteras. El BASD desempeña un papel

potencialmente importante apoyando acciones que integren las zonas más pobres en los procesos de crecimiento regional.

El argumento a favor del aumento de la participación a nivel mundial (también propuesto por el GPE) también tiene sentido, pero no sobre el principio de que el BASD debería ser un agente mundial. Al fin y al cabo, se trata de una institución regional. Pero hay una serie de asuntos, de los que el cambio climático y los acuerdos de comercio internacional son dos importantes ejemplos, en los que la postura de Asia respecto a cuestiones mundiales es muy importante, tanto para el desarrollo de Asia como para la resolución de interacciones mundiales.

Diseño de productos, vinculación y costes de transacciones. El BASD tiene dos características que lo hacen adecuado para causar un impacto positivo de acuerdo con su objetivo de mejorar el bienestar (o las oportunidades) de todos los asiáticos. La primera: tiene alcance y expertos en desarrollo en los países. Esto permite potencialmente la creación de conocimiento y de las capacidades técnicas asociadas. La segunda: es un «banco». Vinculando estos atributos se obtienen ventajas. Al cumplir sobre aspectos de bien público del desarrollo, existen beneficios potenciales grandes de la «vinculación» de conocimientos y expertos con financiación. Esto puede aumentar la eficacia tanto dentro de los países como en coordinación entre países aumentando la credibilidad, compartiendo riesgos y proporcionando una serie de instrumentos adicionales para resolver problemas de toma de decisiones. Por supuesto, algunos gobiernos pueden desear tener (y pagar) servicios puros basados en los conocimientos. Esto también debería formar parte del menú de servicios del BASD.

Aunque vincular financiación y conocimiento es deseable, actualmente tiene un



MONOGRÁFICO

elevado coste, debido a los procedimientos y requisitos internos del BASD, como subraya el GPE. Para resultar eficaz a largo plazo, es necesario reducir significativamente los costes de transacción, tanto racionalizando los procesos y pasando a apoyar la implantación efectiva, más que la aplicación, de normas del BASD en áreas como las medidas de asentamiento, protección ambiental y adquisición.

Sobre países pobres y con ingresos medianos. Obsérvese que los argumentos anteriores se aplican tanto a países con ingresos medianos como a países con ingresos bajos. No obstante, otros agentes financiadores y basados en el conocimiento difieren en los distintos contextos y, consiguientemente, también lo harán los detalles de la naturaleza de la deseable implicación del BASD. Para los países con mercados emergentes, el nuevo programa esbozado anteriormente debería dominar las actividades basándose en el principio de hacer que las cosas sean diferentes. La implicación continua con este grupo también es fundamental para la función de intercambio de conocimientos y la creación de conocimientos técnicos necesarios para apoyar la acción en los países más pobres.

En los países más pobres y carentes de solvencia, también habrá argumentos más sólidos en favor de formas más tradicionales de apoyo para la inversión en infraestructuras por parte de los gobiernos nacionales. Como sugiere el GPE, a largo plazo, esto será (con un poco de suerte) una forma transitoria de compromiso hasta que estos países se desarrollen.

¿Y qué ocurre con la financiación con condiciones preferentes? Debería impulsarla ante todo la solvencia del prestatario más que el sector. En concreto, la gama de áreas «sociales» y «de gestión de riesgos» de las intervenciones son, en sentido amplio, inversiones en crecimiento in-

cluyente y sostenible que los países de ingresos medianos deberían financiar a largo plazo con el aumento de sus propios recursos y, por tanto, para las que deberían pedir préstamos.

Gobernanza. En todos los países, es probable que el énfasis actual sobre la gobernanza siga siendo importante, puesto que es un motor clave de los procesos de desarrollo en actividades sectoriales, desde infraestructuras a desarrollo rural. Como se observó en la primera parte, el funcionamiento de políticas e instituciones está vinculado con el funcionamiento político y social general. El BASD no puede implicarse en las políticas nacionales, pero puede apoyar la divulgación de información y mecanismos de rendición de cuentas que faciliten unos procesos internos más eficaces.

5.4. Capacidades y ventaja comparativa del BASD

¿Tiene el BASD una ventaja comparativa en la provisión de conocimientos y servicios basados en conocimientos técnicos (vinculados con la financiación) que apoyaría el compromiso en estas cuestiones más complejas del diseño institucional? Este trabajo no evalúa las capacidades del BASD, pero tengo algunos comentarios generales. Probablemente existe un desajuste entre las posibles nuevas líneas de productos derivadas de la búsqueda efectiva de la nueva orientación estratégica y las capacidades actuales. El Cuadro 2 sugiere en primer lugar una lista de actividades potenciales de las consideraciones esbozadas anteriormente y una opinión subjetiva sobre las capacidades actuales. Se trata de algo totalmente subjetivo y lo principal es que es necesario que alguien lo evalúe atentamente.



MONOGRÁFICO

CUADRO 2
LA CUESTIÓN DE AJUSTAR LAS CAPACIDADES DEL BASD CON LAS ACTIVIDADES POTENCIALES

Actividades potenciales	Capacidades actuales del BASD
Retos de infraestructuras en los que fracasan los mercados y los gobiernos.....	¿Parcial?
Ciudades habitables (para personas y empresas).....	¿No?
Regiones rezagadas y desarrollo rural.....	¿Parcial?
Estructuras generales de gestión de riesgos (salud, vejez, meteorología, empleo).....	¿No?
Sistemas educativos «competitivos» (calidad/superiores).....	¿Parcial?
Gestión medioambiental.....	¿No?
Inclusión financiera.....	¿Parcial?
Sistemas de innovación.....	¿No?

Fuente: Michael Walton.

Si el Cuadro 2 es correcta (al menos en parte), lleva un mensaje importante: habrá que desarrollar capacidades para que el BASD puede ser eficaz en nuevas áreas. O, en líneas más generales, la elección de actividades debe realizarse junto con una decisión de crear nuevas capacidades. Pero hay que tener en cuenta que existen cuestiones en todas las áreas. No se trata de volver a un enfoque tradicional sobre financiación e infraestructuras, porque las áreas en las que los mercados y los gobiernos fracasan son otras. Para que las cosas cambien en temas de infraestructura, por ejemplo, serán necesarias habilidades que puedan hacer frente a la provisión de servicios de infraestructuras a los colectivos o áreas excluidos por una parte, o que puedan gestionar cuestiones de interacciones estratégicas y diseño de contratos con partes privadas, o entre gobiernos, en el otro extremo de la escala.

Estas consideraciones se aplican con la misma fuerza respecto a dos áreas interrelacionadas en las que un BASD es muy deseable:

- Convertirse en una organización basada realmente en el conocimiento, con todo lo que eso implica en lo que se refiere al reforzamiento de la función investigadora, la vinculación de la investigación con las operaciones, la realización de evaluaciones y la creación de una cultura de intercambio de resultados.

- Desarrollar la capacidad de ser un agente eficaz en las interacciones entre países.

El periodo hasta 2020 es lo suficientemente largo como para considerar el desarrollo o el reforzamiento de capacidades, si son necesarias para alcanzar los objetivos del BASD a largo plazo. Sin embargo, es necesaria una evaluación realista del potencial del BASD para desarrollar capacidades que sea lo suficientemente avanzada como para ser eficaz en una región tan dinámica. Como sugiere el informe del GPE, esto implicará acción por el lado de los recursos humanos y podría implicar una mayor descentralización a otros centros intelectuales importantes de la región.

¿Y qué ocurre con la ventaja comparativa? El BASD tiene una importante ventaja comparativa con respecto a casi todas las organizaciones de la región, dado su alcance y carácter regional. En lo que se refiere a otros agentes, probablemente el competidor principal en la región actualmente sea el Banco Mundial, que tiene un enfoque menos regional, pero una mayor capacidad basada en el conocimiento y la ventaja adicional de su alcance mundial. Puede haber campo para considerar una división del trabajo. Pero desde luego es deseable que el BASD refuerce estas capacidades, cuando sea factible, para garantizar su capacidad a más largo plazo para cambiar las



MONOGRÁFICO

cosas, y para competir y complementar las actividades de otras instituciones basadas en el conocimiento.

6. Conclusión

Asia está pasando por un periodo de cambios espectaculares. Las tradicionales líneas de actividad y formas de hacer negocio del BAsD tendrán una importancia cada vez menor, excepto en los países muy pobres. Una característica importante del cambio es el importantísimo progreso en la reducción de la pobreza absoluta. He mantenido que el paso al «crecimiento incluyente» puede proporcionar un marco alternativo amplio para el compromiso operativo del BAsD. No obstante, centrarse en el «crecimiento incluyente» no significa centrarse sólo en el crecimiento, sino todo lo contrario. Asia se enfrenta a toda una serie de complejos retos sobre la inclusión que son de una gran importancia intrínseca para el bienestar de colectivos relativamente desfavorecidos en la región y que necesitan abordarse para garantizar la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo. Se trata tanto de inclusión para el crecimiento como de añadir inclusión al crecimiento. El BAsD, incluidas sus operaciones en el sector privado, tiene el potencial para hacer que las cosas cambien en una serie de áreas que afectan a la inclusión, además de una creciente implicación en actividades medioambientales y regionales, centrándose en áreas en las fracasan tanto los mercados como los gobiernos. Pero es probable que esto implique la retirada poco a poco de áreas tradicionales y una evaluación realista de dónde puede desarrollar el BAsD las capacidades para cumplir en estas nuevas áreas. Esto precisará un proceso de transformación de la organización que presenta una importante y emocionante oportunidad para el BAsD. Pero en ausencia de trans-

formación, es muy probable que tanto el argumento en favor de los servicios del BAsD como la demanda de estos desaparezca para 2020.

Bibliografía

- [1] ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. y ROBINSON J. (2001): The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review* 91(5): 1369–401.
- [2] BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (2007a): Eminent Persons Group Report. Manila.
- [3] BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (2007b): Inequality in Asia. *Key Indicators 2007*. Manila.
- [4] BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (2007c): Growth Amid Change. *Asian Development Outlook 2007*. Manila.
- [5] BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (2007d): «Environmental Poverty: New Perspectives and Implications for Sustainable Development». *Informal Working Paper*. Manila: ADB.
- [6] ALI, I. (2007): Pro-Poor to Inclusive Growth: Asian Prescriptions. ERD Policy Brief n° 48. *Economics and Research Department*. Manila: ADB.
- [7] ALI, I. y ZHUANG, J. (2007): Inclusive Growth Toward a Prosperous Asia: Policy Implications. *Economic and Research Department*. Manila: ADB.
- [8] BOIX, C. (2006): Spain: Development, Democracy and Equity. Forthcoming in *Institutional Pathways to Equity*, editado por Anthony Bebbington, Anis Dani, Arjan de Haan y Michael Walton. Washington, DC: *World Bank*.



MONOGRÁFICO

- [9] BOURGUIGNON, F., FERREIRA, F. y WALTON, M. (2007): Equity, Efficiency and Inequality Traps: A Research Agenda. *Journal of Economic Inequality*.
- [10] DEBROY, B. Y BHANDARI, L. (2007): Exclusive Growth-Inclusive Inequality. Processed. Delhi: *Centre for Policy Research*.
- [11] DE FERRANTI, D., PERRY, G.E., FERREIRA, F.H.G. y WALTON, M. (2004): Inequality in Latin America: Breaking with History? Washington, DC: *World Bank*.
- [12] ENGERMAN, S. y SOKOLOFF, K. (2002): Factor Endowments, Inequality and Paths of Development among New World Economies. *Economía*, 3(1): 41-110.
- [13] GILL, I. y KHARAS, H. (2007): An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth. Washington, DC: *World Bank*.
- [14] LINDERT, P. H. (2003): «Growing Public: Social Spending and Economics Growth Since the Eighteenth Century». Cambridge, UK: *Cambridge University Press*.
- [15] PRITCHETT, L. y MURGAI, R. (2006): Teacher Compensation: Can Decentralization to Local Bodies Take India from Perfect Storm though Troubled Waters to Clear Sailing? *India Policy Forum*.
- [16] RAJAN, R. G. y ZINGALES, L. (2003): Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity. New York: *Crown Business*.
- [17] ROBINSON, J. (2007): The Political Economy of Equality and Growth in Mexico: Lessons from the History of the United States. Processed, Harvard University.
- [18] SÁNCHEZ-PÁRAMO, C. y Schady, N. (2003): Off and Running? Technology, Trade, and the Rising Demand for Skilled Workers in Latin America. *World Bank Policy Research Working Paper* series 3015. Washington, DC.
- [19] TUSHMAN, M. y O'REILLY, C.A. (1997): «Winning Through Innovation: A Practical Guide to Leading Organizational Change and Renewal». Cambridge, MA: *Harvard Business School Press*.
- [20] BANCO MUNDIAL (1993): «The East Asian Miracle». Washington, DC: *World Bank*.
- [21] BANCO MUNDIAL (2005): «World Development Report 2006: Equity and Development». New York: *Oxford University Press*.



MONOGRÁFICO

