

La lucha contra la pobreza como objetivo de política económica

*Alfonso Novales Cinca
Departamento de Economía Cuantitativa
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense*

Septiembre 2012

Excelentísimo y Magnífico Sr. Rector, Señor Presidente del Consejo Social, queridos compañeros, alumnos y personal de la Universidad Complutense, señoras, señores.

Mis primeras palabras no pueden ser sino de sincero agradecimiento a mis compañeros de la Junta de la Facultad de Ciencias Económicas, y especialmente a nuestra Decana, por el honor que me concedieron al elegirme para representarles en este acto de apertura del nuevo Curso Académico. Su decisión me hace asumir la responsabilidad de tomar la palabra hoy ante la comunidad académica de nuestra universidad, una audiencia que me inspira un enorme respeto por sus grandes logros intelectuales y científicos.

Es costumbre que las palabras que se pronuncian en este acto sirvan para describir algunos de los problemas que ocupan la tarea docente e investigadora del colectivo de profesores representados por el ponente. Se trata así de buscar puntos de contacto intelectual entre quienes ejercemos nuestra labor académica en diferentes centros.

Para un economista la referencia inmediata es, sin duda, la dramática crisis económica y financiera que vivimos, que nos hace concentrar la atención en los graves problemas de nuestro país, sometido a un nivel inaceptable de paro, y en las posibilidades de supervivencia de la zona monetaria europea de la que somos miembros. Son preocupaciones plenamente justificadas, pero no debieran hacernos olvidar la situación, mucho más grave, de un enorme colectivo de personas, que viven en un amplio conjunto de países de distintos continentes, y que tiene escasas posibilidades de desarrollo personal y económico si no recibe la ayuda adecuada. A estos últimos destino esta intervención, que reflexiona sobre el tipo de actuaciones que desde la Economía y, concretamente, desde la Política Económica, pueden llevarse a cabo en la lucha contra la pobreza.

Según estimaciones del Banco Mundial, a pesar del importante descenso registrado en el número de pobres con anterioridad al inicio de la actual crisis, una de cada cinco personas en el mundo vivía en 2008 en una situación de extrema pobreza. Sin embargo, la política económica es sistemáticamente diseñada y evaluada, tanto por parte de cada país, como por parte de las instituciones económicas internacionales, en términos del crecimiento del Producto Interior Bruto. ¿En qué medida es consistente la búsqueda de un objetivo de crecimiento de la renta agregada con un alivio de la terrible situación de pobreza por la que atraviesan muchos países?

Para poder responder a este interrogante, hemos de distinguir entre pobreza absoluta y pobreza relativa. La pobreza absoluta es la situación de una persona que vive por debajo de un umbral mínimo de renta, habitualmente 1,25 ó 2 dólares USA por día, traducidos a la divisa correspondiente y corregidos teniendo en cuenta los

precios de los bienes de primera necesidad en cada país. Pues bien, 1.300 millones de personas, un 22% de la población mundial, vivían en 2008 con menos de 1,25 dólares por día; y 2.470 millones de personas, un 42% de la población mundial, vivía con menos de 2 dólares por día.

La pobreza relativa es la situación de una persona que vive por debajo de un umbral de renta definido específicamente para su país, que suele establecerse en la mitad de la renta media de los ciudadanos de dicho país. Ambos conceptos son muy diferentes: de acuerdo con los registros estadísticos oficiales, en los países de la OCDE, entre los que se encuentra España, no existe pobreza absoluta; sin embargo, la incidencia de la pobreza relativa en estos países es notable y ha aumentado de modo significativo con la crisis. En España, según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, en octubre de 2011, en buena parte como consecuencia de la crisis económica, el 21,8% de los hogares estaban por debajo del 60% de la renta mediana y, por tanto, en situación de pobreza relativa.

El crecimiento económico es, sin duda, un buen instrumento para luchar contra la pobreza, pero las experiencias históricas disponibles muestran que un mayor crecimiento no garantiza una reducción más importante de la pobreza. Como ejemplo significativo, consideremos China: la reducción de pobreza en las últimas décadas ha sido muy importante, y el número de personas que viven con menos de 1,25\$ por día ha descendido en este país en 662 millones de personas; pero esta cifra es inferior a lo que habría cabido esperar, dado el fuerte crecimiento que ha experimentado.

Esto significa que la conexión entre crecimiento y reducción de pobreza depende de ciertos factores. En los últimos años, se ha avanzado bastante en la identificación de dos de ellos. El primero es la desigualdad en la distribución de la renta: la evidencia empírica más reciente muestra que, por cada punto porcentual de crecimiento del Producto Interior Bruto, las economías con un menor nivel de desigualdad inicial logran una mayor reducción de la pobreza. El segundo factor es la calidad de las instituciones políticas y económicas. La consideración de la calidad institucional para explicar las relaciones entre crecimiento, desigualdad y pobreza constituye sin duda un importante avance del pensamiento económico reciente.

La pobreza tenderá a disminuir si el crecimiento económico contribuye a reducir el nivel de desigualdad; pero la pobreza puede aumentar si el crecimiento genera más desigualdad ¿Qué sabemos respecto al efecto del crecimiento sobre la desigualdad? Durante mucho tiempo, se consideró que la desigualdad aumentaba con el nivel de renta per cápita de un país en su fase inicial de desarrollo, al pasar trabajadores desde el sector agrícola a ocupar empleos en una incipiente actividad industrial en las ciudades. A partir de un cierto nivel de renta, el continuado desarrollo haría que aumentase gradualmente el porcentaje de trabajadores cualificados. Estos encuentran ocupación en sectores de alta productividad, y ello conduciría a una menor

desigualdad. Se genera así la conocida curva en forma de U-invertida propuesta por Kuznets para explicar la relación entre crecimiento y renta per cápita. Pero esta teoría ha sido ampliamente refutada por los datos. La creencia actual es que el crecimiento económico puede conducir a mayor o menor desigualdad, dependiendo del mecanismo vigente para distribuir entre la población la renta generada con el crecimiento.

Precisamente, el tipo de distribución de la renta depende de las instituciones económicas vigentes en el país que son, a su vez, consecuencia de las instituciones políticas existentes [Acemoglu, Johnson y Robinson]. El crecimiento económico puede incrementar la desigualdad si, en presencia de instituciones políticas deficientes, los grupos afines al poder encuentran modos de apropiarse de una buena parte de la renta generada con el crecimiento. En ese caso, la pobreza experimentaría una reducción pequeña, o incluso podría aumentar. De aquí que una deficiente calidad institucional sea un freno a la reducción de la pobreza.

En consecuencia, la reducción de la desigualdad y la búsqueda de la calidad de las instituciones formales e informales son dos objetivos que ninguna política económica diseñada para luchar contra la pobreza puede ignorar. Lamentablemente, un alto nivel de desigualdad en la distribución de la renta suele ir acompañado de la existencia de una clase económica dominante vinculada al poder político, lo que hace que los países más desiguales sean los que tienen mayores problemas para reducir su nivel de pobreza.

En particular, los esfuerzos para reducir la desigualdad conllevan un doble beneficio, por las razones ya expuestas: en primer lugar, porque la desigualdad dificulta el crecimiento; en segundo lugar, porque en combinación con una deficiente calidad institucional, la desigualdad disminuye la capacidad potencial del crecimiento para reducir la pobreza. Y es importante hacer tal esfuerzo, porque vivimos en un mundo muy desigual: el 20% de la población mundial con mayor renta recibe tres cuartas partes de la renta mundial, mientras que el 20% más pobre recibe únicamente el 2% de la renta mundial. La población de las naciones desarrolladas, en la que nos incluimos y que está constituida aproximadamente por sólo 1 de cada 5 personas, consume el 85% de los bienes.

¿Cómo debe diseñarse una política económica que trate de reducir o eliminar la pobreza? Las experiencias recientes de éxitos de crecimiento se han basado en políticas económicas tan diversas, que no permiten una caracterización simple de recomendaciones. Esta observación ha movido a investigadores de la Universidad de Harvard [Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco] a puntualizar convincentemente la ineficacia de políticas de crecimiento excesivamente genéricas para el mundo en desarrollo, como las basadas en la triple recomendación de estabilizar, liberalizar y privatizar, que constituyeron el núcleo del denominado

“consenso de Washington”. Ni los países que las pusieron en marcha en América Latina, el África sub-Sahariana o el Sudeste asiático experimentaron un claro crecimiento, ni los países que crecieron significativamente habían aplicado este tipo de políticas.

Tampoco pueden reducirse las implicaciones de la Teoría Económica, en lo relativo al diseño de política económica, a la confrontación entre una orientación supuestamente progresista, que favorece el aumento del gasto público y la presencia del Estado en la provisión de servicios, y una alternativa supuestamente conservadora, que apuesta por la austeridad fiscal y la cesión a los mercados de la asignación de recursos en la sociedad. Las simplistas discusiones de este tipo a las que solemos asistir en estos tiempos son un ejercicio intelectual de muy poca calidad, que prefiere ignorar los muchos y relevantes matices que la Teoría Económica puede aportar, especialmente en el difícil contexto en que vivimos.

Por el contrario, por los argumentos que he descrito, una política económica que pretenda ser eficaz en la lucha contra la pobreza debe impulsar el crecimiento a la vez que utiliza mecanismos redistributivos y persigue la mejoría en la calidad institucional. Ello requiere de una decidida actuación en tres áreas: 1) diseñando normas y políticas macroeconómicas adecuadas para estimular el desarrollo económico, la cohesión social y la integración en la economía mundial; 2) impulsando la seguridad jurídica que posibilite dicho desarrollo; y 3) aliviando el efecto que sobre la desigualdad pueda tener el crecimiento económico, mediante un avance en la igualdad de oportunidades. Examinemos estos tres tipos de actuación.

La promulgación de normas que regulan la actividad de los agentes económicos está plenamente justificada desde el punto de vista de la Teoría Económica en presencia de lo que conocemos como fallos de mercado: existencia de información imperfecta entre los participantes en un determinado mercado, presencia de poder de monopolio en un sector, o existencia de externalidades o de bienes públicos como sanidad, defensa y educación. Todas ellas son situaciones que la Teoría Económica estudia y para las que contribuye a diseñar el sistema regulatorio óptimo en cada circunstancia, por mucho que no siempre se preste atención a sus dictados.

La segunda línea de actuaciones se refiere a mejorar la seguridad jurídica y a configurar una Administración de Justicia eficaz e independiente. Si se opta por luchar contra la pobreza mediante el crecimiento económico, se precisa generar actividad productiva. Pero las decisiones de creación de empresas, inversión e innovación están condicionadas por las normas en vigor, por la seguridad que se perciba en dicho marco normativo, y por la confianza en poder disfrutar del resultado del esfuerzo, ya que la actividad empresarial y especialmente la innovación, son apuestas a futuro. Si los potenciales empresarios perciben la posibilidad de obtener una rentabilidad mayor y menos incierta aproximándose al poder y ejerciendo una cierta apropiación de rentas,

pueden preferir hacerlo antes de asumir el riesgo inherente a las actividades innovadoras y potenciadoras del crecimiento. Para evitarlo, es preciso velar para que los valores sociales y los códigos de conducta vigentes rechacen con claridad el incumplimiento de normas y contratos, y que dicho incumplimiento se vea además sometido a la inmediata aplicación de la Justicia.

La tercera actuación se refiere a la reducción de la desigualdad. Conviene distinguir entre la desigualdad en el rendimiento económico obtenido del esfuerzo, y la desigualdad de oportunidades, siendo esta última la verdaderamente relevante en la lucha contra la pobreza. Considerar qué entendemos por igualdad de oportunidades es en sí mismo un reto de enorme interés social y filosófico, que podríamos vincular a la igualdad de “capacidades” definida por Sen y Nussbaum.

En el aspecto económico, la igualdad de capacidades requiere que los más desfavorecidos puedan desarrollar sus oportunidades profesionales. Pueden hacerlo financiando su inversión en educación, que les permite acumular capital humano, o financiando la inversión productiva inherente a sus iniciativas empresariales. Por eso, desde una perspectiva estrictamente económica, cabe entender la igualdad de oportunidades en un triple plano: a) igualdad de acceso a la educación; b) igualdad en el acceso al crédito; e c) igualdad en el tratamiento por parte de la Administración, con un cumplimiento anónimo de las normas, que afecte a todos los ciudadanos por igual, evitando el clientelismo político y los sesgos en la venta de derechos públicos y licencias.

Diversos sistemas de reciente desarrollo pueden facilitar el acceso a los mercados de crédito de los más desfavorecidos. Entre ellos, la existencia de un cierto tipo de banca concentrada en la concesión de los denominados *microcréditos*, o la disponibilidad de seguros frente a posibles fluctuaciones de renta, que eviten que en una situación económica desfavorable las familias precisen gastar sus ahorros o sacar a sus hijos de la escuela para ponerlos a trabajar. Un número creciente de experiencias muestra asimismo la eficacia de las llamadas *transferencias inteligentes* de renta que incluyen algún elemento de condicionalidad, como el compromiso de asistencia de los niños a la escuela o las visitas al médico.

Pero la política económica deberá vigilar tres situaciones que pueden impedir que los proyectos de inversión en educación o en actividades productivas se lleven a cabo con éxito: a) que exista una escasez de fondos para financiar la inversión privada; b) que la rentabilidad social de la inversión privada sea excesivamente reducida; c) que la inversión privada tenga una elevada rentabilidad social, pero los inversores privados tengan dificultades para beneficiarse de ella. El énfasis que en cada momento y país reciban las tres líneas de actuación de la política económica que antes apunté: la promulgación de normas y políticas macroeconómicas, el impulso a la seguridad

jurídica, y la reducción de la desigualdad de oportunidades, debe depender del resultado del análisis de estos tres elementos.

Si el problema es la escasez de fondos para la inversión, posiblemente junto con un coste elevado de los mismos, ello puede reflejar un bajo nivel de ahorro, una deficiente intermediación financiera, o una escasa integración en los mercados financieros internacionales, lo cual sugiere un determinado marco de actuaciones. Alternativamente, un reducido rendimiento social de la inversión puede ser consecuencia de una baja calidad del factor trabajo, unas deficientes infraestructuras o una difícil geografía. Por último, la dificultad de los inversores para beneficiarse de la rentabilidad de su esfuerzo pudiera deberse a una carga tributaria excesivamente elevada, a un notable nivel de corrupción, a fuertes riesgos macroeconómicos, o a la presencia de ciertas externalidades de mercado, ya sea por información asimétrica, o por fallos de coordinación entre los distintos agentes económicos.

Esta descripción ilustra un conjunto muy diverso de actuaciones posibles para la política económica, en su intento de reducir la pobreza. Constituye una línea de análisis muy prometedora, que examina las posibles fuentes de ineficiencia con el objeto de escoger los criterios que deben conducir a un diseño u otro de la política económica. Nada más alejado de la trivialización del debate actual de economía política. También ilustra las limitaciones de los modelos económicos actualmente existentes, insuficientes para considerar tan amplia gama de posibilidades de actuación, y silenciosos en aspectos tan centrales como la calidad institucional o el nivel de seguridad jurídica. Es indudable que los economistas tenemos por delante un difícil reto metodológico, pero estoy convencido de que sus enormes implicaciones sociales constituirán el estímulo preciso para acometerlo.

Muchas gracias