

Política económica contra la desigualdad y la pobreza

I Encuentro Iberoamericano
Octubre 2017

Alfonso Novales
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

1. El heterogéneo efecto del crecimiento económico en la lucha contra la pobreza

Estamos asistiendo, sin ninguna duda, a un periodo de enorme éxito en la lucha contra la pobreza. El cumplimiento del primero de los Objetivos del Milenio se ha plasmado en una drástica reducción en el número de pobres, que es actualmente menos de la mitad de su nivel de comienzos de siglo. Pero no podemos darnos por satisfechos, por varias razones: 1) el umbral de renta que define el estado de pobreza es todavía muy reducido, y es discutible que superar dicho umbral permita unas condiciones de vida dignas, 2) muchos de quienes abandonan la situación de pobreza persisten en unos niveles solo ligeramente por encima del umbral que la define, estando así en una posición frágil, con el riesgo de que cualquier deterioro en las condiciones en que viven les pueda devolver a la situación de pobreza, 3) el progreso ha sido geográficamente muy dispar: el crecimiento económico acelerado de países como China e India ha sacado a millones de personas de la pobreza, pero los avances han sido muy limitados en otras regiones, como Asia Meridional y África subsahariana, donde vive el 80% de la población mundial que se encuentra en condiciones de extrema pobreza, 4) la posibilidad de que las mujeres vivan en situación de pobreza es desproporcionadamente alta en relación con los hombres, debido al acceso desigual al trabajo remunerado, la educación y la propiedad.

Erradicar la pobreza en todas sus formas sigue siendo uno de los principales desafíos que enfrenta la humanidad, y este es el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por Naciones Unidas en 2015. A nivel mundial, más de 800 millones de personas aún viven con menos de US\$1,25 al día y muchos carecen de acceso a alimentos, agua potable y saneamiento adecuados. Además, el cambio climático, los conflictos y la inseguridad alimentaria plantean nuevas amenazas que precisan incrementar los esfuerzos para sacar a las personas de la pobreza.

Para conseguirlo, el crecimiento económico es, sin duda, el mejor instrumento. De hecho, es difícil encontrar países en los que la pobreza y la renta per cápita hayan crecido o decrecido simultáneamente durante periodos amplios de tiempo. Pero hemos conocido experiencias muy diversas: unos países experimentan rachas de crecimiento elevado sin apenas reducción de pobreza, mientras otros han conseguido descensos en la tasa de pobreza con un crecimiento limitado, lo que muestra que el crecimiento por sí solo no es una garantía para reducir la pobreza. Así lo muestran los trabajos empíricos disponibles, que apuntan a que el crecimiento económico explica sólo una cuarta parte del descenso observado en pobreza, lo que sugiere la existencia de otros factores que se superponen e interactúan con el efecto reductor que sobre la pobreza tiene el crecimiento económico.

En los últimos años se ha avanzado bastante en la identificación de dos de tales factores, cuya ocurrencia está además bastante relacionada: 1) a igualdad de crecimiento, las economías que tienen un menor nivel de desigualdad cuando se inicia la fase de crecimiento logran una mayor reducción de la pobreza [Bourguignon (2003), Fosu (2011)], 2) la capacidad del crecimiento para reducir la pobreza es menor cuanto menor sea la calidad de las instituciones políticas y económicas. Esto se refiere tanto las instituciones formales (las leyes y normas, la Constitución, los mercados y sus

regulaciones, las distintas Administraciones) como las instituciones informales (el grado de cumplimiento de las normas, el grado de respeto a los derechos de propiedad, la actuación de los gobernantes, la seguridad jurídica, los valores sociales y códigos de conducta imperantes).

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, por lo que en los países más desiguales ambos elementos suelen aparecer juntos, provocando que sean precisamente estos los países con mayores problemas para reducir su nivel de pobreza.

Calidad institucional, desigualdad y crecimiento no son independientes, y sus interrelaciones pueden explicar la heterogeneidad de experiencias históricas que he apuntado. Por un lado, el crecimiento económico afecta a la desigualdad, pero el signo de dicho efecto dependerá de factores como: a) las fuentes del crecimiento, que serán consecuencia de una determinada asignación de recursos entre sectores productivos, b) la participación de los factores en la generación de la renta, que influirá sobre los precios relativos de los bienes, y c) el grado de concentración en la propiedad de los medios de producción, que condicionará las remuneraciones que reciben los factores productivos. En definitiva, el efecto del crecimiento económico sobre el nivel de desigualdad depende de las instituciones que determinan los mecanismos de distribución vigentes en el país.

En la otra dirección causal, la desigualdad es un freno al crecimiento económico, a través de varios canales: 1) argumentos de calidad institucional: el crecimiento está determinado por la acumulación de distintos tipos de activos productivos, incluyendo capital físico y capital humano, así como por el conocimiento preciso para generar actividad productiva. Los incentivos para poner en marcha tales procesos de acumulación, aprendizaje e innovación descansan en la capacidad de los ciudadanos de rentabilizar privadamente su esfuerzo y esta capacidad depende, a su vez, de las políticas impositivas y regulatorias y de la calidad de las instituciones económicas y políticas, en definitiva. Pero la desigualdad contribuye al deterioro institucional, con instituciones políticas informales o instituciones de facto deficientes, y dificulta, por tanto, el crecimiento económico, 2) imperfecciones en los mercados de capitales: los individuos pobres no tienen las mismas oportunidades que los ricos porque la dificultad de aportar garantías les impide acceder a la financiación que les permitiría alcanzar el nivel de educación deseado, a los créditos que precisarían para comenzar sus negocios, o al seguro que permita cubrir las posibles contingencias de una hipotética actividad productiva, 3) incentivos mal diseñados: si el mecanismo redistributivo de los nuevos recursos generados en una sociedad es excesivamente desigual, reducirá los incentivos al esfuerzo y estimulará un comportamiento de *free-rider*, inhibiendo el crecimiento económico. Lo mismo sucede con una distribución de renta artificialmente igualitaria. Por el contrario, una cierta desigualdad de rendimientos en la parte alta de la distribución de la renta, que refleje la capacidad de algunos grupos de apropiarse de la rentabilidad de sus esfuerzos de innovación, es positiva para el crecimiento.

2. Diseñando una política macroeconómica para luchar contra la pobreza

Las experiencias de éxitos de crecimiento de finales del siglo XX se basaron en políticas económicas tan diversas que no permiten una caracterización simple de recomendaciones. Las reformas incluidas en el “consenso de Washington”, con su triple recomendación de estabilizar, liberalizar y privatizar tienen el potencial de estimular el crecimiento, pero no han resultado plenamente eficaces. 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. El consenso de Washington se basaba en recomendaciones sencillas de entender, propias de una política económica ortodoxa, que debieran ser satisfechas por todo país que buscara su progreso económico y social. Muy probablemente, los deficientes resultados obtenidos de su aplicación se deban no a las recomendaciones que incorporaba, sino a la creencia en su validez para todo país y en todo momento; con la experiencia actualmente disponible, es fácil creer que políticas que funcionan perfectamente en algunos lugares pueden resultar ineficaces en otros entornos.

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.

Al contrario, elaborando sobre los argumentos que he descrito anteriormente, una política económica que pretenda ser eficaz en la lucha contra la pobreza debe impulsar el crecimiento a la vez que utiliza mecanismos redistributivos que reduzcan la desigualdad y persigan una mejoría en la calidad institucional. A mi juicio, ello requiere de una decidida actuación en tres áreas que engloban las propuestas por Rodrik (2003) para salir del estancamiento secular en que se encuentran los países en desarrollo:ⁱ 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) facilitando que el crecimiento económico contribuya realmente a un avance en la igualdad de oportunidadesⁱⁱ que permita desarrollar las capacidades de las personas en el sentido definido por Sen y Nussbaum.

Examinemos estos tres tipos de actuación.

La primera de las actuaciones, consistente en promulgar normas que regulen 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: ya sea por la existencia de información imperfecta entre los participantes en un determinado mercado, por la presencia de poder de monopolio en un sector, o por la existencia de externalidades o de bienes públicos como son la sanidad, defensa y educación que los mercados por si solos no proveerán de un modo económicamente eficiente.

Las intervenciones regulatorias deben resolver los fallos de mercado que las motivaron a la vez que promueven el progreso económico inclusivo, la cohesión social y la apertura a la economía mundial, pero también deben tratar de evitar tres efectos no deseados: a) no ser fuente de incertidumbre para los agentes económicos, b) no generar ineficiencias para la inversión productiva y la innovación, y c) evitar distorsiones macroeconómicas que faciliten a los grupos dirigentes el desvío de rentas a su favor. Es importante prestar atención a estos peligros, porque una deficiente regulación industrial puede potenciar situaciones de falta de competencia; un sistema impositivo defectuoso puede condicionar negativamente las decisiones de inversión y el esfuerzo laboral; y una mala regulación del comercio exterior puede generar un excesivo proteccionismo o dificultar la competitividad exterior.

Nuevamente aparece la relación entre las tres variables: una deficiente calidad institucional entorpece los intentos por reducir la desigualdad y la pobreza porque, generalmente, las normas de mala calidad, entorpecedoras del crecimiento, no aparecen por azar; suelen ser consecuencia de intereses de grupos de poder político o económico, o del interés recaudatorio del propio Estado, quienes se benefician de un sistema regulatorio deficiente.

La segunda línea de actuaciones se refiere a mejorar la seguridad jurídica y a configurar una Administración de Justicia eficaz e independiente, eliminando el clientelismo político. 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 debe centrarse en avanzar en la igualdad de oportunidades, que requiere que los más desfavorecidos puedan desarrollar sus capacidades, ya sea financiando su inversión en educación, 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 unas administraciones públicas eficaces y transparentes, 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. La regulación no debe imponer restricciones innecesarias. Cuando tales restricciones existen, es generalmente para favorecer sesgos en la aplicación de las normas a favor de grupos o empresas ya establecidos, que gozan de relaciones especiales con los poderes públicos,

por lo que entorpecen o incluso impiden el desarrollo de actividades de emprendimiento que pudieran dinamizar los mercados y los sectores productivos.

Asimismo, al tratar de diseñar una política de reducción del nivel de desigualdad es necesario considerar los recientes análisis empíricos que sugieren distinguir entre desigualdad de oportunidades, por un lado, y desigualdad en el rendimiento económico obtenido del esfuerzo, por otro. La investigación en esta línea muestra que la desigualdad de rendimientos del esfuerzo puede tener una relación positiva o negativa con el crecimiento, pero aplicar políticas contra la desigualdad de rendimientos suele ser contraproducente. Por el contrario, la evidencia empírica disponible muestra que la desigualdad de oportunidades lastra las posibilidades de crecimiento económico, por lo que no cabe duda de que trabajar en aras de la igualdad de oportunidades es central en la lucha contra la pobreza. Puede ser, sin embargo, un proceso lento, porque la propia existencia de este tipo de desigualdad puede frenar el proceso de reformas que impulsa el crecimiento.

Existen diversos sistemas que pueden favorecer la acumulación de activos productivos o de conocimiento para los más desfavorecidos, con un impacto reductor de los niveles de desigualdad y pobreza potencialmente elevado: los *microcréditos*, la concesión de seguros frente a posibles fluctuaciones de renta, que eviten que en una situación económica desfavorable las familias tengan que consumir sus ahorros o sacar a los hijos de la escuela para ponerlos a trabajar, a la vez que permite asumir oportunidades productivas de autoempleo, o las llamadas *transferencias inteligentes* de renta ("*smart transfers*") que incluyen algún elemento de condicionalidad, como el compromiso de asistencia de los niños a la escuela o las visitas al médico.

3. ¿Sobre qué situaciones debe actuar la política económica?

En resumen, un crecimiento económico inclusivo, consistente con una distribución justa de renta y que favorezca el acceso de todos los ciudadanos al desarrollo de sus plenas capacidades como personas y como profesionales debe apoyarse en normas y políticas macroeconómicas adecuadas para estimular el desarrollo económico, la cohesión social y la integración en la economía mundial. Debe basarse en una seguridad jurídica que posibilite dicho desarrollo, y buscar un claro y determinado avance en la igualdad de oportunidades, para lo cual debe facilitar la materialización de proyectos de inversión privada, tanto en actividades productivas como en la acumulación de capital humano, en educación y en formación en el ejercicio de la profesión.

Algunas de estas actuaciones son específicamente competencia de la política económica en sus distintas facetas: regulación, defensa de la competencia, política comercial, política industrial y de innovación, pero otras requerirán una sintonía con el resto del contexto normativo del país, y una coordinación de actuaciones entre todas las áreas de los poderes legislativo y ejecutivo. Requieren un proyecto de futuro para el país, aceptado por la mayoría más amplia posible de población.

En cuanto a las actuaciones concretas en el área económica, la experiencia histórica ya mencionada sugiere que el diseño de reformas para el crecimiento económico debe ser activista, pero también contingente en el entorno económico. Lo que importa es

tener un sistema unificado de criterios que permita identificar cuáles son las restricciones que atenazan a una economía en un determinado momento, y que ayude a formular estrategias de crecimiento. Tres economistas de la universidad de Harvard (R. Hausmann, D. Rodrik y A. Velasco) elaboraron en 2005 una propuesta para diseñar una política económica en función de las restricciones que puedan estar frenando el desarrollo de un país en cada momento. Tres consideraciones subyacen a su propuesta: 1) si bien el desarrollo es un concepto amplio que engloba las capacidades humanas en general, el reto fundamental al que se enfrentan las naciones en vías de desarrollo es el del crecimiento económico, 2) buscar una estrategia de crecimiento común a todos los países, con independencia de sus circunstancias específicas, es poco probable que resulte productivo; aunque hay principios abstractos de validez general, como el respeto a los derechos de propiedad, el cumplimiento de las normas, introducir incentivos de mercado, y aplicar una política monetaria rigurosa y política fiscal sostenible a largo plazo, convertir estos principios en políticas operativas requiere un sólido conocimiento de las especificidades locales, 3) los gobiernos se enfrentan a limitaciones políticas y administrativas y es preferible utilizar sus capacidades en aliviar una restricción activa, más que persiguiendo demasiados objetivos simultáneamente.

Para que los proyectos de inversión en educación o en actividades productivas necesarios para el desarrollo de las personas se lleven a cabo con éxito, la política económica deberá evitar tres situaciones: 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 suficiente rentabilidad social, pero los inversores privados tengan dificultades para beneficiarse de ella.

Precisamente, cuál de estas situaciones sea la fuente de ineficiencia que pueda observarse en un determinado momento en un país, sugerirá el énfasis que debe recibir cada una de 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.

Una escasez de fondos para la inversión, posiblemente junto con un coste elevado de los mismos, puede reflejar un bajo nivel de ahorro interno, una deficiente intermediación financiera que dificulta el acceso al crédito, o una escasa integración en los mercados financieros internacionales. Este tipo de dificultades sugiere claramente la necesidad de avanzar en el desarrollo financiero doméstico, muy probablemente desarrollando la normativa apropiada para lograrlo. 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. Cada una de ellas sugiere asimismo un determinado tipo de actuaciones. 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 alto 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 propuesta tiene una gran flexibilidad, al tener en cuenta los principios básicos de la teoría económica más rigurosa, en vez de considerar únicamente recetas estándar de política económica. En contraste con alternativas como el consenso de Washington, que

se centraba en fallos del gobierno, considera una amplia gama de posibles tipos de restricciones activas, que incluye fallos de gobierno, pero también fallos de mercado y deficiencias normativas. Fuerza a los países a establecer prioridades entre sus reformas pendientes, lo cual es de la mayor importancia, dadas las limitaciones en el capital político y los recursos fiscales de la mayoría de los gobiernos en países en desarrollo. Al establecer un objetivo prioritario reduce el riesgo de interacciones negativas con otros objetivos secundarios; aplica combinaciones de soluciones ortodoxas y heterodoxas con el objetivo de eliminar las restricciones activas, y permite un diseño creativo de una política de reformas específica de cada contexto. Su flexibilidad es también una posible limitación, pues requiere disponer de un equipo de profesionales capaces de evaluar la gravedad de cada restricción en la economía, y conocedores de todas las medidas que pueden aplicarse en su solución.

La descripción de la propuesta ilustra un conjunto muy diverso de actuaciones posibles para la política económica en su intento de reducir pobreza y desigualdad. Constituye una línea de análisis prometedora, que examina las posibles fuentes de ineficiencia más activas en cada momento, 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.

Referencias

F.Bourguignon (2003) ["The growth elasticity of poverty reduction", en *Inequality and Growth: Theory and policy implications*, editado por T. Eicher y S. J. Turnovsky].

Fosu, A.K., 2011. "Growth, Inequality and Poverty Reduction", United Nations University, working paper 2011/01

Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco, 2008, "Growth Diagnostics." Chap. 15 in *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, ed. J. Stiglitz and N. Serra. New York: Oxford University Press.

M.C.Nussbaum, (2011), "Creating capabilities: the human development approach", The Belknap Press of Harvard University Press.

Rodrik, D., 2003. "Growth Strategies," in A. Philippe, and S. Durlauf (eds), *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam: North-Holland (forthcoming).

Sen, A. (1999), *Development as freedom*, New York, Knopff. A.Sen, (2009), *The idea of justice*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

ⁱ Según Nussbaum ((2011), p. 33), un orden político decente debe asegurar a todos sus ciudadanos al menos un nivel mínimo de diez capacidades centrales (en inglés): 1) Life, 2) Bodily health, 3) Bodily integrity, 4) Senses, imagination and thought, 5) Emotions, 6) Practical reason, 7) Affiliation, 8) Other species, 9) Play, 10) Control over one's environment: a) Political, b) Material.

ⁱⁱ Según Rodrik (2003), estos países deben conseguir: a) una cierta estabilidad macroeconómica; b) una mayor integración en la economía mundial; c) mayores garantías a empresarios sobre protección de derechos de propiedad y cumplimiento de contratos; d) un cierto grado de estabilidad política y de cohesión social.