

**Crecimiento, desigualdad y pobreza
¿qué opciones tiene la política económica?**

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

*Conferencia impartida en la
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
de la Universidad de Cantabria*

27 de abril 2017

“Poverty is a denial of choices and opportunities, a violation of human dignity. It means lack of basic capacity to participate effectively in society” Naciones Unidas, Human Development Report, 1997.

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

No puedo comenzar sino agradeciendo al equipo de gobierno de la Facultad de Ciencias Económicas, y especialmente a su Decano, por el honor que me concede al invitarme a tomar la palabra en esta celebración de la festividad de nuestro patrono, San Vicente Ferrer. En este tipo de ocasiones la tradición sugiere que nos refiramos a alguna de las cuestiones relativas a nuestra **actividad** que tenga una notable incidencia social. Muchas de nuestras inquietudes actuales provienen de las consecuencias en España de la profunda crisis económica y financiera que se inició en 2007 con la crisis del mercado de hipotecas subprime en Estados Unidos. La crisis generó un nivel inaceptable de paro, revivió los episodios de emigración entre algunos de nuestros jóvenes más formados, elevó el número de personas que sufren carencias materiales, elevó los niveles de desigualdad en muchos países ricos y ha hecho que, por primera vez desde la Gran Depresión de 1929, una generación tenga una expectativa de bienestar inferior a la de sus padres.

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. Según el Banco Mundial, 767 millones de personas, un 10,7% de la población mundial, vivían en 2013 con una renta por debajo de 1,90 dólares USA por día, traducido a la divisa de cada país y ajustada por el nivel de precios de los productos de primera necesidad. Esta es una situación que se considera como de extrema pobreza.

Problemas de medición: utilización de datos de consumo, sesgos de declaración de ingresos, etc.

El dato citado representa un enorme descenso respecto de los 1.851 millones de personas, un 35% de la población mundial en 1990. Pero quienes abandonan la situación de pobreza extrema se encuentran en una situación frágil, que hace que el progreso que han alcanzado sea en muchas ocasiones meramente transitorio. Por otra parte, el umbral de 1,90 dólares USA por día representa un nivel de supervivencia, pero difícilmente puede generar un estándar básico de bienestar. Si elevamos el

umbral, la pobreza absoluta aumentaría considerablemente. Otra peculiaridad es que el descenso se ha concentrado en China, mientras que la población que vive por debajo del umbral de pobreza se concentra en Africa subsahariana. Mientras que, en 2005, 3 de cada 4 pobres vivía en 5 países, La cambiante geografía de la pobreza hace que actualmente lo hagan en 15 países lo que, entre otras cosas, genera bastantes dificultades a las agencias preocupadas por garantizar unas mínimas condiciones materiales a las poblaciones menos favorecidas.

Pocas imágenes han sido tan impactantes durante este año como la del drama de miles de inmigrantes que han acudido a las puertas de Europa huyendo de los conflictos bélicos de Oriente medio o de las inaceptables condiciones de vida en muchos países subsaharianos. O ver nuestro querido mar Mediterráneo convertido en una trampa mortal para miles de personas año tras año. Para una de cada siete personas que, como nosotros, ha tenido la fortuna de nacer en el mundo privilegiado de países catalogados por el Banco Mundial como de alta renta, es imposible imaginar el grado de desesperación que tienen quienes emprenden tales viajes migratorios hacia lo que perciben como las únicas oportunidades de desarrollo y de sostenimiento de sus familias. Resulta difícil explicar por qué nosotros, y no ellos, hemos resultado favorecidos por nacimiento y, con esa perplejidad, son argumentos de ética y de solidaridad hacia quienes han sido menos afortunados que nosotros los que justifican y motivan nuestra preocupación por quienes no vislumbran posibilidades de desarrollo personal ni para ellos ni para sus hijos.

Son temas que, lamentablemente, no tiene una gran presencia curricular en nuestros estudios de Economía, en los que debatimos sobre la política económica más adecuada para alcanzar un determinado objetivo agregado o promedio, pero olvidamos el modo en que este se manifiesta a lo largo de la sociedad. Sin embargo, esto es coherente con lo que vemos. La política económica de un determinado país o área económica se diseña alrededor de las perspectivas de crecimiento sostenido del Producto Interior Bruto, y discrepancias en la tasa de crecimiento alcanzada, tan pequeñas que podrían explicarse por los niveles de precisión estadística con que se trabaja, son a menudo objeto de un encendido debate. Pero existen también instituciones internacionales, como el Banco Mundial o el Centro de Desarrollo de la OCDE, que tienen como objetivo potenciar el desarrollo económico y, concretamente, la lucha contra la pobreza. Parecen preocupaciones diferentes, y conviene preguntarse acerca de la capacidad del crecimiento económico para reducir o eliminar la pobreza.

Es evidente que las consecuencias que tiene una situación de carencia material o de pobreza son diferentes en economías desarrolladas, en economías en desarrollo que presentan una evolución positiva de su renta media, y en los países que forman lo que P. Collier denomina el Club de la Miseria (Bottom Billion). Las consecuencias de ocupar una posición en un percentil bajo de la distribución de renta no son las mismas

en países como EEUU o España que en países del África sub-Sahariana. Sin embargo, el análisis de las posibilidades que tiene la política económica para tratar de aliviar este tipo de situaciones presenta aspectos comunes a las distintas situaciones, que voy a tratar de analizar en esta intervención. De hecho, aunque se trata de consideraciones escritas pensando en economías en desarrollo, creo que podremos apreciar que aplican casi por completo al mundo privilegiado en que vivimos.

Es obligado que acudamos con rigor a los indicadores que nos reflejan las situaciones de carencia material de uno u otro tipo. La primera dificultad la encontramos en las referencias que se hacen frecuentemente de manera indistinta a la pobreza y la desigualdad, sin distinguir entre ellas ni hacer explícito muchas veces de cuál de ellas estamos hablando. Asimismo, alguna posiciones que recientemente se escuchan simpatizan con la lucha contra la pobreza, pero discrepan de la conveniencia de ocuparse de reducir la desigualdad. Voy a discrepar fundamentalmente de este punto de vista.

La frecuente **identificación de pobreza y desigualdad** puede deberse en parte al concepto de pobreza relativa, habitual en las instituciones internacionales, y para la que se recogen datos en los países europeos de acuerdo con una normativa homogénea de Eurostat. 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 el 60% de la renta mediana de los ciudadanos de dicho país. Es importante cuantificar esta situación, pero hay que observar que pobreza absoluta y pobreza relativa son conceptos 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 [Förster y D'Ercole (2005)]; 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, el 22,1% de la población estaba en 2015 por debajo del 60% de la renta mediana y, por tanto, en situación de pobreza relativa.

Aunque lo habitual es observar una alta incidencia de pobreza absoluta en países con alto nivel de desigualdad, la pobreza absoluta también puede darse con un bajo nivel de desigualdad.ⁱ Por el contrario, la pobreza relativa requiere de un cierto nivel de desigualdad. De hecho, a pesar de su nombre, la pobreza relativa es más bien un indicador de desigualdad, mientras que la pobreza absoluta indica una carencia de bienes materiales considerados necesarios para el bienestar. En lo sucesivo, cuando haga referencia a la pobreza me estaré refiriendo a pobreza absoluta.

El crecimiento económico es, sin duda, el mejor instrumento para luchar contra la pobreza. Las estimaciones disponibles sugieren que un 1% de incremento en la renta de la población total reduce la proporción de personas que viven por debajo del umbral de pobreza entre un 2% y un 3%. Pero una cosa es medir el efecto medio en un

modelo econométrico y otra cuestión bien diferente es cuantificar cual es el impacto del crecimiento en cada caso. De hecho, las experiencias históricas disponibles muestran que un mayor crecimiento no garantiza una reducción más importante de la pobreza: 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. 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 explica asimismo las dificultades en caracterizar un efecto estadísticamente significativo del crecimiento sobre la pobreza.

¿Qué relación existe entre crecimiento económico y nivel de desigualdad?

Si el crecimiento económico no distorsiona la distribución de la renta, entonces, el crecimiento siempre tenderá a reducir la pobreza absoluta. Pero cabe esperar que el crecimiento altere el nivel de desigualdad, en cuyo caso, el efecto del crecimiento para reducir la pobreza generalmente disminuirá. Durante mucho tiempo se consideró [hipótesis de Kuznets (1955) y Lewis (1954)] 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 encontrarían ocupación en sectores de alta productividad, con mayores salarios, 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 nivel de desigualdad en la distribución de la renta.

Esta teoría ha sido ampliamente refutada por los datos. De hecho, Milanovic ha propuesto en su reciente libro "Global Inequality" la teoría de las ondas de Kuznets, que sería una sucesión de curvas en formas de "U" invertida, para explicar que en países ricos como Estados Unidos el nivel de desigualdad vuelva a aumentar. El consenso 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, y actualmente la investigación se centra en analizar los aspectos que condicionan dicho mecanismo de distribución de renta.

El primer condicionante será la propia estructura que adopte el crecimiento económico. Cuánto afecte el crecimiento a la distribución de renta dependerá de cuáles sean: a) las fuentes del crecimiento, que responderán a una determinada asignación de recursos entre sectores productivos, b) la participación de los factores en la generación de la renta, que condicionarán 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 afectando de este modo a la distribución de la renta y, en definitiva, de los mecanismos de distribución.

Este es el primer resultado que quiero resaltar: el crecimiento económico tiene efectos prácticamente inevitables sobre la desigualdad, aunque el signo e intensidad de tales efectos dependen, por un lado, de la velocidad y de los aspectos estructurales del crecimiento y, muy en particular, del mecanismo distributivo dominante, que está determinado en buena medida por la calidad de las instituciones políticas y económicas. A la calidad de las instituciones me referiré más adelante.

En todo caso, la heterogeneidad de efectos que el crecimiento económico tiene sobre la desigualdad sugiere que, si bien hay lugar para políticas intervencionistas que favorezcan un posible impacto redistributivo del crecimiento, éstas deben ser diseñadas específicamente para cada caso, y no tiene sentido trasplantar políticas de un contexto económico institucional a otro muy diferente.

La desigualdad influye sobre el crecimiento

A diferencia de la diversidad de efectos que el crecimiento puede tener sobre la desigualdad de la renta, parece claro que la desigualdad puede ser un freno al crecimiento económico, a través de varios canales:

Una primera línea explicativa se basa en argumentos de calidad institucional. El crecimiento está determinado por la acumulación de distintos tipos de activos productivos, incluyendo capital físico y capital humano, y del conocimiento preciso para la producción. Los incentivos para poner en marcha tales procesos de acumulación, aprendizaje e innovación descansan en la capacidad de los ciudadanos de apropiarse privadamente del fruto de 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.

La desigualdad contribuye al deterioro institucional, con instituciones políticas informales o instituciones de facto (grado de cumplimiento de las normas, seguridad jurídica, etc.) deficientes. En tales sociedades, pequeños grupos acumulan un importante poder político que les permite hacer lobby proponiendo políticas que les benefician, pero que pueden ser dañinas para el resto de la economía y para el crecimiento, y su capacidad para bloquear cambios normativos que podrían contribuir a reducir significativamente la pobreza es enormemente contraproducente.

El clientelismo político excluye entonces de la generación de rentas a una parte de la población, los no afines a la clase dirigente, que pudieran tener mayor potencial de dinamismo. En estas sociedades con importantes conflictos distributivos se aplicarán

políticas menos propensas a la apropiación privada y más favorables a la desviación de rentas (*rent-seeking*) por parte de los grupos afines al poder, con una menor protección de los derechos de propiedad, lo que conducirá a una menor acumulación de activos y un menor crecimiento. En estas condiciones, plantearse “políticas de corrección de la desigualdad” para mejorar el crecimiento es un ejercicio fútil.

Un segundo canal lo constituyen las imperfecciones en los mercados de capitales. Los individuos pobres no tienen las mismas oportunidades que los ricos porque no pueden permitirse los mismos niveles de educación, o porque no pueden acceder a los créditos que precisan para comenzar sus negocios, o al seguro que permita cubrir las posibles contingencias de una hipotética actividad productiva. La imperfección de los mercados puede venir en la forma de un mayor coste de acceso al crédito, o de mayores exigencias de colateral. Por este mecanismo, la asimetría informativa característica de los mercados financieros hace que los países con mayor desigualdad y alta pobreza absoluta infrutilicen su potencial productivo y de crecimiento respecto de los países con un menor número de pobres o con una distribución de renta más igualitaria, pues préstamos que serían buenos no son concedidos, y los solicitantes continúan siendo más pobres de lo que podrían ser si el mercado de crédito hubiese funcionado correctamente. Este mecanismo no explica cómo se origina la desigualdad inicial, pero explica que la denominada “trampa de pobreza” o “poverty trap” pueda persistir durante mucho tiempo.

Un tercer mecanismo surge como consecuencia de la ausencia de incentivos:ⁱⁱ una distribución de renta artificialmente igualitaria, al imponer *la igualdad de remuneración al esfuerzo*, inhibe el crecimiento al reducir los incentivos al esfuerzo y estimular un comportamiento de *free-rider*. Lo mismo puede suceder con una remuneración al esfuerzo excesivamente desigual. 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 proyectos de innovación, es positiva para el crecimiento.

Por último, los costes asociados a una elevada desigualdad pueden asimismo erosionar la cohesión social, pues al aumentar la brecha entre ricos y pobres, aumentan las actividades criminales e ilegales junto con los costes de transacción relativos a la seguridad en la actividad empresarial y al cumplimiento de los contratos. La inestabilidad política y unos niveles de violencia más elevados en sociedades más desigualesⁱⁱⁱ constituyen una carga social y económica que puede frenar el crecimiento, tanto por los recursos necesarios para su eliminación, como por la incertidumbre que generan acerca del respeto a los derechos de propiedad, entre otros aspectos.

El segundo resultado que quiero resaltar es que el efecto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento actúa a través de tres canales: a) la dificultad de acceso a los medios económicos que posibiliten el desarrollo, b) una excesiva igualdad

o desigualdad de rendimientos del esfuerzo y c) la naturaleza de las instituciones políticas y económicas.

La desigualdad y la calidad institucional en la lucha contra la pobreza

Ya indiqué al comienzo que existe clara evidencia empírica acerca de que un crecimiento económico más rápido viene generalmente asociado con una mayor reducción de la pobreza. 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, como ya apunté, existe mucha heterogeneidad en esta relación, la cual puede explicarse en parte por dos factores.

Tal disparidad de efectos sugiere que existen factores que condicionan el efecto reductor de la pobreza que proporciona el crecimiento económico. Similar conclusión alcanza Bourguignon (2003), quien utilizando una amplia muestra de países y periodos estima que el crecimiento económico explica sólo alrededor del 26% del descenso observado en pobreza. Caracterizar los factores que afectan al modo en que el crecimiento puede reducir la pobreza es crucial para el diseño de estrategias de reducción de la pobreza.

En los últimos años, se ha avanzado bastante en la identificación de dos de ellos, cuya ocurrencia está además bastante relacionada. El primero es la desigualdad en la distribución de la renta: la evidencia empírica más reciente muestra que, dado un determinado ritmo de crecimiento del Producto Interior Bruto, las economías con un menor nivel de desigualdad inicial logran una mayor reducción de la pobreza [Fosu (2011)]. El segundo factor es la calidad de las instituciones políticas y económicas.

El tercer resultado que quería destacar^{iv} indica que la capacidad del crecimiento económico para reducir la pobreza es menor cuanto mayor sea el nivel inicial de desigualdad pues, como hemos visto, la desigualdad condiciona la distribución de los nuevos recursos, y cuanto menor sea la calidad de sus instituciones políticas y económicas. Veamos brevemente estos dos factores.

La desigualdad es éticamente cuestionable en sí misma y, por sí solos, los aspectos éticos ya justificarían una intervención sobre el posible efecto redistributivo del crecimiento. Pero existe también una creciente inquietud entre los investigadores en ciencias sociales acerca de la desigualdad como fuente de problemas y conflictos sociales y económicos de muy diverso cariz, desde sanitarios a educativos y de seguridad, suficientes para justificar la lucha contra la desigualdad. En su libro "The Spirit Level", Richard Wilkinson y Kate Pickett aportan evidencia empírica a este respecto, argumentando que la desigualdad dentro de un país está en la raíz de muchos males, desde la incidencia de enfermedades, a los malos resultados escolares, la violencia, la esperanza de vida, los embarazos de adolescentes, resultados

educativos, consumo de drogas, etc., una visión que parece estar ganando en aceptación. Que la evidencia empírica provenga de economías desarrolladas (los países de la OCDE) o de los estados de EEUU, la hace aún más significativa, pues no cabe sino esperar que la influencia de la desigualdad como posible causa de tales problemas sea aún mayor en economías menos desarrolladas.

Por eso, desde la óptica de la lucha por la eliminación de la pobreza, los resultados que antes apunté confieren pleno sentido a dedicar esfuerzos a la reducción de la desigualdad, logrando lo que se conoce como un *doble dividendo* (primer y tercer resultados): 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.

Al definir los elementos de la batalla para reducir la desigualdad, considero importantes los recientes enfoques que sugieren distinguir entre desigualdad de oportunidades, por un lado, y desigualdad en el rendimiento económico obtenido del esfuerzo, por otro. Discutir acerca de qué entendemos por *igualdad de oportunidades* podría llevarnos a un debate de enorme interés, pero muy lejos del objetivo de esta intervención, y de la capacidad de quien les habla. En un sentido ético o de justicia social, podríamos quizá vincular la igualdad de oportunidades a las “capacidades” definidas por Sen y Nussbaum.^v Pero desde una perspectiva estrictamente económica, que es la que me orienta en esta intervención, cabe entender la igualdad de oportunidades en un triple plano: a) igualdad de acceso a la educación, b) igualdad en el acceso al crédito, c) igualdad en el tratamiento de todos los ciudadanos por parte de la Administración, con un cumplimiento anónimo de las normas.

No cabe sino esperar que la desigualdad de oportunidades tenga un efecto negativo sobre el crecimiento; de hecho, ya comenté sobre las dificultades de acceso al crédito por parte de la población como un canal por el cual la desigualdad frena el crecimiento económico. Por otro lado, la desigualdad de rendimientos del esfuerzo puede tener una relación positiva o negativa con el crecimiento. En tal situación, la relación empírica entre desigualdad global y crecimiento es ambigua y puede resultar nula, en función de cuál de los dos componentes predomine en un país [Marrero y Rodríguez (2009)]. Esta es una cuestión de enorme importancia que habrá que seguir en los próximos años.

Trabajar en aras de la igualdad de oportunidades es central en la lucha contra la pobreza, aunque se trate de un proceso lento, porque este tipo de desigualdad puede frenar el proceso de reformas que impulsa el crecimiento, mientras que las políticas contra la desigualdad de rendimientos suelen ser contraproducentes.

El segundo elemento es la calidad institucional. Cuando una clase dominante afin al poder tiene la capacidad de apoderarse de una parte significativa de la renta generada por el crecimiento económico, entonces la pobreza experimentará una reducción pequeña. En tal contexto de deficiente calidad institucional, el crecimiento económico sólo reducirá la pobreza si el mecanismo distributivo de la renta es mínimamente equitativo, permitiendo el acceso de nuevos ciudadanos a las clases dirigentes y haciendo posible que sus valores sociales pasen a jugar un papel relevante en el proceso de evolución de las instituciones políticas formales e informales a través del tiempo, es decir, en la evolución de las normas y leyes promulgadas y en su grado de cumplimiento.

Por tanto, unas deficientes instituciones políticas y económicas debilitan la capacidad del crecimiento para reducir la pobreza a través de un doble papel: dificultando el crecimiento y condicionando los efectos distributivos del mismo. *La consideración de la calidad institucional para explicar la capacidad de desarrollo y progreso de un país y, en particular, para esclarecer las relaciones existentes entre crecimiento, desigualdad y pobreza constituye sin duda un importante avance del pensamiento económico reciente.*

Pero, de acuerdo con la conceptualización de la dinámica institucional de Acemoglu, Johnson y Robinson (2005)^{vi} las instituciones políticas y económicas son de naturaleza endógena. Las instituciones políticas de facto, o instituciones políticas informales (el cumplimiento de las normas, la seguridad jurídica, etc.), junto con los valores sociales vigentes, delimitan la estructura de las instituciones económicas; éstas, a su vez, condicionan el resultado económico y determinan la distribución de la renta. Y el mecanismo distributivo de la renta influye de manera importante sobre la estructura futura de las instituciones políticas y los valores sociales imperantes, así como sobre quién accede a dichas instituciones. Esta endogeneidad confiere a la calidad institucional una fuerte inercia que es difícil de trincar.

En definitiva, 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 también los que tienen mayores problemas para reducir su nivel de pobreza.

¿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 brevemente 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: 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 la 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, aunque no siempre se preste atención a sus dictados.

En todo caso, no conviene olvidar que además de resolver el conflicto que las motivó, las intervenciones regulatorias deben perseguir siempre tres objetivos: no ser fuente de incertidumbre para los agentes económicos, no generar ineficiencias para la inversión productiva y la innovación, y evitar distorsiones macroeconómicas que faciliten a los grupos dirigentes el desvío de rentas a su favor.

Una deficiente regulación industrial puede potenciar situaciones de falta de competencia; el sistema impositivo puede condicionar negativamente las decisiones de inversión y el esfuerzo laboral; y la regulación del comercio exterior puede generar un excesivo proteccionismo o dificultar la competitividad exterior. Generalmente las normas de mala calidad, entorpecedoras del crecimiento, son 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. 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 reducción de la desigualdad como tercera actuación debe centrarse en perseguir la igualdad de oportunidades, que 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. Cuál de estas situaciones sea la fuente de ineficiencia sugerirá 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.

Una escasez de fondos para la inversión, posiblemente junto con un coste elevado de los mismos, 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

Referencias

1. Acemoglu, D., S. Johnson y J.A. Robinson, 2005, Institutions as a fundamental cause of long-run growth, publicado como capítulo 6 en Handbook of Economic Growth, volume 1, Aghion y S.N.Durlauf editors, Elsevier.
2. Alesina, A., y R.R. Perotti, 1996, "Income distribution, political instability, and investment", European Economic Review, 40(6), 1203-1228.
3. Bourguignon, F., 2003, "The growth elasticity of poverty reduction", en Inequality and Growth: Theory and policy implications, editado por T. Eicher y S. J. Turnovsky.
4. Ferreira, F. H.G., y M. Ravallion, 2010, Poverty and Inequality: The global context, capítulo 24 en Handbook of Income Inequality. Previamente aparecido como: Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence, The World Bank Development Research Group Poverty Team, May 2008, WPS4623.
5. Förster, M., y M. M. D'Ercole, 2005, Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 22.
6. Fosu, A.K., 2011, Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries: Recent Global Evidence.
7. Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco, 2004, "Growth Diagnostics", Harvard University, manuscrito.
8. Marrero, G.A., y J.G. Rodríguez, 2009, "Inequality of opportunity and growth", manuscript.
9. Nussbaum, M.C., 2011, Creating capabilities: the human development approach, The Belknap Press of Harvard University Press.
10. Sen, A., 2009, The idea of justice, Harvard University Press, Cambridge, MA.

ⁱ Lo cual no sería un buen indicador de bienestar en el caso de un país con elevada pobreza absoluta.

ⁱⁱ F.Ferreira y M.Ravallion (2010), "Poverty and inequality: the global context", capítulo 24 en The Oxford Handbook of Economic Inequality.

ⁱⁱⁱ A.Alesina y R.R.Perotti (1996), "Income distribution, political instability, and investment", European Economic Review, 40(6), 1203-1228

^{iv} 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].

^v M.C.Nussbaum, (2011), "Creating capabilities: the human development approach", The Belknap Press of Harvard University Press. A.Sen, (1999), Development as freedom, New York, Knopff. A.Sen, (2009), The idea of justice, Harvard University Press, Cambridge, MA. Según Nussbaum ((2011), p. 33), un orden

politico 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.

^{vi} Acemoglu, D., S. Johnson y J.A. Robinson, 2005, "Institutions as a fundamental cause of long-run growth", capítulo 6 en Handbook of Economic Growth, volume 1, Aghion y S.N.Durlauf editors, Elsevier.