

Macías Vázquez, Alfredo

CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y POBREZA: ESTADO DE LA CUESTIÓN

Revista de Economía Institucional, vol. 16, núm. 31, julio-diciembre, 2014, pp. 101-126

Universidad Externado de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41932615006>



Revista de Economía Institucional,
ISSN (Versión impresa): 0124-5996
ecoinstitucional@uexternado.edu.co
Universidad Externado de Colombia
Colombia

CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y POBREZA: ESTADO DE LA CUESTIÓN

*Alfredo Macías Vázquez**

La pobreza no es algo nuevo, no es un fenómeno exclusivo de la historia reciente. Lo que es nuevo es la sospecha cada vez más evidente de que el crecimiento económico por sí mismo no puede resolver el problema, ni siquiera aliviarlo en un tiempo razonable. La experiencia de la posguerra ya lo había anunciado y, a pesar de la recuperación de las tasas de crecimiento económico, la pobreza sigue siendo un grave problema social en los países en desarrollo.

En la última década ha cobrado fuerza el debate sobre la necesidad de un crecimiento favorable a los pobres, aunque es muy difícil saber qué entienden por “crecimiento pro-pobre” ciertas instituciones y analistas del tema (López, 2004). Unas veces se entiende como el crecimiento que genera cierta redistribución del ingreso y otras como el crecimiento que reduce la pobreza absoluta. Con honestidad, deberíamos preguntarnos si un concepto que puede significar cosas tan diferentes puede llegar a ser útil algún día.

Qué es más eficaz en la lucha contra la pobreza: ¿potenciar el crecimiento o “empoderar” a los pobres para que se beneficien en mayor medida del crecimiento? Dicho de otro modo: ¿hay que intervenir a favor de los pobres o a favor del crecimiento? En realidad, debemos reconocer que concebir la reducción de la pobreza como objetivo principal del desarrollo, en lugar del crecimiento, ha complicado las cosas.

* Economista y antropólogo. Doctor en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Economía y Estadística, Universidad de León, León, España [amacv@unileon.es]. Fecha de recepción: 4 de junio de 2013, fecha de modificación: 2 de mayo de 2014, fecha de aceptación: 29 de octubre de 2014. Sugerencia de citación: Macías V., A. “Crecimiento, desigualdad y pobreza: estado de la cuestión”, *Revista de Economía Institucional* 16, 31, 2014, pp. 101-126.

Los interrogantes son más difíciles de abordar cuando introducimos la desigualdad. La pobreza y la desigualdad son fenómenos distintos, pero relacionados. En general, una mayor desigualdad suele implicar niveles más elevados de pobreza. Por otro lado, dada una tasa de crecimiento económico, una mayor desigualdad puede frenar el ritmo de reducción de la pobreza. Pero esta hipótesis tampoco se cumple en todos los casos. Por ejemplo, en países muy pobres con poca desigualdad podría ser más importante crecer, aun a riesgo de aumentar ligeramente el nivel de desigualdad. Se argumenta que el repunte del crecimiento tendría efectos más benéficos sobre la reducción de la pobreza que los que tendría la lucha contra la desigualdad, que además podría reducir el crecimiento económico. De alguna manera se nos está diciendo que se debe escoger entre reducir la desigualdad o impulsar el crecimiento.

En la primera parte del artículo se hace referencia al debate sobre el “crecimiento pro-pobre”, la actual alternativa de la comunidad internacional para luchar contra la pobreza. Después se comentan algunos estudios empíricos sobre la contribución relativa del crecimiento y la equidad al combate de la pobreza, y se analizan las políticas económicas que pretenden estimular ese crecimiento favorable a los pobres. La segunda parte se refiere a las interacciones entre el crecimiento y la desigualdad. Por un lado, a partir de la hipótesis de Kuznets, estudiamos el impacto del crecimiento en la desigualdad. Por otro lado, nos concentramos en el impacto de la desigualdad en el crecimiento, introduciendo los modelos de crecimiento endógeno. Por último, analizamos la conexión entre la pobreza y la desigualdad.

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SU IMPACTO EN LA POBREZA

¿Cuál es la mejor manera de combatir la pobreza? Conforme al enfoque teórico y al período histórico, la respuesta a esta cuestión no es unánime, aunque ha girado en torno a tres posibilidades: con más crecimiento, con mayor igualdad o con una combinación de ambas cosas. En las últimas décadas hemos asistido a un constante cambio de posiciones de la comunidad internacional con respecto a esta cuestión, debido al fracaso para detener el crecimiento explosivo de la pobreza en el mundo.

¿EN QUÉ CONDICIONES EL CRECIMIENTO FAVORECE A LOS POBRES?

Cuando se defiende un crecimiento favorable a los pobres, se postula la idea de un crecimiento con amplia base social que difunda sus

beneficios a toda la comunidad en forma duradera, además de poner en valor las capacidades del conjunto de la población ampliando el abanico de oportunidades de progreso, en particular de sus segmentos más vulnerables (OCDE, 2006a). Acerca de cómo conseguir ese resultado ideal, analíticamente podemos identificar dos formas en que el crecimiento puede favorecer o no a los pobres. Por un lado, el ritmo de crecimiento económico tiene influencia directa en los ingresos de los pobres; un crecimiento acelerado contribuye al éxito de una estrategia a favor de los pobres. Reduce la pobreza absoluta directamente porque crea nuevas actividades que generan ingresos y aumenta la demanda de alimentos y materias primas producidas por los pobres. Además, el crecimiento aumenta la disponibilidad de bienes, servicios y oportunidades de empleo, ampliando los mercados, los ingresos por ventas y las posibilidades de consumo. Por otro lado, puede ayudar a reducir la pobreza indirectamente, induciendo el desarrollo financiero y la generación de ahorros para apoyar la inversión y la expansión del crédito al consumo.

Así mismo, los pobres se pueden beneficiar indirectamente del crecimiento mediante políticas fiscales redistributivas. En este caso cualquier tipo de crecimiento puede ser favorable a los pobres, siempre y cuando aumente la progresividad de los impuestos y el gasto social se oriente decididamente a los sectores de la población más empobrecidos. Aunque el sentido común apunta a la necesidad de tener en cuenta los beneficios directos e indirectos, los gobiernos solo suelen tener en cuenta el ritmo de crecimiento cuando diseñan estrategias de crecimiento favorables a los pobres.

En la práctica, no existe un consenso académico para determinar si un proceso de crecimiento es “favorable a los pobres”. De modo que el debate ha girado en torno a los resultados cuantitativos de dicho proceso. En una primera aproximación, que no tiene en cuenta los efectos distributivos, se plantea que la condición principal es que los pobres se beneficien en términos absolutos con la estrategia de crecimiento pro-pobre, es decir, que el número de pobres disminuya (Ravallion y Chen, 2003). Esta óptica concuerda con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM): reducir la pobreza extrema a la mitad en 2015. En contextos de alta desigualdad, podríamos decir que un ritmo de crecimiento económico del 6%, que genera un crecimiento del ingreso del 0,1% entre la población pobre, puede ser considerado “pro-pobre” (Sachs, 2005).

En una segunda aproximación se habla de “crecimiento pro-pobre” cuando el ingreso de los más pobres crece más rápidamente que el del

resto de la población, esto es, si la inequidad disminuye, con independencia de que el crecimiento sea elevado, bajo o negativo. Este resultado se produce cuando los cambios redistributivos que acompañan al crecimiento favorecen a los pobres, y la pobreza disminuye más de lo que se habría logrado si todos los ingresos hubiesen aumentado en la misma proporción (Kakwani y Pernia, 2000). Así, el “crecimiento pro-pobre” tiende a identificarse con la ausencia de desigualdad. Pero si la preocupación es exclusivamente la desigualdad, podríamos preferir un crecimiento promedio del 2% (en relación con un crecimiento de los pobres del 3%) a un crecimiento promedio del 7% (en relación con un crecimiento del ingreso de los pobres del 4%). Pese a que en el primer caso se producen cambios favorables a los pobres en el ámbito de la distribución, en el segundo caso los pobres vivirán mejor.

Por último, otros enfoques más pragmáticos intentan combinar aspectos de las dos concepciones anteriores, lo cual evita renunciar a la complementariedad entre políticas pro-crecimiento y pro-igualdad. Para algunos autores, el crecimiento es favorable a los pobres cuando se reduce la pobreza relativa (es decir, cuando disminuyen las tasas de pobreza), además del número absoluto de pobres (McKinley, 2003; Roy y Weeks, 2003). Cada vez se extiende más la opinión pragmática que defiende la pertinencia de los conceptos relativo y absoluto del crecimiento pro-pobre, y que estos se complementan en el análisis del crecimiento desde una perspectiva favorable a los pobres (OCDE, 2006a).

¿QUÉ CONTRIBUYE MÁS A REDUCIR LA POBREZA, EL CRECIMIENTO O LA EQUIDAD?

También existen discrepancias en el campo de los estudios empíricos. Según Kraay (2004), hay tres fuentes potenciales de “crecimiento pro-pobre”: una tasa de crecimiento elevada, una alta sensibilidad de la pobreza al crecimiento, y un patrón de crecimiento que tienda a reducir la pobreza. Su análisis empírico, basado en el corte transversal entre países, lo lleva a concluir que un 70% de la variación de la pobreza en el corto plazo puede ser explicado por la tasa de crecimiento promedio y, de forma sorprendente, que en el mediano y largo plazos explicaría un 97% de los cambios en la situación de los pobres. De ser así, no cabría duda de que el crecimiento es bueno para los pobres, y que el efecto de la variación de las desigualdades es marginal. De modo que la solución a la pobreza provendría de reformas estructurales que estimulen el crecimiento. No obstante, Kraay también plantea que la relevancia del crecimiento para combatir la pobreza declina cuando

se pasa de considerar el porcentaje de personas pobres (es decir, la incidencia de la pobreza) a considerar la brecha de pobreza al cuadrado (la severidad de la pobreza), y se obtiene que en la parte baja de la distribución del ingreso la reducción de la pobreza se explica más por cambios en la distribución que en el crecimiento.

Dejando al margen la parte de la varianza explicada, es necesario examinar la sensibilidad de la pobreza al crecimiento (lo que los economistas llaman “elasticidad”), incorporando en el análisis la variación de dicha sensibilidad debida al grado de desigualdad. Según Cling et al. (2004), el crecimiento es significativamente beneficioso para los pobres cuando la elasticidad de la pobreza con respecto al PIB supera dos puntos. Si se sitúa entre uno y dos puntos, los beneficia moderadamente; mientras que cuando es inferior a un punto los perjudica. A nivel empírico, las elasticidades más bajas reflejan el efecto de las desigualdades. En sus estimaciones, Ravallion (2004) sugiere que –dependiendo del nivel inicial de desigualdad– un aumento del 1% en la tasa de crecimiento del ingreso puede reducir la pobreza entre un 4,3% (en países de desigualdad muy baja) y un 0,6% (en países de alta desigualdad). Así, a diferencia del resultado anterior, el crecimiento sería poco útil en la lucha contra la pobreza, a menos que vaya acompañado de un descenso de la desigualdad.

López (2004), a partir del trabajo de Bourguignon (2003), sostiene que cuanto más pobre sea un país más relevante es el crecimiento en la explicación de los cambios en las tasas de pobreza, hasta tal punto que se podrían justificar ligeros aumentos de la desigualdad si con ellos logramos tasas de crecimiento más altas¹. Según este punto de vista, en la mayoría de los países africanos, donde la desigualdad no parece ser el principal obstáculo para reducir la pobreza, sería recomendable aplicar políticas que promuevan un rápido crecimiento a fin de lograr grandes cambios favorables en el ingreso de los pobres, puesto que los bajos ingresos son el principal obstáculo para reducir la pobreza. Por el contrario, en países más ricos, como los latinoamericanos, el crecimiento explica una parte mucho menor de los cambios en los niveles de pobreza. Por ejemplo, en un país tan desigual como Brasil, la pobreza se podría reducir con bajas tasas de crecimiento si se fomentaran mayores niveles de equidad desde el comienzo (Kakwani et al., 2007).

¹ Para Whitfield (2008), las regresiones que justifican este punto de vista pasan por alto las significativas diferencias en la desigualdad de los diversos países.

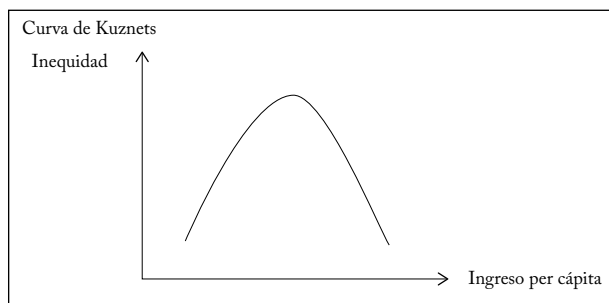
LA INTERACCIÓN ENTRE CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD

El crecimiento y la desigualdad no guardan una relación simple; se influyen mutuamente y es muy difícil determinar la dirección de la causalidad entre ambas variables. Por ejemplo, si concluyéramos que el crecimiento es muy importante para reducir la pobreza, no podríamos olvidar la desigualdad, pues esta afecta el crecimiento. Y si la variable decisiva para luchar contra la pobreza fuese la desigualdad, tampoco podríamos omitir la influencia del crecimiento en esta última.

EL IMPACTO DEL CRECIMIENTO SOBRE LA DESIGUALDAD

La hipótesis de Kuznets surge de constatar una regularidad empírica entre la desigualdad y el nivel de ingreso per cápita (Kuznets, 1955). A diferencia de la “teoría del goteo”, se supone que el proceso de crecimiento repercute en la distribución del ingreso, obligando a los países de bajos ingresos a atravesar un período de aumento de la desigualdad para entrar en la senda del desarrollo. Así, la distribución del ingreso empeoraría en las etapas iniciales del proceso de crecimiento económico, conforme una economía se transforma de agraria en industrial. Posteriormente, la desigualdad disminuiría a medida que la fuerza laboral empleada en la industria se expande mientras que la ocupada en la agricultura decae². Si representamos en el eje horizontal el ingreso per cápita y en el eje vertical algún indicador de desigualdad (como el coeficiente de Gini), la hipótesis se representa mediante una curva en forma de U invertida (gráfica 1).

Gráfica 1
Curva de Kuznets



En años posteriores se hicieron diferentes estudios empíricos para contrastar la hipótesis, que se podrían haber abordado de dos maneras. En primer lugar, lo mejor habría sido analizar la evolución histórica

² En Lewis (1954), el modelo de desarrollo con oferta ilimitada de oferta de trabajo representa la teoría del crecimiento que sustenta la hipótesis de Kuznets.

de un país observando los cambios que experimenta la desigualdad. Pero es casi imposible seguir este procedimiento, por la falta de series históricas de datos suficientemente amplias y confiables en la mayoría de los países. En segundo lugar, se podría haber recurrido a un estudio basado en datos de corte transversal, es decir, a examinar las diferencias entre los niveles de desigualdad de países que presentan niveles distintos de ingreso per cápita. En este caso, aunque la comparación entre países puede proporcionar información relevante, debemos ser cautelosos al interpretar los resultados, por varias razones. Primera, porque no es muy coherente usar un corte transversal de datos entre países cuando la hipótesis hace referencia a procesos dinámicos dentro de cada país (Ahluwalia, 1976). Segunda, porque puede diferir la metodología para obtener los datos de los distintos países (Fields, 1989; Deininger y Squire, 1996; Kanbur, 1998). Por último, porque los países son estructuralmente muy diferentes, y es muy complicado tener en cuenta en forma sistemática dichas diferencias (Kanbur, 1998).

Mencionemos un ejemplo pionero. Paukert (1973) clasificó 56 países por rangos de ingreso según el PIB per cápita de 1965, y calculó el coeficiente de Gini de cada uno de ellos (cuadro 1). A primera vista, los resultados confirmaban la hipótesis de Kuznets. Por ejemplo, los países con ingreso per cápita inferior a 100 dólares eran más desiguales en promedio que los países de ingreso superior a 2.000 dólares. Sin embargo, entre los países más pobres encontramos algunos cuyo coeficiente de Gini era inferior al de ciertos países ricos, es decir, existían países ricos más desiguales que ciertos países muy pobres. Esta variabilidad interna dentro de los grupos de países por rangos de ingreso significa que la desigualdad no es explicada únicamente por el nivel de ingreso per cápita. En realidad, influyen otros elementos, como los relacionados con la política económica de cada país. De hecho, las desviaciones con respecto a la posición de la curva de Kuznets son las que explican la mayoría de las diferencias en la distribución del ingreso entre países.

Cuadro 1

Clasificación de países por rangos de ingreso y coeficiente de Gini

Rango de ingreso (dólares de 1965)	Gini (promedio)	Gini (intervalo de variación)
Menos de 100	0,419	0,33-0,51
101-200	0,468	0,26-0,50
201-300	0,499	0,36-0,62
301-500	0,494	0,30-0,64
501-1000	0,438	0,38-0,58
1001-2000	0,401	0,30-0,50
2001 o más	0,365	0,34-0,39

Fuente: Paukert (1973), citado en Ray (2002, 194).

Por otra parte, la U invertida depende de la elección del método estadístico y econométrico. En el aspecto estadístico, podemos mencionar las implicaciones del trabajo de Ahluwalia (1976), donde se evita utilizar medidas sintéticas de desigualdad como el coeficiente de Gini³, y se analiza una muestra de 60 países dividiendo la población en cinco quintiles (del 20% que tenía el porcentaje de ingreso más bajo hasta el que tenía el más alto). Mediante una regresión cuadrática⁴, Ahluwalia (1976) obtiene los resultados esperados, que cumplen la hipótesis de Kuznets. En todos los quintiles, salvo en el superior, el porcentaje de ingreso tiende a disminuir inicialmente conforme aumenta el ingreso per cápita y luego aumenta una vez se traspasa cierto punto. En el quintil superior ocurre lo contrario⁵.

En el aspecto econométrico, Fields y Jakubson (1994) afirman que la presencia de una relación en forma de U invertida depende críticamente de la elección metodológica. Saith (1983) critica el uso de este método para países en vías de desarrollo, ya que no se puede comparar la situación de estos países en las últimas décadas con el contexto anterior en que los países desarrollados poseían los mismos niveles de ingreso. En un modelo que incluye 60 países (13 avanzados y 6 socialistas), los resultados son consistentes con la hipótesis de Kuznets. En cambio, considerando solo 41 países en desarrollo, los resultados sugieren una evolución en forma de L invertida más que de U invertida. Además, ese método también es problemático en estudios empíricos que solo incluyen países en desarrollo. Así, Ahluwalia et al. (1979) confirman la parte creciente de la curva de Kuznets, pero matizan el cumplimiento de la hipótesis. La disminución de la desigualdad es efectiva más rápidamente en aquellos países —como Yugoslavia, Taiwán o Sri Lanka— que siguen políticas distributivas, basadas en la aceleración del crecimiento o en la re-

³ Las medidas agregadas de desigualdad, como el coeficiente de Gini, pueden reflejar cambios estructurales debidos a un desplazamiento de los sectores sociales de ingreso bajo (como los de la población rural) a los de ingreso relativamente alto (como los de los trabajadores industriales). Ahora bien, no se tienen en cuenta los cambios marginales que se producen a lo largo de la transformación social mencionada, y poco se puede decir acerca de cómo evoluciona la desigualdad en las fases intermedias.

⁴ Las regresiones lineales no pueden tener en cuenta los cambios de sentido. La introducción de un término cuadrático de la variable explicativa (el nivel de ingreso per cápita) permite que la curva cambie de pendiente y muestre la forma de U invertida.

⁵ Existen otros tipos de regresión no lineal que llevan a resultados en forma de U invertida (Anand y Kanbur, 1993), lo cual hace pensar que existen numerosas razones teóricas para esperar que exista una relación entre ingreso y desigualdad, y cada una de estas razones responde en forma diferente a las diversas formas funcionales de la regresión.

ducción del crecimiento demográfico. Por el contrario, en México y Brasil se supera el nivel máximo de desigualdad por ausencia de dichas políticas.

Fields y Jakubson (1994) consideran que el principal problema de las regresiones de corte transversal consiste en considerar implícitamente que en todos los países se observa la misma relación entre desigualdad e ingreso. Los estudios sobre la relación entre ambas variables tienden a elaborar modelos que parten de supuestos apriorísticos, mediante una relación lineal o cuadrática que contraste la hipótesis de Kuznets. Según estos autores, si sustituimos la constante de la ecuación por variables ficticias de los países (modelo de efectos fijos), diferentes países se encuentran en curvas de Kuznets “paralelas”, mostrando que la desigualdad cae a medida que aumenta el ingreso o incluso una curva en forma de U. El uso de métodos semiparamétricos podría ser un avance sustancial (Banerjee y Duflo, 2003; Chambers, 2007), aunque quizá insuficiente si tenemos en cuenta las significativas diferencias entre países.

Dadas estas limitaciones, se debe aceptar que los países tienen parámetros distintos estructurales que influyen en dicha relación. Por ejemplo, la mayoría de los países latinoamericanos de ingreso medio tienen una alta desigualdad. En concreto, son más ricos que países como Sri Lanka o Bangla Desh, pero más desiguales. En consecuencia, podríamos preguntar (Ray, 2002, 199-200): ¿la U invertida que observamos en los datos de corte transversal se debe a que los países de ingreso medio tienen un nivel de desigualdad más alto o a que son, en gran parte, latinoamericanos y, por tanto, presentan un nivel más alto de desigualdad por razones estructurales? Esas razones podrían estar ligadas, por ejemplo, a las características específicas de la estructura de propiedad de la tierra, a la corrupción o a una política económica insensible a los problemas de desigualdad.

Podríamos seguir haciendo referencia a los sucesivos estudios empíricos sobre la hipótesis de Kuznets. Pero, en general, las nuevas bases de datos no confirman la existencia de una curva universal en forma de U invertida, aunque esa relación entre crecimiento y desigualdad podría observarse en países particulares. Más bien, lo que los nuevos trabajos ponen de relieve es que el proceso de crecimiento genera diversos patrones de desigualdad. En Asia, el crecimiento acelerado fue acompañado por una desigualdad decreciente en los años setenta y creciente en los ochenta. Es decir, al revés de lo que planteó Kuznets (Oshima, 1991). Los trabajos sobre América Latina difieren en forma notable. Para Psacharopoulos et al. (1993) y Salama (2006),

la relación entre desigualdad y crecimiento fue muy sensible al ciclo económico, la primera disminuyó en las etapas de crecimiento pero aumentó en mayor proporción durante las crisis. Londoño y Szekely (1998) no encuentran asociación entre crecimiento y cambios en la distribución del ingreso. En África, los datos son muy limitados, lo que hace muy difícil obtener resultados convincentes. En Europa del Este, el aumento de la desigualdad ha sido impresionante (Milanovic, 1999; Kanbur y Lustig, 1999).

Quizá lo más interesante para nosotros sea analizar si la política económica puede modificar la regularidad empírica supuesta por Kuznets. A este respecto, es de especial relevancia el trabajo de Chenery et al. (1976), que, con el título *Redistribución con crecimiento*, argumentaba que la acción política podría modificar dicha regularidad. Citemos esta obra pionera:

La anterior exposición de las relaciones entre distribución y crecimiento y la importancia de la concentración de activos conduce a un cambio básico en los términos en que se formulan los objetivos de desarrollo. Por una parte, la asignación de la inversión no se puede separar de la distribución de su producto; deberían concebirse como distintas dimensiones de una sola estrategia de desarrollo. Además de la asignación de la inversión de acuerdo a los sectores de producción, también necesitamos considerar la asignación de la inversión entre los *stocks* de capital de los diferentes grupos socioeconómicos. El tema recurrente en este libro es la necesidad de dirigir la inversión pública para que sostenga los ingresos de los grupos más pobres, vigorizando su propiedad y su acceso a los recursos físicos y humanos (ibíd., 75).

Estas líneas sugieren varias reflexiones interesantes. En primer lugar, la importancia de la concentración de activos en la explicación de la distribución desigual del ingreso. En este sentido, se aboga por una mayor preocupación por favorecer la posesión de activos entre los grupos de menor ingreso, y no focalizar la atención exclusivamente en la distribución funcional del ingreso (en buena parte, porque los pobres son en su mayoría pequeños productores rurales y trabajadores por cuenta propia en la economía urbana informal). En segundo lugar, se plantea que el tramo decreciente de la curva de Kuznets se puede anticipar mediante la acción política, de modo que el crecimiento del ingreso disminuya la desigualdad lo antes posible. Para deducir esto, es necesario integrar en un mismo modelo teórico la asignación de recursos y la distribución del ingreso. Así, los objetivos de justicia redistributiva se conciben como una aceleración del desarrollo de los grupos más vulnerables de la sociedad, y no exclusivamente como transferencias de los ricos a los pobres financiadas por impuestos. Por último, la acción política consistente en activar un proceso de inversiones, que oriente los recursos públicos a la creación de un stock

de capital a disposición de los pobres, se convierte en un instrumento decisivo para aumentar los ingresos de estos últimos.

El estudio mencionado abogaba por centrarse en los pobres rurales a través de una estrategia orientada a elevar la productividad de los pequeños agricultores y trabajadores por cuenta propia mediante un mejor acceso a la tierra y a la educación, la modernización de las instalaciones de agua y el desarrollo de mercados de crédito para impulsar la modernización de las instalaciones. En cuanto a la población pobre urbana, insistía entre otras medidas en la necesidad de aumentar la productividad de sus actividades, mejorando la provisión de insumos y facilitando el acceso a la financiación para aumentar su dotación relativa de capital. Pero este enfoque tiene sus limitaciones, pues no siempre una mayor dotación de activos (bien sea de capital físico o humano) reporta mayores ingresos a los pobres. Además, la intensificación del progreso tecnológico ha complicado las cosas. Igual que el mercado, la tecnología no es neutral, puede provocar mayor desigualdad cuando afecta la productividad de las diversas ocupaciones de manera diferente.

Para terminar, no se debe perder de vista que hay grandes diferencias entre la idea de “crecimiento pro-pobre” de los últimos años y la propuesta de “redistribución con crecimiento” de los años setenta (Whitfield, 2008). Esta última vincula explícitamente el impacto del crecimiento en la desigualdad con el cambio estructural de la economía. En el siguiente ejemplo, se perciben claramente las implicaciones políticas de ambos enfoques teóricos. En la actualidad hay un nuevo consenso sobre la importancia de mejorar la productividad agrícola. Después de la política de “abandono de la agricultura” de las décadas anteriores, la comunidad internacional ha tomado conciencia de la necesidad de adoptar medidas ante el aumento desmesurado del número de personas que padecen problemas de desnutrición. En los ámbitos institucionales se percibe un consenso sobre las políticas agrícolas que pueden tener un mayor impacto favorable en la lucha contra la pobreza. En concreto, se aboga por la promoción de la investigación científico-tecnológica, la extensión del crédito, la mejora del acceso a los mercados, el impulso de actividades no agrarias en zonas rurales y la creación de infraestructura de riego, entre otras medidas (OCDE, 2006b). Pero el acuerdo termina cuando se trata de abordar la forma de alcanzar este objetivo. Por ejemplo, se suele señalar que el costo de los insumos en la agricultura es muy alto, lo que reduce la productividad. Para reducir el costo, el “Consenso de Washington” apostó por la liberalización del mercado de fertilizantes, sin resultados

satisfactorios. Luego se adoptaron medidas alternativas para lograr este objetivo, los gobiernos facilitaron el suministro de insumos a menor coste y el acceso a créditos asequibles. En otros ámbitos las resistencias son mayores. En la dotación de infraestructura que facilite el acceso al mercado de los productores agropecuarios, la comunidad internacional sigue defendiendo que, cuando sea posible, se dé prioridad a la inversión privada frente a otras formas de inversión para financiar la provisión de dicha infraestructura.

EL IMPACTO DE LA DESIGUALDAD SOBRE EL CRECIMIENTO

A partir de los nuevos modelos de crecimiento endógeno, en los años noventa se empezó a considerar que la desigualdad podía tener un impacto negativo en el crecimiento. Según este enfoque, la vieja e influyente idea de Adam Smith de que para aumentar la inversión y acelerar el crecimiento es necesario concentrar los ingresos en los sectores sociales con mayor propensión al ahorro (es decir, en los deciles de mayores ingresos), no siempre se cumple en la realidad⁶. Como ilustración intuitiva de la refutación, caber señalar un hecho observable: en muchos países en desarrollo, los ricos captan altas proporciones del ingreso nacional y, sin embargo, eso no se ha traducido en un aumento de la inversión productiva y del ritmo de crecimiento⁷.

En estos modelos, la desigualdad puede afectar la tasa de crecimiento mediante dos tipos de mecanismos: sociopolíticos y económicos (Ros, 2004). Entre los primeros, cabe destacar la “pugna distributiva”. La desigualdad puede generar presiones sociales y políticas para que se redistribuya el ingreso mediante la política fiscal. Se sabe que la política fiscal afecta al crecimiento a través del efecto de los impuestos y del gasto público sobre la inversión y la demanda agregada. Unos mayores impuestos pueden reducir la tasa de inversión y, así, el crecimiento. Pero los efectos positivos del gasto pueden contrarrestar el efecto negativo de una mayor tributación de los ricos. De acuerdo con Alesina y Perotti (1994), una reducción de la desigualdad mediante la redistribución fiscal en favor de los sectores más vulnerables puede mejorar la tasa de crecimiento

⁶ Esta idea clásica no se debe confundir con la “hipótesis de Kaldor”, como se suele hacer. Para Kaldor, la causalidad va en sentido opuesto: el crecimiento y la inversión determinan la distribución del ingreso. En Kaldor (1956), la variable dependiente es la distribución del ingreso: un mayor crecimiento lleva a una redistribución favorable para los beneficios, y genera en forma endógena el ahorro necesario para financiar la inversión.

⁷ Además, este mecanismo clásico se debilita notablemente en economías abiertas, donde la tasa de inversión no está limitada por la tasa de ahorro interno.

económico, de un lado porque las transferencias de los ricos hacia los pobres relajan las restricciones para que los más vulnerables inviertan en capital humano y, de otro lado, porque la redistribución fiscal puede aliviar las presiones sociopolíticas en favor de mayores impuestos a los ricos, y favorecer así el crecimiento económico en el largo plazo.

No obstante, la redistribución del ingreso mediante la política fiscal no siempre es la mejor opción para dinamizar la economía porque desincentiva el esfuerzo laboral de los beneficiarios de las transferencias y desalienta la inversión como resultado de los mayores impuestos (Klasen, 2004; Persson y Tabellini, 1994). Considerando este argumento, Dagdeviren et al. (2005) sostienen que una redistribución progresiva puede mejorar la eficacia de otras políticas que buscan elevar la capacidad de los pobres para generar ingresos. Por ejemplo, la de elevar los salarios reales creando una escasez de mano de obra mediante programas de redistribución que financien la provisión de bienes públicos o, como ha hecho el gobierno brasileño, estableciendo un subsidio al desempleo o una pensión mínima no contributiva entre los trabajadores rurales que ayudan a elevar los salarios en esas zonas, en cuanto pueden optar por no trabajar si los propietarios de la tierra les ofrecen salarios inferiores.

Por otra parte, la desigualdad no siempre genera presiones sociales en favor de la redistribución fiscal. Y, en cambio, puede alimentar el comportamiento rentista de algunos grupos sociales. En ese caso, lo que afecta negativamente el crecimiento es la desigualdad en el reparto del poder político, más que el miedo a una tributación elevada⁸. En el largo plazo, la tasa de crecimiento guardaría una relación negativa con la capacidad de los grupos corporativos para capturar rentas, pues sus fuentes de ingresos dependerían menos de su esfuerzos en inversión e innovación (Acemoglu y Robinson, 2012).

En América Latina, la desigualdad en el reparto del poder político parece ser una variable significativa explicativa del crecimiento (Ros, 2004). Aunque su efecto causal depende del tamaño del mercado de cada país, y se observa especialmente en el corto plazo (Salama, 2006). En Brasil y México, los regímenes políticos corporativos lograron avances en la industrialización durante la posguerra porque,

⁸ Una variante de este enfoque es suponer que la desigualdad lleva a la polarización, y que resta capacidad para lograr consensos sociales a favor de decisiones políticas estratégicas. En este caso, el mecanismo sociopolítico por el cual la desigualdad afecta negativamente el crecimiento no es la desigualdad en el reparto del poder político, sino el hecho de que la desigualdad dificulta la toma colectiva de decisiones (Keefer y Knack, 2002).

aun reprimiendo el consumo de los sectores populares, tenían un enorme mercado basado en el poder adquisitivo de las clases medias y altas. En Argentina y Uruguay, en cambio, las experiencias dictatoriales de los años setenta llevaron al fracaso económico. Las dictaduras argentinas contenían la “pugna distributiva” manifiesta en los períodos democráticos, pero el mercado se estrechaba, y se reducía notablemente la capacidad de crecimiento. En Chile —a pesar de los fracasos iniciales— la dictadura de Pinochet resolvió transitoriamente este dilema exportando bienes primarios.

En cuanto a los mecanismos económicos por los cuales la desigualdad del ingreso afecta negativamente el crecimiento, algunos autores destacan los siguientes. En primer lugar, el impacto de la desigualdad en la inversión en capital humano (Galor y Zeira, 1993; Birdsall et al., 1995). Los bajos ingresos impiden que los pobres inviertan en educación y acumulen capital humano. Una mejora en la distribución del ingreso mejoraría su dotación de capital humano. Y, dados los rendimientos decrecientes de la educación, la mayor productividad del capital humano de los pobres aumentaría la productividad total. En segundo lugar, otros autores destacan la relación entre desigualdad del ingreso y crecimiento demográfico (Becker et al., 1990; Galor y Zang, 1997): la transición demográfica se caracteriza por el descenso de la tasa de fertilidad cuando aumenta el ingreso. Una distribución del ingreso menos desigual reduce la fertilidad en las capas pobres más que en los estratos ricos, y al aumentar sus posibilidades de educación y de mejorar el capital humano alienta el crecimiento económico. Otros autores, como Murphy et al. (1989), señalan que la desigualdad del ingreso perjudica el crecimiento porque reduce el tamaño del mercado interno para las industrias de rendimientos crecientes. Es necesario reducir la desigualdad para que la industrialización tenga éxito pues solo así aumenta la demanda de manufacturas de toda la población. Sin políticas redistributivas, el crecimiento acentúa las desigualdades iniciales, y con el tiempo estrangula el crecimiento debido a las distorsiones que la desigualdad creciente induce en las decisiones de inversión. En países donde una alta proporción de la población vive en la pobreza, para las empresas es más rentable producir bienes destinados a mercados de alto poder adquisitivo que ampliar el mercado de productos de consumo masivo, debido a la baja demanda de los sectores sociales más desfavorecidos causada por los bajos salarios. De modo que el aumento de la productividad siempre estará limitado por la imposibilidad de lograr economías de escala en estas industrias, lo que refuerza la presión

para que los salarios se mantengan bajos, formando entonces un “círculo vicioso”.

Este problema se observó claramente en el proceso latinoamericano de industrialización por sustitución de importaciones. Al orientar la producción hacia ramas más intensivas en capital con escasa demanda se impidió profundizar las primeras fases de la industrialización generando economías de escala y fue necesario limitar el poder adquisitivo de la población trabajadora para sostener la rentabilidad de los nuevos sectores intensivos en capital (que proporcionaban, directa o indirectamente, bienes y servicios a las clases medias y altas)⁹. Si se hubiese redistribuido el ingreso en favor de los sectores menos favorecidos se habría moderado la industrialización intensiva en capital, pero se habría ampliado el mercado de bienes de consumo masivo provenientes de la industria ligera (textiles, calzado, alimentos procesados, etc.). Y en el largo plazo, el crecimiento habría sido mayor y más estable. Además, habría dependido menos del exterior (Gunder Frank, 1970), y quizá se habrían atenuado los problemas de financiación que terminaron liquidando estas experiencias de industrialización en los años ochenta.

Por último, aunque no es objeto de este escrito, cabe mencionar algunos análisis de la evolución de la desigualdad y el desempeño económico en la última década. Aunque América Latina se ha caracterizado históricamente por altos niveles de desigualdad, en los últimos años esta ha disminuido en comparación con otros países (cuadro 2). Pero es difícil identificar los factores que han provocado esta reducción. La desigualdad disminuyó en economías de alto crecimiento (Chile, Panamá y Perú), y de crecimiento moderado o bajo (Brasil y México). Para Lustig et al. (2013), la clave fue una mejor distribución de las transferencias y de los ingresos del trabajo: una quinta parte de la reducción de la desigualdad sería resultado de las transferencias públicas (Bolsa Familia en Brasil, Oportunidades en México) y privadas o remesas (El Salvador, México). Y casi la mitad se puede atribuir a mejoras salariales de los trabajadores de la parte baja de la distribución. La mejora en los niveles de educación también parece haber influido. No obstante, algunos países adoptaron

⁹ Como plantean Celso Furtado (2004) o André Gunder Frank (1970), la industrialización sustitutiva no fue un caso de desarrollo semejante al de las industrializaciones de finales del siglo XIX, pues no formó un amplio mercado nacional que apoyara la acumulación de capital. Fue una reacción sistémica a los problemas causados por la crisis de los años treinta, que redujo la exportación de materias primas a los países desarrollados y que como consecuencia de la caída de los ingresos de divisas, dejó insatisfecha buena parte de la demanda de bienes manufacturados de las clases medias y altas.

medidas activas para mejorar la situación de los mercados laborales precarizados tras años de neoliberalismo, que tuvieron gran impacto en esta reducción de la desigualdad (Pérez, 2014). En Venezuela, por ejemplo, aumentó notablemente el empleo público. En Ecuador, se elevó en forma sostenida el salario mínimo y se adoptó una regulación más estricta contra la precarización laboral.

Cuadro 2

Coeficiente de Gini, cambio porcentual promedio anual, 2000-2011

América Latina y el Caribe (17 países)	-0,95
China	2,12
Sudáfrica	0,82
India	0,77
Estados Unidos	0,40

Fuente: Lustig et al. (2013).

Pero desde el punto de vista de las fuentes estructurales del crecimiento no ha habido cambios significativos, y se ha profundizado el régimen extractivista dependiente de los precios internacionales de las materias primas. La tasa de crecimiento se resentirá cuando estos precios caigan. En este contexto, las transferencias de ingresos han aumentado los niveles de consumo (antes muy insuficientes), lo que en economías fuertemente liberalizadas y desindustrializadas se traduce en un aumento sustancial de las importaciones. Es decir, la ampliación del mercado no provoca cambios estructurales en favor de la industrialización sino que profundiza la lógica extractivista para mantener una entrada de divisas que financie el consumo. ¿Qué indica esta evolución reciente? Que aunque ayuda a reducir la desigualdad mediante las transferencias de ingresos, la recuperación del crecimiento no crea bases estables para una sociedad más igualitaria. Además, las acciones de los gobiernos latinoamericanos han ido acompañadas de la expropiación de los bienes de los pequeños campesinos, de cambios técnicos que han provocado la descualificación de los asalariados y la eliminación de numerosos puestos de trabajo, y de un daño ambiental que deteriora los medios de subsistencia y la capacidad productiva de los pobres, sobre todo en las zonas rurales (Weeks et al., 2002). Es claro entonces que las políticas redistributivas se deben complementar con políticas de carácter estructural, y no limitarse a cambios tributarios marginales o, peor, a esperar que el “proceso de goteo” resuelva los problemas. Además de cambios *ex ante* en la distribución, también se debe modificar la generación primaria de ingresos para que beneficie a los pobres en términos relativos. Entre esas políticas estructurales cabe mencionar una política industrial

más activa que apoye las actividades estratégicas, ejecutar programas eficaces para generar empleo y generar incentivos para que se eleven los salarios de los trabajadores poco cualificados (McKinley, 2003; Osmani, 2001; Pasha, 2002).

LA “CONEXIÓN OCULTA” ENTRE POBREZA Y DESIGUALDAD

¿Qué hacer primero: reducir la pobreza o disminuir la desigualdad? La comunidad internacional confía en que si se reduce la pobreza tarde o temprano disminuirá la desigualdad. En los países más pobres se ha sacrificado la igualdad para lograr un mayor crecimiento, procurando reducir la pobreza absoluta. Algunos autores sostienen que en estos casos las políticas redistributivas no reducen significativamente la desigualdad, pues la tributación de los segmentos más ricos no ayuda a mejorar el nivel de vida de la población más pobre, así se repartiese una parte importante del PIB entre los más vulnerables. Es decir, estos países son pobres, más que desiguales. En países de ingreso medio y medio bajo muy desiguales el resultado sería diferente. Domínguez (2009) se pregunta que cuando el ingreso está muy concentrado, los altos niveles de desigualdad no enmascaran la pobreza relativa¹⁰. De ser así, la redistribución tendría un efecto significativo en la lucha contra la pobreza. Y no tendría sentido sacrificar la mayor igualdad en aras de un mayor crecimiento.

Según la sabiduría tradicional, en países de ingreso medio muy desiguales no habría que modificar el tratamiento auspiciado por la comunidad internacional en los países muy pobres. Según la hipótesis de Kuznets, con crecimiento económico antes o después se entraría en una senda de mayor igualdad que implica una reducción de la pobreza relativa. No obstante, la experiencia de los países de ingreso medio y medio bajo escapa a esta lógica. En contra de las predicciones, las desigualdades no desaparecen y la pobreza relativa se dispara cuando hay fuertes crisis económicas (y, en ciertos casos, la pobreza absoluta) (Salama, 2006). Como vimos, Chenery et al. (1976) respondieron apostando por la redistribución de la dotación de factores, confiando en que el crecimiento se basaría en una mayor capacidad económica de los pobres. Pero no siempre la adquisición de activos (físicos o humanos) reporta mayores ingresos a estos grupos sociales. Algo sigue fallando.

¹⁰ Si descontamos la parte del PIB que va al decil superior y calculamos el PIB per cápita de la población restante, este descendería notablemente en América Latina. El decil superior recibe en promedio el 34% del ingreso nacional, y un 40% en Brasil y Colombia (CEPAL, 2009).

LAS “TRAMPAS DE LA DESIGUALDAD” Y EL BLOQUEO DEL DESARROLLO

Cabe preguntar si no existe una conexión más profunda entre pobreza y desigualdad en países con un ingreso inferior al de las economías más prósperas. En otras palabras: ¿por qué, cuando los países parecen estar preparados para transitar una senda de mayor desarrollo, este no aparece y se instalan en una “trampa de desigualdad” que bloquea el ascenso de los sectores populares? (Rao, 2006).

Es claro que el crecimiento económico no basta para eliminar la persistencia de la pobreza relativa, como parece ocurrir con la pobreza absoluta cuando se cae en “trampas de pobreza” (Sachs, 2005). Por ello debemos considerar el patrón de crecimiento y sus efectos sobre la desigualdad (Ros, 2004; Griffin, 1989). La acumulación de capital tiene efectos muy distintos sobre la desigualdad según sean las dinámicas que se activen en los grupos socioeconómicos de un país (Myrdal, 1979). Para entenderlo mejor se exponen brevemente los conceptos que Myrdal utiliza para explicar la desigualdad territorial. En primer lugar, los factores retardadores que inhiben la capacidad de desarrollo de las regiones atrasadas, a pesar de que el movimiento de trabajadores, capitales y mercancías sugiera lo contrario. Por un lado, la migración es selectiva y suele implicar la fuga de las zonas rurales de las personas más jóvenes y mejor cualificadas. Por otro lado, el sistema financiero tiende a absorber los ahorros de las regiones más pobres e invertirlos en las más ricas. Por último, la liberalización de los mercados nacionales da enormes ventajas a las industrias urbanas de rendimientos crecientes, en perjuicio de las actividades propias de las zonas rurales. Así, los factores que impulsan el desarrollo en los centros urbanos pueden obstaculizarlo en las zonas rurales.

En segundo lugar, Myrdal menciona los factores impulsores, que compensan las tendencias anteriores y contribuyen a difundir el desarrollo urbano en otras zonas. Por un lado, la proximidad geográfica a los centros urbanos, en particular por sus efectos sobre la difusión técnica y la ampliación de la demanda. Por otro lado, cuando las regiones pobres producen materias primas que necesitan los centros urbanos, el aumento del nivel de empleo resultante puede alentar el surgimiento de industrias de bienes de consumo. No obstante, Myrdal no era muy optimista con respecto a que los factores impulsores se impusieran en los países en desarrollo:

el bajo nivel de desarrollo de un país explica parcialmente por qué los efectos impulsores son débiles. Por regla general, esto quiere decir que el libre juego de las fuerzas del mercado en un país pobre tenderá poderosamente a crear desigualdades regionales y a ampliar las ya existentes. El hecho de que los bajos niveles de desarrollo económico estén por lo general acompañados por

grandes desigualdades económicas representa en sí mismo un impedimento de importancia para el progreso. Tiende a mantener en el atraso a los países subdesarrollados. Esta es una de las interrelaciones a través de las cuales, en el proceso acumulativo, “la pobreza se transforma en su propia causa” (ibíd., 47).

A la hora de tomar decisiones de inversión debemos entonces tener cuidado para no bloquear el desarrollo (Ros, 2004). El crecimiento basado en la acumulación de capital físico puede generar más desigualdad en países de ingresos bajos o medios que en países de ingresos altos, al aumentar las disparidades entre el campo y la ciudad. El efecto neto de la acumulación de capital sobre la desigualdad depende del nivel de urbanización. Un crecimiento equilibrado de la productividad entre la agricultura y la industria genera menos desigualdad que un crecimiento de la productividad sesgado hacia la industria. El progreso técnico en la agricultura tiene efectos muy benéficos en la lucha contra la pobreza, pues el aumento de los salarios rurales puede superar al de la fuerza de trabajo urbana. Pero el crecimiento basado en la acumulación de capital físico tiende a generar menos igualdad que el crecimiento basado en la cualificación laboral si la agricultura es más intensiva en trabajo que la industria. No obstante, si los servicios educativos se concentran en las zonas urbanas, se pueden anular las fuerzas que llevan a la igualación; primero, porque los efectos externos de la cualificación son mayores en las zonas urbanas y, segundo, porque la migración afecta adversamente el nivel medio de cualificación en las zonas rurales.

En consecuencia, un patrón de crecimiento basado en la acumulación de capital físico a expensas de la cualificación, o en un aumento de la productividad sesgado hacia la industria y en detrimento de la agricultura, incrementa la probabilidad de que se creen “trampas de desigualdad”. También pueden elevar esa probabilidad una alta concentración de propiedad de los factores o, como ya mencionamos, los efectos adversos de la desigualdad del ingreso sobre el crecimiento. Una baja inversión en capital físico y humano cuando se incrementan las tasas de rendimiento del capital y de la educación también eleva dicha probabilidad. En cambio, una alta inversión –como sucedió en la experiencia asiática– aleja esa posibilidad.

Cuando se crean, estas “trampas” interrumpen la transición de los países hacia niveles más elevados de ingresos y que vaya acompañada de una gran desigualdad. Los países de ingreso medio son los que más pierden, pues según la curva de Kuznets su nivel de ingreso y haber avanzado en la urbanización los colocaría en la situación idónea para acelerar su ritmo de crecimiento. Cuando se evitan tales “trampas” surgen círculos virtuosos de crecimiento acelerado y rápida igualación

del ingreso, apoyándose en el empuje manufacturero, la acumulación de cualificaciones y el alto crecimiento de la productividad agrícola.

Para saber qué falta para activar esos círculos virtuosos debemos recurrir de nuevo a los modelos de crecimiento endógeno para identificar los mecanismos que ayudan a atenuar los factores retardadores y acentuar los impulsores. Entre estos mecanismos se debe mencionar primero la reforma de la estructura de propiedad de los activos. No solo de la tierra, mediante una reforma agraria o medidas afines, sino de los recursos naturales en general mediante la nacionalización de los ingresos que generan. Aunque el Consenso de Washington ha impuesto muchas dificultades, se requieren reformas financieras y fiscales de gran calado estructural que permitan canalizar el excedente derivado de la nacionalización de los recursos naturales hacia los sectores sociales más vulnerables, y mejoren su capacidad para generar ingresos.

En muchos países pobres resulta muy complicado inducir una dinámica de crecimiento y modernización del tejido productivo popular, cuando se caracteriza por el atraso tecnológico y una reducida base de acumulación. En estas circunstancias no funcionan muchas de las políticas públicas para promover las PYMES en países más desarrollados. Entre otras razones, porque las transferencias de capital a escala intersectorial no cuajan, a pesar de las reformas fiscales y financieras. Hay que idear entonces nuevas políticas en este campo, pues la economía de los sectores populares es estratégica para crear un tejido productivo que ayude en la lucha contra la pobreza y contribuya al desarrollo humano.

El desafío es aún mayor pues se necesita crear un entorno institucional y social que incentive este patrón de crecimiento. Por ejemplo, es necesario modificar la cultura empresarial para que la actividad económica privada fortalezca el tejido social. El marco de políticas debería desincentivar la obtención de beneficios disociada de aumentos de productividad, y asociada a comportamientos rentistas y especulativos financieros, al predominio del poder oligopólico, a la explotación privada de los recursos naturales y a la corrupción política. A su vez, debería incentivar una conducta empresarial entre las PYMES, que cree entornos cooperativos e innovadores, que desarrolle estrategias colectivas para mejorar la calidad de los productos y difundir nuevas tecnologías, para que los pequeños productores no se contenten con los ingresos garantizados por mercados seguros de exportación de productos primarios o con una relación estable, pero subordinada, dentro de los encadenamientos productivos auspiciados por las empresas transnacionales.

A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿PUEDE EL MERCADO FAVORECER A LOS POBRES?

Las propuestas de “crecimiento pro-pobre” que han proliferado en la última década son paradójicas: aceptan el fracaso del mercado para superar la pobreza y pretenden mejorar el acceso de los pobres al mercado para que el crecimiento los favorezca. Pero para que el crecimiento favorezca a los pobres hay que saber qué provoca la pobreza. Antes de entender por qué el mercado fracasa en sacar a la gente de la pobreza, debemos conocer las causas de la pobreza. De lo contrario se corre el riesgo de reducir el problema a fallas de mercado, que una vez corregidas con medidas de política harían del mercado la “llave maestra” para superar la pobreza. En suma, con mercados más eficientes la solución sería integrar los pobres al mercado.

La pobreza no se puede sacar del contexto, hay que conocer sus orígenes y cómo se reproduce en el tiempo, entre países y regiones. Algunos autores han demostrado que, en economías de mercado mínimamente complejas, la exclusión de los pobres de los mercados locales o internacionales no es la causa, sino una consecuencia de la pobreza; la pobreza tiende a ser creada por la forma de integración de los grupos sociales al modo de reproducción social y económica (Bracking, 2004; Bush, 2007). Ciertas modalidades de integración económica y social suelen imponer regímenes laborales basados en el trabajo asalariado mal remunerado, en la producción de bienes en condiciones precarias, en trabajos inseguros por cuenta propia y en formas degradantes de trabajo (como el infantil). Esos regímenes laborales tienen una baja productividad, y generan bajos ingresos y estándares de vida muy inferiores al mínimo deseable; la pobreza no es la imposibilidad de obtener un ingreso mínimo arbitrario; el ingreso insuficiente es una consecuencia de las desigualdades estructurales que genera el sistema económico. Según este enfoque los mercados crean riqueza pero también pobreza (p. ej., cuando se despoja a los campesinos de sus tierras para grandes proyectos agrarios, cuando los trabajadores urbanos ven reducir su cualificación o quedan sin empleo por el cambio tecnológico). Los mercados no son neutrales, siempre requieren la regulación y el control de un Estado democrático no corporativo. En el fondo, la eliminación de la pobreza requiere reformas estructurales e institucionales, económicas y sociales, que erradiquen las desigualdades que reproducen la pobreza.

El crecimiento solo puede ser favorable a los pobres si las políticas para impulsar el crecimiento forman parte de un conjunto integral de medidas para erradicar la pobreza (Cornia, 2006; Saad Filho, 2007).

No se debe olvidar que en la aplicación de las políticas para resolver las fallas del mercado se suelen cometer errores. Por ejemplo, el Comité de Ayuda al Desarrollo dice que para favorecer a los pobres se debe promover la inversión para mejorar su capacidad económica (OCDE, 2006a). Pero detecta “cuellos de botella” por la falta de acceso de los pobres al sistema financiero. Y esos “cuellos de botella” no son resultado exclusivo de fallas del mercado sino también de las políticas públicas de las últimas décadas. Conforme al Consenso de Washington la liberalización financiera crearía mercados más eficientes en los países en desarrollo, de modo que se dismanteló la banca de desarrollo y se permitió que la banca extranjera controlara las entidades financieras nacionales. Así, los circuitos internos que convertían el ahorro en inversión quedaron en manos de élites rentistas no interesadas en fortalecer el tejido productivo nacional, y mucho menos entre los sectores más vulnerables.

Aunque una mayor productividad proporciona a las empresas la condición necesaria para crecer y mejorar los salarios, el mercado no siempre paga salarios acordes con la productividad ni proporciona servicios de salud adecuados o normas de seguridad en el lugar de trabajo. En la práctica, la regulación estatal y los incentivos públicos son esenciales para lograr estos resultados. Para ello, las políticas “pro-pobre” requieren un conjunto complejo de instrumentos que generen resultados positivos entre los grupos objetivo. Aunque algunos instrumentos de política operan a través de los mercados de factores y de bienes y servicios, no bastan para lograr avances significativos en la lucha contra la pobreza. Es necesario entonces adoptar medidas distributivas directas, tanto de los ingresos como de los activos, que incidan en la estructura de desarrollo de los países.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Ahluwalia, M. S. “Inequality, poverty and development”, *Journal of Development Economics* 3, 4, 1976, pp. 307-342.
2. Ahluwalia, M.; N. G. Carter y H. B. Chenery. “Growth and poverty in developing countries”, *Journal of Development Economics* 6, 3, 1979, pp. 299-341.
3. Alesina, A. y R. Perotti. “Income distribution, political instability and investment”, *NBER Working Papers* 4486, Cambridge, 1994.
4. Alesina, A.; S. Ozler et al. “Political instability and economic growth”, *Journal of Economic Growth* 1, 1996, pp. 189-211.
5. Anand, S. y R. Kanbur. “The Kuznets process and the inequality development relationship”, *Journal of Development Economics* 40, 1993, pp. 25-52.

6. Banerjee, A. V. y E. Duflo. "Inequality and growth: What can the data say?", *Journal of Economic Growth* 8, 2003, pp. 267-299.
7. Becker, G.; K. Murphy y R. Tamura. "Human capital, fertility and growth", *Journal of Political Economy* 98, 5, Parte 2, 1990, pp. 12-37.
8. Birdsall, N.; R. Sabot y D. Ross. "Inequality and growth reconsidered: Lessons from East Asia", *World Bank Economic Review* 9, 1995, pp. 477-508.
9. Bourguignon, F. "The growth elasticity of poverty reduction: Explaining heterogeneity across countries and time periods", T. S. Eicher y S. J. Turnovsky, eds., *Inequality and growth. Theory and policy implications*, Cambridge, MIT Press, 2003, pp. 3-26.
10. Bracking, S. "Neoclassical and structural analysis of poverty: Wining the 'economic kingdom' for the poor in Southern Africa", *Third World Quarterly* 25, 5, 2004, pp. 887-901.
11. Bush, R. *Poverty and neoliberalism. Persistence and reproduction in the global South*, Londres, Pluto Press, 2007.
12. CEPAL. *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2009.
13. Chambers, D. "Trading places: Does past growth impact inequality?", *Journal of Development Economics* 82, 1, 2007, pp. 257-266.
14. Chenery, H.; M. S. Ahluwalia et al. *Redistribución con crecimiento. Políticas para mejorar la distribución del ingreso en los países en desarrollo en el contexto del crecimiento económico*, Madrid, Tecnos-Banco Mundial, 1976.
15. Cling, J. P.; M. Razafindrakoto y F. Roubaud. "New poverty reduction strategies: Old wine in new bottles?", B. Tungodden, N. Stern e I. Kolstad, eds., *Toward pro-poor policies: Aid, institutions and globalization*, Banco Mundial-Oxford University Press, Washington D. C., 2004, pp. 111-131.
16. Cornia, G. *Pro-poor macroeconomics: Potential and limitations*, Londres, Palgrave Macmillan, 2006.
17. Dagdeviren, H.; R. van der Hoeven y J. Weeks. "Redistribution dos matter: Growth and redistribution for poverty reduction", A. Shorrocks y R. van der Hoeven, eds., *Growth, inequality and poverty. Prospects for pro-poor economic development*, Nueva York, Oxford University Press-UNU-WIDER, 2005, pp. 125-153.
18. Deininger, K. y L. Squire. "A new data set measuring income inequality", *World Bank Economic Review* 78, 2006, pp. 1138-1154.
19. Domínguez, R. "Desigualdad y bloqueo al desarrollo en América Latina", *Principios. Estudios de Economía Política* 13, 2009, pp. 5-32.
20. Fields, G. S. "Changes in poverty and inequality in developing countries", *World Bank Research Observer* 4, 1989, pp. 167-186.
21. Fields, G. S. y G. Jakubson. "New evidence on the Kuznets curve", Cornell University, mimeo, 1994.
22. Furtado, C. "Modernización versus desarrollo. Una entrevista con Celso Furtado", F. Delich, *Repensar América Latina*, Barcelona, Gedisa, 2004.
23. Galor, O. y H. Zang. "Fertility, income distribution and economic growth: Theory and cross country evidence", *Japan and the World Economy* 9, 2, 1997, pp. 197-229.

24. Galor, O. y J. Zeria. "Income distribution and macroeconomics", *Review of Economic Studies* 60, 1993, pp. 35-52.
25. Griffin, K., *Alternative strategies of economic development*, Londres, Macmillan, 1989.
26. Gunder Frank, A. *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, México D. F., Siglo XXI, 1970.
27. Kakwani, N. y E. Pernia. "What is pro-poor growth?", *Asian Development Review* 18, 2002, pp. 1-16.
28. Kakwani, N.; M. C. Neri y H. Son. "Linkages between pro-poor growth, social programmes and the labour market: The recent Brazilian experience", working paper 26, Brasilia, International Poverty Center, 2007.
29. Kaldor, N. "Alternative theories of distribution", *Review of Economic Studies* 23, 1956, pp. 309-334.
30. Kanbur, R. "Income distribution and development", working paper 13, Washington D. C., Banco Mundial, 1998.
31. Kanbur, R. y N. Lustig. "Why is inequality back on the agenda?", Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D. C., Banco Mundial, 1999.
32. Keefer, P. y S. Knack. "Polarization, politics and property rights: The links between inequality and growth", *Public Choice* 111, 1-2, 2002, pp. 127-154.
33. Klasen, S. "In search of the Holy Grail: How to achieve pro-poor growth?", B. Tungodden, N. Stern e I. Kolstad, eds., *Toward pro-poor policies: Aid, institutions and globalization*, Washington D. C., Banco Mundial-Oxford University Press, 2004, pp. 63-93.
34. Kraay, A. "When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries", Policy Research working paper 3225, Washington D.C., Banco Mundial, 2004.
35. Kuznets, S. "Economic growth and income inequality", *American Economic Review* 45, 1, 1955, pp. 1-28.
36. Lewis, W. A. "Economic development with unlimited supplies of labour", *The Manchester School* 22, 2, 1954, pp. 139-191.
37. Londoño, J. L. y M. Szequely. "Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, núm. especial, 1998, pp. 195-242.
38. López, J. H. "Pro-poor growth: a review of what we know (and of what we don't)", Washington D. C., Banco Mundial, 2004.
39. Lustig, N.; L. F. López-C. y E. Ortiz-J. "Deconstructing the decline in inequality in Latin America", Policy Research working paper 6552, Washington D. C., Banco Mundial, 2013.
40. McKinley, T. *The macroeconomic of poverty reduction: Initial findings of the UNDP Asia-Pacific Regional Programme*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003.
41. Milanovic, B. "Explaining the increase in inequality during the transition", working paper 1935, Washington D. C., Banco Mundial, 1999.

42. Murphy, D.; A. Shleifer y R. W. Vishny. "Income distribution, market size and industrialization", *Quarterly Journal of Economics* 104, 3, 1989, pp. 537-564.
43. Myrdal, G. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1979.
44. OCDE. *Promoting pro-poor growth: Key policy messages*, París, Comité de Ayuda al Desarrollo, 2006a.
45. OCDE. *Promoting pro-poor growth: Private sector development*, París, Comité de Ayuda al Desarrollo, 2006b.
46. Oshima, H. T. "Kuznets' curve and Asian income distribution", T. Mizoguchi, ed., *Making economies more efficient and more equitable: Factors determining income distribution*, Nueva York, Oxford University Press, 1991.
47. Osmani, S. R. "Growth strategies and poverty reduction", Asia and Pacific Forum on poverty: Reforming policies and institutions for poverty reduction, Manila, Asian Development Bank, 2001.
48. Pasha, H. A. "Pro-poor policies", Fourth Global Forum on citizens, businesses, and governments: Dialogue and partnerships for the promotion of democracy and development, Marrakech, Departamento de Naciones Unidas para Asuntos Sociales y Económicos, 2002.
49. Paukert, F. "Income distribution at different levels of development: A survey of evidence", *International Labour Review* 108, 1973, pp. 97-125.
50. Pérez S., J. P. "El tercer momento rousseauiano de América Latina. Posneoliberalismo y desigualdades sociales", working paper 72, Berlín, Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2014.
51. Persson, T. y G. Tabellini. "Is inequality harmful for growth?", *American Economic Review* 84, 3, 1994, pp. 600-621.
52. Psacharopoulos, G.; S. Morley et al. *Poverty and income distribution in Latin America: The story of the 1980s*, Washington D. C., Banco Mundial, 1993.
53. Rao, V. "On 'inequality traps' and development policy", *Development Outreach*, Washington D. C., Banco Mundial, febrero de 2006.
54. Ravallion, M. "Pro-poor growth: A primer", Policy Research working paper 3242, Washington D. C., Banco Mundial, 2004.
55. Ravallion, M. y S. Chen. "Measuring pro-poor growth", *Economics Letters* 78, 2003, pp. 93-99.
56. Ray, D. *Economía del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch, 2002.
57. Ros, J. *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2004.
58. Roy, R. y J. Weeks. *Thematic summary report: Fiscal policy*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003.
59. Saad-Filho, A. "Life beyond the Washington Consensus: An introduction to pro-poor macroeconomics policies", *Review of Political Economy* 19, 4, 2007, pp. 513-537.
60. Sachs, J. *El fin de la pobreza*, Barcelona, Debate, 2005.
61. Saith, A. "Development and distribution: A critique of the cross-country U-hypothesis", *Journal of Development Economics* 13, 3, 1983, pp. 367-382.

62. Salama, P. *Le défi des inégalités. Amérique Latine/Asie: une comparaison économique*, Paris, La Découverte, 2006.
63. Weeks, J.; V. Q. Huy et al. "On the macroeconomics of poverty reduction. Case study of Vietnam: Seeking equity within growth", CDPR discussion paper 2112, 2002.
64. Whitfield, L. "Pro-poor growth: A review of contemporary debates", Elites, Production and Poverty Research Program, Copenhagen, 2008.