



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

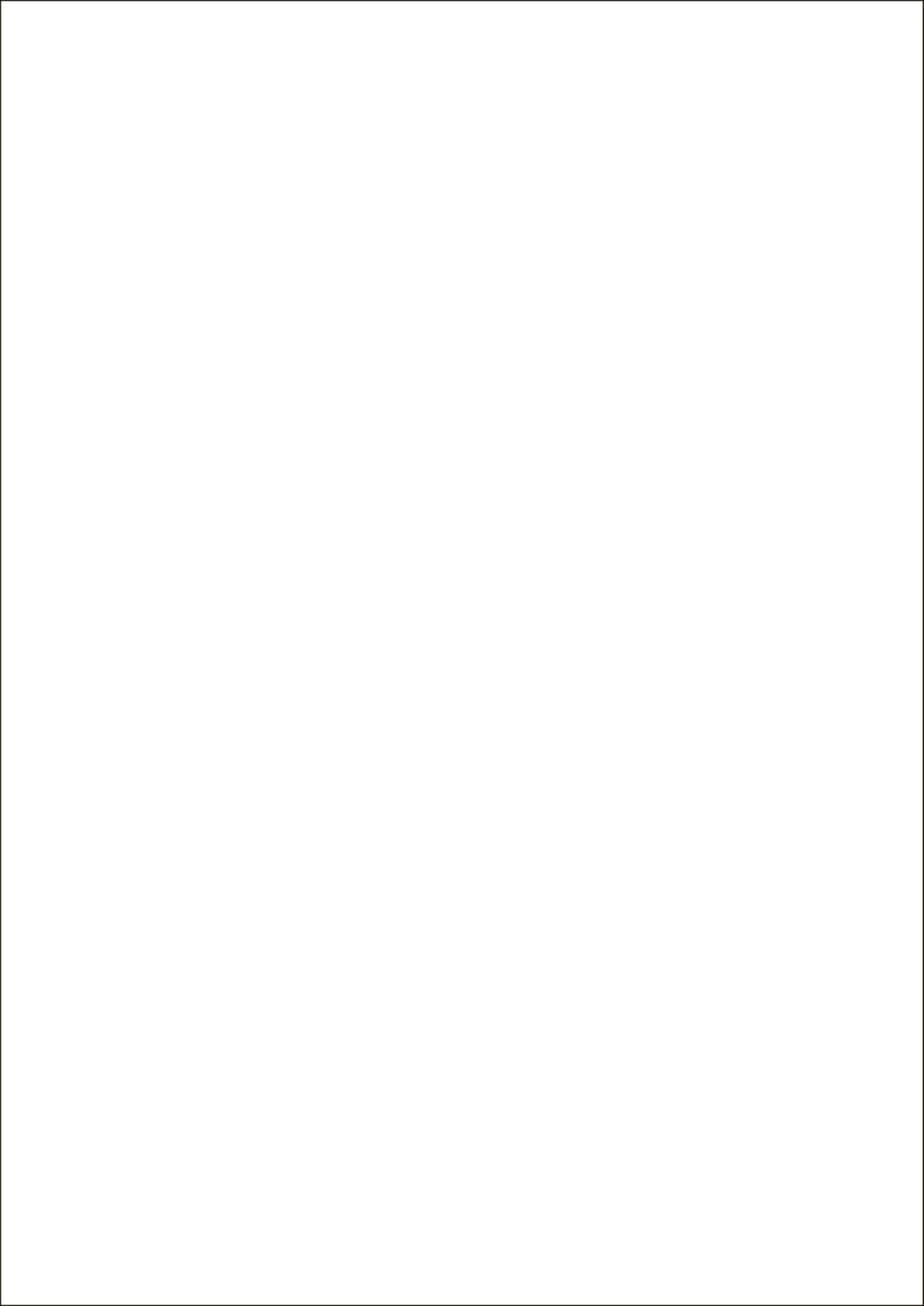
LECCIÓN INAUGURAL
Curso Académico 2012/2013

La lucha contra la pobreza como objetivo de política económica

Alfonso Novales Cinca

Catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Madrid, 2012



La lucha contra la pobreza como objetivo de política económica

Alfonso Novales Cinca

Catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Diseño, edición y maquetación

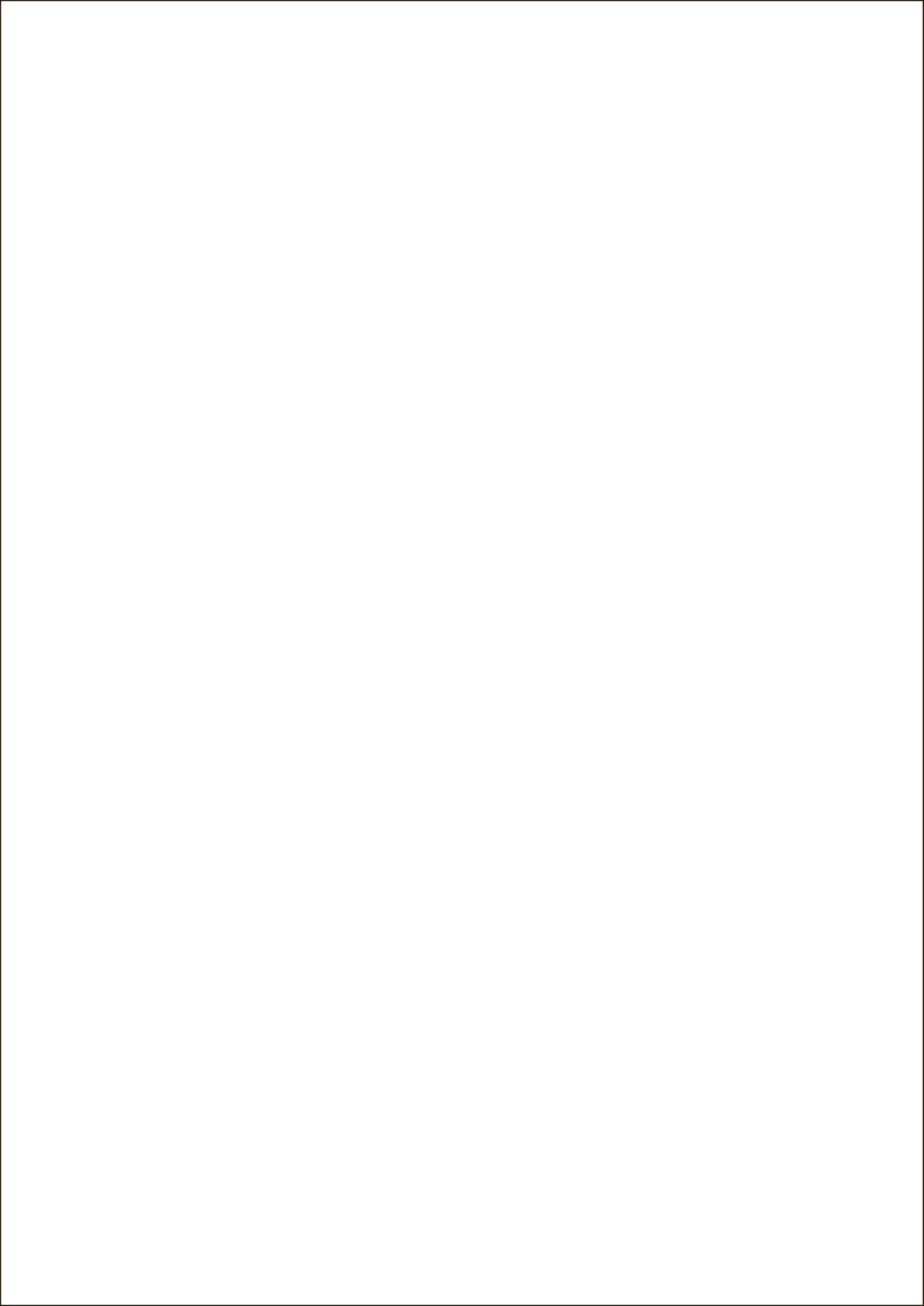
Departamento de Estudios e Imagen Corporativa. UCM

Impresión: Grafo Industrias Gráficas

Magnífico Sr. Rector, Excelentísimas Autoridades, queridos compañeros, queridos alumnos y personal de la Universidad Complutense, señoras, señores.

Mis primeras palabras no pueden ser sino de sincero agradecimiento a la Decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y a mis compañeros de la Junta de la Facultad por el honor que me concedieron al haberme elegido para representar a nuestra Facultad en esta Lección Inaugural del Curso Académico 2012-2013. Una decisión que me lleva a asumir la gran responsabilidad de tomar la palabra hoy ante la comunidad académica de nuestra universidad, una audiencia que, por encima de todo, me inspira un enorme respeto por sus logros intelectuales y científicos.

Es costumbre en este acto que las palabras que se pronuncian sirvan para describir algunos de los métodos o problemas que ocupan la tarea docente e investigadora del colectivo de profesores representados por el ponente, tratando de buscar puntos de contacto intelectual entre quienes ejercemos nuestra labor académica en diferentes centros. En esta ocasión, mi motivación surge de las graves implicaciones de la actual crisis económica y financiera, que han movido a la sociedad en general, y a la comunidad académica en particular, a compartir más que nunca una preocupación por la situación de los más desfavorecidos. Muestra de ello es la creciente involucración de personas en las actuaciones de asociaciones que trabajan en mejorar las condiciones de vida de estos colectivos, donde quiera que se encuentren. Atendiendo a tal inquietud, voy a dedicar esta intervención a comentar mi visión acerca de lo que desde la Economía y, concretamente, desde la Política Económica, puede hacerse en la lucha contra la pobreza.



Prólogo

Según estimaciones del Banco Mundial, una de cada cinco personas en el mundo vivía todavía en 2008 en situaciones que podríamos considerar como de extrema pobreza, a pesar de la notable mejoría alcanzada en este aspecto en las últimas décadas. La lucha contra la pobreza es uno de los objetivos de organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OCDE, Naciones Unidas) así como de muchas organizaciones no gubernamentales (ONG), que aplican diversos enfoques para aliviar las dramáticas consecuencias de este tipo de situaciones. Pero parece existir una contraposición entre el enfoque macro de la política económica, que consideraría el crecimiento económico de los países como el principal elemento en la lucha global contra la pobreza, y los enfoques micro de algunas de las instituciones mencionadas, singularmente las ONG, que llevan a cabo actuaciones puntuales en aspectos educativos, sanitarios, financieros o productivos.

El presente trabajo se centra en la evaluación del primero de estos enfoques, basado en el crecimiento económico. Veremos que el crecimiento no es un arma que pueda utilizarse de modo incondicional, pues la intensidad de su impacto reductor de la pobreza dependerá, en parte, del modo en que los nuevos recursos generados por el mayor crecimiento se distribuyan entre la población. De este modo, el crecimiento económico, la desigualdad en la distribución de la renta y la pobreza son elementos que se influyen mutuamente, y que todo análisis de pobreza debe tomar en consideración.

La primera parte del documento analiza la evolución de la desigualdad mundial en el pasado reciente, enfatizando su posible impacto sobre la incidencia de un número de problemas sanitarios, educativos y sociales. La segunda parte del trabajo analiza la situación actual de la pobreza a nivel global, señalando el importante descenso registrado en las últimas décadas, y su previsible evolución futura. La tercera parte propone un marco conceptual acerca del diseño de políticas económicas adecuadas para la lucha contra la pobreza, partiendo de la relación triangular entre crecimiento económico, desigualdad y pobreza. La principal implicación es que si bien el crecimiento económico es un arma potente en la lucha contra la pobreza, su eficacia en cada país depende de factores como el nivel de desigualdad. Una segunda implicación es que la corrección de determinado tipo de desigualdad es un modo indirecto, pero útil, de luchar contra la pobreza. Aunque la mayor parte de las investigaciones se centran en la relevancia de la desigualdad en la distribución de renta, analizaremos también la conceptualización y el papel

de la desigualdad de oportunidades. Examinamos asimismo los argumentos que justifican que las relaciones entre crecimiento, desigualdad y pobreza se vean condicionadas por aspectos de calidad institucional y el modo en que este efecto debe tenerse en cuenta en el diseño de una política económica eficaz en la lucha contra la pobreza. Todo ello conduce a la necesidad de complementar el impulso sobre el crecimiento económico como elemento en la lucha contra la pobreza con actuaciones tendentes a reducir la desigualdad de oportunidades, lo que habitualmente requerirá combinar elementos macroeconómicos con elementos microeconómicos.

1. Desigualdad

En términos de propiedades, el 1% más rico de la población mundial poseía en el año 2000 el 40% de los activos, el 2% más rico poseía la mitad de la riqueza mundial, y el 10% más rico de la población mundial poseía el 85% de los activos. Por el contrario, el 50% más pobre de la población mundial poseía menos del 1% de los activos. En términos de ingresos, el 20% de la población mundial con mayor renta recibe el 75% de la renta mundial, mientras que el 20% más pobre recibía únicamente el 2% de la renta mundial. La riqueza de las tres personas más ricas del mundo es superior al Producto Interior Bruto de las 48 naciones más pobres (una cuarta parte de los países del mundo), mientras que las 125 personas más ricas poseen activos que exceden del PIB de todos los países menos desarrollados. La población de las naciones desarrolladas, aproximadamente 1 de cada 5 personas, consume el 86% de los bienes.

La desigualdad no es exclusiva de países en desarrollo: con datos del año 2000, en Estados Unidos, un 10% de la población poseía el 71% de la riqueza, y el 1% más rico poseía el 38% de la riqueza. Por el contrario, el 40% más pobre de la población poseía menos del 1% de la riqueza, cifras muy similares a las mencionadas para la población mundial.

El Human Development Report de 2009 (HDR 2009), elaborado por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, permite comparar el número de veces que la renta obtenida por el 10% de los ciudadanos de mayores ingresos es superior a la renta obtenida por el 10% de ciudadanos con menores ingresos. Entre los 142 países considerados en dicho informe, Namibia y Bolivia aparecían como los dos países más desiguales, con una ratio de renta entre ambos grupos de 106 y 94 veces, respectivamente. Japón, con 4,5 veces, y la República Checa, Finlandia,

Noruega y Suecia, con ratios entre 5 y 6 veces, aparecen entre los países menos desiguales¹. En España el 10% de los ingresos más altos recibe una renta igual a 10,3 veces la del 10% de menor renta. Esto sitúa nuestro país en la posición diecinueve entre los treinta y seis países que el citado informe considera que se hallan en un estado de desarrollo humano muy elevado. En dicho grupo, Hong Kong y Singapur, con ratios de 17,8, ocupan las dos últimas posiciones, seguidas de Estados Unidos con 15,9 y Portugal con 15,0 veces.

La desigualdad se refiere a las diferencias de renta entre ciudadanos, y se mide comparando la renta percibida por determinados porcentajes de la población de mayor y de menor renta, como hemos referido en el párrafo previo. Alternativamente, podemos medir la desigualdad a través de indicadores como el índice de Gini, que compara la renta de cada dos ciudadanos, y toma valores entre 0 (igualdad total de renta entre ciudadanos) y 100 (concentración total de renta en una sola persona). Los valores del índice de Gini recogidos en el HDR 2009 proporcionan una evidencia de desigualdad entre las treinta y seis economías citadas muy similar a la proporcionada por las ratios de renta antes descritas. Dinamarca tenía el menor índice de Gini, 25; España tenía un índice de 35, y Hong Kong tenía un índice de 43, el valor más elevado entre los treinta y seis países.

Tipos de desigualdad

Estas cifras ilustran que vivimos en un mundo desigual. La Revolución Industrial representó el Big Bang de la desigualdad, momento a partir del cual las tasas de crecimiento de los países divergieron, creando diferencias entre sus niveles de renta per cápita que no parecen dejar de aumentar. Pero al hablar de desigualdad, conviene aclarar el concepto que tenemos en mente pues, como veremos a lo largo de este trabajo, sus implicaciones y también su potencial solución dependen de ello.

El concepto quizá más inmediato es lo que podríamos denominar Desigualdad de tipo 0, la que existe entre los ciudadanos de un determinado colectivo, generalmente una región o país; es el nivel de desigualdad interna a dicho país. Si queremos analizar la desigualdad entre toda la población mundial, podemos considerar tres conceptos: la llamada Desigualdad de tipo 1², o desigualdad entre países, que analiza las diferencias entre los niveles de renta per cápita de los países. Es este un concepto muy utilizado entre estudiosos de la Macroeconomía, que se afanan

1. En esta base de datos, un buen número de países con regímenes políticos algo confusos aparecen con medidas de desigualdad muy reducidas y, por tanto, entre los países con mejor registro.

2. De acuerdo con la nomenclatura del Banco Mundial.

en comparar si la evolución de la renta per cápita de los distintos países converge entre sí, reduciendo la desigualdad entre países o, por el contrario, diverge. En su cálculo, cada país entra como una sola unidad, con independencia de los habitantes que tenga. Por tanto, en su cálculo ponderan lo mismo los países poco habitados que países como China o India. La Desigualdad de tipo 2 es similar a la anterior, pero ponderando cada país por su número de habitantes. A diferencia de la Desigualdad de tipo 1, en este caso estamos analizando la desigualdad entre ciudadanos del mundo, aunque suponiendo que cada uno de ellos percibe una renta igual a la renta per cápita de su país. Por último, en la Desigualdad tipo 3 consideramos la desigualdad entre ciudadanos de todo el mundo, cada uno de ellos con su propio nivel de renta. En este caso, se considera tanto la heterogeneidad de rentas entre países, como la distribución de renta dentro de cada país. En un sentido conceptual, la Desigualdad de tipo 3 es resultado de acumular a la Desigualdad de tipo 1 (entre países), la Desigualdad de tipo 0 (dentro de cada país). Estimar la Desigualdad de tipo 3 es complejo, porque requiere información sobre la renta percibida por cada ciudadano, a diferencia de la Desigualdad de tipo 1 o de tipo 2, que se basan en la renta agregada de los países y no requieren la realización de encuestas a individuos.

Desigualdad de tipo 0 y sus características

¿Qué sabemos respecto de la Desigualdad dentro de cada país? En el HDR 2009, África y Latinoamérica presentan los niveles más altos de desigualdad, con un amplio conjunto de países³ sobrepasando el umbral de 40 en el índice de Gini, nivel de desigualdad que no se alcanza en casi ninguna economía desarrollada.

Examinando un amplio conjunto de países en un instante de tiempo con los datos proporcionados por el HDR 2009, no se observa una relación clara entre nivel de desigualdad y renta per cápita. Es decir, no puede decirse que los países más ricos sean generalmente más desiguales ni menos desiguales que los países más pobres. Hay una notable concentración de países con renta per cápita reducida, inferior a 10.000 dólares US, que muestran un rango de valores del índice de Gini muy amplio, entre 25 y 75, es decir, con situaciones de desigualdad muy distintas; por el contrario, entre países más ricos, con rentas mayores de 40.000 dólares, el rango de valores del índice es más estrecho y más bajo, de 22 a 36.

3. En África, en orden decreciente de desigualdad: Namibia, Comoras, Botsuana, Angola, Sudáfrica, Liberia, Lesoto, Zambia, Suazilandia, Cabo Verde, Zimbabue, Costa de Marfil, Kenia, Gambia, Madagascar, Mozambique, Ruanda, Camerún, República Democrática del Congo, Níger, República Centroafricana, Guinea, Nigeria, Ghana, Malawi, Uganda, Sierra Leona y Gabón; en América Latina: Haití, Colombia, Bolivia, Honduras, Brasil, Panamá, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Nicaragua, Chile, República Dominicana, Argentina, El Salvador, Perú, Méjico, Costa Rica, Uruguay y Venezuela.

Por tanto, lo que sí se observa es que el índice de Gini medio, como indicador de desigualdad, es sustancialmente más elevado entre los países pobres que entre los países de renta elevada.

Una distribución desigual de la renta puede ser consecuencia de múltiples factores. Veremos más adelante que una insuficiente calidad institucional, que permite la apropiación de rentas por parte de grupos afines al poder puede explicar tal situación en economías en desarrollo, aunque este efecto también puede operar parcialmente en países ricos. La desigualdad en la distribución de la renta puede verse asimismo afectada por la política económica. En el Reino Unido, la relación de rentas entre familias ricas y pobres aumentó en un 40% durante los gobiernos de la señora Thatcher, estabilizándose en dicho nivel durante los gobiernos de Major y Blair.

En Estados Unidos, el índice de Gini, que permaneció entre 35 y 38 hasta 1965, no ha dejado de aumentar desde entonces. En este país se observa que la renta de los hogares en los percentiles más altos de la distribución aumentó muy significativamente entre 1967 y 2003. La renta del percentil 95% se elevó en dicho periodo desde 90.000 \$US a casi 160.000 \$US, aproximadamente un 80%. Por tanto, la desigualdad de la renta ha aumentado en las últimas décadas debido a las ganancias de los hogares con renta superior a la mediana, más que por el deterioro de ingresos de los hogares de menor renta. El proceso de concentración de rentas en los percentiles más altos durante el periodo 1976-2000 no fue un fenómeno exclusivo de Estados Unidos. También en Reino Unido y Canadá se observa una fuerte elevación del porcentaje de la renta total que es percibido por el 10% de la población de renta más elevada (Atkinson, 2009). Sin embargo, tal repunte no se observa en Francia. En estas cuatro economías dicho porcentaje se redujo de modo importante entre 1945 y 1976, para elevarse notablemente a partir de entonces. En Estados Unidos dicho porcentaje descendió del 34% al 24% en el periodo citado, elevándose hasta el 36% en el año 2000.

Una razón para tal concentración de rentas es el nivel de educación: los hogares en los quintiles superiores⁴ de renta albergan a más perceptores de salarios con educación alta que los quintiles inferiores. En el quintil superior, 62% de los perceptores eran graduados universitarios, 80% trabajaban a tiempo completo y 76% de los hogares tenían dos o más perceptores, comparado con el 27%, 58% y 42% de los hogares del quintil inferior de renta. La rentabilidad de la educación en Estados Unidos es evidente, y la renta media aumenta significativamente según se avanza en los niveles educativos: High School, Some College Degree, Bachelor,

4. El 20% de los hogares de mayores ingresos.

Master, Doctorate. Además, los niveles educativos más altos⁵ experimentaron un crecimiento salarial notable en el periodo 1963-2005. También hay, en Estados Unidos, un efecto raza: el valor mediano de los salarios es inferior para hispanos que para los trabajadores de raza negra, y para éstos menor que para asiáticos, siendo la mayor la mediana salarial de los trabajadores de raza blanca.

De modo más exhaustivo, algunos trabajos recientes [OECD 2008 y 2011a] muestran que la mayor desigualdad observada en los países de la OCDE se debe a una confluencia de factores: a) el elevado desempleo vinculado a la crisis económica, b) la persistencia de una bolsa de desempleados con baja cualificación y estudios, c) la brecha salarial ha aumentado en mayor o menor grado en la mayoría de los países de la OCDE, del modo que hemos comentado para Estados Unidos. Mientras que los salarios medios y bajos crecieron gradualmente a una tasa modesta, los salarios altos se distanciaron crecientemente del resto, al igual que sucedía con la renta. Cuando aumenta el número de ocupados, la dispersión de salarios afecta menos a la desigualdad, pero cuando se incrementa el paro, como sucede en el actual periodo de crisis, la dispersión salarial contribuye a elevar significativamente la desigualdad entre hogares, d) la distribución de manera crecientemente desigual de las rentas del capital, e) la mayor insistencia en la imposición indirecta, que contribuye a aumentar la desigualdad, ya que los pobres gastan una proporción mayor de su renta, f) el cambio demográfico, con menos niños y vidas más largas, porque conduce a un aumento en el número de hogares con un solo adulto, g) el cambio social que, entre otras cosas, ha elevado el número de hogares con un solo padre y por tanto, con una renta relativamente inferior para el hogar.

Un factor adicional que tiende a introducir persistencia en los niveles de desigualdad de un país es la menor movilidad social en las sociedades más desiguales, que hace que la renta de los hijos tienda a ser similar a la de sus padres dentro de la escala social. Esto es desafortunado, porque una mayor movilidad social podría reducir la desigualdad. En el otro lado de la balanza, los servicios públicos (educación, salud) se distribuyen más igualitariamente que la renta, por lo que su provisión es un buen modo de reducir la desigualdad.

Desigualdad de tipo 1 en el pasado reciente

Podemos analizar la evolución de la desigualdad entre países en los últimos dos siglos, periodo para el que disponemos de datos acerca de la renta de un número de países relativamente amplio. La desigualdad entre países, medida por el índice de Gini, que partía de un nivel en torno a 20 hacia 1820, se elevó hasta superar

5. Véase Levine (1998) y Stoops (2004).

30 entre 1870 y 1900. Repuntó algo en 1913, el periodo que se conoce como la primera globalización, para estabilizarse en torno a 35 puntos en el periodo de desglobalización que tuvo lugar hasta la Segunda Guerra Mundial. A partir de ese momento se produjo un drástico aumento de la desigualdad entre países, elevándose el índice de Gini hasta los 55 puntos en 1952. Posteriormente, en la época de desarrollo de los sesenta y setenta, el índice descendió varios puntos, para volver a aumentar hacia el año 2000.

La última parte del siglo pasado se vio condicionada por el trienio 1978-1980, que supuso una ruptura en el ritmo de crecimiento mundial, motivada en gran parte por el fuerte aumento en los precios del petróleo, que se triplicaron entre 1978 y octubre de 1981, pasando de 12\$ a 34\$ por barril. En este periodo se introdujo el *sistema de responsabilidad* en China y comenzó la llamada *década perdida* en América Latina, mientras que Europa del Este y la Unión Soviética se paralizaron. De acuerdo con Bairoch (1997), es ésta una “*fase de desarrollo caracterizada en muchas economías de mercado del tercer mundo como un total fallo de crecimiento económico*”.

Una de las principales razones para tan negativo resultado es el hecho de que Estados Unidos pasó en ese momento de exportar capital a ser el principal importador, con el objeto de financiar su déficit por cuenta corriente y su déficit presupuestario. Este cambio tuvo dos efectos: un drástico descenso en flujos de capital hacia los países más pobres, y una elevación de tipos de interés reales (que pasaron de -1% a +5% en EEUU y en el mundo), conduciendo a la crisis de Deuda de los años 80, que dio lugar a diversos episodios de condonación de deuda. En este proceso, actuó como agravante el que las reglas del juego en la Organización Mundial del Comercio fueran contrarias a los intereses de los países pobres.

La evolución referida del índice de Gini refleja que los países divergieron en sus tasas de crecimiento en el periodo tras la Segunda Guerra Mundial, y también lo han hecho durante las últimas décadas. Pero sería engañoso pensar que el aumento en desigualdad registrado en el final del siglo XX pudiera deberse exclusivamente a que África quedase rezagada en la evolución del crecimiento: si se excluye este continente, lo que se observa es un descenso en desigualdad mucho más claro en las décadas de los sesenta y setenta, para aumentar posteriormente en casi 10 puntos hacia el año 2000.

Los índices regionales de desigualdad, sin ponderar por población, reflejan un claro aumento de la desigualdad entre 1960 y 2000 en África, Asia y Europa del Este, como consecuencia del éxito económico de algunos países en cada una de

dichas áreas, una estabilidad en América Latina y Caribe, a la vez que un descenso de la desigualdad en los países desarrollados del mundo occidental, cuyos niveles de renta per cápita se hicieron más similares.

Analizar la evolución temporal de la Desigualdad de tipo 1 y caracterizar sus determinantes es importante por varias razones. Por un lado, desde el punto de vista de los resultados, para resolver la duda acerca de si están aproximándose los países pobres a los países ricos, como sugiere la teoría del crecimiento neoclásico o están, por el contrario, divergiendo incesantemente, proceso conocido como *bifurcación*. En segundo lugar, desde el punto de vista de las soluciones, porque un análisis de su evolución reciente muestra que políticas económicas similares, puestas en práctica en países distintos producen diferentes resultados, lo que sugiere que los efectos de la política económica se ven condicionados por otro tipo de aspectos, como analizaremos más adelante. En tercer lugar, porque una divergencia creciente entre países, es decir, un aumento de la Desigualdad de tipo 1 no hará sino incentivar los procesos migratorios, especialmente entre áreas próximas o contiguas que experimenten crecimientos diferentes, como desde Méjico hacia Estados Unidos o desde el África sub-Sahariana hacia el sur de Europa, creando las consiguientes tensiones fronterizas. En cuarto lugar, porque los países no son únicamente individuos intercambiables, sino también culturas, y la divergencia de resultados puede implicar la eliminación de algunas culturas.

Desigualdad de tipo 2 y de tipo 3

Si ponderamos cada país por su población o, equivalentemente, si consideramos todos los ciudadanos del mundo asignando a cada uno de ellos la renta per cápita de su país, la Desigualdad de tipo 2 proporciona entre 1950 y 2000 una impresión opuesta a la proporcionada por la Desigualdad de tipo 1 (entre países), sugiriendo una gradual y continua evolución hacia una menor desigualdad. En particular, entre 1965 y 2000, el índice de Gini descendió un 10%, desde 55,7 a 50,5. Sin embargo, cuando se excluye China, no hay una tendencia clara, con una notable estabilidad del índice de Gini alrededor de 52, y observándose un ligero aumento entre 1985 y 2000. Si excluimos China e India, la evolución del índice es similar, aunque algo más acentuada. Por tanto, el rápido crecimiento de China e India es el principal responsable de la reducción en desigualdad internacional cuando se pondera por población. Estas observaciones tienen dos implicaciones: por un lado, que la discrepancia entre investigadores respecto de la evolución de la desigualdad en los últimos años, que ha generado notables discusiones en revistas académicas, se debe al uso de conceptos diferentes

de desigualdad. Por otro, que si nos preocupamos por la desigualdad entre ciudadanos (tipo 2), más que por la desigualdad entre países (tipo 1), entonces es difícil rebatir el aumento de desigualdad global registrado durante la última parte del siglo pasado⁶.

Cuando la disponibilidad de encuestas de hogares permitió consolidar las distribuciones de renta nacionales en una única distribución de renta global, tratando el mundo como si de un solo país se tratase, se pudo calcular índices de desigualdad global o Desigualdad de tipo 3 en intervalos de 5 años. Estos intervalos responden al hecho de que no se dispone de encuestas anuales en todos los países, sino que las frecuencias son en ocasiones erráticas.

En este cálculo se utilizaron los nuevos precios internacionales estimados en 2005 dentro de lo que se conoce como metodología del Purchasing Parity Power (PPP). Esto es necesario porque trabajamos con datos de renta de países en distintas divisas, que según el país de procedencia tienen una capacidad adquisitiva de bienes diferente. Es necesario, por tanto, una doble corrección; por un lado, la conversión de una divisa en otra común (dólares USA, por ejemplo, mediante tipos de cambio) por otro, convertir una determinada unidad de renta (1 \$US, por ejemplo) en bienes de consumo, para lo que es preciso disponer de los precios de dichos bienes en los distintos países. A la unidad de renta resultante de esta doble conversión nos referiremos en el futuro como un \$PPP, es decir, un dólar en términos de capacidad de compra común.

Con este análisis se encuentra que la evolución de la desigualdad mundial dependerá de la evolución de la renta en tres grandes bloques: 1) los países ricos de Occidente, 2) los núcleos urbanos de China e India, y 3) las áreas rurales en China e India; mientras que a efectos de la desigualdad mundial, lo que suceda en África tiene una influencia menor⁷. La ratio entre las rentas urbanas y rurales de China e India ha aumentado y no es probable que se modere, como sucede en otros países de Asia. Por otra parte, según se aproximen las rentas urbanas de China e India a las rentas de los países ricos de Occidente, la desigualdad mundial se reducirá. Pero, para la evolución futura de la desigualdad global, lo crucial es la ratio entre la renta de los países ricos de Occidente y las rentas rurales de China e India. Si estas rentas se aproximan entre sí, la desigualdad mundial disminuirá; si

6. En un trabajo que constituye una referencia habitual, Bourguignon y Morrisson (2002) concluyen que la Desigualdad global de tipo 2 aumentó desde comienzos del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, para continuar aumentando después de modo más lento, y estancándose entre 1980 y 1990. Según Bourguignon y Morrisson (2002) y el Banco Mundial/World Bank (2005), la desviación típica del logaritmo de la renta per cápita entre países, otro indicador de desigualdad, duplicó su valor numérico desde 0,42 en 1820 hasta 0,83 en 1992.

7. A diferencia de la relevancia que tiene a efectos de la evolución de la pobreza global.

no sucede así, la desigualdad se elevará. Por último, si África continúa quedándose atrás en términos de renta per cápita, y su población continúa aumentando, la desigualdad global se puede ver afectada por los cambios en renta relativa entre las tres áreas mencionadas y África.

El resultado del análisis mencionado es un índice de Gini para la desigualdad mundial en torno a 70, lo que refleja más desigualdad que la observada en los países más desiguales, como Sudáfrica, Colombia, o Botsuana, que tienen valores del índice de Gini en torno a 60⁸. En esta estimación, el índice de desigualdad global se habría elevado desde 68,3 en 1988 hasta 70,0 en 2005. El índice sería algo más elevado si las rentas no se ajustan por el hecho de que los precios de los bienes no comercializables observados en los países pobres son menores que los precios de los bienes comparables en los países ricos, es decir, si no se hace la corrección en términos de PPP. En tal caso, el índice global habría crecido desde 77,8 en 1988 hasta 79,8 en 2005.

En esta distribución de renta mundial, el 10% de mayor renta percibe el 58% de la renta mundial, mientras que el 10% más pobre recibe tan sólo el 0,6% de la renta global, con una ratio de renta entre estos dos grupos de 95 a 1. En el caso del 5% de mayor y menor renta, la ratio es de 165 a 1.

Por tanto, podemos dividir la población mundial en dos grupos poblacionales, uno formado por el 10% de la población mundial de mayor renta, y otro, con el 90% restante de la población; pues bien, la división de la renta que resulta es desfavorable para el grupo amplio, que sólo recibe el 42% de la renta⁹. Los 10 países más ricos tienen una renta media de 39.115\$ frente a 570\$ de los 10 países más pobres, con una ratio de 68 a 1.

Las estimaciones sugieren asimismo que la Desigualdad global de tipo 3 no disminuyó ni aumentó significativamente en las últimas décadas del siglo XX, con valores del índice de Gini en torno a 70. En este periodo se observan tres procesos que inciden sobre la desigualdad con distinto signo: un aumento en la desigualdad interna en las principales economías desarrolladas, una divergencia en la renta media de los países al crecer los países pobres menos que los países ricos, y un rápido crecimiento en China e India, los dos países de mayor población. Los dos primeros efectos tienden a incrementar la desigualdad global, mientras que el último, al producirse a partir de un nivel de renta muy reducido en estos países,

8. Son nuevamente datos del HDR 2009. Sólo Namibia, con un índice Gini de 74 sería comparable.

9. Sin ajustar por PPP, el 10% de mayor renta percibe más de dos tercios de la renta mundial total, mientras que el 5% de mayor renta percibe el 45% de la renta, con una ratio de 300 a 1 respecto del 5% de menor renta.

tiende a reducir la desigualdad. Esta confluencia de efectos de distinto signo puede explicar que la desigualdad apenas haya variado en el periodo citado.

Bourguignon y Morrison (2002) proponen que, mientras que en el inicio del siglo XIX la mayor parte de la desigualdad provenía de la desigualdad interna a los distintos países, posteriormente, ha ido predominando la desigualdad entre países. Esta opinión es compartida por Milanovic (2002) a partir de sus estimaciones de desigualdad basadas en encuestas de hogares. Para este autor, el deterioro a largo plazo de la desigualdad se debe básicamente a un aumento de la desigualdad entre países, ya que la desigualdad interna de los países se redujo, si bien ligeramente, en el periodo considerado en su estudio, 1950-2000. Según Milanovic, hasta un 85% de la desigualdad global en \$PPP y el 90% en dólares internacionales, se debe a la Desigualdad entre países (tipo I).

Para visualizar las diferencias entre rentas altas y bajas, apuntemos que los presupuestos anuales del IMF y Banco Mundial, agregados, equivalen a la renta de los 70 millones de personas más pobres; los bonus distribuidos por Goldman Sachs a sus directivos en 2009, equivalen a la renta de los 224 millones de personas de menor renta, la renta de los 400 ciudadanos estadounidenses de mayor renta en 2006, equivale a la renta de los 640 millones de personas más pobres, la renta del 1% de ciudadanos estadounidenses de mayor renta en 2005, equivale a la renta de 1.606 millones de personas de menor renta, y la riqueza del 1% de los ciudadanos más ricos del planeta, equivale a la renta de 4.275 millones de personas de menor renta.

¿Es importante la desigualdad global?

Como aproximación inicial, parecería razonable pensar que la desigualdad a nivel global, que incorpora diferencias en renta entre países geográficamente distantes, no es relevante, y que lo que importa es la desigualdad *interna* en un país, por diversas y notables razones: a) porque como han mostrado Perotti (1996) y Alesina y Perotti (1994), la desigualdad interna frena el crecimiento, b) porque genera inestabilidad política [Keefer y Knack, (2002)], c) porque existe una aversión social a la desigualdad, d) porque la desigualdad es una patología social, como luego analizaremos.

Siendo evidente que los factores citados justifican una preocupación por la Desigualdad interna o de tipo 0, que este tipo de desigualdad sea el único relevante puede estar cambiando debido a dos factores: a) la globalización e integración informativa a través de la televisión, Internet y las redes sociales,

que alimenta la sensación entre los ciudadanos de países pobres de estar marginados. La globalización de la información incrementa la sensibilidad ante la desigualdad, incluso si ésta no aumenta; si las preferencias de los individuos dependen de su pobreza relativa además de su nivel absoluto de renta, la globalización elevará la sensación de abandono de los países pobres; b) la mayor facilidad para la emigración debido al descenso en los costes de viajes, incluso de larga distancia. Es difícil pensar que puedan aumentar las diferencias de renta entre las riberas Norte y Sur del Mediterráneo, entre Méjico y EEUU, o entre Indonesia y Malasia, sin añadir presión para emigrar¹⁰. La fortaleza del proceso migratorio en muchas fronteras, donde el mundo desarrollado se contrapone al mundo en desarrollo, sugiere que la lucha contra la inmigración es una batalla perdida y que las economías desarrolladas deberían orientar sus esfuerzos en otra dirección, facilitando la integración de los inmigrantes, así como su regreso al país de origen una vez alcanzado cierto grado de solvencia económica; no puede olvidarse que la emigración en busca de trabajo también contribuye a la creación del “*mundo de bienestar*”.

En última instancia, una mayor desigualdad global significa que los países pobres no se aproximan a los ricos, y dificulta el logro de una verdadera igualdad global de oportunidades.

El potencial de desarrollo del crecimiento económico se agota

¿Cuál es el interés de perseguir el crecimiento económico como objetivo de política económica? Existen múltiples indicios que sugieren que el crecimiento económico, por sí mismo, nos ha dado ya todo de lo que es capaz. Para la mayor parte de la población en países desarrollados las dificultades de la vida ya no consisten en llenar sus estómagos, tener agua limpia y mantenerse calientes. La mayoría de nosotros podríamos comer menos mucho más fácilmente que comer más. Y por primera vez en la historia, los pobres son, en promedio, más obesos que los ricos. El crecimiento económico, que durante mucho tiempo fue el motor de progreso, parece haber finalizado su función en los países ricos.

La evidencia histórica disponible acerca de países que han recorrido su senda de desarrollo, muestra que la esperanza de vida se eleva inicialmente con la renta per cápita de modo muy rápido. Alcanzado un cierto nivel de renta, la esperanza de vida apenas aumenta, desaparece la relación entre esperanza de vida y crecimiento

10. Para ello, es conveniente recordar que el índice de Gini puede interpretarse como la mitad de la ganancia de renta (relativa a la media) que cabe esperar si se obtiene la renta de otra persona, escogida al azar. Así, un índice de Gini de 65 sugiere una expectativa de que la renta aumente en 1,3 veces la media.

económico, y aquella permanece estancada aunque aumente la renta per cápita. Ello no significa que se haya alcanzado el límite de esperanza de vida, pues de hecho, puede producirse una mejoría general en salud que eleve la esperanza de vida para todos los niveles de renta per cápita. Por tanto, aunque los países ricos pueden experimentar mejorías sustanciales en salud, tales ganancias ya no están relacionadas con la renta per cápita. De hecho, en el pasado reciente la esperanza de vida en los países ricos ha venido aumentando aproximadamente en dos o tres años por decenio, con independencia de su crecimiento económico.

Si se analiza en un mismo instante de tiempo un amplio conjunto de países que se encuentren en distintas fases de desarrollo, se observa un aumento inicialmente robusto de la esperanza de vida con la renta per cápita de cada país, para estabilizarse a partir de un cierto nivel de renta. Esta es la razón por la cual, un país tan rico como EEUU no tiene una esperanza de vida significativamente superior a la de Grecia o Nueva Zelanda, aunque tenga una renta per cápita doble de la de estos países. Y, al igual que sucede dentro de cada país, con el paso del tiempo la esperanza de vida aumenta para cada nivel de renta.

Algo similar sucede con la percepción de felicidad de los ciudadanos. Al comparar distintos países en un instante dado de tiempo, se observa que la felicidad aumenta con la renta per cápita hasta un cierto nivel de renta, a partir del cual, los niveles de felicidad dejan de aumentar. El límite al estímulo que la renta produce sobre el nivel de felicidad también surge al hacer un seguimiento a lo largo del tiempo de países como EEUU, Japón o el Reino Unido. La felicidad no ha aumentado, incluso sobre periodos suficientemente largos de tiempo como para que la renta per cápita se haya duplicado.

No sólo los indicadores de bienestar, salud y felicidad dejan de mejorar con el crecimiento económico a partir de determinado nivel de desarrollo sino que, según las sociedades desarrolladas se han ido haciendo más ricas, se han producido elevaciones de largo plazo en las tasas de ansiedad, depresión y de otros muchos problemas sociales. Parecería que las poblaciones de los países ricos han llegado al final de un largo viaje histórico.

Las tendencias de las diferentes causas de muerte confirman esta interpretación. Las enfermedades relacionadas con la pobreza son las que disminuyen primero. Las grandes enfermedades infecciosas (tuberculosis, cólera, sarampión) que todavía son comunes en los países más pobres en la actualidad, cesan gradualmente de ser las causas principales de muerte según un país avanza en su proceso de desarrollo. Según desaparecen éstas, van prevaleciendo otros tipos de enfermedades

(cardiovasculares, degenerativas y los distintos tipos de cáncer). Lo que sucede entonces es que las enfermedades consideradas de clases pudientes (enfermedades coronarias, obesidad, infarto) pasan crecientemente a ser las enfermedades de los pobres en sociedades ricas.

En definitiva, todo parece indicar que los países alcanzan un estándar de vida a partir del cual el beneficio del crecimiento económico es escaso.

La desigualdad como indicador de problemas sociales

Muchos problemas sociales o sanitarios suceden dentro de cada país con mayor frecuencia en familias pobres que en familias ricas. Por ejemplo, las tasas de mortalidad están estrecha y sistemáticamente relacionadas con la renta, reduciéndose al aumentar ésta. No es simplemente que los pobres tengan peor salud que el resto, pues lo verdaderamente relevante de la mencionada relación es la regularidad con que se observa en distintos países el descenso en mortalidad al aumentar gradualmente la renta per cápita del grupo social considerado. Y lo mismo sucede con la felicidad declarada por individuos encuestados, que también aumenta de modo gradual con los niveles de renta.

Tal observación podría sugerir que la incidencia de problemas médicos y sociales disminuye al aumentar la renta, justificando una preocupación por el crecimiento económico como objetivo de política económica, con la intención de mejorar el nivel de vida. Es cierto que, de modo bastante sistemático, las personas ricas tienden a tener mejores indicadores de salud y a ser más felices que las personas pobres en la misma sociedad. Sin embargo, al comparar países ricos entre sí, encontramos que la incidencia de este tipo de problemas no guarda mucha relación con el nivel de renta per cápita de los países que se comparan, no importa cómo sea de diferente éste. Se trata de un resultado aparentemente paradójico: las diferencias en renta o en estándares de vida entre países apenas importan, mientras que las diferencias dentro de una misma sociedad parecen tener gran importancia. Una explicación inmediata es que lo que importa en países ricos no es tanto el nivel de renta o el estándar de vida de un ciudadano, sino cómo éstos se comparan con los del resto de la sociedad. Una explicación alternativa es que el gradiente social en salud, es decir, el deterioro en indicadores sanitarios que se observa según consideramos grupos sociales de menor renta, no surja de los efectos que la renta o el status social relativos tienen sobre la salud. Dicho gradiente podría ser consecuencia de la movilidad social, que contribuye a deslindar las personas con menos vulnerabilidades o capacidades, que se mueven hacia arriba en la escala social, de las que presentan más vulnerabilidades, que terminan

en el pie de dicha escala. De este modo, los problemas se concentrarían en el pie de la escala social.

Pero la movilidad social no puede explicarnos por qué sociedades más desiguales tienen más problemas en general, o por qué casi todos los problemas que son más comunes en los grupos sociales más pobres tienen mayor incidencia en las sociedades más desiguales. La visión de que los problemas sociales están causados directamente por las deficientes condiciones materiales, como la mala vivienda o la falta de oportunidades educativas, sugeriría que las sociedades desarrolladas ricas tendrían menor incidencia de estos problemas que el resto. Pero tal implicación dista de ser cierta: algunos de los países más ricos presentan una situación mucho peor que muchos países pobres.

Por tanto, debe haber algún determinante adicional de la incidencia de problemas sociales y sanitarios en economías desarrolladas, y Wilkinson y Pickett (2010) aportan abundante y variada evidencia empírica sugiriendo que tal determinante pudiera ser el nivel de desigualdad en la distribución de la renta. Para ello, examinan datos procedentes de un conjunto de economías desarrolladas, así como de los estados de Estados Unidos. En su trabajo es verdaderamente llamativo que se obtenga sistemáticamente una relación entre el nivel de desigualdad en la distribución de la renta y la incidencia de un amplio número de problemas sociales o médicos: mortalidad prematura, tasas de homicidios, nivel de emisiones CO², tasas de encarcelamiento, abandono escolar, embarazos en adolescentes, resultados escolares, confianza en los demás, obesidad, movilidad social, enfermedades mentales, uso de drogas, esperanza de vida, mortalidad infantil, deteriorándose todos los indicadores considerados de estos conceptos al aumentar el nivel de desigualdad en la distribución de la renta. En las sociedades desarrolladas más desiguales tiende a observarse un menor índice de bienestar infantil, una mayor tasa de mortalidad así como una mayor mortalidad infantil, una menor esperanza de vida, mayor tasa de homicidios, mayor abandono escolar, peores resultados escolares, mayor tasa de embarazos juveniles, menor confianza en los demás, mayor obesidad, menos movilidad social, mayor incidencia de enfermedades mentales, mayor tasa de consumo de drogas.

La razón pudiera ser que la desigualdad es un indicador del grado de jerarquización en una sociedad, pues son los problemas de salud y sociales que se hacen más comunes según descendemos en la jerarquía social los que se hacen también más presentes en las sociedades más desiguales. Esto explica que la obesidad femenina tenga una relación mucho más clara con la desigualdad que la obesidad masculina, o que la incidencia del cáncer de mama en un país no muestre una

relación con el nivel de desigualdad. Una observación adicional que fundamenta esta interpretación es que, mientras que existe una evidencia abrumadora acerca de que la desigualdad se relaciona con la salud cuando ambas se miden en áreas suficientemente grandes (regiones, estados o países), tal evidencia es mucho más débil cuando la desigualdad se mide en pequeñas áreas locales, incluso si éstas tienen un nivel de renta muy inferior a la media nacional.

Este tipo de análisis corresponde a economías desarrolladas, sin que se observen relaciones similares en países en desarrollo. Es únicamente en los países muy ricos donde la salud y el bienestar no están relacionados con GDP per cápita. En los países pobres es aún esencial elevar los estándares de vida, y es crucial hacerlo en los países más pobres. Pero es un análisis importante, que sugiere que puede ser más eficaz seguir una política de reducción de la desigualdad debido a sus positivos efectos sobre los problemas médicos y sociales descritos, que diseñar políticas específicas para tratar de resolver cada uno de ellos. Reducir la desigualdad puede ser un buen modo de mejorar los resultados escolares así como para disminuir el abuso de drogas y la tasa de homicidios, simultáneamente.

2. Pobreza: conceptos y medición

Al hablar de pobreza, conviene distinguir entre los conceptos de Pobreza Absoluta y Pobreza Relativa, pues su incidencia e implicaciones son bien diferentes. Entendemos por Pobreza Absoluta una situación en la que la renta de la familia está por debajo de un cierto umbral, que el Banco Mundial suele fijar en 1\$ o 2\$ por día, traducidos a moneda y precios locales¹¹. La Pobreza Absoluta se refiere a la capacidad de satisfacer las necesidades mínimas de subsistencia.

La Pobreza Relativa se produce cuando la renta se encuentra por debajo de un determinado porcentaje, habitualmente el 50%, de la renta mediana nacional. Para estimar la pobreza se toma como unidad de medida el hogar, y se supone que todos sus componentes tienen las mismas necesidades. Se utilizan, sin embargo, “escalas de equivalencia” que corrigen por la edad de los miembros del hogar, puesto que los niños no tienen las mismas necesidades de gasto que los adultos. En la OCDE, con 1.300 millones de personas, no había en el año 2000 incidencia de pobreza absoluta, pero hay situaciones claras de desigualdad y pobreza relativa, que luego comentaremos.

11. Una vez que se tiene en cuenta el PPP, el umbral se aproxima a 1,25\$ por día.

Existe una natural preocupación por la pobreza absoluta, pero no tanto por la carencia relativa de medios, que está más estrechamente relacionada con la desigualdad, y que sin duda afecta al bienestar. Pobreza no equivale a desigualdad, y no hay relación entre los niveles observados de pobreza absoluta y de desigualdad. Sin embargo, la relación conceptual entre pobreza relativa y desigualdad es evidente, y así aparece reflejada en los datos. La pobreza relativa es independiente del nivel de renta per cápita de un país, y analiza el porcentaje de población que se aleja “demasiado” del nivel medio de renta. Ni referencias específicas de un país, ni umbrales absolutos cuentan toda la historia acerca de la pobreza.

La intensidad de la pobreza puede analizarse mediante el “Poverty gap” o Brecha de Pobreza, que mide para cada persona en situación de pobreza la distancia entre su renta y el umbral de pobreza tomado como referencia. De este modo, se mide no sólo cuantas personas se hallan en situación de pobreza, sino por cuánto están en dicha situación. En España, en octubre de 2011, en buena parte como consecuencia de la crisis económica, el 21,8% de los hogares estaban por debajo del 60% de la renta mediana y, por tanto, en situación que puede considerarse de pobreza relativa.

Hay otros enfoques alternativos para definir y medir la pobreza. Para Townsend (1979), la pobreza consiste en estar excluido de la vida social debido a falta de recursos. En EEUU el umbral de pobreza se define según el coste de una determinada dieta nutricional, multiplicado por un factor para tener en cuenta el componente de gasto no alimenticio y actualizado por la evolución de los precios de consumo.

A. Sen (1976) proponía un indicador que agrega el número de pobres, el Poverty gap, y el nivel de desigualdad entre los pobres, medida por el índice de Gini de este colectivo. Más generalmente, se ha avanzado recientemente en la consideración de un índice multidimensional de pobreza (Multidimensional Poverty Index), que considera como pobreza las situaciones en las que se produce más de un 30% de carencias en un amplio conjunto de indicadores relacionados con salud, educación y estándar de vida. En cada uno de estos tres epígrafes se consideran varios indicadores, y la puntuación alcanzada en cada uno de ellos se pondera adecuadamente. Detalladamente, los indicadores utilizados son: 1) Indicadores de Salud (cada indicador pondera 1/6): 1.a) Mortalidad infantil: Si ha fallecido algún niño en la familia, y 1.b) Nutrición: Si algún adulto o niño está desnutrido; 2) Indicadores de Educación (cada indicador pondera 1/6): 2.a) Años de escolarización: Si ningún miembro de la familia ha completado 5 años, y 2.b) Asistencia a la escuela infantil: Si algún niño carece de escuela durante los 8 primeros años; 3) Indicadores de

estándar de vida (cada indicador pondera 1/18): 3.a) Electricidad en la vivienda: Si no hay electricidad, 3.b) Agua potable accesible que no satisface los estándares recogidos en los Millennium Development Goals (MDG) o cuya obtención requiere caminar más de treinta minutos, 3.c) Cuarto de baño: Si no satisface los estándares de los MDG, o si es compartido, 3.d) Suelo de vivienda: Si es de arena o barro, 3.e) Combustible para cocina: Si se cocina con madera, carbón o estiércol, 3.f) Activos-riqueza: Si no se posee más de uno de los siguientes: radio, tv, teléfono, bicicleta, moto o refrigerador, y no se posee coche o camioneta.

En relación con estos criterios, de acuerdo con el Human Development Report de 2006, 1.100 millones de personas no tenían un refugio adecuado, y 2.600 millones carecían de atención sanitaria¹². Por encima de nueve millones de personas, más de la mitad de los cuales son niños, mueren cada año por hambre y desnutrición. Más de 840 millones de adultos, dos tercios de los cuales son mujeres, no saben leer ni escribir. De acuerdo con UNICEF, entre 26.500 y 30.000 niños mueren cada día debido a su situación de pobreza, lo que significa 18 niños cada minuto, o un niño cada tres segundos. Más de once millones de niños mueren cada año por enfermedades que podrían evitarse, como la malaria, diarrea y neumonía. De los 1.900 millones de niños que viven en países en desarrollo, 640 millones carecen de refugio adecuado, 400 millones no tienen acceso a agua en condiciones de salubridad, y 270 millones no tienen acceso a servicios sanitarios. Incluso en países desarrollados, más de 100 millones de personas viven bajo la línea de pobreza, más de 5 millones de personas carecen de hogar y 37 millones no tienen trabajo.

Estas cifras ilustran la tragedia que constituye los niveles de pobreza que persistentemente se mantienen en el mundo. Examinemos cuál es la situación en las economías desarrolladas.

Desigualdad y pobreza en la OCDE. ¿Crecemos más desigualmente?

No hay incidencia de pobreza absoluta en los países de la OCDE, pero existe una incidencia significativa de pobreza relativa. Trabajos de la OCDE [OECD (2008) y (2011)] muestran que alrededor de 1 entre cada 10 personas en países de la OCDE tuvo en 2005 una renta inferior al 50% de la mediana. El riesgo de pobreza relativa para la población de más edad ha descendido, mientras que la pobreza de los adultos jóvenes y familias con niños ha aumentado. Existe evidencia clara acerca de que el trabajo reduce la pobreza: la pobreza infantil es menor en países en los que más madres trabajan, y el número de familias pobres en las que algún

12. www.globaleducation.edna.edu.au/

miembro trabaja es 6 veces inferior al de familias pobres sin miembros ocupados. Pero disponer de empleo no es un seguro para evitar la pobreza, pues la mitad de los pobres viven en familias en las que uno o dos miembros están ocupados. Tanto la brecha entre ricos y pobres como el número de personas por debajo de la línea de pobreza han crecido en las últimas dos décadas (1988-2008). El aumento es geográficamente generalizado, afectando a tres de cada cuatro países de la OCDE. El tamaño del cambio es moderado pero significativo. El aumento en desigualdad se ha debido generalmente a una mejoría en la renta de los más ricos en relación con la de las personas de renta media y baja.

Förster y D'Ercole (2005) analizan la situación de desigualdad y pobreza en 27 países de la OCDE durante la segunda mitad de los noventa, un periodo de mejora significativa en las condiciones del mercado de trabajo en la mayoría de los países de la OCDE, que se completa con el análisis de OECD (2008) y (2011). En líneas generales, los resultados de estos trabajos apuntan a una continuidad en las tendencias de largo plazo en los países pertenecientes a esta organización, aunque con algún cambio significativo y con ciertas diferencias entre ellos. En promedio, la desigualdad en la distribución de la renta disponible de los hogares permaneció estable en la segunda mitad de los noventa, tras haber aumentado en seis puntos durante la década anterior. La consecuencia es que, en la mayoría de los países de la OCDE, los niveles de desigualdad eran más altos en 2005 que en 1985, e incluso países tradicionalmente igualitarios como Alemania o los países nórdicos, vieron un repunte en desigualdad durante dicho periodo. La ratio de renta del percentil 90 al percentil 10, que era relativamente reducida en algunos países de Europa continental y en los países nórdicos, se elevaba en 2010 a niveles de 14 en Israel, Turquía y Estados Unidos, y hasta 27 en Méjico y Chile [OECD, 2011].

Al igual que comentamos para Estados Unidos, también se observa en el conjunto de la OCDE que el aumento en el nivel de desigualdad es más consecuencia de una mayor dispersión salarial, especialmente en sus tramos más altos, que de cambios en las pautas de empleo. En particular, la evolución del empleo juvenil y del empleo de la mujer han jugado un papel menor en este proceso, al igual que lo ha hecho la distribución de las rentas del capital, a pesar de ser más desigual que la de la renta del trabajo, debido a que su importancia relativa es de sólo alrededor del 7%. La divergencia en salarios por su tramo superior es consecuencia de una mayor demanda de empleos de alta cualificación en un mundo más global, más abierto al comercio internacional y con mayor apertura a la inversión financiera extranjera, en el que los países de la OCDE exportan bienes de alto valor añadido y adquieren bienes básicos de economías emergentes. El desarrollo tecnológico

consecuencia de un gasto sostenido en I+D es otro factor que ha empujado en la misma dirección. El informe OECD (2007) propone este factor como más importante para la dispersión de los salarios altos que el incremento del comercio internacional, si bien reconoce que el progreso tecnológico y el mayor desarrollo del comercio internacional pueden influirse mutuamente. Los efectos de la derogación de regulaciones anti-competencia o del descenso observado en el salario mínimo o en la protección de los trabajadores, así como los cambios producidos en los mecanismos de negociación salarial son más difíciles de evaluar.

En OECD (2011) se proponen el diseño de sistema impositivo y las políticas sociales, vía pensiones, asistencia sanitaria, etc., como los medios más directos y potentes de redistribuir renta, con la intención de garantizar que los hogares de renta baja no caigan en situaciones de pobreza. En particular, porque se observa que la carga fiscal de las rentas más altas ha disminuido en el tiempo, ya sea por incumplimiento, por descenso en los tipos impositivos marginales, o por la incorporación de mayores deducciones fiscales para las rentas altas. Asimismo, se considera que proporcionar acceso a empleos a los grupos menos favorecidos es un reto clave que hay que resolver. Entre otras actuaciones, aumentando el nivel educativo y el aprendizaje profesional de los trabajadores de menos habilidad, elevando así su productividad y sus expectativas de ingresos futuros.

Förster y D'Ercole (2005) muestran que la incidencia de pobreza relativa en la OCDE fue muy persistente durante el periodo 1985-2000. Definida respecto del umbral del 50% de la mediana, la pobreza relativa afectó en 2000 a un 11% de la población en OCDE, con un aumento desde mitad de los noventa similar al que había experimentado en la década previa. Al no haber incidencia de pobreza absoluta en la OCDE, se analiza en ocasiones como pobreza absoluta el número de personas cuya renta cae por debajo de un umbral de renta relativa fijado con anterioridad y mantenido constante en términos reales. En este sentido, la pobreza absoluta descendió en más de una tercera parte en la década 1985-1995, para decrecer adicionalmente en un 25% en 1995-2000.

Considerando los grupos sociales de mayor riesgo, la pobreza relativa es, en la mayor parte de los países de la OCDE, más común entre niños que entre la población total, lo que se acentuó en la segunda mitad de los años noventa. Las tasas de pobreza infantil son menores en países con un alto nivel de empleo materno, pero las experiencias de los distintos países son muy diversas, sugiriendo que existen factores específicos que elevan los riesgos de indigencia de los niños en algunos países. En relación a la renta del resto de la población, la renta de los mayores cesó de crecer en la segunda mitad de los noventa.

Sus tasas de pobreza relativa aumentaron en varios países de la OCDE, reflejando principalmente los cambios en las políticas de transferencias públicas e impuestos. Pero es mucho menos probable ahora que las personas de edad sean pobres que en el pasado. La pobreza se ha desplazado de pensionistas a jóvenes adultos y a familias con niños.

Los niveles más elevados de pobreza relativa se presentaban en el año 2000 en Méjico, con una tasa por encima del 20%, mientras que Turquía y Estados Unidos sobrepasaban el 16%. Grecia, Irlanda, Italia, Portugal, España y Japón se situaban alrededor del 14%. Un 13,7% de la población española tenía una renta inferior al 50% de la renta mediana, frente al promedio de 11,1% para la OCDE. Nueve países (Méjico, Israel, Chile, Estados Unidos, Turquía, Japón, Corea, Australia y Estonia) tenían mayor incidencia de pobreza relativa que España, mientras que los restantes veinticinco países tenían una tasa de pobreza relativa inferior a la española [OECD, 2011].

La menor incidencia de pobreza relativa se producía en el año 2000 en Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, República Checa, Holanda y Luxemburgo, con una tasa de pobreza entre 4% y 6%. Cuando se tiene en cuenta la brecha de pobreza, también está España en posiciones malas del ranking, sólo superada por cinco países, incluido Estados Unidos. En muchos países, la crisis con que se cerró el siglo XX no hizo sino acentuar la pobreza relativa, lo que con toda probabilidad ha vuelto a suceder al aumentar de modo dramático la tasa de paro con la actual crisis, y de modo especialmente evidente en algunos países como España.

El mismo estudio muestra que los sistemas impositivos y de transferencias vigentes contribuyen a aliviar en buena medida las situaciones de pobreza relativa en los países del norte y centro de Europa, pero mucho menos en el sur de Europa, y aún menos en Estados Unidos y Japón. Con la excepción nuevamente de los países nórdicos, Suiza y Japón, es mayor la incidencia de la pobreza relativa en hogares con niños, diferencia que es especialmente importante en Canadá, Estados Unidos, Italia, Turquía, Nueva Zelanda, Méjico y Reino Unido.

¿Cuántos pobres hay en el mundo?

Es esta una cuestión aparentemente sencilla, pero de difícil respuesta. El número de pobres es difícil de medir por la complejidad de obtener datos de pobreza a nivel nacional, la dificultad en hacerlos comparables a nivel internacional, y el hecho de que los datos oficiales de pobreza se generan infrecuentemente por lo que, cuando aparecen, pueden estar ya obsoletos: por ejemplo, la reunión de

septiembre de 2010 para evaluar el logro de los Objetivos del Milenio en materia de pobreza se celebró con datos de 2005, el año de la cumbre previa.

A partir de 560 encuestas procedentes de 100 países, que excluyen los países desarrollados por la inexistencia en ellos de pobreza absoluta, Chen y Ravallion (2007) analizan tendencias a largo plazo en pobreza, mostrando una clara evidencia de descenso de la incidencia de pobreza absoluta en las economías en desarrollo durante el último cuarto de siglo XX, si bien puntualizando que al excluir China, el descenso en el número de pobres resulta imperceptible¹³. Nielsen (2009) proporciona estimaciones de las tendencias en pobreza global desde 1970, y concluye asimismo que la pobreza relativa ha disminuido significativamente, aunque observa que al mismo tiempo se ha producido un empeoramiento de las condiciones de vida de un colectivo formado por hasta mil millones de los ciudadanos más pobres del mundo.

Según datos del HDR 2005, en 1970, 1.470 millones de personas, casi un 40% de la población, vivía bajo la línea de pobreza de 1\$ por día; en 1980 la tasa de pobreza continuaba en un 40%; en 1990, la tasa de pobreza se había reducido al 30%, pero debido al crecimiento poblacional, el número de pobres era prácticamente el mismo. En el año 2008¹⁴ la población mundial se situaba en torno a 6.700 millones de personas. Una de cada 7 personas, 800 millones, vivían con menos de 1\$ por día. Un 43% de la población mundial, casi 2.500 millones de personas, vivía con menos de 2\$ por día.

Tanto la proporción de la población como el número absoluto de personas que viven con menos de un dólar por día decrecieron sustancialmente a mitad de la década de los noventa, tras haber aumentado al comienzo de la década¹⁵. El descenso se debió casi exclusivamente a Asia Oriental y, especialmente, a China. Por el contrario, en los países de Europa del Este y Asia Central en transición a un modelo de economía de mercado, el número de personas viviendo en una situación de pobreza se multiplicó por veinte en el periodo 1987-1998¹⁶. Ambos indicadores volvieron a aumentar tras la crisis financiera global de 1998 [Bigsten y Levin, 2000]. A nivel de toda la población mundial, la incidencia de la pobreza absoluta descendió entre 1981 y 2004 en más de veinte puntos, del 40% al 18%.

13. Chen y Ravallion utilizan datos de renta o de consumo, según su disponibilidad, para evaluar la incidencia de pobreza de los distintos países. El nivel de consumo es un indicador de bienestar más fiable que la renta, más expuesta a fluctuaciones temporales. La Teoría de la Renta Permanente en las decisiones de consumo explica asimismo que la renta sea más volátil que el consumo. Los niveles de desigualdad estimados a partir de datos de renta son más elevados que los niveles estimados a partir de datos de consumo.

14. En estimaciones del Banco Mundial, por S. Chen y M. Ravallion, hechas en 3/1/2012.

15. Lo mismo se observa cuando se utiliza el criterio de 2 dólares por día.

16. Chen y Ravallion (2001).

con una drástica reducción de la tasa de pobreza en China en este periodo, del 63% al 10%. El descenso en el número de pobres en China, 500 millones de personas, es prácticamente igual al descenso experimentado a nivel mundial¹⁷.

En un trabajo bastante provocador, Chandy y G. Gertz (2011)¹⁸ utilizan encuestas de hogares de 119 países, cubriendo el 95% del mundo en desarrollo, para generar estimaciones y predicciones de evolución de la pobreza para el periodo 2005-2015, utilizando predicciones de consumo bajo el supuesto de que la distribución de la renta no varíe durante el periodo. Estos autores estiman que se produjo un descenso importante en el número de pobres, desde 1.340 millones en 2005 a 880 millones en 2010, un descenso de casi 500 millones de personas¹⁹. Se trata de un descenso sin precedentes en tan breve espacio de tiempo, y su previsión es que la pobreza extrema pudiera reducirse hasta afectar a 600 millones de personas en 2015, menos de la mitad de la cifra inicial. Cuando se mide en términos de porcentajes de población, la mejoría está más en línea con el pasado: a comienzos de los ochenta, más de la mitad de la población en países en desarrollo vivía en situación de extrema pobreza. En 2005, dicho porcentaje era el 25%. Chandy y Gertz estiman una tasa de pobreza del 16% en 2010, y anticipan que puede ser inferior a un 10% en 2015. Estas cifras deben contraponerse a predicciones mucho menos favorables del Banco Mundial (2010b) para 2015.

El primero de los Objetivos del Milenio especificados a comienzos del presente siglo: “reducir la tasa de pobreza global de 1990 a la mitad en 2015”, implicaba alcanzar una tasa de pobreza del 14,3% en 2015²⁰. Pero la tasa de pobreza ya se había reducido al 19% en el año 2000, por lo que cuando se establecieron los Objetivos del Milenio, el objetivo de reducción de la pobreza ya se había cumplido en un 60%. La tasa de pobreza del año 2000 significaba que 1.100 millones de personas vivían todavía con menos de 1\$ al día. El Objetivo del Milenio implicaba llegar a 2015 con 700 millones de personas viviendo por debajo de dicho umbral de renta. En 2004 la tasa de pobreza era del 18%, afectando a 970 millones de personas y tan sólo a cuatro puntos de cumplir el Objetivo del Milenio. Chen y Ravallion (2007) extrapolaban la tendencia lineal observada en 1981-2004 para concluir que el Objetivo del Milenio de pobreza podía haberse cumplido hacia

17. Excluyendo China, el descenso en 1981-2004 fue del 31% al 21%. Ha habido, sin embargo, una gran heterogeneidad geográfica, con un descenso más pronunciado en Asia del Este, del 58% al 9%, y en Asia del Sur, del 50% al 31% [Chen y Ravallion (2007)].

18. Ver asimismo la sección: Global Economy and Development en la Web de Brookings Institution.

19. Las diferencias entre investigadores respecto del número de pobres existente en un determinado año se deben a dos factores: a) son estimaciones hechas con distinta metodología que pueden utilizar datos de consumo o de renta, y pueden basarse en encuestas de hogares o en datos agregados, y b) pueden utilizar distintos criterios: población viviendo por debajo del umbral de 1\$ al día, ó 1,25\$ al día, ó 2\$ al día.

20. Si bien, como puntualizan Chen y Ravallion (2007), lograr dicho objetivo todavía dejaría 700 millones de personas viviendo bajo el umbral de 1\$ por día.

2008, aproximadamente, gracias al rápido progreso de Asia. Esta observación era compartida por Chandy y Gertz; estos autores eran aún más optimistas anticipando que para 2015 la tasa de pobreza podría volver a reducirse a la mitad. Por el contrario, un informe del Banco Mundial de 2010 era más conservador, afirmando que en ese momento se había conseguido el 80% del objetivo. También estimaban que bajo las tendencias del momento, África y Latinoamérica no cumplirían el primer Objetivo del Milenio.

En el último medio siglo, la mortalidad infantil global ha descendido más del 50%, el porcentaje de niños en escuela primaria aumentó, desde menos del 50% en 1950 a casi el 90% actualmente, y se ha logrado una evidente mejoría en igualdad de género, en acceso a la justicia y en el logro de derechos civiles y políticos. Sin embargo, la renta de países ricos y pobres divergió en dicho periodo, aumentando la desigualdad entre países. La pobreza en términos de renta mejoró menos que otros indicadores de bienestar, pero el rápido descenso en pobreza global y el temprano logro del primer Objetivo del Milenio marcan una ruptura en estas tendencias y quizá un giro en la historia del desarrollo global.

¿Dónde desciende la pobreza?

El progreso en el descenso del número de pobres no ha estado exento de heterogeneidad. Chen y Ravallion (2007) ilustran el fuerte descenso que se produjo entre 1980 y 2005 en la tasa de pobreza en Asia oriental y Pacífico (principalmente, China), desde el 60% hasta el entorno del 10%, así como el descenso bastante más ligero en el sur de Asia (principalmente, India), de 50% a 35%. La pobreza aumentó en Europa del Este y Asia Central durante la transición del socialismo a la economía de mercado, aunque con indicios de cierta mejoría desde finales de los noventa. En el África sub-Sahariana, un descenso muy ligero de la incidencia de la pobreza, junto con un aumento de la población, hace que el número de hogares viviendo por debajo de la línea de 1\$ por día haya aumentado. También aumentó el número de pobres en América Latina, en esta última debido al estancamiento económico y a la persistente desigualdad²¹. Pero esto no excluye el éxito de haber conseguido que se reduzca el número de pobres desde 1.470 millones a 970 millones de personas en el periodo 1980-2005.

Las causas del notable descenso en pobreza son el crecimiento rápido y sostenido, especialmente en las economías superpobladas de China e India. De hecho, según estos autores, el número de pobres, excluyendo China, aumentó entre 1981 y

21. Las tendencias son mucho menos acusadas si se calculan con respecto a la línea de 2\$ por día.

2005, especialmente si tomamos el umbral de 2\$ por día. Globalmente consideradas, las economías emergentes experimentaron en el periodo 1980-2000 un crecimiento en torno al 3,5%, similar al ritmo de crecimiento de su población. Pero desde el inicio del milenio, el ritmo de crecimiento de estas economías se ha acelerado notablemente, y en el periodo 2005-2010 las economías en desarrollo crecieron un 50% en términos reales. Desde 2003, los países en desarrollo han crecido más de un 6%, excepto en 2009, en el punto álgido de la Gran Recesión, de la que además han rebotado más rápidamente; su tasa de crecimiento está de nuevo en el 6% y se espera que perdure en este nivel.

En consecuencia, el drástico descenso reciente en el número de pobres se debe, sin duda, a que países que albergan un importante contingente de población bajo el umbral de pobreza, como China, India, Bangladesh, Tanzania, Etiopía, Vietnam, Uganda, Mozambique y Uzbekistán están experimentando crecimientos muy notables. Bangladesh, Etiopía, Pakistán, Vietnam, Indonesia y Brasil, han visto a decenas de millones de sus ciudadanos escapar de la pobreza, y otros países como Nigeria, Sudáfrica, Mozambique, Ghana y Tanzania los siguen de cerca. Por su relativamente reducida población, otros no han tenido especial incidencia, como los denominados cuatro *tigres*: Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwan, que asombraron al mundo con su enorme éxito de crecimiento en los años sesenta y ochenta, sin tener apenas incidencia sobre la pobreza mundial, o Botsuana, Cabo Verde, Mauricio, Seychelles, o las Comoras, asimismo historias de éxito económico, cuya población total es inferior a 5 millones de personas. Tampoco pueden tener incidencia sobre la pobreza países con mucha población pero con un reducido número de pobres, como Rusia o Irán, que crecieron rápidamente a comienzos de este siglo.

Los países que mayor incidencia pueden tener sobre el número de pobres son: India (con una población de 1.233 millones), Bangladesh (169 millones), Vietnam (89 millones), Etiopía (87 millones), cuyo crecimiento anual se espera superior al 6,3%. De hecho, India y China serían responsables de las tres cuartas partes del descenso en el número de pobres previsto por Chandy y Gertz para el periodo 2005-2015. En India, el número de pobres descendió en 360 millones, un descenso igual al del resto de los países juntos. Desde 1999, India era el país que albergaba más pobres, característica que en 2015 podría corresponder a Nigeria. China ha experimentado un dramático descenso en el número de pobres, y Chandy y Gertz contemplan la posibilidad de eliminar la pobreza extrema en dicho país, si para 2015 el número de pobres desciende en otros 203 millones. Los procesos de reducción de pobreza en estos dos gigantes es diferente: en China se produjo una migración masiva del medio rural al medio urbano, con un desplazamiento de

la agricultura al sector manufacturero y la consiguiente mejora de productividad, elevación de salarios y aumento de la desigualdad. La geografía económica de India no es tan dicotómica como la de China, y el incremento de productividad se produjo transversalmente, en sus veintiocho estados, al emular sus procesos productivos industriales el dinamismo bien conocido de su sector de servicios de tecnologías de la información.

Según las previsiones de estos autores, la proporción de pobreza global residente en Asia podría descender entre 2005 y 2015 de 2/3 a 1/3, mientras que la de África podría elevarse de un 28% a un 60%. Por tanto, la pobreza será crecientemente un problema africano a pesar del progreso que están haciendo algunos países de este continente. Disminuye asimismo la concentración de la pobreza: en 2005, la mitad de los pobres vivían en sólo dos países, China e India, mientras que en 2015, vivirán en 5 países. En 2005, tres de cada cuatro pobres vivían en 5 países, mientras que en 2015 lo harán en 15 países. Estudiar la pobreza exige actualmente analizar un amplio conjunto de países. Por último, en 2005 sólo un 20% de la población pobre vivía en estados *frágiles* o *vulnerables*²², proporción que está aumentando rápidamente y superará el 50% en 2015. Ningún estado frágil ha logrado todavía ninguno de los Objetivos del Milenio. Estos estados albergan la mitad de los niños que no tienen escolarización primaria, y la mitad de todos los niños que mueren antes de cumplir cinco años.

Los países donantes deben adaptarse a este escenario cambiante y actualizar sus políticas y asignaciones para reflejar las necesidades y prioridades. Para maximizar su impacto, los donantes unilaterales y multilaterales deben pensar acerca de la pobreza en un sentido dinámico, como un proceso que evoluciona en el tiempo, y concentrar sus esfuerzos allí donde más se necesiten.

En este sentido, dos áreas en particular parece que deberían ser prioritarias a medio plazo para las agencias de desarrollo: África sub-Sahariana y los “estados frágiles o vulnerables”. África ya fue reconocida como una prioridad hace tiempo, pero sólo once mil de los veinticinco mil millones de dólares prometidos en la cumbre del G-8 de Gleneagles para el continente africano fueron realmente entregados. Desde 2005, el número de pobres en África ha descendido en sólo 2,1%, frente al descenso global del 38,6%. Como comentamos con anterioridad, se espera que para 2015, la concentración de personas en África viviendo bajo el umbral de pobreza se intensifique notablemente, por lo que es totalmente necesario que las agencias de desarrollo cumplan sus compromisos con el continente.

22. Tal como los identifica el Fund for Peace.

En cuanto a los países vulnerables, hay varios aspectos cruciales cuyo tratamiento requiere un consenso actualmente inexistente: ¿qué intervenciones son adecuadas en estados vulnerables?, ¿cuáles tienen mayor probabilidad de éxito?, ¿cómo deben ponerse en práctica en las desfavorables condiciones en las que se trabaja en dichos países?, ¿cómo debe tratarse la fragilidad?, ¿qué programas y proyectos deben financiarse? La idea de conceder transferencias inteligentes a los pobres, es decir, transferencias condicionales en compromisos de asistencia de los niños a la escuela, o de asistir a revisiones médicas, parecen estar teniendo éxito en alcanzar sus objetivos, a la vez que proporcionan una red de seguridad a los más pobres y les proporcionan cierta seguridad en la cobertura de sus necesidades más básicas incluso en épocas desfavorables.

Estos resultados sugieren también que proporcionar a cada ciudadano del mundo una renta de 1,25\$ por día, eliminando con ello la pobreza absoluta, comienza a ser factible. En 2010, el coste de tal estrategia sería 66.000 millones de dólares, algo más de la mitad de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Evidentemente, esta observación sugiere asimismo la revaluación de los umbrales de pobreza que se toman como objetivo.

Si el notable descenso en pobreza está relacionado con el crecimiento de los principales países superpoblados, debemos preguntarnos en qué grado el crecimiento económico por sí sólo pueda garantizar tan positivo efecto o, por el contrario, si determinadas condiciones pueden limitar su efecto en la lucha contra la pobreza. Para ello, es interesante analizar las distintas experiencias de crecimiento vividas en economías en desarrollo. En un trabajo reciente, A. K. Fosu (2011) analiza los niveles de pobreza existentes respecto de umbrales de 1,25\$ y 2,50\$ a nivel regional y nacional, utilizando los más recientes datos disponibles del Banco Mundial. En particular, Fosu se centra en examinar la evidencia acerca de la capacidad de transformar crecimiento económico en reducción de pobreza en países en desarrollo, prestando especial atención al papel que la desigualdad en la distribución de renta pueda jugar en tal proceso. Analiza el periodo transcurrido desde los años noventa del pasado siglo, cuando el crecimiento en el grupo de países en desarrollo ha sido relativamente fuerte, superior al de las economías avanzadas. Sus resultados apuntan a que: a) en promedio, el crecimiento de la renta ha sido el principal elemento que explica tanto los descensos como los aumentos en pobreza; b) existen substanciales diferencias regionales y nacionales que quedan enmascaradas en las argumentaciones que utilizan promedios o agregados, por lo que éstos no deben tomarse como la única base de análisis, pues las experiencias locales contienen una enorme riqueza de información acerca del proceso de evolución de la pobreza; c) mientras en la mayoría de los países el crecimiento fue el

principal factor explicativo de los cambios en pobreza, la desigualdad ha jugado asimismo un papel central en la evolución de la pobreza en un amplio número de países, y d) incluso en aquellos países en los cuales el crecimiento ha sido el principal conductor de la reducción en pobreza, se habría podido obtener un avance aún mayor bajo una distribución de renta relativamente favorable.

El papel que la desigualdad juega en la capacidad que el crecimiento económico tiene de reducir la pobreza es un tema constante en muchos trabajos recientes, y será objeto de análisis en la tercera parte de este trabajo.

El impacto de la crisis económica y financiera sobre la pobreza

Es más conveniente medir el efecto de la crisis sobre la pobreza en términos de consumo que en términos de renta, por lo que dicho efecto dependerá del modo en que la crisis afecte en cada país tanto al consumo promedio como a la distribución del consumo, en relación con la media. El impacto inmediato de la crisis consistió en reducir sustancialmente las tasas de crecimiento en 2009. En diciembre de 2007, el Banco Mundial predecía un crecimiento medio del consumo per cápita mundial de 5,1% para 2009. En abril de 2009, la previsión de crecimiento en consumo per cápita para ese año había descendido al 0,7%, mientras que las expectativas de crecimiento del consumo medio para 2010 se habían reducido de 4,4% a 2,6%.

Según Chen y Ravallion (2009), el efecto de la crisis sobre la distribución de renta en países en desarrollo puede considerarse menor, por lo que puede suponerse que el efecto sobre la pobreza será proporcional a la renta inicial. Bajo este supuesto, estos autores estiman que la crisis añadirá 53 millones de personas en 2009 a aquellos que viven por debajo de 1,25\$ por día, y 64 millones a los que viven con menos de 2\$ por día. Con las proyecciones disponibles para 2010, añadiendo el impacto para dicho año, el efecto acumulado es de 73 y 91 millones de personas, respectivamente. En consecuencia, la tasa de pobreza todavía continuará con la tendencia descendente que venía experimentando antes de la crisis, pero lo hará de manera más moderada. La tasa de los que viven con menos de 1,25\$ caerá del 21% en 2008, antes de la crisis, al 18%, afectando a 1.040 millones de personas. Con la tasa de crecimiento prevista antes de la crisis, el descenso habría sido hasta el 17%, afectando a 987 millones de personas. Para el umbral de pobreza de 2\$ por día, el descenso en la tasa de pobreza será del 42% al 39% (2.232 millones de personas) mientras que con la trayectoria de antes de la crisis, habría descendido al 38% (2.169 millones de personas).

El efecto estimado de la crisis sobre la pobreza es, sin duda, importante, pero no comparable a los cientos de millones que han salido de la pobreza en los últimos diez años. En economías desarrolladas, especialmente en aquellas que, como la española, se han visto gravemente afectadas por el desempleo, la desigualdad aumentará de modo notable, y con ella, la pobreza relativa. Ya hemos comentado cómo, en octubre de 2011, el 21,8% de los hogares españoles estaban en situación de pobreza relativa.

3. Política económica en la lucha contra la pobreza

Consideremos ahora los posibles objetivos de una política económica. Indudablemente, una rápida eliminación de la pobreza absoluta debe ser el objetivo prioritario de la economía del desarrollo. Para ello, está bastante establecido que el mejor mecanismo es un crecimiento económico robusto²³, pues dada una determinada distribución de la renta, la pobreza absoluta es consecuencia de una reducida renta media. Si se mantiene invariante la distribución de renta, el crecimiento económico desplazará dicha distribución hacia niveles más altos de renta, incrementando proporcionalmente todas las rentas y reduciendo la pobreza absoluta.

La reducción de la pobreza relativa es un objetivo menos urgente que la lucha contra la pobreza absoluta, pero es asimismo importante. Es claro que puede haber desigualdad sin incidencia de pobreza absoluta o relativa. Sin embargo, para que exista pobreza relativa es necesario un cierto nivel de desigualdad²⁴. Para que exista pobreza absoluta es preciso un nivel medio de renta relativamente reducido pero puede haber pobreza absoluta con poca desigualdad. La desigualdad no es condición necesaria ni suficiente para que exista pobreza absoluta, pero es necesaria para que exista pobreza relativa.

En las dos secciones previas hemos examinado la situación actual respecto de la desigualdad y la pobreza en el mundo, y hemos sugerido un enfoque de la política económica que preste atención a algo más que el crecimiento de la renta media de un país. Efectivamente, el nivel de desigualdad de una sociedad tiene implicaciones tan amplias y profundas, que se hace difícil comprender la insistencia en utilizar únicamente un indicador agregado o promedio en el diseño de política económica y, en consecuencia, como indicador de la eficacia de la misma, una vez aplicada.

23. Deininger y Squire (1996), Dollar y Kraay (2001), Ravallion (2002), Bourguignon (2003).

24. En una sociedad igualitaria, la renta media coincidiría con la de todos los ciudadanos. Podrían ser todos pobres en términos absolutos, pero no habría ningún pobre en términos relativos.

Por el contrario, para todo aquél interesado en la lucha contra la pobreza, se hace imprescindible avanzar en nuestro conocimiento de las interrelaciones entre estos tres conceptos, crecimiento, desigualdad y pobreza, especialmente para poder comprender el grado en que el crecimiento es un arma eficaz, y el modo en que el nivel de desigualdad condiciona los resultados de una política que persiga la reducción de los niveles de pobreza.

Pero tal análisis debe realizarse de manera diferenciada en tres tipos de países: las economías desarrolladas, las economías en desarrollo, que presentan una evolución positiva de su renta media, y los países que forman lo que P. Collier denomina el Club de la Miseria (*The Bottom Billion*), pues la incidencia de la pobreza absoluta y la gravedad que revisten las consecuencias sociales de las situaciones de desigualdad y pobreza es muy diferente de uno a otro grupo. Y, desde luego, las consecuencias de tener una renta inferior a un 50% de la mediana no son las mismas en EEUU o España que en países del África sub-Sahariana.

Collier (2007) considera que el Bottom Billion está configurado por 58 países, en su mayoría de reducida población. Combinados, estos países tienen menos población que China o India y, como su renta per cápita es muy pequeña, la renta del país típico resulta inferior a la renta de la mayoría de las grandes ciudades del mundo desarrollado. Durante la década de los 70 del siglo pasado, el Bottom Billion divergió del resto del mundo en desarrollo, creciendo a una tasa inferior en dos puntos porcentuales cada año. Pero durante los 80, la divergencia aumentó a un 4,4% por año, y durante los 90 a un 5% anual. De modo que en 1970-2000 se produjo una continua divergencia que, dado el efecto acumulativo del crecimiento, se tradujo en una enorme disparidad de renta per cápita entre ambos bloques de países en desarrollo. Son ya actualmente dos mundos diferentes, y los países del Bottom Billion en su mayoría ocupan los últimos lugares de la lista mundial por renta per cápita. En el Bottom Billion, la renta per cápita es actualmente una quinta parte de la renta media de una persona en el resto de las economías en desarrollo, y esta brecha va a aumentar. De continuar así, en 2050, la diferencia a establecer al considerar la población mundial no será entre un grupo de mil millones de personas de renta alta en economías desarrolladas y 5 mil millones de personas en países en desarrollo, sino entre mil millones de personas atrapadas en una bolsa de pobreza en el Bottom Billion y los demás países.

Actualmente los Objetivos del Milenio han hecho que algunas actuaciones se centren en mejorar la asistencia de niñas a escuelas, o mejorar la asistencia sanitaria, desviando la atención del objetivo de perseguir unas elevadas tasas de crecimiento; sin embargo, no conviene olvidar que el crecimiento es bueno

para los pobres. El problema central del Bottom Billion es que los países de este grupo no han crecido, y ésta debe constituir una preocupación central de los organismos internacionales de desarrollo. Lo cual no significa que no debamos estar interesados en el modo en que una economía crece, pues en algunos países como Guinea Ecuatorial, el crecimiento genera beneficios sólo para un puñado de personas, la clase social y empresarial afín al poder. Pero el problema del Bottom Billion no es que hayan tenido un mal tipo de crecimiento, sino que no han tenido ninguno, y no podremos eliminar la pobreza del mundo si los países del Bottom Billion no crecen.

Pero si bien el crecimiento económico es crucial para la reducción de la pobreza, no podemos olvidar que los cambios en pobreza se producen bien por cambios en la distribución de la renta o por el crecimiento, positivo o negativo, de la renta media, o por la conjunción de ambos efectos. Por tanto, conviene comenzar analizando las posibles interacciones entre distribución y crecimiento económico. A continuación, examinaremos los canales a través de los cuales la desigualdad condiciona los potenciales efectos del crecimiento económico para reducir la pobreza, así como la conveniencia de establecer políticas de reducción de la desigualdad. Por último, estableceremos las características que debe revestir una política económica diseñada para luchar contra la pobreza.

Efectos del crecimiento económico sobre la desigualdad

Parece razonable pensar que la preocupación última de un gobierno deba ser el bienestar de sus ciudadanos. Por consiguiente, debemos pensar que si la política macroeconómica se define en torno a la tasa de crecimiento de su Producto Interior Bruto es porque se considera que establecer el entorno que permita desarrollar las posibilidades de crecimiento de una economía y proteger dicho entorno de manera que pueda perdurar en el tiempo, es un buen modo de maximizar el bienestar. Sin embargo, es práctica habitual centrar el diseño y evaluación de la política macroeconómica en la tasa de crecimiento del PIB, a pesar de que proporciona una indicación muy incompleta de lo que sucede en el país, pues ignora el modo en que la renta generada por dicho crecimiento se distribuye entre la población.

Pero ¿qué relación existe entre el crecimiento del PIB y la desigualdad? El crecimiento influye sobre la asignación de recursos entre sectores productivos, sobre los precios relativos de los bienes, sobre la remuneración que reciben los factores productivos (trabajo, capital físico, capital humano y tierra) y, por consiguiente, también sobre la distribución de la renta. Salvo que la renta creciera en la misma proporción para todos los ciudadanos, su distribución variará con el crecimiento

económico, aunque es fácil imaginar circunstancias bajo las cuales el crecimiento pueda conducir tanto a una distribución de la renta más igualitaria como a una distribución más desigual. El signo de tal efecto dependerá de muchos factores, como cuáles sean las fuentes del crecimiento, cuál sea la participación de los factores en la generación de la renta, o el grado de concentración en la propiedad de los medios de producción y, en definitiva, cuáles son los mecanismos de distribución vigentes en la sociedad. Pero, si se persigue la reducción de la pobreza, el efecto que el crecimiento pueda tener sobre la distribución de la renta es un aspecto fundamental, por lo que también lo es entender los condicionantes del impacto redistributivo del crecimiento. Pasemos a analizar esta cuestión.

Hasta no hace muchos años, la hipótesis de Kuznets (1955) y Lewis (1954) era la ley más conocida acerca de tales efectos. Según esta hipótesis, en las fases iniciales de desarrollo se produce un trasvase de trabajadores desde sectores de baja productividad y baja desigualdad a sectores de alta productividad y desigualdad media, generándose así un aumento en la desigualdad. En concreto, partiendo de una situación de reducido desarrollo, con una especial concentración en empleo agrícola, se produce un desplazamiento de trabajadores agrícolas hacia el medio urbano para trabajar en una incipiente industria. El progresivo desarrollo industrial trae una apreciable disparidad de tareas que requieren distintos niveles de formación y educación y, con ello, una notable diferenciación de niveles salariales, por lo que continúa aumentando la desigualdad. Este proceso continúa hasta alcanzar un cierto nivel de desarrollo, en el que ya hay una mayoría de trabajadores en sectores industriales, y la desigualdad deja de crecer. Esto se debe a que la desigualdad entre sectores de baja y de alta productividad (agricultura e industria) es mayor que la desigualdad dentro de cada sector por lo que, a partir de un cierto nivel de desarrollo, incrementos adicionales de renta reducirán la desigualdad al no producirse ya trasvase de trabajadores entre sectores. Se trataría, por consiguiente, de una relación no lineal, en la que el signo del efecto cambia: en las fases iniciales de desarrollo el crecimiento de la renta aumenta la desigualdad, reduciéndose ésta al aumentar la renta a partir de niveles de desarrollo relativamente altos. Se tiene así la conocida curva en forma de U invertida de Kuznets que describe el modo en que el nivel de desigualdad evoluciona con el grado de desarrollo de un país a lo largo del tiempo. Esta hipótesis, utilizando generalmente la renta per cápita como indicador de desarrollo de un país, ha sido prevalente en los estudios de desarrollo económico.

Contrariamente a los resultados obtenidos en los estudios iniciales, la evidencia empírica no ha sido favorable a esta hipótesis. Conviene hacer un paréntesis metodológico. Hay tres razones por las que puede no aparecer evidencia empírica

acerca de una hipótesis de este tipo: una, que el efecto que se busca no exista prácticamente en ningún país; otra, que el efecto exista y sea del mismo signo en todos los países, pero muy heterogéneo en intensidad, lo que hace que su magnitud se mida con una precisión muy reducida²⁵; una tercera, que el efecto que se analiza exista en unos países, mientras que en otros se produce el efecto contrario, con lo que en la estimación se compensan los efectos de uno y otro signo, lo que sugeriría que el análisis del desarrollo de cada país como un caso específico puede ser más fructífero.

En el caso de la hipótesis de Kuznets y Lewis, la última de estas tres interpretaciones es la que considero aplicable. La dificultad para detectar empíricamente un efecto del ritmo de crecimiento económico sobre la desigualdad no se debe a que dicho efecto no exista, sino a que es específico de las condiciones de cada país, como muestran los estudios de casos disponibles. A modo de ejemplo, Ferreira y Paes de Barros (1998) y Bourguignon, Ferreira y Lustig (2003) explican cómo el débil crecimiento en Brasil durante el prolongado periodo desde 1976 a 1996 no tuvo grandes consecuencias negativas sobre la desigualdad debido a que una mayor escolarización, unida a un descenso en la tasa de natalidad, elementos ambos que tienden a reducir la desigualdad, compensaron el incremento en ésta que pudiera haberse derivado del débil crecimiento.

En síntesis, y este es el *Primer resultado* que quiero resaltar, el crecimiento tiene efectos prácticamente inevitables sobre la desigualdad, pero el signo e intensidad de tales efectos dependen, por un lado, de la velocidad y de la naturaleza del proceso de crecimiento económico y, muy en particular, como desarrollaré más adelante, del mecanismo distributivo dominante, que está determinado en buena medida por la calidad de las instituciones políticas y económicas. Esto hace que la relación entre crecimiento y desigualdad no sea fácilmente caracterizable, y no se ajuste a la hipótesis de Kuznets.

Las instituciones económicas vigentes condicionan el modo en que los nuevos recursos generados por el crecimiento económico se distribuyen en el país y, con ello, si el crecimiento mejora o empeora la desigualdad. En definitiva, el consenso actual es que el signo y la magnitud del impacto del crecimiento económico sobre la desigualdad dependen en buena medida de la calidad de las instituciones políticas y económicas, que son de naturaleza endógena [Acemoglu, Johnson y Robinson (2005)].

25. Una precisión reducida podría fácilmente conducir a no rechazar la hipótesis nula de ausencia de significación estadística, lamentablemente confundida demasiado frecuentemente en las Ciencias Sociales con la ausencia de relevancia cuantitativa.

Precisamente la especificidad de efectos del crecimiento sobre la desigualdad sugiere que, si bien hay lugar para políticas intervencionistas que condicionen el impacto redistributivo del crecimiento, a las que luego me referiré, éstas deben ser diseñadas específicamente para cada caso, y no tiene sentido trasplantar políticas de un contexto económico institucional a otro muy diferente, aspecto al que volveré más adelante, al hablar de propuestas de política económica.

Efectos de la desigualdad sobre el crecimiento económico

Analicemos ahora el efecto en la otra dirección de causalidad. Los trabajos hasta ahora desarrollados sugieren que, a diferencia de la ambigüedad de efectos que el crecimiento económico puede tener sobre la desigualdad de la renta, la desigualdad es generalmente un freno al crecimiento económico, a través de dos vías: el deterioro institucional y la falta de incentivos al esfuerzo. Hay varios canales a través de los cuales se produce este impacto.

Un primer canal 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, así como 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, en definitiva, de la calidad de las instituciones económicas y políticas.

Es habitual distinguir entre instituciones políticas formales, como el conjunto de leyes de un país, e instituciones políticas informales o de facto (el grado de cumplimiento de las normas, lo que se conoce en el mundo anglosajón como “*the rule of law*”, el derecho de propiedad, la seguridad jurídica, etc.). Pues bien, en sociedades con instituciones políticas informales deficientes, en las que pequeños grupos acumulan un importante poder político, la capacidad de dichos grupos para hacer lobby proponiendo políticas que les benefician, pero que pueden ser dañinas para el resto de la economía y para el crecimiento, es enormemente contraproducente. En estas sociedades, sujetas a 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, y con la natural consecuencia de una menor acumulación de activos y un menor crecimiento.

De este modo, la desigualdad contribuye al deterioro institucional, que bloquea cambios normativos en política²⁶ que podrían contribuir a reducir significativamente la pobreza. El clientelismo excluye de la generación de rentas a una parte de la población, los no afines a la clase dirigente, que pueden tener mayor potencial de dinamismo. En definitiva, el crecimiento depende en buena parte de las instituciones políticas, puesto que es a través del proceso político como los intereses conflictivos que inevitablemente se derivan de la desigualdad, se elevan a decisiones de política pública, y por este canal puede resultar dañina la desigualdad. Una consecuencia adicional es que, si el efecto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento responde a unas relaciones de poder que bloquean el cambio institucional, plantearse “políticas de corrección de la desigualdad” para mejorar el crecimiento es un ejercicio académico fútil.

Otro de los posibles mecanismos institucionales propuestos en la literatura académica para explicar un efecto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento se refiere a que, cuando el derecho a voto se extiende a la mayoría de la población, es el votante mediano quien decide la cuantía de una posible redistribución, lo cual determina directa o indirectamente la tasa de crecimiento de la economía²⁷. Si las políticas impositivas y de gasto tienen un efecto neto redistributivo, es fácil ver que las preferencias por el tipo impositivo serán decrecientes en el nivel de renta. Puesto que una mayor desigualdad implica una mayor distancia entre renta mediana y renta media se tiene que, a igualdad de renta media, una mayor desigualdad conducirá a un tipo impositivo más elevado generando, a través de las distorsiones conocidas, a un menor crecimiento. Sin embargo, la natural implicación de este argumento, acerca de que deberían observarse impuestos más altos e inversión más baja en países democráticos con mayor desigualdad de renta, aunque no en países no democráticos con elevada desigualdad, no viene corroborada por los datos.

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 garantías crediticias. Por este

26. Es decir, en las denominadas *instituciones políticas formales*.

27. El teorema del votante mediano afirma que si las preferencias acerca del valor de una variable de política, como el tipo impositivo, varían de forma monótona con la distribución de un determinado atributo poblacional, como la renta, y cada persona tiene un voto con igual ponderación, entonces el resultado del proceso electoral coincidirá con las preferencias del votante que ocupa la mediana de dicha distribución.

mecanismo, la asimetría informativa característica de los mercados financieros hace que los países con mayor desigualdad y alta pobreza absoluta encuentren dificultades para llevar a cabo sus decisiones de inversión productiva o de inversión en educación básica.

La consecuencia es una infrautilización de 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, generando ineficiencias en producción y ralentizando el crecimiento, a pesar de que la misma economía crecería más rápido si fuese factible redistribuir riqueza sin mucho coste. Por el contrario, en ausencia de tales imperfecciones, los ciudadanos ahorran y eventualmente se liberan de la restricción financiera, porque alcanzan la suficiente garantía de contrapartida como para acceder a los préstamos que les permitan convertirse en empresarios o enviar a sus hijos al colegio o la universidad. Estos dos primeros canales sugieren que el estado inicial de desigualdad puede mantenerse durante bastante tiempo porque los ricos tienen la capacidad de proteger su riqueza mientras que los más pobres son incapaces de incrementar la suya.

Dos tipos de evidencia sugieren la relevancia de este segundo canal: en primer lugar, mientras la desigualdad inicial de renta es un factor importante de reducción del crecimiento en países en desarrollo, sin embargo, no tiene un efecto significativo en países de la OCDE. En estos países, la pobreza no puede considerarse una razón para la inasistencia a la escuela primaria pues al ser la renta per cápita más elevada, incluso los hogares relativamente pobres pueden financiar un rango mayor de inversiones sin necesidad de recurrir al crédito. En segundo lugar, en países en desarrollo se encuentra que el nivel inicial de desigualdad en la distribución de tierra está negativa y significativamente relacionado con el nivel de educación medio de la población, lo que sugiere que los mercados de crédito, más que el sistema político, deben tomarse como el mecanismo por el cual la desigualdad retrasa el crecimiento económico y el desarrollo.

Un tercer canal de influencia de la desigualdad sobre el crecimiento está constituido por los conflictos de Riesgo Moral que surgen como consecuencia de la falta de incentivos [Ferreira (1999)], y que ayudan a explicar cómo, tanto niveles muy reducidos como muy elevados de desigualdad son contraproducentes para el crecimiento, al imponer una igualdad de resultados sobre el esfuerzo realiza-

do. Por un lado, una distribución de renta artificialmente igualitaria, al imponer la igualdad de remuneración al esfuerzo, como se practicaba en economías de Europa del Este durante el régimen comunista, difiere de la distribución óptima, que se basa en valorar las diferencias de talento, mérito y esfuerzo y, por ello, inhibe el crecimiento al reducir los incentivos al esfuerzo y estimular un comportamiento de *free-rider* o *gorrón*. Por otro lado, una remuneración al esfuerzo excesivamente desigual puede provocar asimismo una erosión de incentivos que reduzca el estímulo a la producción por parte de los trabajadores autónomos y conduzca a un menor esfuerzo entre los trabajadores por cuenta ajena. Como veremos más adelante, es la igualdad de oportunidades, frente a la igualdad de resultados, la que persigue la creación de los incentivos correctos.

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 contratos²⁸. Una desigualdad elevada puede generar mayor inestabilidad política, conduciendo a niveles de inversión subóptimos [Bertola (1993)]. Adicionalmente, los niveles de violencia, generalmente más elevados en sociedades más desiguales [Alesina y Perotti (1996)], como América Latina o el África sub-Sahariana, y en regiones de rápido crecimiento, como Europa del Este, Asia Central o Rusia, 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.

En definitiva, la desigualdad juega un papel central en la determinación de la tasa de crecimiento y sus pautas, y tenemos un *Segundo resultado*: El efecto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento puede deberse a varios factores: 1) la naturaleza de las instituciones políticas y económicas, 2) la dificultad de acceso a los medios económicos que posibiliten el desarrollo, 3) una excesiva igualdad de rendimientos del esfuerzo y 4) erosión en cohesión social, posible violencia e incertidumbre acerca de derechos de propiedad.

La relación que entre crecimiento económico y desigualdad hemos analizado en ambas direcciones muestra que la calidad institucional juega un doble papel: por un lado, unas deficientes instituciones políticas y económicas limitarán los efectos

28. Estos resultados recuerdan los de Barro (2000) quien encontró una relación negativa significativa entre desigualdad y crecimiento en países de renta baja (que generalmente tienen alta desigualdad) y una relación positiva en países de alto PIB per cápita (generalmente, con baja desigualdad). Aún pendientes de confirmación, estos resultados sugieren un necesario ajuste de las políticas públicas en el área de la distribución de la renta.

distributivos del crecimiento debilitando el efecto potencialmente igualitario del crecimiento; por otro lado, unas buenas instituciones impedirán que la desigualdad pueda limitar las posibilidades de crecimiento de una economía. Dicho en términos positivos, unas buenas instituciones políticas y económicas favorecerán el crecimiento así como la posibilidad de que éste pueda contribuir a reducir la desigualdad.

Pero, si tan importantes son las instituciones económicas, ¿por qué tienen los países instituciones económicas de muy diferente calidad?, ¿por qué los países con instituciones deficientes no las cambian y mejoran sus resultados económicos? Porque un cambio en las instituciones puede conducir a una pérdida de poder político y económico de los grupos que tienen una posición dominante, lo que hace que éstos bloqueen los cambios que pudieran proponerse. Podría acordarse implantar instituciones económicas más eficientes, que permitiesen un mayor nivel de renta y riqueza y que éstas se repartiesen de modo que los grupos dominantes se beneficiasen en mayor grado. Pero los grupos dominantes desconfiarán de que se cumpla dicho compromiso redistributivo, si son otros los generadores de la nueva riqueza.

¿Pueden las instituciones cambiar su naturaleza de manera autónoma? De acuerdo con la conceptualización de la dinámica institucional de Acemoglu, Johnson y Robinson (2005) y ampliada por C. Sebastián (2008), las instituciones políticas de facto, o instituciones políticas informales, junto con los valores sociales imperantes, condicionan la estructura de las instituciones económicas y éstas, a su vez, influyen sobre el resultado económico y determinan la distribución de la renta, condicionando con ello la estructura futura de las instituciones políticas y los valores sociales imperantes. Este proceso hace que la naturaleza de las instituciones políticas tenga una notable inercia, y que no sea sencillo romper tal dinámica. A esto nos referimos en la sección anterior al afirmar que las instituciones son de naturaleza endógena.

La importancia de la desigualdad en la lucha contra la pobreza

Una vez examinadas las relaciones entre crecimiento económico y desigualdad, y puesto que el crecimiento es un elemento básico en la lucha contra la pobreza, examinemos el modo en que el nivel de desigualdad en un país, altera los elementos de una política de lucha contra la pobreza. El cambio en pobreza es una suma de efectos producidos como consecuencia del crecimiento económico: por un lado, el crecimiento desplaza la distribución de la renta a la derecha; dicho de otro modo, posibilita que todos los ciudadanos incrementen su renta proporcionalmente. Esto hace que la parte de dicha distribución bajo el umbral

de pobreza, disminuya. Por otro lado, si el crecimiento viene acompañado de un cambio en la distribución de la renta, éste tendrá asimismo un impacto, positivo o negativo, sobre la pobreza. Este segundo tipo de efectos es muy relevante en una estrategia de desarrollo.

Aun con todos los condicionantes que impone el nivel de desigualdad existente en cada país, existe clara evidencia empírica acerca de que un crecimiento económico más rápido viene generalmente asociado con una mayor reducción de la pobreza, si bien dicha relación se debilita si su examen se circunscribe a los países en desarrollo. Pero si se considera un amplio conjunto de países, se observa que la variación en renta per cápita producida durante un intervalo de tiempo en un país mantiene una clara correlación negativa con la variación en el número de pobres.

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 qué grado de reducción de pobreza puede esperarse mediante un impulso al crecimiento? Si la capacidad reductora de la pobreza es razonablemente elevada, entonces estrategias de reducción de la pobreza que descansen casi exclusivamente en el crecimiento económico estarán justificadas. Si, por el contrario, dicho impacto es reducido, una estrategia ambiciosa de reducción de la pobreza deberá combinar crecimiento económico con algún tipo de distribución de la riqueza.

Los análisis disponibles sugieren que, para niveles bajos de renta, la relación entre pobreza absoluta y nivel de renta no es estrecha, observándose países con una renta similar, pero una incidencia de pobreza entre 0% y 65%. Por otro lado, las estimaciones disponibles sugieren que un 1% de incremento en la renta o en el gasto en consumo en la población total reduce la proporción de personas viviendo por debajo del umbral de pobreza, en media, entre un 2% y un 3%²⁹. Sin embargo, existe mucha heterogeneidad: 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.

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 estima que el crecimiento económico

29. Ravallion y Chen (1997) estimaron que, para una muestra de países en desarrollo, un 1% de incremento en renta o en el gasto en consumo en la población total reduce la proporción de personas viviendo por debajo de dicho umbral en un 3%. Sin embargo (Attacking Poverty, World Development Report 2000/2001) estima un efecto más próximo al 2%.

explica sólo alrededor del 26% del descenso observado en pobreza. Profundizando en la indagación de tales factores, este autor observa que la capacidad que el crecimiento económico tiene para reducir la pobreza parece ser menor cuanto mayor sea la renta per cápita del país, y también cuanto mayor sea el nivel inicial de desigualdad en la distribución de la renta³⁰. Estos efectos se deben a que una mayor desigualdad frena el descenso que se obtendría en la pobreza si la nueva renta se distribuyese proporcionalmente entre toda la población; cuanto más desigual sea la distribución inicial, menor será la proporción de crecimiento que va a los pobres, y menor será la reducción de pobreza. De hecho, no puede ignorarse la posibilidad de que un mayor crecimiento incluso incremente la desigualdad, en cuyo caso el efecto total del crecimiento sobre la pobreza será menor que el efecto parcial, que supone inalterada la distribución de renta.

En países donde hay una clase dominante próxima a los gobernantes, las instituciones políticas y económicas pondrán en marcha un mecanismo redistributivo deficiente, en el que la clase dirigente se apropiará de buena parte de la renta generada con el crecimiento económico, y la reducción de la pobreza será mínima. Desafortunadamente, existe una notable correlación entre el grado de desigualdad y la existencia de tal clase dominante, por lo que los países con una mayor incidencia de pobreza absoluta son los que tienen mayores problemas institucionales para salir de la pobreza. En tales casos, 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 que sus valores sociales pasen a jugar un papel en el proceso de definición de las instituciones formales e informales.

En los últimos años, un grupo de trabajos han aportado evidencia apoyando la idea de que la efectividad del crecimiento económico como arma para luchar contra la pobreza pueda depender de un conjunto de factores. Fosu (2010) analiza una muestra de 80 países desde mitad de los noventa a mitad de la primera década de este siglo, encontrando una diversidad de relaciones entre el crecimiento de la renta y la reducción de la pobreza aunque, con carácter general, la reducción de la pobreza evoluciona razonablemente de acuerdo con el incremento de renta a lo largo del tiempo y a través de los países. Existe gran heterogeneidad en la incidencia de la pobreza en países de renta baja, aparentemente en función de su nivel de desigualdad. Algunos países experimentaron crecimiento robusto con escasa reducción de pobreza, y otros tuvieron una reducción de pobreza significativa incluso en un contexto de crecimiento económico relativamente débil.

30. También la elasticidad de la pobreza respecto de la desigualdad es función creciente del nivel de desarrollo y función decreciente del grado de desigualdad relativa en la renta.

Entender las causas de dicha heterogeneidad es evidentemente crucial para el diseño de estrategias de reducción de la pobreza.

En un estudio de Naciones Unidas, Cornia (2001) detecta un aumento de desigualdad en cincuenta y tres de los setenta y tres países analizados durante el periodo 1950-1995. En la cuarta parte de ellos, el aumento en el índice de Gini fue de entre tres y cuatro puntos, lo que no afectó al crecimiento o a la tasa de pobreza significativamente. Por el contrario, en la mitad de dichos países, el índice de Gini se elevó entre cinco y veinte puntos, o se partía de una situación de desigualdad ya elevada. Ambas situaciones limitaron el descenso en pobreza y afectaron negativamente a las posibilidades de crecimiento de la economía. Cornia et al. (2001) indican cómo un aumento de desigualdad disminuye la elasticidad de reducción de la pobreza respecto del crecimiento: durante los años ochenta y noventa del pasado siglo, la pobreza descendió en 9,6 puntos en los países en desarrollo en los que descendió la desigualdad, pero sólo 1,3 puntos en aquellos en que la desigualdad aumentó.

Así alcanzamos el *Tercer resultado*, que resume el tipo de factores que condiciona la capacidad del crecimiento económico para reducir la pobreza. Dicha capacidad es mayor: a) cuanto mayor sea el grado de desarrollo del país, b) cuanto menor sea el nivel inicial de desigualdad y también c) cuanto más elevado sea el nivel de calidad institucional.

Pero la realidad es que, como hemos dicho, la evidencia empírica que se está acumulando apunta a una notable variedad de respuestas en la reducción de la pobreza como consecuencia del crecimiento económico, en función del nivel de renta y de la desigualdad en su distribución. De hecho, y este es un ejemplo significativo, la reducción de pobreza en China ha estado por debajo de lo que habría cabido esperar, dado el fuerte crecimiento que ha experimentado en las últimas décadas.

A su vez, el primer y tercer resultados, conjuntamente, muestran el papel dual que la desigualdad juega en la lucha contra la pobreza: en primer lugar, porque la desigualdad amortigua la capacidad del crecimiento para reducir la pobreza; en segundo lugar, porque la desigualdad frena el crecimiento. Y existe un efecto adicional, puesto que la desigualdad varía con el crecimiento. El signo de este último efecto es ambiguo, puesto que la desigualdad puede aumentar o disminuir en respuesta a un mayor crecimiento económico, lo que explica que, en una muestra transversal de un amplio número de países, la relación empírica entre desigualdad global y crecimiento pueda resultar de cualquier signo e incluso estadísticamente no significativa.

¿Por qué debe reducirse la desigualdad en la lucha contra la pobreza?

Tres razones impulsan a intervenir sobre el posible impacto redistributivo del crecimiento: en primer lugar, porque pueda considerarse la desigualdad éticamente cuestionable en sí misma. En segundo lugar, porque existe 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 por sí solos la lucha contra la misma. Ya hemos comentado cómo en su libro “The Spirit Level”, R. Wilkinson y K. 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 mostrada provenga de economías desarrolladas, ya sea de los países de la OCDE o de los estados que configuran Estados Unidos, 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.

En tercer lugar porque, como acabamos de ver, la evidencia empírica disponible sugiere que la desigualdad puede reducir el potencial de crecimiento de un país, así como disminuir notablemente la capacidad del crecimiento económico para reducir la pobreza. De hecho, Laabas y Limam (2007) concluyen su análisis empírico afirmando que las políticas encaminadas a mejorar la distribución de renta son más eficaces en reducir la pobreza que las políticas dirigidas a aumentar el nivel medio de consumo o a estimular el crecimiento económico. Estos autores detectan además que la pobreza es muy sensible a cambios en la distribución de renta, por lo que mejoras incluso ligeras en ésta pueden reducir sensiblemente la pobreza. La reducción de pobreza se consigue en muchos casos más a través de un descenso de la brecha de pobreza, que de una disminución en el número de pobres.

En todo caso, no parece razonable mantener que la única estrategia de política económica para aliviar la pobreza consista en estimular el crecimiento. Más aún, todo parece indicar la conveniencia de acompañar las políticas de crecimiento de medidas conducentes a mejorar la igualdad en la distribución si se quiere que el crecimiento resultante sea realmente eficaz en reducir la pobreza. Sin embargo, una determinada política pública puede tener efectos de signo con-

trario sobre el crecimiento, la desigualdad y la pobreza, por lo que es crucial diseñar la combinación adecuada de políticas de cara al objetivo perseguido. También parece preferible aplicar políticas microeconómicas, dirigidas a estimular la producción de un determinado producto alimenticio, o a satisfacer una necesidad concreta de los ciudadanos más pobres del país, que políticas agregadas con objetivos globales, que persigan mejorar la provisión universal de servicios no básicos.

La eliminación de la pobreza requiere aplicar una combinación de políticas de crecimiento económico y de corrección de desigualdades, prestando atención a los costes relativos de cada una de ellas, sin olvidar que los niveles iniciales de desarrollo y desigualdad influyen sobre el resultado de tales políticas. Si, como sugiere la evidencia disponible, un elevado nivel de desigualdad dificulta la lucha contra la pobreza, la reducción de la desigualdad genera un “*doble dividendo*”, puesto que una política redistributiva acelera el crecimiento y también la intensidad con la que el crecimiento reduce la pobreza³¹. En definitiva, desde la óptica de la lucha por la eliminación de la pobreza, tiene pleno sentido dedicar esfuerzos a reducir la desigualdad.

Al definir los elementos de la batalla por reducir la desigualdad, considero importantes los recientes enfoques que sugieren prestar atención a la desigualdad como un agregado de desigualdad de oportunidades, por un lado, y desigualdad en el rendimiento económico obtenido del esfuerzo, por otro. Considerar qué entendemos por igualdad de oportunidades es en sí mismo una discusión de enorme interés social y filosófico, pero nos alejaría del objetivo de este trabajo. En un sentido ético o de justicia social, podemos vincular la igualdad de oportunidades a las “capacidades” definidas por Sen (1999 y 2009) y Nussbaum (2011). Según Nussbaum (p. 33), un orden político decente debe asegurar a todos sus ciudadanos al menos un nivel mínimo de diez capacidades centrales³²: 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.

Pero desde la perspectiva estrictamente económica que seguimos en este trabajo, cabe entender la igualdad de oportunidades en un triple plano: a) igualdad de acceso a la educación; b) igualdad en el acceso al crédito (mercados financieros);

31. Pero mientras que el crecimiento puede ser sostenible en el largo plazo, la redistribución de la renta tiene límites, lo que sugiere que una política eficaz a largo plazo debe basarse fundamentalmente en el crecimiento económico.

32. Las describimos en inglés para permitir una interpretación apropiada de su traducción a cada lector.

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.

Como hipótesis de trabajo, puede considerarse la posibilidad de que la desigualdad de oportunidades tuviese un efecto negativo sobre el crecimiento, mientras que una cierta desigualdad de rendimientos del esfuerzo en el tramo más alto de rentas podría tener una relación positiva con el crecimiento. La diferencia de signo en estos efectos sería otro modo de interpretar por qué la relación empírica entre desigualdad global y crecimiento puede resultar con uno u otro signo, en función de cuál de los dos componentes predomine en un país, o incluso resultar nula si ambos efectos se compensan. Este es el tipo de análisis efectuado en Marrero y Rodríguez (2009) quienes aportan evidencia de Estados Unidos acerca de una relación positiva entre desigualdad de resultados y crecimiento, junto con una relación negativa entre desigualdad de oportunidades y crecimiento. A juicio de estos autores, la disparidad de signo podría ser una explicación alternativa a la ausencia de relación que en ocasiones se detecta en el trabajo empírico entre desigualdad y crecimiento económico. 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 parar el proceso de reformas que impulsa el crecimiento, mientras que las políticas contra la desigualdad de resultados suelen ser contraproducentes.

Sin embargo, también puede ser posible que, manteniéndose invariante el grupo de poder dominante, las instituciones informales (como la seguridad jurídica) evolucionen positivamente. En ocasiones, los grupos dominantes deciden de modo autónomo un cambio en las reglas económicas que alteran sustancialmente el crecimiento económico (como sucedió con el Plan de Estabilidad de los años 60 en España o como sucede en la actual China), ya sea por un verdadero deseo de renovación institucional, o por el temor a que una excesiva marginación social de amplios grupos de población pueda dar lugar a revueltas. Dependiendo del modo en que se distribuyan los frutos del mayor crecimiento, quienes ascienden en la escala social irán incorporando sus valores a los de la mayoría influyendo así en la configuración futura de las instituciones políticas y económicas, y poniendo en marcha un proceso que puede tener consecuencias permanentes.

Por esto es necesario, especialmente en tales países, combinar políticas de crecimiento con políticas redistributivas.

Diseñando una política macroeconómica para luchar contra la pobreza

Desde la visión que he desarrollado, la lucha contra la pobreza requiere de una decidida actuación en tres áreas: 1) diseñando normas y políticas macroeconómicas adecuadas para impulsar el desarrollo económico; 2) impulsando la seguridad jurídica que posibilite el desarrollo económico; y 3) aliviando el efecto desigualdad del crecimiento mediante una mejoría en la igualdad de oportunidades a la que antes me referí.

Estas propuestas incluyen las consideradas por Rodrik (2004), quien afirma que para salir del secular estancamiento en el que se encuentran sumergidos los países subdesarrollados, estos deben conseguir: a) una cierta estabilidad macroeconómica; b) una mayor integración en la economía mundial; c) mayores garantías a empresarios sobre protección de derechos de propiedad y cumplimiento de contratos; d) un cierto grado de estabilidad política y de cohesión social. Al menos, todos los países que han salido del subdesarrollo han cumplido estas condiciones.

Examinemos los tres tipos de actuación que he propuesto.

La promulgación de normas que regulan la actividad de los agentes económicos puede estar justificada en muchos casos por la existencia de información imperfecta entre los participantes en distintos mercados, pero pueden resultar ineficientes para la inversión productiva y la innovación. Así, 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. Una correcta política macroeconómica acerca de la inflación, el endeudamiento, el tipo de cambio, y los tipos de interés, debe evitar distorsiones macroeconómicas mediante las cuales los grupos dirigentes pueden desviar rentas a su favor. 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. Tales distorsiones reducen el crecimiento económico, pero su eliminación no siempre acelera el crecimiento. Y puede probarse que en términos relativos, para explicar las tasas de crecimiento observadas en países en desarrollo, son más importantes los factores institucionales que los indicadores de las políticas macroeconómicas puestas en práctica³³.

33. Como se describe en Acemoglu et al. (2003) y en Sebastián (2008).

Como describe Collier (2007), en el caso de algunos países africanos bajo regímenes autoritarios, la introducción de un régimen de control viene acompañado de un tipo de cambio sobrevalorado, que favorece el exceso de demanda de divisa extranjera y obliga a imponer límites al acceso al mercado de crédito, a la convertibilidad o la importación de bienes, imponiendo tarifas y cuotas. Las licencias para importación y apertura de determinadas empresas se distribuyen a los amigos del régimen; si las empresas son propiedad estatal, se prohíbe entrada de nuevas empresas. Controlar el banco central crea la oportunidad de incrementar la riqueza personal y construir una red política. Quien dispone de divisa al precio oficial puede importar barato y vender a los precios locales, beneficiándose de la sobrevaloración artificial del tipo de cambio. Los regímenes de control benefician a las élites urbanas y a los sectores industriales, a expensas de la gran mayoría de la población africana, que viven en áreas rurales, y de su industria más importante, la agricultura. El estilo intervencionista de la política económica permite a los gobiernos alcanzar ciertos beneficios para electores importantes, promoviendo, al menos en el corto plazo, el orden político.

La segunda línea de actuaciones se refiere a mejorar la seguridad jurídica y a configurar una Administración de Justicia eficaz e independiente, y todo ello según los valores sociales y códigos de conducta vigentes, que condicionan la aplicación e interpretación de las normas. 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, innovación y trabajo 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 fruto del esfuerzo, ya que la actividad empresarial y especialmente la innovación, son apuestas a futuro. Si los agentes perciben la posibilidad de obtener una rentabilidad mayor y menos incierta acercándose al poder cuando éste se ejerce de forma sesgada, y llevando a cabo actividades ineficientes o incluso actividades que no conllevan generación de rentas, preferirán hacerlo a acometer actividades innovadoras. Para evitarlo, es necesario que exista una cultura de cumplimiento de contratos y acuerdos, debido a que los incumplidores reciben la censura social y la acción correctiva de la justicia. No se puede esperar que aparezcan empresarios innovadores en equipos y procesos productivos, mejorando la productividad de los actuales y abriendo nuevos mercados, si éstos no confían en el cumplimiento de las leyes y de los contratos. De modo análogo, la protección de los acreedores es fundamental para que se desarrollen unos mercados de capitales donde los empresarios puedan financiarse³⁴.

La búsqueda de la igualdad de oportunidades debe hacer posible el acceso de todos los ciudadanos al crédito y, con él, al sistema educativo y a las oportunidades de

34. Sebastián (2008), pp. 2 y 3.

inversión y de creación de empresas y, para ello, los mecanismos redistributivos deben ser adecuados. Conviene resaltar que es la redistribución de riqueza, no la distribución de la renta, lo que puede generar tal efecto positivo para el crecimiento. De hecho, transferencias de renta no finalistas pueden tener un efecto negativo sobre el crecimiento, al reducir la rentabilidad del capital físico y humano y desincentivar el ahorro y la inversión, lo que ha llevado a cuestionar algunos de los formatos tradicionales de la Ayuda al Desarrollo. Pero también una desigual distribución de la propiedad de activos tangibles e intangibles puede ser un serio obstáculo al crecimiento. En consecuencia, políticas que mejoren la distribución de riqueza hacia los más pobres facilitarán el acceso de los ciudadanos menos favorecidos a la educación y a los mercados de crédito. Se favorecerá así la inversión, contribuyendo posiblemente a reducir los tipos impositivos y a liberar otros mecanismos redistributivos que estimulen el crecimiento.

Pero no conviene olvidar que, aunque determinadas políticas redistributivas pueden beneficiar a los pobres directa e indirectamente, lo harán sólo si la redistribución no dificulta la inversión. Esto puede explicar que en el pasado, algunas políticas redistributivas hayan fracasado a menudo en su intento de beneficiar a los más pobres. Por ejemplo, la redistribución de la tierra entre campesinos pobres no trae como inevitable consecuencia ni el desarrollo económico ni la derrota de la pobreza. Para que esto suceda, debe garantizarse la difusión del 'know how' empresarial; cuando se han aplicado políticas redistributivas de la tierra en el pasado, la pérdida del personal técnico y gerencial que trabajaban en las haciendas más modernas fue, al convertirse éstas en cooperativas de producción, una de las razones principales para que fracasaran. No hubo una política decidida de formación de cuadros técnicos que reemplazaran a los desplazados.

Tal redistribución no es sencilla y entraña costes, por lo que raramente es una opción política, como ejemplifican los episodios de reforma agraria, redistribuyendo la propiedad de la tierra productiva, del presidente Velasco Alvarado en Perú. Actualmente, más que una redistribución autoritaria, se opta por comprar propiedades a grandes terratenientes y otorgar subsidios para su adquisición a campesinos pobres, financiados mediante impuestos a toda la población. Es una mezcla de transferencia de riqueza y de renta, con claros efectos distorsionantes, pero que puede tener un impacto globalmente positivo sobre el crecimiento si el efecto sobre la acumulación de riqueza es relativamente importante. Una redistribución mediante transferencias de cuantía fija puede ser provechosa si estimula la acumulación de capital humano de los receptores, o si mejora su nutrición, pudiendo finalizar en algún modo de acumulación de riqueza³⁵.

35. Ver World Bank (2003): World Development Report (2004).

Existen diversos sistemas adicionales que pueden favorecer la acumulación de activos productivos o de conocimiento. Entre ellos, un cierto tipo de banca concentrada en la concesión de los denominados *microcréditos* puede tener un elevado impacto reductor de la pobreza. Otro mecanismo en esta dirección es la concesión de seguros frente a posibles fluctuaciones de renta, que eviten que en una situación económica desfavorable las familias precisen desahorrar o sacar a los hijos de la escuela para ponerlos a trabajar, a la vez que permite asumir oportunidades productivas de autoempleo. Desde hace unos años viene creciendo asimismo la importancia de las llamadas *transferencias inteligentes* de renta (“smart transfers”) que incluyen algún elemento de condicionalidad, como el compromiso de asistencia de los niños a la escuela o las visitas al médico. Tales ayudas equivalen a puras transferencias de renta en el caso de que las familias hubieran cumplido las condiciones aun en ausencia de dicho programa, pero inducen una mayor acumulación de capital humano en aquellas familias que no habrían satisfecho las condiciones, siempre que la oferta de servicios educativos y sanitarios aumente simultáneamente con la mayor demanda inducida por las ayudas. Existen actualmente diversos programas en funcionamiento, con cierta evidencia acerca de su efectividad en incrementar la asistencia escolar o la calidad de la salud³⁶.

La igualdad de oportunidades requiere asimismo eficacia y transparencia de las administraciones públicas, evitando los sesgos en la aplicación de las normas, la venta de derechos públicos y licencias, el clientelismo político, y la intervención directa de los gobiernos. Es preciso que las normas se apliquen de manera anónima, que se cumplan sin distinción, y que la regulación no imponga restricciones innecesarias. Cuando existen, los sesgos se producen a favor de grupos o empresas ya establecidos, que gozan de relaciones especiales con los poderes públicos, por lo que entorpecen o incluso impiden el desarrollo de emprendedores que pudieran dinamizar los mercados y los sectores productivos. También es precisa una eficiente dotación de capital público y una adecuada distribución territorial del mismo, así como una Administración Pública preparada, elementos estos que pueden ir en contra de los intereses de grupos afines al poder, y a los que tratarán de oponerse³⁷.

Pero la experiencia reciente de éxitos de crecimiento es tan diversa en cuanto a la base de políticas económicas que la sustenta, que no permite una simple caracterización de recomendaciones. Esta observación ha movido a investigadores de la Universidad de Harvard³⁸ a puntualizar convincentemente la ineffectividad de políticas excesivamente genéricas, como las basadas en la triple recomendación

36. Véase Skoufias (2001) sobre Progresia (Méjico), y Bourguignon, Ferreira y Leite (2003) sobre Bolsa Escola (Brasil), así como el World Development Report (2003, World Bank).

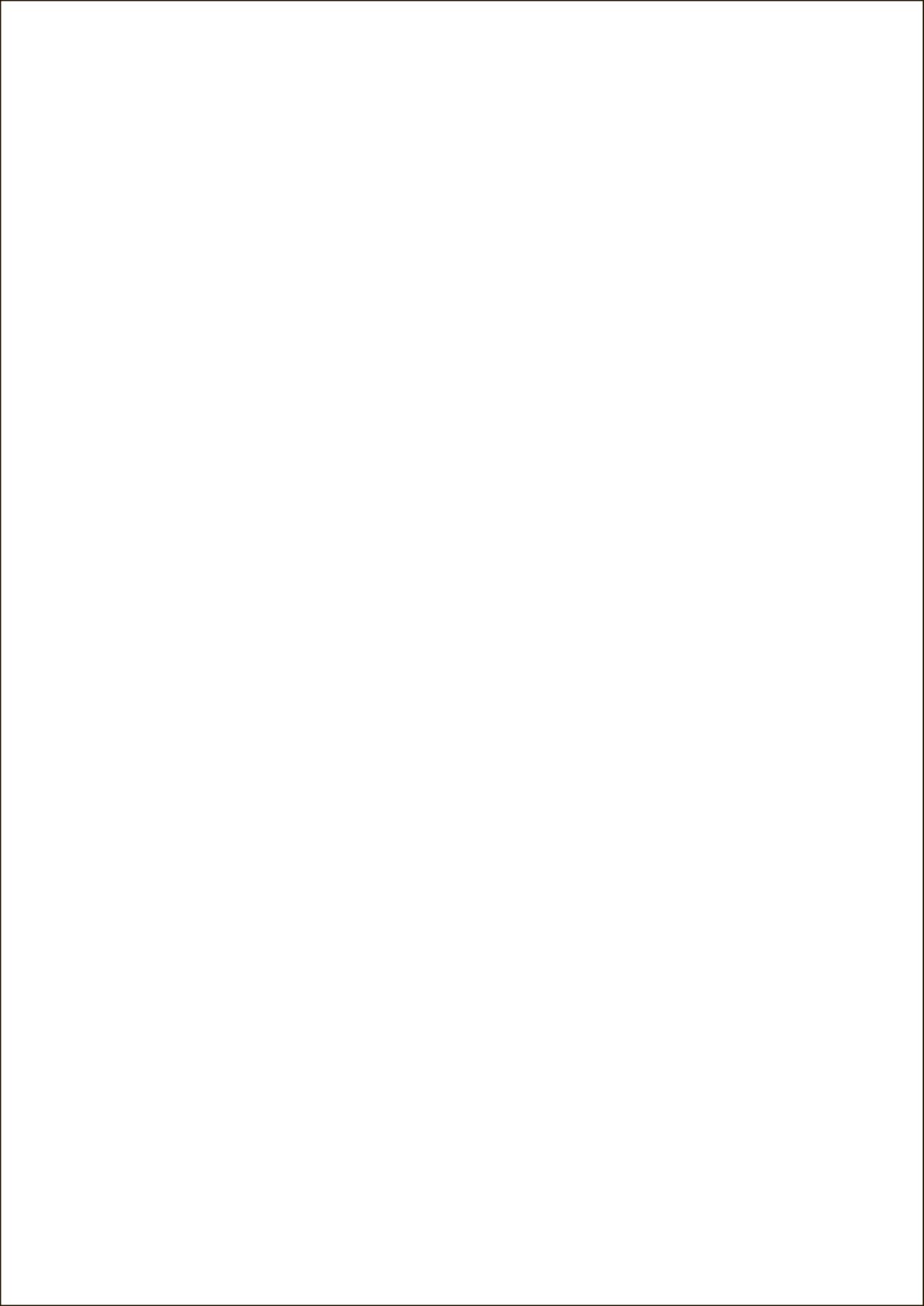
37. Sebastián (2008), op. citada, pág. 9.

38. Hausmann, Rodrik y Velasco (2004).

de estabilizar, liberalizar y privatizar, que constituyeron el núcleo del denominado “consenso de Washington”, que no han sido en absoluto una garantía de éxito. Ni los países que las pusieron en marcha experimentaron un claro crecimiento, ni los países que crecieron significativamente habían aplicado este tipo de políticas. Por el contrario, estos investigadores enfatizan la conveniencia de centrarse en la “capacidad” de los países de: a) generar estabilidad macroeconómica; b) integrarse en la economía mundial; c) ofrecer protección efectiva sobre los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos; y d) el logro de la estabilidad política y la cohesión social, pero reconociendo los muy diversos modos en que estos objetivos pueden alcanzarse.

En este enfoque se sugiere la elaboración de estrategias de crecimiento diseñadas según el diagnóstico obtenido al analizar tres aspectos que pueden conducir a un funcionamiento ineficiente de una economía al limitar sus posibilidades de crecimiento: a) la posible escasez de fondos para la inversión y el alto coste del capital; b) una rentabilidad social a la inversión privada excesivamente reducida; c) una rentabilidad social elevada, pero con dificultad para que los inversores privados hagan suya dicha rentabilidad. Una vez identificada cuál de las tres áreas plantea la restricción más severa, procede analizar cuáles son las causas de la misma. Si se ha detectado una escasez de fondos para la inversión, posiblemente junto con un alto coste doméstico del capital, ello puede deberse, bien a un bajo nivel de ahorro doméstico, a una deficiente intermediación financiera, o a una escasa integración en los mercados financieros internacionales. Si se identificó el reducido rendimiento social como restricción más severa, ello podría deberse a una baja calidad del factor trabajo, a unas deficientes infraestructuras o a una difícil geografía; mientras que si el principal problema reside en la dificultad de apropiación de la rentabilidad de una inversión privada, ello puede deberse a unos impuestos demasiado elevados, a una importante 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 otras posibilidades.

Tal descripción no hace sino ilustrar las limitaciones de los modelos económicos 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. Los economistas tenemos por delante un difícil reto metodológico cuyas enormes implicaciones sociales constituirán el estímulo preciso para acometerlo.



Referencias

- 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 I, Aghion y S.N. Durlauf editors, Elsevier.
- Acemoglu, D., S. Johnson, J. Robinson y Y. Thaicharoen, 2003, "Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth", *Journal of Monetary Economics*, 50, 49-123.
- Alesina, A., y R.R. Perotti, 1996, "Income distribution, political instability, and investment", *European Economic Review*, 40(6), 1203-1228.
- Atkinson, A.B. (2009), *The Changing Distribution of Earnings in OECD Countries*, Oxford University Press.
- Bairoch, P., 1997, *Victoires et déboires: Histoire économique et sociale du monde du XVI^e siècle à nos jours*. Paris. Gallimard.
- Bertola, G., 1993, "Factor shares and savings in endogenous growth", *American Economic Review*, 83, 1184-98.
- Bigsten, A. y J. Levin, 2000, "Growth, Income Distribution, and Poverty: A Review", Working Paper in Economics 32, Department of Economics, Göteborg University.
- Bourguignon, F., 1998, "Équité et croissance économique: une nouvelle analyse?" *Revue Française d'Économie*, vol. XIII-3, été: 25-84.
- 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.
- Bourguignon, F., 2004, "The Effect of Economic Growth on Social Structures", en *The Handbook of Economic Growth*, Aghion y Durlauf, editores, Amsterdam: Elsevier.
- Bourguignon, F., 2004, "The poverty-growth-inequality triangle", The World Bank, manuscrito.
- Bourguignon, F., 2004, "The Social Consequences of Economic Growth", incluido en *The Handbook of Economic Growth*, Aghion and Durlauf, editores, Amsterdam: Elsevier.
- Bourguignon, F., y C. Morrisson, 2002, "Inequality among World Citizens: 1820-1992", *The American Economic Review*, Vol. 92, N° 4., pp. 727-744.
- Bourguignon, F., F.H.G. Ferreira y M. Menéndez , 2007, "Inequality of opportunity in Brazil", *Review of Income and Wealth*, 53, Number 4.
- Bourguignon, F., F.H.G. Ferreira y P.G. Leite, 2003. "Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil's Bolsa Escola Program," *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, vol. 17(2), pages 229-254, December.
- Bourguignon F., F. Ferreira y N. Lustig, 2005, "The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America", Washington, DC: The World Bank.
- Chandy, L., y G. Gertz, 2011, *Poverty in numbers: The changing state of global poverty. Poverty from 2005 to 2015*. Brookings Institution.
- Chen y M. Ravallion, 2007, "Absolute Poverty Measures for the Developing World, 1981-2004".
- Chen y M. Ravallion, 2001, "How did the world's poorest fare in the 1990s?", *Review of Income and Wealth*, 47.3, 283-300.
- Collier, P., 2007, *The Bottom Billion*, Oxford University Press.
- Cornia, G., T. Addison y S. Kiiski, 2001, "Income distribution changes and their impact in the post-Second World War Period", publicado como capítulo 2 en *Inequality, Growth and Poverty in an era of liberalization and globalization*, UNU-WIDER y UNDP, Oxford University Press.
- David, H., L. Katz y M.S. Kearney, 2008, "Trends in US wage inequality: revising the revisionists", *The Review of Economics and Statistics*, 90(2), 300-323.
- Deininger, K., y L. Squire. 1997, "Economic Growth and Income Inequality: Reexamining the Links", *Finance and Development*, march, 38-41.
- Dollar y Kraay, 2002, "Growth is good for the poor", *Journal of Economic Growth*, 7, 195-225.
- Ferreira, Francisco H. G. and Ricardo Paes de Barros, 1999, "The Slippery Slope: Explaining the Increase in Extreme Poverty in Urban Brazil, 1976-1996", *Brazilian Review of Econometrics*, 19(2), 211-96.
- Ferreira, F.H.G., 1999, "Inequality and Economic Performance: A Brief Overview to Theories of Growth and Distribution", Text for World Bank's Web Site on Inequality, Poverty, and Socio-economic Performance: www.worldbank.org/poverty/inequal/index.htm.
- 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.
- 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, N° 22.

- Fosu, A.K., 2011, *Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries: Recent Global Evidence*.
- Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco, 2004, "Growth Diagnostics", Harvard University, manuscrito.
- Kakwani, N., 1993, "Poverty and Economic Growth with Application to Côte d'Ivoire", *Review of Income and Wealth*, Vol. 39, Nº. 2, pp. 121-139.
- Keefer, P., y S. Knack, 2002, "Polarization, politics and property rights: Links between inequality and growth", *Public Choice*, 111, 127-154.
- Kuznets, S., 1955, "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, 45: 1-28.
- Laabas, B., y I. Limam, 2007, "Impact of public policies on poverty, income distribution and growth", publicado como capítulo 3 en *Public Policy and Poverty reduction in the Arab Region*, A.A. Gadir Ali y S. Fan, editors, The Arab Planning Institute, State of Kuwait.
- Levine, R., 1998, *Social Class and Stratification*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Lewis, W.A., 1954, "Economic development with unlimited supplies of labour", *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22(2) 139-91.
- Marrero, G.A., y J.G. Rodríguez, 2009, "Inequality of opportunity and growth", manuscrito.
- Milanovic, B., 2002, "True World income distribution, 1988 and 1993: First calculations based on household surveys alone". *Economic Journal* 112, 476: 51-92.
- Nielsen, 2000, "Global relative poverty", IMF Working Paper 09/93.
- Nussbaum, M.C., 2011, *Creating capabilities: the human development approach*, The Belknap Press of Harvard University Press.
- OECD, 2011a, "Growing Income Inequality in OECD countries: What Drives it and How Can Policy Tackle it?", presentado en el Forum Tackling Inequality, Paris, Mayo 2011.
- OECD, 2011b, *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*.
- OECD, 2008, "Growing unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries", Directorate for Employment, Labor and Social Affairs.
- OECD, 2007, "Offshoring and Employment: Trends and Impacts", OECD Publishing, Paris.
- Paes de Barros, R., Ferreira, F.H.G., J.R. Molinas y J. Saavedra, 2008, *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial.
- Ravallion, M. and S. Chen, 1997, "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?" *World Bank Economic Review*, 11/2: 357-82.
- Ravallion, M. y S. Chen, 1997, "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?" *World Bank Economic Review*, 11/2: 357-82.
- Ravallion, 2001, "Growth, Inequality, and Poverty: Looking Beyond the Averages", *World Development*, 29(11), 1803-15.
- Ravallion, 2009, "The impact of the global financial crisis on the world's poorest", www.voxeu.org/index.php?q=node/3520.
- Rodrik, D., 2004, "Rethinking growth policies in the developing world", manuscrito.
- Sebastián, C., 2008, "Calidad institucional y crecimiento económico", capítulo I en Sebastián, C., G. Serrano, J. Roca, y J. Osés, (2008), *Economía e Instituciones*, Fundación Ramón Areces.
- Sen, A., 1976, "Poverty: an ordinal approach to measurement", *Econometrica*, 44,2, 219-231.
- Sen, A., 1999, *Development as freedom*, New York, Knopf.
- Sen, A., 2009, *The idea of justice*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Skoufias, 2001, "Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico," *Journal of LACEA Economía*, LACEA-Latin American and Caribbean Economic Association.
- Stoops, N., 2004, *Educational Attainment in the United States: 2003*. US Census Bureau.
- Townsend, P., 1979, *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Peregrine Books, U.K.
- United Nations, 2001, *Public Policy and Poverty reduction in the Arab Region*, A.A. Gadir Ali y S. Fan, editors, The Arab Planning Institute, State of Kuwait.
- Wilkinson, R. y K. Pickett, 2010, *The Spirit Level*, Penguin, London, UK.
- World Bank, 2005, *World Development Report 2006: Equity and Development*.
- World Bank, 2008, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*.
- World Bank, 2010a, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank, 2010c, "How We Classify Countries: A Short History" Retrieved from <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/a-short-history>.
- World Bank, *Attacking Poverty*, World Development Report 2000/2001.
- World Bank, 2003, *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*.

