

CRECIMIENTO, POBREZA Y REDISTRIBUCIÓN.

Jesús Botero García.

1. Introducción.

Se discute con insistencia sobre la relación entre pobreza, crecimiento y redistribución, a menudo con aporías y falsos silogismos, que enmascaran ese tipo de posturas que en otros tiempos denominábamos “ideológicas”. Que el crecimiento económico *no* se traduce en redistribución, y que en consecuencia, se deben implementar políticas redistributivas extremas que *sí* conduzcan a una mayor equidad. Que la apertura económica de los noventa, que debía conducir a la reducción de la pobreza, no logró su objetivo, y que en consecuencia todas las políticas de apertura comercial que parten de semejante concepción, llevan a mayor pobreza y deben ser evitadas. O que, dada la relación estrecha entre pobreza y distribución del ingreso, las políticas que no conduzcan a redistribuir el ingreso, no servirán para aliviar la pobreza, y en consecuencia, deben ser desechadas.

El análisis cuidadoso de las proposiciones anteriores muestra las falacias que esconden: el crecimiento puede incrementar o disminuir la pobreza. Dependerá ello de las acciones que los gobernantes emprendan para difundir sus beneficios en la sociedad. En consecuencia, no se trata de buscar la “redistribución sin crecimiento”. Se trata, más bien, de propiciar el “crecimiento con redistribución” a través de acciones decididas del Estado en tal sentido.

En cuanto a las políticas de apertura de los noventa, la falacia radica en atribuir a la apertura (que había perdido ya dinamismo y había sido reemplazada por otros enfoques en la segunda mitad de la década) los estropicios que el manejo desesperado de la crisis política produjo, en un entorno internacional signado por la crisis de los mercados emergentes.

Y sobre redistribución y pobreza, la identidad que no funciona es la que los relaciona unívocamente: en la práctica, la situación es más compleja: puede haber menos pobreza con mejor redistribución, pero también es factible que políticas que alivien la pobreza incrementen también la concentración del ingreso en los deciles altos de la distribución. Así que se necesita un análisis más profundo para evaluar políticas redistributivas y acciones contra la pobreza.

En el presente artículo se sostiene y se documenta una tesis básica: el crecimiento económico no es necesariamente re-distributivo, ni necesariamente alivia la pobreza. Pero una efectiva intervención estatal puede hacer que sus frutos se distribuyan mejor entre los diversos grupos sociales, aminorando la pobreza y reduciendo la concentración del ingreso. El bajo crecimiento económico, en cambio, aunque reduzca la concentración del ingreso, genera más pobreza, agravando todos los males de la sociedad. Dicho pues de manera convencional: el crecimiento económico es condición necesaria, mas no suficiente, para la lucha contra la pobreza. Aquellas políticas que, buscando mayor equidad, pongan en riesgo el crecimiento, producen un balance neto

negativo, en lo relativo a la equidad: los efectos re-distributivos que producen se ven más que compensados por los devastadores efectos del bajo crecimiento, y hunden a la sociedad en un círculo vicioso de bajo crecimiento y pauperización.

El artículo se divide en tres secciones, además es ésta: la primera, se ocupa de la medición de los efectos del crecimiento sobre la pobreza; la segunda, presenta los resultados de algunas simulaciones realizadas mediante el uso de un modelo de equilibrio general computable, que se describe brevemente al inicio de la sección. La tercera, se ocupa de las conclusiones.

2. Crecimiento distribución del ingreso y reducción de la pobreza.

Para analizar los efectos del crecimiento en la pobreza y la distribución del ingreso, se ha calibrado un modelo de equilibrio general computable para Colombia, a partir de la información del año 2002. El modelo considera veinte grupos de hogares, correspondientes a los hogares urbano y rural representativos de cada decil del ingreso, y sigue la trayectoria de su ingreso para diversos escenarios de evolución de la economía. A partir del ingreso de esos hogares, se calculan los ingresos medios de los deciles, y se analizan indicadores de pobreza y distribución. La distribución de los hogares al interior de los deciles intermedios (2 a 9) se asume uniforme entre los límites del decil, que se determinan, a su vez, como el punto medio entre el decil considerado y los deciles adyacentes. En el decil 1, se asume también una distribución uniforme entre el punto 0 y el límite superior del decil; en tanto que para el decil 10 (que es irrelevante para las medidas de pobreza que satisfacen el axioma de focalización) se asume simplemente que todos los hogares del decil alcanzan el ingreso medio del mismo. La idea básica en el análisis es que los ingresos dependen de la dotación de factores productivos de cada tipo de hogar, y que esta dotación sólo puede cambiarse a través de políticas expresas que permitan a los hogares pobres una participación en la acumulación de factores escasos mayor a la que está implícita en la dotación inicial. Así, si los hogares pobres no disponen de trabajo calificado, dicha situación se mantendrá a menos que se hagan esfuerzos expresas para fortalecer su capacidad de acumular capital humano.

Para los análisis distributivos y de pobreza, se calcula la curva de Lorenz ($L(d)$), que indica qué porcentaje del ingreso total es recibido por los d primeros deciles. El Gini $G(\rho)$ puede definirse como la suma de los “déficit de participación” multiplicados por una función de ponderación:

$$G(\rho) = \sum_{d=1}^{10} (e(d) - p(d))\kappa(d, \rho)$$

Donde el “déficit de participación” es la diferencia entre $e(d)$ (la participación en el ingreso que el correspondería al decil d si el ingreso se distribuyera de manera igualitaria entre toda la sociedad) y $p(d)$ (el área bajo el tramo de la curva de Lorenz correspondiente al decil “ d ”), y la función de ponderación es:

$$\kappa(d, \rho) = \rho(\rho - 1) \left(1 - \frac{d}{10}\right)^{\rho-2}$$

Siendo ρ es un parámetro “ético” que da igual peso a todos los déficit de participación cuando vale 2; o pondera en mayor proporción a los deciles bajos, cuando $\rho > 2$.

Ahora bien: el punto esencial del análisis de pobreza estará en la definición de una función de utilidad monetaria que defina la utilidad de cada grupo social considerado, y de una función de bienestar social que permita agregar dichas funciones de utilidad. Una vez que se tiene tal función de bienestar social, resulta posible plantear índices de desigualdad específicos, que por la vía de comprar el ingreso medio observado con el ingreso igualitario que permitiría alcanzar el mismo nivel de bienestar social, permiten cuantificar el grado de desigualdad.

Sea la función de bienestar social:

$$W = \sum_{d=1}^{10} U(R(d)) \omega(d, \rho)$$

donde $U(R(d))$ es una función de utilidad homotética¹, por ejemplo:

$$U(R(d)) = \begin{cases} \frac{R(d)^{1-\varepsilon}}{1-\varepsilon}, & \varepsilon \neq 1 \\ \ln R(d), & \varepsilon = 1 \end{cases}$$

y $\omega(d, \rho)$ un ponderador de la importancia de cada grupo en la agregación, que puede derivarse de la función de ponderación $\kappa(d, \rho)$ ya mencionada², como:

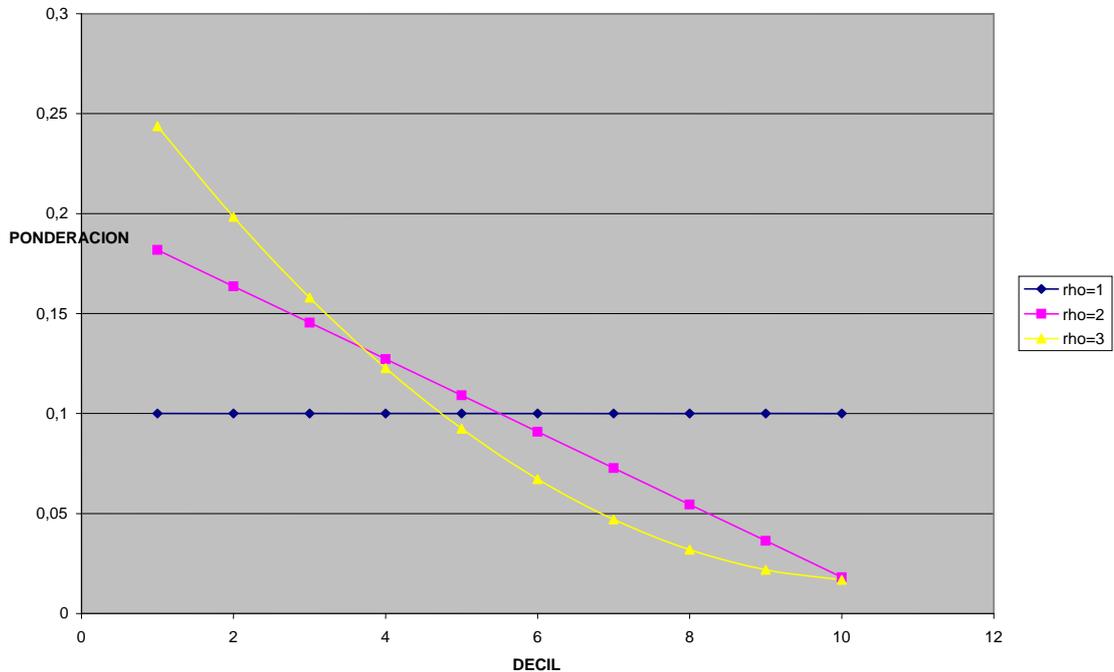
$$\omega(d, \rho) = \frac{\sum_d \kappa(d, \rho)}{\sum_1^{10} \sum_d \kappa(d, \rho)}$$

El ponderador da mayor importancia a los hogares pobres cuanto mayor es ρ , como se ilustra en la gráfica 1.

¹ Una función homotética, en este contexto, es aquella en la que razón entre las utilidades marginal de distintos grupos no se afecta cuando cambie en la misma proporción en ingreso de ambos.

² En el caso continuo, $\omega(p, \rho) = \int_p^1 \kappa(q, \rho) dq = \rho(1-p)^{\rho-1}$, con p definido entre 0 y 1.

GRAFICO 1: PONDERADOR FUNCION BIENESTAR



Así pues, dado un valor ε que define la curvatura de la función de utilidad; y un valor ρ que determina la ponderación relativa de los grupos sociales, es posible construir un indicador de desigualdad a partir del ingreso medio observado μ y el ingreso igualitario que permitiría alcanzar el mismo nivel de bienestar social $X(\rho, \varepsilon)$:

$$I(\rho, \varepsilon) = \frac{\mu - X(\rho, \varepsilon)}{\mu}$$

Este índice valdría 0 si no hubiese desigualdad, y aumentaría hasta 1 cuando la desigualdad fuese mayor, e indica el porcentaje de la renta total que puede sacrificarse sin pérdida de bienestar, si se distribuye la renta de forma igualitaria³.

En cuanto al parámetro ε , cabe recordar que puede ser interpretado en términos de aversión al riesgo. Para los análisis realizados en este estudio, se ha asumido la forma logarítmica de la función de utilidad, es decir, se ha asumido que $\varepsilon = 1$.

Para dar una idea de magnitudes de estas medidas, el cuadro 1 muestra el valor de las mismas en la calibración del modelo, para valores alternativos de ε . La índice de

³ Hay un caso que merece resaltarse: aquel en el que $\rho = 1$. En este caso, se obtiene el índice de Atkinson, que pondera de igual manera el ingreso de todos los hogares. Una visión rawlsiana del tema, incrementaría el valor de ρ para dar más peso a los hogares de bajos ingresos.

desigualdad aumenta cuando aumenta la ponderación que se da a los deciles bajos, y aumenta así mismo cuando aumenta la curvatura de la función de utilidad.

Cuadro 1.		
INDICES DE DESIGUALDAD. COLOMBIA. 2002. $I(\rho;\varepsilon)$		
	$\varepsilon=1$	$\varepsilon=2$
$\rho=1$ (Atkinson)	0,44077328	0,65881936
$\rho=2$ (tipo Gini)	0,6733954	0,76515651
$\rho=5$	0,78987234	0,83754969

El segundo grupo de medidas sobre la pobreza se sitúa en la tradición de Foster, Greer y Thorbecke (FGT), y parte del concepto de “brecha de pobreza”. Para calcularlos, es necesario definir la brecha que separa el ingreso real del ingreso que define la línea de pobreza, para cada uno de los grupos sociales considerados. En las simulaciones realizadas, se ha adoptado el enfoque de detallar los ingresos por centiles, a partir del ingreso medio de los deciles incluidos en el modelo, y del supuesto de distribución intra-grupal uniforme.

Para definir la brecha de pobreza, es necesario definir el ingreso censurado $R^*(c, z)$ del centil c , dada la línea de pobreza z :

$$R^*(c, z) = \min(R(c), z)$$

La brecha de pobreza $g(c; z)$ es, entonces:

$$g(c; z) = z - R^*(c, z)$$

Los índices FGT se definen, entonces, como:

$$FGT(z, \alpha) = \frac{1}{100} \sum_{c=1}^{100} g(c; z)^\alpha$$

El índice, para $\alpha = 0$ equivale al conteo de población por debajo de la línea de pobreza, o “incidencia” de la pobreza; para $\alpha = 1$, se obtiene la brecha promedio de pobreza. Ambas medidas se calculan en las simulaciones, siendo sus valores básicos de calibración (2002) los siguientes:

Cuadro 2.	
INDICES FOSTER-GREER-THORBECKE	
FGT($\alpha=0$)	53,64%
FGT($\alpha=1$)	26,30%

En conexión con estas medidas, el índice de Watts resulta particularmente atractivo: en el propósito de evaluar el impacto de bienestar de la brecha, el índice de Watts agrega

las brechas de cada uno de los grupos pobres mediante una función de bienestar social logarítmica:

$$IW(z) = \frac{1}{100} \sum_{c=1}^{100} \ln \left(\frac{z}{R^*(c, z)} \right)$$

Una característica muy interesante de este índice, es que es consistente con la denominada “tasa de crecimiento pro-pobres” de Ravallion y Chen⁴, que a su vez, es un caso particular de la “tasa de crecimiento equivalente en pobreza” de Kakwani: en efecto, si se deriva el índice de Watts con respecto al tiempo, la derivada es

$\frac{\partial IW}{\partial t} = -\frac{1}{H} \sum_{c \in H} \frac{d \ln R_c}{dt}$, es decir, el promedio de las tasas de crecimiento de los ingresos de los deciles pobres (no la tasa de crecimiento del promedio de los ingresos). Ese promedio es justamente lo que Ravallion y Chen denominan “tasa de crecimiento pro-pobre”:

$$PPG = \frac{1}{H} \sum_{c=1}^H g_c$$

donde g_c es la tasa de crecimiento del ingreso del centil c y H es el conjunto de centiles cuyo ingreso está por debajo de la línea de pobreza en el año base⁵.

En conclusión: el índice de Watts es un índice con una serie de propiedades deseables: cumple al axioma de focalización (sólo refleja lo que ocurre con los hogares por debajo de la línea de pobreza); cumple el axioma de las transferencias (si se transfiere ingreso de un hogar pobre a otro más pobre, la pobreza disminuye); y cumple el axioma de la monotonicidad (todo mejora de ingreso de un hogar pobre se traduce en una reducción de la pobreza). Y además, varía con la tasa de crecimiento pro-pobre: si esa tasa es positiva, la pobreza disminuye. Así que es una excelente herramienta de análisis, y la Tasa de Crecimiento por-Pobre, una medida adecuada de cómo cambia la pobreza.

Una medida adicional que puede calcularse es la Brecha de pobreza. Así como es posible determinar cuál es el ingreso igualitario equivalente que produciría el mismo bienestar social que el observado, y calcular a partir de él un Índice de Desigualdad, es también posible calcular el ingreso equivalente distribuido equitativamente, que produce el mismo bienestar que el ingreso censurado por la línea de pobreza. Esta medida omite la consideración del bienestar que derivan los hogares no-pobres de su remanente de renta por encima de la línea de pobreza; y calcula qué ingreso produciría el mismo bienestar que el producido con el ingreso censurado: una sociedad igualitaria que buscara proveer a todos sus miembros del bienestar asociado a un ingreso igual al que pone límite a la pobreza, tendría que proveerles del ingreso equivalente a la línea de

⁴ Ver Ravallion and Chen (2001), pag 4-5.

⁵ Obsérvese que esta relación debe entenderse como exacta en el límite. En intervalos discretos debe hablarse de “aproximadamente igual”.

pobreza: la diferencia entre el ingreso equivalente y la línea de pobreza es una buena medida de la brecha de pobreza de la sociedad.

De nuevo con fines ilustrativos, el siguiente cuadro muestra los valores básicos en la calibración del modelo:

Cuadro 3	
Índice de Watts y Brecha de Pobreza	
INDICE DE WATTS	47,72%
BRECHA POBREZA (% LINEA)	37,95%

A los indicadores mencionados se han agregado otros indicadores, dirigidos a analizar de manera desagregada la pobreza rural y la pobreza urbana; a analizar el tema de indigencia; y a evaluar el impacto de aquellos servicios que, siendo consumidos de manera privada, son provistos por el Estado.

En referencia a lo primero, se ha desagregado el índice FGT(0), población por debajo de la línea de pobreza, entre rural y urbano. Para ello, se ha dividido cada decil entre población urbana y rural, y se ha calculado el porcentaje de población por debajo de línea de pobreza en cada caso.

Con la línea de indigencia, por su parte, se calcula la población por debajo de ella, tanto en el caso urbano como en el rural, y se calcula además la agregación de ambas.

Por último, se ha introducido una medida más: la población por debajo de la línea de pobreza, ajustando el ingreso por el valor de los bienes consumidos privadamente y provistos de manera pública. En rigor, no es correcto desde el punto de vista microeconómico, imputar estos consumos al precio al que ellos se valoran en cuentas nacionales (que es, de hecho, el costo de proveerlos). No necesariamente un consumidor obtendrá de una transferencia en especie el mismo valor que obtiene de la una transferencia en dinero de la misma magnitud, dado que la transferencia en especie lleva implícita una distorsión en la elección óptima: pero dado que los servicios provistos públicamente son educación y salud (que seguramente forman parte de los bienes esenciales a los que se debe tener acceso para salir de la condición de “pobre”), y habida cuenta además de que no se provee el servicio de manera tal que puede haber un uso excesivo del mismo (porque hay algún grado de racionamiento en su provisión), no parece un sesgo importante el que resulta de su inclusión en términos del ingreso monetario equivalente. Se calcula pues la población por debajo de la línea de pobreza incluidos subsidios en especie para el consumo de salud y educación.

Los valores de estos indicadores, para el año de calibración, son:

Cuadro 4.	
PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR DEBAJO DE:	
LÍNEA DE POBREZA URBANA	47,74%
LÍNEA DE POBREZA RURAL	69,38%

LÍNEA DE POBREZA	53,49%
LÍNEA DE POBREZA URBANA CON SUBSIDIOS	41,97%
LÍNEA DE POBREZA RURAL CON SUBSIDIOS	54,34%
LÍNEA DE POBREZA CON SUBSIDIOS	45,26%
LÍNEA DE INDIGENCIA URBANA	14,31%
LÍNEA DE INDIGENCIA RURAL	30,79%
LÍNEA DE INDIGENCIA	18,69%

3. Simulaciones.

El modelo de equilibrio general utilizado incorpora 15 sectores productivos, 29 instituciones (incluyendo 20 tipos de hogares) y cuatro tipos de trabajo (trabajo agropecuario, trabajo no agropecuario calificado, trabajo no agropecuario asalariado no calificado y trabajo no agropecuario informal).

Los empresarios son minimizadores de costos y su producción se modela mediante funciones CES. Las importaciones se modelan mediante funciones Armigton; las exportaciones mediante funciones CET, por el lado de la oferta, y funciones de elasticidad constante, por el lado de la demanda. El comercio exterior se discrimina por bloques de países: Venezuela, resto de la Comunidad Andina, Estados Unidos, resto del ALCA, mercado común europeo y resto del mundo.

El capital se actualiza recursivamente, agregando al capital existente en el período anterior (después de depreciación) la nueva inversión.

Se modela la oferta de trabajo a partir de una Tasa Global de Participación exógena y de la población. La oferta se distribuye entre agropecuaria y no agropecuaria, admitiéndose la posibilidad de migración entre ambos sectores, en función del ingreso salarial esperado. La mano de obra calificada depende de la inversión en educación, y la mano de obra no calificada se distribuye entre mercados formales e informales, también con un nexo a través de una función de migración, que es sensible a la relación entre el salario del trabajo no calificado (que se asume exógenamente determinado) y el ingreso del trabajo informal (que es endógeno). El mercado de trabajo agropecuario es de precio flexible, y el trabajo calificado se ajusta, en el largo plazo, por precios, pero incorpora alguna inflexibilidad en el corto plazo, que genera desempleo calificado.

La tasa de cambio es flexible, y el ahorro externo se compone de tres elementos esenciales: flujos netos de deuda, variación en reservas internacionales (ambos exógenos) y flujo de inversión extranjera directa (endógeno, dependiente del grado de apertura de la economía). El ahorro del gobierno es residual (la diferencia entre sus ingresos y el gasto planeado), lo mismo que el ahorro de las empresas; y el ahorro de los hogares depende de una tasa fija de ahorro.

El cierre macroeconómico funciona con un doble régimen: en principio, todo ahorro se convierte en inversión; pero si ésta está acotada (porque el clima de inversión, las expectativas de los inversionistas o las condiciones imperantes en los mercados

mundiales así lo determinan), entonces el ahorro se ajusta mediante un mecanismo de ajuste que incorpora la reducción del índice de uso de la capacidad instalada de la economía.

Las simulaciones (que cubren el período 2003-2019) se agrupan en cuatro núcleos temáticos, relacionados en general con la calificación de la mano de obra, los impactos de los shocks exógenos, la implementación de políticas asistencialistas, y las políticas comerciales. La última simulación realizada resume los hallazgos esenciales de los ejercicios realizados.

3.1. Educación, crecimiento y distribución del ingreso.

El punto de partida del análisis es un escenario inercial, en el cual se mantiene el nivel de calificación de la mano de obra (medido como el porcentaje de la mano de obra que puede considerarse calificada). El escenario inercial se confronta con dos escenarios alternativos: el primero, un escenario caracterizado por una política de calificación de la mano de obra, que eleva el porcentaje de ésta del 19.4% al 23%, sin alterar su distribución entre deciles; el segundo, un escenario que “focaliza” la calificación en los deciles bajos, propiciando que el stock de mano de obra calificada crezca a tasas del 15% anual en los deciles bajos.

Los resultados (que se resumen en el cuadro nro. 5) muestran que, en el escenario inercial, la economía crece a una tasa del 4.51%, pero la pobreza se reduce sólo a una tasa del 2.3%, medida a través de la Tasa de Crecimiento Pro-Pobres (o tasa de reducción del índice de Watts). Baja la población por debajo de la línea de pobreza y por debajo de la línea de indigencia, pero claramente el Gini no mejora (de hecho, se incrementa hasta 0.592) y el índice de desigualdad se incrementa así mismo hasta 0.714.

La calificación adicional de mano de obra genera mayor crecimiento (4.81% vs. 4.51%), pero al reducir la brecha entre remuneración al trabajo calificado y trabajo no calificado (efecto de la mayor abundancia de aquel) mejoran los índices distributivos: el Gini se reduce a 0.529; el índice de desigualdad pasa a 0.652; y la tasa de crecimiento pro-pobres se eleva al 3.84%.

Ahora bien, sólo se consiguen efectos realmente potentes desde el punto de vista redistributivo, si se altera la dotación relativa de capital humano. La pobreza no es únicamente carencia de bienes o servicios; es, también, carencia de oportunidades. Por ello, se requiere de la intervención estatal para propiciar que quienes no tienen oportunidades, puedan acumular capital humano. El escenario de calificación con focalización muestra resultados claros de esas políticas: la tasa de crecimiento pro-pobres se incrementa al 5.16%, por encima de la tasa de crecimiento del PIB. El índice de desigualdad se reduce a 0.59, y la brecha de pobreza (que muestra la diferencia entre el ingreso equivalente equitativamente distribuido y la línea de pobreza) se reduce al 15.2% (menos de la mitad de su valor inicial de 37.9%).

Cuadro 5.				
	DATOS AÑO BASE	ESCENARIO INERCIAL. 2019	ESCENARIO CALIFICACIÓN. 2019	ESCENARIO FOCALIZACIÓN. 2019
INGRESO MEDIO PESOS 2002	314,643	538,351	555,241	554,274
MEDIANA/MEDIA	0.470	0.413	0.516	0.605
S-GINI I(2)	0.555	0.592	0.529	0.487
X(2,1): Ingreso equivalente distribuido equitativamente (EDE) PESOS 2002	102,764	153,887	193,339	227,222
I(2,1): Índice de desigualdad	0.673	0.714	0.652	0.590
FGT(0): (Población bajo línea de pobreza)	0.536	0.377	0.281	0.209
FGT(1): (Brecha promedio de pobreza)	0.263	0.169	0.121	0.092
BRECHA DE POBREZA PESOS 2002	70,575	48,302	36,280	28,301
BRECHA DE POBREZA/LINEA POBREZA	0.379	0.260	0.195	0.152
INDICE DE WATTS	0.477	0.301	0.217	0.165
TASA DE CRECIMIENTO PRO-POBRES		2.30%	3.84%	5.16%
PIB (% CRECIMIENTO)		4.51%	4.81%	4.81%
CONSUMO PRIVADO (% CRECIMIENTO)		4.21%	4.49%	4.50%
GASTO PÚBLICO (% CRECIMIENTO)		2.88%	3.12%	3.12%
FBK (% CRECIMIENTO)		4.94%	5.23%	5.20%
EXPORTACIONES		8.47%	8.76%	8.76%
IMPORTACIONES		6.65%	6.85%	6.85%
EMPLEO (% CRECIMIENTO)		3.29%	3.16%	3.16%
PORCENTAJE MANO DE OBRA CALIFICADA	19.5%	19.5%	23.0%	23.0%
PROPORCIÓN SALARIO CALIFICADO/NO CALIFICADO	3.1	4.7	2.1	2.0
DEFICIT FISCAL COMO PORCENTAJE DEL PIB	-0.79%	-1.6%	-0.35%	-0.21%
INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD		0.34%	0.55%	0.55%
GINI INCLUYENDO GASTO PÚBLICO	50.74%	54.33%	48.17%	44.25%
LÍNEA DE POBREZA URBANA	43.84%	31.47%	22.79%	13.87%
LÍNEA DE POBREZA RURAL	65.47%	48.98%	36.42%	33.49%
LÍNEA DE POBREZA URBANA CON SUBSIDIOS	37.73%	23.23%	14.69%	8.56%
LÍNEA DE POBREZA RURAL CON SUBSIDIOS	48.45%	29.19%	19.99%	19.97%
LÍNEA DE POBREZA CON SUBSIDIOS	40.57%	24.82%	16.09%	11.59%
LÍNEA DE INDIGENCIA URBANA	12.52%	8.37%	6.02%	3.95%
LÍNEA DE INDIGENCIA RURAL	27.92%	18.82%	14.34%	14.31%
LÍNEA DE INDIGENCIA	16.61%	11.15%	8.23%	6.70%

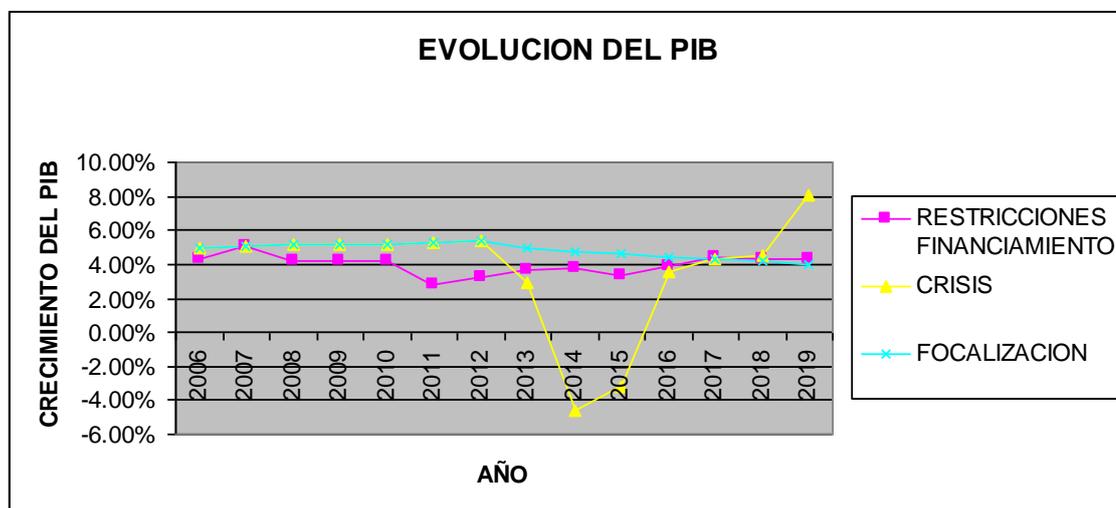
3.2. Shocks exógenos.

Para apreciar el impacto que el insuficiente crecimiento tiene sobre la pobreza y la distribución, se han construido dos escenarios críticos, que pretenden captar circunstancias adversas y problemas internos que lleven a una reducción del crecimiento, o a situaciones recesivas como las vividas a finales de la década de los noventa.

El primer escenario (“restricción de financiamiento”) supone que las condiciones generales de evolución de la economía mundial no son tan propicias como las consideradas en el escenario de “calificación con focalización”. En primer lugar, se supone que el financiamiento externo se reduce, pasando en promedio de 1.24% del PIB a 0.72%. Ello equivale a una reducción en el flujo de inversión extranjera directa de 10.300 millones de dólares en el horizonte de la proyección. Simultáneamente se supone que se frena el dinamismo de la demanda mundial de exportaciones, que se incorpora en el modelo mediante desplazamientos exógenos de la función de demanda de exportaciones; y por último, se imponen límites al crecimiento de la inversión, buscando reflejar con ello circunstancias adversas en el clima de inversión.

El segundo escenario (“crisis”) simula una situación de crisis como la vivida a finales de la década de los noventa: se asume un recorte abrupto del flujo de inversión extranjera directa; y una reducción importante en la inversión privada. La crisis puede producirse por dos razones: por difusión de shocks exógenos mundiales; o por un manejo inadecuado de la política económica. En particular, el modelo supone que en un período de 2 años, la inversión privada se reduce a una tasa del 12% anual (entre 1997 y 1999, la formación bruta de capital cayó en Colombia el 42.5%, así que el ejercicio planteado replica una crisis menos aguda que la vivida a finales de la década de los noventa) y que se reduce a cero el financiamiento neto externo (en 1999, se produjo un ajuste mayor, pasando de un déficit en cuenta corriente del orden de 4.800 millones de dólares, a un superávit de 600 millones. En el caso particular, la reducción sería pasar de un déficit del orden de 1.476 millones, a un superávit de 1.540 millones).

GRAFICO 1.



Los resultados (que se ilustran en el gráfico 1 y que se resumen en el cuadro 6) muestran que el impacto de la reducción del crecimiento sobre la pobreza y la equidad es devastador.

Aunque la tasa de crecimiento promedio del período cae sólo en 0.82% en el escenario de restricción financiera, y 1.17% en el de crisis, la tasa de crecimiento pro-pobres cae en cerca de 2% en ambos escenarios. Por ello, la población por debajo de la línea de pobreza se incrementa en más de 10 puntos porcentuales, respecto al escenario de focalización que se utiliza como referente. El desempleo generado es esencialmente el responsable de estos resultados, y sus consecuencias son tan funestas, que difícilmente una política de lucha contra la pobreza puede compensarlos. En efecto, la crisis genera un deterioro adicional de las finanzas públicas, que impone severas limitaciones a las acciones re-distributivas que debieran emprenderse. Por ello, un manejo macroeconómico inadecuado, que hiciese más probable una crisis, sería claramente anti-pobre y anti-equitativo, y reduciría además las posibilidades de atenuar los efectos distributivos mediante intervenciones estatales.

CUADRO 6. IMPACTOS DE CRISIS Y RESTRICCIÓN DE FINANCIAMIENTO SOBRE LOS INDICADORES DE POBREZA Y DESIGUALDAD.				
	2005	2019 FOCALIZACIÓN	2019 CON RESTRICCIÓN FINANCIAM.	2019 CRISIS
CRECIMIENTO DEL PIB		4.81%	3.99%	3.64%
TASA DE DESEMPLEO		5.92%	8.38%	9.31%
DÉFICIT FISCAL		-0.21%	-3.40%	-1.15%
INGRESO MEDIO PESOS 2002	350,707.11	554,274.17	422,902.42	401,533.66
MEDIANA/MEDIA	45.94%	60.52%	57.43%	58.63%
S-GINI I(2)	0.562	0.487	0.501	0.490
X(2,1): Ingreso equivalente distribuido equitativamente (EDE) PESOS 2002	111,563.09	227,221.80	169,418.55	164,729.11
I(2,1): Índice de desigualdad	68.19%	59.01%	59.94%	58.98%
FGT(0): (Población bajo línea de pobreza)	50.5%	20.9%	32.6%	34.1%
FGT(1): (Brecha promedio de pobreza)	24.1%	9.2%	13.5%	14.1%
BRECHA DE POBREZA PESOS 2002	65,745.14	28,300.67	39,591.24	41,002.64
BRECHA DE POBREZA/LÍNEA POBREZA	35.35%	15.22%	21.29%	22.05%
INDICE DE WATTS	43.62%	16.51%	23.94%	24.91%
TASA DE CRECIMIENTO PRO-POBRES		5.16%	3.35%	3.16%
GINI INCLUYENDO GASTO PÚBLICO	50.7%	44.2%	44.0%	43.0%
LÍNEA DE POBREZA URBANA	43.8%	13.9%	25.5%	27.5%
LÍNEA DE POBREZA RURAL	65.5%	33.5%	47.1%	47.5%
LÍNEA DE POBREZA URBANA CON SUBSIDIOS	37.7%	8.6%	13.3%	15.6%
LÍNEA DE POBREZA RURAL CON SUBSIDIOS	48.4%	20.0%	25.9%	26.8%
LÍNEA DE POBREZA CON SUBSIDIOS	40.6%	11.6%	16.6%	18.6%
LÍNEA DE INDIGENCIA URBANA	12.5%	3.9%	5.1%	5.4%
LÍNEA DE INDIGENCIA RURAL	27.9%	14.3%	19.2%	18.8%
LÍNEA DE INDIGENCIA	16.6%	6.7%	8.8%	8.9%

3.3. El efecto general de las políticas asistencialistas.

Las políticas re-distributivas pueden, en principio, afectar la renta, o la dotación de recursos de los grupos objetivos de la política: los impuestos que son cobrados a quienes tienen capacidad de pago, pueden utilizarse para conceder transferencias puras, que permitan a los grupos desvalidos elevar su consumo corriente de bienes y servicios; o pueden emplearse en acciones dirigidas a modificar la dotación de recursos del grupo objetivo, y por esa vía, la capacidad futura de generación de renta del mismo. El ejemplo clásico en este sentido es una “reforma agraria”: acrecienta el stock de tierras de un grupo social, afectando no solo su renta corriente, sino también la renta potencial que ese grupo puede generar en el futuro, cuando emplee productivamente la tierra. De igual manera, cuando se asigna educación a la población que carece de ella, se genera la posibilidad de incrementar la renta futura, generando de paso algunas externalidades que benefician al conjunto de la sociedad. La financiación a la microempresa cumple un papel semejante, en cuanto que acrecienta la capacidad de generación de renta de los microempresarios.

En la sección 3.1, el análisis de escenarios alternativos de educación se abordó una acción re-distributiva que modifica la “dotación de recursos”: su efecto se produce por la vía de aumentar el stock de capital humano de grupos de bajos ingresos, permitiéndoles una mayor generación futura de renta. Esta sección, en cambio, se ocupa del efecto de transferencias en dinero, es decir, de transferencias “puras”, que el Estado concede a los deciles bajos de la población, con propósitos re-distributivos.

La idea básica es que el gobierno establece un subsidio monetario progresivo, a los primeros deciles, pero focalizado primordialmente en los deciles urbanos 1 y 2, y en los deciles rurales 1, 2 y 3. El escenario de “asistencialismo sin impuestos” se compara con el escenario de “más educación focalizada”, en lo relativo a sus resultados, y asumiendo que ambos escenarios son excluyentes⁶.

Como puede apreciarse, el gran esfuerzo redistributivo (que alcanza a comprometer el 2.5% del PIB) apenas produce resultados semejantes a los obtenidos mediante una política educativa focalizada, y en algunos casos, incluso, resultados menos efectivos, desde el punto de vista de la pobreza. En particular, la tasa de crecimiento pro-pobre sólo alcanza el 4%, y el índice de Watts se reduce sólo al 18%. Dado que en el escenario de “igual calificación” la tasa de crecimiento por-pobre era 2.3% (ver cuadro 5), puede concluirse que la política re-distributiva es responsable de un 1.7% de incremento en esta tasa. Pero ello, a costa de generar un déficit fiscal cercano al 5%, que comprometería sin duda el crecimiento futuro de la economía, y que aunque puede ser corregido mediante políticas impositivas, limita la capacidad del Estado de intervenir en la economía.

CUADRO 8. INDICADORES DE POBREZA Y DESIGUALDAD. ESCENARIO "FOCALIZACION" VS. "ASISTENCIALISMO SIN IMPUESTOS"			
	2005	2019 FOCALIZA- CIÓN	2019 ASISTEN- CIALISMO SIN IMPUESTOS
CRECIMIENTO DEL PIB		4,81%	4,41%
DEFICIT FISCAL (COMO % PIB)		-0,21%	-4,73%
INGRESO MEDIO PESOS 2002	350.707	554.274	540.370
MEDIANA/MEDIA	45,94%	60,52%	40,01%
S-GINI I(2)	56,19%	48,68%	55,79%
X(2,1): Ingreso equivalente distribuido equitativamente (EDE) PESOS 2002	111.560	227.221	192.150
I(2,1): Índice de desigualdad	68,19%	59,01%	64,44%
FGT(0): (Población bajo línea de pobreza)	50,5%	20,9%	32,6%
FGT(1): (Brecha promedio de pobreza)	24,1%	9,2%	10,7%
BRECHA DE POBREZA PESOS 2002	65.750	28.300	30.440
BRECHA DE POBREZA/LINEA POBREZA	35,35%	15,22%	16,37%
INDICE DE WATTS	43,62%	16,51%	17,88%
TASA DE CRECIMIENTO PRO-POBRES		5,16%	3,99%

Sin duda, hay circunstancias en las que la redistribución debe hacerse a través de transferencias monetarias puras, especialmente cuando lo que está en juego es un panorama de pobreza extrema. Pero la esencia de la lucha contra la pobreza no debe apoyarse en ingresos transitorios, que están sujetos a la suerte fiscal del país: debe apoyarse más bien en la generación de oportunidades, asociadas a una mayor “dotación de recursos”. Las políticas redistributivas que apelan a este enfoque disfrutan además de

⁶ En una sección posterior se relaja este supuesto.

efectos externos positivos sobre el crecimiento, que refuerzan los impactos generales sobre la prosperidad; y pueden a menudo implementarse a un costo fiscal menor, debido a que los beneficiarios de la política desarrollan su capacidad de repago de los fondos recibidos.

Hay adicionalmente problemas de administración y de “revelación” en las transferencias monetarias: el costo de la burocracia asociada a la distribución del recurso (con los difícilmente controlables “costos de corrupción”) y la dificultad de “filtrar” los verdaderos beneficiarios de las políticas (o de establecer mecanismos de “revelación” que permitan la “autoselección” de los beneficiarios) puede llegar a ser prohibitivos. Cuando se reparte dinero, hay que diseñar mecanismos cuidadosos de control de los agentes responsables de la asignación final del recurso, no sólo para garantizar que los fondos no sean saqueados en el propio proceso de repartición, sino para hacerlos llegar solo a aquellos beneficiarios elegidos. Siempre existirá el incentivo para que agentes de otros grupos distintos al grupo objetivo intenten hacerse a esos beneficios, máxime si ello puede lograrse sin un costo significativo. Por ello, en buena medida, el verdadero reto de una política re-distributiva es acertar en los problemas de administración y “revelación”, más que el repartir simplemente dineros entre una población que justo por su condición de pobreza, está en peor condición para acceder a los fondos provistos. Ser pobre es también carecer de información, de capacidad de validar los propios derechos, de posibilidades de atender oportunamente los llamados que se le hagan. El indigente puede carecer incluso de identificación, lo que puede hacerlo invisible para los organismo gubernamentales. Así que repartir subsidios monetarios dista de ser una tarea fácil para la administración pública.

3.4. Impacto del TLC.

En lo que hace al TLC, los escenarios básicos hasta ahora considerados, suponen un dinamismo externo importante, que de alguna manera lleva implícito una orientación “hacia fuera” del desarrollo del país. En este sentido, suponen en alguna medida una actitud pro-activa hacia tratados de libre comercio. La simulación que se hace a continuación, aborda de manera específica aspectos arancelarios y ello, dentro de las limitaciones típicas que los modelos de equilibrio general aplicado tienen respecto al desarrollo de nuevos mercados de exportación: en efecto, como la señala Kehoe (2003), los modelos de equilibrio general computable carecen de mecanismos adecuados que permitan captar el desarrollo de sectores que, antes de los tratados, tengan poco o ningún comercio exterior, cuando son justamente sectores de este tipo los que se destacan por su desarrollo en los Tratados de comercio.

No obstante, esa limitación se convierte en virtud para el análisis de impactos de pobreza y de distribución del ingreso: en efecto, la simulación tiende a subestimar los efectos positivos de un tratado de libre comercio, haciendo que los resultados obtenidos puedan considerarse como la cota inferior de esos efectos, y en consecuencia, una como una apreciación pesimista de los mismos.

En concreto, la simulación cuyos resultados se presentan a continuación, parte de una reducción anual de las barreras arancelarias y para-arancelarias entre los países, a una tasa del 33%; y de un desplazamiento de las funciones de demanda de exportaciones colombianas, por parte de Estados Unidos, equivalente a incrementar el parámetro de la función de demanda de elasticidad constante en un 15%, durante los cuatro primeros años de vigencia del Tratado, en un esfuerzo por captar el efecto de generación de nuevas oportunidades de exportación.

El PIB experimenta un impulso importante en los primeros años de vigencia del Tratado. La tasa de crecimiento se eleva en cerca de medio punto porcentual anual durante ese período. El empleo, en el año 2010, aumenta en 310 mil plazas, respecto al escenario de “calificación focalizada”, haciendo que el desempleo se reduzca en 1.2 puntos. Y la pobreza se reduce sistemáticamente, haciendo que la tasa de crecimiento pro-pobre pase del 5.16 al 5.63% promedio anual, como lo muestra el cuadro IV.9.

CUADRO 9. IMPACTOS DEL TLC		
	FOCALIZA- CIÓN	TLC
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB	4,81%	4,94%
TASA DE DESEMPLEO	5,9%	5,5%
DEFICIT FISCAL COMO PORCENTAJE DEL PIB	-0,21%	-1,54%
INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD	0,55%	0,70%
GINI INCLUYENDO GASTO PÚBLICO	44,25%	44,55%
LÍNEA DE POBREZA URBANA	13,87%	12,02%
LÍNEA DE POBREZA RURAL	33,49%	30,96%
LÍNEA DE POBREZA URBANA CON SUBSIDIOS	8,56%	7,55%
LÍNEA DE POBREZA RURAL CON SUBSIDIOS	19,97%	19,16%
LÍNEA DE POBREZA CON SUBSIDIOS	11,59%	10,63%
LÍNEA DE INDIGENCIA URBANA	3,95%	3,66%
LÍNEA DE INDIGENCIA RURAL	14,31%	13,35%
LÍNEA DE INDIGENCIA	6,70%	6,23%
INGRESO MEDIO PESOS 2002	554.274	597.700
MEDIANA/MEDIA	60,52%	60,75%
S-GINI I(2)	48,68%	48,66%
X(2,1): Ingreso equivalente distribuido equitativamente (EDE) PESOS 2002	227.221	245.100
I(2,1): Índice de desigualdad	59,01%	59,00%
FGT(0): (Población bajo línea de pobreza)	20,92%	18,91%
FGT(1): (Brecha promedio de pobreza)	9,17%	8,37%
BRECHA DE POBREZA PESOS 2002	28.300	26.000
BRECHA DE POBREZA/LÍNEA POBREZA	15,22%	13,98%
INDICE DE WATTS	16,51%	15,06%
FGT(0): (Población bajo línea de pobreza)	5,16%	5,64%

El efecto sobre la pobreza es positivo (y equivalente a medio punto porcentual de crecimiento medio anual), en tanto que la distribución del ingreso (medida por el Gini) no se altera.

Las discusiones que se han dado en el país sobre el TLC versan esencialmente sobre grupos empresariales perdedores del Tratado. Sin duda los hay: pero dado que esos grupos empresariales pertenecen a los deciles altos, el efecto sobre la pobreza es irrelevante. En cambio las mayores oportunidades de crecimiento, los efectos de eficiencia que se generan sobre la asignación de recursos, y el incremento en la productividad que se genera, en virtud de la apertura y de la competencia, tienen efectos positivos sobre la pobreza de indudable importancia para el país.

3.5. Una política integral de lucha contra la pobreza.

Los resultados hasta ahora analizados sugieren tres grandes conclusiones: el crecimiento económico genera grandes oportunidades de reducción de la pobreza; esas oportunidades serán aprovechadas de manera adecuada, si el Estado logra modificar la “dotación de recursos” existente; pero incluso haciendo un buen trabajo en este frente, la indigencia persiste, y es necesario diseñar políticas expresas que se ocupen del problema de su reducción.

En el ejercicio que se reporta en esta sección, se parte del escenario “más educación con focalización” más TLC, y se implementa una política de transferencias monetarias a los dos deciles más bajos de la población, buscando de esta manera atacar la indigencia.

Las transferencias (o subsidios monetarios) se rigen por los siguientes principios:

- Se destinan a los dos deciles más bajos, tanto urbanos como rurales.
- Se determinan en función de la brecha de indigencia, entendida como la diferencia entre el ingreso y la línea de indigencia, tanto para los hogares urbanos como para los hogares rurales.
- Dados los supuestos de evolución del ingreso, se ha calculado la brecha media para cada decil considerado en el escenario “más calificación” más TLC, y se ha determinado el monto del subsidio como un porcentaje de la brecha. Ese porcentaje parte del 25% en el año 2006, aumenta al 50% en el 2007, al 67% en el 2008, se eleva al 80% en el 2009 y llega al 100% a partir del año 2010. Dado que la brecha se cierra conforme la economía crece, los subsidios llegan a su nivel más alto en el 2010 (en que representan el 1% del PIB) para decrecer después hasta representar el 0.4% del PIB en el 2009.
- Se asumen que todo programa de asignación de subsidios tiene costos: en este caso, el 30% del valor del programa, que cubre tanto los costos administrativos, como las posibles dificultades de “focalización” que se enfrenten.
- Los subsidios se financian mediante una sobre-tasa transitoria a la renta de los deciles altos (6 en adelante) y las empresas, del 2%. Ello hace que la tasa de tributación de la economía pase del 24.85% (incluyendo impuestos directos e indirectos; aranceles; aportes a la seguridad social y aportes parafiscales) al 27% en el 2013. Cuando desaparece la sobre-tasa, ese indicador retorna a los niveles iniciales observados en la proyección.

En este escenario conjunto (en el que se busca alterar de manera estructural la distribución del ingreso, al tiempo que se usan transferencias monetarias para afrontar situaciones de exclusión absoluta y de marginamiento extremo) arroja los resultados que se presentan en el cuadro 10.

CUADRO 10.			
		2005	FOCALIZA- CION MÁS TLC MÁS LUCHA CONTRA LA INDIGENCIA
PIB PESOS 2002 (MM)		4,81%	4,93%
CONSUMO PRIVADO		4,50%	5,05%
GASTO PÚBLICO		3,12%	3,16%
FBK		5,20%	4,97%
EXPORTACIONES		8,76%	9,43%
IMPORTACIONES		6,85%	8,03%
EMPLEO (M)		3,16%	3,19%
TASA DE DESEMPLEO	12,3%	5,9%	5,5%
DEFICIT FISCAL COMO PORCENTAJE DEL PIB	-0,79%	-0,21%	-1,72%
INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD		0,55%	0,70%
GINI	56,19%	48,68%	48,23%
GINI INCLUYENDO GASTO PÚBLICO	50,74%	44,25%	44,15%
LÍNEA DE POBREZA URBANA	43,84%	13,87%	11,95%
LÍNEA DE POBREZA RURAL	65,47%	33,49%	29,90%
LÍNEA DE POBREZA URBANA CON SUBSIDIOS	37,73%	8,56%	6,64%
LÍNEA DE POBREZA RURAL CON SUBSIDIOS	48,45%	19,97%	18,09%
LÍNEA DE POBREZA CON SUBSIDIOS	40,57%	11,59%	9,68%
LÍNEA DE INDIGENCIA URBANA	12,52%	3,95%	2,80%
LÍNEA DE INDIGENCIA RURAL	27,92%	14,31%	10,15%
LÍNEA DE INDIGENCIA	16,61%	6,70%	4,75%
INDICE DE WATTS		16,51%	13,86%
TASA DE CRECIMIENTO PRO- POBRES		5,16%	5,93%

Así pues, el reto de la lucha contra la pobreza es mucho más complejo que conceder subsidios monetarios: debe además garantizar el crecimiento y la prosperidad, y alterar de manera estructural, la dotación de recursos de los grupos sociales, si es que quiere alcanzar resultados efectivos y sostenibles en el tiempo. Los subsidios pueden ser parte integrante de la estrategia, especialmente cuando las condiciones de exclusión y de indigencia son tan severas, que es difícil hacer llegar a los grupos más desfavorecidos los beneficios del crecimiento e incrementar su dotación efectiva de recursos. Pero

deben tener un carácter transitorio, y deben desaparecer conforme las políticas estructurales empiezan a operar incluso en los deciles más bajos.

4. Conclusiones.

Para extraer conclusiones del anterior análisis, y dado que el escenario final analizado se ha construido sobre escenarios anteriores, de manera tal que en cada simulación se ha introducido un elemento analítico, es posible descomponer el resultado final de la manera que se muestra en el cuadro 11.

CUADRO 11. DESCOMPOSICION DE LA TASA DE REDUCCION DE LA POBREZA (FOCALIZACIÓN + TLC+ LUCHA CONTRA LA INDIGENCIA)					
	POBREZA NACIONAL 2019	INDIGENCIA NACIONAL 2019	TASA CRECIMIENTO PRO-POBRES 2005-2019	APORTE	PART.
IMPACTO DEL CRECIMIENTO (escenario "igual calificación")	36,12%	11,15%	2,30%	2,30%	38,85%
IMPACTO DE REMOVER RESTRICCIONES EN EL MERCADO LABORAL (escenario "mayor calificación")	26,41%	8,23%	3,84%	1,53%	25,89%
IMPACTO DE LOS CAMBIOS EN LA DOTACION DE RECURSOS (escenario "focalización")	19,08%	6,70%	5,16%	1,33%	22,38%
IMPACTO TLC (escenario "TLC")	17,05%	6,23%	5,64%	0,48%	8,04%
IMPACTO DE POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS VÍA TRANSFERENCIAS EN DINERO (escenario "lucha contra la indigencia")	16,71%	4,75%	5,93%	0,29%	4,84%

El crecimiento aportaría el 39% del efecto de reducción de pobreza; la eliminación de restricciones en el mercado de mano de obra calificada el 26%; la política de focalización el 22%; la eliminación de restricciones en el comercio exterior el 8%; y las políticas redistributivas (vía transferencias monetarias para la lucha contra la indigencia), el 5%.

Las conclusiones que se derivan de las simulaciones anteriores son:

- Si bien el crecimiento económico no mejora de manera automática la distribución del ingreso, si tiene un efecto importante sobre la reducción de la pobreza: en el escenario básico (con igual calificación de la mano de obra, y sin intervenciones redistributivas del Estado) un crecimiento económico sólido del orden del 4.8%, hace que la pobreza disminuya a una tasa del 2.3%. La población por debajo de la línea de pobreza se reduce al 36.1% y la población bajo la línea de indigencia llega al 11.1%. Aunque importantes, sin embargo, estos efectos son insuficientes para las metas del país, máxime cuando la

distribución del ingreso, en lugar de mejorar, empeora: el Gini pasa de 0.562 a 0.592.

- La intervención estatal puede amplificar el efecto de reducción de pobreza del crecimiento, y puede corregir el sesgo anti-distributivo del mismo: eliminando restricciones al crecimiento, y modificando la “dotación de recursos” de los distintos grupos sociales, el Estado puede hacer que la pobreza se reduzca a una tasa del 5.16%; que la población bajo la línea de pobreza llegue al 19.1%; y que la población bajo la línea de indigencia se reduzca hasta el 6.7%.
Adicionalmente, puede lograr una mejora en la distribución del ingreso, que se refleje en una reducción del Gini a niveles de 0.487.
- Desempeños macroeconómicos deficientes, con tasas de crecimiento bajas, generan desigualdad y aumentan la pobreza. Una eventual crisis reduciría la tasa de crecimiento pro-pobres del 5.16% al 3.16% en el horizonte de la proyección. La pobreza sería el 32.8% (en lugar del 19.1%) y la indigencia el 8.9% (en lugar del 6.7%).
- Así, una de las mayores prioridades de la lucha contra la pobreza es mantener un crecimiento estable y sostenido de la economía: en la práctica, nada tiene un efecto más devastador sobre la pobreza, que las recesiones económicas. Como lo mostró la crisis reciente (y como lo muestran también las simulaciones de “crisis” y “restricción del financiamiento externo”) en poco tiempo se dilapidan los logros que muchos años de política social permiten alcanzar. Así que un manejo prudente de la política económica es prioritario en la lucha contra la pobreza.
- Por otra parte, es también decisivo enfrentar aquellas circunstancias que se convierten en restricciones al crecimiento: escasez de mano de obra calificada; acceso imperfecto a tecnologías externas; restricciones al comercio, etc. Los ejercicios de “mayor calificación” y “TLC” muestran que eliminar restricciones al crecimiento tiene un efecto positivo en la lucha contra la pobreza.
- Ahora bien: dado que el crecimiento no es suficiente para atacar la pobreza y para reducir la inequidad, y que se requieren políticas expresas que difundan los beneficios del crecimiento entre los grupos menos favorecidos, es de crucial importancia valorar los méritos relativos de las alternativas de que dispone el Estado para aprovechar los beneficios del crecimiento.
- El esfuerzo estatal en busca de canalizar los beneficios de la prosperidad a los más pobres puede realizarse en dos direcciones: mediante medidas que alteren la “dotación de recursos” de los grupos pobres; o mediante transferencia monetarias entre los grupos ricos y los pobres. El primer tipo de medidas parece ser más afectivo que las segundas: la educación, la reforma agraria, o las medidas de acceso al crédito a microempresas, parecen alterar la dotación relativa de los grupos sociales, permitiendo que los más pobres participen en mayor medida de los beneficios del crecimiento. En el caso concreto de una política educativa focalizada hacia los deciles bajos, la tasa de reducción de la pobreza puede incrementarse hasta el 5.16%, un cifra superior a la tasa de crecimiento de la economía, y 2.2 dos veces la tasa de reducción de la pobreza que se produce en el escenario inercial.

- Las medidas de redistribución mediante transferencias puras tienen también un impacto sobre la pobreza, aunque más limitado: en el ejercicio realizado, esas medidas incrementan en algo más de 0,3% la tasa de reducción de la pobreza. Son además necesarias, por la “persistencia de la indigencia”: el verdadero indigente no sólo está privado de medios de subsistencia; está privado también de cualquier posibilidad de superar su miseria. Las políticas redistributivas de este tipo tienen, sin embargo, limitaciones en dos frentes: de una parte, en las dificultades de administración y “selección” de los sujetos a los que debe ir dirigida, debido a que es difícil evitar problemas de corrupción en la administración de los recursos, y a que es complejo determinar mecanismos de “revelación” que eviten el que otros agentes no pobres simulen condiciones de pobreza para hacerse acreedores a los beneficios; y de otra parte, en la necesaria prudencia fiscal con que se deben manejar. El efecto benéfico que un subsidio monetario tenga puede ser más que compensado por los efectos macroeconómicos adversos de un manejo irresponsable de la financiación del subsidio.
- La lucha contra la pobreza implica, pues, un complejo conjunto de medidas y de acciones estatales: manejo macroeconómico adecuado que propicie el crecimiento y que minimice los riesgos de crisis en la economía; políticas efectivas de eliminación de restricciones al crecimiento; políticas agresivas de alteración de los patrones de asignación de los recursos en la economía; e intervenciones selectivas mediante transferencias monetarias, cuando ello sea necesario y se cuente con esquemas adecuados de administración y de “revelación”. La combinación de acciones en esos frentes, puede reducir la pobreza a niveles del 11.9% y la indigencia al 4.5% (en el año 2019), elevando la tasa de reducción de la pobreza a un nivel del 6.7% para el período 2005-2019. El Gini llegaría a 0.459, y el índice de Watts a 0.102. Algo mucho más complejo, sin duda, que “quitar” a unos para “dar” a otros.