

POBREZA Y CRECIMIENTO

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Jaime Terceiro Lomba *

INTRODUCCIÓN

Los economistas utilizamos la renta per cápita para caracterizar el estado de bienestar de los ciudadanos. Obviamente, la gente se preocupa de su renta, pero también se preocupa de otras cosas, por ejemplo su salud, su educación su libertad política y social, el medioambiente o el grado de igualdad o desigualdad de la sociedad en la que viven. Probablemente Amartya Sen (2001) es el economista más influyente que defiende la incorporación de estos otros factores a una correcta medición de los niveles de desarrollo.

En cualquier caso, la caracterización del grado de bienestar económico tendría que considerar, además de los niveles de renta per cápita, su distribución personal. Pero esto no es suficiente, ya que la renta es una variable flujo y, como tal, no considera directamente las dotaciones o *stocks* de recursos productivos que una generación deja a las siguientes, entre los que cabe destacar los *stocks* de capital tangible, tanto público como privado, junto a los de capital intangible. Entre los primeros, las infraestructuras de transporte y de comunicación pueden ser muy relevantes, como también lo son los recursos naturales disponibles; los segundos hacen referencia al capital humano y tecnológico. Finalmente, otro aspecto a tener en cuenta es el de la protección social frente a distintas situaciones, tales como desempleo, enfermedad o retiro.

* Sesión del día 1 de marzo de 2005.

Si, a partir de estas cuatro dimensiones del bienestar económico: renta, distribución, dotación y protección, pretendemos elaborar un indicador único, nos enfrentaremos a tres tipos de problemas referidos a los datos disponibles, a la elección del índice y a la ponderación de cada una de las cuatro dimensiones. Los dos primeros problemas representan los aspectos estadísticos, y el tercero, el sistema de valores, como por ejemplo la mayor o menor preferencia por criterios de equidad frente a crecimiento. Ni unos ni otro suponen tareas fácilmente abordables.

Las observaciones anteriores ponen de manifiesto lo limitado de considerar la renta per cápita como el indicador adecuado y único para analizar los problemas de pobreza y crecimiento de los países. Sin embargo, es el indicador generalmente admitido y al que haré referencia a lo largo de este trabajo.

El tema que hoy voy a tratar está de especial actualidad, ya que este año tendrán lugar varias reuniones clave en la lucha contra la pobreza: la cumbre del G8 sobre África, la sesión especial de la Asamblea de la ONU sobre los Objetivos del Milenio, acordados en el 2000 con horizonte 2015 y, en fin, la VI Conferencia de la Organización Mundial del Comercio.

SOBRE LA POBREZA DE PAÍSES Y PERSONAS

La renta per cápita entre países difiere hoy más de lo que lo hacía en el pasado reciente y remoto. Estas diferencias eran relativamente pequeñas hasta el siglo XIX, y empezaron a divergir con la revolución industrial. Después de la segunda guerra mundial la disparidad en renta per cápita entre los países desarrollados ha disminuido, pero, sin embargo, la diferencia entre países ricos y pobres ha aumentado.

En efecto, de acuerdo con los datos de Maddison (2001), en el año 1000 el producto per cápita en África, Japón y el resto de Asia excluyendo Japón era, respectivamente, el 4, el 6 y el 12,5 por 100 más alto que en Europa. En contraste, a finales del siglo XX en Europa occidental era trece veces mayor que en África y seis veces mayor que en Asia excluyendo Japón. Por otra parte, la renta per cápita del conjunto de Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos era veinte veces la de África y seis veces la de Asia excluyendo Japón.

Al mismo tiempo, el número de países que se podrían considerar en situación intermedia ha disminuido, dando lugar a una cierta polarización: un club de países ricos y otro de pobres. Esta afirmación está validada empíricamente en un

original trabajo de Durlauf y Qua (1999), en el que se calcula la probabilidad de transición de la renta per cápita de 105 países desde el año t al año $t + 15$, para el período 1961 a 1988, con el siguiente resultado. La probabilidad de que un país de renta alta permanezca dentro de su grupo es alta, y lo mismo sucede con los países de renta baja. Sin embargo, los países de renta media tienen una probabilidad mayor de pasar al grupo de renta alta o al de renta baja que la que tienen de permanecer en su grupo de origen. Con este comportamiento de las probabilidades de transición, la distribución correspondiente converge a un modelo bipolar.

El crecimiento económico se mide como la tasa de variación de la renta per cápita. Crecimientos diferentes, en prolongados períodos de tiempo, dan lugar a divergencias en los niveles de vida muy acusadas. Por ejemplo, un país que crece al 3 por 100 anual dobla su renta per cápita en veintitrés años, y si lo hace al 1 por 100 tardará setenta años. Es claro que el proceso de convergencia o divergencia vendrá determinado por esta variable.

De lo dicho hasta aquí, y en resumen, puede concluirse que el proceso de divergencia en renta per cápita entre países pobres y ricos es creciente, y que el mapa final tiende a una cierta bipolarización. Es esta afirmación la que está en la base de las, en mi opinión, mal fundadas críticas al sistema de economía de mercado y al proceso de globalización al que está dando lugar. En primer lugar, porque esta afirmación puede matizarse desde otros puntos de vista, y en segundo lugar, porque no es razonable, como veremos, imputar a la globalización el atraso económico de los países.

Las afirmaciones sobre el incremento de la desigualdad global requieren análisis previos sobre la metodología utilizada. Tres son las dificultades que se presentan. La primera es medir lo que los ciudadanos, especialmente los de los países pobres, consumen. La segunda es valorar adecuadamente este consumo con objeto de que se puedan hacer comparaciones razonables entre países y en distintos períodos de tiempo. Finalmente, la tercera dificultad es definir un criterio apropiado de comparación.

Una pregunta que podemos hacernos es la siguiente. ¿Qué es más relevante, la desigualdad entre países o la desigualdad entre los ciudadanos del mundo, independientemente del país en el que vivan? Tal y como hemos señalado, la desigualdad entre países es creciente. Supongamos, por un momento, que también la desigualdad entre los ciudadanos de todos y cada uno de los países es creciente. Parecería lógico deducir que en ambas situaciones la desigualdad global entre ciudadanos es también creciente. Pues no necesariamente tiene que ser así y, de

hecho, los datos ponen de manifiesto lo contrario. Ello es debido a que a las dos afirmaciones anteriores se añade una tercera, y es que un número reducido de países pobres, que representa una parte sustancial del número de personas pobres en el mundo, está creciendo significativamente. En efecto, ésta es la situación que se ha dado en la práctica en las dos últimas décadas del siglo pasado, debido a los sustanciales crecimientos en renta per cápita habidos en China y la India. Recordemos que en el año 2000 China tenía 1.270 millones de habitantes y la India 1.000 millones, frente a una población mundial de 6.000 millones.

Este hecho lo ha puesto claramente de manifiesto muy lúcidamente Stanley Fischer (2003), en un trabajo en el que aporta básicamente dos gráficos en los que en abscisas representa el producto per cápita en el año 1980, y en ordenadas su tasa de variación para las dos décadas 1980-2000. En el segundo de ellos la nube de puntos del primero se modifica, convirtiendo cada punto en un círculo cuya área es proporcional a la población del país al que hace referencia. El primer gráfico da una idea de la evolución de los países, el segundo, de las personas. En términos generales, puede decirse que los países divergen y los ciudadanos convergen. Ello es debido fundamentalmente a dos hechos. El primero, al llamativo crecimiento de China e India durante las dos décadas y al impacto de sus poblaciones sobre el resultado final. El segundo, a la proximidad de muchos países del área subsahariana al origen de coordenadas, países caracterizados en su mayoría por paupérrimos niveles de renta per cápita, y en algunos casos por un estancamiento total o incluso por crecimientos negativos. Dos elementos diferenciales de África son el marco de incertidumbre bélica y las pandemias, especialmente la malaria y el sida, que llega a alcanzar en algunos países al 30 por 100 de la población.

Ya a estas alturas de la exposición tenemos algún elemento para no tomarlos en serio la relación globalización-divergencia. Gran parte del crecimiento de China e India, que, como hemos visto, condiciona el mapa descrito (en conjunto 2.300 millones de personas), tiene su origen en la creación de mercados y su apertura al exterior de sus fronteras; eso sí, llevada a cabo de manera ciertamente heterodoxa, al menos cuando se compara con el así llamado Consenso de Washington (Williamson, 1990), al que más tarde me referiré. Por el contrario, la mayoría de los países del área subsahariana combinan un intercambio prácticamente nulo con el exterior con políticas e instituciones muy mediocres. La pregunta relevante no es, a mi entender, si el proceso de globalización es bueno o malo, sino por qué a algunos países le es tan difícil integrarse en este proceso.

Es posible hacer referencia al término desigualdad bajo tres criterios distintos. El primero, la desigualdad entre países. El segundo, la desigualdad global entre

personas al margen del país al que pertenecen. El primero tiene sus limitaciones, ya que, por ejemplo, asigna a Dinamarca y a China el mismo peso, sabiendo que un crecimiento de China afecta a casi 1.300 millones de personas. También el segundo presenta, como instrumento para abordar los problemas del subdesarrollo, carencias evidentes, puesto que las causas de la pobreza residen, en última instancia, dentro de las fronteras de los países. A diferencia de lo que sugiere John Lennon en su maravillosa *Imagine*, no es razonable, en este caso, pensar que no existen países ni fronteras. El tercer criterio es el que mide la desigualdad de las personas dentro de cada país. Un indicador frecuentemente utilizado es el coeficiente de Gini, que toma valores comprendidos entre 0 y 1, valores bajos indican una mayor igualdad de la distribución de la renta. Valores orientativos para distintos países son los siguientes. Para los países europeos, Japón y Canadá el coeficiente de Gini ha permanecido relativamente estable durante las dos últimas décadas del siglo pasado, entre 0,25 y 0,35. En Estados Unidos ha aumentado hasta un valor de 0,45. En los países emergentes y subdesarrollados su medición es difícil. Por ejemplo en Corea, y pese a sus altas tasas de crecimiento, el índice ha permanecido bajo, alrededor del 0,3. En Brasil, con un moderado crecimiento económico, ha permanecido alto, alrededor del 0,6. En las sociedades occidentales existen diversas percepciones sobre los distintos niveles de distribución de la renta, y algunos autores piensan que la desigualdad no es el problema real; el verdadero problema, afirman, es la pobreza.

MEDICIÓN DE LA POBREZA Y SUS PROBLEMAS

La medición y evolución de la pobreza no es una tarea fácil. El primer problema técnico que se presenta es la elección del procedimiento para estimar el consumo. Dos son las vías utilizadas: las encuestas familiares y la contabilidad nacional. Reconciliar los resultados de los dos procedimientos no es fácil, ya que, como convincentemente ha demostrado Deaton (2004), difieren sustancialmente. Los resultados a partir de la contabilidad nacional tienden a ser más optimistas que los derivados de las encuestas directas a familias. Las encuestas miden la pobreza desde el punto de vista del consumo de las personas, la contabilidad nacional, el producto bruto por persona. Por consiguiente, la «pobreza de consumo» será distinta de la «pobreza de la renta», ya que el producto bruto es algo más que la renta de las familias, y en esta situación específica habría que tener en cuenta, por ejemplo, el ahorro privado, en la medida en que exista, y el gasto público. En todo caso, los resultados son muy sensibles al diseño de la encuesta y a su periodicidad. El Banco Mundial utiliza básicamente encuestas para abordar este problema —véase Chen y Ravallion (2001)—, mientras que otros autores (Bhalla, 2002, y Sala-i-Martin,

2002) utilizan las contabilidades nacionales. Las últimas estimaciones del Banco Mundial están realizadas sobre la base de más de un millón de entrevistas en hogares seleccionados de forma aleatoria en 100 países que representan el 93 por 100 de la población subdesarrollada.

Un criterio generalmente aceptado para cuantificar la situación de extrema pobreza es el de un dólar estadounidense de renta y/o consumo por día. Además de las críticas que se pueden hacer al poco realismo de la cifra, existe una dificultad práctica al fijar el umbral de pobreza en ese nivel, ya que a su alrededor está concentrada una parte significativa de la distribución de renta de la población mundial. Como consecuencia, la utilización de una u otra fuente estadística, o la ligera alteración del umbral de un dólar, puede cambiar en centenares de millones las personas por debajo o por encima del umbral de pobreza.

Para tener un orden de magnitud del problema, demos ahora algunos datos y observemos la discrepancia entre ellos. Los últimos datos actualizados por el Banco Mundial en 2004, y a los que hace referencia Ravallion (2004), son los siguientes. La proporción de la población mundial que vive debajo del umbral de pobreza, definido por un dólar diario en paridad de poder de compra (PPC) de 1993, ha pasado del 33 por 100 en 1981 (aproximadamente 1,5 billones de personas) al 18 por 100 en 2001 (aproximadamente 1,1 billones de personas). De acuerdo con el trabajo de Sala-i-Martin (2002), esta proporción pasó del 13 al 7 por 100 en 1998. Se observa que hay una diferencia sustancial (aproximadamente 0,6 billones de personas) en las cifras absolutas, pero en cambio la tasa de pobreza en ambos trabajos se ha reducido a la mitad. A pesar de las diferencias metodológicas, puede afirmarse que bajo este criterio ha habido una sustancial reducción de la pobreza.

Aunque los datos anteriores representan una buena noticia, cabe matizarlos de la siguiente manera. En primer lugar, los 400 millones de personas que abandonaron el umbral de la pobreza de un dólar por día aún siguen siendo extremadamente pobres en relación con los niveles de renta media de sus países. Además, si tenemos en cuenta que solamente en China también aproximadamente 400 millones de personas abandonaron este umbral, se deduce que en el mundo subdesarrollado, excluyendo China, la ingente cifra de personas extremadamente pobres no ha cambiado significativamente. Lo anterior lleva a la conclusión de que la dimensión espacial de la pobreza ha variado drásticamente, pudiendo afirmarse que el número de pobres ha disminuido en Asia y aumentado en el resto de los continentes, especialmente en África, en donde se ha duplicado, de tal manera que en 1980 uno de cada diez pobres del mundo vivía en África, y hoy vive uno de cada tres.

También el Banco Mundial estima que el número de personas que vive bajo el umbral de dos dólares se ha elevado de 2,4 a 2,7 billones de personas en las dos décadas consideradas. Como vemos, una simple traslación de la línea de pobreza a dos dólares diarios deja los satisfactorios resultados anteriores en entredicho. Parece claro que la situación no da motivos para la complacencia.

Y no hay motivos para la complacencia, ya que, fijando de manera rígida el umbral de la pobreza en una cierta cantidad, coincidiríamos con la afirmación de Mr. Micawber, personaje de la novela *David Copperfield*, de Dickens, cuando dice: «Ingresos de 20 chelines y gastos de 19 chelines y 6 peniques, conducen a la felicidad. Ingresos de 20 chelines y gastos de 20 chelines y 6 peniques, conducen a la miseria». No es posible justificar con rigor el tratamiento diferenciado que reciben las personas justamente debajo del nivel de pobreza respecto de las que están justamente por encima, sea su diferencia de 6 peniques o de 6 céntimos de cualquier otra moneda. Tampoco tiene sentido alguno tratar conjuntos de personas tan análogos de manera tan diferente, aun en el supuesto de que estuviéramos en condiciones de definir y medir el umbral de pobreza con precisión, situación, que como hemos visto, estamos lejos de conseguir. Es más, cualquier política de reducción de la pobreza que mida solamente el número de personas por debajo de ese umbral podría conducir a estrategias perversas, como sería la transferencia de cantidades marginales de recursos a los que están inmediatamente debajo del umbral a expensas de los que, estando también por debajo del umbral, están significativamente alejados de él.

La gran cantidad de trabajo empírico realizado sobre las pautas de consumo y los niveles de renta de la población situada en el entorno de los umbrales de pobreza no ha puesto de manifiesto ningún tipo de discontinuidad en los datos —es decir, un punto en el cual los comportamientos cambien significativamente— que pueda ser tomado como referencia clara para caracterizar el nivel de pobreza.

Técnicamente, este problema del simple recuento del número de personas debajo del umbral de pobreza, el problema de Micawber, puede resolverse teniendo en cuenta el grado de pobreza. En efecto, la tasa de pobreza puede y debe completarse con información adicional sobre la distancia de las rentas individuales inferiores al umbral de pobreza, construyendo así la llamada «brecha de pobreza». En este nuevo indicador las personas próximas al umbral se ponderan menos que las alejadas de él, y en términos algebraicos se expresa como el producto de la ratio de pobreza por la fracción de la renta media de las personas debajo del umbral. La dificultad de explicar este tipo de indicadores y hacerlos legibles en el debate en los medios de comunicación actúa como un freno a su utilización fuera de los ámbitos académicos, y ello a pesar de sus ventajas teóricas.

Los datos manejados en el estudio del problema que nos ocupa tienen a menudo contradicciones derivadas de las distintas metodologías utilizadas en su elaboración. Por otra parte, existen también problemas estadísticos como consecuencia de la poca fiabilidad y escasez de las series utilizadas. Un problema no menor es el del cálculo de la paridad de poder de compra (PPC), utilizada para convertir una moneda en otra preservando el poder de compra. Mientras la cesta de bienes nacional se utiliza para ajustar la renta en distintos períodos de tiempo, la comparación entre países requiere una cesta internacional que trate de recoger un consumo representativo a escala internacional. La evolución de la cesta internacional en los últimos años ha supuesto la incorporación de un conjunto de servicios en detrimento de bienes básicos, como los alimentos, lo que responde al hecho de que el patrón de consumo de la cesta internacional se aleja del de los países subdesarrollados, y en particular, dentro de éstos, del correspondiente al conjunto de la población debajo del umbral de pobreza. Dicho en otros términos, los tipos de cambio en PPC no han sido elaborados con el propósito de medir los niveles de pobreza y, por consiguiente, no existe garantía alguna de que se conviertan adecuadamente los niveles de pobreza de un país a otro. De hecho, la simple revisión o actualización de estos tipos de cambio produce drásticas fluctuaciones en las tasas de pobreza de la gran mayoría de los países. Con frecuencia se ha dado la situación de atribuir mejoras sustanciales de las tasas de pobreza a determinadas acciones políticas o económicas, cuando en realidad la razón última era simplemente la actualización de la paridad de poder de compra.

En todo caso, los datos aquí resumidos validan la afirmación de que, en términos de países, la desigualdad ha aumentado, pero en términos de población global ha disminuido. Sin embargo, esta disminución se debe a la evolución de Asia, y especialmente al gran peso de China derivado de su fuerte crecimiento y de su población, próxima a los 1.300 millones de habitantes.

CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

¿Por qué algunos países son ricos y muchos otros son pobres? Los economistas se han planteado esta pregunta con reiteración y desde muy diferentes perspectivas. Adam Smith ya la formuló con precisión, y después de más de doscientos años no ha tenido una contestación satisfactoria.

Aunque algunas contribuciones en la línea de los trabajos de Romer (1990) y Lucas (1988) son importantes, hoy parece claro que no son capaces por sí solas

de explicar los verdaderos fundamentos del proceso de crecimiento económico. Con frecuencia se recurre a explicaciones del tipo: la inversión en I+D no es suficiente, el capital humano es escaso y se requiere más inversión en infraestructuras. Son explicaciones vacías, ya que, como North y Thomas (1973, pág. 2) ponen de manifiesto, «*los factores que con frecuencia se mencionan (innovación, economías de escala, educación, acumulación) no son las causas del crecimiento, ellos son el crecimiento*». En efecto, desde el punto de vista de estos autores, tales factores son las causas inmediatas del crecimiento, pero la explicación fundamental de éste reside en la calidad de las instituciones.

Las instituciones son importantes para el crecimiento económico porque condicionan los incentivos de los distintos agentes económicos y sociales, en particular influyen decisivamente en las inversiones de capital físico, humano y tecnológico, así como en la organización de la producción. Los factores económicos y culturales juegan también un relevante papel. Las instituciones económicas son endógenas, y vienen determinadas a través de un proceso de elección colectiva. Es decir, las instituciones y su calidad son tanto el resultado como la causa de la prosperidad económica. No existe garantía alguna de que todos los individuos y grupos prefieran las mismas instituciones, ya que la diferencia entre ellas conduce a distintas distribuciones de recursos.

Caracteriza North (1990) las instituciones por tres de sus dimensiones. En primer lugar, la dimensión formal, es decir, el conjunto de normas legales, organizaciones políticas, económicas y sociales creadas tanto por el gobierno como por la iniciativa privada. En segundo lugar, la dimensión informal, representada por los sistemas de valores y convenciones sociales que rigen y condicionan el comportamiento de los ciudadanos. En tercer lugar, los mecanismos que garantizan el cumplimiento de las normas y contratos.

En este año cervantino, puede dar la impresión de que este planteamiento de North lo hemos visto reflejado antes en la carta que Don Quijote envió a Sancho cuando éste actuaba como gobernador en la imaginada ínsula de Barataria. Decía Don Quijote: «*No bagas muchas pragmáticas, y si las hicieres, procura que sean buenas, y sobre todo que se guarden y cumplan, que las pragmáticas que no se guardan, lo mismo es que si no lo fuesen; antes dan a entender que el Príncipe que tuvo discreción y autoridad para hacerlas, no tuvo valor para hacer que se guardasen: y las leyes que atemorizan y no se ejecutan, vienen a ser como la viga, Rey de las ranas, que al principio las espantó, y con el tiempo la menospreciaron, y se subieron sobre ella*».

Las instituciones, según North, constituyen las reglas de juego de una sociedad, es decir, el conjunto de restricciones desarrolladas a lo largo del tiempo que conforman la interacción humana. La complejidad de las sociedades actuales requiere una mayor formalización de las restricciones que complementan e incrementan la eficacia de las restricciones informales, que, aun siendo de difícil especificación, tienen una gran importancia. Aunque las reglas formales pueden cambiar en un corto plazo de tiempo como resultado de decisiones políticas o económicas, tanto las informales como los mecanismos de cumplimiento de unas y otras lo hacen en períodos de tiempo mayores. Como consecuencia, en la práctica existe, frecuentemente, una visible divergencia entre la norma y la realidad, entre los resultados y las intenciones.

Quizás un ejemplo adecuado para ilustrar lo anterior es la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad española y en sus procesos productivos. Es éste un fenómeno que se presentó con intensidad solamente a mediados de la década anterior, por consiguiente no cabe hablar estrictamente en esta materia de retrasos históricos. Sin embargo, a los pocos años de su introducción, como reconoce la Comisión Europea en los informes de los últimos años sobre competitividad, España ha acumulado, en tan corto espacio de tiempo, un considerable retraso en el uso de este tipo de tecnologías. Formalmente es difícil encontrar las causas de tal situación; la legislación comunitaria es, obviamente, común a todos los países, las normas nacionales son similares y, por ejemplo, se da la paradoja de tener la más favorable legislación fiscal por inversiones en I+D de los países de la Unión Europea. Se creó en su día un Ministerio de Ciencia y Tecnología, reiteradas veces nos hemos fijado el objetivo de alcanzar la media europea en el porcentaje del PIB dedicado a I+D, y se han definido varios planes, como el Info XXI, que pretendían impulsar la utilización de estas tecnologías. También se han privatizado y, teóricamente, liberalizado los antiguos monopolios relacionados con ellas, se han establecido los órganos de regulación y defensa de la competencia y, en fin, se han incorporado a la población activa las cohortes de ciudadanos mejor formadas de nuestra historia, y todo ello ha tenido lugar en un período de fuerte crecimiento económico. Y pese a este conjunto, aparentemente exhaustivo, de condiciones formales, nos hemos distanciado negativamente de los países de la Unión Europea.

Dos de los trabajos pioneros en la contrastación empírica de la importancia de las instituciones en el crecimiento económico son los de Hall y Jones (1999) y Acemoglu, Jonhson y Robinson (2001). La dificultad en los análisis empíricos de esta naturaleza es que la calidad de las instituciones es una variable endógena. El problema econométrico que se presenta cuando se pretende estimar el efecto de

una variable x sobre otra variable y , en la situación en la que la variable x no es exógena, sino endógena, es que el efecto así estimado está sesgado. Este problema del sesgo en la estimación se evita utilizando técnicas alternativas mediante la definición previa de variables instrumentales. Una variable instrumental de x es una variable exógena z que está correlacionada con x , y no lo está con los residuos de la relación entre x e y . La dificultad en este tipo de análisis es encontrar las variables instrumentales adecuadas para la calidad de las instituciones.

Varias son las propuestas que se han hecho en la literatura para encontrar las variables instrumentales adecuadas. El análisis del proceso de colonización por los europeos es una de ellas. En América del Norte, Australia y Nueva Zelanda los europeos se establecieron de forma permanente y crearon instituciones que protegían la propiedad privada y limitaban el poder de los gobiernos. Por el contrario, en África y América Latina los europeos no se establecieron de una manera tan determinante y se concentraron en otro tipo de actividades más relacionadas con los recursos naturales. A su vez, estas distintas estrategias estuvieron condicionadas por la situación geográfica, que definía en mayor o menor medida la situación sanitaria de los colonizadores en contraste con la de los nativos, que eran inmunes a determinadas enfermedades. Como quiera que pocas variables distintas de la geografía pueden ser tan claramente exógenas en términos económicos, no es de extrañar que muchas de las variables instrumentales utilizadas tengan este origen. Ahora bien, no es ésta la única vía posible a seguir, ya que, de lo contrario, sería difícilmente explicable la situación tan distinta de países nunca colonizados por europeos, como los que en un extremo puede representar Japón y en el otro Etiopía y Afganistán.

Otra dificultad adicional es definir y poder obtener indicadores adecuados de la calidad de las instituciones. Indicadores frecuentemente utilizados son: el riesgo de expropiación, la eficacia del gobierno medida por ciertas características de la Administración, incluida su independencia, y las restricciones impuestas al ejecutivo. Como hemos observado, la idea de restricción es central a la definición de instituciones dada por North. Se requieren también indicadores adicionales de los niveles de democracia para distinguir las situaciones en las que, por ejemplo, se decide respetar los derechos de propiedad por un dictador del respeto de tales derechos en un régimen democrático en el que, por su propia naturaleza, no cabe decidir tal cosa, ya que se está obligado a ella. Como señalan Glaeser *et al.* (2004), la evidencia empírica resultante puede dividirse en dos grupos. El primero de ellos pone mayor énfasis en el efecto causal de las instituciones sobre el crecimiento, proponiendo, por tanto, empezar con instituciones adecuadas, y con razonables derechos políticos y civiles. El segundo, por el contrario, pone mayor énfasis en la

dotación inicial de capital físico y humano como punto de arranque a una posterior consolidación de la infraestructura institucional. Lo que, en otros términos, equivale a decir que no hacen falta grandes reformas para iniciar el proceso de crecimiento, pero sí son necesarias estas reformas para su posterior consolidación. Y ésta es una buena noticia, ya que, si así no fuera, tendríamos que ser muy pesimistas, puesto que el establecimiento y desarrollo de instituciones comparables a las de los países desarrollados sólo se puede conseguir en horizontes de tiempo muy dilatados.

Tal y como señala Rodrik (2004), la paradoja más llamativa en la economía del desarrollo y de la pobreza es la tremenda divergencia que hay entre el consenso mayoritario que existe entre los economistas sobre las decisiones a tomar para luchar contra el subdesarrollo y los resultados obtenidos aplicando tales recetas. Los países que en mayor medida se han guiado por tales recetas no son los que más éxito han tenido. Por el contrario, países del Asia oriental, China sobre todos ellos, a los que se les debe, tal y como hemos señalado, el favorable cambio habido a escala mundial en la tasa de pobreza, se han caracterizado por comportamientos que, en términos del consenso citado, tendríamos necesariamente que catalogar como heterodoxos. El consenso aludido es el conocido como Consenso de Washington (CW) —Williamson (1990)—, recogido en el siguiente decálogo: 1. Disciplina fiscal y equilibrio presupuestario. 2. Eliminación de subsidios y prioridad a educación, sanidad e infraestructuras. 3. Reforma tributaria, manteniendo tipos bajos. 4. Tipos de interés de mercado. 5. Tipos de cambio competitivos. 6. Liberalización comercial, especialmente de las importaciones. 7. Liberalización de la inversión extranjera. 8. Privatización. 9. Desregulación, 10. Seguridad jurídica, especialmente en lo que hace referencia a los derechos de propiedad.

A todos nosotros nos son familiares estas recetas, que, como vemos, ponen el mayor énfasis en la estabilidad macroeconómica como remedio al subdesarrollo. Solamente en la última de las recomendaciones se introducen, como señala Sebastián (2004), de manera tímida los factores institucionales como la causa del subdesarrollo de los países. Existen múltiples caminos que conducen a derechos de propiedad mal definidos en los países subdesarrollados, y así es, con independencia de que en su ordenamiento jurídico se consagre su defensa. El CW estaba destinado a alcanzar los siguientes objetivos: 1. Crecimiento económico. 2. Inflación moderada. 3. Balanza de pagos sostenible. 4. Mejor distribución de la renta.

La evidencia empírica, como recuerda Rodrik (2004), ha puesto de manifiesto el fracaso del CW. Es más, los países que en mayor medida lo han seguido, como son los de América Latina (véase Lora, 2001) son los que se han estancado

en su crecimiento económico; de hecho, en ellos la tasa de pobreza se ha mantenido constante, mientras que el número de personas debajo del umbral de pobreza ha aumentado durante las dos últimas décadas del siglo pasado. Recuérdese que el CW pretendió sustituir a las políticas de la década anterior, la llamada década perdida en terminología de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que se habían caracterizado por muy bajos crecimientos, situaciones de hiperinflación y una industria improductiva que vivía de fuertes subsidios, todo ello envuelto en políticas populistas ancladas en un estatismo tremendamente proteccionista. Se pensaba entonces que la receta de estabilizar, liberalizar y privatizar daría los resultados perseguidos. Y no ha sido así. Las explicaciones del fracaso, desde el punto de vista del seguimiento estricto del CW, son varias, y en mi opinión ninguna plenamente satisfactoria. Veamos algunas de ellas. No se ha profundizado suficientemente en las reformas, queda mucho por hacer y lo hecho hasta ahora no es suficiente. Los beneficios de las reformas están por llegar, hay que seguir insistiendo; en terminología anglosajona: «el dinero está en el correo». En fin, que la falta de éxito se debe a razones exógenas; por ejemplo, al bajo crecimiento del sector industrial en el conjunto de la economía.

Sin embargo, ninguna de estas razones se lleva bien con la evidencia empírica de otros países que sí han aportado mucho a la disminución de la pobreza en las últimas décadas, y que en términos del CW han aplicado políticas heterodoxas. Por ejemplo, el éxito económico de Corea del Sur y Taiwan se caracterizó por una política industrial muy activa utilizando fuertes subsidios estatales a industrias incipientes, que estuvieron fuertemente protegidas de las importaciones. Pero probablemente el ejemplo más significativo, cualitativa y cuantitativamente, sea el de China. Todas las economías prósperas de hoy se han construido sobre la base de la propiedad privada. El establecimiento de una estructura estable y segura de derechos de propiedad fue un elemento clave del desarrollo de Occidente y el inicio del crecimiento económico moderno. No habrá incentivo para acumular e innovar si no existe capacidad para controlar el resultado de la actividad productiva e innovadora. Tenemos, pues, dos palabras claves: propiedad y control. Los derechos de propiedad formales no son de utilidad si, a la vez, no confieren el derecho de control. Por ejemplo, en la economía rusa actual se da la situación de derechos de propiedad formalmente constituidos a favor de los accionistas, quienes, por otra parte, carecen de un control efectivo sobre sus empresas. Por el contrario, las empresas municipales y rurales de China, las famosas Township and Village Enterprises (TVE), son un ejemplo en el que los derechos a controlar el resultado de la actividad han supuesto un incentivo fundamental al crecimiento y, en este caso, a la disminución de la pobreza en China. Este tipo de organización empresarial y/o gubernamental no es, desde luego, una empresa, tal y como se

entiende en la ortodoxia occidental, pero tiene algunas características que generan incentivos suficientes para que la actividad sea productiva. En ellas existe un coste relativamente bajo en la aplicación de los acuerdos, y la dictadura comunista de Beijing, después del desastre de las decenas de millones de personas muertas en el gran salto hacia delante, se ha retirado gradualmente permitiendo el florecimiento de este tipo de actividad. Todo esto dentro de un marco en el que los derechos de propiedad privada están prácticamente ausentes y que, pese a ello, ha sido capaz de generar confianza suficiente para atraer ingentes inversiones del exterior. Estas innovaciones institucionales y empresariales están en el corazón de las cifras de crecimiento de la economía china durante las últimas décadas, próximas al 9 por 100. La integración de China a los mercados internacionales tampoco se ha hecho, desde luego, de acuerdo con el CW, ya que ha seguido pautas tremendamente proteccionistas superpuestas a la creación de zonas económicas especiales, que han estado al margen de las reglas del comercio internacional. Por mucho que nos extrañe, el asombroso éxito de China, desde 1978, se debe a una estrategia fundada en dobles estándares, gradualismo y experimentación. Reformas gradualistas que han seguido todos los países del Este asiático, posiblemente con la única excepción de Hong Kong.

Los análisis que solamente resaltan los aspectos de estas reformas más acordes con la ortodoxia occidental, es decir, la creación de mercados y la apertura al exterior que realmente ha tenido lugar, no debieran ignorar las componentes de heterodoxia que las caracterizan. Un economista occidental que aterrizara en China en 1978 con el mensaje de estabilidad, flexibilidad y privatización, tal y como reza el credo de Occidente, difícilmente recomendaría el tipo de reformas que han sido llevadas a cabo, y posiblemente la radicalidad de sus recetas se hubiera estrellado contra las instituciones preexistentes y, lo que es más importante, la drástica reducción de los niveles de pobreza no habría tenido lugar.

No debe malinterpretarse esta situación. Seguramente la estrategia seguida en China entraña multitud de problemas que se pondrán de manifiesto en un futuro más o menos próximo, pero de lo que se trata aquí es de resaltar que en muchos casos los planteamientos formales no son lo relevante, sino que lo relevante es conseguir una estructura de incentivos y un nivel adecuado de confianza en el que desarrollar la actividad. Por ejemplo, en Rusia están formalmente protegidos los derechos de propiedad privados por un sistema judicial también formalmente independiente. En China, hasta muy recientemente, y de forma tímida, no han existido tales derechos, y el sistema judicial no es, obviamente, independiente. Pues bien, en los últimos veinte años los inversores internacionales se sintieron más protegidos en China que en Rusia. Por consiguiente, la simple contrastación

empírica de que los derechos de propiedad son claves, no ofrece ayuda alguna sobre la manera en la que pueden establecerse de forma efectiva. Otro ejemplo de una situación análoga es el de América Latina, en donde se han confundido los instrumentos con los objetivos al aplicar el CW. Dicho de otro modo, se ha considerado más importantes el equilibrio presupuestario o el proceso de privatización, en sí mismos, que los resultados a los que han dado lugar en materia de crecimiento económico o atenuación de la pobreza.

Constatado el fracaso del CW, a finales de los noventa empezaron a surgir formulaciones adicionales, que podrían resumirse en el CW ampliado (Williamson y Kuczynski, 2003). Esta ampliación pone mayor énfasis en las reformas institucionales y en el buen gobierno. Las reformas que propone se conocen como reformas de segunda generación. Me ahorro aquí la enumeración detallada del nuevo decálogo que se incorpora al anterior. Sí quiero señalar que, en gran parte, adolece del mismo error que el planteamiento original: considerar que el establecimiento formal de las instituciones es el objetivo final de los problemas de desarrollo. Es obvio el consenso sobre la caracterización de los países pobres. Estos países son aquellos que tienen unas bajas dotaciones de capital físico, tecnológico y humano; el capital que tienen lo utilizan muy ineficientemente; carecen de instituciones o las tienen de ínfima calidad; arbitran políticas fiscales y monetarias equivocadas y erráticas; carecen de incentivos para fomentar inversiones y adoptar tecnología, y, en fin, suelen estar aislados de los mercados internacionales. Afirmar solemnemente que para que estos países salgan de la pobreza tienen que cambiar este panorama es de muy poca ayuda y, además, es una consideración tautológica. Obviamente, si Bolivia no tuviera estos problemas, sería Suecia, y no tendría necesidad de conocer la respuesta a la pregunta relevante: ¿cómo puede un determinado país salir de la pobreza?

El inconveniente de estos listados interminables de recomendaciones es que siempre será posible atribuir el fracaso de un determinado país al incumplimiento total o parcial de alguna de ellas. Y lo cierto es que esta situación tiene justificación teórica. En efecto, si una economía tiene n problemas, solucionar $n-k$ no garantiza una situación económica mejor. Si se quiere que una reforma parcial proporcione resultados satisfactorios, se deben analizar cuidadosamente las áreas y materias a reformar para que no interfieran negativamente con las no reformadas. La dificultad estriba en que el análisis *ex ante* de este tipo de interferencias suele ser complicado.

El problema básico es que no existe una correspondencia biunívoca entre tales recomendaciones y los objetivos que se proponen. Los objetivos se pueden

alcanzar con otros instrumentos, y la utilización de los instrumentos propuestos puede alcanzar objetivos distintos a los planteados. La dificultad estriba en que estos principios universales de buen gobierno no son operativos por el solo hecho de enunciarlos, y de ellos no se derivan estructuras institucionales claramente, y unívocamente, definidas. Alguna evidencia, ya señalada, existe al respecto en China, Rusia y América Latina. La razón más importante del éxito de las estrategias gradualistas es que se adaptan mejor al comportamiento informal de las instituciones preexistentes.

Entiéndase bien, no estoy diciendo, ni siquiera sugiriendo, que los principios económicos básicos operan de manera diferente en distintos lugares. Lo que sucede es que, como mucho, lo que la teoría y la práctica empírica dicen es que si se cumplen ciertas condiciones a , b y c , la política x conduce, con un determinado nivel de probabilidad, al resultado y . Con frecuencia nos olvidamos de verificar el cumplimiento previo de las condiciones, que en los países subdesarrollados se suelen cumplir con una probabilidad muy baja, lo que se traduce en la puesta en práctica de estas políticas independientemente del país y momento del que se trate. Como recuerda North (1994), la teoría económica ha prestado muy poca atención a dos variables cruciales en este tipo de análisis: las instituciones y el tiempo.

Una estrategia adecuada debe tener como objetivo identificar, en primer lugar, cuáles son las restricciones más activas en el proceso de crecimiento. En segundo término, poner en práctica las políticas que conduzcan a su debilitamiento, teniendo presentes los efectos no deseables a los que pudiera dar lugar. Finalmente, se debe tratar de consolidar e institucionalizar los resultados alcanzados. Por ejemplo, una pobre regulación del sistema financiero puede no ser una restricción activa cuando los procesos de intermediación son rudimentarios, pero puede generar una situación explosiva a partir de ciertos niveles de desarrollo.

No es un procedimiento acertado abordar el problema del desarrollo de los países con la pretensión de aplicar rutinariamente principios, valores y normas que, por otra parte, no están generalmente aceptadas en los países sólidamente establecidos en entornos democráticos y plenamente desarrollados. Seré algo más explícito con un par de ejemplos, con los que terminaré mi intervención.

En un reciente libro de Alesina y Glaeser (2004) se abordan las grandes diferencias que existen en la Europa continental y en Estados Unidos en los procedimientos para abordar la lucha contra la pobreza y en los criterios utilizados por los gobiernos para su distribución. Veamos algunas cifras. El gasto público en Estados Unidos es el 30 por 100 del PIB, en Europa es el 45 por 100. La proporción de

este gasto dedicado a actividades sociales es también menor, en Estados Unidos el 16 por 100, es decir la mitad, mientras que en Europa es el 26 por 100, casi los dos tercios. Esta diferencia se sustenta en opiniones y valores distintos. Así, mientras que el 60 por 100 de los europeos pensamos que la pobreza es una situación de la que los ciudadanos no se pueden evadir con facilidad, solamente el 29 por 100 de los americanos opinan lo mismo. Mientras que el 54 por 100 de los europeos creemos que el nivel de renta está condicionado por la buena o mala suerte, solamente un 30 por 100 de los americanos piensan de esta manera. Un escaso 26 por 100 de los europeos afirman que los pobres son unos holgazanes, frente al 60 por 100 de los americanos que afirman lo mismo. Opiniones de esta naturaleza no se extraen de una clara evidencia empírica, más bien forman parte del conjunto de valores o principios que caracterizan a una y otra sociedad, forman lo que North llama instituciones informales. Y estas instituciones generan comportamientos muy diferenciados frente a problemas y situaciones diversos, y que desde luego van más allá de desacuerdos específicos sobre problemas concretos.

También en materia de política económica existen sus diferencias —eso sí, distorsionadas, como nos recordaba hace un par de semanas el *The Economist* (2005), por una serie de estereotipos— en el debate que tiene lugar en los países de la Unión Europea y Estados Unidos. Aquellas afirmaciones que pasan como verdades que dicen recoger el estado de la cuestión requieren alguna puntualización. Entre nosotros esta situación ha sido especialmente llamativa en los últimos años de desmesurado halago al modelo de crecimiento de la economía española frente, se decía, y se sigue diciendo, a los males de la economía europea encabezados por Alemania. Hoy sabemos que, entre otros, la economía española tiene un grave problema de productividad y de sector exterior, que por cierto se generaron y los tenía ya hace varios años, pero entonces no se resaltaban. Pues bien, hoy también sabemos, por ejemplo, que los costes laborales alemanes han disminuido, desde la integración monetaria, un 10 por 100 respecto a la media de la Unión Europea y un 18 por 100 respecto a los españoles siendo el 6 y el 7 por 100, respectivamente, de estas variaciones consecuencia de un mejor comportamiento de la productividad. También, a diferencia de la economía española, ha reducido sustancialmente el endeudamiento de familias y empresas; hoy las familias alemanas ahorran el 11 por 100 de su renta bruta disponible, mientras que en España y en Estados Unidos esta cifra ronda el 0 por 100. Desde 1995 la productividad alemana ha crecido al mismo ritmo que la americana, y en los últimos cinco años las exportaciones alemanas han crecido tres veces más rápido que las americanas, haciendo que Alemania sea el principal país exportador del mundo. Es el único entre los siete países más ricos del mundo, los G7, que ha incrementado su participación en las exportaciones mundiales, y ello a pesar de la muy creciente compe-

tencia de China y de la revaluación del euro respecto al dólar. Pero aún hay más. El mercado alemán de acciones durante los dos últimos años se ha comportado mejor que Wall Street, con un PER medio que sugiere que comprar empresas alemanas es mejor que comprar empresas americanas. Estados Unidos tiene un déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente del 6 por 100 del PIB, España una cifra similar, mientras que Alemania tiene un superávit del 3 por 100. Ciertamente es que el menor ahorro y el mayor endeudamiento de las economías americana y española, en nuestro caso especialmente durante la última década, han impulsado el consumo interno, que ha sido la fuente principal de nuestro crecimiento. Pero, ¿hasta cuándo podremos seguir así? En efecto, tal y como afirma *The Economist* (2005), referenciada, por cierto, nada sospechosa sobre el modelo económico y social anglosajón, si un marciano llegara a la Tierra con el libro de la ortodoxia económica en la mano, afirmarían que las economías que hoy necesitan profundas reformas son, por ejemplo, la americana y, desde luego, la española, pero no la alemana.

Seguro que la economía alemana tiene muchas reformas pendientes, la menor no es la de su sector público, estado asistencial y cuentas públicas incluidas, pero hay que entender la dificultad de llevarlas a cabo, sobre todo cuando este tipo de políticas ha contribuido a la elevada calidad de vida que la sociedad alemana ha disfrutado durante los últimos cincuenta años. Y nosotros, desde España, también deberíamos entenderlo, porque ellos han sido los contribuyentes netos más destacados a nuestro bienestar de hoy.

Cuando se escucha el reiterativo discurso, recomendado también a los países subdesarrollados, de la no suficiente aplicación de los principios de estabilización fiscal, flexibilización y privatización dirigido a Europa, tiene uno la impresión de que se le hecha en cara no hacer aquello que precisamente no quiere hacer, que es incorporar un conjunto de instituciones informales, es decir un conjunto de valores y principios, que la desvirtuarían. Posiblemente es bueno que así sea, ya que para despejar muchas de las incertidumbres políticas, económicas y sociales que hoy están presentes en los países subdesarrollados, la experiencia europea es a priori tan relevante como la de Estados Unidos, por muy atractiva que esta última nos parezca a muchos, en varias de las facetas que la definen. Debemos saber combinar en las políticas de desarrollo aspectos de uno y de otro modelo, dependiendo de las circunstancias particulares de cada país. Dice un conocido bolero: «cómo se pueden querer dos mujeres a la vez, y no estar loco», y sigue la letra: «esto merece una explicación». Espero haberla dado, al menos en parte.

REFERENCIAS

- ACEMOGLU, D., S. JONHSON y J. A. ROBINSON (2001), «The colonial origins of comparative development: An empirical investigation», *American Economic Review*, vol. 91, no. 5, págs. 1369-1401.
- ALESINA, A. y E. L. GLAESER (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford, Oxford University Press.
- BHALLA, S. (2002), *Imagine There's no Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization*, Washington DC, Institute for International Economics.
- CHEN, S. y M. RAVALLION (2001), «How well did the world's poorest fare in the 1990s?», *Review of Economic and Wealth*, vol. 47, no. 3, págs. 283-300.
- DEATON, A. (2004), *Measuring poverty. Research Program in Development Studies*, Princeton University, <http://www.wws.princeton.edu>.
- DURLAUF, S. N. y D. T. QUA (1999), «The new empirics of economic growth», en J. B. TAYLOR y M. WOODFORD (eds.), *Handbook of Macroeconomics*, vol. 1A. Amsterdam. Elsevier.
- Economist, The* (2005), «Germany's economy. A contrarian view of the german economy» 17 de febrero.
- FISHER, S. (2003), «Globalization and its challenges», *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 93, no. 2, págs. 1-32.
- GLAESER, E. L., R. LA PORTA, F. LOPEZ DE SILANES y A. SHLEIFER (2004), *Do Institutions Cause Growth?*, Nacional Bureau of Economic Research, <http://www.nbr.org/papers/w10568>.
- HALL, R. E. y C. I. JONES (1999), «Why do some countries produce so much more output per worker than others?», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, págs. 83-116.
- LORA, E. (2001), «Structural reforms in Latin America: What has been reformed and how to measure it», Washington D. C., *Inter-American Development Bank, working paper 466*, http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.View&pub_id=WP-466.
- LUCAS, R. E. (1988), «On the mechanics of economic development», *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, págs. 3-42.
- MADDISON, A. (2001), *The World Economy*, Paris, OECD.
- NORTH, D. C. (1990), *Institution, Institutional Change, and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- (1994), «Economic performance through time», *The American Economic Review*, vol. 84, no. 3, págs. 359-368.

- NORTH, D. C. y R. P. THOMAS (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RAVAILLON, M. (2004), «Pessimistic on poverty?», *The Economist*, abril 2004.
- RODRÍK, D. (2004), *Rethinking Growth Policies in the Developing World*, Harvard University, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrík/growthstrat10.pdf>
- ROMER, P. M. (1990), «Endogenous technical change», *Journal of Political Economy*, vol. 98, págs. 71-102.
- SALA-I-MARTIN, X. (2002), «The world distribution of income», *National Bureau of Economic Research, working paper 8933*, <http://papers.nber.org/papers/w8933>.
- SEBASTIÁN, C. (2004), «Política macroeconómica, instituciones y desarrollo», en J. PÉREZ, C. SEBASTIÁN y P. TEDDE (ed.), *Estudios en homenaje a Luis Ángel Rojo*, vol. I, págs. 545-579, Madrid, Editorial Complutense.
- SEN, A. (2001), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- WILLIAMSON, J. (1990), «What Washington means by policy reform», cap. 2 en J. WILLIAMSON (ed.), *Latin American Adjustment: How much has happened?*, nueva edición 2002, Washington D. C., Institute for International Economics.
- WILLIAMSON, J. y P. P. KUCZYNSKI (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington D. C., Institute for International Economics.