



¿Cómo reducir la pobreza? Contabilidad, economía y política

Javier Iguíñiz Echeverría

Jefe del Departamento de Economía de la PUCP

Síntesis: La reducción de la pobreza no depende sólo de variables contables, considerar las económicas y las políticas resulta fundamental. En ese sentido, si bien el Perú podría llegar al 2015 con índices elevados de crecimiento, estos no garantizarían la reducción real y sostenible de la pobreza. Y, entonces, ¿qué hacer? Forjar un crecimiento de calidad y alcance social. ¿Pero cómo lograrlo con un Estado endeudado? Un punto de partida es la promoción de la redistribución desde la actividad productiva privada.

La meta 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) dice así: “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos estén debajo de la línea de pobreza nacional”

En términos cuantitativos, la pobreza del Perú en 1991 incorporaba al 54.4% de la población. Once años más tarde, en el 2002, la cifra correspondiente era 54.3%, prácticamente la misma. La meta 1 supone llegar en el 2015 a alrededor del 27.3%.¹ Se puede afirmar que la primera mitad del periodo se ha desperdiciado totalmente al no registrarse ningún avance a pesar del gran crecimiento agregado 1993-1997. No hay muchas razones para suponer que la segunda mitad será distinta aunque las posibilidades están ahí. En estas notas pasaremos de la contabilidad a la economía y a la política para empezar a colocarnos en el terreno del análisis de la viabilidad.

La contabilidad

En una interesante estimación realizada en la Universidad del Pacífico se concluye que “se requeriría crecer a un ritmo promedio anual de 5.9% hasta el 2015 para poder obtener la meta del milenio de reducir a 27.3% la pobreza crítica nacional en dicho año”. Pero el crecimiento más probable es de un tipo preocupante. Los autores nos indican que, según sus estimaciones, “el reto sería todavía más exigente si el crecimiento se sesga hacia los sectores extractivos. Un crecimiento de 5% en tales condiciones haría necesaria una reducción del Gini en un 15.8% para lograr la meta. Los requerimientos de redistribución directa asociados a estas reducciones del Gini fluctuarían entre 0.6% y 1.7% del PBI (entre US\$ 507 y 1,444 millones anuales).”² Siempre en el terreno de la contabilidad, hace unos años estimamos que erradicar la pobreza suponía un subsidio anual del 4.7% del PIB y que la erradicación de la extrema pobreza exigía un subsidio anual del 0.7% del PIB.³ ¿Qué quieren decir esas cifras?

¹ ONU (2004) *Hacia el cumplimiento de los objetivos del milenio en el Perú*. Informe 2004, Lima, p.19.

² Para el cálculo se ha seguido el modelo de simulación contable de CEPAL/IPEA/PNUD elaborado el 2002. ONU (2004) *Objetivos de desarrollo del milenio en el Perú: alcanzando las metas*. Lima. pp. 12 y 33.

³ Javier Iguíñiz (2000) “¿Cuánto costaría reducir la pobreza a cero? Brechas de la pobreza en el Perú”. En: *Deuda externa, pobreza y desarrollo*. VI Semana Social del Perú. Memoria. Lima: Conferencia Episcopal Peruana, pp. 56-60. Agradezco el trabajo de Augusta Alfageme.



La economía

¿Es posible el crecimiento necesario? ¿Es posible la redistribución requerida? Nos parece que es más posible lograr un crecimiento alto que redistribuciones significativas. Para recordar lo que esto último puede significar se justifica una larga cita que resume la experiencia de hace 30 años, útil para lectores que no vivieron esos tiempos: “Al final de la década del sesenta y a inicios de los setenta, el gobierno militar de Velasco efectuó varias reformas dirigidas a reducir la desigualdad. Las medidas principales fueron: la reforma agraria, la nacionalización y estatización de las principales empresas extranjeras, la participación de los asalariados en la ganancia capitalista. Sin embargo, el efecto redistributivo de estas reformas no fue muy significativo. Las reformas no lograron modificar el orden de los grupos sociales en la pirámide de ingresos, excepto que algunos terratenientes (sin interés en otros sectores) perdieron su posición relativa; tampoco transfirieron mucho ingreso, apenas el 2% del ingreso nacional al 18% de los trabajadores, la mayoría de los cuales se encontraba en el cuartil más alto de la distribución del ingreso. La gran mayoría de los campesinos, por ejemplo, quedaron fuera del programa de la Reforma Agraria.”⁴

Ahora bien, no es absurdo proyectar crecimientos elevados hasta el 2015. El aumento de exportaciones mineras, agrícolas, forestales, turísticas y de migrantes permiten imaginar un ritmo elevado de aumento del PIB. Es más, el crecimiento actual podría ser mayor sin incurrir en riesgos adicionales de crisis a futuro. Hoy la economía crece con el freno fiscal puesto y con un tipo de cambio que ahoga a muchos pequeños productores del campo y la ciudad. Sin embargo, el asunto no acaba en la cifra del crecimiento. ¿Cuánto de ese aumento del producto generado en el Perú (PIB) se queda en manos de los peruanos (PNB)? En otros términos, ¿cuánto se iría en el servicio de la deuda pública externa? ¿Cuánto en remisión de utilidades y pagos por el servicio de la deuda privada? Pero, además, ¿cuánto de lo que se queda en manos de los peruanos es recibido por las familias de sus ciudadanos? Por lo tanto, es adecuada la pregunta que se plantea sobre el “arrastre” que pueda tener el sector exportador sobre el crecimiento del mercado interno. Reducir los pagos del servicio de la deuda externa y promover la reinversión en el país son tareas necesarias.

En las estimaciones contables se calcula que cuanto más rápido crezca la economía hasta el 2015, más posible será llegar a las metas de pobreza, incluso con niveles de desigualdad mayores a los actuales. Por el contrario, si el crecimiento fuera más lento, una mayor reducción de la desigualdad sería necesaria. A esta conclusión llega el estudio al que hacemos referencia, que parte del supuesto siguiente: _el crecimiento no tiene efectos distributivos primarios, por tanto es ‘neutral’, esto es, que ricos y pobres aumentan sus ingresos al mismo ritmo que la economía en su conjunto. Partiendo de dicha presunción, se puede calcular cuánto haría falta redistribuir directamente para llegar al ingreso que sacaría de la pobreza al sector que no se queda en el 27.3%. La pregunta que se hacen los autores de la estimación sobre el “tipo” de crecimiento es del todo pertinente. Nosotros vamos a explorar nuevos ángulos del tipo de crecimiento.

Los escenarios contables no son los mismos que los económicos. Por ejemplo, el estudio de Richard Webb sobre el crecimiento y la desigualdad en los años 50 y 60 mostró que el crecimiento basado en exportaciones primarias *augmentaba* la desigualdad. De sostenerse un crecimiento de ese tipo, desde ahora hasta el 2015, como es lo más probable, el crecimiento

⁴ Adolfo Figueroa, Teófilo Altamirano y Denis Sulmont (1996) *Exclusión Social y Desigualdad en el Perú*. Lima: PNUD-OIT, pp. 67-8.



no sería neutral como se establece en el modelo contable utilizado para estimar las magnitudes de crecimiento y redistribución en juego. La redistribución necesaria para cada tasa de crecimiento sería, pues, mayor a la señalada ya que habría que revertir el deterioro en la igualdad que trae consigo ese tipo de crecimiento.

Nuevamente, los escenarios contables no son los mismos que los económicos. Por ejemplo, también se supone que un crecimiento lento permitiría lograr la meta si es que se implementan procesos redistributivos radicales. El problema con ese escenario es que puede corresponder tanto con un proyecto redistributivo que sacrifica crecimiento como con uno de crecimiento lento en el que la mejora de la redistribución se lleve a cabo hundiéndose a los sectores medios y reduciendo la desigualdad pero “hacia abajo” con lo que la pobreza no se reduciría. La contabilidad no toma en cuenta los incentivos en juego dentro de cada escenario.

El tema es parcialmente enfrentado en el estudio al hacer cálculos con crecimientos sectoriales y, en otros términos, con ‘tipos’ de crecimiento diferentes.

La política

La calidad del crecimiento no es sólo sectorial, también es social. Por ambas razones el asunto es en gran medida político. Los sectores productivos tienen tras de sí grupos sociales, pero también hay grupos de la sociedad que no disputan una parte del producto desde el terreno sectorial organizado de la economía. Sugerimos, pues, pasar de la contabilidad a la economía, es decir, al comportamiento de los agentes económicos y, de ahí, a los ciudadanos y la política. Por ejemplo, en la medida en que triunfen quienes hoy están proponiendo un crecimiento basado en el mercado exterior dejando el mercado interno al ritmo ‘resultante’ del impulso exportador están optando por el incumplimiento de las metas del milenio. Esto resulta así por varios factores.

En el momento actual estamos sometidos al debate sobre la conveniencia de reducir la presión tributaria como condición para que el empresario privado invierta, tanto para exportar como para competir con las importaciones. Así, la redistribución desde el Estado podría ‘mejorar’ la distribución del ingreso pero igualando ‘hacia abajo’ y alejándonos de las metas del milenio. También hay y habrá debate sobre la conveniencia de reducir el costo de la mano de obra para estimular el crecimiento. Nuevamente estamos olvidando al mercado interno y a la inmensa proporción de inversión interna, especialmente de los productores, a quienes se quiere ayudar a beneficiarse con el crecimiento. La cifra contable que combina alto crecimiento con empeoramiento en la distribución corresponde, en realidad, a un proyecto político en acción y con muchos recursos económicos. En ese sentido, la viabilidad del cumplimiento de metas depende de si la renuencia a aportar al Estado y a la potencial redistribución correspondiente, así como a pagar mejor a los asalariados formales, fuera seguida con una inversión mucho mayor y, como está en los cálculos contables, el mayor crecimiento permitiera cumplir las metas incluso con el deterioro de la distribución del ingreso que parece ser la condición implícita que se pone para invertir. Pero está demostrado que la mayor inversión no garantiza el aumento del empleo adecuado y el popular ‘chorreo’ en los plazos que corresponden a las metas. Por ejemplo, todo el crecimiento de la inversión privada durante los 90 no se ha traducido ni en un mínimo avance hacia ellas.



Pero como ya indicamos antes, para que el crecimiento haga su aporte a la reducción de la pobreza, se ha supuesto arbitrariamente que se reparte primariamente de manera neutra, cosa que el alto crecimiento que ofrecen ciertos empresarios a cambio de menores impuestos y salarios no permitiría. Para que ese crecimiento resultara en ‘chorreo’ extendido tendría que ser suficientemente prolongado y alto como para generar una gran escasez de mano de obra y un enorme fortalecimiento sindical en el campo y la ciudad. La resistencia a los cambios institucionales necesarios para que esa capacidad de luchar por la mejor distribución se fortalezca es muy grande.

Por eso, es necesario que antes de hablar de una redistribución desde el Estado, se piense en la distribución primaria, esto es, la que ocurre como resultado directo de la actividad productiva privada. Para ello es necesario que por lo menos el aumento de productividad corresponda con el de las remuneraciones, algo que ahora no ocurre. No vemos otras posibilidades para que así ocurra, que la vigencia efectiva de un Pacto Laboral o, que lo que podríamos llamar “privatización de la demanda social” -una legislación que no impida como ahora el recurso a la huelga sindical- hiciera el trabajo distributivo. Que las empresas que pueden pagar más a sus asalariados, paguen. ¿Cuál es esa capacidad de pago? Eso sólo se sabe en un pacto en circunstancias cíclicas promedio y en el forcejeo propio de la negociación colectiva. Mientras las luchas sindicales tengan en su mira a un Estado endeudado y sometido a presiones poderosas poco puede lograrse en el camino redistributivo y mientras las huelgas en el sector privado no impulsen el aumento de salarios poco ocurrirá en el camino de la distribución primaria. Si al mismo tiempo, no hay voluntad política pro agro y a favor de la pequeña y microempresa no resulta fácil que la economía haga el trabajo que las proyecciones contables sugieren y las metas serán imposibles de cumplir.

Esperamos haber sugerido la necesidad de un análisis económico y político para establecer la viabilidad y el tipo de iniciativas necesarias para el cumplimiento de las metas del milenio en lo relativo a la pobreza económica.