

LAS RELACIONES ENTRE EQUIDAD Y CRECIMIENTO
Y LA NUEVA AGENDA PARA AMÉRICA LATINA
*The relationships between equity and growth and the new agenda
for Latin America*

Miguel CARRERA TROYANO y José Ignacio ANTÓN
Universidad de Salamanca
✉ mcarrera@usal.es
✉ janton@usal.es

BIBLID [1130-2887 (2008) 48, 43-66]
Fecha de recepción: noviembre del 2007
Fecha de aceptación y versión final: enero del 2008

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es analizar los cambios ocurridos en la teoría económica acerca de las relaciones entre equidad y crecimiento y su influencia sobre las nuevas agendas propuestas para el desarrollo de América Latina. Para ello se parte de la elipsis de las cuestiones distributivas en las recomendaciones de política económica formuladas en las décadas de 1980 y 1990, comenzando por el Consenso de Washington. A continuación se presentan las propuestas teóricas (y los ejercicios empíricos realizados a partir de ellas) que analizan el nexo entre crecimiento y desigualdad y que ponen en cuestión la existencia de una «curva de Kuznets». También se exponen los distintos postulados sobre el efecto que la desigualdad tiene sobre el crecimiento económico y se abordan los cambios en la teoría del crecimiento y los resultados de los ejercicios empíricos que han llevado a la consolidación de una relación negativa entre desigualdad y crecimiento. Finalmente se analiza el impacto de estos cambios sobre las propuestas de política económica que se han realizado en los últimos años para renovar la agenda latinoamericana.

Palabras clave: crecimiento, equidad, nueva agenda, América Latina.

ABSTRACT: The aim of this paper is to analyse the changes in economic theory regarding the relationship between equity and growth and their influence on the development agendas proposed for Latin America. We departed from the ellipsis of distributional issues in the advised economic policies formulated in the 80s and 90s, beginning with the Washington Consensus. Then, the theoretical proposals (and the corresponding empirical evidence) that analyse the nexus between growth and equity and that question the existence of the «Kuznets Curve» are presented.

The different postulates on the effects of inequality on economic growth are also revised and the changes in growth theory and the empirical results that maintain the idea of a relative relationship between equity and growth are exposed. Finally, we analyse the impact of these changes on the recent proposals for economic policy formulated in order to renew the Latin American agenda.

Key words: growth, equity, new agenda, Latin America.

I. INTRODUCCIÓN¹

El objetivo del trabajo es analizar los cambios ocurridos en la teoría económica acerca de las relaciones entre equidad y crecimiento y su impacto sobre las nuevas agendas propuestas para el desarrollo de América Latina. La hipótesis de partida es que la evolución de la teoría del crecimiento en la década de 1990, con la incorporación de la desigualdad como factor limitante del crecimiento económico de largo plazo de los países, contribuyó a la transformación de la agenda económica. Aunque esta relación había sido propuesta veinte años antes por los autores de la Economía del Desarrollo², la modelización de esta relación dentro de modelos neoclásicos hizo que este efecto negativo se integrara en la ortodoxia económica. Debe señalarse, no obstante, que un cambio ideológico tendrá un papel fundamental en la transformación de la agenda, producto de la vuelta progresiva de las consideraciones de equidad tras el periodo de Reagan. Este cambio en los juicios de valor ha coincidido con los esfuerzos destinados a renovar la teoría del crecimiento, favoreciendo el desarrollo de una literatura que ha permitido sumar razones económicas a otras razones morales para justificar las políticas que buscan un aumento de la equidad.

Tras esta introducción, el trabajo se estructura en cinco apartados. En el primero se revisa el planteamiento de los problemas de equidad en las propuestas de política económica formuladas en las décadas de 1980 y 1990, comenzando por el Consenso de Washington. En el segundo se repasan las propuestas teóricas (y los ejercicios empíricos realizados a partir de ellas) que analizan el nexo entre crecimiento y desigualdad, así como las implicaciones de trabajos recientes que ponen en cuestión la existencia de una «curva de Kuznets». En el tercero se exponen los análisis que se realizaban desde la Economía del Desarrollo en relación al efecto que la desigualdad tiene sobre el crecimiento económico y se abordan los cambios en la teoría del crecimiento y los resultados de los ejercicios empíricos que han llevado a la defensa de una relación negativa entre desigualdad y crecimiento. En el cuarto se analiza el impacto de estos cambios sobre las propuestas de política económica que se han realizado en los últimos años para renovar la agenda latinoamericana. En el último apartado se recogen las principales conclusiones del trabajo.

1. Versiones previas de este trabajo se presentaron en el VII Network of Poverty and Inequality Meeting en la Universidad de las Américas de Puebla, México, en julio de 2005, y en el Seminario Pobreza y Desigualdad en América Latina en la Universidad de Salamanca, España, en octubre de 2005.

2. Véase M. P. TODARO (1977).

II. LA EQUIDAD EN EL CONSENSO DE WASHINGTON

El punto central de este apartado es el análisis de las consideraciones de equidad en las propuestas de política económica para América Latina formuladas tras la crisis de la deuda de 1982, que marcó un punto de ruptura con la tradición proteccionista e intervencionista que prevaleció desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Debe señalarse que antes de esa fecha el Informe del Desarrollo Mundial de 1980 del Banco Mundial, dedicado a la pobreza y coordinado por Bevan Waide y Hollis Chenery, aunque reconocía que no había acuerdo sobre cuáles eran los niveles de desigualdad «de-seables» en una sociedad, destacaba la influencia negativa de la presencia de elevados niveles de pobreza sobre el crecimiento y situaba a la desigualdad como parte de la explicación de este fenómeno³.

La crisis económica en los países en desarrollo en la década de 1980, en la que se detuvo el crecimiento económico, aunada al cambio político-ideológico, con los gobiernos de Reagan y Thatcher, así como la extensión de las políticas neoliberales y monetaristas, provocaron un cambio de énfasis en las propuestas, situando el crecimiento muy por delante de otras consideraciones.

Como antecedente de los intentos por delimitar una nueva agenda para América Latina, tras la crisis, puede citarse el libro de Balassa *et al.* (1986), que proponía una estrategia con tres pilares: orientación de la economía hacia el exterior, niveles adecuados de ahorro y reorientación en el papel del gobierno. No obstante, más allá de algunos párrafos donde se destaca la importancia del papel del Estado en la prestación de servicios básicos, las consideraciones de equidad no forman un núcleo de la agenda de estos autores⁴.

Entre todas las propuestas de la época sobresale, por el eco alcanzado, el llamado Consenso de Washington, decálogo confeccionado por Williamson (1990) para sintetizar las medidas que, a su juicio, eran objeto de consenso entre los organismos financieros internacionales establecidos en Washington (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo) y los distintos departamentos de la Administración de Estados Unidos en el gobierno del presidente Bush (padre). La

3. «The connection between economic growth and poverty reduction goes both ways [...] People who are unskilled and sick make little contribution to a country's economic development. Development strategies that bypass large numbers of people may not be the most effective way for developing countries to raise their long-run growth rates», WORLD BANK (1980: 36). Sorprende este informe por su «modernidad» en el énfasis puesto en la acumulación de capital humano (salud y educación primaria) como herramienta para la equidad y el crecimiento (p. 37), la reforma agraria o el acceso al mercado de capitales (p. 41) y su lectura genera la sensación de que el avance de la economía se produce en círculos y 25 años después se vuelve a conceptos que en el trabajo de Waide y Chenery estaban claramente afianzados.

4. Así, la reforma del Estado implica una reducción de su papel como regulador y productor, justificada por razones de eficiencia económica, pero también por el ahorro de recursos que le permitirá prestar servicios básicos que aseguren el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres. B. BALASSA *et al.* (1986).

equidad tiene un papel mínimo en estas propuestas, pues como el propio Williamson afirma:

My version [of Washington Consensus] quite consciously eschewed redistributive policies, on the view that George Bush's Washington had not reached a consensus on their desirability (Williamson, 1999).

A pesar de esto, sí existen en el decálogo referencias a la equidad. Así, Williamson (2002), argumentando que el objetivo del Consenso de Washington era excesivamente estrecho, resume este objetivo como *accelerating growth without worsening income distribution* y, efectivamente, esta cautela de que las políticas no deben empeorar la distribución es explícita en su texto⁵; sin embargo, no aparece como objetivo la mejora en la distribución de la renta. Esta estrechez de objetivos, según el propio Williamson (2003a), es una de las principales razones que explican los desalentadores resultados alcanzados por la región⁶.

No obstante, como destacan Birdsall y De la Torre (2001), los diez puntos del Consenso de Washington «hablaban más de equidad y reducción de la pobreza de lo que la mayoría de opinantes parece haber advertido»⁷ y en su argumentación muestran los efectos positivos sobre la equidad de la disciplina fiscal y el cambio en las prioridades del gasto público y las potenciales implicaciones de los otros puntos del decálogo. A pesar de esta «cuasi» elipsis de la equidad, Williamson (2002) considera que la mayor parte de los puntos de la agenda que él extractó era favorable para los pobres, aunque esta conclusión es sensible a la forma en la cual se implementen las reformas, como es el caso de la reforma fiscal, la privatización y, sobre todo, la liberalización financiera⁸.

En cualquier caso, la expresión Consenso de Washington se ha ido independizando progresivamente de su significado original⁹ hasta ser usada de manera muy generalizada como sinónimo de «neoliberalismo» o «fundamentalismo del mercado». En palabras del propio Williamson, la expresión Consenso de Washington

5. Así, J. WILLIAMSON (1990), al introducir el decálogo afirma: «It is generally assumed, at least in technocratic Washington, that the standard economic objectives of growth, low inflation, a viable balance of payments, and an equitable income distribution should determine the disposition of such policy instruments».

6. Véase J. WILLIAMSON (2003a). También J. WILLIAMSON (2002) afirma que «If one regards poverty as an affront to human dignity, then one will care not simple about the level and growth of income but about its distribution as well».

7. Véase N. BIRDSALL y A. DE LA TORRE (2001).

8. «I conclude that, for most of the reforms embodied in my version of the WC, the presumption is very much that they will be pro-poor. In a few cases this conclusion is sensitive to the way in which reform is implemented [...] That is not at all to claim that the Washington Consensus [...] constituted a policy manifesto adequate for addressing poverty» (J. WILLIAMSON, 2000).

9. Para una explicación de la evolución del significado del Consenso de Washington pueden ser clarificadores los trabajos de R. KANBUR (1999), M. NAIM (1999 y 2002) y los del propio J. WILLIAMSON (2000 y 2003b).

has come to be used to describe an extreme and dogmatic commitment to the belief that markets can handle everything (Williamson, 2000).

Entendida en este sentido, que Williamson sintetiza como: *laissez-faire*, *Reaganomics*, *let's bash the state*, *the market will resolve everything*, no resulta sorprendente que no se consideren políticas adecuadas para la reducción de la pobreza. Debe señalarse, no obstante, que el debate semántico sobre el significado del Consenso, además de bastante estéril, excede el objetivo de este apartado, en el que se quiere hacer patente la ausencia casi completa de las políticas redistributivas en cualquiera de las interpretaciones posibles del término y también en las propuestas de los organismos financieros internacionales que, no debe olvidarse, tenían una notable capacidad de influencia sobre las agendas nacionales mediante el condicionamiento de los préstamos.

Como contrapunto a esta omisión de los temas distributivos en el Consenso de Washington original, el tema de la equidad está presente en las propuestas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1990), que en su informe *Transformación productiva con equidad* resalta el carácter regresivo del ajuste y el deterioro social y destaca, mostrando influencias de la Economía del Desarrollo, tanto la relación entre equidad, ahorro y desarrollo como «el carácter esencial de una política de formación de recursos humanos en que confluyan el aumento de la equidad con el aumento de la productividad»¹⁰. Así, Rosenthal destaca que

el crecimiento es condición necesaria para lograr mayor equidad, mientras que la equidad y una mayor cohesión social se perciben como condiciones necesarias para que este crecimiento sea sostenible en el tiempo (Rosenthal, 1991).

El *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1990 del Banco Mundial (World Bank, 1990), dedicado de nuevo a la pobreza y coordinado por Lyn Squire bajo la dirección de Stanley Fischer, sitúa en primer lugar el crecimiento económico en la lucha contra la pobreza. El informe analiza las políticas que pueden hacer que disminuya la pobreza y su impacto distributivo. Aunque no hay una argumentación clara del efecto que pueden tener la pobreza o la desigualdad sobre el crecimiento, en la parte final («Prospects for the poor») se defienden para América Latina, con base en su grado excepcionalmente alto de desigualdad, políticas para promover un crecimiento que la reduzca¹¹. No obstante, debe recordarse que, con independencia de sus informes, las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales hicieron más hincapié en el recorte del gasto público que en el encauzamiento del mismo hacia políticas de educación o salud (Kanbur, 1999).

10. Véase CEPAL (1990), basado en trabajos previos de Fernando Fajnzylber, quien puso de manifiesto la singularidad de la experiencia latinoamericana, donde ningún país había sido capaz de lograr simultáneamente crecimiento y equidad. Véase, por ejemplo, F. FAJNZYLBER (1992).

11. Principalmente eliminando sesgos que favorezcan técnicas intensivas en capital para que el crecimiento genere puestos de trabajo para los pobres y manteniendo y, en algunos casos, expandiendo la provisión de servicios públicos para los pobres.

III. CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD MEDIO SIGLO DESPUÉS DE KUZNETS

A lo largo de los últimos cincuenta años, el efecto del crecimiento sobre la distribución de la renta ha sido objeto de debate, tanto desde el punto de vista teórico como del empírico. No se trata esta relación de una cuestión baladí, pues las conclusiones extraídas de este vínculo pueden tener fuertes implicaciones en materia de política económica.

El punto de partida del debate, tanto teórico como empírico, se sitúa a mediados del siglo pasado y se encarna en la figura de Simon Kuznets (1955), para quien la evolución de la desigualdad era, posiblemente, una consecuencia connatural al desarrollo económico. En un primer momento, el paso de una economía agraria a una industrial implicaría un incremento de la desigualdad, debido a que en el sector rural los salarios se caracterizan por un menor nivel y dispersión que en el sector urbano y, en esta etapa, el traslado de mano de obra desde el medio rural al urbano originaría una distribución de la renta menos igualitaria. Posteriormente, Kuznets afirmaba que era razonable pensar que la desigualdad salarial dentro del sector urbano comenzaría a disminuir, lo cual provocaría una mejora en la distribución de la renta. Las propias palabras del autor resumen a la perfección lo que se conoce como la hipótesis de Kuznets:

[La desigualdad] se incrementa en los comienzos del crecimiento económico, cuando más rápido es el paso de la etapa pre-industrial a la industrial. Se estabiliza cierto tiempo y luego comienza a caer (Kuznets, 1955).

Kuznets basaba su hipótesis en apenas media decena de observaciones de otros tantos casos nacionales, según las cuales la desigualdad había crecido hasta alrededor de la Primera Gran Guerra, momento a partir del cual se habría estabilizado hasta la década de 1920, cuando habría comenzado a caer. Difícilmente podría imaginar este autor que a lo largo de más de medio siglo desde que planteó su hipótesis, los economistas tomarían esta relación de U invertida entre crecimiento y desigualdad como punto de referencia de sus trabajos y no cejarían en su empeño por contrastar la existencia –o no– de la relación postulada por Kuznets. No deja de sorprender que tan ardua tarea haya tomado como centro esta hipótesis, más aún cuando el propio Kuznets recalca que

Al concluir este estudio somos perfectamente conscientes de la poca información fidedigna que el mismo contiene. Quizá sólo un 5 por 100 de su contenido se funda en la experiencia siendo el resto especulación, teñida también en parte por nuestros propios deseos (Kuznets, 1955).

También, respecto a la extrapolación de la evolución de la desigualdad para los países en desarrollo advertía:

Es peligroso utilizar simples analogías; no podemos afirmar que puesto que la desigualdad en la distribución de la renta condujo en el pasado a Europa Occidental a la acumulación

de ahorros necesarios para formar los primeros capitales, para asegurar el mismo resultado en los países subdesarrollados es preciso mantener, e incluso acentuar, la desigualdad en la distribución de la renta (Kuznets, 1955).

A pesar de las cautelas que manifestaba Kuznets, su trabajo ha marcado toda la literatura económica sobre desigualdad hasta nuestros días. En palabras de Kanbur,

As every new attempt to model development and distribution does so with at least an eye on whether or not the model can, in principle, generate an inverted-U [...], while most empirical work keeps returning to the question of whether or not there is an inverted-U pattern to be discerned in the data (Kanbur, 2000).

En este orden de cosas se han sucedido un sinnúmero de trabajos teóricos que van desde Stiglitz (1969), que llevaba a cabo una extensión del modelo neoclásico de crecimiento de Solow, pasando por Robinson (1976), que básicamente refina el razonamiento kuznesiano, hasta los más recientes, pertenecientes al campo de la economía política, como Perotti (1993), que han tratado de discernir relaciones teóricas que se correspondiesen con la hipótesis de Kuznets.

Desde el punto de vista empírico, la influencia de la búsqueda de la U invertida es incluso mayor y no se trata aquí de presentar una revisión de toda la literatura sobre esta cuestión, por lo que nos ceñiremos a los trabajos más conocidos¹². A pesar de que la hipótesis de Kuznets fue formulada para explicar la evolución de la desigualdad en los países, a lo largo del tiempo, la carencia de datos adecuados llevó a que los primeros contrastes empíricos de la curva de Kuznets se apoyasen en datos de corte transversal. De este modo, trabajos como el de Paukert (1973), que tomaba 56 países y cuya base de datos fue referencia durante décadas, el de Adelman y Morris (1973) o el de Ahluwalia (1976), con 62 casos nacionales, sostenían la hipótesis de la U invertida.

Chenery (1979) también afirmaba que se verificaba dicha hipótesis, tomando en consideración datos de series temporales de un número limitado de países, si bien este autor considera que la relación no era determinista, existiendo un amplio espacio para la actuación política. Por otra parte, también fue frecuente verificar la existencia de la curva de Kuznets para casos nacionales, como la compilación de Brenner *et al.* (1991), en la que los autores tratan de encontrar evidencias empíricas que sostengan la hipótesis de Kuznets para algunos países desarrollados. En contraste, y a partir de datos de corte transversal, Kanbur (2000) –basándose en Anand y Kanbur (1993)– afirma que los resultados son altamente dependientes de las especificaciones, pudiéndose encontrar no sólo la forma de U invertida sino la relación contraria, lo que lleva a este autor a concluir que los resultados no son firmes y no hay evidencia que apoye la curva de Kuznets.

Una nueva oleada de trabajos siguió a la conformación de una nueva base de datos sobre desigualdad por parte de Deininger y Squire (1996). Esta compilación, además

12. Revisiones más exhaustivas pueden encontrarse en R. BÉNABOU (1996), P. AGHION *et al.* (1999), F. STEWART (2000) y J. A. ALONSO (2005).

de ampliar el espectro de casos nacionales cubierto, añadió una dimensión temporal que, aunque modesta, ofreció el primer panel de datos disponible de observaciones para contrastar la curva de Kuznets. Los propios autores, Deininger y Squire (1998), encontraban cierto apoyo a la hipótesis de Kuznets en un análisis *cross-section*, pero ésta era descartada mediante la utilización de técnicas de panel, en tanto que sólo en el 10% de los casos nacionales existía la relación de U invertida. Por su parte, Barro (1999), que añade 48 observaciones a la base de datos de Deininger y Squire, afirma que la curva de Kuznets emerge como una clara regularidad empírica (aunque apenas explica entre el 12 y el 22% de la varianza). Mbaku (1997) también contrasta la relación entre desarrollo y desigualdad con esa misma base de datos, pero utiliza como variables aproximativas del desarrollo económico el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Calidad Física de Vida, para encontrar una relación coherente con lo señalado por Kuznets. Ravallion (1995 y 2001), utilizando fuentes primarias (encuestas de hogares), concluye la ausencia de correlación entre crecimiento y desigualdad. Ravallion (2001) afirma que su hallazgo dista mucho de significar la neutralidad del crecimiento en términos distributivos y que no se puede apreciar una regularidad empírica significativa en uno u otro sentido.

El informe del Banco Interamericano de Desarrollo de 1998 (IADB, 1998) no rechaza la vigencia de la curva de Kuznets, sino que afirma que la mayor parte de los países de América Latina se encontraban en la parte descendente de la U invertida y sostenía que un tercio de la desigualdad del continente respecto a los países industrializados se debía a un menor desarrollo relativo, circunstancia no sólo relacionada con una menor renta per cápita en el continente respecto a otras regiones, sino con una menor urbanización y un mayor crecimiento demográfico, entre otras variables.

En los últimos tiempos, como señalan Aghion *et al.* (1999), varios trabajos empíricos apuntan hacia un incremento de la desigualdad (especialmente en materia de salarios) en un número considerable de países, entre los cuales se suelen citar Estados Unidos, Reino Unido o Suecia. Por ejemplo, Cornia y Kiiski (2001) encontraron que en 48 de los 73 países de la muestra se vislumbraba un incremento de la desigualdad entre las décadas de 1950 y 1990, y en 29 de estos casos la inequidad siguió una trayectoria en U –y no de U invertida–. A esas mismas conclusiones llegaron también Alderson y Nielsen (2002), que circunscriben su estudio a varios países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y que, como los anteriores autores, focalizan su crítica en el proceso de mundialización y en el cambio en las relaciones laborales.

Por otro lado, en recientes trabajos parece haberse reabierto el debate acerca de la calidad de los datos, especialmente con los trabajos de Atkinson y Brandolini (2001 y 2003), que centran su crítica en el uso de fuentes secundarias para contrastar este tipo de relaciones. Estos autores destacan la escasa calidad, heterogeneidad y falta de consistencia de los datos de Deininger y Squire, que fundamentalmente se derivaría de que en algunos países los datos corresponden a gasto y en otros a renta, a la utilización en los estudios de diferentes escalas de equivalencia, a que en algunos casos los datos corresponden a renta bruta y en otros a neta, la falta de verosimilitud de algunos de los datos,

etc. Asimismo, también cuestionan algunas prácticas econométricas utilizadas en la literatura para corregir los problemas mencionados, que en muchos casos parecían tener un carácter *ad hoc*. Mientras que Atkinson y Brandolini centran sus críticas en los datos sobre países de la OCDE, Székely y Hilgert (1999) adoptan un enfoque exclusivamente latinoamericano y señalan que existen evidentes disparidades entre las formas de recabar la información en las encuestas de hogares, que explican la mayor parte de las diferencias entre países e interfieren en el análisis de la relación entre crecimiento e inequidad.

Galbraith *et al.* (2000) y Galbraith y Kum (2002) se suman a las críticas y emplean en sus estimaciones de la relación entre crecimiento y desigualdad la base de datos UNIDO de las Naciones Unidas, con gran cobertura temporal y espacial de los salarios del sector manufacturero, que cuadruplica el número de observaciones de Deininger y Squire y se presenta como una fuente con mayor consistencia y homogeneidad. Aunque los autores presentan varios argumentos para la utilización de estos datos, entre ellos la mayor coherencia respecto a las observaciones de los últimos años sobre distribución de la renta que la base de datos de Deininger y Squire, no cabe duda de que el uso de salarios del sector manufacturero adolece de un serio problema de representatividad. En todo caso, los autores afirman corroborar la hipótesis de Kuznets e incluso hablan del incremento de la dispersión salarial experimentado en países de elevado desarrollo¹³. Milanovic (1994), por su parte, plantea una alteración sustancial de la curva de Kuznets, a través de una estimación con datos de corte transversal procedentes de una recopilación propia. Aunque afirma que existe la U invertida, las preferencias de la sociedad respecto a la desigualdad –representadas por variables de elección social, como empleo y gasto correspondientes al sector público– son muy relevantes y explican parte de la desigualdad entre países, si bien estima que estas preferencias son especialmente relevantes para explicar los distintos niveles de desigualdad en los países pobres.

Llegado este punto, cincuenta años después de que Kuznets formulara su hipótesis no parece existir consenso en torno al impacto del crecimiento económico sobre la desigualdad. En este orden de cosas, parecen razonables posturas como las de Kanbur (2000) y Bourguignon (2002a), quienes destacan que el tratar de captar la relación entre desarrollo y desigualdad de forma agregada no conduce a ninguna conclusión firme y que, probablemente, se puedan obtener mayores réditos de estudios específicos, entre los que Kanbur cita el caso de Taiwán como una descripción de la compleja interdependencia entre las dos variables. Bourguignon, por su parte, aporta la experiencia de cuatro estudios (Indonesia, México, Brasil y Taiwán) en los que, a partir de microdatos, se descompone la desigualdad en factores relativos, fundamentalmente, a la distribución de la educación y el mercado de trabajo. El autor encuentra caracterizaciones y causas muy diferentes de la relación entre desarrollo y equidad en los distintos países

13. Según estos autores, este fenómeno estaría relacionado con el hecho de que estos países tienen una estructura manufacturera desproporcionadamente inclinada hacia sectores avanzados y tecnológicamente monopolistas que surten de bienes de capital avanzado al resto del mundo.

e incluso en un mismo país a lo largo del tiempo¹⁴. Este autor desconfía del análisis macroeconómico para encarar este tipo de cuestiones, porque dicho estudio omite variables que se muestran altamente relevantes en el análisis micro, como los rendimientos de la educación, disponibles en la actualidad para muy pocos países. Por el contrario, recalca la importancia de las «historias de desigualdad», rechaza que el crecimiento sea neutral y sostiene que el avance del análisis económico en este terreno pasa por el análisis microeconómico de casos nacionales, que con el tiempo va a permitir, a su vez, compilar datos necesarios para contrastes macro de mucha mayor calidad¹⁵.

Las implicaciones en términos de política económica de la existencia o no de una relación mecánica y simple entre el nivel de desarrollo y la desigualdad son, como señala Kanbur (2000), problemáticas. Según Stewart (2000), algunos de los que apoyan la hipótesis de la U invertida han querido convertir esta relación en una «ley natural» para proclamar la conveniencia de políticas procrecimiento sin consideración de la desigualdad, ya que en algún momento, cuando se supere el máximo de la U invertida, la desigualdad comenzará a caer como consecuencia natural del proceso de desarrollo. Por el contrario, si no existe una relación de este tipo, la desigualdad deja de ser un subproducto natural del desarrollo y se abre la puerta a la implementación de políticas que traten de limitar su alcance. Sin embargo, otra interpretación de la no existencia de una relación como la descrita por Kuznets puede conducir a pensar que las políticas centradas en el fomento del crecimiento económico pueden ser adoptadas con seguridad, en la medida en que de ellas no se derivará consecuencia distributiva alguna.

IV. DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO. DEL *TRADE-OFF* A LAS SOLUCIONES *WIN-WIN*

Durante años, la visión más establecida entre los economistas era que la desigualdad era funcional al crecimiento. Esta idea venía respaldada por el modelo de Kaldor (1957), que hace depender el ahorro (y la inversión) de la distribución de la renta entre salarios y beneficios. El autor considera que la propensión marginal al ahorro es mayor entre los propietarios que entre los asalariados, por lo que si una mayor proporción de la renta va a los beneficios (concentración de ingresos) esto promoverá un incremento del ahorro agregado y con ello de la inversión y del crecimiento. Las implicaciones de política económica de este modelo son evidentes: la concentración del ingreso puede incrementar las posibilidades del crecimiento y, por tanto, desde la perspectiva del crecimiento la desigualdad no debe ser considerada un problema.

A esta postura se suma el rechazo a las políticas redistributivas que está presente en la literatura económica desde los economistas clásicos. Así, McCulloch opina que la progresividad en los impuestos sobre la renta subvierte la motivación para el crecimiento (en O'Brien, 1975). Okun (1975) plantea claramente la existencia de un

14. Estos estudios se compilan en F. BOURGUIGNON *et al.* (2005).

15. Sobre estos aspectos, véase también F. STEWART (2000).

trade-off entre eficiencia y equidad. Propone la metáfora del «cubo agujereado» para explicar que la transferencia de renta de los más ricos a los pobres generará pérdidas de eficiencia, ya que una parte de la renta desaparecerá por el camino (por costes administrativos, desincentivos al esfuerzo o caída del ahorro y la inversión), al igual que sucedería al transportar agua en un «cubo agujereado». Aghion *et al.* (1999) apuntan que ésta es la posición que se encuentra habitualmente reflejada en los libros de texto.

Según apunta Fields (1988), en la década de 1970 la Economía del Desarrollo comenzó a prestar atención a cuestiones distributivas debido, principalmente, a la aparición de datos empíricos que facilitaban la investigación en ese campo; hasta ese momento la Economía del Desarrollo se aproximaba conceptualmente a un «fenómeno macro». Sin embargo, a partir de la reaparición del interés por la equidad, los trabajos de los economistas del desarrollo mostraron profundas divergencias con el «paradigma» previo, poniendo en duda la relación de *trade-off*. En esta línea, Todaro (1977), en su conocido manual, recogía cuatro vías a través de las cuales la desigualdad podía constituir un obstáculo para alcanzar un crecimiento económico sostenido en los países en desarrollo:

a) La población de mayores ingresos se asemejaría a lo que caricaturizara Veblen (1899) como «clase ociosa», en el sentido de que estas personas no tienen necesariamente por qué ahorrar y canalizar recursos en inversiones productivas nacionales, sino que, por el contrario, en los países en desarrollo sería frecuente encontrar altas dosis de consumo de bienes suntuarios en estos grupos sociales. Myrdal afirmaba que

Argumentar que la desigualdad de la renta es una condición para el ahorro tiene poca relevancia en los países subdesarrollados, pues los grandes terratenientes y capitalistas suelen gastar sus rentas en consumo e inversiones conspicuas y, sobre todo en América Latina, enviando el dinero al extranjero (Myrdal, 1970).

b) Debido a sus carencias en materia de salud, alimentación o educación, la productividad de los pobres se ve reducida, lo que ralentizaría el crecimiento económico, por lo que una menor desigualdad contribuiría a elevar la productividad de la economía. Ahluwalia y Chenery (1976) incluso desarrollaban un modelo donde era posible compatibilizar un mayor crecimiento, inducido por una mayor productividad en los pobres, con una mejora en la distribución de la renta. Asimismo, Myrdal (1972) señala que las políticas sociales que persiguen reducir la desigualdad deben verse no como un coste, sino como una inversión a largo plazo para el país y por ello deben ser consideradas como «preventivas» o «profilácticas».

c) Incrementos en el nivel de renta de los pobres a costa de los ricos (que dedican gran parte de su renta a importar bienes de lujo) conllevarían un crecimiento de la demanda de bienes de primera necesidad producidos en el país, lo cual favorecería el desarrollo económico¹⁶.

16. En esta línea sitúa V. BULMER-THOMAS (1994) los planteamientos de CEPAL en la década de 1970, que apoyaban la realización de reformas sociales para conseguir, entre otros objetivos, dinamizar la producción con un mercado más amplio para bienes industriales que estaban siendo producidos sin economías de escala.

d) Mayor igualdad reduciría las tensiones políticas, favorecería la cohesión social y reduciría el riesgo de convulsiones políticas¹⁷. En consecuencia, esto creaba incentivos morales y materiales para lograr una amplia participación popular en el proceso de desarrollo.

Asimismo, Myrdal (1970) añadía que la experiencia sueca y de otros países desarrollados constituía una evidencia valiosa de la inexistencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad, y Chenery *et al.* (1976) presentaban seis casos de países en desarrollo que habían logrado mejoras en las dos vertientes.

Como señalan Aghion *et al.* (1999), los economistas del desarrollo, en general, no formalizaron estas relaciones, siendo esta aversión a los modelos neoclásicos, como caricaturiza Leijonhufvud (1973), lo que explicaría en gran medida la marginación sufrida por la Economía del Desarrollo, a lo que se añadirían los propios problemas de la disciplina¹⁸. Así, Williamson (1990) destaca en el Consenso de Washington un rechazo implícito de la Economía del Desarrollo¹⁹. Esta marginación coincidió con la disminución de la preocupación de los economistas por la distribución de la renta que, afirma Atkinson (1997), no volvería nuevamente a formar parte de las prioridades del análisis económico hasta la década de 1990, principalmente a través de los nuevos desarrollos de la Economía del Crecimiento. Bardhan (1993) destaca que muchas de las ideas que incorporaron recientemente los nuevos modelos de crecimiento estaban presentes en los trabajos que muchos años antes habían publicado los economistas del desarrollo, a menudo sin el revestimiento formal de la economía neoclásica.

Dentro de esta renovación de los modelos neoclásicos de crecimiento se desarrollan modelos teóricos, fundamentalmente a partir de la pasada década, que describen los efectos perniciosos de la desigualdad sobre el crecimiento. Así, por ejemplo, surgen trabajos como Alesina y Rodrik (1994), que consideran a la política fiscal como una variable endógena, determinada por el grado de desigualdad, de modo que la alta desigualdad de rentas genera (a través de la hipótesis del votante mediano) que la sociedad opte por políticas de altos impuestos que dañan el crecimiento económico. Por otra parte, algunos autores se centran en los efectos de la inequidad sobre el crecimiento a través de las consecuencias de la primera sobre la estabilidad política y social, fenómeno que confirman, por ejemplo, Fajnzylber *et al.* (1998) que caracterizan la inequidad como uno de los principales determinantes de las tasas de criminalidad nacionales, planteamientos que, en esencia, se corresponden con la cuarta vía de influencia de la desigualdad sobre el crecimiento descrita por los economistas del desarrollo, arriba señalada. Así, Alesina y Perotti (1993) consideran que el crecimiento se ve afectado negativamente por la desigualdad en la medida que esta última sería fuente de conflicto político-social, lo que generaría una incertidumbre que, a su vez, obstaculizaría la inversión productiva y, por consiguiente, el crecimiento económico.

17. Idea que ya aparecía en G. MYRDAL (1970).

18. Véase también A. O. HIRSCHMAN (1981).

19. Poniendo en duda su pertinencia: «This raises the question as to whether Washington is correct in its implicit dismissal of the development literature as a diversion from the harsh realities of the dismal science», J. WILLIAMSON (1990).

Persson y Tabellini (1994) se centran igualmente en la estabilidad política y social; en este caso, en los efectos perversos sobre el crecimiento económico derivados de posibles vulneraciones a los derechos de propiedad en sociedades altamente inequitativas, llegando a conclusiones similares. También las imperfecciones de los mercados de capitales, fundamentalmente concretadas en las dificultades de acceso al crédito y al aseguramiento (y por tanto a la inversión) de la población de menores ingresos, han sido objeto de consideración para explicar las limitaciones que la desigualdad impone al crecimiento, como han descrito, entre otros muchos, Bénabou (1996) y Aghion *et al.* (1999). Otra de las vías utilizadas para justificar esta relación negativa entre desigualdad y crecimiento es la fertilidad que, a partir de una determinada fase del desarrollo, comenzaría a reducirse, favoreciendo la acumulación de capital humano por parte de la población de menores ingresos, lo que redundaría en una disminución de la desigualdad (Dahan y Tsiddon, 1998)²⁰.

En sentido opuesto a la literatura kuznetsiana, la literatura empírica, para la que son válidas todas las precauciones descritas en el epígrafe anterior –fundamentalmente sobre las bases de datos–, parece mostrar un cierto consenso acerca de que la inequidad dificulta el crecimiento. Posiblemente, tanto los trabajos teóricos como los empíricos no son ajenos al deslumbrante «crecimiento con equidad» –como describió Watkins (1999)– del Este asiático. Así, Birdsall *et al.* (1995) consideran la experiencia de los «tigres asiáticos» como «suficiente para rechazar la visión convencional de un vínculo necesario entre altos niveles de inequidad y rápido crecimiento» y, asimismo, consideran la extensión de la educación como clave en este proceso, lo que parece conectar con lo enunciado por Todaro y Myrdal mucho antes. Aparte de las contrastaciones empíricas que incorporan todos los estudios teóricos mencionados, otros trabajos econométricos respaldan una relación negativa entre desigualdad y crecimiento, aunque introduzcan matices, especialmente sustituyendo la equidad en la distribución de la renta por la distribución de activos iniciales.

En esa línea, Deininger y Squire (1998) afirman que el efecto de la desigualdad de renta inicial sobre el crecimiento es negativo, aunque no robusto; por el contrario, el efecto de la desigualdad inicial en la distribución de la tierra es negativo y altamente significativo. Lundberg y Squire (2001) consideran que debe superarse la idea del *trade-off* entre equidad y crecimiento, ya que existen políticas susceptibles de permitir mejoras en ambos campos (*win-win*), como sería la extensión de la educación o una mejor distribución de la tierra. Williamson (2003a) da un paso más y argumenta que, dada la extrema desigualdad existente en América Latina, no se deben tener en cuenta sólo políticas *win-win*, sino que deben considerarse «opportunities for making large distributive gains for modest efficiency costs». Barro (1999), por su parte, sostiene que niveles de desigualdad elevados retardan el crecimiento en los países pobres, aunque en países desarrollados el efecto podría ser el contrario.

20. Esta literatura inspira parte de las propuestas del BID (IADB, 1998), donde se destacaban los beneficios de educar a la mujer, entre los que figuraban mejores oportunidades salariales, mayor participación laboral, mayores ingresos, menos fecundidad y una mejor distribución del ingreso.

Sin embargo, al margen de un cierto consenso general respecto al impacto negativo de la desigualdad –en renta o en activos– sobre el crecimiento, existen trabajos que cuestionan estas conclusiones, como Banerjee y Duflo (2000), que afirman que cambios en la desigualdad, en cualquier sentido, menoscaban el crecimiento; o el polémico artículo de Forbes (2000), que encuentra una relación positiva en el corto y medio plazo entre un incremento de la desigualdad y el crecimiento económico.

Resulta paradójico que en la actualidad la idea dominante en el análisis económico de la desigualdad y el crecimiento no parece alejarse mucho de lo que la Economía del Desarrollo señalaba hace 30 años, por supuesto, sin el revestimiento formal de los nuevos modelos del crecimiento y sin la disponibilidad de datos ni de las técnicas econométricas actuales.

V. LAS NUEVAS TEORÍAS DEL CRECIMIENTO Y LA NUEVA AGENDA

El proceso mediante el cual la equidad llega a ocupar un lugar destacado en la agenda de las políticas económicas latinoamericanas es contemporáneo al desarrollo de las nuevas teorías del crecimiento. La relación negativa entre inequidad y crecimiento planteada en CEPAL (1990) siguió presente en su discurso durante los primeros años de la década de 1990²¹. Por otra parte, los limitados resultados del crecimiento en términos de reducción de pobreza parecen hacer a la sociedad más sensible a la desigualdad.

Así, entre los principios y objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social organizada por Naciones Unidas en Copenhague figura

g) Promover la distribución equitativa de los ingresos y un mayor acceso a los recursos mediante la equidad y la igualdad de oportunidades para todos (Naciones Unidas, 1995).

Mientras, entre los compromisos se sitúa el «2.º- Erradicar la pobreza», con seis medidas entre las que se encuentra:

Trataremos de reducir las desigualdades, de aumentar las oportunidades y el acceso a los recursos y a los ingresos y de eliminar los factores y limitaciones de orden político, jurídico, económico y social que fomenten y mantengan la desigualdad (Naciones Unidas, 1995).

Al mismo tiempo, entre las políticas propuestas en el capítulo 4 de dicho informe, en el punto 74 se desgrana una lista de once medidas para favorecer la igualdad y la justicia social. Esta inclusión de la igualdad en la agenda política de la época se proyecta también en el documento de CEPAL (1997) *La brecha de la equidad*, en el que reelabora su agenda de 1990, reivindicando la equidad como condición para la

21. Véase CEPAL (1992). Por su parte, ALTIMIR (1996), Secretario Ejecutivo Adjunto de CEPAL, plantea ya en 1994 la equidad como un requisito para el crecimiento rápido y sostenido y utiliza el ejemplo de las economías del Este asiático para ilustrar la complementariedad (tanto por el lado de la mejora de la productividad como por el de la estabilidad política).

estabilidad política y el crecimiento, destacando las complementariedades entre crecimiento y equidad (frente a los *trade-offs*) y dando aún más importancia a la inversión en capital humano (salud y educación), junto con los aspectos tecnológicos y productivos que centraban la propuesta de 1990.

También Naím (1995) en su influyente trabajo sobre los problemas de las reformas en América Latina, sitúa la desigualdad como una de las cuestiones que hay que incluir en la agenda, por cuanto su presencia, en regímenes democráticos donde los marginados tienen voz, genera inestabilidad.

Por su parte, Burki y Perry (1997) tratan de actualizar la agenda y preparan para el Banco Mundial el informe *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*, en el que la extrema desigualdad en la región se apunta como factor explicativo de los limitados resultados en la lucha contra la pobreza en América Latina²², que ahora sí forma parte esencial de la agenda; no así la lucha contra la desigualdad, que no se llega a situar expresamente como prioridad de política económica. Stiglitz (1998), a la sazón Vicepresidente y Economista Jefe del Banco Mundial, plantea la necesidad de superar la agenda del Consenso de Washington y, aunque la mayor parte del documento se dedica a propuestas para hacer que los mercados funcionen mejor, en su parte final, de manera escueta, incluye entre los objetivos no sólo la búsqueda de incrementos de los estándares de vida (lucha contra la pobreza), sino también de crecimiento sostenido, desarrollo democrático y un desarrollo que llegue a todos los grupos de la sociedad²³. Naím (1999) destaca la importancia que tuvo el redescubrimiento del subdesarrollo en la evolución de las propuestas de los organismos financieros internacionales.

La desigualdad también aparece expresamente en la declaración de principios de la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998), donde se sitúa entre los problemas no resueltos por el crecimiento en la década de 1990²⁴. En estos trabajos aparecen referencias explícitas a la desigualdad pero no hay una argumentación económica más allá de las razones morales.

El trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo de 1998 *Facing up to inequality in Latin America* (IADB, 1998) discute expresamente por qué debe importar la inequidad y ofrece cuatro formas de argumentar el combate a la misma: justicia social, inequidad y desarrollo económico, pobreza e inequidad, inequidad y democracia. La novedad aquí es que la relación negativa entre desigualdad y crecimiento se fundamenta

22. Esta argumentación vuelve a estar presente en los trabajos del BM (WORLD BANK, 2004 y 2006) donde se la utiliza para justificar políticas contra la desigualdad.

23. «We seek equitable development, which ensures that all groups in society, not just those at the top, enjoy the fruits of development», J. STIGLITZ (1998).

24. «Estamos conscientes de que el crecimiento positivo observado en las Américas en los últimos años no ha solucionado todavía los problemas de inequidad y exclusión social. Estamos decididos a eliminar las barreras que niegan a los pobres el acceso a la nutrición adecuada, a los servicios sociales, a un medio ambiente sano, al crédito y a los títulos legales de sus propiedades», en CUMBRES DE LAS AMÉRICAS (1998). Esta presencia supone un paso respecto a la declaración de la primera cumbre en Miami en 1994 donde se condena la pobreza pero no se hace referencia expresa a la desigualdad.

no sólo en valores o en los trabajos de la Economía del Desarrollo, sino también en los desarrollos teóricos y empíricos de la nueva Teoría del Crecimiento. Así, están presentes en el texto la gran mayoría de los canales propuestos en la teoría revisada en el apartado anterior (mal funcionamiento del mercado de capitales y baja inversión en capital físico y humano, tensión política e inestabilidad y elevados impuestos). También se revisa la evidencia empírica para concluir que, aunque no registra un completo consenso, ésta «sí se inclina de forma clara a favor de las hipótesis según las cuales una buena distribución del ingreso tiende a estimular el crecimiento económico», salvo en el caso de la teoría del votante mediano.

Sacando conclusiones de ese efecto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento, Birdsall, Graham y Sabot (1998) ponen en duda la idea de Okun (1975) expuesta en la revisión teórica del apartado anterior de que siempre existe un *trade-off* entre equidad y eficiencia y sitúan el acento en la posibilidad de la existencia de estrategias *win-win* que promuevan simultáneamente la equidad y el crecimiento. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del Banco Mundial de 2000 (World Bank, 2000) coordinado inicialmente por Ravi Kanbur (sustituido después por Nora Lustig) destaca la literatura que estaba poniendo en duda el *trade-off* entre crecimiento y desigualdad, señalando dos de las vías existentes para esta relación: las sociedades desiguales son más propensas a dificultades para la acción colectiva (instituciones disfuncionales, inestabilidad política, regímenes populistas o volatilidad de las políticas) e imperfecciones del mercado de capitales que impiden a los pobres hacer inversiones rentables en capital físico y humano. Esta relación abre la puerta, como hemos visto antes, para soluciones en las que ganan todos, entre las que se sitúa la acumulación de capital físico y humano de los pobres y reformas agrarias basadas en mecanismos de mercado.

La posibilidad de estas estrategias *win-win* está de nuevo presente en el «Disenso de Washington», 10 + 1 políticas que Birdsall y De la Torre (2001) proponen y que pueden mejorar la distribución de la renta sin disminuir el crecimiento, y marca las propuestas de Williamson (2003). También en estos trabajos se revisa la nueva literatura sobre el crecimiento económico, destacando los efectos negativos de la desigualdad en él a través de la «desigualdad en la representatividad política y en el manejo del poder» y de los efectos adversos de «mercados imperfectos y débiles instituciones gubernamentales sobre el ahorro y la inversión».

Para Naím (1999), la desigualdad es uno de los cinco retos que deben afrontar las reformas, porque considera que es probable que, en algunos países, la desigualdad obligue a los gobiernos a adoptar políticas que retrasarán el crecimiento, en una referencia implícita a la literatura presentada anteriormente.

En la Declaración del Milenio de Naciones Unidas (United Nations, 2000), la Asamblea de jefes de Estado y de gobierno plantea sus conocidos Objetivos de Desarrollo del Milenio y los funda en siete «valores fundamentales» entre los que se encuentra la igualdad²⁵. También el trabajo de CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía* coloca

25. «Equality. No individual and no nation must be denied the opportunity to benefit from development», UNITED NATIONS (2000).

la equidad en primer plano dentro de la agenda de desarrollo para América Latina («vara fundamental con que debe medirse la calidad del desarrollo») y utiliza argumentos morales para justificar esta preeminencia, relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales, entendidos como extensión de los derechos humanos. Algo parecido sucedió en la Cumbre Extraordinaria de las Américas de 2004 en Monterrey: allí se planteó expresamente, entre sus objetivos, el crecimiento económico con equidad. En ella estuvieron presentes argumentos de justicia social, aunque no los puramente económicos (Cumbres de las Américas, 2004).

Por el contrario, estos argumentos económicos sí aparecen en la gran mayoría de agendas propuestas en los últimos años para América Latina, que incluyen explícitamente la superación de la pobreza y la desigualdad. Así, además de las de Williamson (2003) y Birdsall y De la Torre (2001), CEPAL (2002) sitúa las amplias desigualdades distributivas que caracterizan a América Latina como obstáculo para el crecimiento, aludiendo a la bibliografía analizada antes, además de reivindicar la tradición cepalina sobre equidad y transformación productiva.

Por su parte, Stiglitz (2003) afirma que la distribución del ingreso es importante para el desempeño de la economía tanto directa como indirectamente, a través de los procesos políticos. Igualmente, el trabajo de Sánchez (2003) recoge los principales argumentos de la nueva literatura del crecimiento que relacionan la desigualdad con bajo crecimiento. También están presentes en el trabajo de Ocampo (2005), que cita expresamente el estudio de revisión de la literatura de Aghion *et al.* (1999) como justificación de que el «énfasis en la cohesión social no está exento de racionalidad económica».

Como resumen de esta convergencia entre valores y resultados de los análisis económicos, teóricos y empíricos, es muy significativa la argumentación del Banco Mundial (World Bank, 2004) sobre las tres razones por las cuales debe preocuparnos la desigualdad. La primera se fundamenta en criterios morales («inequality is a bad thing in itself») y es consecuente con el cambio progresivo de los valores dominantes desde el comienzo de la década de 1990. La segunda se basa en la aversión a la pobreza para rechazar la desigualdad, ya que una mayor desigualdad no sólo implica mayor pobreza, sino que una elevada desigualdad limita el efecto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza. En efecto, aunque parece existir un relativo consenso acerca de que el crecimiento, en general, contribuye a la reducción de la pobreza, en esa afirmación caben múltiples matices.

Mientras que para Dollar y Kray (2000) se trata de una relación clara de la que se deriva que la política óptima para reducir la pobreza es aquella que maximice el crecimiento, otros autores, sin poner en discusión que el crecimiento es un arma valiosa en la lucha contra la pobreza, señalan que en esta tarea no debe ser magnificado el potencial de este instrumento. Así, Ravallion (1995), que identifica precisamente una correlación positiva entre crecimiento y disminución de la pobreza para los países en desarrollo, apunta que

El crecimiento económico, claramente, no es lo único que importa en la reducción de la pobreza. Las regresiones presentadas no explican una parte importante de las diferencias

entre países en materia de reducción de la pobreza para una tasa de crecimiento dada, lo que presumiblemente refleja diferencias en las condiciones iniciales y en cómo cambian las desigualdades.

Esta hipótesis sería corroborada por Ravallion (1997) y Bourguignon (2002b), que sostienen que la elasticidad de la reducción de la pobreza depende negativamente de la desigualdad. Ya el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del Banco Mundial de 2000 incorporaba plenamente este enfoque, en el cual la desigualdad actúa como freno a la reducción de la pobreza (World Bank, 2000). Finalmente, la tercera argumentación es económica y recoge las dos vías más afianzadas en la literatura para conectar desigualdad con bajo nivel de crecimiento: imperfecciones de los mercados de capitales e inestabilidad institucional y política.

Esta convergencia en las argumentaciones es también paralela a la convergencia no sólo en la necesidad de situar en el primer plano de la agenda el reto de la pobreza y la desigualdad, sino también en las políticas económicas que se deben poner en práctica para enfrentarlas. Una consecuencia importante de que eficiencia y equidad no sean objetivos opuestos se proyecta en el papel de la política social dentro del conjunto de la política económica de un país. Así, Birdsall y Székely (2003) afirman que la política social y la política de desarrollo deben ser *one and the same*, situando a la política social en el centro de la estrategia de desarrollo de un país²⁶. Para ellos la solución no consiste en políticas compensatorias (*band-aids*), sino en políticas que promuevan la eficiencia en el sistema económico y que mejoren la productividad de los pobres.

Finalmente, existe un amplio consenso, en el que participarían desde Stiglitz (2003) a Williamson (2003) u Ocampo (2005), en la configuración de las políticas que deben implementarse para alcanzar los objetivos de equidad y disminución de la pobreza. Siguiendo el esquema del Banco Mundial (World Bank, 2004), este consenso podría estructurarse en tres líneas: activos y servicios; mercados e instituciones; e impuestos, gasto público y transferencias. En la primera línea de trabajo se destaca el papel de las políticas de educación, titulación, reforma agraria e infraestructuras dirigidas a los más desfavorecidos, de forma coincidente con el objetivo «oportunidad» del *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del Banco Mundial (World Bank, 2000). En la segunda sobresale la importancia de evitar crisis macroeconómicas mediante la puesta en práctica de políticas preventivas, *crisis proofing* en palabras de Williamson (2003), que irían desde las «reglas fiscales» hasta la necesidad de una estricta supervisión del sistema financiero, entroncando también con el objetivo «seguridad» del Banco Mundial

26. En una línea convergente se expresa OCAMPO (2005) que otorga la mayor importancia a la necesidad de incorporar los objetivos sociales en la agenda económica, de modo que la política social no sea subordinada y dedicada a manejar las consecuencias sociales del resto de políticas. Considera este autor que «el énfasis otorgado al diseño de “redes de asistencia social” (safety nets) en lugar de esquemas más amplios de protección social, con énfasis en la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad [...] es también un reflejo de la visión de la política social como subordinada a las reformas de mercado», J. A. OCAMPO (2005).

(World Bank, 2000). En el tercer campo, el de la política fiscal, se destaca la importancia de los impuestos sobre la propiedad y una búsqueda de impuestos indirectos menos regresivos (con tasas mayores para bienes de lujo y excepciones en bienes clave de primera necesidad), aunque las mayores esperanzas se colocan en la progresividad del gasto en educación primaria y secundaria y en sanidad básica, siendo especialmente destacados los buenos resultados de programas de transferencias condicionadas (*smart transfers*) a la acumulación de capital humano, tanto en educación como en salud. Por supuesto, el consenso no es completo y se encuentra particularmente lejano en la consideración de los procesos de privatización o de las reformas necesarias para el mercado de trabajo.

Como puede observarse, la gran mayoría de estas políticas están directamente relacionadas con las implicaciones de política económica de las nuevas teorías sobre la desigualdad y el crecimiento, sobre todo en lo relativo a la desigualdad en la distribución de activos y el crecimiento. Las políticas destinadas a reforzar el carácter progresivo del gasto tratan de ofrecer a los más pobres la oportunidad de invertir y acumular activos (capital físico y humano), mientras que la titulización y los microcréditos intentan paliar los fallos del mercado de capitales. Sin embargo, las consideraciones de economía política que se desprenden de la literatura conducen a políticas más relacionadas con el «empoderamiento» del Banco Mundial (2000) para conseguir que todas las voces estén en el debate y que las instituciones respondan a las necesidades de los más débiles.

VI. CONCLUSIONES

La revisión de literatura presentada ha permitido constatar un cambio progresivo en la década de 1990, tanto en los valores dominantes sobre la desigualdad como en los trabajos teóricos y empíricos que relacionan la desigualdad y el crecimiento. Frente al individualismo de la década de 1980, la defensa de la igualdad de oportunidades y el rechazo a la pobreza absoluta son valores ampliamente compartidos en el comienzo del siglo XXI. De igual modo, la literatura del crecimiento económico ha evolucionado desde una concepción funcional de la desigualdad para el crecimiento y un rechazo a las políticas redistributivas por sus efectos sobre la eficiencia a una visión más compleja del proceso de crecimiento donde la desigualdad de rentas (y sobre todo de activos) supone un obstáculo para el crecimiento, abriendo la puerta a la búsqueda tanto de políticas que simultáneamente favorezcan el crecimiento y la equidad, como a ciertas políticas redistributivas que favorezcan la equidad sin perjudicar el crecimiento, considerando que los efectos positivos de largo plazo de la mayor equidad sobre el crecimiento pueden compensar costes de eficiencia en el corto plazo.

Esta literatura económica ha puesto en primer plano dos cuestiones que tenían un papel marginal en la literatura del crecimiento durante la década de 1980: las imperfecciones en el funcionamiento de los mercados (principalmente en el de capitales) y

las consideraciones de economía política (sobre el papel de las instituciones y la influencia de los procesos políticos y el ejercicio del poder sobre el crecimiento).

Este cambio en valores y conocimiento económico se proyecta muy directamente sobre la agenda de política económica. Así, en el Consenso de Washington las cuestiones distributivas estaban ausentes, la confianza en el papel del mercado como asignador de recursos infravaloraba sus fallos y las instituciones no constituían un foco de atención. En la actualidad, la agenda de política económica registra un gran consenso sobre la importancia de la equidad y la lucha contra la pobreza como objetivos y, aunque la coincidencia en las políticas necesarias no sea completa, incluye expresamente las cuestiones distributivas y su impacto sobre la pobreza y el crecimiento.

Principalmente, las políticas destinadas a proveer de activos a los más desfavorecidos, ya sea a través de la mejora de las oportunidades educativas, la reforma agraria o los microcréditos, concitan un amplísimo respaldo como instrumentos que pueden disminuir la desigualdad, contribuir a la desaparición de la pobreza extrema y favorecer el crecimiento económico. También se destaca el margen para políticas redistributivas del Estado, tanto a través de políticas fiscales progresivas (con la introducción de impuestos sobre la propiedad) como con políticas de gasto progresivas enfocadas a la provisión de servicios e infraestructuras a los más pobres.

La convergencia entre valores y literatura económica puede ser especialmente relevante a la hora de construir las alianzas y las bases electorales necesarias para llevar adelante las políticas que favorezcan la equidad, de manera que las políticas no sólo sean atrayentes para los pobres y la clase media, sino también para una parte de la élite políticamente influyente. Esta élite se ha demostrado poco permeable a valores morales, pero puede encontrar en esta nueva «ortodoxia económica» una razón para esperar beneficios de largo plazo de estas políticas, aunque a corto plazo impliquen mayores impuestos o recibir menores beneficios del Estado, ya que la cohesión social puede considerarse una fuente de ventajas competitivas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ADELMAN, Irma y THAFT MORRIS, Cyntia. *Economic growth and social equity in developing countries*. Stanford: Stanford University Press, 1973.
- AGHION, Phillipe; CAROLI, Eve y GARCÍA-PENALOSA, Cecilia. Inequality and Growth: The Perspective of the New Growth Theories. *Journal of Economic Literature*, 1999, 37 (4): 1615-1660.
- AHLUWALIA, Montek S. Income distribution and development. *American Economic Review*, 1976, 66 (2): 128-133.
- AHLUWALIA, Montek S. y CHENERY, Hollis. Un modelo de distribución y crecimiento. En CHENERY, Hollis; AHLUWALIA, Montek S.; BELL, Clive L. G.; DULLOY, John H. y JOLLY, Richard. *Redistribución con crecimiento*. Madrid: Tecnos-Banco Mundial, 1976.
- ALDERSON, Arthur S. y NIELSEN, François. Globalization and the Great U-Turn: Income Inequality Trends in 16 OECD Countries. *American Journal of Sociology*, 2002, 107 (5): 1244-1299.

- ALESINA, Alberto y PEROTTI, Roberto. *Income Distribution, Political Instability, and Investment*. NBER Working Paper, n.º 4486, 1993.
- ALESINA, Alberto y RODRIK, Dani. Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 1994, 109 (2): 465-490.
- ALONSO, José Antonio. Equidad y crecimiento: una relación en disputa. *Principios. Estudios de Economía Política*, 2005, 1: 9-36.
- ALTIMIR, Óscar. Desarrollo económico y equidad social: perspectiva latinoamericana. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, 1996, 29: 221-250.
- ANAND, Sudhir y KANBUR, Ravi. Inequality and Development: A critique. *Journal of Development Economics*, 1993, 41: 19-43.
- ATKINSON, Anthony B. Bringing Income Distribution in From the Cold. *Economic Journal*, 1997, 107 (441): 297-321.
- ATKINSON, Anthony B. y BRANDOLINI, Andrea. Promise and Pitfalls in the Use of «Secondary» Data-Sets: Income Inequality in OECD Countries as a Case of Study. *Journal of Economic Literature*, 2001, 39 (3): 771-799.
- ATKINSON, Anthony B. y BRANDOLINI, Andrea. *The Panel-of-Countries Approach to Explaining Income Inequality: An Interdisciplinary Research Agenda*. Mimeo, 2003.
- BALASSA, Bela; BUENO, Gerardo M.; KUCZYNSKI, Pedro Pablo y SIMONSEN, Mario Henríque. *Toward renewed economic growth in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1986.
- BANERJEE, Abhijit y DUFLO, Esther. *Inequality and Growth: What can the data say?* Mimeo, 2000.
- BARDHAN, Pranab. Economics of development and the development of economics. *Journal of Economic Perspectives*, 1993, 7 (2).
- BARRO, Robert J. *Inequality, Growth and Investment*. NBER Working Paper, n.º 7038, 1999.
- BÉNABOU, Roland. *Inequality and Growth*. NBER Working Paper, n.º 5658, 1996.
- BIRDSALL, Nancy y DE LA TORRE, Augusto. *El Disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*. Washington: Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano, 2001.
- BIRDSALL, Nancy; GRAHAM, Carol y SABOT, Richard H. *Beyond tradeoffs. Market reforms and equitable growth in Latin America*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998.
- BIRDSALL, Nancy; ROSS, David y SABOT, Richard H. Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia. *World Bank Economic Review*, 1995, 9 (3): 477-508.
- BIRDSALL, Nancy y SZÉKELY, Miguel. Bootstraps, not band-aids: Poverty, equity, and social policy. En KUCZYNSKI, Pedro Pablo y WILLIAMSON, John. *After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics, 2003.
- BOURGUIGNON, François. *The distributional effects of growth: case studies vs. cross country regressions*. DELTA Working Paper, n.º 2002-23, 2002a.
- BOURGUIGNON, François. *The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods*. DELTA Working Paper, n.º 2002-03, 2002b.
- BOURGUIGNON, François; FERREIRA, Francisco H. y LUSTIG, Nora (eds.). *The microeconomics of income distribution dynamics in East Asia and Latin America*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.
- BRENNER, Yehojachin S.; KAELBLE, Hartmut y THOMAS, Mark (eds.). *Income Distribution in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press y Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1991.
- BULMER-THOMAS, Victor. *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

- BURKI, Shahid Javed y PERRY, Guillermo. *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*. Washington, D.C.: World Bank, 1997.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- CEPAL. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile: CEPAL, 1992.
- CEPAL. *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Santiago de Chile: CEPAL, 1997.
- CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000.
- CEPAL. *Globalización y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
- CHENERY, Hollis. *Structural Change and Development Policy*. Washington: Oxford University Press, 1979.
- CHENERY, Hollis; AHLUWALIA, Montek S.; BELL, Clive L. G.; DULOY, John H. y JOLLY, Richard. *Redistribución con crecimiento*. Madrid: Tecnos-Banco Mundial, 1976.
- CONCEIÇÃO, Pedro y GALBRAITH, James K. Towards a New Kuznets Hypothesis: Theory and Evidence on Growth and Inequality. En GALBRAITH, James K. y BERNER, Maureen (eds.). *Inequality & Industrial Change. A global view*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- CORNIA, Giovanni Andrea y KIISKI, Sampsa. Trends in income distribution in the post IIWW period: evidence and interpretation. Trabajo presentado en la conferencia de UNU/WIDER sobre Crecimiento y Desigualdad, Helsinki, 25-26 de mayo de 2001.
- CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. *Declaración de Principios de la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile*. Santiago de Chile: Cumbres de las Américas, 1998.
- CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. *Declaración de Nuevo León. Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey*. México, D.F.: Cumbres de las Américas, 2004.
- DAHAN, Momi y TSIDDON, Daniel. Demographic Transition, Income Distribution, and Economic Growth. *Journal of Economic Growth*, 1998, 3 (1): 29-52.
- DEININGER, Klaus y SQUIRE, Lynn. A new set data for measuring income inequality. *World Bank Economic Review*, 1996, 10 (3): 565-591.
- DEININGER, Klaus y SQUIRE, Lynn. New ways of looking at old issues: inequality and growth. *Journal of Development Economics*, 1998, 57 (2): 259-287.
- DOLLAR, David y KRAAY, Aart. *Growth is good for the Poor*. Mimeo, 1998.
- FAJNZYLBER, Fernando. Industrialización en América Latina. De la «caja negra» al «casillero vacío». *Nueva Sociedad*, 1992, 118: 21-28.
- FAJNZYLBER, Pablo; LEDERMAN, Daniel y LOAYZA, Norman. *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World. An Empirical Assessment*. World Bank Working Paper, 1998.
- FIELDS, Gary S. Income Distribution and Economic Growth. En RANIS, Gustav y SCHULTZ, T. Paul. *The State of Development Economics*. Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- FORBES, Kristin J. A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth. *American Economic Review*, 2000, 90 (4): 869-887.
- GALBRAITH, James K.; CONCEIÇÃO, Pedro y KUM, Hyunsub. *Inequality and Growth Reconsidered Once Again: Some New Evidence from Old Data*. University of Texas Inequality Project Working Paper, n.º 17, 2000.
- GALBRAITH, James K. y KUM, Hyunsub. *Inequality and Economic Growth: Data Comparisons and Econometric Tests*. University of Texas Inequality Project Working Paper, n.º 21, 2002.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Essays in trespassing. Economics to politics and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- IADB (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK). *Facing up to inequality in Latin America*. Washington, D.C.: IDB-Johns Hopkins University Press, 1998.

- KALDOR, Nicholas. A model of economic growth. *Economic Journal*, 1957, 67 (268): 591-624.
- KANBUR, Ravi. *The strange case of the Washington Consensus. A brief note on John Williamson's «What should the Bank think about the Washington Consensus»*. Comentarios realizados durante el PREM Week Panel en el Banco Mundial, 1999.
- KANBUR, Ravi. Income distribution and development. En ATKINSON, Anthony B. y BOURGUIGNON, François (eds.). *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: Elsevier, 2000.
- KUZNETS, Simon. Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 1955, 45 (1): 1-28. Existe una traducción al español en KUZNETS, Simon. *Crecimiento económico y estructura económica*. Barcelona: Ariel, 1974.
- LEIJONHUFVUD, Axel. Life among the econ. *Western Economic Journal*, 1973, 11 (3): 327-337.
- LUNDBERG, Mattias y SQUIRE, Lynn. *The simultaneous evolution of growth and inequality*. Mimeo, 2001.
- MBAKU, John M. Inequality in Income Distribution and Economic Development: Evidence Using Alternative Measures of Development. *Journal of Economic Development*, 1997, 22 (2): 57-67.
- MILANOVIC, Branko. *Determinants of Cross-Country Income Inequality. An «Augmented» Kuznets Hypothesis*. World Bank Policy Research Working Paper, n.º 1246, 1994.
- MYRDAL, Gunnar. *The Challenge of World Poverty*. Nueva York: Pantheon Books, 1970.
- MYRDAL, Gunnar. *Against the Stream. Critical Essays in Economics*. Nueva York: Pantheon Books, 1972.
- NACIONES UNIDAS. *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 6-12 marzo de 1995)*. A/CONF. 166/9, ONU, 1995.
- NAÍM, Moisés. Fads and fashion in economic reforms: Washington Consensus or Washington Confusion? Trabajo presentado en la IMF (International Monetary Fund) Conference on Second Generation Reforms, Washington D.C., 1999.
- NAÍM, Moisés. The Washington Consensus: a damaged brand. *Financial Times*, 28 de octubre de 2002.
- O'BRIEN, Denis Patrick. *The classical economists*. Oxford: Oxford University Press, 1975.
- OCAMPO, José Antonio. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. Serie Estudios y Perspectivas de la CEPAL, n.º 6, 2005.
- OKUN, Arthur M. *Equality and Efficiency. The big tradeoff*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975.
- PAUKERT, Félix. Distribución del ingreso en diferentes niveles de desarrollo. *Revista Internacional del Trabajo*, 1973, 88 (2-3): 107-140.
- PEROTTI, Roberto. Political Equilibrium, Income Distribution and Growth. *Review of Economic Studies*, 1993, 60 (4): 755-776.
- PERSSON, Torsten y TABELLINI, Guido. Is inequality harmful for growth? *American Economic Review*, 1994, 84 (3): 600-621.
- RAVALLION, Martin. Growth and Poverty: evidence for developing countries in the 1980s. *Economic Letters*, 1995, 48 (3-4): 411-417.
- RAVALLION, Martin. Can high-inequality developing countries escape absolute poverty? *Economic Letters*, 1997, 56 (1): 51-57.
- RAVALLION, Martin. Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages. Trabajo presentado en la conferencia de UNU/WIDER sobre Crecimiento y Desigualdad, Helsinki, 25-26 de mayo de 2001.
- ROBINSON, Sherman. A note on the U Hypothesis relating income inequality and economic development. *American Economic Review*, 1976, 66 (3): 437-440.

- ROSENTHAL, Gert. América Latina y el Caribe: Bases para una agenda de desarrollo para los años noventa. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, 1991, 19: 55-64.
- SÁNCHEZ, Omar. Globalization as a development strategy in Latin America. *World Development*, 2003, 31 (12): 1977-1995.
- STEWART, Frances. *Income distribution and development*. Queen Elizabeth House Working Paper Series (Oxford University), n.º 37, 2000.
- STIGLITZ, Joseph E. Distribution of Income and Wealth among Individuals. *Econometrica*, 1969, 37 (3): 382-397.
- STIGLITZ, Joseph E. *More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington Consensus*. Helsinki: WIDER Annual Lectures, 1998.
- STIGLITZ, Joseph E. El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*, 2003, 80: 7-40.
- SZÉKELY, Miguel y HILGERT, Marianne. *What's Behind the Inequality We Measure? An Investigation Using Latin American Data*. IADB Working Paper, n.º 409, 1999.
- TODARO, Michael P. *Economics for a Developing World*. Londres: Longman Group Limited, 1977.
- UNITED NATIONS. *United Nations Millennium Declaration 55/2*. Nueva York: United Nations, 2000.
- VEBLEN, Thorstein. *The Theory of Leisure Class. An Economic Study of Institutions*. Londres: MacMillan, 1899.
- WATKINS, Kevin. *Crecimiento económico con equidad: lecciones del Este asiático*. Barcelona: Intermón-Oxfam, 1999.
- WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. En WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- WILLIAMSON, John. *What should the Bank think about Washington Consensus*. Trabajo preparado para el World Development Report 2000, 1999.
- WILLIAMSON, John. *Did the Washington Consensus fail?* Outline of remarks at the Center for Strategic & International Studies, 6 de noviembre, 2002.
- WILLIAMSON, John. Overview. En KUCZYNSKI, Pedro Pablo y WILLIAMSON, John (eds.). *After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003a.
- WILLIAMSON, John. Our agenda and the Washington Consensus. En KUCZYNSKI, Pedro Pablo y WILLIAMSON, John (eds.). *After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003b.
- WORLD BANK. *World Development Report 1980*. Washington, D.C.: World Bank, 1980.
- WORLD BANK. *World Development Report 1990. Poverty*. Washington, D.C.: World Bank, 1990.
- WORLD BANK. *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.
- WORLD BANK. *Inequality in Latin America. Breaking with history?* Washington, D.C.: World Bank, 2004.
- WORLD BANK. *World Development Report 2006. Inequality and development*. Washington, D.C.: World Bank, 2006.