

Capítulo 2. Macroeconomía y Pobreza

Existe un lazo importante entre los cambios macroeconómicos y la pobreza. En general, sin embargo, existe poco análisis sobre la economía política que determina las asignaciones de gasto. Según Ravallion (2002) algunos trabajos de la década de los ochenta señalaban en este sentido, la importancia del poder político: “ya que los pobres son “minoría” parecía que estaban obligados a sufrir de una manera desproporcionada el recorte en el gasto público”. Valiéndose de la teoría, este autor expone la no obviedad de esta situación. Según él es posible que los pobres gocen de cierto poder si deciden amenazar con armar una revuelta o si se hacen representar a través de Organizaciones No Gubernamentales pero además, puede ser que los no pobres estén dispuestos a financiar, a través de sus impuestos, el gasto público que se asigna a los pobres por algunas razones: i) como un seguro de protección si piensan que pueden caer también en pobreza ii) les proporciona un beneficio (i.e. cuando son empleadores y pretenden que su fuerza de trabajo sea educada y saludable). En última instancia el resultado distributivo depende de la utilidad marginal de los no pobres de financiar a los pobres en diferentes circunstancias y del poder político de los pobres.

Ravallion (2002) mide la incidencia de programas específicos en India, Bangladesh y Argentina, sobre la tasa de participación de las personas. En todos los casos existe evidencia de que es el gasto que se asigna a los no pobres es el que se protege cuando se presenta una contracción. Para determinar que efectivamente, una contracción agregada de la ayuda afectaría más a los pobres faltaría responder si es una variable exógena ya que puede haber gobiernos cuyas preferencias se enfoquen en ayudar a los pobres y, por ello, aún en época de crisis favorecen más a este sector incluso gastando más.

En el primer caso calcula la probabilidad marginal de participación -definida como el incremento en la tasa de participación de un quintil asociado al cambio en la participación agregada- y resulta ser mucho mayor para el primero que para el quinto decil en los dos programas estudiados¹. De esta manera, si la participación agregada disminuye los pobres se ven más afectados.

Para medir la participación de las personas en el programa de Alimentación para la Educación de Bangladesh corre una regresión de la tasa de participación de pobres y no pobres con respecto a la asignación de recursos en una comunidad y a su nivel de pobreza. La tasa de participación de ambos, pobres y no pobres, aumenta cuando se incrementa la tasa de participación general del programa (esto es una proxy de un aumento en la asignación de recursos en una comunidad si se supone que todos los participantes reciben el mismo apoyo) sin embargo, la tasa de participación de los pobres es mayor. Los resultados persisten si se toman en cuenta características específicas de cada comunidad.

Finalmente se analiza el programa Trabajar de Argentina en sus tres etapas (I, II y III). De la primera a la segunda el gasto asignado al programa aumentó bastante y al pasar a la tercera etapa disminuyó considerablemente. Para determinar el impacto de este programa en los pobres compara el gasto en diferentes zonas con el nivel de pobreza. Las diferencias entre los 510 departamentos fueron de 41, 110 y 76 pesos per cápita en las etapas I, II y III de Trabajar, respectivamente, así que la fase de expansión estuvo asociada a una política en pro de los pobres mientras que en la fase de contracción no se observa tal situación.

La literatura sobre macroeconomía y pobreza hace énfasis sobre aspectos de política fiscal y redistribución. Según Ames et. al (2001) las políticas apropiadas para proteger a los pobres en periodos de ajuste deben encaminarse a mantener y si es posible elevar el

¹ Programa Integrado de Desarrollo Rural y Sistema Público de Distribución

gasto social en su favor con el fin de contrarrestar los efectos adversos sobre este sector de la población. En este sentido, afirman, es indispensable lograr que el servicio de la deuda sea sostenible y el nivel de las reservas sea tal que permita al gobierno responder ante choques externos sin necesidad de reducir el gasto social que beneficia a los pobres. A su vez la política de tipo de cambio no debe distorsionar los precios de los bienes transables vs. los no transables ya que hay evidencia de que los pobres consumen grandes cantidades de bienes no comerciables mientras que la mayor parte de su ingreso proviene de los no comerciables.

Es amplia la literatura que muestra el impacto positivo del crecimiento sobre la pobreza, especialmente si conlleva cambios progresivos en la distribución del ingreso. Se ha estimado que por la caída de un punto porcentual en crecimiento, la pobreza crece en dos por ciento, en promedio. Ahora bien, las tasas de crecimiento elevadas y sostenibles dependen de la estabilidad macroeconómica y de algunas otras cuestiones estructurales como reformas regulatorias, privatización, mejoramiento de la gobernabilidad, liberalización comercial, reforma del sector bancario y financiero y el sistema judicial, entre otras.

Aún después de períodos de crecimiento, dado que las crisis en Latinoamérica y el Caribe van acompañadas de incrementos en desigualdad, el impacto de las contracciones económicas tiende a revertir los beneficios de dichos períodos cortos de crecimiento sobre la reducción de pobreza (De Janvry, 1999). En general, como muestra también Ravallion (2002b), los grupos de menor ingreso suelen ser más vulnerables durante los períodos de contracción. El impacto de las fluctuaciones económicas puede afectar de manera permanente los niveles futuros de escolaridad, nutrición y salud, reduciendo potencialmente el capital humano del pobre y, por lo tanto, su habilidad para salir de la pobreza.

Lustig (1999) plantea que las crisis macroeconómicas recurrentes en Latinoamérica y el Caribe en los últimos veinte años son la causa más importante del gran aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso. En todos los casos que analiza, la incidencia de pobreza creció después de las crisis y la pobreza fue mayor que varios años antes de la recesión. Indicadores sociales como mortalidad infantil y años de escolaridad, medidas de bienestar de más largo plazo, mejoran de manera lenta y, en general, la discusión sobre medidas de austeridad fiscal en respuesta a las crisis macroeconómicas tiende a pasar por alto su impacto en la pobreza.

Baldacci et. al (2002) determinan el impacto en la pobreza y la distribución del ingreso de un tipo específico de crisis, las financieras. El estudio se lleva a cabo en dos etapas²: en la primera analizan algunos países miembros de la OCDE siguiendo la metodología de diferencias en diferencias, para lo cual calculan cambios en la pobreza y en la distribución del ingreso de los países que sufrieron una crisis entre 1960 y 1998 -con lo cual forman un grupo “de tratamiento”- y comparan los resultados con un grupo “de control” que está formado por los países que no experimentaron una crisis en ese periodo. Después complementan los resultados con un estudio *cross-section* para el caso de México donde estiman la probabilidad de ser pobre antes y durante la crisis financiera de 1994-95. Para ello determinan los factores que inciden sobre la probabilidad de ser pobre en cada uno de los años utilizando un modelo logit y después corren una regresión logit con datos panel para determinar el impacto de la crisis financiera en la estabilidad de los parámetros relevantes.

En ambas etapas se observa un incremento en la pobreza ocasionado por la crisis

² Entienden una crisis financiera como la depreciación nominal de la moneda por al menos 25 por ciento lo cual es equivalente a un incremento del 10 por ciento en la tasa de depreciación.

financiera mientras que sólo a nivel macro se obtienen resultados robustos acerca de cambios en la distribución del ingreso. Identifican cuatro mecanismos a través de los cuales una crisis financiera afecta el nivel de pobreza, a saber, inflación, desempleo, crecimiento y gasto del gobierno mismos que explican entre el 60 y 70 por ciento del incremento en la pobreza o el deterioro en la distribución del ingreso. La disminución del PIB per cápita explica un tercio del cambio en la pobreza durante una crisis financiera. Según estos autores la mejor política en pro de los pobres luego de sufrir una crisis financiera es mantener una red de seguridad social y una política focalizada basada en la transferencia de ingresos que tome en cuenta las diferencias entre grupos. No queda claro si el resto de las políticas deberían enfocarse en atacar el desempleo o la inflación ya que ambos afectan a los pobres con igual intensidad.

Balke y Slottje (1993) examinan el impacto en cambios en la actividad macroeconómica con respecto al nivel de desigualdad en el ingreso en un modelo dinámico multivariado que distingue los efectos del desempeño macroeconómico en la pobreza, tomando las variables de inflación y desempleo como determinantes parciales de los niveles de pobreza. Estos autores analizan la relación dinámica entre las variables utilizando un modelo estructural macroeconómico que involucra vectores auto-regresivos y que consiste en curvas de demanda y oferta agregadas; funciones de reacción contemporáneas para el gasto de gobierno, transferencias y crecimiento del dinero, así como la respuesta contemporánea de la pobreza ante el desempeño macroeconómico.

Los resultados más importantes del análisis son: i) La inflación rezagada tiene un efecto significativo en el crecimiento de la tasa de pobreza; ii) La oferta de dinero rezagada tiene un efecto significativo en el desempleo y iii) La tasa de crecimiento de las transferencias y la oferta de dinero contemporáneas son significativas en la ecuación de

inflación.

Si bien la inflación tiene un impacto redistributivo negativo en la economía, es relativamente más importante el efecto del desempleo. Un aumento en el desempleo impactará primero a los trabajadores con baja productividad marginal y bajos salarios, los cuales son candidatos a caer en pobreza más rápidamente. El segmento pobre paga la mayor parte del impuesto inflacionario por lo cual se le considera regresivo. Ni el pobre urbano ni el rural pueden proteger su ingreso real por que no tienen salarios indexados y rara vez cuentan con activos que mantengan su valor real en tiempos de inflación. De hecho, la inflación puede afectar los niveles de pobreza si el ingreso de las familias de ingresos bajos responde lentamente a aumentos en el nivel de precios, lo cual no es necesariamente el caso si la pobreza se encuentra en el sector rural con altos niveles de autoconsumo.

Para Martínez (1998) la relación teórica entre inflación y distribución del ingreso es ambigua. Identifica los mismos mecanismos de impacto negativo sobre los pobres que los descritos en Balke y Slottje (1993) -caída de los salarios reales, pérdida del poder adquisitivo y encarecimiento de la canasta de bienes y servicios consumidos por este grupo-, sin embargo distingue un posible impacto positivo cuando las transferencias del gobierno se realizan en especie (suponiendo que el gobierno mantiene al menos el mismo nivel de gasto). Los ricos, afirma también, se pueden ver beneficiados por el lado de los impuestos ya que pueden rezagar sus pagos aunque esto afecte la recaudación del gobierno y en última instancia el gasto social. En otro sentido, si la inflación es causada por un aumento en el gasto social se espera un mejoramiento en la distribución del ingreso al menos en el corto plazo.

Para determinar empíricamente el impacto de la inflación en la desigualdad

económica Martínez (1998) lleva a cabo una investigación para México y a nivel internacional utilizando datos panel de 1970 a 1990 para 100 países. Usa los índices de Gini de Deininger y Squire (1996) y dos cálculos de inflación: el cambio en el deflactor implícito del PIB y el índice de precios al consumidor. Para el análisis de largo plazo se toma la inflación promedio de todo el periodo y para el análisis de corto plazo se utiliza la inflación y Gini anuales.

Las principales conclusiones tanto para el caso internacional como para el caso mexicano es que la inflación impacta positiva y significativamente a la desigualdad aún controlando con el crecimiento del ingreso per cápita, una medida de volatilidad de la demanda agregada medida como la desviación estándar del crecimiento nominal del PIB o si se incluyen efectos fijos por grupos de países: países desarrollados, del Medio Oriente, de América Latina, economías en transición, Asia y África. La volatilidad de la inflación también tiene un efecto positivo sobre la distribución del ingreso al menos para el caso de países desarrollados y América Latina. Una disminución en la volatilidad de la inflación de 1 por ciento, para el caso de México, implicaría una reducción en la desigualdad mayor al 2 por ciento.

Analiza también las crisis inflacionarias para diversos países; considerando inflaciones mayores a 40 por ciento se observa que en el primer año de la crisis la desigualdad se deteriora en 3.9 puntos porcentuales y a partir del segundo año de crisis la desigualdad se deteriora en 0.78 puntos porcentuales.

Con un enfoque diferente, Blejer y Guerrero (1990) analizan el caso de Filipinas. El modelo se basa en que las dificultades macroeconómicas, tales como presiones inflacionarias y déficit en la balanza de pagos, están ligadas íntimamente a cuestiones distributivas. Los autores analizan un período de fuerte contracción fiscal. Calculan la

relación que existe entre el ingreso de las familias de los deciles mas bajos y el ingreso de las familias de los deciles mas altos como una función de diversas variables como productividad, desempleo, gasto real del gobierno, tipo de cambio real, tasa de interés real y la tasa de inflación.

Los coeficientes de productividad, tipo de cambio real, la tasa de interés real y tendencia temporal son positivas, mientras que el desempleo, la tasa de inflación y el gasto de gobierno son negativos lo cual implica un deterioro relativo de la porción del grupo con ingresos bajos con respecto al grupo con ingresos altos. Así, durante el periodo analizado, las ganancias en productividad, probablemente induciendo mejoras en los salarios, tiende a reducir la desigualdad. Aumentos en la tasa de interés real también tienden a reducir la dispersión de ingresos. El signo negativo y la significancia del coeficiente del desempleo sugieren que el deterioro del mercado laboral afecta más al grupo con ingresos bajos. De esta manera Blejer y Guerrero (1990) concluyen que un ajuste macroeconómico afecta negativamente a los sectores pobres sobre todo a través de un aumento en el desempleo. Aumentos en el desempleo tiene un alto costo social porque tienen un efecto mas grande en aquellos trabajadores con bajos niveles de productividad, lo cual coincide con el trabajo de Balke y Slottje (1993). Por último, los grupos con bajos ingresos también son afectados por el aumento en la inflación y por la sobrevaluación del tipo de cambio.

Uno de los esfuerzos más significativos que se ha llevado a cabo para medir el impacto que tienen la política macroeconómica y los choques macroeconómicos en la pobreza y la desigualdad del ingreso es el encabezado por Ganuza E. et.al (1998). Un conjunto de investigadores de 15 países de Latinoamérica, entre los cuales se encuentran los países aquí estudiados –México y Costa Rica- fueron llamados a realizar estudios de caso por país que abarcan la década de los ochenta y la mitad de los noventas.

Cada uno de los autores definió el número de episodios ocurridos en el país durante el periodo estudiado.³ Se identificaron un total de 49 episodios en todos los países y en 45 de ellos se pudo obtener un dato de incidencia de pobreza, medida en términos de ingreso. De este grupo en 26 casos la pobreza permaneció estable o aumentó y en los otros 19 disminuyó. Los resultados más sobresalientes son los siguientes: i) en más del 70 por ciento de estos episodios la reducción en la pobreza se asocia con incrementos en el PIB per cápita, el salario mínimo y el salario promedio real; ii) cuando aumenta el desempleo, la desigualdad (medida por el índice de Gini) y la inflación, la pobreza también aumenta. Este fenómeno se observa en más del 80 por ciento de los episodios; y iii) si se comparan los episodios se observa una débil relación inversa entre los cambios en la incidencia de pobreza y las variaciones en el gasto como proporción del PIB.

En el libro de Ganuza se distinguen por lo menos dos escenarios típicos a través de los cuales las políticas macroeconómicas produjeron cambios distributivos en América Latina. El primer escenario comienza con una política fiscal expansiva y/o relajación en la disponibilidad de divisas lo que permitió aumentar la producción y el empleo con el consecuente deterioro en los precios y la balanza de pagos. Para reducir la brecha comercial se devaluó la moneda y para controlar la inflación se instrumentaron políticas monetaria y fiscal contractivas. Los efectos sobre la pobreza dependían del diferencial en los cambios del empleo y la inflación, sin embargo, durante la década de los ochentas en la mayor parte de los países la pobreza se incrementó.

En el segundo escenario los precios disminuyeron gracias a un programa de estabilización, se liberalizaron la cuenta corriente y cuenta de capital de la balanza de pagos y hubo una apertura a grandes flujos de capital lo que permitió la expansión del producto y

³ Un episodio empieza y termina con un cambio económico sustancial o un reacondicionamiento político.

el empleo con una consecuente disminución de la pobreza en algunos países. Desafortunadamente otros países experimentaron incrementos en su nivel de pobreza ya que tuvieron que instrumentar políticas contractivas (recortes fiscales, alza de las tasas de interés, etc.) para corregir un déficit en la balanza comercial resultado de una apreciación real que impactó negativamente a la producción de bienes comerciados.

Concluimos este capítulo exponiendo brevemente la técnica que sugieren Bourguignon et. al (2002) para medir el impacto de las políticas económicas sobre la pobreza. Proponen una metodología de “tres eslabones”. El primer eslabón consiste en realizar una simulación basada en microdatos de hogares que permita analizar la incidencia de la distribución del gasto público y/o impuestos, así como la generación de ingresos de los hogares. El tercer eslabón requiere de técnicas de modelaje a nivel macro que permitan medir los choques exógenos y las políticas que influyen sobre el PIB, el nivel de precios, el tipo de cambio y la tasa de interés, en el corto y largo plazo. El eslabón intermedio sugiere desagregar las predicciones obtenidas en el último eslabón en varios sectores de actividad y factores de producción.

La principal ventaja de utilizar esta estructura es la flexibilidad metodológica que otorga en cada nivel de la estructura, o en cada uno de los eslabones. Es posible escoger una combinación de modelos que representen una ventaja comparativa en cada etapa asegurando que la construcción es tal que es posible recibir insumos de una etapa y transmitir resultados para otra etapa.

Algunas metodologías desarrolladas para tratar de medir los impactos ex-ante son, por ejemplo, los mapas de pobreza que recogen el efecto de una expansión geográfica del servicio en cuestión y la microsimulación del ingreso de los hogares que combina el análisis de encuestas de hogares con modelos calibrados de comportamiento. Se pueden

medir también los efectos ex-post una vez que sabemos quienes son los beneficiarios de un programa o de un nuevo servicio. El principal problema surge al tratar de encontrar el contrafactual, es decir, el grupo con características similares a las que recibieron el apoyo, para así determinar cómo hubieran estado las personas en ausencia del programa.

Así, la literatura coincide en destacar la relevancia del crecimiento del ingreso, el abatimiento de la inflación y la eliminación del desempleo como las principales políticas macroeconómicas de influencia en la distribución. Ello, sin embargo, se refiere fundamentalmente a un tipo de pobreza conocida como “coyuntural”. La pobreza estructural aquella que implica incapacidad de generación de ingresos aún en periodos de crecimiento, ha sido poco estudiada en la literatura y tiene que ver con la importancia de políticas de transferencia y su impacto sobre la capacidad de generación de ingresos de los individuos.