

CRECIMIENTO Y EQUIDAD: ¿EL CASILLERO VACÍO?

Gabriel Loza¹

Resumen/Abstract

El desempeño de la política macroeconómica aplicada en Bolivia entre 2006-2018 con relación al crecimiento y la equidad se compara con el de los países de América del Sur utilizando la metodología del casillero vacío de Fajnzylberg (1990), que cruza la variable crecimiento del PIB per cápita con la variable equidad, expresada en la relación entre el ingreso del 40% de la población con ingresos más bajos y el 10% de la población con ingresos más altos. Para el periodo 2000-2016, el casillero vacío estaría ocupado por Uruguay, Perú y Bolivia. En el casillero de alto crecimiento y alta desigualdad se ubicarían Chile, Colombia y Paraguay. En cambio, Brasil y Ecuador, por su parte, se ubicarían en el casillero de bajo crecimiento y alta desigualdad, mientras que Argentina y Venezuela estarían en el casillero de baja desigualdad pero lento crecimiento.

Palabras clave: crecimiento, equidad, política económica

GROWTH AND EQUITY: THE LOCKER EMPTY?

The assessment of the results of the macroeconomic policy applied in Bolivia between 2006-2017 in relation to growth and equity can be evaluated among South American countries using the methodology of the empty quadrant of Fajnzylberg (1990), which crosses the variable growth in GDP per capita with variable equity, expressed in the relationship between the income of 40% of the population of lower income and 10% of the population with higher income. It was found for the period 2000-2016, that the emptied quadrant would be occupied by Uruguay, Peru and Bolivia, Instead, Chile, Colombia and Paraguay would be located in the high-growth, high-inequality locker. By contrast, Brazil and Ecuador, meanwhile, would be in the low-growth, high-inequality locker, while Argentina and Venezuela would be in the low-inequality but slow-growing box.

Keywords: growth, equity, economic policy

Códigos JEL: E23, E61, I32, O47.

¹ Boliviano, economista. Universidad Católica Boliviana, CIDES-UMSA. E-mail: engabolo@hotmail.com



Introducción

América del Sur atraviesa tiempos difíciles, y los vientos de cola soplan fuerte en economías como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela, que habían aplicado en el pensamiento económico latinoamericano una visión alternativa y contestataria a la predominante: la neoliberal, como en el caso del modelo económico chileno, actualmente resquebrajado por un estallido social, centrada exclusivamente en el crecimiento, el mercado, la apertura financiera indiscriminada, los paraísos tributarios a la inversión extranjera directa y el confinamiento del problema de la equidad al rebalse de los frutos del crecimiento económico.

La reciente arremetida neoliberal en Argentina, Brasil y Ecuador desea retornar a los principios del Consenso de Washington, paradigma que hasta hace poco dominó gran parte del pensamiento donde el modelo económico chileno era una especie de ejemplo. Resalta la aplicación de recetas que se creían superadas, especialmente respecto a la liberalización financiera, donde el *paper* del FMI (Ostry, Berg y Kothari, 2018) concluye que si bien incrementan el crecimiento, pero también la desigualdad; es decir, que en las reformas estructurales se presenta un *trade-off* entre crecimiento y equidad. Y también Ostry, Furcery y Loungani (2017) encuentran que sus resultados sugieren que la liberalización de la cuenta de capital ha conducido a ganancias limitadas del producto y a un aumento significativo de la desigualdad.

Lo relevante es que el énfasis en la estabilidad macroeconómica en el caso boliviano ha permitido la conjunción entre el crecimiento económico, la redistribución del ingreso y la reducción de la pobreza, objetivos que aparecían incompatibles en el pensamiento dominante del Consenso de Washington o presentaban *the big trade off*. Sin embargo, preocupa que la propia CEPAL, institución que expresaría la corriente neoestructuralista, presenta, por un lado, el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018* (2019b), donde enfatiza el problema del crecimiento y, por otro, *el Panorama Social de América Latina 2018* (2019a), en el cual examina la desigualdad, como si fueran dos desempeños diferentes o problemas separados. Por eso resulta importante retomar y recalculer el olvidado concepto del casillero vacío de Fajnzylberg (1990), construido a partir de una matriz que cruza las variables de crecimiento con las de equidad, al encontrar que el casillero relativo a alto crecimiento del PIB y baja desigualdad no estaba ocupado por ningún país latinoamericano. Con una aplicación actualizada

encontramos que, a más de treinta años de su hallazgo, parece difícil de llenar dicho casillero, con algunas excepciones, como se verá en este trabajo.

A Bolivia, su política económica le ha permitido diferenciarse de las otras experiencias en su momento contestatarias, como Argentina, Venezuela, Ecuador y Brasil, que, si bien intentaron en determinado momento reducir la pobreza y la desigualdad, no pudieron mantener una baja tasa de inflación y un crecimiento económico sostenido. También le ha diferenciado del modelo económico chileno, que se centró en el mercado y en el rebalse del crecimiento económico, pero con altos niveles de desigualdad que explican el estallido social.

La economía boliviana entre 2006 y 2018 ha presentado una situación macroeconómica muy expectable en comparación con períodos anteriores y con otros países de América Latina: atravesó la crisis financiera de 2008, la Gran Contracción del Comercio en 2009 y el adverso y pronunciado *shock* externo de términos de intercambio entre 2014 y 2016, que incidió en la desaceleración del ritmo de crecimiento del PIB, de un promedio de 5,1% entre 2006-2014 a un 4,4% entre 2015-2018, aunque siguió creciendo a tasas más altas de América del Sur para esos cuatro años. Cabe resaltar que ha logrado, simultáneamente, reducir la pobreza extrema y la moderada en 23 y 25 puntos porcentuales respectivamente y, a su vez, disminuir la desigualdad medida por el coeficiente de Gini en 16 puntos, de 0,60 en 2005 a 0,44 en 2018. Adicionalmente, logró bajar de 128 a 26 veces la proporción entre el ingreso del 10% más rico respecto al ingreso del 10% más pobre. Es decir que ha sido una política económica aplicada que logró aunar crecimiento y equidad, a diferencia de la nueva arremetida neoliberal que está aumentando la pobreza y la desigualdad, y lo peor, como en Argentina, ni siquiera ha logrado un crecimiento económico.

En este contexto, el objetivo del trabajo es evaluar el desempeño económico de Bolivia desde el punto de vista del objetivo estratégico de crecimiento y equidad, para lo cual se reconstruye para los países de América del Sur el casillero vacío de Fajnzylberg (1990) en el periodo 2000-2016. En la primera parte se analiza la relación del casillero vacío con la política económica, y se continúa con el examen del objetivo estratégico de crecimiento y equidad. En la segunda parte se reconstruye después de 30 años el casillero

vacío para los países de América del Sur² y, por último, se presentan las conclusiones respectivas junto con unas reflexiones finales.

El casillero vacío y la política económica

La visión de economía plural establecida en la Constitución Política del Estado (2009) no es un enfoque basado en la hegemonía del capitalismo, la propiedad privada y el libre mercado salvaje, ni tampoco un enfoque exclusivamente centrado en la propiedad estatal y el socialismo estatista; es más bien una visión pluricultural, plurinacional, comunitaria y anticolonial.

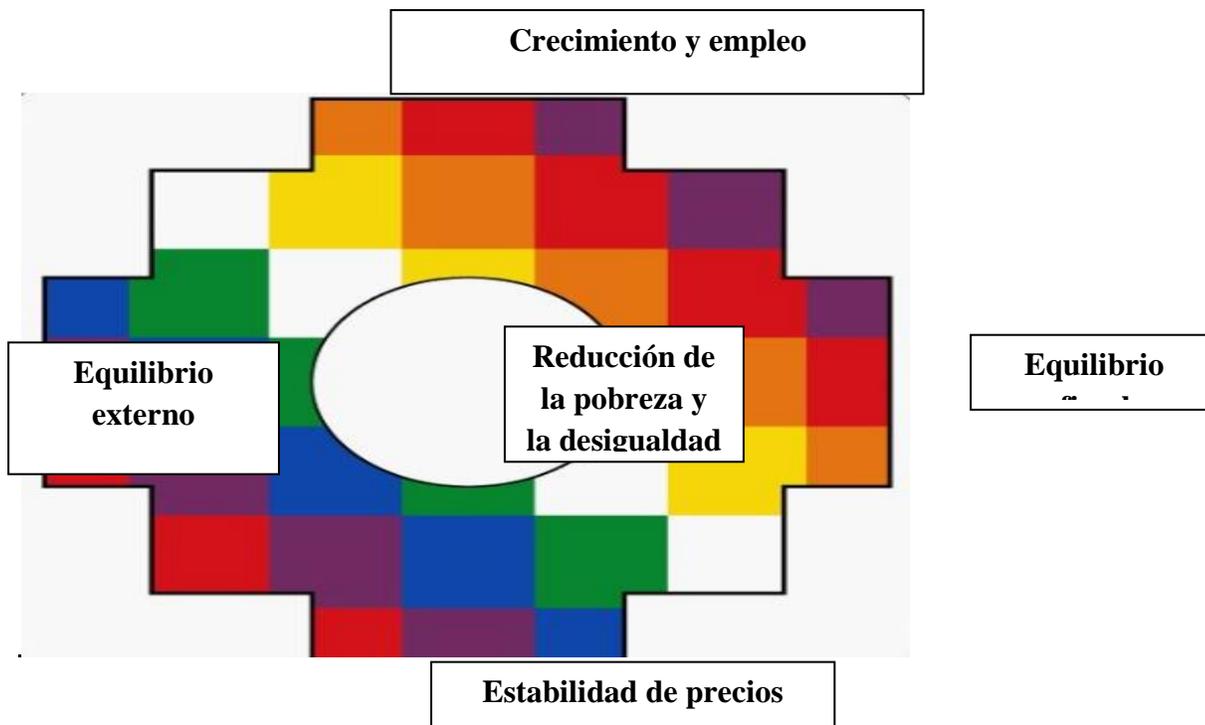
Diferencia claramente entre liberalismo (individualismo) y colectivismo (estatismo), puesto que su art. 306 establece muy claramente que “la economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo”. Además, enuncia los principios de esta coexistencia o convivencia entre las distintas formas de organización económica: pública, privada, comunitaria y cooperativista social, con base a los principios de complementariedad, reciprocidad y solidaridad, distintos a los de competencia y mercado, relacionados más bien con los principios de la Economía Social Solidaria (ESS).

El concepto de desarrollo inmerso en el Plan Nacional de Desarrollo (2007) se sintetizaba en la noción de “Vivir Bien”, diferente al prevaleciente, centrado en el crecimiento económico o en el desarrollismo. El concepto del Vivir Bien tiene dos motivaciones simultáneas: lograr el acceso y disfrute de los bienes materiales junto con la realización afectiva, subjetiva y espiritual. Este enfoque se alinea con el de Amartya Sen (1999), quien criticó el enfoque neoliberal del bienestar material individual (utilitarismo), que conducía automáticamente al bienestar social y nacional y que solo ponía énfasis en el acceso a bienes y servicios. Entendía el desarrollo como un proceso de expansión de las capacidades que poseen los individuos. Así, como dice la Constitución Política del Estado (2009) en su art. 306, el modelo plural está orientado a mejorar la calidad de vida y al Vivir Bien.

Una forma de evaluar la Política Económica aplicada en el periodo 2006-2018 es examinar cómo los dilemas del tradicional cuadrado mágico (crecimiento y desempleo, déficit fiscal y déficit externo e inflación), deben ser compatibles con la reducción de la pobreza y la desigualdad, incorporados en un pentágono mágico o cruz andina (Figura 1).

² Con excepción de Guyana y Surinam, por la no disponibilidad de datos.

Figura 1: La cruz andina en la economía



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadrado mágico de Martner (2004).

El paradigma neoliberal se basa en la idea –que no se sostiene, según Fajnzylberg (1990)– de que “existe una ley de compensaciones entre el crecimiento y la equidad”. Estrictamente, la equidad, para la economía “positiva”, como la define Robbins (1932), como ciencia de la asignación de recursos escasos frente a necesidades múltiples y jerarquizables, quedaría fuera de su ámbito. Ignora así la definición de economía política de David Ricardo como ciencia que estudia las leyes de cómo se distribuye el producto social entre las diversas clases que participan en el proceso de producción y distribución. Para los positivistas, la equidad sería un problema moral o de justicia, y formaría parte del área “normativa” o de política social, pero quedaría separada del campo de la economía. De esta forma, se olvida de que el fin último de la economía debería ser el de satisfacer las necesidades materiales de la gente en forma equitativa y no, simplemente, un problema de programación lineal de asignación eficiente de recursos escasos.

Fajnzylberg (1990), con el concepto de “casillero vacío”, señalaba en su tiempo que ningún país de la región había logrado compatibilizar el crecimiento económico sostenido con la equidad, y demostró que

no existe un dilema de política económica entre crecimiento y equidad, y que lograrlos debería ser su objetivo estratégico. Señalaba que la noción de casillero vacío surge:

Al cruzar las variables de crecimiento y equidad aplicando como línea divisoria del dinamismo el crecimiento medio de los países avanzados en el período 1965 a 1984 y para la equidad la relación entre el 40% más pobre y el 10% más próspero, se genera una matriz de doble entrada en que queda un casillero vacío: corresponde a los países que podrían haber alcanzado a un mismo tiempo un crecimiento más acelerado que el de los países avanzados y un nivel de equidad superior a 0,40% (Fajnzylberg, 1990: 11).

Destaca que “el crecimiento sostenido exige una sociedad articulada internamente y equitativa (...). La secuencia (...) es la de equidad, austeridad, crecimiento y competitividad” (165 y 166).

Sin embargo, la CEPAL –donde surgió el pensamiento de Fajnzylberg– publica sus informes anuales; el *Estudio Económico* en el que destaca las economías con mayor crecimiento económico, y el *Panorama Social*, en el que describe la situación de los países con mayor pobreza y desigualdad, pero sin intentar cruzar ambas variables y ver sus interrelaciones. Se alega la periodicidad y comparabilidad de las cifras, puesto que las variables sociales casualmente están rezagadas uno o más años respecto a las variables macroeconómicas. Para Palma (2016: 53), tanto la corriente principal de economía como la neoliberal en general insisten en buscar algún tipo de “factores exógenos” que expliquen, y posiblemente justifiquen, la desigualdad en el mundo. Sin embargo, como dice Stiglitz (2016: 127): “El crecimiento lento y la desigualdad son decisiones de políticas. Podemos escoger otra cosa”; así, la desigualdad no es inevitable y, en cambio, sí es un resultado importante de la elección de políticas económicas.

Objetivo estratégico: crecimiento y equidad

Esta sección se inicia con la “hipótesis de Kuznets” sobre la relación entre crecimiento y equidad, se examina el cumplimiento del objetivo de reducción de pobreza y de la desigualdad y su relación con el crecimiento en el caso boliviano, así como el papel de otros factores que influyeron en la reducción de la pobreza y la desigualdad entre 2006-2018.

El objetivo estratégico olvidado

La reducción de la pobreza y la desigualdad es el quinto objetivo de la cruz andina, que fue olvidado por la política económica tradicional e incluso por el actual pensamiento económico dominante en la región,

al relegarlo al área de los objetivos de política social y no de la política económica. Teóricamente, se sintetiza que el pensamiento ortodoxo plantea una relación positiva entre crecimiento y desigualdad, mientras que el heterodoxo postula que cambios en la distribución funcional del ingreso, al repercutir en la demanda agregada, afectan la trayectoria del producto y el empleo (CEPAL 2018c: 98).

Para Aiyar y Ebeke (2019: 3):

Teóricamente, el efecto puede ir de cualquier manera. Un aumento de la desigualdad de ingresos que surge, por ejemplo, de recompensas sustanciales a emprendimiento arriesgado e innovación, podría impulsar el crecimiento económico. Por el contrario, una mayor desigualdad podría afectar el crecimiento si los hogares de bajos ingresos son persistentemente menos productivos debido a una menor acumulación de capital humano y una mayor exclusión financiera.

En la literatura económica empírica no se ha llegado a un consenso sobre el signo de la relación entre crecimiento y desigualdad (positivo, negativo, no lineal), puesto que los resultados de una serie de estudios no han convergido en una posición generalizada (Charles 2014: 1). Así, Aiyar y Ebeke (2019: 3) concluyen:

Algunos estudios han encontrado un efecto significativo y negativo de la desigualdad en el crecimiento y su duración (Ostry y Berg, 2011; Ostry et al., 2014; y Cingano, 2014). Pero otros no han encontrado ningún efecto negativo sistemático de la desigualdad en el crecimiento (Forbes, 2000; Panizza, 2002; y Kraay, 2015). Y algunos autores han tratado de demostrar que la relación no es lineal (Banerjee y Duflo 2003; Brueckner y Lederman, 2015).

El paradigma de Kuznets (U invertida), que prevaleció por mucho tiempo desde 1955, señala que entre desigualdad y crecimiento hay una regularidad empírica, y que antes de que disminuya la desigualdad, cuando los países lleguen a alcanzar altos niveles de desarrollo, podrían pasar por un periodo transitorio de alta desigualdad. Es decir que esta desigualdad sería inevitable por un período de tiempo. Sin embargo, como resalta Palma (2016),³ la enorme diversidad distribucional entre medianos y altos ingresos inmediatamente plantea dudas sobre la relevancia contemporánea (si alguna vez existió) de la hipótesis de Kuznets en su versión de corte transversal.

³ Autor del índice o ratio Palma, entre el 10% más rico y el ingreso del 40% más pobre.

Adicionalmente, se suma la hipótesis del *reverse catching-up* (revirtiendo el alcance), según la cual, en lugar de que los países de América Latina alcancen los bajos niveles de desigualdad de los países desarrollados, se estaría siguiendo el camino contrario. Así, en los países avanzados de la OECD (2015), entre 1980 y 2015 aumentó la desigualdad medida por el coeficiente de Gini (0,303 a 0,317), mientras que la desigualdad en los Estados Unidos (de 0,34 a 0,39) estaría aproximándose a la de América Latina. La ratio entre el 10% más rico y el 10% más pobre subió en la OECD de 7 veces en 1980 a 8,4 veces en 2015. En Estados Unidos esta ratio es de 17,7 veces y en Chile de 19,1 veces. ¡Bienvenidos al club de la desigualdad!

Hace varios años, Ostry, David y Berg (2011) encontraron evidencia de que una mayor igualdad puede ayudar al crecimiento sustentable, y Ostry, Berg y Tsangarides (2014: 4) hallaron que la baja desigualdad está robustamente correlacionada con un más rápido y durable crecimiento para un nivel dado de redistribución. Además, evidenciaron que la redistribución, por sus efectos en la reducción de la desigualdad, es “procrecimiento”. Algunos informes del FMI, como el *Fiscal Monitor* (2017a), señalan que, aunque resulta inevitable cierta desigualdad en economías basadas en el sistema de mercado, la excesiva desigualdad puede conducir a un menor crecimiento económico. A su vez, Grigoli, Paredes y De Bella (2016) llegan a la conclusión de que la respuesta del crecimiento del PIB per cápita ante shocks de desigualdad del ingreso es negativa, principalmente en el hemisferio occidental.

Recientemente Ostry, Berg y Kothari (2018) concluyen que la liberalización financiera, si bien incrementan el crecimiento, también aumenta la desigualdad; es decir que en las reformas estructurales se presenta un *trade-off* entre crecimiento y equidad. Sin embargo, alertan que el problema actual es más bien de un crecimiento lento o frágil y alta desigualdad, que parecen ser dos caras de la misma moneda. Un crecimiento duradero a un ritmo saludable sólo será posible si el crecimiento llega a ser más inclusivo, para lo cual se requiere de políticas de intervención estatal.

Por tanto, el desafío sería encontrar cómo el modelo económico, o un tipo de política económica en particular que aplica un país, incide con su funcionamiento sobre la pobreza y la desigualdad. El incluir dicho objetivo en las decisiones de política económica permitiría escoger las mejores opciones o, por lo menos, tener una claridad de sus efectos adversos. Por ejemplo, las medidas de ajuste del FMI no se pueden analizar, ni considerar, sin examinar sus impactos en la pobreza y la desigualdad. Con base en el

GDSP –Global Database of Shared Prosperity, Circa 2009-2014– del Banco Mundial (2017a), entre 2009 y 2014 Grecia (-11,7%), España (-4,4%) y Portugal (-2,6%) registran una reducción del ingreso per cápita del 40% más pobre, la cual fue mayor a la caída del ingreso de la población total. Es decir, el ajuste o la austeridad no se comparten, sino que se focalizan en los más pobres.

Stiglitz (2016) resaltó que es un problema de escogencia, y que según Palma (2016), no es estructural, sino que está relacionado con lo que se denomina “un problema de agencia”, es decir que dependería de la mayor o menor eficiencia con que se actúe. Así, en los hechos, en el diseño y en los efectos de alternativas de política económica, los hacedores de política económica son conscientes de que escogen entre una mayor o menor desigualdad.

Por último, para Ostry (2018: 43), los economistas han desaconsejado prestar atención a las cuestiones distributivas, y cita a Robert Lucas, quien afirma que: “entre las tendencias dañinas a la solidez de la economía, la más seductora, y, en mi opinión, la más tóxica es la de centrarse en temas de distribución”. Ostry resalta que la intensificación de la desigualdad no es fortuita y está determinada “en gran medida por las mismas políticas que son las herramientas básicas de la profesión de economista”, para terminar concluyendo que “Si las políticas inciden considerablemente en la desigualdad, esta incidencia debe tomarse en cuenta en la etapa de diseño de política”.

Crecimiento económico y reducción de la pobreza y la desigualdad

La pobreza está asociada a la desigualdad de ingresos, como señala la OIT (2016: 3): “Hoy en día, aunque el porcentaje de personas en situación de pobreza equivale al 30 por ciento de la población mundial, reciben menos del 2 por ciento del ingreso mundial”. Pero si bien la reducción de la pobreza está acompañada de la disminución de la desigualdad, no ocurre con la misma proporción o intensidad y, a veces, ni en la misma dirección, como en el caso de Chile. Así, América Latina no es la región más pobre del mundo pero sí la más desigual, incluso que el África Subsahariana, según la CEPAL (2018c). Con base en datos del Banco Mundial (2016), los primeros cinco países en el ranking de la desigualdad son africanos, seguidos por cinco latinoamericanos. Entre los 14 más desiguales a nivel mundial figuran Honduras (6), Colombia (7), Brasil (8), Guatemala (9), Panamá (10) y Chile (14). Y Sudáfrica sería el país más desigual del mundo, con un coeficiente de Gini de 0,62. Parece que la región continuará siendo considerada como la “tierra de desigualdades”, como recuerdan Messina y Silva (2017).

En Bolivia, la pobreza extrema se redujo de 38,2% en 2005 a 15,2% en 2018, equivalente a 23 puntos porcentuales en trece años, lo que significaría que cerca de 1,8 millones de personas salieron de la indigencia, según el MEFP (2019: 196). Este es un esfuerzo notable al cumplirse anticipadamente, en 2011, la meta para 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir la pobreza al 24,1%. Sin embargo, esta cifra es todavía muy alta, puesto que en 2017 la indigencia en América Latina era de 10,2% según CEPAL (2019a). Por el contrario, en el periodo neoliberal, caracterizado por la imposición internacional del documento Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), UDAPE (2003), su disminución fue lenta y poco significativa: 3 puntos porcentuales en nueve años, de un nivel de 41,2% en 1996 a 38,2% en 2005.

La incidencia de la extrema pobreza en la población rural es más alta, y es la que todavía no ha cumplido con la meta del milenio, a diferencia de la reducción de la extrema pobreza en la población urbana, que superó en 2006 la meta de los ODM al llegar a 23,4%. Según UDAPE (2018), la extrema pobreza rural disminuyó más acentuadamente desde 2005, de un 62,9% a 33,4% en 2018, es decir, se redujo en 28,5 puntos porcentuales.

La pobreza moderada bajó de 60,6% en 2005 a 34,6% en 2018, equivalente a 26 puntos porcentuales, lo que implicaría que más de 1,8 millones de bolivianos salieron de esta condición de pobreza. En el periodo neoliberal, la reducción de la pobreza moderada fue muy lenta y poco relevante, al bajar de 63,5% en 1999 a 60,6% en 2005, es decir menos de 3 puntos porcentuales en seis años.

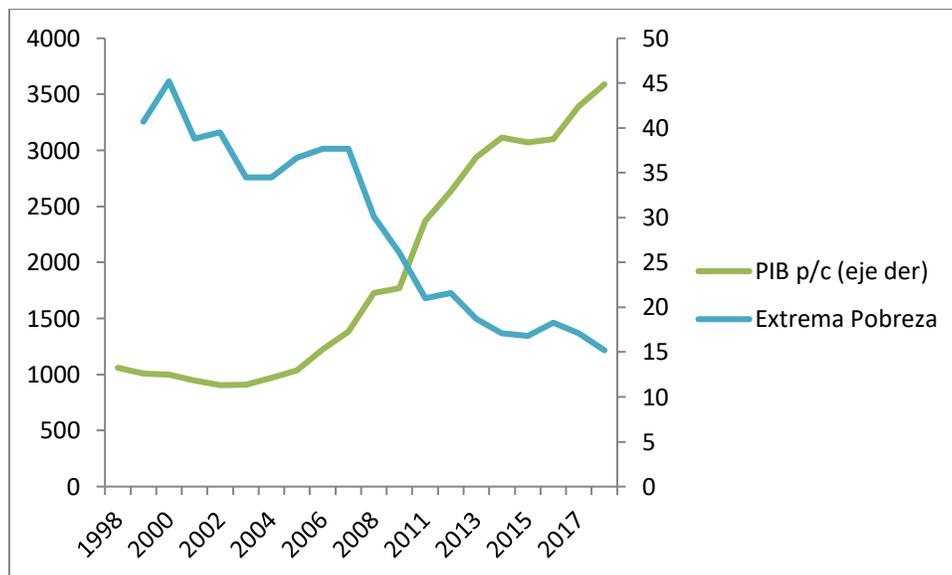
Empero, si bien la pobreza moderada sigue siendo alta comparada con el promedio de América Latina, de 30,2%, según la CEPAL (2019a :79). Empero, mientras que en Bolivia descendió notablemente, en la región los resultados presentados dan cuenta de un estancamiento en la evolución de la pobreza y un deterioro en la situación de la pobreza extrema iniciado en 2015. Simultáneamente ha estado acompañado de dos contracciones del PIB per cápita de la región (del 1,2% y 1,9% en 2015 y 2016, respectivamente) y de un estancamiento (0,2%) en 2017.

Para analizar la relación entre crecimiento y pobreza, se toma en cuenta el nivel del ingreso per cápita, una medida tradicional de bienestar de la población en general, y que aumentó de 1.037 dólares corrientes

en 2005 a 3.589 dólares corrientes en 2018, según el MEFP (2019), un equivalente a 227%. En términos del Poder de Compra de la Paridad (PPC), que calcula el Banco Mundial (2017b), el incremento fue de 4.020 dólares corrientes a 7.100 dólares, equivalente al 76,6%. Este aumento fue superior al promedio de América Latina y Caribe (48,7%).

Gráfico 1: Nivel del ingreso per cápita y extrema pobreza

(En dólares y en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE, UDAPE (2018) y MEFP (2019).

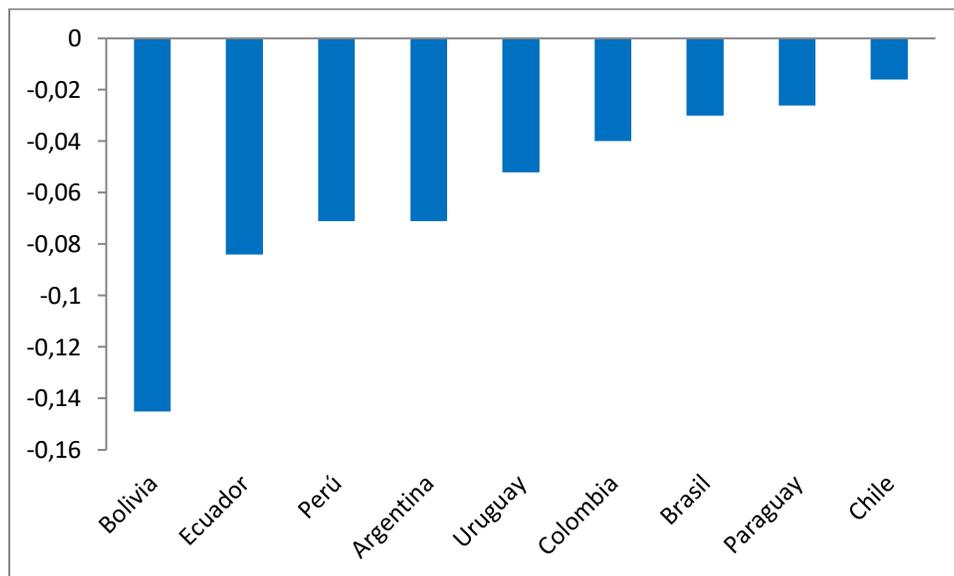
Existe una alta correlación ($R^2=0,95$) entre el crecimiento del nivel de ingreso per cápita y la reducción de la extrema pobreza. Se encuentra que un uno por ciento adicional del PIB per cápita, en promedio, está asociado con una reducción de 0,34 puntos porcentuales en la pobreza extrema para el periodo 1999-2018 (Gráfico 1).

En el caso de Bolivia, según la CEPAL (2018^a: 93), el ingreso de los hogares representa el 77% del PIB per cápita alrededor de 2016, siendo la segunda relación más alta después de Nicaragua en la región. CEPAL-CEF (2015: 12) señala que el crecimiento del ingreso dio origen a dos tercios o más de la caída de la pobreza en Bolivia, Perú y Colombia.

Si bien el problema de la desigualdad está estrechamente relacionado con la pobreza, puede darse una significativa reducción de la pobreza, como en Chile, pero sin modificarse sensiblemente la desigualdad. En Bolivia, según UDAPE (2018), disminuyó la brecha entre el ingreso del 10% más rico y el 10% más pobre, de 127,5 veces en 2005 a 40 veces en 2017; en el modelo neoliberal, en tanto, se amplificó esta brecha, al subir de 113 veces en 1996 a 127,5 veces en 2005.

Gráfico 2: América del Sur: variación del coeficiente de Gini: 2005-2017

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2019). Inequality Trends.

Otra medición de la desigualdad es el coeficiente de Gini, que mide cómo se distribuye el ingreso⁴. Según el Banco Mundial (2019), esta desigualdad disminuyó en Sud América, de un promedio de 0,516 en 2005 a 0,456 en 2017, es decir, 6 puntos, mientras que Bolivia registra una reducción de 15 puntos: de 0,585 en 2005 a 0,44 en 2018, Chile solo presenta una reducción de dos puntos (Gráfico 2). Si bien sigue siendo un coeficiente alto, es inferior al Gini de Brasil (0,53), Colombia (0,50) y Paraguay (0,49), y menor al de Chile (0,47).

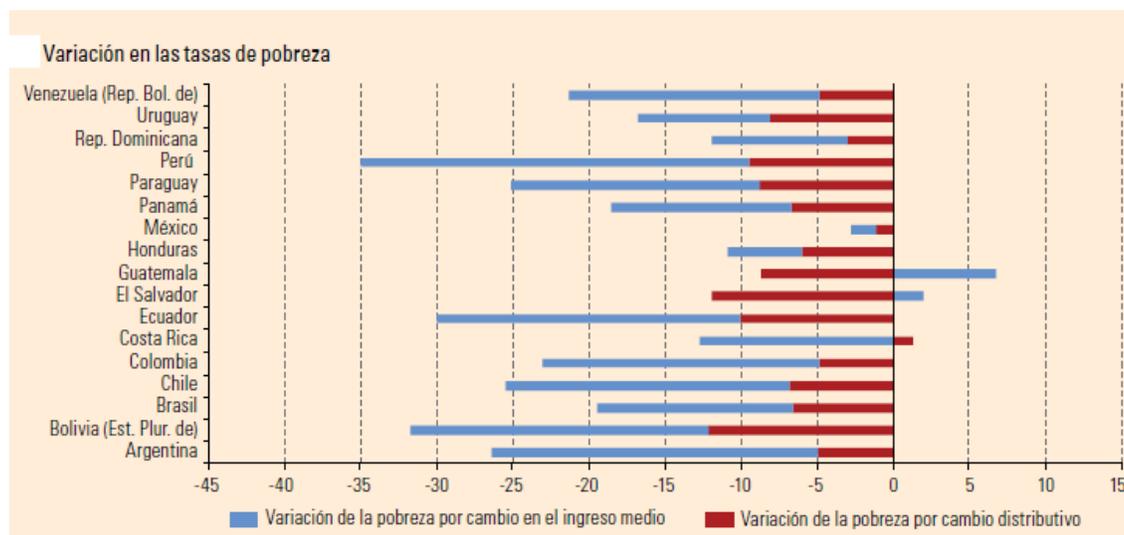
⁴ Este indicador asume valores cercanos a uno (1) si en la economía hay concentración de ingresos, y los valores se acercan a cero (0) cuando el ingreso es distribuido de forma más equitativa.

Efecto del cambio distributivo

Una forma de medir la prosperidad compartida es diferenciar qué parte de la reducción de la pobreza se debe al crecimiento del ingreso medio y cuál está asociada a las políticas redistributivas o al cambio distributivo.

Los programas redistributivos en 2016 representaban 1,6% del PIB y, en promedio, entre 2006-2016 un 1,4% del PIB. Los resultados del trabajo de Ugarte y Bolívar (2015) sugieren que la implementación de estos programas redujo la incidencia de la pobreza moderada en Bolivia en 8,2 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 9,6 puntos en el grupo que recibió estas transferencias. UDAPE (2016: 24) estima que en el año 2014 el impacto de los mismos habría sido de alrededor de 2 puntos porcentuales en la reducción de la extrema pobreza. El documento de CEPAL-CEF (2015) señala que, en el caso de Bolivia, el efecto de las transferencias públicas en efectivo solo redujo el coeficiente Gini de 0,493 a 0,491.

Gráfico 3: América Latina: cambios en las tasas de pobreza



Fuente: Extraído de CEPAL (2018a).

La CEPAL (2018a) asocia la variación de la tasa de pobreza con el crecimiento del ingreso medio y con el cambio distributivo (Gráfico 3). Bolivia registra, después de Perú, la tasa más alta de reducción de la pobreza, pero tiene la tasa más alta de reducción de la pobreza asociada al cambio redistributivo. La CEPAL calcula la tasa de pobreza que se registraría en cada país si se hubiera producido el mismo

crecimiento de la media del ingreso sin cambios en la distribución del ingreso, encontrando, en el caso boliviano, que la tasa de pobreza sin cambio distributivo hubiera sido 14 puntos porcentuales más alta.

La CEPAL (2018c: 93 y 94) examina el poder redistributivo de la política fiscal y observa que “la gran diferencia de la región con las economías desarrolladas viene dada por las transferencias en efectivo y los impuestos directos, ya que la caída del coeficiente de Gini ocasionada por la distribución del gasto en educación y salud es similar en ambos grupos”. Encuentra que el coeficiente de Gini de la región cae apenas 3 puntos porcentuales luego de la acción fiscal directa, mientras que la provisión pública de servicios de educación y salud lo reduce en 6 puntos adicionales. En el caso de Bolivia, los gastos en salud y educación reducen el coeficiente de Gini en más de 5 puntos porcentuales, y la acción fiscal directa, en menos de 2 puntos porcentuales. El documento de la CEPAL (2018d) presenta a Bolivia entre las economías con mayor gasto público social respecto al PIB, con 22,2%, muy superior al promedio de América Latina (14,5%).

Un documento de trabajo del FMI (Furceri, Loungani y Melina, 2018) para 103 países en desarrollo desde 1990 a 2015, confirma los efectos distribucionales del gasto público, señalando que una expansión del gasto reduce la desigualdad. Estima que un 1% de disminución acumulativa del gasto público sobre cinco años está asociado a un incremento acumulativo del coeficiente de Gini en el mismo período alrededor de un punto porcentual. En el caso de Bolivia, para el período 1996-2018, en el presente trabajo se encontró que un 1% de aumento del gasto público está asociado a la disminución de 1,5 puntos del coeficiente de Gini.

Reconstrucción del casillero vacío

Fajnzylberg (1990) construyó el casillero vacío cruzando la variable dinamismo económico con la variable equidad, generando de esta manera una matriz de doble entrada. Tomó como criterio de referencia el ritmo de expansión que habían alcanzado los países avanzados en los últimos veinte años, entre 1965-1984, que era una tasa promedio anual de 2,4% del PIB por habitante. Como definición de equidad, utilizó por primera vez la relación entre el 40% de los ingresos más bajos y el 10% de los más altos, el llamado posteriormente Índice de Palma (2011), que solo es un cálculo a la inversa. Esta relación en los países avanzados alcanzaba un promedio de 0,80 entre 1970-1984, pero en su aplicación a América Latina tomó

solo la mitad de dicha ratio, es decir un 0,40, lo que vendría a constituir estrictamente el Índice Fajnzylberg.

Cuando Fajnzylberg (1990) cruzó las variables –que él denominó objetivos estratégicos crecimiento-equidad– encontró un casillero que estaba vacío, correspondiente al cuadrante con un alto crecimiento del PIB per cápita mayor al 2,4% y una relación entre el 40% más bajo de los ingresos respecto al 10% más alto, que debería ser superior a 0,40. En ese ejercicio, Bolivia se encontraba en el primer casillero, de bajo crecimiento y baja equidad, junto con Chile, Perú y Venezuela que, con otros países, concentraban el 15,9% del PIB regional. Los países dinámicos en ese período, México y Brasil, estaban en el casillero III, de alto crecimiento, pero por debajo del objetivo de menor desigualdad y, junto con Colombia, Ecuador y Paraguay, concentraban el 73% del PIB regional. En esa época, Argentina y Uruguay, los países menos desiguales, tenían un bajo crecimiento promedio y concentraban solo el 11,5% del PIB regional (Cuadro 1).

Cuadro 1: El casillero vacío de Fajnzylberg

| | | 40% más bajos ingresos Equidad: (1970-1984) 10% más altos ingresos | |
|--|---------------------|--|---------------------|
| | | <0,4 * | ≥0,4 |
| <2,4% ^b | Bolivia | Costa Rica | Argentina |
| | Chile | El Salvador | Uruguay |
| Crecimiento PIB/hab. (1965-1984) | Perú | Guatemala | |
| | Venezuela | Honduras | |
| | Haití | Nicaragua | |
| | (15,9) ^c | | (11,5) ^c |
| ≥2,4% | Brasil | Panamá | |
| | Colombia | República Dominicana | |
| | Ecuador | | |
| | México | | |
| | Paraguay | | |
| | (72,6) ^c | | |

Fuente: Extraído de Fajnzylberg (1990).

La tarea de restaurar y actualizar el casillero 30 años después no tiene problemas por el lado de la equidad, si se mantiene el criterio de considerar la mitad de la relación entre el 40% de ingresos más bajos y el 10%

de ingresos más altos, que en 2015 fue de 0,84 según la OECD (2017), por lo cual, aplicando el mismo corte que hizo Fajnzylberg, el indicador sería de 0,42.

El problema que surge está en la tasa de crecimiento de largo plazo del PIB por habitante. En la época de Fajnzylberg, la referencia del criterio de dinamismo eran los países avanzados con un ritmo de expansión en los últimos 20 años; empero, en la actualidad no son precisamente los más representativos de dinamismo económico. Así, como se observa en el Cuadro 2, entre 1990-2016 crecieron a una tasa promedio de 1,4%, cuando el promedio de América Latina fue de 1,3%. Así, con esta tasa referencial entrarían todos los países de la muestra con excepción de Venezuela, pero ambas tasas son muy bajas si se comparan con las de Asia Oriental y el Pacífico, o con otros países de ingreso mediano y mediano alto similares a los de América del Sur.

En cambio, si tomamos como referencia para el periodo de análisis 2000-2016 la tasa de crecimiento del PIB per cápita del 3,7% de los países de la región Asia Oriental y Pacífico, encontramos que es más alta que la tasa referencial de 2,4% de Fajnzylberg (1990), y que solo Perú (3,8%) cumpliría con este requisito. Ningún otro país de América del Sur lo cumpliría si utilizamos como referencia a los países de ingreso mediano y mediano alto.

Cuadro 2. Tasas de crecimiento del PIB per cápita de referencia, 1990-2016

(En porcentajes)

| | 1990-2016 | 2000-2016 |
|-----------------------------|-----------|-----------|
| Asia Oriental y Pacífico * | 7,1 | 7,5 |
| Asia Oriental y el Pacífico | 3,3 | 3,7 |
| América Latina y el Caribe | 1,3 | 1,5 |
| Ingreso mediano | 3,1 | 4,3 |
| Ingreso mediano alto | 3,5 | 4,7 |
| Países OECD | 1,4 | 1,1 |
| Mundo | 1,5 | 1,6 |

Fuente: Elaborado con base en datos del Banco Mundial (2018), WDI.

Nota: excluidos los países de altos ingresos.

Empero, si mantenemos la tasa Fajnzylberg de 2,4%, los resultados se presentan en el Cuadro 3, y el casillero vacío (IV) ya no estaría tan vacío: lo ocupan Uruguay, Perú y Bolivia, mientras que en contraposición se ubicarían en el casillero I Brasil, Ecuador y Paraguay, por su bajo crecimiento y alta desigualdad. Por tanto, Bolivia habría pasado al cuarto cuadrante, si se acepta la tasa de crecimiento del PIB per cápita de 2,5%, aunque estrictamente registró una tasa mayor al 3,3% entre 2006-2016. En cuanto al criterio de equidad, estaría en el límite mismo con 0,42.

Llama la atención el caso de Brasil, que siguió con menor equidad pero con una tasa promedio de crecimiento del PIB per cápita del 1,4%, menor que la tasa de dinamismo referencial (2,4%), trasladándose del cuadrante III al I. América Latina, en promedio, también se ubica en el casillero I, por su alta desigualdad (0,32) y una baja tasa de crecimiento de 1,6%. Cabe resaltar que Chile registró una tasa promedio de 3,0% del PIB per cápita, subiendo al casillero III pero manteniendo una alta desigualdad. El caso de Venezuela es emblemático, puesto que representa los grandes avances en equidad, con una relación de 0,52, pero un bajo desempeño económico al tener una tasa promedio de 1,4% de crecimiento del PIB per cápita, ubicándose en el casillero II junto con Argentina.

Cuadro 3: América del Sur: objetivos de crecimiento-equidad

| | | Equidad (2016) | |
|-------------------------------------|-------|---|---|
| | | 40% más pobre/10% más rico | |
| Crecimiento PIB p/c 2000-2016 | <2,4% | <0,42 Brasil (0,28) Ecuador (0,41) Paraguay (0,35) América Latina (0,32) I | >0,42 Venezuela (0,52) Argentina (0,47) II |
| | >2,4% | Colombia (0,30) Chile (0,36) III | Uruguay (0,55) Perú (0,44) Bolivia (0,42) IV |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y de la CEPAL.

Uruguay mantuvo su tradición de equidad pero mejoró su desempeño económico (2,6%). El hallazgo interesante es el de Perú, que pasó rozando el 0,42 pero registró la tasa más alta de crecimiento per cápita de la América del Sur con un 3,8% promedio entre 2000-2016.

En síntesis, solamente Uruguay, Perú y Bolivia lograron combinar en la región buen crecimiento con disminución de la desigualdad mientras que Chile se ubicó en el caso de alto crecimiento y alta desigualdad, siendo emblemáticos los casos de bajo crecimiento y menor desigualdad, como Argentina y Venezuela.

Conclusiones

De la evaluación realizada se desprenden las siguientes conclusiones:

La evaluación del desempeño económico boliviano desde el punto de vista del objetivo estratégico de crecimiento y equidad, muestra que el crecimiento del PIB incidió en la disminución de la pobreza extrema; halla una alta correlación ($R^2=0,89$) entre el crecimiento del nivel de ingreso per cápita y la reducción de la extrema pobreza y encuentra que un uno por ciento adicional del PIB per cápita está, en promedio, asociado con una reducción de 0,34 puntos porcentuales en la pobreza extrema para el periodo 1999-2018. Si bien la disminución de la tasa de pobreza (10,7%) y de la brecha de pobreza (-12,9%) en Bolivia entre 2005 y 2014 está entre las más altas de América Latina, sus niveles actuales están por encima del promedio de América Latina debido a las todavía altas tasas de pobreza extrema y moderada en el área rural.

En los indicadores de equidad, logró fuertes avances expresados en la disminución de los ingresos del 10% más rico respecto al 10% más pobre, en el crecimiento promedio anual de los ingresos del 40% más pobre y en la disminución del coeficiente de Gini.

Si se reconstruye el casillero vacío de Fajnzylberg (1990), que cruza el crecimiento del PIB per cápita con la relación entre el ingreso del 40% de la población de ingresos más bajos y el 10% de la población con ingresos más altos, se encuentra que Bolivia, entre 1990 y 2016, ascendió del casillero I (bajo crecimiento y alta desigualdad) al casillero IV (alto crecimiento y menor desigualdad), compartiendo dicha ubicación

con Uruguay y Perú. América Latina, después de 25 años, habría transitado del casillero III de alto crecimiento y alta desigualdad, a la peor combinación de bajo crecimiento y alta desigualdad.

Los resultados macroeconómicos alcanzados en Bolivia en el marco del Modelo de Economía Plural constituyen una evidencia de que es posible combinar el crecimiento económico con una disminución de la desigualdad, la cual, desde su diseño incorporó como parte del Vivir Bien, el lograr una distribución más equitativa del excedente económico y del ingreso, como se señala en Loza (2013). Otra política macroeconómica sí es posible, como resulta de la experiencia boliviana y no debe dejarse el uso exclusivo del instrumental de política económica, en los tecnócratas que no consideran apremiantes los problemas de la pobreza y especialmente de la desigualdad. De esta forma, la política económica podría cambiar su careta neoliberal por un rostro más solidario y social.

Reflexiones finales

La literatura económica, que es la versión difundida a través de los medios, da excesivo énfasis al desempeño del PIB como indicador de éxito y de los denominados milagros económicos y encara el tema de equidad como algo complementario, ético –que llama solamente la atención cuando surgen los trabajos de Piketty (2014) y OXFAM (2015) –, pero que termina en una reflexión moral para continuar alabando los éxitos de crecimiento del PIB en desmedro de la equidad y el aumento de la pobreza.

Hace mucho tiempo, en plena época de la dictadura de Pinochet, Fernando Fajnzylberg introdujo el concepto del casillero de vacío, que no es otra cosa que la compatibilidad entre crecimiento económico y equidad, el nudo gordiano de la literatura económica, y se atrevió a cortarlo al denominarlo “objetivo estratégico” y elaborar su índice.

La idea es que quede explícito como objetivo de política económica el alcanzar buenas tasas de crecimiento económico junto con lograr una mayor equidad. Es decir que la mayor desigualdad no es inevitable y se la puede escoger como meta el lograr disminuirla, así como se escoge entre lograr crecimiento económico aunado a empleo y baja inflación. En los hechos, de forma implícita, los tomadores de política económica saben de una u otra forma, que el ajuste fiscal y el especialmente el incremento de las tarifas públicas tendrán efectos negativos en los salarios, en la desocupación, en las pensiones y en los precios, especialmente entre los sectores de bajos ingresos, y que provocará un incremento de la pobreza

y la desigualdad. Así sucedió con las políticas de ajuste en América Latina en el pasado, hace unos años con Grecia y España, recientemente sucedió en Argentina y Brasil y actualmente está pasando en Chile, el ejemplo del modelo económico neoliberal.

Referencias bibliográficas

Aiyar, S: y Ch. Ebeke (2019), *Inequality of Opportunity, Inequality of Income and Economic Growth*, *IMF Working Paper WP/19/34*. Washington D.C.

Banco Mundial (2017a). *Global Database of Shared Prosperity, Circa 2009-2014*. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-database-of-shared-prosperity>.

Banco Mundial (2017b). *World Development Indicators: Distribution of income or consumption*. Recuperado de <http://wdi.worldbank.org/table/1.3>

Banco Mundial (2018). *World Development Indicators (WDI)*. Recuperado de <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

Banco Mundial (2019). *Inequality Trends*. <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/income-inequality/inequality-trends>.

CEPAL (2019a). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago de Chile.

CEPAL (2019b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

CEPAL (2018a). *Panorama Social de América Latina 2017*. Santiago de Chile.

CEPAL (2018b). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2017*. Santiago de Chile.

CEPAL (2018 c). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile.

CEPALSTAT. Recuperado de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

CEPAL-CEF (2015). *Desigualdad, concentración de ingresos y tributaciones sobre las altas rentas en América Latina*. Juan Pablo Jiménez J.P. (Ed.). Santiago de Chile.

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Constitución Política del Estado. *Gaceta Oficial de Bolivia*. 7 de febrero de 2009. La Paz.

Fajnzylberg, F. (1990). Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”. *Cuadernos de la CEPAL No 60*, LC/G. 1534-P, Santiago de Chile.

FMI (2017a). *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. October.

Grigoli, F., Paredes, E., y Di Bella, G. (2016). Inequality and Growth: A Heterogeneous Approach. December. *IMF Working Papers*. WP/16/244.

Loza G. (2013). *Bolivia. El modelo de Economía Plural*. La Paz. Vínculos.

Martner, R. (2004). Política Fiscal y entorno macroeconómico. *Serie Manuales 5. ILPES –CEPAL*. Santiago de Chile.

Messina, J., y Silva, J. (2017). *Desigualdad del ingreso en América Latina: Comprendiendo el pasado para preparar el futuro (Panorama general)*. Foro Latinoamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas MEFP (2019). *Memoria de la Economía Boliviana 2018*. La Paz.

OECD (2015). *In It Together: Why less inequality Benefits All*. Geneva.

OECD (2017). OECD Income Distribution Database (IDD). Versión 15 de diciembre de 2017.

OIT (2016). *Perspectivas sociales y del empleo 2016: Transformar el empleo para erradicar la pobreza*. Ginebra. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/-/publ/documents/publication/wcms_507516.pdf

OXFAM (2015). Riqueza: Tenerlo todo y querer más. *Informe Temático de OXFAM*. Enero. Recuperado de www.oxfam.org.

Ostry, J. (2018) ¿Crecimiento o Inclusión? *Revista Finanzas y Desarrollo*, pp. 42-45. Junio.

Ostry, J., Berg, A., y Kothari, S. (2018). Growth-Equity Trade-offs in Structural Reforms, *IMF WP/18/5*.

Ostry, J., Furceri, D., y Loumgani, P. (2017). *The Aggregate and Distributional Effects of Financial Globalization: evidence from macro and sectorial data. October*. Paper presented at the IMF Polak Annual Research Conference, November, International Monetary Fund, Washington.

Ostry J., Berg A., y Tsangarides, Ch. (2014). Redistribution, Inequality, and Growth. *IMF Staff Discussion Note 14/02*.

Ostry, J., David, J., y Berg, A. (2011). Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin? *IMF Staff Discussion Note 11/08*.

Palma, J. (2016). Do nations just get the inequality they deserve? The Palma ratio re-examined. *Cambridge Working Paper Economics: 1627*. University of Cambridge.

Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2007). Lineamientos estratégicos 2006-2011. *Gaceta Oficial de Bolivia*. DS 29272. Septiembre.

Robbins, L. (1932). *Ensayo sobre la naturaleza y significación de la ciencia económica*. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/textos/robbins/c3.htm>

Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires. Editorial Planeta.

Stiglitz, J. (2016). *La Gran brecha: qué hacer con las sociedades desiguales*. Buenos Aires. Taurus. 2da edición.

UDAPE (2003). *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP): Informe de avance y perspectivas*. La Paz.

UDAPE (2016). *Octavo Informe de Progreso. Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia*. La Paz.

UDAPE (2018). *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*. Volumen 28. La Paz.

Ugarte, D., y Bolívar O. (2015). El efecto de la redistribución del ingreso sobre la reducción de la pobreza en Bolivia. *CIEB. Vol. 1(1)*: pp. 45-80. La Paz.