

¿Sin salida?

Cómo combatir la pobreza y la desigualdad persistentes en América Latina

Jaime Saavedra y Omar S. Arias

TRAS atravesar variados episodios de crisis o desaceleración a fines de los años noventa y principios de la década actual, la economía de América Latina goza hoy de perspectivas más halagüeñas y continúa recuperándose. Pero la pobreza y la desigualdad del ingreso se mantienen persistentemente altas y muy arraigadas. Si bien la región en su conjunto se encamina a lograr los Objetivos de Desarrollo de Milenio en materia de desarrollo humano —aventajando a otras regiones en términos de mortalidad infantil, acceso a agua potable e igualdad de género en educación—, va a la zaga, junto con África subsahariana, en el plano de la pobreza. Según estimaciones del Banco Mundial, América Latina podría no alcanzar, por 1 punto porcentual de diferencia, el objetivo previsto para 2015 de reducir a la mitad el nivel de pobreza de 1990.

¿Cuál es la verdadera dimensión del problema? ¿Por qué no se ha progresado más? ¿Cómo puede revertirse la situa-



Parte de una favela.

ción? En este artículo se exploran estas cuestiones y se argumenta que la clave para reducir la pobreza en América Latina —con sus 500 millones de habitantes— es dotar de igualdad de oportunidades a los menos favorecidos, para mejorar su nivel de vida mediante el acceso a la educación, la salud, la infraestructura y los servicios financieros. Así podrán participar en el crecimiento económico y contribuir a generarlo.

Sinopsis del problema

Medir la pobreza plantea un reto para analistas y autoridades. Las organizaciones internacionales utilizan la paridad del poder adquisitivo (PPA) para facilitar la comparación a nivel internacional. Tomando como base la PPA de US\$1 al día, el Banco Mundial estima que entre 1990 y 2001 la extrema pobreza disminuyó en la región del 11,3% al 9,5%, aunque, por efecto del crecimiento poblacional, el número de personas



que viven con US\$1 por día se mantuvo en 50 millones (véase el cuadro), y las estimaciones preliminares respecto de años más recientes muestran un incremento leve de la tasa de pobreza. Pero si el valor de referencia es la PPA de US\$2 por día, la pobreza no ha retrocedido mucho. Según estimaciones del Banco Mundial, la proporción de la población en situación de pobreza ha permanecido en alrededor del 25% desde mediados de los noventa y, por el crecimiento poblacional, el número de pobres se elevó hasta alrededor de 128 millones a comienzos de esta década.

Sin embargo, los niveles de pobreza que los analistas y las organizaciones regionales atribuyen a América Latina y el Caribe suelen ser mucho más elevados. La razón es que los países adoptan su propia línea de pobreza para reflejar tanto las condiciones socioeconómicas internas como sus estándares de bienestar. Las líneas nacionales no son estrictamente comparables entre diferentes países, pero permiten a cada gobierno dar seguimiento a los avances y determinar el número de potenciales beneficiarios de las políticas de alivio de la pobreza según los estándares nacionales.

Medida en función de esas líneas nacionales (según datos de la Base de datos socioeconómicos de América Latina y el Caribe), la pobreza afecta al 39% de los latinoamericanos, lo que significa que más de 200 millones de personas carecen de ingresos suficientes para cubrir sus necesidades de alimentos y otros gastos básicos. La pobreza extrema —que marca la imposibilidad de acceder a una canasta de ingesta calórica mínima— cayó levemente del

22,5% a principios de los años noventa al 18,6% a comienzos de esta década; actualmente afecta a alrededor de 96 millones de personas.

Los promedios regionales ocultan además diferencias considerables en niveles y tendencias entre distintos países. Por ejemplo, según datos nacionales sobre la pobreza, la tasa oscila desde más del 60% en Bolivia y Honduras hasta menos del 30% en Chile y Uruguay. Además, dentro de cada país esas tasas varían significativamente, especialmente en función del origen étnico (véase “Los pueblos indígenas de América Latina” en la página 23). En México el 90% de la población indígena vive por debajo de la línea nacional de la pobreza, frente a un 47% entre la población no indígena. En Guatemala, esas cifras alcanzan el 74% y 38%, respectivamente. En Brasil, la pobreza alcanza al 41% de los habitantes de ascendencia africana, en comparación con un 17% de la población blanca.

Causas de la alta tasa de pobreza

¿Cómo se explica que la pobreza siga siendo tan alta? En primer lugar, el crecimiento económico ha sido insuficiente. Es bien sabido que existe una estrecha vinculación entre una baja sostenida de la pobreza y el crecimiento económico, pero en los últimos 15 años la tasa de crecimiento per cápita de la región ha sido de un exiguo 1%. Además, el grado de respuesta del ingreso de los pobres a ese crecimiento —la elasticidad pobreza-crecimiento— puede variar mucho, entre otras causas, por el nivel de desigualdad del ingreso, que en América Latina es extremadamente alto (véase el gráfico 1). En consecuencia, por cada 1% de crecimiento que registra la región, la pobreza cae en promedio solo en 1 punto porcentual, y el crecimiento medio de la región en su conjunto durante los últimos 15 años ha estado apenas por encima del 1% anual.

Segundo, el crecimiento ha favorecido menos a los pobres. El gráfico 2 muestra que, en muchos países —como Paraguay y Argentina—, el ingreso per cápita del 40% más pobre cayó desde mediados de los años noventa; y donde el ingreso per cápita de la población más pobre se incrementó, el aumento fue menor que el del promedio de la población en su conjunto. Solo en unos pocos casos —Chile, Nicaragua y Perú— el aumento del ingreso de los pobres superó significativamente el crecimiento medio nacional.

Tercero, aunque en general la estabilidad macroeconómica de la región ha mejorado en los últimos 15 años, la sucesión de crisis —particularmente a fines de la década de 1990 y

Avance insuficiente

América Latina ha avanzado un poco en la reducción de la pobreza en términos porcentuales, pero el número absoluto de personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza supera ahora los 200 millones.

Pobreza extrema medida según la PPA y las líneas nacionales de pobreza (tendencias regionales)

	1990	1996	1999	2001
PPA, millones de personas que viven con menos de US\$1 por día	49,0	52,0	54,0	50,0
PPA, porcentaje de personas que viven con menos de US\$1 por día	11,3	10,7	10,5	9,5
	1990 ¹	1995 ¹	2000 ¹	Últimos datos ²
Millones de personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza extrema		86,0	90,3	83,6
Porcentaje de personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza extrema		19,0	18,3	16,2

Pobreza medida según la PPA y las líneas nacionales

	1990	1996	1999	2001
PPA, millones de personas que viven con menos de US\$2 por día	125,0	117,0	127,0	128,0
PPA, porcentaje de personas que viven con menos de US\$2 por día	28,4	24,1	25,1	24,5
	1990 ¹	1995 ¹	2000 ¹	Últimos datos ²
Millones de personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza		183,4	202,3	203,3
Porcentaje de personas que viven debajo de la línea nacional de pobreza		40,2	40,9	39,2

PPA = paridad del poder adquisitivo.

Fuentes: Cifras sobre la PPA, Banco Mundial. Las estimaciones de las líneas nacionales de pobreza provienen de la base de datos socioeconómicos de América Latina y el Caribe (Banco Mundial y CEDLAS/Universidad de La Plata).

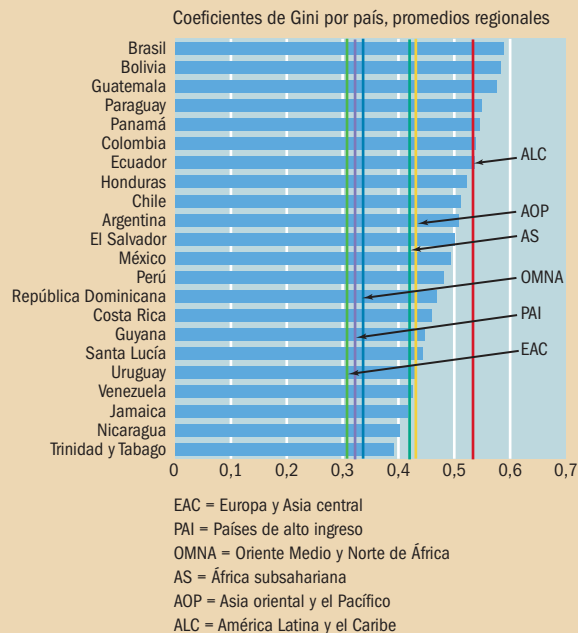
¹Podría haber una diferencia de dos años en la fecha.

²Alrededor de 2002.

Gráfico 1

Desigualdad profundamente arraigada

Los coeficientes de Gini, utilizados para medir la desigualdad, muestran que los países de América Latina y el Caribe se cuentan entre los de mayor desigualdad del mundo.



Fuente: Datos de *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, Banco Mundial.

Nota: El valor del coeficiente de Gini oscila entre 0 (cuando todos los ciudadanos tienen el mismo ingreso) y 1 (cuando todo el ingreso se concentra en un individuo). El promedio ponderado de los coeficientes de Gini correspondientes a América Latina y el Caribe es el más alto del mundo. Se calcula principalmente utilizando datos sobre el ingreso, de modo que no es exactamente comparable al de África, donde los coeficientes se calculan principalmente a partir de datos sobre el consumo, que tienden a mostrar menos dispersión y por lo tanto menos desigualdad. Los problemas que plantea la comparación interregional se analizan en Banco Mundial (2005b).

comienzos de la actual— resultó devastadora para los pobres. En Argentina, por ejemplo, la tasa de pobreza creció de 30,8 a 58,0 entre 1999 y 2002; en la República Dominicana, de 26,6 a 42,2 entre 2002 y 2004. En varios estudios se ha demostrado que las crisis económicas que sufrió la región desde mediados de los años ochenta han elevado progresivamente la tasa de pobreza aun después de que se consolidara la recuperación económica posterior.

Cuarto, los pobres no logran beneficiarse con el proceso de crecimiento porque carecen de los bienes más básicos, lo que significa deficiencias en el nivel y la calidad de la educación y la salud, y en el acceso a servicios sociales básicos e infraestructura, como pavimentación, suministro eléctrico seguro, agua potable y alcantarillado. Tampoco gozan de igualdad de oportunidades para acceder al crédito, la justicia, la cobertura de riesgos y los derechos de propiedad; y con frecuencia obtienen una retribución menor por sus recursos y actividades productivas en razón de su lugar de residencia o por pura y simple discriminación.

Por último, hoy se dispone de más datos que indican que la pobreza profunda y la desigualdad de oportunidades pueden también debilitar el crecimiento, según expresa el Banco Mundial

en su *Informe sobre el desarrollo mundial 2006* (véase “La trampa de la desigualdad” en la página 34 de esta edición) y en otro informe de próxima publicación referido a América Latina. La falta de igualdad de oportunidades no solo impide que el crecimiento beneficie a los pobres de América Latina, sino que también puede menguar la prosperidad económica de toda la población. Esa desigualdad es un tema central para la política del desarrollo porque puede corregirse mediante políticas públicas eficaces.

Ofrecer oportunidades

¿Qué pueden hacer los responsables de formular políticas para revertir la situación? Todo plan de lucha contra la pobreza debe atacar los obstáculos a los que se enfrentan los pobres para acceder a bienes y servicios a fin de que puedan obtener mejores empleos y elevar la productividad. Una vía clave para lograrlo es a través de acciones concertadas de política social y programas de impulso al crecimiento y la competitividad; pero es preciso garantizar que sus resultados beneficien a los pobres al menos tanto como al resto de la población, desafío que presenta diversas aristas. En algunos casos, los mayores beneficios se obtendrán mediante programas focalizados, como las transferencias de efectivo condicionadas a la inversión en capital humano, la urbanización de las áreas marginales o los programas de infraestructura rural. En otros, debe reformarse la provisión de servicios para garantizar que beneficien a los pobres (asegurando una calidad similar en la educación o promoviendo la expansión de los servicios financieros). Afortunadamente, en la región ya están en marcha diversos mecanismos prometedores.

Desarrollo del capital humano mediante transferencias inteligentemente concebidas. El capital humano —resultante del nivel de educación, salud y nutrición de la población— es un factor esencial para elevar la productividad de los pobres en América Latina. Varios países han intentado con éxito aplicar novedosos programas de transferencias de efectivo. En décadas anteriores reinaba gran escepticismo acerca de la utilidad de esos mecanismos para aliviar la pobreza; parecían ser una solución a corto plazo, difíciles de focalizar y con riesgo de manipulación para fines políticos. En su modalidad actual, las transferencias se condicionan a que los beneficiarios envíen a sus hijos a la escuela y reciban atención básica de salud maternoinfantil. En vista del impacto claramente positivo que las transferencias condicionadas han tenido en Brasil, Colombia, Honduras, México y Nicaragua, ahora se consideran un componente importante de toda estrategia a largo plazo de reducción de la pobreza. Los programas están correctamente focalizados y, aunque su efecto en la matrícula escolar primaria es escaso cuando se parte de niveles iniciales elevados, han contribuido mucho a demorar la deserción y a mejorar las tasas de transición y la matrícula escolar secundaria, especialmente entre las niñas. El impacto medio sobre el grado de instrucción alcanzado se ha elevado entre 0,6 y 1,4 años (véase el gráfico 3). No obstante, estos programas siguen teniendo una cobertura relativamente limitada, y en modo alguno pueden sustituir a medidas correctamente diseñadas para mejorar el acceso general a servicios de calidad en educación, atención de la salud y nutrición infantil.

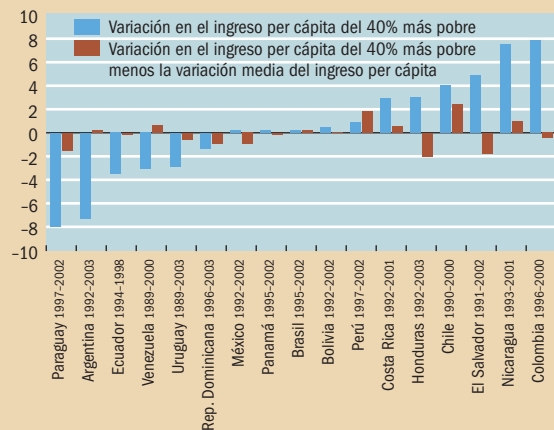
Acceso a los servicios financieros. En América Latina han fracasado muchas políticas financieras populistas lanzadas en



Gráfico 2

El crecimiento ha favorecido menos a los pobres

En algunos países, el ingreso del 40% más pobre se incrementó, pero solo en pocos casos dicho incremento fue significativamente superior a la media.



Fuente: Base de datos socioeconómicos de América Latina y el Caribe (Banco Mundial y CEDLAS/Universidad de La Plata).

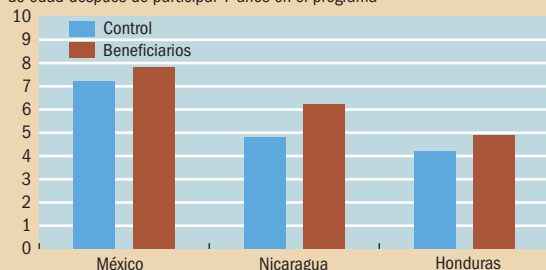
nombre de los pobres. El crédito subsidiado y los préstamos otorgados directamente por el Estado casi siempre han terminado beneficiando a los más favorecidos. También se ha tratado de desarrollar el microcrédito; pero, incluso allí donde este mecanismo ha resultado exitoso, representa una fracción muy pequeña del crédito al sector privado. Instituciones financieras informales como las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio suelen ser menos eficientes que un mercado de crédito bien desarrollado (Besley, Coate y Loury, 1994). Para que estos servicios financieros lleguen a los pobres se requiere mejorar la infraestructura del sector bancario formal para canalizar la intermediación financiera, y desarrollar estrate-

Gráfico 3

Transferencias focalizadas

El pago de fondos en efectivo focalizado hacia los pobres puede contribuir a mejorar la tasa de asistencia en las escuelas secundarias al desalentar la deserción.

Programas de transferencias de efectivo condicionadas en América Latina. Impacto estimado sobre el grado de instrucción alcanzado a los 14 años de edad después de participar 7 años en el programa



Fuente: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

gias que alienten a los bancos a ofrecer productos financieros de costo accesible para los hogares pobres.

Acceso a la infraestructura. Otra auspiciosa iniciativa —aunque pendiente de una evaluación de impacto rigurosa— es el enfoque territorial de la provisión de infraestructura, que permite aprovechar el acervo local de conocimientos, las economías de escala locales y los proyectos de desarrollo complementarios. En las áreas urbanas, programas como el Favela-Bairro en Brasil demuestran que es posible recuperar los barrios marginales y capitalizar las inversiones de sus habitantes. Un programa integral para mejorar la infraestructura física y los servicios públicos, la educación y el comercio, y crear actividades generadoras de ingresos ha contribuido tanto a elevar las condiciones de vida como a dinamizar la economía local. En las zonas rurales, los programas de desarrollo comunitario, junto con el crédito y la asistencia técnica, facilitaron la provisión eficaz de infraestructura y servicios básicos, como caminos rurales, electricidad y agua potable. Como caso emblemático pueden citarse los proyectos comunitarios de desarrollo en el nordeste de Brasil, donde las comunidades fijan las prioridades, administran las inversiones y las supervisan a través de consejos municipales participativos. Un elemento clave para el éxito es una visión integrada del desarrollo subnacional basada en el conocimiento local.

Traducir las oportunidades en ingresos

¿Cómo pueden transformarse esas oportunidades en mayores ingresos y una mejor calidad de vida? La clave es el empleo productivo. Superar la pobreza de manera sostenible exigirá generar buenos empleos y posibilitar el acceso de los pobres a ellos. En los últimos 15 años, el número de empleos creció en América Latina, pero la mayor parte correspondió al sector informal. Esto pudo deberse en parte a la creciente participación de la mujer en la fuerza laboral y a un desplazamiento hacia empleos en el sector de servicios; pero, en última instancia, la magnitud del sector informal es producto de decisiones de las empresas y de los trabajadores, para quienes la opción racional es operar fuera del marco reglamentario porque su baja productividad limita su capacidad de pagar impuestos o de contribuir a la seguridad social.

Revertir esta situación constituye un enorme reto. Parte de la solución reside en aumentar la productividad, permitiendo que los pobres gocen de las mismas oportunidades. Es menester modificar la legislación impositiva y laboral, además de ofrecer servicios públicos más eficaces y un sistema de protección social de mejor calidad y más inclusivo. En última instancia, los trabajadores deben tener acceso a la protección de la salud y a la cobertura de los riesgos de la vejez.

¿Cómo financiar unas políticas sociales más inclusivas? Los países eligen el nivel de tributos a aplicar y cuánto redistribuir. En América Latina, el contrato social implícito en la actual estructura de impuestos y transferencias no logra brindar igualdad de oportunidades a vastas franjas de la población. Con excepciones, la carga tributaria es baja y genera excesivas distorsiones y las transferencias sociales están desproporcionadamente orientadas a los ricos, ya sea mediante pensiones públicas, cuidados no preventivos de la salud o educación pública de nivel terciario (De Ferranti *et al.*, 2004). En muchos casos se mantiene un equilibrio entre impuestos bajos y gasto público bajo porque los ricos y la clase media se

autoexcluyen. Como los ricos pagan directamente los servicios de salud, educación y protección social que utilizan, no tienen interés en ejercer una presión política para mejorar la calidad de esos servicios cuando son públicos. El reto para América Latina consiste en modificar el contrato social y ampliar la inclusividad tanto de los impuestos como del gasto, lo que supone garantizar que la estructura del gasto social en general no tenga un sesgo contrario a los pobres.

Definir una estrategia eficaz

Como la pobreza es multidimensional, exige que los países emprendan intervenciones en varios frentes, aunque con limitados recursos y escaso capital político. Hay que hallar el modo de coordinar esas diversas intervenciones, y las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP) podrían ser un mecanismo adecuado para tal fin. En los últimos años, muchos países latinoamericanos han intentado tomar ese camino, aunque con resultados dispares.

Los países más pobres (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua) comenzaron a aplicar ELP a principios de la década actual en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados. El propósito era vincular las estrategias sectoriales con la reducción de la pobreza, supervisando los avances a fin de evaluar la eficacia de la estrategia. Sin embargo, en algunos casos ha faltado continuidad en la aplicación de las políticas, no siempre se ha observado con regularidad el proceso participativo de toma de decisiones y es preciso reforzar los procesos de monitoreo de la pobreza. Varios países de ingreso medio —Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Perú— han formulado ELP o estrategias nacionales de desarrollo. En algunos casos, estas estrategias han quedado plasmadas en documentos de estrategia elaborados por el gobierno; en otros, son el resultado de un proceso participativo. La mayoría de esas estrategias todavía no han establecido adecuadamente las prioridades sobre la forma de encarar las principales limitaciones de la economía para que el crecimiento se traduzca en una reducción más eficaz de la pobreza.

Estas experiencias aportan tres enseñanzas principales:

Primero, **el crecimiento sostenido es la piedra angular de la reducción de la pobreza, pero debe estar acompañado de estrategias que integren políticas económicas y sociales para que los pobres se beneficien del crecimiento y sean parte del proceso.** La mayoría de los gobiernos de los países de ingreso bajo y mediano están prestando más atención al crecimiento y a las políticas que facilitan y fomentan la creación de empleo, sin recurrir exclusivamente a políticas asistenciales. Es necesario que los países consideren la reducción de la pobreza como un aspecto insoslayable de los proyectos de impulso al crecimiento y a la competitividad.

Segundo, **al esbozar cualquier estrategia se debe priorizar y definir un conjunto adecuado y realista de políticas,** y su correspondiente secuencia, tomando en cuenta las limitaciones financieras, administrativas y políticas. La estrategia debe distinguir entre “lo esencial y lo meramente deseable” (Grindle, 2004). Debe fijar una hoja de ruta, una secuencia y unas estrategias de transición, especialmente cuando a corto plazo las reformas necesarias vayan a perjudicar a algunos segmentos. Hasta ahora los planes nacionales han sido, en muchos casos, una amplia colección de políticas bien intencionadas y objetivos válidos, lo cual indica que reducir la po-

breza supone avanzar en múltiples frentes. Pero la tarea de fijar prioridades, aunque científica y políticamente compleja, es un paso esencial: supone identificar el conjunto de reformas que conviene aplicar para reducir más eficazmente la pobreza y en qué orden, dadas las limitaciones presupuestarias y la viabilidad política de las medidas. El reto para cada país es establecer una estrategia que contemple tanto los recursos fiscales como los humanos, además del capital político, que requiere el cambio de políticas.

Tercero, **es necesario monitorear y evaluar los progresos.** Las estrategias formales de lucha contra la pobreza de los países pobres muy endeudados han incluido la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación. En varios países (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) ya se ha avanzado en la implementación de algunos aspectos de tales sistemas, que permiten monitorear los indicadores financieros y de desempeño a nivel de programa y de sector, e incorporarlos a un sistema centralizado que alimente el proceso de asignación presupuestaria. Pero los progresos en este sentido son dispares y aún queda mucho camino por recorrer hasta que se institucionalicen dichos sistemas y una cultura orientada a los resultados. Para que los recursos se empleen en la creación de oportunidades para los pobres, el Estado debe facilitar la rendición de cuentas y establecer mecanismos que permitan una supervisión transparente y eficaz del uso de los recursos públicos.

* * * * *

Ante la persistencia de la pobreza y la desigualdad, se hace cada vez más evidente que la enorme disparidad entre ricos y pobres debe corregirse dando a estos últimos equidad social e igualdad de acceso a los activos productivos para que puedan salir de la pobreza, acceder a las oportunidades del mercado de trabajo e incrementar así sus ingresos. De esa forma mejorarán también las perspectivas económicas de toda América Latina. En vista de las limitaciones financieras y políticas, sin embargo, el mayor desafío será definir e implementar las prioridades a las que deberán ajustarse las estrategias de lucha contra la pobreza. ■

Jaime Saavedra es Gerente de Sector del Grupo de Pobreza y Género de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Omar S. Arias es Economista Principal de dicho grupo.

Referencias:

- Banco Mundial, 2005a, Global Monitoring Report (Washington: Banco Mundial).
- , 2005b, Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo (Washington: Banco Mundial).
- Banco Mundial (de próxima publicación), Vicious and Virtuous Circles in Growth and Poverty Reduction, Latin America and Caribbean Region (Washington: Banco Mundial).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005, Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe (Santiago, Chile).
- Gasparini, Leonardo, 2005, Ethnicity and the Millennium Development Goals (Washington: Banco Mundial).
- Grindle, Merilee, 2004, “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries”, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, vol. 17, No. 4, págs. 525–48.