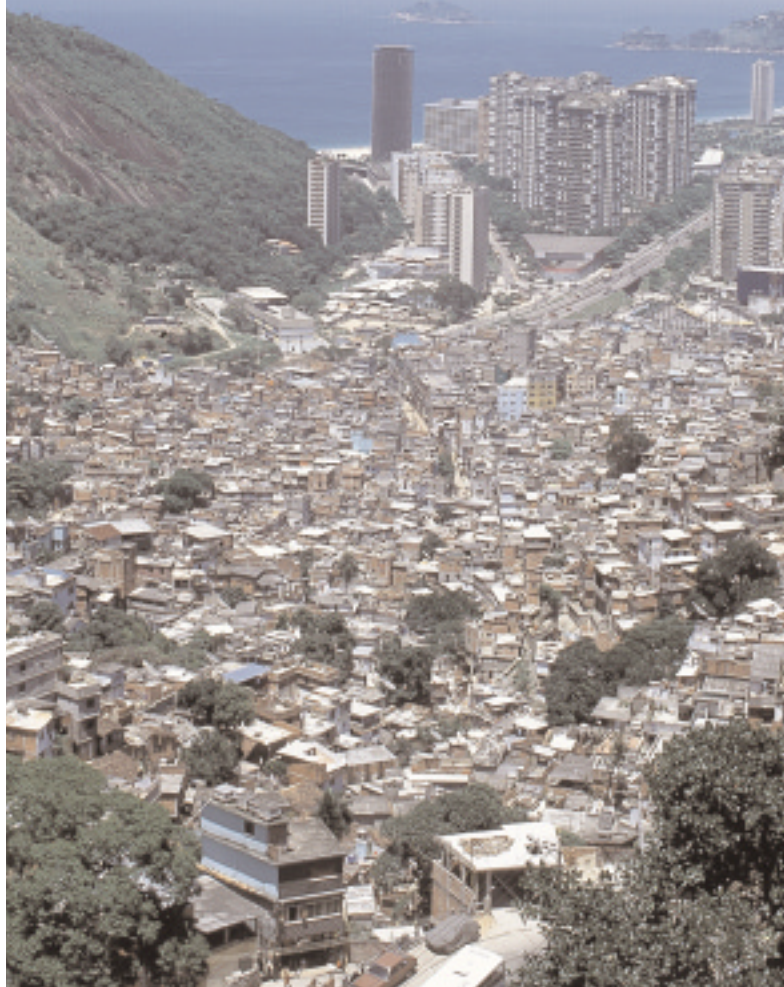


Reducción de la pobreza

Nora Lustig y Omar Arias



Aunque en los años noventa los países de América Latina y el Caribe lograron reducir la incidencia de la pobreza, el crecimiento demográfico y la mayor desigualdad del ingreso de los años ochenta frustraron los esfuerzos de la región por reducir el número de pobres. ¿Qué pueden hacer los responsables de la política económica de esos países para combatir más eficazmente la pobreza y proteger mejor a los pobres durante una crisis económica?

EN AMÉRICA LATINA, la incidencia de la pobreza aumentó 3%, y en 1997 vivían en la pobreza unas 70 millones de personas más que en 1980 (véase el cuadro). El limitado progreso logrado hasta la fecha en la lucha contra la pobreza se debe, en parte, a los efectos de la crisis de la deuda de los años ochenta. Si bien se reanudó el crecimiento económico en los años noventa (a una tasa media regional de 3,3% anual en el período 1990–98), no fue suficiente para abatir notablemente la pobreza. Esto, en parte, puede atribuirse a la creciente desigualdad del ingreso de los años ochenta (véase el cuadro), proceso que no retrocedió en los años noventa: la mayor desigualdad provocó la desaceleración del proceso de reducción de la pobreza.

Crisis, desigualdad y pobreza

Las crisis macroeconómicas, fenómeno recurrente en América Latina y el Caribe en los últimos veinte años, constituyen quizá la causa más importante del pronunciado incremento de la pobreza en la región. Dada su generalización, el decenio de los ochenta llegó a conocerse como la “década perdida” de la región. Aunque en los años noventa los resultados fueron algo mejores, en 24 países la renta per cápita disminuyó en por lo menos un año. En conjunto, entre 1980 y 1998

Tendencias de la pobreza y la desigualdad en América Latina, 1980–96

	Pobreza						Desigualdad		
	LS		CEPAL		Wodon y otros		Coeficiente de Gini		Quintiles (razones 5/1)
	IR (Porcentaje de personas)	Millones de personas	IR (Porcentaje de hogares)	Millones de personas	IR (Porcentaje de personas)	Millones de personas	LS y SH	Wodon y otros	LS
1980	28	95	35	136	34 (1986)	138	0,53	0,54 (1986)	17,1
1990	35	148	41	200	38 (1989)	165	0,56	0,58 (1989)	21,3
1994	33	151	38	202	37 (1995)	177	0,56	0,56 (1995)	23,3
1996	...	...	36 (1997)	204	37	179	0,56	0,56	22,5 (1995)
	(Variación porcentual)								
1980–90	28	56	17	47	12 (1986–89)	20	6	7 (1986–89)	25
1980–96	...	...	3	50	9 (1986–96)	30	6	4 (1986–96)	...
1990–94	-5	2	-7	1	-3 (1989–95)	7	0	-3 (1989–95)	9
1994–96	...	...	-5	1	0 (1995–96)	1	0	0 (1995–96)	...
1990–96	...	...	-12	2	-3 (1989–96)	8	0	-3 (1989–96)	...

Fuentes: Datos basados en José Luis Londoño y Miguel Székely, 1997, "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970–1995", documento de trabajo No. 357, Oficina del Economista Jefe (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999, *Panorama Social de América Latina* (Santiago, Chile: CEPAL); Quentin Wodon y otros, 2000, "Poverty and Inequality in Latin America, 1986–1998", (documento inédito; Washington: Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial), y Miguel Székely y Marianne Hilgert, 1999, "Inequality in Latin America During the 1990s", (documento inédito; Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo).

Notas: LS se refiere a Londoño y Székely (1997); CEPAL se refiere a CEPAL (1999); IR corresponde a índice de recuento de la pobreza; Wodon y otros se refiere a Wodon y otros (2000), y SH se refiere a Székely y Hilgert (1999). Para más detalles, véanse Fuentes.

... Indica que no se dispone de datos.

hubo más de 40 episodios en que el PIB per cápita se redujo 4% o más. Esas cifras se incrementarán una vez que se tengan en cuenta los resultados de 1999.

En todas las crisis de las que se dispone de datos, la incidencia de la pobreza aumentó al comienzo de la crisis, y en todos los casos —transcurridos entre uno y cinco años, según el país— alcanzó niveles superiores a los anteriores al comienzo de la recesión. Con frecuencia las crisis se vieron acompañadas por una creciente desigualdad de ingresos, que aumentó al comienzo de la crisis en cinco de ocho episodios de los que se dispone de datos, y en 15 de 20 episodios aumentó tras el comienzo de la crisis.

Fields (1991) estimó que, en promedio, por cada punto porcentual de disminución del crecimiento económico la pobreza aumenta un 2%. Otros investigadores llegaron a la conclusión de que si América Latina hubiera alcanzado los niveles de estabilidad macroeconómica de las economías industriales, alrededor del 25% de los pobres de la región habrían salido de la pobreza. Como en América Latina y el Caribe las crisis tienden a combinarse con una creciente desigualdad, la contracción económica da lugar a un deterioro ultraproportional de los logros precedentes en la lucha contra la pobreza. En los años ochenta, cada 1% de disminución de la renta per cápita durante una recesión anuló los efectos de la reducción de la pobreza lograda en los años setenta gracias a incrementos de la renta per cápita de 3,7% en las zonas urbanas y de 2% en las rurales. Además las crisis exacerban la desigualdad: las recuperaciones no llegan a corregir la mayor desigualdad que se provocó durante un giro desfavorable de la situación económica.

No cabe duda de que las crisis dan lugar a niveles relativamente altos de pobreza transitoria, pero también pueden provocar una pobreza persistente o crónica, debido al impacto irreversible que la reducción del ingreso puede provocar en los activos físicos y el capital humano de los pobres. Aunque indicadores sociales como la tasa de mortalidad infantil siguieron mejorando en América Latina en los años de crisis de los ochenta, la mejora fue más lenta que en la década

anterior. Empeoraron, en cambio, los indicadores sanitarios más sensibles a la disminución del consumo o el ingreso. En Chile, los datos referentes al bajo peso al nacer y a la desnutrición infantil siguen las tendencias de las condiciones económicas de los años ochenta, tras una mejora sistemática de ambos indicadores en los setenta. En México, la mortalidad infantil y preescolar causada por una nutrición deficiente aumentó en los años ochenta, invirtiéndose así la tendencia de la década anterior. En Argentina, la ingesta diaria per cápita de proteína se redujo un 3,8% en 1995, y en Venezuela la disminución fue del 2,9% en 1994.

Según estudios recientes existe un vínculo entre depresión macroeconómica y variación de los indicadores de educación. Por ejemplo, el incremento medio del número de años de educación correspondiente a 18 países latinoamericanos se redujo de 1,9 en los años cincuenta y sesenta a 1,2 en los setenta y ochenta. Más concretamente, el logro de mejores niveles de escolarización comenzó a reducirse para los niños nacidos entre 1960 y 1970, y el deterioro fue mayor en el caso de los que ingresaron en el sistema educativo entre 1975 y 1986, período que coincide, aproximadamente, con la crisis de la deuda en la región. El deterioro de las condiciones macroeconómicas (conmociones a corto plazo en la evolución del PIB, inestabilidad y perturbaciones desfavorables del comercio exterior) provocó el 80% de la disminución de la tasa de escolarización.

Las crisis afectan a la inversión en educación, nutrición y salud, lo que puede reducir el capital humano de los pobres (conocimientos, información y aptitudes que les permiten conseguir trabajo) e impedir a éstos salir de la pobreza. Además, un impacto irreversible para el capital humano de los pobres no sólo es malo para éstos, sino que además puede deteriorar los resultados globales a mediano plazo de la economía. Así sucede, en especial, cuando la recesión afecta a los índices de educación y nutrición. Ésta es otra de las razones económicas importantes por las que conviene establecer redes de protección financiadas por el sector público.

Los elementos de juicio que aquí se exponen deberían ser suficientes para demostrar que en la estrategia de lucha contra la pobreza de cualquier país deben figurar en lugar destacado los objetivos de evitar las crisis y reaccionar adecuadamente frente a las mismas. La reacción frente a las crisis macroeconómicas puede ser más o menos sensible al infortunio de los pobres. Esa sensibilidad podría reflejarse en el suministro de asistencia a los pobres para que mantengan un nivel adecuado de consumo, sigan teniendo acceso a servicios sociales básicos y no sufran un deterioro irreversible de su capital humano, y no necesariamente caigan en comportamientos antisociales, como la prostitución, otras actividades delictivas o el abuso del trabajo infantil.

En una respuesta óptima de política económica frente a una perturbación se combina el ajuste necesario de la balanza de pagos con la reducción del producto más pequeña posible en relación con las condiciones iniciales de la economía. ¿Puede ocurrir que las medidas macroeconómicas de reacción frente a la crisis óptimas para el conjunto de la economía difieran de las medidas macroeconómicas que son óptimas para los pobres? Quizá. Los intereses de los pobres y del resto de la sociedad pueden contraponerse, y también puede haber incompatibilidad de intereses *entre* los pobres (entre los pobres urbanos y rurales, por ejemplo) cuando diferentes combinaciones de medidas económicas dan lugar a diferentes modalidades de distribución del ingreso.

Aunque los ingresos de todas las personas se reduzcan en la misma proporción —lo que parece lo más equitativo— es posible que esto todavía no convenga a los intereses de los pobres. Considérese la situación en que un país puede optar entre varias medidas de ajuste, y deberá optar, sobre todo, entre una disminución más pronunciada del producto a corto plazo y un nivel más alto a mediano plazo, o una disminución más gradual a corto plazo y un nivel más bajo a mediano plazo. Los efectos de diferentes conjuntos de medidas de ajuste en cuanto a bienestar para los pobres y para la economía en conjunto pueden variar. Los pobres quizá prefieran un ajuste más gradual, aun a expensas de una recuperación más lenta.

De estas observaciones no debe extraerse la conclusión de que los responsables de la política económica que traten de favorecer a los pobres necesariamente deban adoptar una trayectoria que a estos últimos les resulte óptima (aunque ello puede justificarse en algunas circunstancias). Si les preocupa el bienestar de los pobres deben introducir redes de protección que compensen (por lo menos parcialmente) los costos que les imponen al elegir la trayectoria óptima para toda la economía. Para ello pueden recurrir a préstamos y donaciones de instituciones y donantes multilaterales durante la ejecución de un programa de ajuste. Los organismos multilaterales pueden inducir a un país a elegir la trayectoria de ajuste óptima, pero además deben cerciorarse que se apliquen adecuadas medidas compensatorias, sin olvidar las redes de protección social.

Hoy en día, la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe deben establecer mejores mecanismos de protección de los pobres frente al impacto de las crisis económicas. Si bien existe la percepción generalizada de que los fondos de inversiones sociales se establecieron precisamente para al-

canzar ese objetivo, una observación más detenida muestra que la mayoría de ellos han dado mejores resultados en cuanto a la creación de una infraestructura social de pequeña escala que en la generación de empleos para las personas afectadas por esas emergencias. De hecho, la mayor parte de los países de la región carecen de eficaces redes de protección destinadas a emparejar el consumo, que podrían proteger a los pobres frente a los riesgos de producción, empleo y precios vinculados con las perturbaciones sistémicas desfavorables. Además, como no se establecen por anticipado mecanismos institucionales destinados a proteger a los pobres, la reacción frente a las crisis suele ser improvisada, o debe recurrirse a programas destinados a otros fines.

Tanto en Latinoamérica como en otras regiones pueden encontrarse ejemplos de redes de protección social que funcionan adecuadamente. Lo ideal es que esos mecanismos permitan satisfacer necesidades mínimas de consumo y a la vez protejan la acumulación de capital humano de los pobres o contribuyan a la expansión de una estructura social y física que favorezca a estos últimos, por ejemplo, mediante la transferencia de ingresos en efectivo o en especie a hogares pobres con hijos, condicionadas a la inversión, por parte de la familia, en el capital humano de sus hijos (por ejemplo asistencia a clase y atención médica). El componente de respaldo de ingresos reduce la pobreza actual, y al mejorar la nutrición, la salud y la educación de los hijos, incrementa su futura capacidad de ganarse la vida.

Los programas oficiales de empleo también pueden cumplir una importante función. Al ofrecer un salario, tienden a transferir recursos a los desempleados y, en la mayor parte de los casos, a trabajadores no calificados, reduciendo al mínimo, al mismo tiempo, los incentivos perversos que disuaden de trabajar. Es importante señalar que si el nivel de salarios que ofrecen esos programas es bajo en comparación con los salarios del mercado para trabajadores no especializados, el programa atraerá exclusivamente a los trabajadores con escasas posibilidades de obtener otro empleo. Esos programas pueden brindar protección frente al desempleo a los trabajadores pobres en caso de perturbaciones agregadas, regionales, sectoriales y propias de determinada idiosincracia. Pueden ser aún más valiosos si brindan capacitación a trabajadores no calificados y pobres y mejoran la infraestructura social y física en las zonas pobres.

Tendencias en materia de desempleo y salarios

El escaso progreso logrado en la lucha contra la pobreza no sólo obedece a las crisis recurrentes experimentadas por la región, sino también a que no se han creado suficientes oportunidades de empleo para trabajadores escasamente calificados. En los años noventa, el crecimiento económico coexistió con altas tasas de desempleo y la ampliación de las disparidades de ingresos: a una tasa media anual de incremento de la población activa de 3,2% correspondió un incremento de 2,9% anual en el número de puestos de trabajo. Se disparó así el desempleo abierto o declarado y también aumentó el subempleo. Según la CEPAL, en 1998 la tasa de desempleo abierto llegó a 8,4% (sin tener en cuenta a los países del Caribe), en comparación con 5,8% en 1991, y

siguió aumentando la proporción del empleo informal, que pasó de 51,8% en 1990 a 57,7% en 1997.

En el curso de la década, las disparidades salariales de América Latina, que ya figuran entre las mayores del mundo, llegaron a duplicar las de los países desarrollados. En muchos casos esto se debió a un desigual aumento del ingreso, provocado por diferencias en cuanto a capital humano (por ejemplo, en educación) y a características de los puestos de trabajo (por ejemplo, gerentes frente a trabajadores manuales; sectores modernos frente a sectores tradicionales, empleo informal frente a empleo formal). En la práctica se incrementó el diferencial de ingresos de los trabajadores profesionales y técnicos y de los trabajadores menos calificados (en especial en las ocupaciones de menor productividad), en promedio, más de un 4% por año en diez de 14 países.

En varios estudios se ha analizado si la creciente remuneración de las aptitudes generales y específicas produjeron disparidades salariales cada vez mayores. Bourguignon, Ferreira y Lustig (de próxima publicación), por ejemplo, detectaron un mayor rendimiento de la educación para las personas con más años de estudio en Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela. En otros estudios se notifican diferenciales salariales cada vez más acusados entre los trabajadores con escolaridad primaria y los de mayor nivel de estudios en siete de 10 países (Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela) en la primera mitad de la década. La creciente rentabilidad atribuible a la educación superior se considera un factor decisivo de la perpetuación de la pobreza y la desigualdad de ingresos, ya que supone que los trabajadores de bajos ingresos obtienen una menor rentabilidad relativa, y a veces absoluta, por los escasos activos que están en condiciones de acumular (por ejemplo la educación primaria). Una de las explicaciones que se proponen para la creciente rentabilidad de la educación superior es que el cambio tecnológico conduce a una mayor actividad del capital e incrementa la demanda de trabajadores calificados. Otros investigadores determinaron que la liberalización comercial explica en parte la creciente desigualdad en los salarios, pero no se encontraron perfiles homogéneos. Arias (2000) encontró que el crecimiento salarial de grupos específicos con un nivel determinado de educación varía con la edad: por ejemplo, los jóvenes cosecharon la mayor parte de los aumentos logrados por los trabajadores con educación universitaria en Argentina y Costa Rica.

En recientes estudios sobre países desarrollados y en desarrollo se llega a la conclusión de que la rentabilidad de la educación tiende a ser mayor en el caso de los trabajadores que ocupan puestos de trabajo bien remunerados. Esos estu-



Nora Lustig es Asesora Principal sobre Pobreza y Desigualdad en el Banco Interamericano de Desarrollo. Durante la redacción de este artículo prestaba servicios en forma temporal en el Banco Mundial como Directora Adjunta del equipo encargado de la preparación del Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001 - Lucha contra la pobreza (de próxima publicación).



Omar Arias participa en el Programa de Jóvenes Profesionales y está asignado a la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad del Banco Interamericano de Desarrollo.

dios llevan a pensar que el desempeño en el mercado de trabajo se ve muy afectado por otras diferencias (ascendencia, origen étnico y calidad de la educación), que también influyen en la incidencia de la pobreza y la desigualdad de los ingresos dentro de un país al modificar la acumulación de activos y la rentabilidad de los mismos.

Conforme a los resultados que aquí se analizan es conveniente adoptar medidas de política económica en diferentes frentes. Por el lado de la demanda del mercado laboral, es esencial corregir fallos de los mercados de crédito y eliminar los obstáculos al desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, y eliminar la reglamentación que crea un mercado doble que consta de los que tienen trabajo y están bien remunerados y los que están buscando trabajo y aceptarían bajos salarios. Por el lado de la oferta, se requiere un conjunto de políticas que incrementen la escolaridad de los pobres. Como éstos probablemente tienen escaso acceso al crédito, deberían introducirse programas de becas para niños de familias de bajos ingresos, aunque quizá con ello no baste. Tal vez haya que dar a los pobres acceso a una educación y capacitación de alta calidad en determinadas especialidades. Además, si la prima salarial obedece en parte a la aplicación de prácticas discriminatorias, quizá sea necesario reformar la legislación y su aplicación. Si el acceso a puestos de trabajo de alta calidad obedece a la cercanía geográfica de los aspirantes, podría promoverse la igualdad de oportunidades mediante un programa más eficaz de divulgación de información. **F&D**

Referencias bibliográficas:

Arias, Omar, 2000, "Are All Men Benefiting from the New Economy? Male Economic Marginalization in Latin America", (inédito; Washington: Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial).

Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Nora Lustig, encargados de la edición, *The Dynamics of Income Distribution in East Asia and Latin America*, de próxima publicación.

De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet "Growth, Poverty and Inequality in Latin America: A Causal Analysis", en *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*, de próxima publicación, edición a cargo de Nora Lustig (Washington: Brookings Institution y Banco Interamericano de Desarrollo).

Fields, Gary S., 1991, "Growth and Income Distribution", en *Essays on Poverty, Equity, and Growth*, edición a cargo de George Psacharopoulos (Oxford, Reino Unido: Pergamon Press).

Lustig, Nora, 1999, "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics", discurso presidencial, *Cuarta Reunión Anual de la Asociación de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 22 de octubre.