

La lucha contra la pobreza

Por qué América Latina y el Caribe van a la zaga

Danny M. Leipziger

En comparación con Asia oriental, América Latina y el Caribe han avanzado apenas en la reducción de la pobreza desde los años ochenta y ello se debe, en gran medida, al lento crecimiento económico.

CASI el 36% de la población de América Latina y el Caribe vive por debajo de la línea de pobreza, la misma proporción que hace una década. Aunque los niveles de ingreso han aumentado ligeramente desde los años ochenta, el hecho de que uno de cada tres habitantes viva en la pobreza no es un buen indicio. Además, la proporción de la población que vive en la extrema pobreza alcanzó un 16% en 1997, frente a 13% en 1987. ¿Por qué estos resultados tan negativos en comparación con los de Asia oriental? Por ejemplo, entre 1986 y 1995, Malasia redujo la tasa de pobreza en dos tercios, en tanto que Tailandia logró reducir la pobreza a la mitad, de 26% a 13%. La explicación más evidente de esta situación es el lento crecimiento de América Latina y el Caribe: en la última década, estas economías registraron tasas anuales de crecimiento de apenas 1,3% en valores reales per cápita, pese a su proximidad a la economía de Estados Unidos, que registró una vigorosa expansión en los años noventa.

De hecho, el componente olvidado en muchas de las estrategias de desarrollo actuales es el crecimiento económico. Si bien se ha procurado crear redes de protección social mejor focalizadas y más eficientes, y se ha prestado mayor atención a los apremiantes problemas relacionados con la calidad del gobierno y la equidad, la tasa de crecimiento del PIB —uno de los factores más importantes del aumento de los niveles de vida en Asia oriental— es baja en América Latina y el Caribe. Entre 1960 y 1995, las economías de Asia oriental más exitosas vieron su renta per cápita aumentar ocho veces, evolución muy distinta a la de América Latina y el Caribe, donde el ingreso per cápita, durante el mismo período, sólo se duplicó (gráfico 1).

¿Cuál sería la situación de América Latina y el Caribe si la región hubiese registrado el mismo crecimiento que Asia oriental al menos

durante una década? La incidencia de la pobreza habría disminuido a la mitad y la tasa de extrema pobreza se habría reducido a menos del 10%. La situación de la pobreza en América Latina y el Caribe se asemejaría a la de Chile, país que ha logrado los mejores resultados económicos.

Repercusión del crecimiento en los sectores pobres

Hay claros indicios de que, contrariamente a lo que se pensaba, el crecimiento se traduce en un aumento del ingreso, no sólo para la población en general sino también para los sectores pobres en particular (Dollar y Kraay, 2000). Se observa además que las fluctuaciones del ingreso perjudican a los pobres tanto como a otros grupos, pero no más, lo cual constituye un sólido argumento a favor de la protección del ingreso (Gil y otros, 2000). Asimismo, hay que dar mayor importancia a la intervención estatal para ayudar a los pobres, sobre todo a los que viven en zonas rurales que quedan rezagadas cuando el resto del país goza de un firme crecimiento económico. Sin embargo, la aceleración del crecimiento beneficiaría más que cualquier otra cosa a la mayoría de los pobres, sobre todo los grupos cada vez más numerosos de las zonas urbanas de América Latina y el Caribe.

Los datos sobre Argentina, por ejemplo, indican que hay una fuerte relación entre las tasas de pobreza urbana y los altibajos de la macroeconomía: los niveles de pobreza se elevan en períodos de recesión, al limitarse las oportunidades de empleo, y bajan durante los períodos de recuperación. Ello implica que una proporción considerable de unidades familiares muy vulnerables vive muy cerca de la línea de pobreza. En América Latina y el Caribe, la “brecha de pobreza” —el aumento porcentual del ingreso de los grupos pobres que les permitiría superar la línea de pobreza— alcanzó un promedio del 15% en 1986 y se elevó

a casi un 17% en 1997. Sin embargo, ninguna economía de la región cuenta con suficientes recursos fiscales para transferir ni siquiera una pequeña fracción de este monto a los sectores pobres cada año. La única solución es lograr tasas de crecimiento económico más altas y sostenidas.

Se ha establecido, teórica y empíricamente, que el crecimiento es no sólo necesario para reducir la pobreza, sino también el punto de partida para alcanzar ese objetivo. Pero vale la pena repetirlo. La desigualdad del ingreso, medida según los indicadores tradicionales, es extrema en la región, y hay fuertes presiones en pro de un aumento del gasto social. Lamentablemente, la capacidad fiscal de la región para financiar el gasto social es escasa. Es poco probable, en consecuencia, que los pobres puedan recibir un pedazo mayor de la

torta si la torta no aumenta de tamaño. Sería muy difícil, tal vez imposible, que los países de la región generen los recursos necesarios para redistribuir el ingreso. Por último, aunque hay buenas razones económicas para reformar el mercado laboral a fin de fomentar la creación de empleo y reducir las pensiones públicas excesivamente generosas, ambos objetivos serán difíciles de alcanzar en el actual entorno de atonía económica y falta de oportunidades de empleo.

Con el fin de subrayar la importancia del crecimiento económico, se simuló el perfil de pobreza de América Latina y el Caribe utilizando las elasticidades de la pobreza con respecto al crecimiento y la desigualdad calculadas por Wodon (2000). (En la metodología de Wodon se calcula la elasticidad bruta de la pobreza con respecto al crecimiento y luego la elasticidad

Crecimiento del ingreso e inversión en infraestructura

Gráfico 1

Mientras el ingreso per cápita se elevó notablemente en los países asiáticos recientemente industrializados en 1960-96, solo se duplicó en América Latina y el Caribe

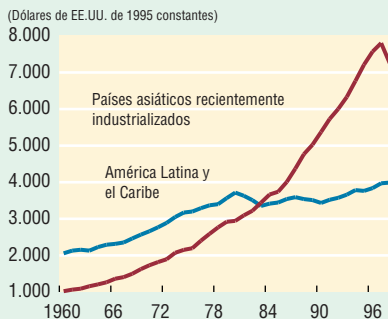


Gráfico 2

Índices de pobreza efectivos en América Latina y el Caribe en comparación con lo que habría sido posible

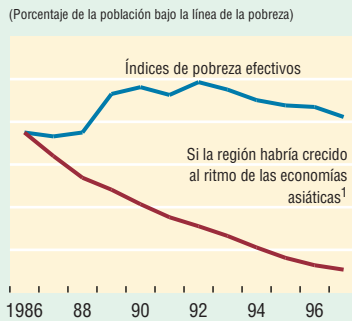


Gráfico 3

La infraestructura y el ingreso están estrechamente vinculados en los países de rápido crecimiento de Asia oriental, menos que en América Latina y el Caribe

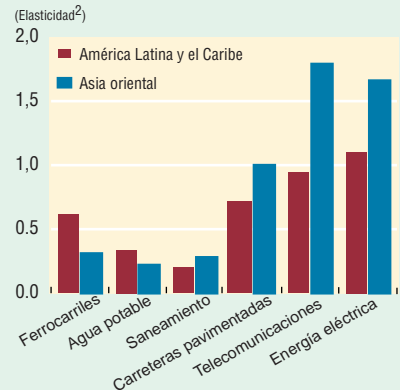


Gráfico 4

El financiamiento privado para la infraestructura en América Latina y el Caribe es considerable pero insuficiente

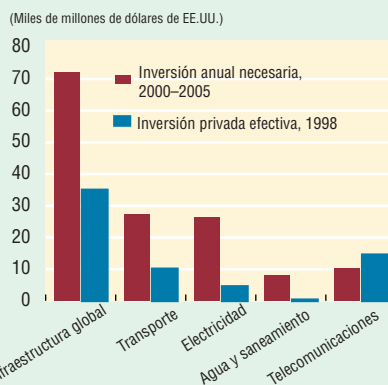


Gráfico 5

El crédito del Banco Mundial para proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe disminuyó en relación con otros sectores y en valores absolutos

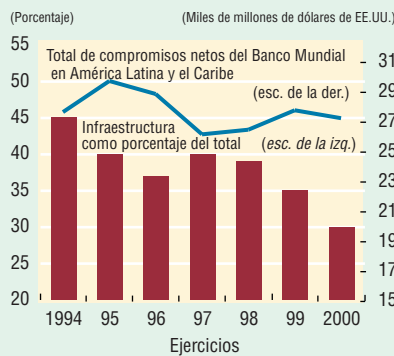
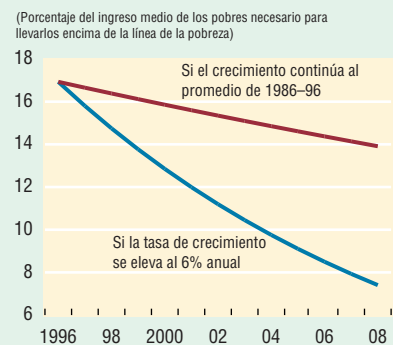


Gráfico 6

Un firme crecimiento en América Latina y el Caribe podría reducir a la mitad la brecha de la pobreza en una década



Fuentes: Gráficos 1, 2, 3, 5 y 6, Banco Mundial. Gráfico 4, datos sobre necesidades de inversión de Fay (2000), ajustados a fin de incluir la rehabilitación y —en el caso de las telecomunicaciones— las líneas móviles. Datos sobre la inversión privada efectiva del Banco Mundial. La categoría infraestructura global incluye gas, puertos y aeropuertos en el caso de la inversión privada efectiva pero no en el caso de la inversión anual necesaria, que sería, por lo tanto, probablemente superior a los US\$72.000 millones.

¹ Los países asiáticos recientemente industrializados tuvieron un crecimiento anual medio del 5,8% en 1986-97.

² Variación porcentual de la infraestructura per cápita asociada con una variación porcentual del ingreso per cápita.

netas teniendo en cuenta todas las variaciones de la distribución del ingreso. En 1986–96, la distribución del ingreso de la región permaneció, en general, sin variación, de modo que las elasticidades brutas y netas son prácticamente idénticas). Para poder efectuar comparaciones, utilizamos las tasas de crecimiento económico registradas por las economías más dinámicas de Asia oriental en la última década (gráfico 2). Entre 1986 y 1997, período en que las tasas de crecimiento fueron muy bajas, la tasa media de pobreza en América Latina y el Caribe alcanzó un 40% de la población, reduciéndose posteriormente a un 35%. Sin embargo, de registrarse una tasa de crecimiento muy elevada, la tasa de la pobreza se habría reducido acusadamente, a un 17%, y la tasa de pobreza extrema a menos de un 6%, frente al 16% registrado en 1997. La diferencia es notable. Cabe preguntarse, entonces, ¿cuáles son los obstáculos al crecimiento de la región?

Obstáculos al crecimiento

Las tasas de ahorro e inversión de América Latina y el Caribe son considerablemente inferiores a las de los países recientemente industrializados de Asia, y las grandes economías, como Argentina y Brasil, son menos abiertas que las economías equivalentes en Asia. Ello explica tal vez los mejores resultados logrados por Asia en materia de competitividad y productividad. Además, América Latina y el Caribe tienen un historial de inflación que limita las posibilidades de adoptar políticas expansionistas.

La importancia que la región asigna a la disciplina fiscal —objetivo central, dadas las políticas del pasado— y el alto costo de los programas sociales y del servicio de la deuda son dos razones de la escasa inversión en infraestructura física. Pese al reciente aumento de las corrientes de inversión directa dirigida principalmente a sectores como las telecomunicaciones y la energía, otros sectores se han visto perjudicados. Los costos de transporte, por ejemplo, se mantienen relativamente elevados. El hecho de que el flete intrarregional sea más caro que el flete a Asia o Estados Unidos pone de manifiesto la insuficiencia de la infraestructura de la región y las deficiencias del marco regulatorio.

Gran parte de la infraestructura de la región está en mal estado debido a la magnitud excesiva de algunos proyectos, las presiones fiscales que limitaron el gasto en mantenimiento y reparaciones, y la descentralización de las redes de transporte a menudo mal concebida. Como lo han demostrado Canning (1998) y otros analistas, la mayor parte de la infraestructura de América Latina y el Caribe se ha deteriorado con el tiempo, limitando la competitividad y el crecimiento. Las cifras de Guasch (2001) indican que los niveles de existencias son entre 2 y 3 veces más altos que el promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo

“El crecimiento debería ser el objetivo central de toda estrategia de desarrollo, objetivo en torno al cual pueden desplegarse los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza, ampliar la participación de los ciudadanos en el gobierno y mejorar la calidad de la gestión pública”

Económicos, lo que refleja un uso improductivo del capital.

Las reparaciones y ampliación de la infraestructura son esenciales para el crecimiento económico, como lo demuestra la experiencia de los países de Asia oriental (gráfico 3). La fuerte relación entre las tasas de crecimiento del ingreso y la disponibilidad de energía, telecomunicaciones y carreteras pavimentadas es evidente en la región, aunque esta relación es menos clara en Asia. Además, al acceso a los servicios de agua potable y saneamiento, transporte al lugar de trabajo y energía eléctrica, que —según estudios el Banco Mundial— son rubros prioritarios para los pobres, se traducen en aumentos tangibles del bienestar (Narayan, 2000).

América Latina y el Caribe han procurado satisfacer sus enormes necesidades de infraestructura y, al mismo tiempo, han reducido el tamaño del sector público

recurriendo al sector privado. De hecho, la región ha recibido flujos sustanciales de inversión extranjera directa. Sin embargo, los inversionistas se han centrado en tres países, Argentina, Brasil y Chile, y la inversión privada se ha concentrado en los sectores de las telecomunicaciones y la energía, que han absorbido un 75% de la inversión desde 1982. Las necesidades de inversión en infraestructura son tan elevadas que la inversión del sector privado por sí sola no podrá cubrirlas (gráfico 4).

La región está atrapada en un ciclo de lento crecimiento, bajo ahorro, e ingreso tributario muy bajo debido a la evasión tributaria generalizada y la escasa creación de empleo en la economía formal, consecuencia de las rigideces del mercado laboral. Paralelamente, los elevados pagos del servicio de la deuda y las obligaciones previsionales, junto con los mecanismos de repartición del ingreso fiscal con las administraciones locales o provinciales pueden, en algunos países, consumir casi todo el presupuesto central. Así, pues, muchas de las tesorerías públicas de la región carecen del financiamiento necesario, y los recursos disponibles para inversión son escasos.

La tendencia a la baja de la inversión en infraestructura también puede observarse en las cifras del Banco Mundial sobre crédito: la proporción de la cartera de préstamos con fines de infraestructura del Banco Mundial destinada a América Latina y el Caribe se ha reducido drásticamente, a 30% en el ejercicio 2000, cerrado el 30 de abril de 2000, frente a 45% en el ejercicio 1994 (gráfico 5). Es normal que haya cierta disminución, sobre todo en sectores y países que atraen a los inversionistas privados, pero la baja observada, especialmente en los últimos años, podría tener graves repercusiones. Para hacer frente a la crisis financiera de 1998, el Banco Mundial incrementó el volumen de préstamos de rápido desembolso para América Latina y el Caribe. Si bien esta modificación en la composición del crédito del Banco Mundial podría ser simplemente una respuesta transitoria contracíclica ante la crisis, el brusco abandono del crédito para inversión en infraestructura

y del diálogo sobre política sectorial que acompaña este tipo de crédito representa otra conmoción para la reconstrucción de la infraestructura de la región y contradice la prioridad asignada a la infraestructura regional en el Comunicado de Brasilia, suscrito el 1 de septiembre de 2000 por los 12 presidentes sudamericanos que participaron en la reunión cumbre de Río.

Otro obstáculo al crecimiento en América Latina y el Caribe es la incapacidad de los empresarios de la región para competir en los mercados extranjeros, debido a su limitado acceso al capital de explotación y al elevado costo del crédito. Como consecuencia de los problemas de transporte y de abastecimiento, las existencias de materias primas en Brasil y Chile alcanzan, respectivamente, niveles 3 y 4 veces superiores a los niveles de Estados Unidos (Guasch, 2001). Además, el Estado, las empresas y el sector laboral rara vez colaboran para incrementar sustancialmente la productividad y la competitividad. Cuando lo han hecho, como en El Salvador y Chile, los resultados han sido excelentes. Falta, pues, en América Latina y el Caribe lo que ha impulsado el crecimiento en Asia oriental: una visión nacional respaldada por la inversión en infraestructura, la exportación y el acceso al crédito.

El crecimiento económico como objetivo prioritario

El crecimiento debería ser el objetivo central de toda estrategia de desarrollo, objetivo en torno al cual pueden desplegarse los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza, ampliar la participación de los ciudadanos en el gobierno, y mejorar la calidad de la gestión pública. En el gráfico 6 se presenta un cálculo ilustrativo de la brecha de pobreza basado en distintos supuestos con respecto a la tasa de crecimiento, y los resultados son reveladores. Si América Latina y el Caribe logran registrar durante una década un crecimiento tan elevado como el de los países recientemente industrializados de Asia, la transferencia de ingresos media necesaria, en principio, para que los grupos más pobres sobrepasen la línea de pobreza sería equivalente al 7% del ingreso actual, en lugar de 17%. Por consiguiente, a efectos de la formulación de políticas, un crecimiento económico más rápido facilitaría la superación de la pobreza. (También es importante reconocer que las mejoras en la distribución del ingreso pueden incrementar los beneficios del crecimiento para los pobres; estos cambios requieren tiempo, sin embargo, y, de hecho, en algunos países de la región, la desigualdad empeoró durante 1986–96). En Chile, por ejemplo, el sostenido crecimiento se ha traducido en una sustancial reducción de la pobreza. Y como lo han señalado los propios líderes de la región, la mayor integración y prosperidad dependerán de la creación de infraestructura física y de la formación de un nuevo consenso social.

Evidentemente, una firme estrategia pro crecimiento exige una distribución del poder entre los principales sectores



Danny M. Leipziger, Director del Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura de la División de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

económicos e instituciones públicas más sólidas que permitan prevenir los excesos del sector privado (Burki y Perry, 1998). Como ha recalcado Chenery (1974), y han reiterado Thomas y otros analistas (2000) en el contexto más amplio de la calidad de la gestión pública, la calidad del crecimiento es esencial. No obstante, la explicación de las deficiencias de América Latina y el Caribe en la reducción de la pobreza con respecto a Asia oriental radica claramente en los resultados en materia de crecimiento económico. De no adoptarse medidas para superar los obstáculos al crecimiento del sector real, la región podría verse condenada a altas tasas de pobreza por otros 10 años. **F&D**

Este artículo se basa en parte en "The Performance of the East Asian Economies and Lessons for Latin America", ponencia presentada por el autor en el Cuarto Congreso Económico, celebrado en Buenos Aires del 16 al 18 de mayo de 2000.

Bibliografía:

- Shahid Javed Burki and Guillermo E. Perry, compiladores, 1998, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank Latin America and Caribbean Studies, Viewpoints (Washington).
- David Canning, 1998, *A Database of World Infrastructure Studies, 1950–1995, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a política de desarrollo No. 1929* (Washington: Banco Mundial).
- Hollis Chenery y otros, 1974, *Redistribution with Growth* (London: Oxford University Press).
- David Dollar y Aart Kraay, 2000, "Growth Is Good for the Poor" (documento inédito; Washington: Banco Mundial).
- Marianne Fay, 2000, "Financing the Future: Infrastructure Needs in Latin America, 2000–2005" (documento inédito; Washington: Banco Mundial).
- Indermit Gil y otros, 2000, "Securing Our Future in a Global Economy," World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints (Washington).
- José Luis Guasch, 2001, "Inventory Levels in LAC: A Red Flag for Competitiveness and Productivity," *Occasional Note* (Washington: Banco Mundial).
- Danny M. Leipziger, 2000, "Achieving Social and Political Consensus: Latin America," *Development Outreach* (primer trimestre), págs. 18–22.
- Deepa Narayan y otros, 2000, *Voices of the Poor: Crying Out for Change* (Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial).
- Vinod Thomas y otros, 2000, *The Quality of Growth* (Washington: Banco Mundial).
- Quentin T. Wodon, 2000, *Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean, documento técnico del Banco Mundial No. 467* (Washington).