



Bhalla contra el Banco Mundial: Una perspectiva externa

Jeromin Zettelmeyer

Surjit Bhalla

Imagine There's No Country—Poverty, Inequality and Growth in the Era of Globalization

Institute for International Economics, Washington, 2002, xix + 248 págs., US\$28 (rústica).

AUNQUE Joe Stiglitz haya sido Economista Principal del Banco Mundial, pocas personas acusarían al Banco de complicidad con el movimiento antiglobalización. Pero eso es lo que hace Surjit Bhalla —ex investigador del Banco— en un ataque frontal a los estudios de la institución sobre pobreza, crecimiento y desigualdad de ingresos, y especialmente a las mediciones de la pobreza absoluta en el mundo. No es sorprendente que el pope de la pobreza del Banco, Martin Ravallion, haya publicado una feroz respuesta a *Imagine*, suscitando una réplica comparable de Bhalla. *Imagine* mantiene cinco tesis fundamentales:

- Mientras que el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza* afirma que durante los últimos 30 años los ingresos per cápita de los países más pobres y más ricos han sido muy divergentes, Bhalla

defiende que no se puede hablar de divergencia porque el coeficiente entre los más ricos y los más pobres se desplomó de 23 a 9,5 entre 1960 y 2000.

- Sostiene que el crecimiento va acompañado de un empeoramiento de la distribución del ingreso dentro de los países, mientras que las tesis tradicionales sostienen que se ha mantenido casi sin cambios.

- Pretende que la desigualdad a nivel mundial alcanzó su máximo en 1973 y se redujo después. Según los principios convencionales —al menos como los interpreta Bhalla—, en el caso de los particulares se ha deteriorado desde 1970.

- Estima que se ha producido una fuerte caída de la pobreza absoluta (la proporción de personas que viven con menos de US\$1 al día según el poder adquisitivo de 1993), del 30% en 1987 al 13,1% en 2000. El Banco Mundial estima una reducción mucho menos acusada, del 28,7% en 1987 al 22,7% en 1999.

- Defiende que el crecimiento del mundo en desarrollo ha tenido un impacto sobre la pobreza mucho mayor que lo antes previsto. Para el Banco, el crecimiento favorece a los pobres, pero la erradicación de la pobreza absoluta requerirá nuevas medidas; para Bhalla, con el crecimiento basta y sobra.

¿Cómo conciliar estas afirmaciones? En esta reseña examino cada una, excepto la relativa a la igualdad dentro de un mismo país, que no es fundamental en la tesis de Bhalla.

¿Ingresos mundiales convergentes?

Es fácil resolver el primer interrogante. Por “divergencia”, el Banco Mundial designa la tendencia de la distribución entre los países del ingreso per cápita no ponderado. Ese es el uso normal del término; en base a esa definición, los niveles de ingreso de los países han divergido. Bhalla se mueve con los niveles de ingreso per cápita ponderados demográficamente, que arrojan resultados totalmente diferentes debido a los países asiáticos en desarrollo, donde vive más de la mitad de la población mundial y que en los últimos 40 años han tenido el crecimiento más rápido.

¿Debemos ponderar demográficamente la tasa de crecimiento de cada país para ver si los niveles de ingresos internacionales convergen o divergen? Depende: para estudiar el crecimiento económico, las unidades naturales son los países (o a veces las regiones) y no los particulares ni los países ponderados demográficamente. Para determinar la convergencia o divergencia de los ingresos de los particulares a escala mundial, el ingreso per cápita ponderado demográficamente proporciona mucha más información. Las variaciones de la desigualdad mundial pueden deberse a efectos dentro de un mismo país, puramente entre países, o de agregación (ya que algunos países son mucho más grandes). El promedio de los ingresos ponderados demográficamente combina los dos últimos. Bhalla destaca con razón la importancia de los efectos de agregación, pero su uso del término “convergencia” se presta a equívocos, ya que suele denotar efectos puramente entre países.

La siguiente controversia son los resultados de *Imagine* sobre la desigualdad del ingreso mundial. En un examen detenido, no son tan polémicos como Bhalla pretende. Estudios anteriores apoyan su tesis de que los indicadores de la desigualdad del ingreso mundial ponderados demográficamente, como la varianza del logaritmo del PIB per cápita ponderado demográficamente, mejoran a partir de los años setenta. Bhalla señala que esa mejora abarca también a la desigualdad del ingreso de los particulares a nivel mundial, lo que incluye las variaciones de la desigualdad dentro de un país. Esto contradice en parte los resultados de Bourguignon y Morrisson de que algunos indicadores de esa desigualdad arrojan un ligero incremento y otros un ligero descenso, y que la desigualdad se ha mantenido *grosso modo* invariable desde 1970. (Contradice también el estudio de Milanovic, cuyos resultados indicaron un fuerte incremento entre 1988 y 1993; aunque los errores estándar de sus estimaciones son tan altos que corresponden a una desigualdad invariable.) Para ser exhaustivo, el *Informe sobre el desarrollo mundial* destaca el

Jeromin Zettelmeyer es economista principal, Departamento de Estudios, FMI



Según las estimaciones sobre la pobreza de Surjit Bhalla, para 2000 habríamos excedido el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el índice de pobreza de 1990 con 15 años de anticipación.

único indicador de Bourguignon y Morrisson que presenta un incremento durante ese período, de manera que quizá se pueda disculpar a Bhalla por haber exagerado la diferencia entre sus resultados y los “principios convencionales”.

Un estudio reciente de Sala-i-Martin corrobora la conclusión de Bhalla sobre la desigualdad del ingreso de los particulares a nivel mundial. No está claro el porqué de la diferencia entre estos resultados y los de Bourguignon y Morrisson, cuando todos los datos proceden de fuentes similares.

¿Cuál es el ritmo de reducción de la pobreza mundial?

La única diferencia realmente impresionante entre las tesis convencionales e *Imagine* reside en las estimaciones de la pobreza. Los resultados de Bhalla implican que no deberíamos preocuparnos por el logro del Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad, para el 2015, el índice de pobreza del 1990, ya que la meta del 14,5% ya se habría superado para el año 2000, es decir, ¡15 años antes de lo previsto! El Banco está en total desacuerdo.

Parece haber dos factores fundamentales. Primero, la conversión del ingreso de los particulares en dólares de EE. UU. El Banco usa tipos de cambio ajustados según la paridad del poder adquisitivo (PPA) para el consumo (el costo local de una cesta representa-

tiva de bienes de consumo dividido por el costo de la misma cesta en los Estados Unidos) estimados internamente en 1993. Bhalla usa tipos de cambio PPA para el PIB de diferentes publicaciones. Los resultados difieren para algunos países, sobre todo en el caso de India, que parece un 17% más rica en dólares de EE.UU. cuando se le aplican los tipos del PPA al PIB. India tiene una enorme población y muchos de sus ciudadanos viven cerca del umbral de la pobreza, así que esa diferencia tiene un efecto apreciable en el cálculo de la pobreza mundial.

La segunda diferencia, más marcada, se debe al uso de las cuentas nacionales (*Imagine*) en lugar de encuestas (Banco). Las distribuciones de gastos e ingresos obtenidos a partir de encuestas se expresan tradicionalmente en partes por quintil (por ejemplo, la parte del consumo total que corresponde a la quinta parte más pobre de la población). Para determinar los niveles de consumo e ingreso de cada quintil, se necesita un total que puede obtenerse de la encuesta misma o de las cuentas nacionales; pero los valores medios de las encuestas suelen ser bastante inferiores. Los motivos son definiciones diferentes del consumo, el hecho de que el consumo de los hogares en las cuentas nacionales se suele obtener como residual, y problemas de recopilación (por ejemplo, los hogares acomodados se niegan a participar en encuestas).

En cuanto a la medición de la reducción de la pobreza, la diferencia entre las cuentas nacionales y las encuestas no presenta problemas siempre que la relación se mantenga constante. Desgraciadamente, la disparidad ha ido creciendo en muchos países, sobre todo en los países asiáticos en desarrollo, cuyo consumo desde mediados de los años ochenta ha crecido 25%–40% menos medido con datos de encuestas (Ravallion, 2001). Como más o menos tres cuartas partes de los pobres del planeta vivían en Asia a fines de los años ochenta, la fuente de datos tiene un gran impacto en la medición de los últimos 15 años.

Por ende, las discrepancias entre el Banco y Bhalla son de metodología.

Angus Deaton, muy respetado experto en el tema, examinó esa cuestión en un documento reciente sobre el avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sus opiniones tienen peso por su estatura y por sus quejas sobre la falta de acceso externo a los datos del Banco (*Finanzas & Desarrollo*, junio de 2002) y por su opinión, más bien del lado de Bhalla, de que la preparación del *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001* “estuvo muy influenciada por organismos no gubernamentales y fuerzas opuestas a la mundialización”. Pero en las cuestiones metodológicas críticas, acaba del lado del Banco, sobre todo prefiriendo datos medios de encuestas.

La idea fundamental es que las encuestas probablemente subestimen el consumo de las unidades de alto nivel de ingresos; en ese caso, sobreestiman la parte de los pobres en el total de ingresos pero subestiman el consumo medio. Usando este último parámetro para calcular el nivel de ingresos de los pobres, ambos errores se cancelarán mutuamente. Pero si se aplica la media de las cuentas nacionales a una distribución del consumo basada en encuestas, se sobreestimaré el ingreso de los pobres, aun si en las cuentas nacionales el consumo es exacto.

Este sesgo podría eliminarse ajustando al alza la línea de pobreza, como propone Bhalla, pero eso no ayuda si la diferencia entre la media de las



Martin Ravallion está en franco desacuerdo con las cifras de Bhalla. Según el Banco Mundial, la pobreza absoluta registró un evidente descenso, de alrededor del 29% en 1987 a un 23% en 1999.

cuentas nacionales y la de las encuestas crece con el tiempo, como cabe esperar si los errores de las encuestas son elásticos en función del ingreso. De hecho, el crecimiento medido según las cuentas nacionales puede tener un sesgo alcista en muchos países en desarrollo, ya que los errores de subestimación del PIB (por ejemplo, la incapacidad de contabilizar la economía sumergida) suelen reducirse cuando las economías se enriquecen.

¿Cuánto favorece a los pobres el crecimiento?

Bhalla afirma, en base a dos cálculos empíricos, que el crecimiento favorece mucho más a los pobres que según estimaciones anteriores. El primer cálculo consiste en realizar la regresión de las variaciones del índice de medición de la pobreza sobre el crecimiento del ingreso multiplicado por un factor (la “forma de la elasticidad de la distribución”) que representa la densidad de la distribución del ingreso en la línea de pobreza. Bhalla sitúa el coeficiente de regresión en torno a la unidad, pero esta regresión casi carece de sentido porque, tal como está construida, el coeficiente de regresión real es la unidad. (Las variaciones del índice de pobreza pueden descomponerse en variaciones de la pobreza debidas a cambios del promedio de ingresos para una determinada distribución del ingreso o a cambios de la distribución del ingreso. Bhalla aplica la regresión a la variación del índice de pobreza usando el primero de estos términos. El que el coeficiente estimado sea aproximadamente la unidad solo indica que la parte no observada de la identidad, que termina en el término de error, no presenta una fuerte correlación con el término de la derecha.) Tampoco es sorprendente que Bhalla obtenga un coeficiente más alto que los investigadores que estimaron el impacto promedio del crecimiento sobre el índice de recuento de la pobreza. Esas regresiones eran una estimación de la forma promedio de la elasticidad de la distribución, que Bhalla construye directamente a partir de la distribución del ingreso de los particulares y cuyo promedio



nos demuestra que es inferior a la unidad.

El segundo cálculo consiste en preguntarse si el ingreso de la población considerada pobre en 1980 (el 44% inferior) creció más rápido entre 1980 y 2000 que el ingreso del resto de la población (el 56% superior), cosa que tiene mucho más sentido puesto que supone examinar la variación de la distribución del ingreso mundial desde una perspectiva pertinente para la pobreza absoluta. Pese a las grandes variaciones entre países y regiones, con este criterio en el mundo en desarrollo en total el crecimiento definitivamente favoreció a los pobres. Bhalla estima que de 1980 a 2000, el consumo de los pobres se duplicó, debido fundamentalmente a China e India, mientras que el del resto de la población solo creció un 40%. Pero una vez más, éstos son datos de las cuentas nacionales. Si en las encuestas se exagera la parte del consumo correspondiente a los pobres y esa exageración se agrava con el tiempo, como decía Deaton, al aplicar los índices de crecimiento de las cuentas nacionales parecería que los ingresos de los pobres crecieran a un ritmo superior al verdadero.

Por ende, hay buenos motivos para dudar de las afirmaciones fundamentales de *Imagine* sobre la medición de la pobreza y la relación entre el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Algunas secciones parecen confusas, sobre todo el capítulo sobre el crecimiento propicio para los pobres, y aunque algunas de las cuestiones metodológicas que defiende Bhalla son esenciales, otras son más bien falsas e implican cuestiones hartamente conocidas por anteriores investigadores; por ejemplo, que la ponderación demográfica es importante para estimar en qué medida las tendencias de crecimiento entre países afecta a la desigualdad en el mundo; que la forma de la distribución inicial del ingreso influye en el efecto del crecimiento sobre la pobreza, y que a la hora de calcular la regresión a favor de los pobres no deben mezclarse datos extraídos de encuestas y de las cuentas nacionales.

¿Leer o no leer?

Esto no quiere decir que el libro carezca de valor. Lo más importante es que destaca la incertidumbre y posible falta de solidez de las estimaciones de la pobreza. Puede que la metodología del Banco sea preferible a la que propone Bhalla; no obstante, esperemos que en un futuro el Banco explique cómo afectan a sus resultados la metodología y las fuentes de datos elegidas, sobre lo cual puede haber un desacuerdo razonable. Respecto a la opción entre encuestas y cuentas nacionales, uno puede inclinarse por las primeras sin dejar de reconocer, como ya lo hacía Deaton en un artículo anterior sobre la medición de la pobreza, que existen argumentos válidos por ambas partes. Es importante saber que las cuentas nacionales dan diferentes resultados y mostrar la amplitud de las diferencias, tras haber introducido quizá las correcciones pertinentes en las cuentas nacionales en los casos en que exista consenso de los expertos en que los datos tienen un sesgo alcista.

También son válidas las repetidas advertencias de Bhalla sobre las trampas metodológicas. Aunque no se aplican a muchas de las publicaciones que critica, sí se aplican a ciertas interpretaciones. Por ejemplo, en un conocido estudio que aparece en la página web del Banco Mundial, Chen y Ravallion comentan el “decepcionante” índice de

reducción de la pobreza durante la década de los noventa de una forma sorprendentemente parecida al cliché del que habla Bhalla. Se usan datos de las cuentas nacionales sobre el crecimiento del consumo para interpretar tendencias de pobreza obtenidas de encuestas. Se acepta sin cuestionamiento un marcado incremento de la desigualdad del ingreso de los particulares, achacándolo a la desigualdad creciente entre países según tendencias del ingreso per cápita no ponderado entre países. Cabe señalar que Chen y Ravallion modificaron a fondo ese capítulo al publicarlo, pero Bhalla no se limita a perseguir fantasmas como pretende Ravallion en su respuesta a *Imagine*.

En resumen, esta obra es a la vez útil y problemática. Sacará de quicio a quienes prefieren argumentos desapasionados y equilibrados, y deleitará a quienes admiran las agallas

(el que suscribe entra en ambas categorías).

Apaciguados los ánimos respecto a la metodología, la panorámica general que surge del debate parece bastante clara. El crecimiento del consumo y del ingreso per cápita en los últimos 20 años ha sido casi nulo en todo el mundo en desarrollo excepto Asia, que ha crecido muy rápido. Como allí viven más de tres cuartas partes de los pobres del mundo, el índice de pobreza mundial ha caído de forma considerable (un 0,7 de punto porcentual al año desde 1990, según prudentes estimaciones del Banco). Por eso, la distribución del ingreso mundial de los particulares probablemente haya mejorado, pero la falta de crecimiento regional fuera de Asia es preocupante, e incluso las proyecciones más optimistas prevén una pobreza estancada a niveles altos en África en un futuro próximo. ■



Calificación de los servicios públicos

Samuel Paul

Holding the State to Account

Citizen Monitoring in Action

Books for Change, Bangalore, 2002, xi +

196 págs., Rs 350/US\$16 (tela), Rs 250/US\$12 (papel).

¿QUÉ PUEDE hacer la ciudadanía si los servicios públicos fallan y los políticos no parecen preocuparse? ¿Cómo se puede fiscalizar a los monopolios públicos que prestan servicios de electricidad, teléfono, agua, alcantarillado y vialidad? ¿Es posible convertir la desprotección de las personas en una voz colectiva eficaz? Movido por estas preguntas, el autor realizó a comienzos de los años noventa un experimento de opinión ciudadana en Bangalore, en el estado indio de Karnataka.

El libro, de fácil lectura, relata la evolución del experimento de "calificaciones ciudadanas", los logros (y fracasos) en la mejora de las funciones de las entidades municipales, el efecto catalizador de un centro de asuntos públicos creado para institucionalizar el experimento, y la repercusión más amplia de la opinión ciudadana en las burocracias negligentes.

Basándose en el principio de que los usuarios son los más indicados para juzgar el estado de los servicios, las calificaciones ciudadanas cuantifican los datos provenientes de encuestas estratificadas sobre las experiencias de los habitantes en cuanto a los servicios que reciben. El libro describe cómo las

Bibliografía:

Bhalla, Surjit, 2003, "Crying Wolf on Poverty, or How the Millennium Development Goal for Poverty Has Already Been Reached", de próxima publicación en *Economic and Political Weekly*.

Bourguignon, Francois y Christian Morrisson, 2002, "Inequality Among World Citizens: 1820–1992", en *American Economic Review*, vol. 92 (septiembre), págs. 727–44.

Chen, Shaohua y Martin Ravallion, 2000, "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?" publicado en el sitio del Banco Mundial sobre la supervisión de la pobreza: <http://www.world-bank.org/research/povmonitor/method.htm> (publicado en *Review of Income and Wealth*, vol. 47 (septiembre), págs. 283–300).

Deaton, Angus, 2001, "Counting the World's Poor: Problems and Possible Solutions", *World Bank Research Observer*, vol. 16 (cuarto trimestre), págs. 125–47.

———, 2002, "¿Se está reduciendo la pobreza?" *Finanzas & Desarrollo*, vol. 39 (junio), págs. 4–7.

———, 2003, "How to Monitor Poverty for the Millennium Development Goals," *Research Program in Development Studies, Working*

Paper 221 (Princeton, New Jersey: Princeton University), disponible en Internet <http://www.wvs.princeton.edu/~rpds/working.htm>; de próxima publicación en *Journal of Human Development*, November 2003.

Milanovic, Branko, 2002, "True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone", en *Economic Journal*, vol. 112 (enero), págs. 51–92.

Ravallion, Martin, 2001, "Measuring Aggregate Welfare in Developing Countries: How Well Do National Accounts and Surveys Agree?" *World Bank Working Paper 2665*, August (de próxima publicación en *Review of Economics and Statistics*).

———, 2002, "Have We Already Met the Millennium Development Goal for Poverty?" en *Economic and Political Weekly*, vol. 37 (noviembre).

Sala-i-Martin, Xavier, 2002, "The Disturbing 'Rise' of Global Income Inequality", en NBER Working Paper 8904 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

dos libretas de calificaciones de Bangalore propiciaron un diálogo público con los proveedores de los servicios, el papel decisivo de los medios de comunicación para dar a conocer los resultados, y la confianza que el proceso generó para que otros sectores de la sociedad civil exigieran una mejor labor a las entidades públicas. Destaca el potencial de la supervisión, por parte de los ciudadanos, de los servicios y de la información pertinente con el fin de establecer referentes y crear competencia, incluso entre los proveedores de servicios municipales monopolizados.

Paul estudia los logros del experimento de Bangalore mediante una evaluación franca de su efecto inmediato en la calidad de los servicios (hubo mejoras, pero no fue fácil atribuir las únicamente a las libretas de calificaciones) y observaciones sobre su incidencia posiblemente más profunda y duradera en la participación del público y en el interés de los organismos por rendir mejores cuentas. Los grupos de ciudadanos tienden más a actuar colectivamente si disponen de información veraz y sólida (en Bangalore, ninguna de las entidades públicas cuestionó los resultados). Los medios de comunicación independientes pueden ser cruciales para el proceso. Los resultados de las calificaciones pueden ser un impulso para los burócratas y políticos reformistas que desean modificar los incentivos institucionales, mejorar la motivación de los proveedores de servicios de primera línea (atención médica, educación, red vial) y promover la innovación.

Pero el libro también sugiere que, a la larga, la mejora de los servicios depende de los dirigentes políticos. En Bangalore, el efecto verdadero que hubiera tenido la opinión de los ciudadanos a veces se vio truncado cuando los dirigentes de vocación reformista cambiaban de cargo. Del lado positivo, un nuevo jefe de gabinete estatal creó una asociación público-privada ante las crecientes inquietudes por el deterioro de la infraestructura de la ciudad. Con

un respaldo político de alto nivel, el ministro empezó a cambiar los incentivos del gobierno a fin de mejorar el suministro local de servicios. Algunos partidos políticos se han interesado mucho por un estudio similar más reciente realizado por el Centro de Asuntos Públicos, cuyos resultados revelan claras diferencias de desempeño en el suministro de servicios en 24 estados gobernados por partidos distintos (el libro no cubre estos estudios, pero la información está disponible en el sitio en Internet del Centro, www.pac.india.org). Las calificaciones ciudadanas pueden servir para que las plataformas electorales sean más concretas y las promesas políticas más realistas, y pueden facilitar la tarea a los sectores de la sociedad civil que buscan alterar los incentivos políticos para mejorar el suministro de los servicios.

Shekhar Shah

Banco Mundial

Informe sobre el Desarrollo Mundial

Notas sobre libros

Robin Blackburn

Banking on Death, or Investing in Life

The History and Future of Pensions

Verso, London y Nueva York, 2002, x + 550 págs., £20/US\$30/Can\$42 (tela).

PROFESOR DE Historia Social y Economía Política en Essex y ex Director de *New Left Review*, Blackburn esboza un panorama del pasado y el futuro de los sistemas jubilatorios. En esta obra importante y preocupante, muestra que el impacto de una longevidad en aumento y una natalidad en declive recién comienza a sentirse a escala mundial: a fines del siglo XX, 6,9% de toda la población tenía 65 años o más. Aunque el envejecimiento demográfico incrementará los costos, Blackburn piensa que todos los grupos etarios se beneficiarán con un financiamiento adecuado. Apoyándose en Keynes y

Meidner, propone un régimen público de bienestar social a base de activos que podría garantizar jubilaciones complementarias para todos y propiciar un mejor desarrollo económico.

William C. Hunter, George G. Kaufman y Michael Pomerleau

(a cargo de la edición)

Asset Price Bubbles

The Implications for Monetary, Regulatory, and International Policies

MIT Press, Cambridge, Massachusetts, y Londres, 2003, xxvi + 581 págs., US\$45,00/£29.95 (tela).

LOS ÚLTIMOS 20 años se han caracterizado por auges prolongados y colapsos brutales de los mercados bursátil, cambiario y de la vivienda, tanto en los países industriales como en desarrollo. La manera de responder a esta volatilidad ha sido objeto de enardecidos debates académicos y normativos. Esta obra, producto de una conferencia organizada por el Banco de la Reserva Federal de Chicago y el Grupo del Banco Mundial, examina las causas, características y comportamiento de las burbujas de precios de los activos, y busca precisar cómo reconocerlas y evitarlas, o al menos suavizar los estragos que causan en el sistema financiero y la economía. El libro refleja una amplia variedad de opiniones de estudiosos y autoridades públicas y reglamentarias.

Portada, ilustraciones y fotografías

Fotografías: pág. 4: Organización Mundial de la Salud; pág. 7: Michael Spilotro; pág. 29: Bettmann/Corbis; pág. 40: Colin Garrett/Corbis; pág. 46: Royalty-free/Corbis; pág. 52: Banco Mundial.

Ilustraciones: págs. 10-11, 12, 16 y 20: Art Landerman; págs. 26, 31, 35, 38 y 42: Richard Downs.

Elisa Diehl es redactora de "Críticas de libros".