

Expansión de los programas de reducción de la pobreza

Oportunidad, empoderamiento y seguridad

La experiencia de la década de 1990 dio lugar a programas de reducción de la pobreza que, aparte de fomentar el crecimiento económico, intentan corregir arraigadas desigualdades, fallas institucionales, barreras sociales y otros riesgos.

Nora Lustig y Nicholas Stern

SOBRE la base de una mayor evidencia empírica y una comprensión más profunda del significado y las causas de la pobreza, en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza* del Banco Mundial se argumenta que en efecto es posible reducir sensiblemente la pobreza mundial (véase el cuadro de la pág. 5). El desarrollo económico sigue siendo la clave para reducir la pobreza, pero ésta es resultado no sólo de factores económicos sino también de los procesos económicos, sociales y políticos que interactúan y se refuerzan mutuamente de forma que pueden aliviar o exacerbar las carencias con que vive la población pobre. La conquista de la pobreza exige medidas a nivel local, nacional y mundial a fin de lograr más oportunidades, “empoderamiento” y seguridad para los pobres.

Lecciones de la década de los noventa

Hace 10 años, el *Informe sobre el desarrollo mundial* estaba definido por el contraste que se observaba en los años setenta y los ochenta entre Asia oriental, donde se había reducido pronunciadamente la pobreza, y África, América Latina y Asia meridional, donde se había reducido menos o había incluso aumentado. El informe de 1990 proponía una estrategia para luchar contra la pobreza, basada en dos pilares: promover un crecimiento económico con un uso intensivo de mano de obra e invertir en la salud y educación de la población de bajos recursos. En dicho informe también se observa que la población vulnerable o incapaz de beneficiarse de la estrategia requería redes de protección social. El desarrollo económico —la liberalización del comercio y los mercados en general, la promoción de una política macroeconómica sólida y la inversión en infraestructura y en los sectores pobres— era considerado la clave para la reducción de la pobreza.

Aunque un estudio tras otro confirman que el crecimiento económico conduce a reducciones de la pobreza y a mejoras de los niveles de desarrollo humano (véase el gráfico), la experiencia de los años noventa confirmó que el crecimiento no se puede activar o desactivar a voluntad. Las grandes divergencias en el crecimiento reflejan el resultado de interacciones entre una serie de fuerzas: la historia y geografía del país, sus institu-

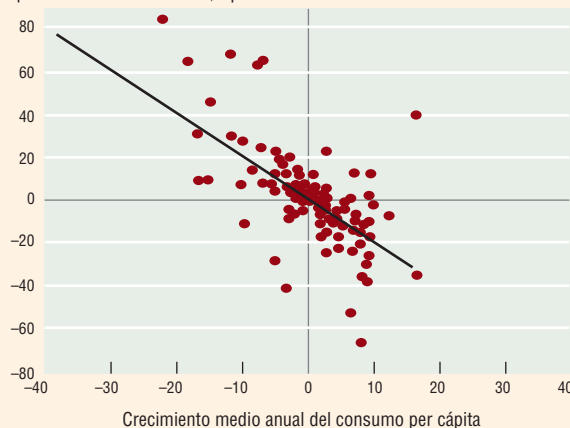
ciones y opciones de política y los choques externos que experimenta. El acierto de las políticas económicas es un factor esencial del crecimiento, pero también lo son las políticas sociales, como por ejemplo, la educación de las niñas. Las guerras, los conflictos internos y los desastres naturales tienen todos un efecto devastador en los resultados económicos. La volatilidad macroeconómica, las conmociones adversas en los términos de intercambio y la desaceleración del crecimiento de los socios comerciales son también obstáculos al crecimiento.

Sin embargo, el alcance de la reducción de la pobreza a una tasa dada de crecimiento económico varía sustancialmente de un país a otro y en el tiempo. En países con niveles bajos de desigualdad en la distribución de los ingresos, el crecimiento es dos veces más eficaz para reducir la pobreza que en países de gran desigualdad. Y en países donde la distribución del ingreso se deteriora durante el crecimiento, los efectos de éste en la pobreza son menores. Por ejemplo, se calcula que en 1995–96

En las décadas de 1980 y 1990, las tendencias de la pobreza siguieron las tendencias del crecimiento

(Porcentaje)

Crecimiento medio anual de la proporción de la población que vive con menos de US\$1 por día



Fuente: Estimaciones de funcionarios del Banco Mundial.

la incidencia de la pobreza de Bangladesh habría sido de 7–10 puntos porcentuales menor (se ubicaba en el 53%), si no se hubiera exacerbado la desigualdad entre 1992 y 1996. Además, los estudios realizados durante la última década indican que la reducción de la desigualdad en la distribución de los activos en poder de las personas, incluida la tierra y la educación, puede fomentar la eficiencia y el crecimiento.

Pero la desigualdad en la distribución de ingresos o de activos físicos no es todo; las personas que, por desigualdades sociales como el sistema de castas de India o las prácticas discriminatorias contra la mujer o contra ciertos grupos étnicos o raciales, quedan limitados a empleos no calificados y mal pagos, se benefician menos del crecimiento. Algunos estudios de América Latina han llegado a la conclusión de que los grupos indígenas reciben salarios más bajos que los grupos no indígenas con la misma experiencia y escolaridad, lo que sugiere que pueden estar enfrentando formas de discriminación en el mercado de trabajo.

Reformas económicas y pobreza. Las reformas económicas en general se vinculan a mejores resultados económicos. Por ejemplo, las tasas medias de inflación de los países en desarrollo pasaron de cerca del 15% en los primeros años de la década de 1980 al 7% en 1997, lo que indica una marcada tendencia hacia políticas fiscales y monetarias más disciplinadas. En América Latina, los estudios demuestran que las reformas dieron lugar a una tasa de crecimiento media en la primera parte de los años noventa de aproximadamente 2 puntos porcentuales más que si no se hubieran implementado reformas. Estudios similares de las economías en transición de Europa oriental y la antigua Unión Soviética, donde los resultados de las reformas de mercado varían ampliamente, permitieron comprobar que los países que implementaron las reformas antes y en forma decidida, alcanzaron un crecimiento más firme. En China, la introducción de mecanismos de mercado, primero en la agricultura y luego en el resto de la economía, redundó en un crecimiento espectacular.

En la medida en que las reformas han permitido bajar la inflación y elevar las tasas de crecimiento, han sido beneficiosas para los pobres. Pero, pese a las reformas, el crecimiento de los países en desarrollo ha sido desalentador. Parte del problema es que muchos de estos países han sufrido serias perturbaciones externas, como una elevación de las tasas de interés mundiales, la volatilidad de los flujos de capital y el deterioro de los términos de intercambio. Otra cara del problema es que, en algunos países, las reformas no cumplieron con las expectativas y, a veces, fracasaron rotundamente. Por ejemplo, la liberalización financiera y de la cuenta de capital, acompañada de instituciones y de una supervisión financieras frágiles, es un factor determinante de las crisis bancarias en el mundo. En otros casos —especialmente en algunos países de la antigua Unión Soviética— las reformas fracasaron debido a la “captura del Estado”, es decir, a que empresas e individuos poderosos lograron influir en la acción del gobierno, inclusive en la formulación de nuevas leyes y normas en su propio beneficio. Esta captura da lugar a privilegios especiales y a derechos monopólicos que socavan el funcionamiento de una economía de mercado libre y competitivo y fomentan la desigualdad.

Los estudios de países permiten comprobar que los efectos de las reformas en los pobres pueden ser muy diversos. Por ejemplo, las reformas de mercado en la agricultura en general han de-

terminado tasas de crecimiento superiores en ese sector, y muchos pobres se han beneficiado de esas reformas. Los estudios de caso de Chile, China, Ghana, Uganda y Vietnam demuestran que las reformas han contribuido a elevar los precios al productor para los pequeños agricultores al eliminar las juntas de comercialización, modificar los tipos de cambio real, reducir los aranceles y eliminar las cuotas. Pero, en algunos países, la liberalización y privatización en la agricultura han perjudicado a los agricultores pobres. En Camerún, la junta de comercialización se ocupaba de mantener los caminos rurales, pero esta responsabilidad no le fue reasignada después de las reformas. En Zambia, los agricultores de parajes apartados habían estado implícitamente subsidiados por una política de precios uniforme que no tenía en cuenta los costos de transporte, en tanto los agricultores sin instalaciones para el almacenamiento estaban implícitamente subsidiados por el mantenimiento de un precio constante entre una temporada y otra. Después de las reformas, las fuerzas del mercado eliminaron los subsidios implícitos, se deterioró sustancialmente la infraestructura de transporte y se hizo más incierto el crédito y la comercialización agrícolas, todo lo cual dejó a los agricultores en peores condiciones.

Calidad de las instituciones y los servicios sociales. En el pasado, el acento en los servicios sociales quizás haya sido demasiado optimista respecto de la realidad institucional, social y política. La inversión pública en enseñanza básica y atención de la salud en los países en desarrollo ha venido aumentando, aunque, en muchos de ellos, no con la rapidez del PIB, lo que sugiere falta de empeño por expandir los servicios sociales. Además, esa inversión ha sido menos eficaz que lo esperado, en parte debido a la mala calidad de los servicios prestados y a la falta general de sensibilidad a las necesidades de los pobres. La eficacia de la prestación de servicios depende sustancialmente de la capacidad institucional local, la participación de la comunidad, la estructura del mercado y las modalidades de la influencia política.

Riesgo y pobreza. La década de 1990 se caracterizó por graves crisis financieras, desastres naturales devastadores, conflictos civiles brutales y la propagación de enfermedades como la infección por el VIH/SIDA, que han minado el crecimiento en muchas partes del mundo, especialmente en África. Los pobres constituyen en general el sector más vulnerable a los problemas de salud, el desempleo, los desastres naturales, las crisis económicas, las malas cosechas, la discapacidad, la muerte prematura y todas las formas de violencia personal. Debido a su menor capacidad de ahorro y de acumulación de activos, los pobres están en peores condiciones para encarar las crisis. Asimismo, el efecto de los choques adversos no siempre es transitorio porque pueden sumir a las personas en la pobreza. Por ejemplo, si causan un daño irreversible a los niños a causa de la malnutrición o la deserción escolar forzada, las próximas generaciones pueden verse afectadas también.

Oportunidad, empoderamiento y seguridad

A partir de las experiencias de la década de 1990, ha surgido una estrategia para la reducción de la pobreza de mayor amplitud, en la que se han tornado tan centrales como el fomento del crecimiento económico las políticas para abordar las desigualdades muy arraigadas, las fallas institucionales, las barreras sociales y las vulnerabilidades personales. Esta expansión se

Pobreza según el ingreso por región

	Pobreza cubierta, por lo menos por una encuesta (Porcentaje)	Población que vive con menos de US\$1 por día (Millones)				
		1987	1990	1993	1996	1998 ¹
África al sur del Sahara	72,9	217,2	242,3	273,3	289,0	290,9
América Latina y el Caribe	88,0	63,7	73,8	70,8	76,0	78,2
Asia meridional	97,9	474,4	495,1	505,1	531,7	522,0
Asia oriental y Pacífico	90,8	417,5	452,4	431,9	265,1	278,3
Excluida China	71,1	114,1	92,0	83,5	55,1	65,1
Europa y Asia central	81,7	1,1	7,1	18,3	23,8	24,0
Oriente Medio y Norte de África	52,5	9,3	5,7	5,0	5,0	5,5
Total	88,1	1.183,2	1.276,4	1.304,3	1.190,6	1.198,9
Excluida China	84,2	879,8	915,9	955,9	980,5	985,7

	Proporción de la población que vive con menos de US\$1 por día (Porcentaje)				
	1987	1990	1993	1996	1998 ¹
África al sur del Sahara	46,6	47,7	49,7	48,5	46,3
América Latina y el Caribe	15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Asia meridional	44,9	44,0	42,4	42,3	40,0
Asia oriental y Pacífico	26,6	27,6	25,2	14,9	15,3
Excluida China	23,9	18,5	15,9	10,0	11,3
Europa y Asia central	0,2	1,6	4,0	5,1	5,1
Oriente Medio y Norte de África	4,3	2,4	1,9	1,8	1,9
Total	28,3	29,0	28,1	24,5	24,0
Excluida China	28,5	28,1	27,7	27,0	26,2

Fuente: Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza (Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial).

Nota: El umbral de pobreza del Banco Mundial es de US\$1,08 por día a la paridad de poder adquisitivo de 1993. Las estimaciones de la pobreza se basan en datos sobre ingreso o consumo de los países de cada región respecto de los cuales se disponía, por lo menos, de una encuesta entre 1985 y 1998. Podrán consultarse más detalles sobre los datos y la metodología en Shaohua Chen y Martin Ravallion, 2000, "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?", documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo (Washington: Banco Mundial).

deriva también de una mayor comprensión de que la pobreza es más que un problema de escasez de ingreso y de falta de educación y de salud. Un estudio realizado como antecedente del Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001 demostró que los pobres con frecuencia carecen de poder para incidir en los factores sociales y económicos que determinan su bienestar. Aparte de las barreras sociales, se mencionan reiteradamente la insensibilidad de las instituciones del Estado, la brutalidad policial y la arbitrariedad de los empleados públicos. En suma, los pobres definen su pobreza en términos de falta de oportunidades, de empoderamiento y de seguridad. Una definición más amplia de la pobreza requiere un conjunto más vasto de medidas para combatirla y hace mayor el desafío de cuantificarla y de comparar los avances entre un país y otro y en el tiempo.

Oportunidad. Los pobres resaltan sistemáticamente el carácter fundamental de las oportunidades materiales: empleo, crédito, caminos, electricidad y mercados para sus productos, así como escuelas, agua potable, saneamiento y atención de la salud. El crecimiento económico global es crucial para generar oportunidades. La inversión y la innovación tecnológica son los motores principales del crecimiento del empleo y el ingreso. La inversión privada se ve estimulada por un clima favorable, que se caracterice por una política fiscal y monetaria estable, regímenes de inversión claros y estables y sistemas financieros sólidos. La inversión privada también se ve favorecida por la reducción del acoso burocrático, la garantía del régimen de derecho y la lucha contra la corrupción. Además, la inversión privada debe ser complementada por la inversión pública, en particular en la expansión de la infraestructura y las comunicaciones, la enseñanza y la capacitación

de la fuerza de trabajo para salvar la brecha tecnológica.

Las reformas del mercado pueden ser clave en la ampliación de las oportunidades para los pobres. En particular, los mercados internacionales ofrecen enormes oportunidades para aumentar el empleo y el ingreso en la agricultura, las manufacturas y los servicios. Todos los países donde el ingreso ha aumentado sustancialmente han hecho uso del comercio internacional, y los beneficios han sido mayores en los países con una infraestructura y con instituciones que sustentan una firme respuesta de la oferta. Pero, dado que las reformas encaminadas a la construcción de mercados a veces fracasa y, durante la transición, pueden perjudicar a los pobres, su diseño y secuencia exige tener en cuenta las condiciones e instituciones locales. Asimismo, es preciso establecer planes para compensar a los perdedores de la reforma, especialmente cuando son pobres.

Si se han de promover oportunidades para los pobres será menester corregir las arraigadas desigualdades en el acceso a las oportunidades del mercado y los activos. Para que los mercados funcionen mejor, en favor de los pobres, las reformas deben atender las preocupaciones de los pequeños empresarios y

productores. Por ejemplo, la reducción de los requisitos para el otorgamiento de licencias, la simplificación de los regímenes tributarios y de los procedimientos de registro y licitación, la reducción de la capitalización mínima que se exige a los pequeños bancos rurales e instituciones de ahorro, y la reforma del sistema judicial para reducir los riesgos del crédito a los pequeños productores, todo ello puede crear un clima en que la pequeña empresa puede prosperar. La ampliación del acceso a los sistemas financieros es especialmente importante. En los últimos 20 años han surgido nuevos enfoques —conocidos colectivamente como microfinanciamiento— que aplican sólidos principios económicos en la prestación de servicios financieros a clientes de bajo ingreso. Emprendimientos pioneros como el Banco Grameen de Bangladesh y las sucursales aldeanas del Banco Rakyat en Indonesia han venido suministrando productos financieros que satisfacen las necesidades de clientes de bajo ingreso utilizando una supervisión colectiva innovadora para mejorar los resultados en materia de reembolso y cobrar tasas de interés que cubren los costos de explotación.

Se puede ampliar el activo de los pobres incrementando la proporción del gasto público destinada a ese sector, en particular, reforzando los servicios sociales y económicos básicos y flexibilizando las restricciones del lado de la demanda. Ejemplos de ello son las becas para niños pobres, los planes de redistribución de la tierra (como las reformas agrarias negociadas, descentralizadas e impulsadas por la comunidad que han comenzado a ponerse en práctica en Brasil y Filipinas), la escrituración de tierras y mejoras en el mercado de arrendamiento de tierras. Es necesario adoptar medidas especiales para acercar a las zonas remotas pobres a las

oportunidades de mercado, ya sea física o virtualmente. (Por ejemplo, la tecnología de Internet ha dado acceso a los mercados de todo el mundo a los artesanos pobres de varios países de América Latina, el Oriente Medio y Norte de África, y Asia meridional.)

Empoderamiento. Las medidas encaminadas a mejorar el funcionamiento del Estado y de las instituciones sociales fomentan el crecimiento y la equidad, al reducir las restricciones burocráticas y sociales para la acción económica y la movilidad social. Hacer participar a las comunidades en la determinación de las prioridades presupuestarias —como se hizo en Porto Alegre, Brasil— puede ayudar a centrar la acción pública en las prioridades sociales. La descentralización, acompañada de adecuados recursos financieros y técnicos, así como de mecanismos participativos para evitar el predominio de las elites locales, puede sensibilizar a las instituciones del Estado ante las necesidades de los pobres al incrementar su interacción con ellos.

La divulgación de información y las evaluaciones por parte de las comunidades pueden responsabilizar y sensibilizar más a las burocracias. En Uganda, por ejemplo, los periódicos y la radio empezaron a anunciar los montos de recursos que reciben las escuelas; desde que se inició esta práctica, las escuelas han retenido casi el 100% de los recursos no salariales, en comparación con cerca del 20% en el pasado. En India, un “boletín de calificaciones” sobre los servicios públicos de Bangalore demuestra cómo un mecanismo que recoja las opiniones del público puede responsabilizar más a los organismos ante sus clientes. La racionalización de los trámites burocráticos —a efectos de que los mercados funcionen mejor para los pobres— también reduce las oportunidades de corrupción.

Los pobres tienden a carecer de recursos e información para acceder al sistema legal. El apoyo a organizaciones de asistencia jurídica que divulgan información sobre los derechos y procedimientos legales y ayudan a los pobres a defender sus derechos, puede reducir los incidentes de brutalidad policial y arbitrariedad estatal y proteger los escasos bienes que poseen los pobres. El empoderamiento de los pobres significa también hacer que los sistemas políticos sean más incluyentes y participativos.

Las normas e instituciones sociales que refuerzan las desigualdades entre los distintos grupos de la sociedad también pueden ser factores de graves privaciones y conflictos. La reforma de los sistemas legales que formalizan prácticas habituales que limitan el acceso de la mujer a la propiedad, la participación en los procesos políticos, etc., pueden generar adelantos reales para la mujer. La titularidad conjunta obligatoria de la tierra para la pareja ha reducido el sesgo de género hacia el varón en el acceso a la tierra en América Latina. Los planes de microfinanciamiento grupales han permitido que las mujeres pobres participen en el mercado. Los programas de acción afirmativa de India han contribuido considerablemente a reducir las barreras que enfrentan las castas más bajas. El empleo de subsidios para alentar a las familias a enviar a las niñas a la escuela y la contratación de maestras ha ayudado a reducir las diferencias de género en la enseñanza.

Seguridad. La reducción del riesgo de epidemias o enfermedades mediante campañas de salud, del riesgo de inundaciones mediante la construcción de presas, y del riesgo de crisis económicas mediante políticas macroeconómicas y financieras correctas, son maneras de atenuar la vulnerabilidad. Pero es probable que se produzcan situaciones adversas pese a los esfuerzos para evitarlas, por lo cual es esencial estar preparados



Nora Lustig es Asesora Principal y Jefa de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad del Banco Interamericano de Desarrollo. Fue Subdirectora y luego Directora del Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Nicholas Stern es Primer Economista y Primer Vicepresidente del Banco Mundial.

para responder a situaciones adversas como las crisis financieras o las catástrofes naturales.

Cuando se introducen medidas de austeridad para hacer frente a crisis económicas o financieras, por ejemplo, es importante proteger el gasto en programas importantes para los pobres. Así, los programas de generación de empleos, las transferencias de ingreso y otros mecanismos de protección social pueden ayudar a los pobres a hacer frente a los choques macroeconómicos o a los que afectan a los individuos por separado. Es importante que los programas de protección social anticíclicos sean de carácter permanente y estén en condiciones de expandirse cuando el país es afectado por un choque adverso. Un enfoque completo del riesgo y la vulnerabilidad debe incluir “fondos para catástrofes” con el objeto de financiar las actividades de socorro tras los desastres naturales o normas presupuestarias que garanticen el financiamiento de redes de protección, cuando sean necesarias.

Necesidad de una acción internacional

La acción a nivel nacional y local con frecuencia no bastará para una rápida reducción de la pobreza. Muchas esferas exigen participación internacional, especialmente de parte de los países industriales. Éstos podrían ampliar las oportunidades abriendo más sus mercados a las importaciones de los países pobres, especialmente en la agricultura, los textiles, las manufacturas livianas y los servicios. Se calcula que el proteccionismo de los países industriales causa una pérdida anual de bienestar de más del doble de la asistencia para el desarrollo. La creciente participación de los países más pobres y de las personas de menores recursos puede dar lugar a una mayor equidad en las normas que rigen las interacciones en la economía mundial. Además, los países donantes podrían robustecer la capacidad de los países en desarrollo para combatir la pobreza incrementando la ayuda a los que cuentan con un entorno político que apoye la reducción de la pobreza y, además, financiando la Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados (PPME) del FMI y el Banco Mundial, intensificando el alivio de la deuda toda vez que sea posible.

Conjuntamente con los gobiernos y el sector privado, las instituciones financieras internacionales deben mejorar su gestión para aminorar la volatilidad económica y las probabilidades de crisis económicas. Los gobiernos de los países industriales, con frecuencia en colaboración con el sector privado, deben brindar mayor financiamiento para los bienes públicos internacionales —a efectos de elaborar y distribuir vacunas contra VIH/SIDA, tuberculosis y paludismo, y para producir y divulgar avances agrícolas aplicables a climas tropicales y semiáridos. La protección del medio ambiente y la contención de los conflictos armados también exigirán la cooperación internacional. En particular, la comunidad internacional podría contener los conflictos adoptando medidas para reducir el comercio

internacional de armas, fomentar la paz y respaldar la reconstrucción física y social después de los conflictos.

El desafío que plantea la reducción de la pobreza es sin duda enorme. Pero, con una mejor noción de lo que se necesita para luchar contra la pobreza y habida cuenta de las perspectivas económicas mundiales más alentadoras, es posible avanzar rápidamente, siempre que exista la voluntad política y un verdadero espíritu de cooperación entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado. **F&D**

Este artículo está basado en el Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza, Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial.



*The Financial Sector Vice Presidency
and the World Bank Institute are pleased to sponsor*

**Workshop:
Non-Bank Financial Institutions
Development and Regulation**

February 26–March 2, 2001
Washington, DC

*For further information, please contact
Dora Goldblum via fax at +1-202-522-7105
or via email at dgoldblum@worldbank.org*

The unprecedented growth of non-bank financial institutions in the developing world is increasing the awareness of policymakers to the challenges of a coherent policy program for NBFIs development. This workshop, organized by the World Bank, aims to assist policymakers in creating a policy framework conducive to the development of NBFIs within a sound regulatory and supervisory environment.

Among the featured topics are the following:

- ◆ Regulatory Structure
- ◆ Insurance
- ◆ Mutual Funds
- ◆ Pension Schemes
- ◆ Securities Firms

The workshop will be held at the World Bank.



SYNTHESIS
CONSULTORES
INTERNACIONALES

**Your Partner in Central America for
solid economic & financial analysis**

Visit us at www.synthesisci.com