



La política macroeconómica y la reducción de la pobreza

Estudio comparativo de varios países

¿De qué manera repercute la política macroeconómica en los índices de pobreza y cómo habría que encauzar el estudio de esta importante relación?

Paul Cashin, Paolo Mauro y Ratna Sahay

LA REDUCCIÓN de la pobreza es la tarea fundamental con que se ve confrontada la comunidad mundial, y hay un importante debate en torno a las políticas que podrían contribuir a alcanzar ese objetivo y la manera en que las instituciones financieras internacionales podrían respaldar la empresa. En este artículo se examina el índice de desarrollo humano (IDH), establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como medida del bienestar, y se examina la relación entre la política macroeconómica y la reducción de la pobreza en una muestra de países durante las últimas décadas. Se analiza sobre todo la interacción entre la política macroeconómica—elemento esencial de la misión del FMI— y la pobreza.

Mejoras recientes del bienestar

En las últimas décadas, los indicadores de bienestar han mejorado en la mayoría de los países, aunque con grandes diferencias de un país a otro y dentro de un mismo país. El IDH se define como el promedio aritmético de los logros de un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: longevidad (esperanza de vida al nacer), nivel de educación (tasa de alfabetización de la población adulta, combinada con la tasa de matrícula en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria) y nivel de vida (PIB per cápita en dólares de EE.UU. con paridad de poder adquisitivo). El IDH varía de cero a uno.

El IDH presenta una serie de ventajas: va más allá del simple ingreso per cápita como medida del bienestar; se compila utilizando una metodología y fuentes de datos uniformes a través del tiempo y de un país a otro, y se dispone de él en relación con 100 países en el período 1975–98. (En Ravallion, 1997, figura una evaluación crítica del IDH.) El IDH no refleja di-

rectamente la desigualdad de ingreso, si bien está estrechamente relacionado con éste (gráfico 1). Además, en un grupo de países con un ingreso per cápita dado, los que cuentan con una distribución del ingreso más equitativa tienden a registrar un promedio más alto de longevidad y educación, y por ende un IDH más alto.

Tanto el IDH como el ingreso per cápita están estrechamente relacionados con otras medidas de la pobreza que se utilizan muy comúnmente (gráfico 2), tales como la proporción de la población con un ingreso inferior a US\$1 diario y la proporción de la población desnutrida.

En el cuadro 1 se presenta una lista de países sobre los cuales se dispone del IDH correspondiente a 1998, clasificados por región y en orden descendente. En general, los países africanos y asiáticos tenían un bajo IDH, en tanto que los países industriales, en transición y latinoamericanos tenían un IDH alto. El índice mejoró en casi todos los países entre 1975 y 1998. En 1998 la mediana del IDH (0,73) fue muy superior a la de 1975 (0,62). Al mismo tiempo, no hubo grandes variaciones de la posición de los países en la clasificación por IDH.

Si bien la clasificación de los países prácticamente no varió, hay indicios de cierto progreso de los países de bajo IDH, aunque lento. Si se consideran los países sobre los cuales se dispone del IDH correspondiente a 1975 y a 1998, el cuadro 2 indica que los países que pertenecían a grupos con un IDH relativamente bajo en 1975 tendieron a mejorar de manera más pronunciada que otros países en un período de dos décadas a partir de ese año. Los países que registraron el mejoramiento más acusado de su IDH entre 1975 y 1998 son de África y Asia: Nepal (63%), Malí (53%), Pakistán (48%), Gambia (47%) y Chad (45%). Los países que menos progre-

Cuadro 1
Índice de desarrollo humano (IDH), algunos países, 1998

≤ 0,50	0,51–0,70	0,71–0,80	> 0,80
África Sudán (0,48) Mauritania (0,45) Nigeria (0,44) Congo, Rep. Dem. del (0,43) Zambia (0,42) Côte d'Ivoire (0,42) Senegal (0,42) Tanzania (0,41) Uganda (0,41) Angola (0,40) Malawi (0,38) Mozambique (0,34) Etiopía (0,31) Níger (0,29) Sierra Leona (0,25)	África Sudáfrica (0,70) Botswana (0,59) Gabón (0,59) Ghana (0,56) Zimbabwe (0,56) Camerún (0,53) Kenya (0,51) Congo, Rep. del (0,51) Asia Vietnam (0,67) Indonesia (0,67) India (0,56) Pakistán (0,52) Economías en transición Moldova (0,70) Uzbekistán (0,69) Tayikistán (0,66) Medio Oriente República Árabe Siria (0,66) Egipto (0,62) Iraq (0,58) América Bolivia (0,64) Nicaragua (0,63) Guatemala (0,62)	Asia Tailandia (0,74) Filipinas (0,74) China (0,71) Economías en transición Bulgaria (0,77) Rusia (0,77) Rumania (0,77) Georgia (0,76) Ucrania (0,74) Azerbaiyán (0,72) Albania (0,71) Medio Oriente Arabia Saudita (0,75) Jordania (0,72) Irán, Rep. Islámica del (0,71) América México (0,78) Colombia (0,76) Brasil (0,75) Perú (0,74)	Europa/países industriales Canadá (0,93) Estados Unidos (0,93) Australia (0,93) Japón (0,92) Reino Unido (0,92) Francia (0,92) Alemania (0,91) Italia (0,90) España (0,90) Asia Singapur (0,88) RAE de Hong Kong (0,87) Corea (0,85) Economías en transición República Checa (0,84) Hungria (0,82) Polonia (0,81) Medio Oriente Israel (0,88) Kuwait (0,84) América Argentina (0,84) Chile (0,83) Uruguay (0,82)

Fuente: PNUD, 2000.

saron fueron Guyana (5%), la República Democrática del Congo (3%), Rumania (3%) y Zambia (-5%).

Macropolíticas, bienestar e IDH

La pobreza puede reducirse impulsando el crecimiento del PIB per cápita, es decir, incrementando el total de recursos de que puede disponer la población, e incrementando la proporción de estos recursos que va a los sectores más pobres. Se estima que el crecimiento económico puede impulsarse mediante políticas encaminadas a fomentar la estabilidad macroeconómica

(tasas de inflación bajas y estables, limitado déficit presupuestario y una deuda externa viable), la apertura al comercio internacional, la educación y el imperio de la ley. Numerosos estudios basados en información comparativa sobre diversos países confirman esa noción, si bien no está claro qué tipo específico de política eleva la tasa de crecimiento (véase Levine y Renelt, 1992).

La observación menos sistemática también indica que hay una relación entre una política macroeconómica acertada y un rápido mejoramiento del IDH. En el cuadro 3 se muestra que —dentro de los grupos de IDH bajo, mediano y alto— el mejoramiento más acusado del IDH parece vinculado a tasas de inflación más bajas, menores déficit fiscales, una menor variabilidad de la inflación, una menor deuda externa, un imperio de la ley más sólido, menores primas en el mercado negro de cambios y una menor frecuencia de crisis financieras. Sin embargo, al igual que en los estudios sobre el crecimiento económico, es difícil determinar si una política específica permite un mejoramiento más rápido del bienestar.

Hay un debate también en torno a las políticas que mejoran el bienestar de los sectores más pobres *para una determinada tasa de crecimiento del PIB per cápita*, y un debate aún más intenso para determinar si ciertas políticas exigen un compromiso entre un aumento del total de recursos disponibles (elevando las tasas de crecimiento) y un mejoramiento de su distribución. A este respecto, parece haber acuerdo en que las políticas encaminadas a mejorar la educación básica y el cuidado de la salud pueden acelerar el crecimiento económico y a la vez mejorar la distribución del ingreso, pero naturalmente no hay consenso en cuanto a qué políticas

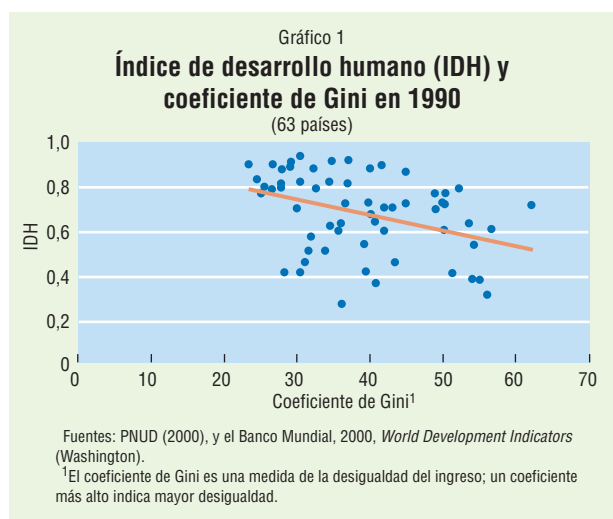
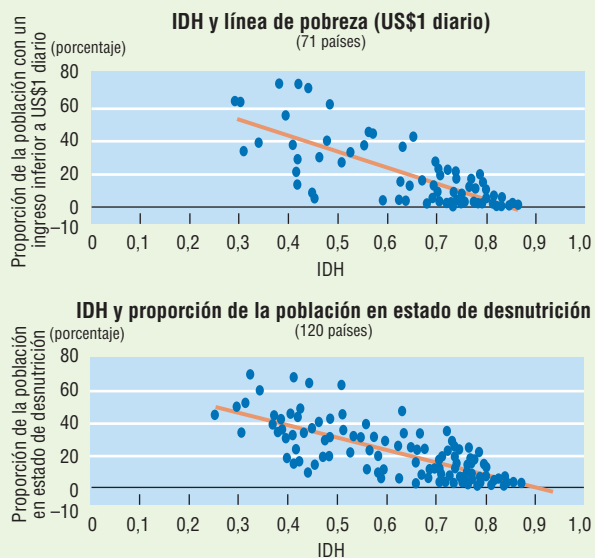


Gráfico 2
Países en desarrollo: Índice de desarrollo humano (IDH) y otras medidas de la pobreza, 1998



Fuentes: PNUD, 2000, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y el Banco Mundial.

serían las más eficaces para mejorar la educación y el cuidado de la salud.

A fin de establecer si la política macroeconómica tiene un efecto directo sobre los niveles de pobreza, procuramos estimar —con respecto a una muestra de países— la relación entre la política económica y el mejoramiento del IDH (u otros indicadores de bienestar, como la mortalidad infantil y la esperanza de vida) para una determinada tasa de crecimiento del PIB per cápita. La idea básica es que, si ciertas políticas dan lugar a un aumento de la esperanza de vida mayor de lo que se podría prever considerando únicamente la tasa de crecimiento económico, es probable que dichas políticas beneficien especialmente a los sectores más pobres. Esto permite, en principio, estimar en qué medida ciertas políticas pueden contribuir a un mejoramiento del bienestar que no guarda relación con el crecimiento económico.

Examinamos una amplia serie de variables económicas relacionadas con la política económica. Incluimos muchas de las variables que otros investigadores han utilizado para analizar los determinantes del crecimiento económico, tales como la inflación y su varianza; los déficit presupuestarios, el gasto estatal y la asistencia externa como proporción del PIB; los indicadores de apertura, como la relación entre el comercio exterior y el PIB y las primas en el mercado negro de cambios, y los índices de la solidez del imperio de la ley. Otras de las variables que incluimos han recibido menos

atención en otros estudios, como las crisis cambiarias o bancarias y su duración y la deuda externa inicial como proporción del PIB.

Aplicando como enfoque una regresión comparativa en el grupo de países, no encontramos indicios de que alguna de las variables esté vinculada a un crecimiento económico favorable o desfavorable para los sectores pobres. Por supuesto, ello no prueba que las políticas adoptadas no influyan en el éxito de un país al tratar de reducir la incidencia de la pobreza. Por el contrario, parece necesario establecer otros enfoques que permitan encontrar pruebas convincentes de la intensidad de los efectos de las políticas en los sectores pobres. Otros estudios han recurrido a regresiones de panel, en las que se utiliza la información contenida en la variación a través del tiempo (en cada país) y entre países. En general, estos estudios no han proporcionado pruebas de vínculos entre ciertas políticas y el mejoramiento del bienestar de los sectores pobres, salvo la relación importante entre una tasa de inflación más baja y un mayor bienestar (véase, por ejemplo, Easterly y Fischer, 2001).

Conclusiones

Sobre la base de estudios comparativos de diversos países, se sabe hoy que el crecimiento económico está vinculado al mejoramiento de los indicadores del bienestar. Sin embargo, no se sabe con certeza qué políticas macroeconómicas contribuyen a acelerar el crecimiento económico, y se sabe aún menos sobre las políticas que contribuyen a reducir la pobreza para una tasa de crecimiento económico dada. Por supuesto, el examen de una amplia gama de experiencias ha permitido

Cuadro 2
Matriz de transición del IDH

(excluidos los países industriales)¹

Variación del IDH entre 1975 y 1998

	< 0,10	0,10–0,15	0,16–0,20
IDH en 1975			
Bajo (0–0,5)	Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Kenya, Madagascar, Malawi, Níger, República Centroafricana, República del Congo, Rep. Dem. del Congo, Togo, Zambia	Bangladesh, Benin, Botswana, Camerún, Chad, Gambia, Ghana, Lesotho, Malí, Mauritania, Nigeria, Papua Nueva Guinea, Senegal, Sudán	Egipto, India, Indonesia, Marruecos, Nepal, Pakistán
Medio (0,5–0,7)	Fiji, Filipinas, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Sudáfrica, Zimbabue	Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mauricio, Perú, República Árabe Siria, República Dominicana, República Islámica del Irán, Sri Lanka, Swazilandia, Tailandia, Turquía	Arabia Saudita, Argelia, China, Malasia, Rep. de Corea, Túnez
Alto (0,7–0,8)	Argentina, Costa Rica, Emiratos Árabes Unidos, Hungría, Panamá, Rumania, Trinidad y Tabago, Uruguay, Venezuela	Chile, Malta, RAE de Hong Kong	Singapur

Fuente: PNUD, 2000.

¹Se excluyen los países industriales porque casi todos tenían un IDH muy alto en 1975 y tendieron a registrar mejoras poco importantes en las dos décadas siguientes.



Paul Cashin (der.) y Paolo Mauro son economistas, respectivamente, en la División de Productos Básicos y Asuntos Especiales y en la División de Estudios sobre Países en Desarrollo del Departamento de Estudios del FMI.

Ratna Sahay (centro) es Asesora del Primer Subdirector Gerente del FMI.

que los responsables de la política económica adquieran cierta pericia en el logro de estos importantes objetivos. No obstante, habrá que confirmar la eficacia de ciertas políticas mediante estudios empíricos sistemáticos. Parece improbable que se pueda obtener mucha más información sobre los efectos de la política macroeconómica en la pobreza a través de

estudios comparativos, a menos que se consideren debidamente los efectos dinámicos de estas políticas. Seguramente se obtendría más de estudios basados en datos regionales o nacionales (encuestas de hogares o empresas) correspondientes a períodos que comprendan perturbaciones macroeconómicas claramente identificables. Sin embargo, el número de países en desarrollo en los que se dispone de encuestas fiables es relativamente limitado. Las recolecciones de datos que se han llevado a cabo para remediar esta deficiencia podrían contribuir de manera importante a nuestro conocimiento de los vínculos entre la política macroeconómica y la reducción de la pobreza. **F&D**

Bibliografía:

Easterly, William y Stanley Fischer, 2001, "Inflation and the Poor", *World Bank Policy Research Working Paper No. 2335* (Washington), de próxima publicación en *Journal of Money, Credit and Banking*.

Levine, Ross y David Renelt, 1992, "Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review*, vol. 82 (septiembre), págs. 942-63.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000, Informe sobre desarrollo humano 2000 (Nueva York y Oxford: Oxford University Press for the UNDP).

Ravallion, Martin, 1997, "Good and Bad Growth: The Human Development Reports", *World Development*, vol. 25 (mayo), págs. 631-38.

Cuadro 3
Los resultados macroeconómicos y el IDH, 1975-98
(promedio del período)

	Crecimiento del PIB real per cápita	Inflación (variación porcentual)	Variabilidad de la inflación (desviación estándar)	Relación de intercambio (variación porcentual)	Consumo Déficit fiscal	Consumo del Estado	Flujo de Deuda externa (porcentaje del PIB)	Exportación e importación	Apertura (ponderada según el PIB)	Asistencia (porcentaje del PNB)	Imperio de la ley ¹	Prima en el mercado negro de cambios ² (porcentaje) (1970-99)	Porcentaje de años con crisis financiera (1970-99)	
IDH bajo (0-0,5)														
Variación lenta del IDH ³	-0,22	91,50	259,83	-0,33	-4,89	16,17	87,49	2,03	68,21	3,47	13,49	28,80	48,62	44,00
Variación rápida del IDH ⁴	1,42	13,69	10,81	-0,25	-4,43	12,14	60,74	1,53	47,48	13,07	7,94	34,69	35,35	35,64
IDH mediano (0,51-0,70)														
Variación lenta del IDH ⁵	0,63	151,85	311,63	-0,48	-6,22	13,34	77,18	2,27	66,20	10,73	4,20	40,82	236,99	37,45
Variación rápida del IDH ⁶	1,85	54,81	179,01	-0,11	-2,56	14,69	45,36	2,92	67,48	28,89	2,56	49,31	103,87	20,24
IDH alto (0,71-0,80)														
Variación lenta del IDH ⁷	0,34	82,67	114,53	-0,21	-0,92	13,16	48,77	3,29	63,72	1,66	0,66	59,93	50,98	37,78
Variación rápida del IDH ⁸	5,34	14,77	22,82	-0,51	1,51	12,04	42,00	6,58	205,77	271,07	0,61	88,64	4,17	7,50

Fuentes: PNUD, 2000; Banco Mundial, *World Economic Indicators*, y FMI, *Estadísticas financieras internacionales*.

¹Índice 0-100 en 1998; el número más alto indica derechos de propiedad más firmemente establecidos.

²Definida como [(tipo de cambio paralelo/tipo de cambio oficial)-1] x 100.

³Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea-Bissau, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauritania, Níger, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, Senegal y Togo.

⁴Bangladesh, Benin, Chad, Egipto, Gambia, India, Indonesia, Mali, Marruecos, Nepal, Nigeria, Pakistán y Sudán.

⁵Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Fiji, Filipinas, Guyana, Jamaica, Mauricio, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Sudáfrica, Sri Lanka y Zimbabwe.

⁶Arabia Saudita, Argelia, Bolivia, China, Corea, Guatemala, Honduras, Malasia, República Árabe Siria, República Islámica del Irán, Swazilandia, Tailandia, Túnez y Turquía.

⁷Argentina, Costa Rica, Emiratos Árabes Unidos, Hungría, Panamá, Rumania, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

⁸Chile, Israel, Malta, RAE de Hong Kong y Singapur.