

¿Se está reduciendo la pobreza?

Angus Deaton

¿Cómo saber si se están logrando avances contra la pobreza? El Banco Mundial ha hecho una ingente inversión en la recopilación de datos, pero dos informes publicados con un intervalo de menos de dos años, con los mismos datos básicos, arrojan conclusiones aparentemente diferentes. Pese a la gran incertidumbre que rodea a las cifras, el adelanto de los últimos años parece haber sido real, sobre todo en India y China. En cuanto a los datos, se necesita aún más transparencia por parte del Banco.



Angus Deaton, titular de la cátedra Dwight D. Eisenhower de Asuntos Internacionales y profesor de economía en la Universidad de Princeton.

EL PRIMER cuadro del *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, publicado por el Banco Mundial, indica que el número de personas que viven con menos de US\$1 diario *aumentó* de 1.180 millones en 1987 a 1.200 millones en 1998; es decir, en 20 millones. Menos de dos años más tarde, un gráfico de otra importante publicación del Banco, *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, anunciaba que el número de personas que viven en condiciones de pobreza había *disminuido* en 200 millones entre 1980 y 1998, sin registrar aumento alguno entre 1987 y 1998. Ratificaba la reducción el comunicado de prensa adjunto a otro estudio del Banco Mundial publicado antes de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México, en marzo de 2002: “En los últimos 20 años, el número de personas que vive con menos de US\$1 por día se redujo en 200 millones, mientras que el aumento de la población mundial fue de 1.600 millones”.

¿Se pueden conciliar estas aseveraciones? ¿Ha habido una reducción notable de la pobreza en los últimos dos años? ¿O es que el Banco ha cambiado su interpretación de la historia?

El cálculo exacto de los niveles de pobreza reviste importancia. El lema del Banco, “Nuestro

sueño, un mundo sin pobreza”, no solo induce al uso de los niveles de pobreza para determinar la medida en que el sueño se está haciendo realidad sino que plantea la interrogante de si se puede medir con certeza el éxito de la organización a partir de sus propias cifras. Las mediciones exactas de la pobreza también son necesarias para determinar si la comunidad internacional está cumpliendo uno de los objetivos de desarrollo de la ONU para el milenio: “Reducir a la mitad, antes de 2015, la proporción de la población mundial [...] cuyos ingresos sean de menos de un dólar al día”. Es esencial que la tabulación sea confiable, y las aparentes discrepancias en las estadísticas del Banco exigen un examen profundo, que, si bien arroja resultados genuinamente alentadores, también siembra algunas inquietudes graves.

La pobreza en India

En el caso de India, las mediciones de pobreza cobran importancia no solo por su amplia incidencia directa en las cifras mundiales, dado que más de una cuarta parte de los pobres del mundo habita en India, sino también porque el debate internacional sobre la mundialización, la pobreza y la desigualdad ha resonado intensamente en el ámbito nacional.

La liberalización económica de India a principios de los noventa generó algunas de las tasas de crecimiento más altas de su historia,

pero, ¿cómo afectaron éstas a los pobres?, ¿redujeron su número o tan solo beneficiaron a una élite urbana cada vez más acomodada?

Al debate político contribuyeron las interrogantes acerca de la exactitud de las mediciones de la pobreza surgidas a la luz de las discrepancias entre las estimaciones sobre el aumento del consumo según las estadísticas de las cuentas nacionales (ECN) y las derivadas de la encuesta nacional por muestreo de hogares (ENM). Según las ECN, el consumo real per cápita ha venido creciendo a un ritmo anual del 3,2% desde la instauración de las reformas, mientras que, al menos hasta hace poco, los datos de la ENM revelaban un crecimiento limitado o nulo a lo largo de los años noventa. Los opositores de las reformas insisten en las cifras de la ENM, mientras que los defensores prefieren citar las estimaciones de las ECN, y cuestionan la veracidad e integridad de las otras, argumentando que, como el porcentaje de la economía nacional que corresponde a los pobres es más o menos fijo, el crecimiento necesariamente reduce la pobreza.

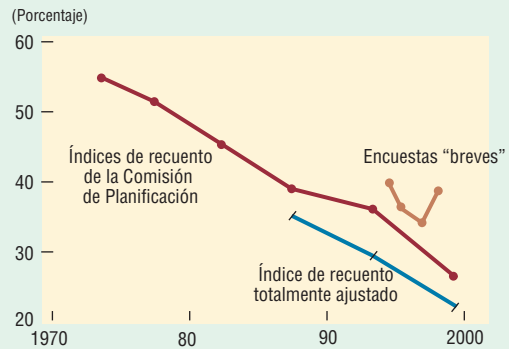
La polémica se ahondó el año pasado con la publicación de la encuesta sobre consumo correspondiente a 1999–2000, la primera de importancia desde 1993–94, cuando las reformas apenas habían empezado a surtir efecto. En el ínterin se realizaron algunas encuestas “breves” que indicaban un aumento leve o inexistente del consumo per cápita y, en todo caso, un incremento de la pobreza. Fiables o no, constituyen la única información disponible, y fueron ampliamente utilizadas fuera del país, como por ejemplo en *Lucha contra la pobreza*, aunque haciendo constar debidamente la falta de certeza. De ahí que se piense que la pobreza nacional haya aumentado.

Lamentablemente, en una decisión tomada en el momento menos propicio, la ENM introdujo cambios de fondo en el cuestionario para 1999–2000. Si bien el nuevo diseño es en sí razonable, no es posible compararlo con los modelos previos, y sin duda contribuye a declarar un aumento del consumo, especialmente entre los pobres. Así, el grado de pobreza medido estuvo por debajo del que habrían arrojado los cuestionarios anteriores y, cuando en febrero de 2001 la Comisión de Planificación publicó cálculos que señalaban una reducción drástica de la pobreza (del 36% al 26% de la población), las protestas no se hicieron esperar. Se desoyeron los pedidos de modificar la encuesta para armonizarla con las anteriores, y el partido de gobierno, Bharatiya Janata, no mostró mucho interés en desmentir cifras que indicaban rápidos avances en la lucha contra uno de los problemas socioeconómicos más persistentes y prolongados del país.

En el gráfico se aprecian las estimaciones oficiales (el índice de recuento de la pobreza de la Comisión de Planificación) desde 1973–74; cada círculo representa una encuesta importante de consumo. También figuran las estimaciones (extraoficiales) provenientes de recientes encuestas breves. Haciendo caso omiso del último punto, podemos imaginarnos la situación justo antes de febrero de 2001. Desde ese ángulo, la esti-

¿Quién tiene razón?

Según los cálculos extraoficiales provenientes de encuestas breves de hogares, la pobreza aumentó a fines de los años noventa, pero disminuyó según las estimaciones oficiales (índice de recuento de la Comisión de Planificación) basadas en las estadísticas de las cuentas nacionales y los propios cálculos de los autores (índice de recuento totalmente ajustado).



Fuente: Cálculos de los autores basados en los datos de la encuesta nacional por muestreo.

mación de 1999–2000 es sorprendente: el índice de pobreza se redujo en un 12,8% en 18 meses, sacando de la pobreza a 60 millones de personas. ¡Vaya logro!

En el último año, hemos examinado los datos para tratar de determinar lo ocurrido. Aunque se modificó la mayoría de los bienes del cuestionario, la información de un importante submódulo de gastos se recopiló de la misma forma en todas las encuestas. Afortunadamente, se trata de bienes que adquieren casi todos los hogares, y la suma total destinada a tales gastos es una buena variable predictiva de la pobreza. Los datos más recientes indican un aumento acentuado del gasto real en estos bienes, lo que revela una reducción sustancial de la pobreza en general. La magnitud del aumento permite asimismo calcular cuánto ha disminuido la pobreza. Para mi gran sorpresa, la mayor parte de la reducción proclamada por el gobierno aparentemente es real: la pobreza bajó del 36% de 1993–94, no al 26% de las cifras oficiales, pero sí al 28%. Si bien no dejan de ser especulativos, los cálculos están respaldados por análisis realizados en Delhi por K. Sundaram y S. Tendulkar con métodos completamente diferentes.

Otro problema es la dudosa calidad de los índices de precios usados para actualizar las líneas de pobreza. Corrigiéndolos y dejando margen por incompatibilidades de diseño, el índice de recuento de la pobreza muestra una disminución bastante sostenida entre 1987–88 y 1999–2000. En efecto, India ha logrado reducir la pobreza de manera más o menos uniforme desde los años setenta. El índice “totalmente ajustado” del gráfico incluye una corrección de la sobrestimación oficial de la pobreza urbana, partiendo de una base más baja en 1987–88. Aun así, las estimaciones derivadas de las encuestas breves plantean interrogantes. Aparte de la última, que es la peor pero a la vez relativamente fácil de cuestionar,

aunque más no sea porque duró apenas seis meses, al momento no hay razones obvias para desestimar las tres previas.

En suma, ¿han ayudado las reformas a reducir la pobreza? No parecen haber acelerado ni el aumento del consumo ni la disminución de la pobreza, pero tampoco se puede decir que hayan causado un empobrecimiento general; más bien lo contrario. ¿Y la desigualdad? El cambio de diseño de la encuesta impide dar

“Es decir que tanto *Lucha contra la pobreza* como *Globalization* tienen razón: la pobreza aumentó un poco de 1987 a 1998 pero se redujo apreciablemente de 1980 a 1998”.

una respuesta sencilla e irrefutable, pero los ajustes a las mediciones de pobreza pueden usarse también para calcular la desigualdad, que ha estado en aumento en los últimos años, sobre todo entre los estados (los del sur y occidente estaban mejor desde el comienzo y han crecido más rápido) y dentro de las zonas urbanas, las más beneficiadas por el crecimiento.

Por este motivo, el consumo entre los pobres no aumentó a la par del promedio, y la reducción de la pobreza fue apenas dos tercios de lo que habría sido si la distribución del consumo hubiera permanecido estable.

La pobreza mundial en el Banco

Si los autores de *Lucha contra la pobreza* hubieran tenido conocimiento de la situación en India, sus cálculos a nivel mundial habrían sido menos pesimistas, ya que en vez de un aumento de 50 millones del número de pobres entre 1993–94 y 1998, el dato utilizado habría sido una *disminución* de 50 millones hasta 1999–2000. Como China ha logrado avances continuos, el panorama mundial actual es más alentador que hace un año. Recientemente, S. Chen y M. Ravallion (2000), del Banco Mundial, agruparon todas las encuestas de hogares realizadas desde alrededor de 1980 y, teniendo en cuenta las muchas deficiencias de los datos, calcularon que, según las cifras más aproximadas, el número de pobres ha disminuido en unos 200 millones. Es decir que tanto *Lucha contra la pobreza* como *Globalization* tienen razón: la pobreza aumentó un poco de 1987 a 1998, pero se redujo apreciablemente de 1980 a 1998.

Sin embargo, la situación no deja de ser desconcertante. Ante todo está el hecho de tener que usar datos cuyo margen de error es suficiente como para que en un lapso de dos años generen resultados tan divergentes sobre la pobreza mundial.

Lucha contra la pobreza, cuya preparación estuvo muy influenciada por organismos no gubernamentales y fuerzas

opuestas a la mundialización, denota bastante escepticismo en cuanto al crecimiento económico como arma contra la pobreza; *Globalization* tiene un tono mucho más optimista. Un gráfico sobre el número de personas que viven con menos de US\$1 diario de 1820 a 1998 refleja una disminución que arranca en 1980 y se acelera en los últimos años (F. Bourguignon y C. Morrisson en *American Economic Review*).

Para el cálculo, se aplicaron los datos de distribución (a veces difusos y desactualizados) a las estadísticas de las cuentas nacionales sobre consumo; casi sin duda el único método que permite la reconstrucción de información que abarca un siglo y medio. Pero como lo demuestra el caso de India, tales métodos pueden crear dudas sobre si el crecimiento reduce la pobreza. Bourguignon y Morrisson llegan hasta 1993; a partir de entonces, *Globalization* utiliza las estimaciones de Chen y Ravallion, previas a *Lucha contra la pobreza*. Pero el gráfico excluye los datos de Chen y Ravallion correspondientes a 1987–93, que es

cuando aumentó la pobreza. Por ende, la pobreza mundial mejoró poco o nada entre 1987 y 1998 según *Lucha contra la pobreza*, mientras que, *sin mediar datos nuevos*, disminuyó a ritmo cada vez más rápido entre 1980 y 1998 según *Globalization*.

Uno de los mayores logros del Banco en los últimos 20 años ha sido la importante inversión en datos primarios, en especial las encuestas de hogares que sirven de base para las mediciones de pobreza. Hasta finales de los ochenta, los cálculos y pronósticos se basaban en el consumo agregado y cualquier otra información disponible sobre la distribución, a veces de períodos anteriores o incluso de países “similares”. Iniciadas en 1987, las mediciones de US\$1 diario provienen de observaciones directas del ingreso o el consumo de los pobres a partir de los cientos de encuestas a disposición del Banco. Gracias a este avance estadístico es posible debatir con seriedad la situación de la pobreza mundial. Sin duda, los cálculos de los mejores economistas del Banco son absolutamente estrictos, y nunca se ha sugerido que las mediciones no sean más que un reflejo de los datos, pero el caso de estos dos estudios revela la posibilidad de usar esos datos básicos para respaldar aparentemente descripciones objetivas muy diferentes de las tendencias de la pobreza mundial.

A pesar de las mejoras, los investigadores o entidades ajenas no tienen acceso a la mayor parte de la información utilizada para calcular la pobreza, y al Banco tampoco le es posible compartirla en su totalidad debido a acuerdos con los países miembros. Por ende, en la práctica el Banco es la única fuente de datos sobre la pobreza mundial. Los gobiernos cuidan celosamente la separación entre la producción de los datos y las autoridades que los usan y que a menudo ven juzgada su gestión en función de esos datos. Seguramente sería prudente tener un sistema parecido para los recuentos de la pobreza mundial, aunque solo sea para proteger a quienes producen las

estadísticas. Quizá debería existir un organismo o auditor externo e independiente contratado específicamente para la producción o la verificación. En su defecto, el Banco debería seguir realizando los cálculos, pero aislándolos claramente del debate interno en materia de políticas e implantando un procedimiento de recopilación y producción totalmente transparente ante terceros. El logro que significa para el Banco producir estas cifras y ubicarlas en el centro del debate sobre las políticas es de por sí una razón para mejorar la manera en que las elabora y las mantiene. Si no, al seguir preparando informes contradictorios, podría perder autoridad para medir sus propios éxitos, y nadie podrá dar cuenta de la suerte que corran los objetivos de desarrollo para el milenio. **F&D**

Bibliografía:

Bourguignon, François y Christian Morrisson, 2002, "Inequality among World Citizens: 1820-1992", DELTA Working Paper (París),

de próxima publicación en American Economic Review; http://www.delta.ens.fr/XIX/paper_WD19.pdf.

Chen, Shaohua y Martin Ravallion, 2000, "How did the world's poorest fare in the 1990s?", World Bank Research Paper (Washington); <http://econ.worldbank.org/docs/1164.pdf>.

Deaton, Angus, 2001, "Computing prices and poverty rates in India, 1999-2000", Research Program in Development Studies Working Paper, Princeton University; [http://lnweb18.worldbank.org/sar/sa.nsf/Attachments/adp/\\$File/prices+poverty+55thRound+all.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/sar/sa.nsf/Attachments/adp/$File/prices+poverty+55thRound+all.pdf).

Banco Mundial, 2001a, Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy (Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial).

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

_____, 2002, "The Role and Effectiveness of Development Assistance", World Bank Research Paper (Washington); <http://econ.worldbank.org>.

Suscríbase a **Finanzas & Desarrollo**

Para informarse sobre las tendencias económicas mundiales, quienes toman decisiones en los campos empresarial, financiero y estatal de más de 180 países leen **Finanzas & Desarrollo**, que se publica en marzo, junio, septiembre y diciembre.

Sírvase llenar y remitirnos este formulario de suscripción

Nombre _____
(Nombre) (Apellido)
 Organismo _____ Cargo _____
 Calle/Casilla de correo _____
 Ciudad _____ Estado/Provincia _____
 País _____ Código postal _____

Correo ordinario (envío gratuito) Correo aéreo (US\$20 anuales)

Opciones de pago del envío aéreo (se requiere el pago anticipado)

Cheque o giro bancario en dólares de EE.UU.
(Cheques en dólares de EE.UU. a nombre de "IMF Publication Services")
 Sírvase debitar US\$ _____ en mi tarjeta de crédito:
 American Express MasterCard VISA Fecha de expiración ____ / ____
mes año

Cuenta # _____
 Firma _____ Fax # _____
(Debe figurar en todos los pedidos)

Idioma de la edición solicitada

Árabe Chino Español Francés Inglés

Campo profesional

- 1 Estudiante universitario
- 2 Banco central
- 3 Ministerio de Hacienda
- 4 Banco comercial
- 5 Otras instituciones financieras
- 6 Organismo de planificación
- 7 Organismo internacional o regional
- 8 Biblioteca pública
- 9 Profesor universitario
- 10 Otros organismos públicos
- 11 Organización no gubernamental
- 12 Agencia de noticias
- 13 Empresa privada
- 99 Otro _____

International Monetary Fund

Publication Services
 Box FD202
 Washington, D.C. 20431, EE.UU.
 Teléfono: (202) 623-7430
 Fax: (202) 623-7201
 Correo electrónico: publications@imf.org