

¿Una red automática de protección social?

Martin Ravallion

Una serie de estudios de casos del Banco Mundial indica que los pobres son los más afectados por las reducciones del gasto público. Se precisan redes que ofrezcan una mejor protección automática.

CUANDO LOS PAÍSES reducen el gasto público total a raíz de programas de ajuste macroeconómico, las políticas que se suelen recomendar pretenden modificar la composición del gasto para proteger a los pobres. Los donantes de ayuda han estado muy a favor de programas públicos tales como los “fondos sociales”, que buscan brindar más asistencia a los pobres durante los ajustes fiscales.

Sin embargo, sorprenden por su escasez los elementos necesarios para evaluar la justificación de esas políticas y sus efectos probables. Lo que es más, no se sabe en qué medida las reducciones del gasto público perjudicarían a los pobres sin una intervención. A fin de despejar esta inquietud, el Banco Mundial analizó cómo varía la incidencia del gasto —la relación entre lo que se destina a los pobres y al resto— según los desembolsos agregados. Los resultados confirman la necesidad de medidas especiales para proteger a los pobres.

Consecuencias de la reducción del gasto para los pobres

Es posible aislar una de las claves de la incidencia de los recortes presupuestarios a partir de datos agregados de series temporales sobre la composición del gasto público. En Argentina, esos datos revelan que los fondos destinados a los programas sociales por lo general no escapaban a los recortes. De hecho, durante los fuertes ajustes fiscales de los años ochenta, el

gasto social disminuyó de manera desproporcionada (gráfico 1).

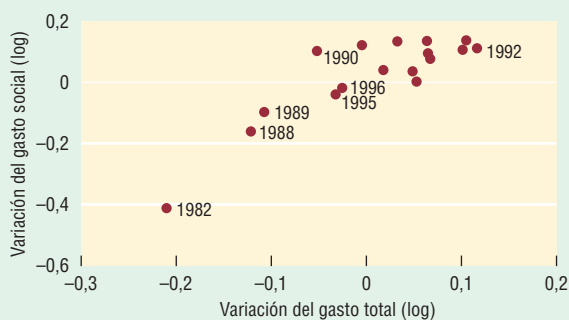
Sin embargo, el gasto social en Argentina (y en otros países) es una categoría heterogénea de rubros que tienden a beneficiar más a los no pobres (pensiones, seguro oficial de desempleo y educación superior) y de gasto más a favor de los pobres (educación y atención médica básica, asistencia social y programas laborales activos).

Para aprender más sobre la medida en que los programas sociales favorecen a los pobres, se deben obtener datos acerca de la relación

Gráfico 1

Recortes

Los datos de series temporales revelan que en Argentina el gasto social disminuyó de manera desproporcionada durante los ajustes fiscales.



Fuente: Banco Mundial.

Nota: Datos anuales de 1980–97; precios de 1997; años seleccionados. El gasto social abarca el seguro social (pensiones, seguro médico público y seguro de desempleo) y los servicios sociales (educación, salud, agua y alcantarillado, vivienda y desarrollo urbano, asistencia social y programas laborales).

Cómo varía la focalización según los desembolsos totales

Tres estudios prácticos

En Argentina se evaluó el desempeño del programa estatal Trabajar, cuyo fin es ofrecer actividades de baja remuneración en obras de infraestructura y afines en zonas pobres. Es un ejemplo del tipo de programa social financiado por donantes que se suele lanzar durante una crisis. Se inició durante la recesión de 1997, con respaldo del Banco Mundial, a fin de crear una red de protección para familias y comunidades pobres. El estudio de Bangladesh utilizó datos de 1995–96 del proyecto gubernamental *Food for Education*; un importante programa de lucha contra la pobreza mediante el cual las familias pobres reciben alimentos a condición de que los niños sigan asistiendo a la escuela. En India se examinaron programas sociales muy diversos con datos de 1993–94, en áreas como educación primaria, obras públicas rurales, y subsidios de crédito rural y de alimentación, para medir su aporte al bienestar de los pobres.

Si bien el carácter, entorno y tipo de información difieren de un estudio a otro, en los tres estudios se examina cómo varían las asignaciones entre pobres y no pobres de acuerdo con el volumen total de gasto. Los de India y Bangladesh analizan las diferencias de corte transversal entre las distintas zonas geográficas de cada país, mientras que el de Argentina usa datos de series temporales de diferentes provincias, con la ventaja de una menor susceptibilidad a los factores ajenos que afectan la eficacia de los programas, como las diferencias políticas en cuanto a la redistribución.

directa entre el gasto público y sus beneficiarios. Tal fue el propósito de los estudios del Banco Mundial en Argentina, Bangladesh e India (recuadro).

En los tres casos, lo más llamativo es que la focalización en los pobres mejora a medida que los programas crecen. En cambio, cuando el gasto total disminuye, los pobres tienden a quedar menos atendidos. En India, esto se puso de manifiesto por la manera en que la tasa de participación de los pobres frente a los no pobres en varios programas sociales variaba de una región a otra al par de la tasa de participación promedio. En Bangladesh, se hizo una comparación parecida entre pueblos. En ambos casos, una tasa de participación promedio más alta significaba que participaba un número relativamente mayor de pobres. Es decir, la focalización empeoró cuando disminuyó el gasto.

El gráfico 2 ilustra las tendencias del estudio de Argentina, basado en el programa Trabajar. El eje vertical representa el “diferencial de focalización”; es decir, la diferencia entre los montos per cápita estimados destinados a los pobres y a los no pobres. En el eje horizontal se puede apreciar el correspondiente desembolso total per cápita del programa. Cada punto representa una provincia en un subperíodo del programa. Lo bueno es que el diferencial es positivo, pero tiende a reducirse conforme el programa se contrae.

El programa Trabajar fue beneficioso para las familias de desempleados pobres carenciados. Según evaluaciones ex post de su impacto, el 80% de los desembolsos los recibió el 20% de las familias más pobres en términos del ingreso per cápita; es decir, el programa dio mejores resultados que el resto de los programas sociales manejados por el gobierno central. Con todo, la economía política local tiende a proteger las asignaciones a favor de las zonas no pobres cuando los programas se contraen, y de las pobres cuando se amplían. Este factor explica las tendencias del gráfico 2, a pesar de un buen desempeño general en cuanto a focalización de los pobres.

En suma, parecería que los fondos para los no pobres son los que tienden a sobrevivir las reducciones del gasto, para lo cual cabe más de una explicación. Es posible que los recortes coincidan con cambios en el poder de decisión colectivo que perjudican a los pobres. Pero aun si no fuera así, cuando el poder de decisión está en manos de los no pobres en épocas normales, la disminución de la utilidad marginal de los fondos que reciben podría apuntar a una reducción del gasto destinado a los pobres, cuando se contrae la economía.

Conclusiones para las autoridades

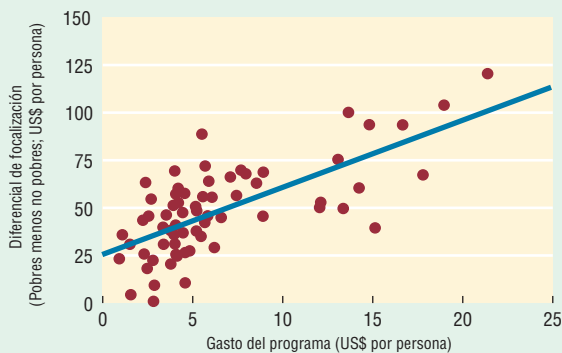
Los estudios no indican que haya una red de protección automática, que asegure que la focalización mejorará cuando disminuyan los desembolsos agregados. Una consecuencia es que *habrá que redoblar los esfuerzos para proteger a los pobres durante los ajustes fiscales.*

Segundo, ¿cómo deberían evaluar las autoridades el efecto de los programas complementarios pensados para compensar a quienes probablemente perjudique el ajuste? Al sopesar los resultados, normalmente se compara el gasto social previo y posterior a los programas, pero así se pierde de vista la economía política de la incidencia del gasto público. Las conclusiones de

Gráfico 2

¿Un gasto menor, pero mejor focalizado?

El programa Trabajar ayuda a los pobres durante épocas de desempleo, pero cuando disminuye el gasto total los pobres reciben menos fondos que los no pobres.



Fuente: Banco Mundial.

Nota: Provincias estudiadas y períodos del programa Trabajar (Argentina), 1997–98, con control de otras diferencias entre provincias.

estos estudios hacen pensar que *el hecho de haber llegado a los pobres en el pasado no significa necesariamente que los resultados serán los mismos de no mediar una intervención*. Incluso si se retorna al nivel de gasto a favor de los pobres previo al ajuste, es posible lograr beneficios importantes en comparación con lo que habría sucedido sin intervención.

En tercer lugar, *la orientación del gasto hacia los pobres durante un ajuste es una tarea política difícil y podría enfrentar una recia oposición*. Incluso los programas complementarios exitosos, como el de Argentina, no son inmunes a las fuerzas básicas de la economía política que tratan de impedir la reducción del gasto a favor de los no pobres. Si se quiere proteger mejor a los pobres durante los ajustes fiscales, se precisan reformas institucionales y normativas más profundas.

¿Una mejor red de protección?

No queda claro si los programas sociales complementarios especiales que se introducen después de una sacudida económica son la mejor manera de proteger a los pobres. Un método más eficaz es la definición de políticas que se apliquen automáticamente cuando sean necesarias.

La idea no es muy descabellada. Existe margen para la creación de programas permanentes capaces de responder sin demora a las crisis de ingresos y similares que afectan a los pobres. La protección automática es la clave de un tipo de programas —importante y de larga data— ejemplificado por el conocido plan de garantía de empleo del estado de Maharashtra (India). Su objeto es garantizar ingresos en zonas rurales mediante el suministro de mano de obra no calificada y barata a quien la necesite, con una reducción automática de la oferta si las cosechas son buenas y un aumento si son malas. Se financia en gran medida a partir de los impuestos que paga la población urbana del estado relativamente más acomodada, que a su vez se ve beneficiada con la disminución de la migración a las ciudades durante las crisis rurales, por ejemplo.

Para que funcionen, estos programas deben tener garantizado el financiamiento y contar con instituciones permanentes que efectúen desembolsos rápidos cuando se los necesite. La creación de una red de protección automática no es tarea fácil. Las características también son cruciales; en especial, los salarios no deben ser muy altos. (Hay indicaciones de que a veces la solidez del plan de Maharashtra ha corrido riesgos a causa de marcados aumentos salariales.)

Como es de suponer, el grado de protección de estos programas tiene límites. Las condiciones laborales impiden que participen todos los necesitados. Muy probablemente se necesitarán aportes suplementarios de dinero y alimentos destinados a grupos que no pueden trabajar o que no deben abandonar otras actividades (sobre todo la educación). Es fácil separar estos grupos por edad o incapacidad, pero no se deben desestimar las consiguientes dificultades administrativas, políticas y económicas.



Martin Ravallion es Director de Investigación del Grupo de Investigación sobre el Desarrollo, del Banco Mundial.

Los programas ligados a la educación (como el de Bangladesh) pueden ayudar a que los niños pobres no abandonen la escuela durante crisis económicas a cambio de efectivo o alimentos, pero tienen que ser administrados y activados según indicadores pertinentes. Por ejemplo, un rápido aumento de la demanda de mano de obra poco remunerada para trabajos públicos es un buen indicio de que hay que iniciar otras transferencias.

Si bien la protección social eficaz a corto plazo contra sacudidas económicas ocurre excepcionalmente, ciertos países en desarrollo han demostrado que es posible proteger a los pobres y vulnerables, refutando la aseveración de que carecen de los medios para hacerlo. El hecho de que los no pobres están atendidos demuestra que la protección diferencial sí es posible.

Lo verdaderamente difícil es garantizar que la red de protección eficaz sea de carácter permanente y capaz de enfrentar tanto las crisis macroeconómicas como los pro-

blemas del riesgo idiosincrático en años normales. El presupuesto necesario no tiene que ser más elevado que el de los programas vigentes, salvo que en muchos casos el gasto social actual podría ser demasiado escaso. Con el tiempo, la variabilidad de los desembolsos podría ser alta, pero posiblemente no más que la de programas de alivio tardíos que requieren inyecciones de fuertes sumas de dinero, a menudo de manera ineficiente. Esa variabilidad puede compensarse con un fondo centralizado de protección. Es posible que algunas crisis imprevistas exijan ayuda externa adicional, pero el financiamiento interno debería ser capaz de absorber tanto las sacudidas normales como una demanda modesta en años tranquilos.

¿Cuál debería ser el papel de los donantes? La intervención tardía, aislada e ingenuamente contraria a la economía política local dista de ser una respuesta externa confiable. Convendría mucho más garantizar la existencia de una red de protección eficaz y sólidamente financiada, incluso para situaciones normales. En las economías inestables, los objetivos sociales de la política económica dependen tanto de la creación de una capacidad de protección social eficaz como de las medidas que garantizan el crecimiento económico sustentable. Ninguna de estas dos metas debería sacrificarse a cambio de intereses políticos a corto plazo. **F&D**

El artículo se basa en el estudio del autor, Who is Protected? On the Incidence of Fiscal Adjustment, presentado en la Conferencia sobre políticas macroeconómicas y reducción de la pobreza, organizada por el FMI el 14 de marzo de 2002.