

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

EL DESAFÍO DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Shahid Javed Burki*

Guillermo E. Perry**

El mayor desafío que enfrenta el desarrollo en América Latina y el Caribe es superar la persistente y generalizada pobreza que, además de ser una afrenta moral, constituye un gran obstáculo para el crecimiento sustentable, amenaza la consolidación de la democracia y es, a largo plazo, el mayor impedimento para la estabilidad política y social. En los últimos años, la pobreza fue un factor primordial para el deterioro de la calidad de vida en muchos países de la región. Por ello, su reducción debe ocupar el primer lugar en la agenda de desarrollo regional y las prioridades estratégicas para lograrla requieren urgente y sistemática atención.

Tendencias en la pobreza

De cualquier forma que se mida, la pobreza en América Latina y el Caribe aumentó en los años que siguieron a la crisis de la deuda de principios de los 80. La CEPAL calculó que el índice de pobreza por recuento de individuos pasó de un 35% en 1980 a un 41 % en 1990¹. Un estudio más reciente del organismo estima que la pobreza disminuyó sólo ligeramente durante la primera parte de los 90, cuando retrocedió al 39 % (1994)². Para el Banco Mundial, el nivel de pobreza de la región en 1993 era prácticamente igual al de una década atrás. Sin embargo, con el crecimiento de la población total, también aumentó la cantidad de pobres, pasando de unos 91 millones en 1987 a unos 110 millones en 1999³. Cifras más recientes, que reflejan las experiencias estabilizadoras de algunas economías con alta inflación (como Argentina y Brasil), muestran una tendencia más positiva en la reducción de la pobreza durante los 90⁴.

Crecimiento y pobreza

Como sostiene el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990 del Banco Mundial y confirman muchos análisis posteriores, las tasas de crecimiento económico sólidas y sostenidas son fundamentales para reducir la pobreza tanto en América Latina y el Caribe como en cualquier otro lugar. Klaus Deininger y Lyn Squire encontraron una fuerte y sistemática relación entre el crecimiento global y el crecimiento del ingreso de la quinta parte más pobre de la población, al descubrir que el ingreso de este grupo aumentó en un 85% en los 88 episodios de crecimiento que estudiaron⁵.

Esta correlación positiva entre crecimiento y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe se comprueba en varias evaluaciones realizadas para este estudio. La relación es válida para distintas bases de datos, períodos y definiciones de pobreza. Sin embargo, las estimaciones difieren sobre la elasticidad de la relación crecimiento-reducción de la pobreza en la región.

La incapacidad para disminuir la pobreza de modo más rápido y uniforme en la mayoría de los países de la región durante los 90, parece indicar que diversos factores afectan la relación crecimiento económico-reducción de la pobreza. Entre ellos, un factor probable, que durante los últimos años se discute

crecientemente, es la desigualdad.

En palabras simples, esta región es notoriamente desigual en términos de ingresos. Datos impresionantes apoyan esta afirmación. La más completa información reunida sobre la distribución del ingreso a nivel mundial revela la desigualdad que caracteriza a América Latina y el Caribe. En los 90, el quintil más bajo de los asalariados sólo percibía el 4,5% del ingreso regional; mientras el quintil más alto recibía el 52,9%⁶. Estos porcentajes de distribución del ingreso son los más bajos y más altos, respectivamente, de todas las regiones del mundo. Para Deininger y Squire, la concentración de bienes puede tener un efecto aún mayor sobre el crecimiento que el que posee la concentración del ingreso. También en esto, la región muestra un perfil desalentador. Los hechos recién analizados acerca de la desigualdad en ella son importantes, ya que el grado de reducción de la pobreza impulsado por el crecimiento depende, entre otras cosas, del grado de desigualdad. En términos generales, cuanto mayor sea la desigualdad en un país mayor será la tasa de crecimiento que se necesita para reducir la pobreza en un monto dado. Desde 1990, el crecimiento promedio de la región fue cercano al 3,2% anual. Sin embargo, este crecimiento no hizo disminuir la pobreza de manera apreciable. Algunos observadores sostienen que la región necesita crecer casi el doble, es decir, alrededor de un 6 por ciento al año, para reducir el número de personas que viven en la miseria absoluta. No está claro si es posible cumplir esta meta. En todo caso, sólo Chile (7,1%) y Guyana (8,1%) superaron entre 1991-96 esta tasa de crecimiento anual.

Los patrones y la calidad del crecimiento

Si bien hoy existe un acuerdo virtualmente universal sobre la crucial importancia del crecimiento en la reducción de la pobreza, se acepta que esto depende de varios factores. El variable efecto del crecimiento sobre la pobreza llevó a los analistas y autoridades en la materia a concentrarse en el patrón o calidad del crecimiento. Algunos patrones parecen tener más probabilidades de reducir la pobreza que otros. El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990 del Banco Mundial reconoció este hecho y destacó que mientras algunos patrones son de amplia base e inclusivos (usan el activo más abundante de los pobres, su mano de obra, de manera productiva), otros no lo son⁷. En términos generales, la base del proceso de crecimiento en la región ha sido restringida y excluyente.

Las implicaciones exactas del concepto de proceso de crecimiento de amplia base o cualitativamente superior no han recibido suficiente atención⁸. Una característica peculiar de dicho proceso se puede encontrar en la naturaleza de los mercados de factores, es decir, los mercados de mano de obra, capital y tierra.

En la década pasada, la mayoría de los países de la región dieron el importante paso de liberalizar sus mercados de bienes y servicios; estas reformas han sido responsables, en gran medida, de la reanudación del proceso de crecimiento regional. Sin embargo, estos países se preocuparon poco por eliminar los desajustes existentes en los mercados de factores. De acuerdo con esta hipótesis, el crecimiento tendió a beneficiar en forma desproporcionada a los miembros más ricos de la población y de manera insuficiente a los pobres. Y la conclusión es que, corrigiendo los frecuentes desajustes en los mercados de factores, el proceso de crecimiento en la región sería de base más amplia y facilitaría considerablemente la reducción de la pobreza.

1) Mercados laborales

Como las recientes evaluaciones de los mercados laborales de la región han destacado los avances en las áreas urbanas, este análisis se centrará en ellas; aunque muchos de los temas a abordar también sean pertinentes para las áreas rurales.

El proceso de crecimiento en la región ha sido cualitativamente deficiente en un aspecto clave: generalmente no aprovechó bien la mano de obra. Desde 1990, la tasa promedio de crecimiento anual de la población activa supera la tasa promedio de crecimiento anual del empleo. El desempleo manifiesto persiste y de hecho ha estado aumentando en un grupo de países. Las más altas tasas de desempleo se registran entre mujeres, jóvenes y personas sin instrucción. El subempleo también aumentó drásticamente, existiendo muchos trabajadores ocupados en empleos ocasionales, temporales y caseros⁹.

Una diferencia clave entre los sectores formales e informales del trabajo segmenta al mercado laboral. Aunque tiene diversas características, el sector suele definirse por el número de trabajadores que agrupa en cada lugar de trabajo (siendo los límites de inclusión más comunes menos de cinco o diez). El sector formal,

en tanto, tiende a caracterizarse por una productividad y sueldos relativamente más altos. Sus trabajadores tienen más probabilidades de afiliarse a un sindicato y de acceder a una amplia gama de beneficios y a una mayor estabilidad laboral. Sin embargo, en los últimos tiempos, el empleo en el sector formal está prácticamente estancado, habiendo crecido en sólo un 1% anual¹⁰.

El sector informal, por su parte, creció rápidamente. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) calculó en 1995 que al menos el 57 % de los trabajadores de la región estaban empleados en el sector informal, lo que representa un aumento de aproximadamente un 52 % respecto a 1990. Según la OIT, 84 de cada 100 nuevos empleos creados en la región durante ese período pertenecían al sector informal¹¹.

Hay un gran debate acerca de si esto es positivo o negativo. Quienes consideran que el desafío del desarrollo es trasladar a los trabajadores desde el sector informal al sector formal señalan la baja productividad, bajos sueldos, inestabilidad laboral, falta de beneficios y las a menudo condiciones de trabajo precarias e insalubres como evidencia de los defectos del sector informal. Otros creen que la excesiva reglamentación gubernamental y la falta de asistencia financiera y técnica sofocan el dinamismo empresarial del sector informal.

Hay quienes consideran que los mayores niveles de inversión y un crecimiento vigoroso y sostenido resolverán la mayor parte de los problemas que registran los mercados laborales de la región. Sin duda, es cierto que un alto crecimiento sostenido resulta indispensable para crear más oportunidades de empleos productivos en el largo plazo. Pero también lo es que las diversas distorsiones e inflexibilidades estructurales de los mercados laborales de la región impiden al actual crecimiento generar mayor empleo y, en particular, empleo lo suficientemente remunerado como para permitir que las personas salgan de la pobreza.

Entre dichas distorsiones se incluyen las diversas restricciones al uso de contratos temporales; la alta protección del empleo para los trabajadores del sector formal que genera costos considerables a las empresas que intentan ajustar su fuerza laboral; los altos impuestos a la mano obra que elevan los costos de los empleadores; los mecanismos no competitivos de fijación de sueldos que frecuentemente ignoran aspectos de productividad; la intervención directa del gobierno en algunas decisiones de fijación de sueldos y esquemas poco eficientes para resolver los conflictos laborales. La consecuencia de estas rigideces del mercado laboral parece ser una inflexibilidad importante, en momentos en que la flexibilidad es fundamental para tener éxito en el nuevo y competitivo ambiente internacional.

Como consecuencia de la segmentación del mercado laboral, la agenda de políticas incluye diversas medidas destinadas a aumentar la demanda de mano de obra a través de la reducción de los costos salariales y no salariales.

Si bien los argumentos en favor de la reforma del mercado laboral en la región son convincentes, es importante no considerar dicha reforma como una panacea o como una nueva teología que impone su propio conjunto de medidas rígidas.

2) Mercados de crédito

Al igual que lo que les ocurre con los empleos productivos, los pobres de las áreas rurales y urbanas de América Latina y el Caribe carecen de oportunidades para acceder al crédito. Los mercados crediticios operan de manera discriminatoria contra los pobres y esta es otra característica importante del proceso de crecimiento de base restringida y excluyente.

Existen muchas razones diferentes para que los pequeños prestatarios, muchos de ellos pobres, tengan tantas dificultades de acceder al crédito. Entre ellas, su incapacidad para entregar las garantías que les exigen, su falta de historial en el mercado crediticio formal y -entre los de las áreas rurales- su dispersión geográfica. Prestar dinero a dueños de pequeños negocios puede crear problemas especiales a los bancos comerciales. Por ejemplo, los costos de establecer créditos y realizar los desembolsos son grandes y los costos de cobrar y ejecutar las deudas son igualmente altos, especialmente en relación con los créditos pequeños.

Igual que en el resto del mundo en desarrollo, surgió en la región un conjunto de políticas bastante típicas tendientes a abordar este problema y que incluyen créditos dirigidos, topes a las tasas de interés, creación de bancos y programas especiales financiados o apoyados por el gobierno o por organismos multilaterales

y que atienden a agricultores o a pequeñas empresas y –crecientemente- programas de préstamos que involucran esfuerzo voluntario, participación social o comunitaria y la toma de fianzas grupales¹².

La gran experiencia de la región con programas de crédito dirigido permitió acumular enseñanzas que podrían mejorar el rendimiento de los mismos en beneficio de los pobres. Una reciente evaluación que el Banco Mundial realizó sobre su propia experiencia concluyó en la necesidad de entender a los servicios de crédito destinados a pequeñas empresas como negocio, y no como beneficencia, y de aumentar su alcance. Antes de proporcionar estos servicios de crédito, se debe determinar que haya una fuerte y efectiva demanda de ellos; las instituciones participantes deben mostrar un fuerte compromiso y mejorar los mecanismos de fiscalización. Además se requiere una cuidadosa evaluación, selección y, donde sea necesario, capacitación de los intermediarios financieros. Asimismo, se necesita combinar incentivos y sanciones novedosos para lograr altas tasas de reembolso¹³.

Un enfoque especialmente provechoso para mejorar el rendimiento de los programas de crédito dirigido implica diversos tipos de convenios de préstamos colectivos y seguros mutuos. Si bien el ejemplo más conocido es el del Grameen Bank en Bangladesh, existen algunas iniciativas promisorias de este estilo en América Latina y el Caribe. Para que ellas sean exitosas, deben incentivar a los individuos para fiscalizar e informar sobre prácticas fraudulentas, dar poderes de ejecución a los miembros del grupo, exigir el reembolso regular del capital y excluir a los grupos morosos de futuros programas de préstamos¹⁴.

Al parecer existen diversas alternativas para extender el sistema financiero a los sectores de escasos recursos. Entre ellos:

- Desarrollar un mercado hipotecario de la vivienda más amplio en los países de la región.
- Canalizar un considerable volumen de préstamos a través de los créditos de proveedores de equipos, quienes posiblemente tengan relaciones comerciales naturales con agricultores, pequeños empresarios u otros importantes grupos beneficiarios.
- Eliminar las restricciones legales comunes que pesan sobre los bienes que se pueden ofrecer como garantía y que en la actualidad limitan seriamente la capacidad de los pobres para garantizar sus deudas.
- Desarrollar la industria de los arrendamientos financieros como fuente crediticia particularmente atractiva para pequeñas y medianas empresas, agricultores o pequeños industriales rurales que financie hasta el 100% de las operaciones en el punto de compra y un seguro mayor contra la depreciación técnica.
- Aumentar el uso de las tarjetas de crédito que simplifican las operaciones crediticias a los prestatarios muy pequeños mediante viables y manejables adaptaciones que faciliten su otorgamiento a personas de menores recursos y a pequeños tomadores de crédito.

Desarrollo del capital humano

Para aprovechar las oportunidades que brinda el crecimiento, la gente debe tener educación y salud; pero, si el capital humano está desigualmente distribuido, aumentará la mala distribución de los bienes físicos y del ingreso y se generarán desigualdades acumulativas. Desafortunadamente, es esta última la situación que predomina en gran parte de América Latina y el Caribe.

1) Educación

La educación es esencial para reducir la pobreza porque influye directamente en la capacidad de los pobres para ganar dinero. Invertir cuantiosamente en la educación de los niños pobres les asegurará, al llegar a la edad productiva, ganar más que si hubiesen recibido poca o ninguna educación. Así lo demuestra un reciente estudio realizado en Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela, según el cual el ingreso promedio de los jóvenes empleados urbanos de entre 15 y 24 años se incrementa en forma lineal con el número de años de educación terminados.

También existen numerosas correlaciones directas entre educación y diversas dimensiones de la pobreza no vinculadas con el ingreso, entre ellos la salud y el estado nutricional. Asimismo, las personas más

educadas tienden a participar más en instituciones sociales y en la vida política que quienes tienen menos educación, al tiempo que son menos propensas a involucrarse en conductas violentas y criminales. Considerando estas consecuencias directas e indirectas, la educación se constituye en la piedra angular para reducir la pobreza.

Algunos logros educativos son impresionantes. Por ejemplo, se alcanzó una cobertura virtualmente universal en la educación primaria de la mayoría de los países de la región. Desde 1980 se avanzó considerablemente en la expansión del acceso a la educación preescolar, que cada vez se considera más decisiva para el posterior éxito educacional. Se eliminó gran parte de las desigualdades de género en el nivel primario. Hoy día, la diferencia entre la tasa de analfabetismo de hombres y mujeres, si bien aún existe en algunos países, son más bajas que en otras regiones del mundo en desarrollo.

A pesar de estos logros, subsisten enormes problemas en la región¹⁵. La deserción escolar es común; sólo termina la educación primaria alrededor de la mitad de los estudiantes que la inician. La repetición también es común. La matrícula secundaria es muchísimo menor que la primaria. La calidad educativa, especialmente en las escuelas públicas, es muy deficiente. Las pocas cifras disponibles indican que el rendimiento de los estudiantes de América Latina y el Caribe en los exámenes de progreso escolar normalizados es mucho menor que el de estudiantes de otras regiones.

Aunque los países de la región gastan en educación un significativo 4,3% de su PBI total (unos U\$50.000 millones anuales)¹⁶, sus logros están proporcionalmente lejos de tal inversión.

Como es de esperar, los pobres son los más afectados por las insuficiencias del sistema. Las condiciones físicas de muchas escuelas de áreas pobres consternan. La población rural pobre está en una situación especialmente desventajosa. Las significativas diferencias en la distribución del gasto educativo entre las áreas urbana y rural de muchos países acentúan las desigualdades entre los pobres y los no pobres. Además de tener menos posibilidades de acceder a la educación, los pobres que logran hacerlo reciben una educación de calidad inferior. Un estudio que la UNESCO realizó en ocho países de la región detectó que sólo un 2% de los estudiantes del estrato socioeconómico más bajo que rindieron pruebas normalizadas quedó en el cuartil más alto, el mismo que ocupó el 28% de los estudiantes del estrato socioeconómico más alto¹⁷.

Las razones por las que los estudiantes pobres rinden menos son complejas. Indudablemente influye el hecho de que generalmente provienen de hogares que no los preparan bien para la escuela ni los nutren debidamente durante los primeros años de colegio.

Como es previsible, la deserción escolar de los estudiantes pobres es mucho más alta que la de los no pobres y las razones que lo explican son varias:

- Los padres pobres a menudo no pueden costear ni siquiera las sumas relativamente modestas que en concepto de libros y útiles, uniformes, transporte y derechos de matrícula demandan algunos sistemas públicos para educar a sus hijos
- La falta de compromiso con la educación se transmite de una generación a otra. Existe una correlación directa entre los años de escolaridad de los padres y los de sus hijos.
- El costo de sustituir a un niño que podría aportar al ingreso familiar para enviarlo a la escuela es, a menudo, muy alto para los pobres. La deserción escolar está estrechamente ligada al ingreso prematuro a la fuerza laboral.

Aunque, los estudios del Banco Mundial muestran en forma coherente que las tasas de rendimiento más altas, tanto privadas como sociales, se dan en la educación básica, es la educación superior –un nivel al que muy pocos pobres acceden– la que más subsidios recibe en la mayoría de los países de la región.

Existe ahora un acuerdo considerable sobre la agenda regional para la reforma educativa. En general, hay consenso acerca de la necesidad de mejorar drásticamente la eficiencia de los sistemas, actualizar significativamente la calidad de la educación públicas y corregir las evidentes desigualdades en la provisión de servicios pedagógicos.

Esta meta de mayor equidad educativa se pretende alcanzar de distintas maneras. Es así que se mejora el

acceso mediante programas y proyectos orientados a las regiones pobres, las niñas y los grupos minoritarios; se proporcionan algunos tipos de enseñanza profesional que pueden producir rendimientos más altos que la enseñanza secundaria general; se aplican programas que buscan ayudar a que los jóvenes en riesgo, particularmente los adolescentes varones, sigan en el colegio. Sin embargo, es probable que se requiera mucho más que mejorar la orientación de los recursos educativos hacia los pobres.

En ese rumbo, se experimenta con la descentralización y la toma de decisiones a nivel local; la aplicación de mecanismos de mercado y competencia entre las escuelas; las reformas del plan de estudios; la capacitación de los maestros y el empleo de métodos más sistemáticos para medir la calidad educativa. Todo esto genera grandes esperanzas de que se puedan corregir los problemas educativos más importantes de América Latina y el Caribe. El desafío, sin embargo, es vigilar de cerca los efectos que tengan sobre los pobres las diversas reformas del sistema que se adoptan y realizan. Con una supervisión adecuada y con intervenciones oportunas del sector público para inclinar la distribución de los beneficios de las reformas del sistema hacia los grupos más desfavorecidos, la transformación educativa puede dejar un legado de capital humano más equitativo en la región.

2) Salud

Muchos de los indicadores de salud más comunes han mejorado considerablemente en la región durante las últimas décadas. Entre 1970 y 1995, por ejemplo, la mortalidad infantil cayó en forma abrupta en toda la región, aún en el país más pobre, Haití. En el mismo período, aumentó sustancialmente la esperanza de vida.

Las razones de estos avances siguen siendo motivo de debate. En parte se deben a aumentos en el ingreso, incremento de logros educativos y progresos paralelos en nutrición, higiene, condiciones de vivienda, suministro de agua y saneamiento. Pero también se deben a la difusión del conocimiento sobre las enfermedades, el desarrollo de métodos efectivos (vacunas contra enfermedades infantiles y antibióticos para el control de infecciones) y la introducción de políticas que facilitan el acceso de la población a estos métodos.

A pesar de estos avances impresionantes, todavía quedan por resolver varios problemas muy serios. Entre los países de la región persisten desigualdades significativas en ciertos indicadores básicos de salud. Así, mientras la tasa de mortalidad en Chile y Costa Rica es del 15 y 16 por mil respectivamente, en Bolivia y Haití trepa al 96 y 101 por mil¹⁸.

El problema, al parecer, no es que los recursos dedicados a atender la salud sean insuficientes. Casi todos los países de la región gastan lo suficiente en este rubro. El porcentaje del PBI que los sectores públicos y privados de la región le destinan supera al de cualquier región del mundo en desarrollo.

Sin embargo, también aquí existen significativas desigualdades intraregionales. El gasto per cápita en salud va desde U\$S 3 en Haití en 1995 a U\$S355 en Argentina. En general, los problemas de salud de la región no se deben a la falta de recursos financieros, sino a su mala distribución y a la ineficiencia interna del sistema de atención de la salud. Existe un vasto campo para reasignar recursos (de la atención terciaria a la primaria, de la atención curativa a la preventiva o de los no pobres a los pobres) y para mejorar la eficiencia interna del sistema.

En cuanto a la reducción de la pobreza, existen en el sector salud muchos aspectos claves. Uno es el acceso de los pobres a los servicios. En palabras simples, los pobres acceden menos a la atención de la salud, y en especial a atención de calidad, que los no pobres. Recientemente se estimó que más de 100 millones de personas de la región no acceden regularmente a un sistema formal de atención de salud¹⁹. La cobertura es particularmente baja en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay y Perú, donde se estima que más del 40% de la población carece de servicios básicos²⁰. Esta falta de acceso es especialmente aguda entre los indígenas pobres, los pobres que viven en áreas rurales aisladas y los de menor educación entre los pobres. Los diferentes grupos sociales son segregados en diversas instituciones que operan con niveles muy distintos de recursos, como son las instituciones gubernamentales y las instituciones de seguridad social (que cubren a trabajadores del sector formal) por una parte y las instituciones del sector privado por el otro, que varían considerablemente en términos de acceso y calidad.

Como consecuencia de esto, la frecuencia de enfermedades es generalmente más alta entre la población pobre que entre la no pobre. Aunque escasean datos precisos y sistemáticos que validen esta afirmación, es claro que los temas de salud pública y la frecuencia de las enfermedades contagiosas son más

importantes entre el grupo de menores recursos que en el resto. En gran parte, esto se debe a que, al carecer de acceso a sistemas adecuados de eliminación de aguas servidas y basura, los pobres son víctimas principales de enfermedades causadas por las condiciones de vida insalubres que predominan en gran parte de la región. Por tanto, acceder a los servicios de salud es esencial para los pobres.

La calidad de estos servicios es otro problema. Existen importantes diferencias entre la calidad de la atención de la salud que reciben los pobres y los no pobres. Una de las razones más importantes, es que los primeros dependen preponderantemente del sector público. Los no pobres, en tanto, pueden costearse médicos y servicios privados que a menudo son de mejor calidad que los públicos. Sin embargo, debe decirse que la deficiente calidad que proveen las instituciones públicas lleva a muchos pobres a gastar parte importante del ingreso familiar en servicios privados de salud.

Además del acceso y la calidad, hay dos aspectos adicionales que se relacionan con la pobreza: la eficiencia interna del sistema de atención de la salud y su administración fiscal. En el campo del sector público de la salud existen muchos problemas de administración que seguramente tendrán diferentes efectos sobre el grupo de menores recursos. Ante una reconocida necesidad de reformar la prestación de los servicios de salud surge la tendencia a introducir una mayor competencia entre sus proveedores.

También se presentan muchos interrogantes respecto a la sustentabilidad fiscal y a la necesidad de racionalizar el gasto público en salud para obtener un mejor beneficio de los recursos. En ese sentido se requiere una búsqueda más rigurosa de métodos eficaces en función de los costos, aunque estos criterios pueden encontrar serias restricciones de política económica, como los intereses creados del cuerpo médico y de enfermeras en la burocracia de la salud pública.

Para financiar el acceso adecuado a una atención de salud eficiente y a costos razonables que aborde los problemas más importantes de los pobres (entre otros, enfermedades contagiosas, desnutrición infantil, fecundación no deseada, epidemias de SIDA, tuberculosis y malaria), es necesario basarse en los países que prestan ayuda. También resulta necesario dedicar más atención a programas y proyectos que aborden la cada vez mayor incidencia de las enfermedades no contagiosas (cardíacas, apoplejías, psiquiátricas y lesiones, entre otras) dentro de los perfiles epidemiológicos de los países pobres.

En segundo término, es necesario centrarse en un criterio global para la reforma de la atención de la salud que busque fortalecer la capacidad total de este sector, mejorar el rendimiento y asegurar un financiamiento sustentable.

Pobreza y programas focalizados

Aunque puede esperarse que las políticas comentadas reduzcan la pobreza en los países de la región, ya que influyen en el crecimiento, eliminan distorsiones en los mercados de factores y contribuyen a desarrollar recursos humanos, no todos los pobres se beneficiarán con ellas. Hay pobres que simplemente no estarán capacitados para participar plenamente en el proceso de crecimiento, aun cuando el crecimiento tenga una base razonablemente amplia; son los que pertenecen al grupo de la pobreza crónica, los que padecen incapacidad física o mental o largas enfermedades o los que son ancianos. Otros, en cambio, pueden ser particularmente vulnerables debido a acontecimientos o impactos temporales que afectan su capacidad de trabajo o de ingresos; ellos son los pobres transitorios²¹. La mejor manera de ayudar a los pobres crónicos es mediante un sistema de seguro social. Los pobres transitorios necesitan programas focalizados que podrán adoptar diferentes formas, según las circunstancias específicas de cada momento y de cada país, para ayudarlos durante estas situaciones de tensión y desgracia de corto plazo²².

Los esfuerzos para ayudar a los ancianos y a los discapacitados en general están muy vinculados al desarrollo de sistemas de seguridad social; por eso, la reforma de estos sistemas es cada vez una prioridad mayor entre las políticas de muchos países de la región. Los esfuerzos para ayudar a los pobres transitorios se relacionan más estrechamente con diversas iniciativas de transferencia y generación de empleo a corto o mediano plazo.

1) Programas de transferencia

En la región existen pocos programas de transferencia de dinero en efectivo y representan una proporción insignificante del PBI regional. Principalmente adoptan la forma de programas de ayuda a la familia, ligados a la seguridad social. Hay diversos programas de transferencias en especie que son bastante más comunes

y que generalmente, permiten focalizar la ayuda en los más pobres y mantienen su valor real durante períodos inflacionarios.

En América Latina y el Caribe históricamente se han usado tres programas de transferencia en especie: subsidios de alimentos, subsidios habitacionales y subsidios de energía. Por lo menos diez países de la región tuvieron algún tipo de plan de transferencia de alimentos desde la década de los 70. Sus resultados en cuanto a llegar a los pobres de manera eficaz en función de los costos ha sido mixta. En orden descendente de preferencia (en términos de focalización de los beneficios y eficacia en función de los costos), son los programas que abordan deficiencias nutricionales de grupos específicos, programas de comida a cambio de trabajo, sellos para la compra de alimentos, subsidios generales de precios y racionamiento de cantidad. Los programas no orientados a grupos específicos tuvieron una alta proporción de fugas de beneficios a los no pobres.

La experiencia que mostraron los subsidios habitacionales es menos optimista. Aunque han sido comunes en los países de la región, históricamente sólo demandaron una contribución pequeña del presupuesto nacional. Revisando la experiencia con los subsidios habitacionales a nivel mundial, un estudio del Banco Mundial determinó que son marcadamente regresivos²³. Esta conclusión es aplicable a América Latina y el Caribe.

Por último, varios países de la región adoptaron programas para subsidiar la energía. De las evaluaciones de los mismos surgen conclusiones similares a las determinadas para los subsidios habitacionales: su distribución no ha favorecido a los más desposeídos.

Si bien ninguno de los mecanismos de orientación hacia destinatarios específicos demostró ser superior a otro, aparentemente los programas más exitosos fueron los que no seleccionaron a los beneficiarios a través de medios basados en el ingreso, sino por su participación en el trabajo, escuelas o centros médicos.

2) Planes de empleo

Existieron numerosos planes de empleo público que principalmente buscaron ocupar temporalmente a personas afectadas por crisis económicas y que no se concibieron como solución de largo plazo para la pobreza. Los programas de empleo temporal enfrentaron varios problemas ya analizados. Por ejemplo, deben orientar sus beneficios hacia el grupo de escasos recursos y proveerlos eficazmente en función de los costos. Además, deben determinar un medio para asegurar una distribución equitativa de los beneficios secundarios que aportan los bienes creados a través de los programas. Sin una supervisión cuidadosa, los beneficios secundarios pueden favorecer desproporcionadamente a los no pobres.

Ejemplos notables de planes de empleo público en la región son los realizados en Chile y Perú en la década de los 80. Particularmente digno de destacar es el programa chileno que al alcanzar su máximo nivel (1983), empleó al 13% de la fuerza laboral²⁴. Su nivel de focalización fue bueno. Un punto clave para beneficiar a los pobres mediante estos programas de empleo público es mantener suficientemente bajos sus niveles salariales para desincentivar la participación de los no pobres. Esto lo demostró el caso chileno que fijó el salario en un 70% del sueldo mínimo. De acuerdo a un estudio reciente, el costo total de cada puesto de trabajo creado por el programa chileno fue el más bajo entre un docena de programas de generación de empleo en todo el mundo.

Las más importantes enseñanzas dejadas por las experiencias de esta región sobre planes de empleo público se están incorporando en el proyecto de respaldo al empleo denominado Trabajar que actualmente se desarrolla en Argentina y para el que se contempla la ayuda del Banco Mundial. Al planificar el respaldo del Banco, se especificó que el sueldo del programa deberá fijarse de acuerdo al salario vigente en el mercado para mano de obra no calificada; que se deben realizar esfuerzos para que los beneficios secundarios en bienes creados a través del programa beneficien a los pobres y que se debe insistir en la participación de las organizaciones no gubernamentales y otras de base para determinar las intervenciones específicas que el programa financiará²⁵.

3) Fondos de inversión social

En la región se ha prestado cada vez más ayuda focalizada de desarrollo mediante los fondos de inversión social (FIS) que principalmente invierten en programas destinados a educación, salud, nutrición, suministro de agua y eliminación de aguas servidas y basura. La mayoría de las operaciones que se realizan con estos

fondos se basan en demandas específicas; es decir, los subproyectos a financiar se escogen en gran medida a través de la participación y el compromiso de los grupos comunitarios locales. Todos los FIS emplean algún mecanismo de orientación hacia grupos destinatarios, para tratar de asegurar que los proyectos financiados ayuden a los beneficiarios previstos.

Los FIS también tuvieron un desusado grado de autonomía dentro de las estructuras burocráticas de los países que los aplicaron. Habitualmente estuvieron exentos del control de los ministerios del ramo y pagaron sueldos competitivos con los que se pagan en el sector privado; como estuvieron fuera del ciclo presupuestario normal del gobierno central, fueron bastante flexibles en sus operaciones²⁶.

Generalmente se considera que un logro de los FIS ha sido su exitosa orientación de los beneficios hacia los más pobres. Dentro de la región, los fondos se basaron en una amplia gama de mecanismos de orientación que incluyeron mapas geográficos de la pobreza basados en un índice de necesidades básicas destinado a asignar recursos a unidades geográficas; autofocalización o incentivos incorporados para estimular a los pobres a participar y desincentivar a los no pobres; y evaluaciones de asistentes sociales o visitas de campo para verificar que los beneficios llegasen realmente a los pobres dentro de las áreas previstas²⁷. Aunque los sistemas de focalización parecen haber funcionado bien en alcanzar a los pobres, no lo han hecho tan bien en llegar a los muy pobres.

El impacto global de los FIS sobre el empleo, el ingreso y las condiciones de vida de los pobres es difícil de medir, dada la insuficiencia de datos y la breve experiencia con estos fondos. Una evaluación del Banco Mundial determinó que el empleo generado por las inversiones financiadas a través de los diversos FIS fue modesto en relación con el tamaño de la fuerza laboral y el nivel de desempleo y subempleo, pero aun así fue importante²⁸. El impacto de los FIS sobre las condiciones de vida diarias de los pobres, la creación de escuelas y centros de salud donde antes no existían y el suministro de agua potable y otras comodidades mínimas esenciales para llevar una vida de mejor calidad, ha sido mucho más importante. Aparentemente hay discrepancias acerca de la participación en la elección, la ejecución y el mantenimiento de los proyectos desarrollados con recursos de los FIS. Las conclusiones sobre la falta de mantenimiento de los proyectos en varios otros países han suscitado crecientes dudas acerca de la sustentabilidad de las inversiones que los FIS financian.

4) Reforma de la seguridad social

Esta reforma es necesaria para asegurar una respuesta efectiva al problema de la pobreza crónica en la región. Es importante abordar el tema del fracaso que han tenido para proveer una cobertura adecuada los sistemas de seguridad social obligatorios de la región que en promedio sólo benefician a un 38% de la población económicamente activa y que sólo pensionan a alrededor de un 31% de la población mayor de 60 años. Mientras que los niveles de protección son altos para los trabajadores del sector público y del sector privado formal, incluyendo muchos trabajadores de remuneraciones altas, resultan muy bajos para las áreas rurales y para los trabajadores del sector informal²⁹.

Este nivel de pobreza exageradamente alto en las áreas rurales, el sector informal y en la tercera edad significa que los sistemas de seguridad social, al menos en su estado anterior a las reformas, contribuían claramente poco, si es que lo hacían en algo, a reducir la pobreza en la región. El bajo nivel y las grandes desigualdades de cobertura entre trabajadores, sectores y regiones, así como los crecientes desequilibrios financieros de la mayoría de los sistemas a causa de factores geográficos y de otra naturaleza, obligaron a considerar un conjunto de reformas.

Chile lideró el camino en 1981, con una reforma que estableció un sistema de administración de fondos de pensión completamente privado basado en cuentas de capitalización individuales. Esta iniciativa chilena llamó mucho la atención en todo el mundo y se realizaron diversas evaluaciones sobre la factibilidad de su aplicación. En los 90, cinco países más (Perú en 1993, Colombia en 1994, Argentina en 1994, Uruguay en 1996 y México en 1997) adoptaron algunas reformas a la seguridad social que incluían ciertas características del modelo chileno.

El debate regional sobre la reforma de la seguridad social incluyó un análisis generalizado sobre los requisitos de contribuciones alternativas, las formas alternativas de invertir los fondos aportados y las complejidades administrativas. Menos discutidos han sido los beneficios que pueden esperar los más pobres de la mayor cobertura y otras reformas. La restitución del equilibrio financiero a los sistemas de seguridad social en la región debe acompañarse de un cambio de dirección de estos sistemas hacia

mecanismos efectivos que asistan al grupo crónicamente pobre. Obviamente esto acarreará opciones complicadas para los responsables de formular políticas, en un ámbito que es el centro de un intenso debate tanto en países desarrollados como en desarrollo.

El análisis que acabamos de presentar subraya que no existe una solución rápida para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. La profunda desigualdad en la región hace que la reducción rápida y significativa de la pobreza sea un desafío tremendo. Aunque mantener durante muchos años las sólidas tasas de crecimiento económico es, sin duda, fundamental para reducir la pobreza, resulta bastante menos claro determinar cómo, de lograrse el crecimiento, generalizarlo de modo suficiente para mejorar el nivel de los pobres y enriquecer a los que ya gozan de mejores condiciones.

1 Banco Mundial, Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990. Washington, D.C. (1996 d, p 4).

2 CEPAL, The Equity Gap. Santiago Chile (1997, p.28).

3 Banco Mundial Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990. Washington, D.C.(1996d, p.4)

4 Las estimaciones recientes basadas en datos recopilados por el Programa Nacional de Encuestas de Hogares (PNAD) en Brasil revelan una disminución de la pobreza del 30,4% al 20,6% entre 1993 y 1995. Estos datos se basan en un umbral de pobreza definido por el costo de una canasta de artículos en 23 áreas dentro de Brasil, que fluctúa entre R\$86,28 por mes en el Sao Paulo metropolitano hasta R\$22,79 en un área rural del nordeste. Esta abrupta caída en la pobreza indicaría una elasticidad inusualmente alta de la pobreza ante los cambios en el ingreso, reflejando de este modo el papel clave que desempeña la reducción de la inflación en la pobreza, ya que el poder adquisitivo de los pobres crece enormemente cuando se reduce la inflación. Asimismo los datos recopilados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) de Argentina muestran una caída en el índice de recuento de individuos del 35% en 1990 al 20% en 1996.

5 Deiniger, Klaus y Squire, Lyn New Ways of Looking at Inequality and Growth. DEC Notes (1997, p.3)

6 Banco Mundial World Development Indicators. Washington, D.C.(1997h, p.57).

7 Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial: Pobreza. Washington, D.C. (1990 Capítulo 3).

8 Ravallion, Martin Good and Bad Growth: The Human Development Reports. World Development (1997. En preparación)

9 Guasch, J.Luis Labor Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin American and Caribbean Countries. Documento preparado para la Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe. Bogotá, Colombia (1996, julio).

10 ibídem.

11 ibídem.

12 Shah;Hemant Credits to Farmers and Small Businesses. Nota Documental. Banco Mundial. Washington, D.C.(1994, 28 de noviembre)

13 Banco Mundial World Bank Lending for Small Enterprises, 1989-1993. Wasington, D.C.(1993b)

14 Calomiris, Charles W. y Himmelberg, Charles P. Directed Credit Programs for Agriculture and Industry: Arguments from Theory and Fact. Documento preparado para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo. Washington, D.C. (1993, mayo, p.13)

15 Waiser, Myriam Social Equity and Education. Nota Documental. Banco Mundial. Washington, D.C. (1997, mayo)

16 Banco Interamericano de Desarrollo Economic and Social Progress in Latin America, 1996: Making Social Services Work. Washington, D.C. (1996, p.276)

17 UNESCO Medición de Calidad de la Educación. Resultados. Vol.3 Oficina Regional de UNESCO para Educación en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile(1994)

18 Banco Mundial World Development Indicators. Washington, D.C.(1997, p.86)

19 Coll, Xavier Poverty – Related Issues in Health in Latin American and the Caribbean. Nota Documental. Banco Mundial. Washington, D.C. (1997, p.4)

20 Banco Interamericano de Desarrollo Economic and Social Progress in Latin America, 1996: Making Social Services Work. Washington, D.C. (1996, p.301)

21 Subbarao, K y colaboradores Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience. Banco Mundial. Washington, D.C.(1997, p.2)

22 Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990:Pobreza. Washington, D.C. (1990, p.90)

23 Banco Mundial. Housing:Enabling Markets to Work. Washington, D.C.(1993a)

24 Subbarao,K. y colaboradores Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience. Banco Mundial. Washington, D.C. (1997, p.75)

25 Para un análisis de estas consideraciones y otras afín, en relación con la efectividad del proyecto Trabajar en la reducción de la pobreza, véase Ravaillo (1996)

26 Glaessner, Philip J y colaboradores. Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience. Documento de Análisis NE261 del Banco Mundial. Washington, D.C.(1994, pp 4-7)

27 Banco Mundial. Portfolio Improvement Program: Social Funds Review. Washington, D.C. (1997e, p.17)

28 Glaessner, Philip J y colaboradores. Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience. Documento de Análisis NE261 del Banco Mundial. Washington, D.C. (1994, p.9)

29 Banco Interamericano de Desarrollo Economic and Social Progress in Latin America, 1996: Making Social Services Work. Washington, D.C. (1996, p.207)

* Vicepresidente de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

** Economista Jefe de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial

Este artículo ha sido extractado de la publicación "La Larga Marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe" editada por el Banco Mundial en julio de 1998.