

Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura

Nora Lustig, Jefe de la Unidad de Pobreza y Desigualdad del BID. Senior Fellow, no residente de la Brookings Institution.

El presente trabajo fue preparado para las sesiones plenarias del Inter-American Dialogue of the Sol Linowitz Forum, (Wye Conference Center, Maryland, Estados Unidos, 1 a 3 de mayo de 1998). Asimismo, corresponde a la Parte 1 de la publicación *The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction: An Overview*, por Nora Lustig y Ruthanne Deutsch, Unidad de Pobreza y Desigualdad, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 1998. La autora desea expresar su reconocimiento a Ruthanne Deutsch y Peter Hakim por sus valiosas observaciones y sugerencias. También agradece encarecidamente la excelente ayuda que le prestó en la investigación César Bouillon

I. Tendencias de la pobreza y de la desigualdad en el decenio de 1990

Hay por lo menos doce países en América Latina y el Caribe [1/](#) que cuentan con estudios confiables sobre la pobreza y con información tan reciente como el año 1994. De ellos, nueve contienen información tanto de las zonas urbanas como de las rurales, y tres (Argentina, Bolivia y Paraguay) sólo para las zonas metropolitana y urbanas.[2/](#) Aunque para varios países no hay información reciente (sobre algunos simplemente no se dispone de información), puede calcularse que en América Latina y el Caribe actualmente unos 150 millones de personas -es decir, una de cada tres personas- subsisten con un ingreso diario inferior a dos dólares de los Estados Unidos (a precios de 1985).

Entre fines del decenio de 1980 y mediados del de 1990, la incidencia de la pobreza disminuyó en la mayoría de los países, [3/](#) con excepción de Venezuela y el Gran Buenos Aires (Argentina), en que subió, y México, en que se mantuvo igual. ¿Hasta qué punto obedece la tendencia de la pobreza a las fluctuaciones del ingreso por habitante o a la variación de la distribución del ingreso? En casi todos los casos correspondían a la disminución de la pobreza tasas positivas de crecimiento económico. En más de la mitad de los casos, la distribución del ingreso se mantuvo neutral (vale decir, no varió) o contrarrestó los efectos positivos del crecimiento económico sobre la disminución de la pobreza (es decir, aumentó la concentración del ingreso). La desigualdad elevada -y a veces creciente-, que es característica de la región, ha amortiguado el beneficio que reporta el crecimiento económico para los pobres. Asimismo, la desigualdad cada vez mayor refuerza el impacto negativo de las tasas de crecimiento bajas o decrecientes sobre el coeficiente de pobreza, como ha ocurrido en el Gran Buenos Aires y en Venezuela.

Todo estudio que se limita a comparar cifras globales relativas a dos hitos temporales hace caso omiso de hechos importantes. En los países que realizan encuestas frecuentes, las estimaciones de la pobreza menudo varían notoriamente de un año a otro, siguiendo

muy de cerca las contingencias macroeconómicas. Las crisis, la austeridad fiscal y la inflación elevada se traducen en un incremento de la pobreza. Los años de bonanza y de rápida deflación se acompañan de una reducción de la pobreza.

Por ejemplo, en la zona del Gran Buenos Aires la pobreza aumentó en forma pronunciada en el bienio 1989-1990 (años de hiperinflación), bajó en los años siguientes y, a raíz de la crisis que desencadenó la devaluación del peso, el coeficiente de pobreza se elevó de 13 a 20.2% entre 1994 y 1996. En Brasil, la pobreza aumentó entre 1989 y 1992 (años de hiperinflación), se mantuvo igual entre 1992 y 1994 y cayó en 1995, con el brusco descenso de la inflación. En Costa Rica, la pobreza aumentó cinco puntos porcentuales entre 1990 y 1991, cuando el promedio de desarrollo económico perdió impulso, y cayó en 12 puntos porcentuales entre 1991 y 1994, período de crecimiento dinámico. En Venezuela, que es una de las economías más inestables de la región, la pobreza se redujo en 10 puntos porcentuales entre 1989 y 1991, subió casi 20 puntos porcentuales entre 1991 y 1994, bajó en 1995 y volvió a subir en 1996. Estas comprobaciones muestran que el coeficiente de pobreza es muy volátil y que las crisis pueden tener consecuencias desastrosas para los pobres y para los que se encuentran en el umbral de la pobreza. Por añadidura, las más de las veces en la reactivación de la economía no se recupera todo lo perdido. Como se analiza más adelante, para reducir la pobreza no basta el solo crecimiento económico sino que es necesario un crecimiento firme y sostenido ([véase cuadro 1](#)).

Hay otro aspecto que se pasa por alto al utilizar valores globales: la posible falta de homogeneidad de las tendencias, tanto entre regiones como entre grupos por edad, ocupación, etnia y género, así como entre los de moderada pobreza y los de pobreza extrema. En Colombia, por ejemplo, entre 1978 y 1995 disminuyó en forma pronunciada la pobreza urbana, pero la pobreza rural aumentó; en Chile, entre 1992 y 1994 la pobreza moderada disminuyó, pero bajó el ingreso medio real por habitante del 10% más pobre de la población; en México, el total de personas que vivían en pobreza extrema bajó ligeramente entre 1989 y 1994, pero se elevó considerablemente en las regiones sur y sudoriental del país. Hay que reconocer y comprender las causas de estas diferencias para poder diseñar una política al respecto (véanse los cuadros 2 y 3).

[Cuadro 2](#) - [Cuadro 3](#)

¿Quiénes son los pobres? ¿Dónde viven? ¿Qué hacen? ¿Hay regiones o grupos más propensos a la pobreza? La preparación de perfiles de la pobreza es esencial para lograr la aplicación efectiva de una política. Pese a las grandes diferencias entre uno y otro país en materia de ingreso por habitante y características socioeconómicas, hay patrones comunes. Una característica universal es que los pobres tienden a pertenecer a hogares cuyo jefe tiene escasa o nula instrucción, a formar parte de hogares más numerosos y con una relación de dependencia superior. Por lo que respecta al género del jefe del hogar, no hay un patrón sistemático: en algunos países, hay mayor proporción de mujeres como jefe del hogar en los estratos pobres, y en otros, no es así. La proporción de grupos indígenas y de negros es más alta entre los pobres y tienen mayor probabilidad de vivir en zonas rurales. El jefe de hogar pobre tiene mayores probabilidades de trabajar en el sector

informal y en actividades primarias o de servicios. Aunque la mayoría de jefes de hogar entre los pobres trabaja, la proporción de jefes de hogar desocupados es más alta entre los pobres que entre quienes no lo son (véanse los cuadros 4 y 5).

[Cuadro 4](#) - [Cuadro 5](#)

Por lo tanto, las personas que tienen menos instrucción, las que viven en zonas rurales y las que trabajan en actividades primarias, de servicios y de construcción, así como en el sector informal, tienen mayores probabilidades de ser pobres. Igual cosa puede decirse de los desocupados. Los grupos indígenas y los negros tienen mayores probabilidades que los blancos de ser pobres. Además, incluso controlando la influencia de variables tales como el grado de instrucción y otras, las mujeres que trabajan tienen mayores probabilidades de ser pobres que los trabajadores varones. Por lo que respecta al género del jefe del hogar, no se observa un patrón sistemático; en sólo uno de los 10 países en que se estudió este aspecto (Costa Rica) el coeficiente de pobreza era mucho más alto cuando el jefe del hogar era mujer. Por lo que toca a la edad, los niños y los trabajadores jóvenes tienen mayores probabilidades de ser pobres. En cuanto a la edad del jefe del hogar, en varios países de la región la pobreza se da con mayor frecuencia entre los que tienen 60 años o más. Como una proporción tan elevada de los pobres de la región son campesinos o personas que trabajan por cuenta propia, en algunos países (por ejemplo, México y Nicaragua) el número de pobres es mayor entre las personas que perciben ingresos no salariales o que trabajan en forma independiente.

¿Dónde hay mayor concentración de pobres? Aunque en varios países más del 50% de los pobres vive en zonas rurales, el número que corresponde a las zonas urbanas no es despreciable. En países como Brasil y Chile, los pobres urbanos constituyen la mayor proporción (cuadro 4). Sin embargo, los hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema parecen concentrarse en las zonas rurales, aunque no ocurre en todos los países.

II. El crecimiento económico: indispensable pero no suficiente

Sabemos ahora que el crecimiento económico es indispensable [4/](#) para reducir la pobreza. Estimaciones empíricas muestran que un aumento del 1% en el consumo anual por habitante se traduce en una disminución de la pobreza del 1.5 al 4%. En el decenio de 1990, el crecimiento económico se reanudó en la mayoría de los países de la región y las perspectivas son favorables, aunque a corto plazo menos alentadoras que lo que eran antes de la crisis financiera asiática. Por primera vez en muchos decenios los países de la reunión registran tasas de inflación mucho más bajas y el fenómeno de la hiperinflación parece haber desaparecido.

Aunque se han identificado muchas políticas para promover el crecimiento, siguen siendo difíciles de encauzar algunos que garanticen la erradicación de la pobreza extrema en un plazo prudente: por ejemplo, quince a veinte años. Además, tal vez no baste con el

crecimiento. Si no varía la distribución del ingreso, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser bastante lento, aun en condiciones de crecimiento sostenido. Por ejemplo, a tasas de 3% de crecimiento anual por habitante, se tardaría casi 50 años o más de un siglo -según el país- en eliminar totalmente la pobreza, medida por la proporción de personas que viven con menos de dos dólares de los Estados Unidos al día. El lapso sería mayor si se utilizaran los umbrales de pobreza específicos de cada país, si la tasa de crecimiento económico fuera inferior o si empeorara la distribución del ingreso. A las tasas de crecimiento y umbrales de la pobreza por países vigentes pasarían cuatrocientos años o más en algunos casos antes de poder erradicar la pobreza extrema.

El crecimiento económico no garantiza un beneficio para todo el mundo. Como se dijo, en Chile, por ejemplo, no obstante el incuestionable éxito de la gestión económica y a que en términos globales disminuyó la pobreza, entre 1992 y 1994 el ingreso medio por adulto equivalente de los hogares en el decil inferior de la población bajó de 13 800 a 13 500 pesos (a precios de 1994). En México, aunque la pobreza extrema se redujo levemente entre 1989 y 1994, aumentó su incidencia en las regiones sur y sudoriental. En Colombia, entre 1978 y 1995 la pobreza urbana disminuyó, pero subió la rural.

Por lo demás, el crecimiento económico ni siquiera asegura que la pobreza disminuya. Salvo algunas excepciones, la mayoría de los países de América Latina analizados en el presente trabajo registran una relación inversa entre la incidencia de la pobreza y el crecimiento económico, aunque hay algunas excepciones. En Argentina y México, la reducción de la pobreza al elevarse el ingreso fue casi nula. En Argentina, el PIB por habitante acusó un fuerte aumento entre 1991 y 1994, pero la pobreza se mantuvo prácticamente constante. En México, el PIB por habitante subió ligeramente entre 1992 y 1994, pero la pobreza casi no varió. En Venezuela, entre 1991 y 1992, el incremento del PIB por habitante fue acompañado de un acrecentamiento de la pobreza. En Paraguay, la pobreza urbana (Asunción) ha disminuido sostenidamente, pese a que el PIB por habitante registró leves caídas en 1991, 1992 y 1995.

Por último, el crecimiento puede ser irregular. Los países suelen hacer frente a crisis debidas a errores de política, a la inestabilidad de los mercados de capital, a las pronunciadas fluctuaciones de los precios de los productos básicos, a desastres naturales, etc. Como se vio, las variaciones de las tasas de crecimiento se traducen en grandes modificaciones del índice de pobreza. En realidad, los incrementos más pronunciados que ha registrado la pobreza en la región han obedecido a crisis ocasionadas por factores económicos, políticos o naturales. Para reducir la pobreza no basta con el simple crecimiento, sino que éste debe ser sostenido.

III. Las modalidades recientes de generación de empleo y la desigualdad de los salarios: no son precisamente lo que queríamos

Para acelerar el proceso de reducción de la pobreza, el crecimiento económico debe promover el uso intensivo del factor que abunda en la región: la mano de obra no

calificada. Cualquiera que sea la tasa de crecimiento económico, con esa modalidad bajaría la tasa de pobreza. Sin embargo, por razones que todavía no se comprenden bien, el crecimiento económico registrado últimamente en varios países se ha dado junto con tasas elevadas de desempleo, y ha aumentado la diferencia de salarios entre la mano de obra calificada y la no calificada.

Según el país, se observan ya sea altos niveles de desempleo o bien un incremento de] subempleo y del sector informal, o ambas cosas a la vez. Se estima que en 1997 la desocupación en América Latina [5/](#) subió a 7.5%; en 1991 era 5.8%. En 1997, en doce de los veintidós países respecto de los cuales se dispone regularmente de estadísticas de desocupación (Argentina, Barbados, Colombia, Ecuador, Jamaica, [6/](#) Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela), la cifra se acercaba al 10% o era más alta. En diez de los veintidós países, en 1997, la desocupación superó la cifra registrada en 1991, y en once de los veintidós ha subido desde 1994 ([véase el cuadro 6](#)). En los años noventa, el empleo en el sector informal (trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores que prestan servicios en microempresas o en el servicio doméstico) registró un alza importante en la región. Según informaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el empleo en el sector informal aumentó de 51.6% del total de la población activa en 1990 a 56% en 1995 (CEPAL, 1997b).

La desocupación suele darse en forma desproporcionada entre los pobres. Por ejemplo, en el Gran Buenos Aires, en 1996 un 29.8% de los trabajadores pobres carecía de ocupación, frente a 4.5% de los demás. En Chile, en 1994, la proporción de hombres desocupados correspondiente al decil inferior de la población fue de 21.1%, mientras que en el resto de la población promediaba 4.8%. La tasa media de desocupación de las trabajadoras chilenas en el decil inferior de la población era 36.8%, frente a un promedio para las demás de 11.1%. En Costa Rica, en 1996, la tasa de desocupación entre los pobres fue de 3.6%, contra un 1.9% para el total. Lo más probable es que estos trabajadores desocupados no tengan acceso a los mecanismos de protección social (por ejemplo, desahucio y seguro de cesantía) y seguramente serán más propensos a dedicarse a actividades ilegales, sobre todo porque la desocupación es más común entre los jóvenes. Independientemente de que los pobres tengan mayores probabilidades de estar desocupados, o que sea a la inversa, no hay duda de que ambos fenómenos se relacionan entre sí.

Aunque en varios países el salario real medio ha estado subiendo ([véase el cuadro 7](#)), no todos los asalariados gozaron de los beneficios. En el último decenio, la diferencia de salarios entre los trabajadores calificados y los no calificados aumentó en forma bastante pronunciada en muchos países, y en varios incluso cayeron los salarios reales de los trabajadores no calificados. Según la CEPAL (1997b), en América Latina la diferencia de ingresos entre los profesionales y técnicos y los trabajadores de los sectores de baja productividad se elevó de 40% a 60% entre 1990 y 1994. En ese lapso, en la mayoría de los países aumentó apreciablemente el ingreso real de los trabajadores altamente calificados de los sectores modernos de la economía (con la excepción de Bolivia, Brasil y Honduras, en que cayeron todas las remuneraciones). Fue pequeño el incremento del

salario real de los trabajadores no calificados en los sectores de baja productividad o incluso de signo negativo. Concretamente, entre 1989-1990 y 1994, en ocho de diez países de América Latina se amplió la brecha entre las remuneraciones de los trabajadores calificados y no calificados.^{7/} Por ejemplo, en México, la relación entre el ingreso medio de los trabajadores altamente calificados y los no calificados (profesionales y técnicos frente a trabajadores de los sectores de baja productividad) se elevó de 138% en 1989 a 203% en 1994; en Chile, de 169% en 1990 a 205% en 1995; y en Brasil, de 226% en 1987 a 326% en 1993 (CEPAL, (1997b, cuadro II-5.).

Estas inesperadas tendencias son decepcionantes. Los economistas confiaban en que al caer las barreras comerciales e introducirse reformas estructurales generales se estimularía un crecimiento económico apoyado en el uso intensivo de mano de obra, es decir, que se abrirían rápidamente más posibilidades de ocupación, sobre todo para los trabajadores menos especializados. Algunos de los factores subyacentes a esas tendencias son transitorios o podrían corregirse derogando algunas de las disposiciones legales que regulan el funcionamiento del mercado de trabajo. En cambio otras causas, propias del tipo de demanda de tecnología y mano de obra que caracteriza a la modernización económica, podrían perdurar.

Estudios recientes del Banco Interamericano de Desarrollo examinan los factores institucionales y los relacionados con la oferta y la demanda que afectan el funcionamiento del mercado de trabajo. En ellos se llega a la conclusión de que si bien la *oferta* de mano de obra no ha variado demasiado, sí ha variado su *composición* con la entrada de una mayor proporción de mujeres (Duryea y Székely, 1998). Estas están más expuestas a la desocupación porque se incorporan con mayor frecuencia al sector informal o desprotegido. También hay señales de que, en la mayoría de los países, las tendencias demográficas y de escolaridad han agudizado la desigualdad de ingresos (Duryea y Székely, 1998).

En general, la estructura de la *demanda de mano de obra* no ha favorecido a los trabajadores menos calificados. El hecho de que la demanda de mano de obra en la región tienda a favorecer a los trabajadores calificados es un enigma. Según la teoría económica, la liberalización del comercio debía haberse traducido en un incremento de la demanda de bienes que se producen con mano de obra no calificada. Aunque no hay una explicación completa de este fenómeno, los estudios realizados apuntan a cuatro causas diferentes, que no se excluyen necesariamente, para explicar esta aparente paradoja: i) La liberalización del comercio, la desregulación financiera y la reactivación de las corrientes de capital abarataron el precio de los bienes de capital (Lora y Barrera, 1977; Hanson y Harrison, 1995; Robbins, 1996; Pissarides, 1997; y Wood, 1997). Como la mano de obra calificada es un factor que complementa el capital, se acrecentó su demanda. ii) Aunque comparada con los países industrializados, la mano de obra no calificada de la región parezca abundante, quizás no lo sea frente a las nuevas economías que se incorporan al mercado mundial, como China (Londoño, Spilimbergo y Székely, 1997; Wood, 1997). iii) Por las características de la industrialización basada en la sustitución de importaciones, la región tendía a dar mayor protección a los sectores de uso más intensivo de mano de obra menos calificada y, en consecuencia, ellos fueron los más

afectados por la caída de las barreras (Hanson y Harrison, 1995). iv) En algunos países, la apreciación de la moneda nacional se ha traducido en un incremento de la producción relativa de bienes no transables, de uso más intensivo de mano de obra calificada.

Los análisis indican que las características institucionales de la legislación laboral, en cuanto afectan al mercado de trabajo, podrían también explicar esa generación de empleo menor que la prevista (Márquez y Pagés, 1998; Pessino 1997; Cortázar, 1997; y Cortázar, Lustig y Sabot (por aparecer próximamente)). La mayor protección que se otorga a los trabajadores del sector formal, en cuanto a desahucio, prestaciones de cesantía, etc., en comparación con lo habitual en algunos países miembros de la OCDE, introduce rigideces en el mercado laboral y eleva el costo fijo de contratación de nuevos trabajadores por ese sector. En síntesis, la tendencia hacia una mayor disparidad de los salarios obedece a factores institucionales y de oferta y demanda.

Las tendencias observadas en el mercado laboral podrían ser un factor explicativo de la persistencia en América Latina en el decenio de 1990 de los altos niveles de desigualdad ([cuadro 8](#)). Para los nueve países con información a nivel nacional, [8/](#) el decenio de 1980 se caracterizó por una creciente desigualdad, salvo Colombia y Costa Rica. Lamentablemente, no todos los países tienen información para mediados del decenio. Para aquellos que sí la tienen, se aprecia que la desigualdad tendió a mantenerse invariable o a elevarse ligeramente entre 1989 y alrededor de 1995, como lo que sucedió en Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela. La desigualdad bajó sólo en Chile, Uruguay (urbana) y Bolivia (urbana).[9/](#)

IV. Medidas de política para disminuir la pobreza

Las deficiencias del actual modelo de crecimiento económico indican que habrá que introducir nuevas políticas dirigidas para que disminuya la pobreza en América Latina y el Caribe. El ritmo de crecimiento económico quizá sea demasiado lento o irregular en algunos países para lograr una reducción significativa de la pobreza. En otros, dada la actual distribución del ingreso, aun con tasas de crecimiento sostenido, no se logrará sino una moderada reducción de la pobreza. En toda la región, las fuerzas del mercado no están generando ese modelo de crecimiento económico de uso intensivo de la mano de obra no calificada conducente a una reducción de la pobreza. Todos estos factores tienen importantes consecuencias para la formulación de políticas.

Del breve panorama presentado en párrafos anteriores derivan importantes consecuencias para la acción con el propósito de reducir la pobreza. Aparte de la conclusión obvia de que la política debe concentrarse en promover un crecimiento sostenido, ellas son:

1 . Mejorar el capital humano y aumentar la especialización

Como los modelos recientes de crecimiento económico observados en la región no parecen caracterizarse por el uso intensivo de mano de obra no calificada, tendencia que

podría perdurar, las iniciativas de política deben propender a un mismo tiempo a eliminar los inconvenientes para el uso de mano de obra, sobre todo la no calificada, que provenían del marco jurídico, regulador y tributario de cada país, y reducir la oferta relativa de mano de obra no calificada. Lo último podría lograrse aplicando dos mecanismos principales, a saber: reducir las tasas de crecimiento demográfico, sobre todo de los grupos más pobres de la sociedad ya que, en general, son muy superiores a las de los demás grupos y, en segundo lugar, aumentar la especialización de la mano de obra, sobre todo de los que recién se incorporan a la población activa.[10/](#)

2. Modificar la distribución de los activos

Como la pobreza se vincula con la falta de bienes, las políticas que se apliquen en esta materia revisten gran importancia (Birdsall y Londoño, 1997). La distribución de los activos podría mortificarse, por ejemplo, mediante programas de reforma agraria que distribuyeran acciones entre la población y mediante la reforma tributaria, incluso del impuesto a la herencia.

3. Mejorar el acceso de los pobres a las posibilidades de mercado

Para aumentar el acceso de los pobres a las oportunidades que presenta el mercado pueden aplicarse diversas medidas, como corregir las fallas del mercado de créditos; reducir las prácticas discriminatorias, por ejemplo, en los mercados laboral y de crédito y en el sistema judicial; mejorar el poder negociador de los pobres; mejorar el acceso a las regiones pobres creando la infraestructura física necesaria; aumentar la capacidad de los pobres de dar sus bienes en garantía, por ejemplo, otorgándoles los títulos de dominio que correspondan; permitir que los pobres tengan mejor acceso a la información y la tecnología. Los programas para combatir la delincuencia y la violencia también pueden proporcionar las oportunidades de mercado al crear un medio ambiente en que puedan trasladarse sin temor hacia y desde su trabajo.

4. Mejorar la calidad de vida de los pobres

Los programas de mejoramiento de los barrios en las zonas urbanas y las inversiones en los sistemas de agua potable y saneamiento, así como las medidas de descontaminación ambiental pueden beneficiar de manera especial a los pobres, que tienen menos posibilidades de acceso a la infraestructura física y a los servicios y que con mayor frecuencia sufren las consecuencias del deterioro del medio ambiente. Estas políticas tienen tres ventajas: desde luego, elevan directamente la calidad de la vida con el suministro de servicios de agua potable y saneamiento, o con el mejoramiento de las viviendas, del transporte, etc., y el consiguiente progreso de la salud y de las posibilidades económicas. En segundo lugar, sube el valor de las viviendas y si se dan títulos de dominio, aumenta también el valor que pueden ofrecer en garantía los hogares pobres. Por último, los costos de inversión de la infraestructura proporcionada pueden representar una transferencia directa a los hogares pobres, ya que, por lo general, la recuperación de costos sólo se considera para sufragar los Vastos de funcionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento.

5. Transferencias directas a los pobres

Como se dijo anteriormente, incluso en los casos en que el crecimiento sea sostenido, podría demorar mucho tiempo erradicar la pobreza extrema. Por mucho que se acelerara el proceso aplicando medidas de política como la especialización o la modificación de la distribución de los activos, siempre tomaría tiempo reducir la pobreza extrema en forma significativa. Entretanto, para hacer frente a la pobreza extrema y evitar que se transmita de una generación a otra, habrá que efectuar transferencias directas a los pobres, particularmente a los que viven en zonas atrasadas o pertenecen a grupos desfavorecidos, como la población indígena. Por curioso que parezca, para la mayoría de los países el esfuerzo no debería ser insuperable: cálculos muy sencillos indican que si se pudiera fijar como meta destinar entre menos de 0.5 y 2% del PIB a las personas que viven en condiciones de pobreza extrema, éstas dejarían de pertenecer a esa clase. Las mejores transferencias directas son las que "matan dos pájaros de un solo tiro"; por ejemplo, las transferencias en forma de becas a las familias pobres para inducirías a mantener a sus hijos en la escuela o la entrega de una compensación por llevarlos a los policlínicos, podrían servir para aumentar su ingreso corriente y como inversión en el desarrollo del capital humano que representan.

6. Ayudar a los pobres a hacer frente a las crisis

Como ya se indicó, las crisis pueden tener por consecuencia un incremento muy pronunciado de la pobreza en todo un país o en los grupos afectados. Lo más probable es que países, regiones, sectores, aldeas y personas tengan que hacer frente a alguna crisis. Estas pueden ser sistémicas o idiosincrásicas. Las primeras pueden deberse a causas económicas, naturales o políticas, o ser consecuencia de reformas destinadas a corregir el mal funcionamiento del mercado. Abundan los ejemplos recientes: la crisis del peso en México, la caída de los precios internacionales del café a comienzos de los años 90, la corriente del Niño, los casos de liberalización del comercio y privatización aceleradas, y los efectos de las crisis de las monedas asiáticas en el crecimiento económico de América Latina y el Caribe. Asimismo, lo más probable es que los pobres se vean particularmente afectados por perturbaciones idiosincrásicas como enfermedades, discapacidades físicas y síquicas, desocupación, etc.

Los pobres no están en condiciones de hacer frente a las crisis y los mecanismos informales de seguro tienen graves inconvenientes. En especial, la mayoría de los países carece de mecanismos e instrumentos de carácter institucional para mitigar los efectos de las crisis en los pobres y a menudo reaccionan en forma improvisada. La creación de esta clase de mecanismos podría contribuir mucho a reducir la pobreza. Las estadísticas indican que el problema de la desocupación afecta en mayor proporción a los pobres, de tal modo que los programas de trabajo comunitario tal vez sean una solución obvia, pero no la única.

7. Protección social para los que no están en condiciones de trabajar

En la sociedad siempre habrá personas que no estén en condiciones de trabajar por enfermedad crónica, edad avanzada, incapacidad física o mental, etc. Los pobres son muy vulnerables a estos fenómenos y la sociedad debe proporcionarles sistemas de protección social adecuados. En América Latina y el Caribe, por efecto de la transición demográfica probablemente se producirá un "envejecimiento" de la pobreza. Son fundamentales las políticas destinadas a proteger a las personas de la pobreza en su ancianidad, y no es seguro que los actuales sistemas de previsión (ya se trate de los existentes o de los programas reformados) o de asistencia social estén preparados para asumir esta tarea.

Las siete esferas de política examinadas representan las medidas que se adoptan con mayor frecuencia en los planos nacional o subnacional. Además, hay una serie de iniciativas que tendrán que tomar las naciones industrializadas, bilateralmente o en foros multilaterales, que podrían influir en la evolución de la pobreza en el mundo en desarrollo. Las organizaciones internacionales y los países industrializados pueden ayudar a reducir la pobreza del mundo en desarrollo a lo menos por tres conductos, entre otros: a) Proporcionar capital a los países que carecen de él en la forma de donaciones y préstamos a largo plazo en condiciones concesionarias; [11/](#) reducir los niveles actuales de la deuda oficial, como en la iniciativa reciente para los países pobres altamente endeudados; proporcionar sistemas de protección financiera frente a las crisis; y ayuda bilateral directa. b) Abrir los mercados de los países industrializados a los productos agrícolas y promover el libre comercio, o extender los beneficios de los acuerdos preferenciales para dar impulso a las exportaciones de los países en desarrollo, mejorar el acceso a la tecnología moderna y estimular la afluencia de capitales privados. La transferencia de derechos de propiedad intelectual en condiciones no onerosas podría ayudar a los países más pobres a tener un mayor acceso a las tecnologías modernas. c) Las instituciones multilaterales podrían ayudar a los países a diseñar políticas racionales y, mediante sus programas de créditos y el diálogo político, influir sobre las políticas y la distribución de los recursos de los países a favor de los pobres (véanse los cuadros 9 y 10).

[Cuadro 9](#) - [Cuadro 10](#)

Antes de concluir, cabe formular una observación importante. Las políticas que tengan por objeto ayudar a los pobres tienen que abordar otros aspectos fuera de su bienestar económico. La pobreza presenta dimensiones aparte la falta de ingreso, que tienen tanta o mayor influencia sobre la vida de los pobres y que pueden incapacitar a personas, familias, o sectores completos de la población para participar plenamente en la economía. Los grupos indígenas tienen una representación desproporcionada entre los sectores pobres, sobre todo los que están en la pobreza extrema. Los pobres urbanos, que viven en las barriadas marginales, son víctimas de crímenes violentos más a menudo que sus vecinos más pudientes. La pobreza puede contribuir a crear un círculo vicioso dentro del hogar, cuando los bajos ingresos y la falta de perspectivas económicas provocan actos de violencia intrafamiliar que representan un elevado costo económico y social para los miembros del hogar que sufren sus consecuencias (Morrison y Orlando, 1998). Las políticas que apuntan a resolver los problemas de la marginalidad, la exclusión social y la

violencia son parte importante de toda estrategia que tenga por objeto combatir la pobreza.

ANEXO 1

Estudios sobre la pobreza utilizados en este artículo

Argentina:

Altimir, O. y L. Beccaria (1997), "Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

Márquez, G. y S.A. Morley (1997), "Poverty and the employment problem in Argentina", Working Paper Series, N° SOC97-103, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Pessino, Carola (1997), "Argentina: the labor market during the economic transition", *Labor markets in Latin America. Combining social protection with market flexibility*. S. Edwards y N. Lustig (eds.), Washington, D.C., The Brookings Institution.

Bolivia:

Pereira, R. y W. Jiménez (1997), "Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Bolivia", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

Brasil:

Amadeo, E. y M. Neri (1997), "Macroeconomic policy and poverty in Brazil", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

Londoño, J.L. y M. Székely (1997), "Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995", Working Paper Series, N° 357, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Chile:

Anríquez, G., K. Cowan y J. De Gregorio (1997), "Poverty and macroeconomic policies: Chile 1987-1994", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1997), *Pobreza y, distribución del ingreso en Chile, 1996. Resultados de la Encuesta de Caracterización*

Socioeconómica Nacional, Santiago de Chile, División Social.

Valdez, A. (1997), "Poverty and income distribution in a high-growth economy, Chile: 1987-1995", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.

Colombia:

Ocampo, J.A. y otros (1997), "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

Costa Rica:

Sauma, P. y L. Garnier (1997), "Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

Ecuador:

Jácomo, L., C. Larrea y R. Vos (1997), "Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

El Salvador:

Segovia, A. (1997), "Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

Guyana:

Banco Mundial (1994), "Guyana: strategies for reducing poverty", Informe N' 12861-GUA, Washington, D.C.

Honduras:

Banco Mundial (1994), "Honduras: country economic memorandum/poverty assessment", Informe N' 13317-HO, Washington, D.C.

México:

Lustig, N. y M. Székely (1997), "México: evolución económica, pobreza y desigualdad", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

Nicaragua:

Arana, M.J. y J.F. Rocha (1997), "Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en el caso de Nicaragua", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

Paraguay:

Morley, S. y R. Vos (1997), "Poverty and dualistic growth in Paraguay", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

Perú:

Robles, M. (1997), Pobreza e inequidad en el Perú, 1996, Programa para el Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI)/Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

República Dominicana:

Aristy Escuder, J. y A. Dauhajre (1997), "Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en República Dominicana", proyecto PNUD/BID/CEPAL sobre mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe.

Uruguay:

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996), *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G. 1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

Venezuela:

Londoño, J. L. y M. Székely (1997), "Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995", Working Paper Series, N° 357, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Márquez, G. y C. Alvarez (1996), "Poverty and the labor market in Venezuela: 1982-1995", Working Paper Series, SOC96-101, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Ruprah, I. y L. Marcano (1998), *Work in progress*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

ANEXO II

América Latina: Umbrales de pobreza moderada, 1980-1986

ANEXO III

América Latina: Umbrales de pobreza moderada, 1980-1986

(Traducción del inglés)

Bibliografía

Banco Mundial (1997): "Poverty and income distribution in a high-growth economy, Chile: 1987-1995", World Bank Country Report, N° 16377-CH, Washington, D.C.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998): "Strategy for reduction of rural poverty", documento de estrategia del Banco, sujeto a la aprobación de la Junta, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible/División de Medio Ambiente.

--- (1998): "The use of social investment funds as an instrument for combating poverty", documento de estrategia del Banco, sujeto a la aprobación de la Junta, Washington, D.C., Unidad Pobreza y Desigualdad, inédito.

Birdsall, N. y J. L. Londoño (1998): "No tradeoff: efficient growth via more equal human capital accumulation in Latin America", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, inédito.

-- (1997): "Asset inequality does matter: lessons from Latin America", *The American Economic Review*, vol. 87, N° 2.

Birdsall, N., D. Ross y R. Sabot (1995): "Inequality and growth reconsidered: lessons from East Asia", *The World Bank Economic Review*, vol. 9, N° 3, septiembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997a): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1997* (LC/G.1984-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.11.G. 13

- (1997b): *La brecha de la equidad. América Latina y el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.I-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.11.G. 11.

Cortázar, R. (1997): "Chile: the evolution and reform of the labor market", *Labor markets in Latin America combining social protection with market flexibility*, S.Edwards y N.C. Lustig (eds.), Washington, D.C., The Brookings Institution

Cortázar, R., N. Lustig y R. Sabot (1998): "Economic policy and labor market dynamics

in Latin America" , Efficiency and equity enhancing reforms in Latin America. Birdsall, R. Sabot y C. Graham (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.

Deutsch, R. (1998): "Does child care pay?: labor market participation and earnings effects of access to child care in the favelas of Rio de Janeiro", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.

Deutsch, R. y A. Verdisco (1997): "Learning lessons from the IDB's portfolio of primary and secondary education loans in execution", Washington, D.C., División de Programas Sociales, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.

Duryea, S. y M. Székely (1998): "Labor markets in Latin America: a supply-side story", documento preparado para Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Interamericana de Inversiones "Causas del problema del desempleo en América Latina y sus soluciones", Cartagena de Indias.

Flug, Karnit, A- Spilimbergo y E. Wachtenheim (1998): "Investment in education: do economic volatility and credit constraints matter?", *Journal of Development Economics*, inédito.

Gulli, W. y M. Pollack (1998): *Possibilities and limitations of poverty reduction through microfinance: conceptual framework and preliminary findings*, Washington, D.C., Unidad de Microempresa, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Hanson, G. H. y A. Harrison (1995): "Trade, technology, and wage inequality", NBER Working Paper, N' 5110, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).

Lipton, M. y M. Ravallion (1995): "Poverty and policy", *Handbook of development economics*, J. Behram y T.N. Srinivasan (eds.), vol. 3.

Londoño, J.L., A. Spilimbergo y M. Székely (1 997): "Income distribution, factor endowments and trade openness", Working Paper Series, N' 356, Washington, D.C., Oficina del Economista Principal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Lora, E. y F. Barrera (1 997): "A decade of structural reforms in Latin America: growth, productivity and investments are not what they used to be", *Latin America after a decade of reforms: what comes next*, R. Hausmann y E. Lora (eds.), Washington, D.C.. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Lora, E. y M.L- Henao (1997): "Colombia: the evolution and reform of the labor market", *Labor markets in Latin America, combining social protection with market flexibility*, S.Edwards y N.Lustig (eds.), Washington, D.C., The Brookings Institution.

Lustig, N. y D. McLeod (1997): "Minimum wages and poverty in developing countries:

some empirical evidence: , *Labor markets in Latin America, combining social protection with market flexibility*, S.Edwards y N. Lustig (eds.), Washington D.C., The Brookings Institution.

Márquez Mosconi, G. y C.Alvarez (1996): "Poverty and the labor market in Venezuela: 1982-1995", Working Paper Series, OC96-101, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) .

Márquez Mosconi, G. y C. Pagés (1998): "Ties that bind: employment protection and labor market outcomes in Latin America", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.

Morán, R. y C. Castro (1997); "Street-children and the Inter-American Development Bank: lessons from Brazil", Discussion Paper, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Morrison, A. y M.B. Orlando (1998); "The economic impact of domestic violence in Chile and Nicaragua: labor force participation, earnings, service utilization and children's educational performance", Washington, D.C., Unidad Mujer en el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo(BID), inédito

Pessino, C. (1997), "Argentina, the labor market during the economic transition", *Labor markets in Latin America, combining social protection with market flexibility*, S.Edwards y N.Lustig (eds.), Washington D.C., The Brookings Institution.

Pissarides, C.A. (1997); "Learning by trading and the returns to human capital in developing countries", *The World Bank Economic Review*, vol. 11, No.1.

Robbins, D. (1996); "HOS hits facts: facts win, evidence on trade and wages in the developing world", Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development, inédito.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo) (1997), *Informe sobre el comercio y desarrollo, 1997 (U7NCTAD/TDR/17)*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 97.II.D.8.

Wood, A. (1997); "Openness and wage inequality in developing countries: the Latin American challenge to East Asian wisdom", *The World Bank Economic Review*, vol. 11.No.1.

Notas:

1/ Ellos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Venezuela. El Anexo 1 contiene información

bibliográfica resumida sobre estos estudios

2/ Hasta hace poco, Paraguay no contaba con un estudio de alcance nacional, pero actualmente se está preparando uno, con financiamiento y asistencia técnica del Programa para el Mejoramiento de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI)

3/ En este caso, cuando se habla de pobreza se alude a una pobreza moderada y se mide por la proporción de personas cuyo nivel de vida se sitúa por debajo de un umbral de pobreza por países. Los umbrales de la pobreza moderada figuran en el Anexo II .

4/ Véanse los estudios citados en Lipton y Ravallion 1995, p. 2603. De una muestra de ocho países de distintas regiones, Brasil es el que tiene menos elasticidad (-1.5). Estos estudios parten de la base de que el aumento del consumo por habitante se distribuye en forma neutral, En estas operaciones, la pobreza se mide por la brecha de la pobreza

5/ Las cifras corresponden a la CEPAL. No incluyen los países del Caribe.

6/ Cifra correspondiente a 1996.

7/ Según la CEPAL (1997b), el margen de diferencia aumenta en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela, se mantiene prácticamente constante en Costa Rica y disminuye en Honduras.

8/ Comprenden Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Venezuela. Los datos relativos a Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay corresponden únicamente a las zonas urbanas.

9/ No se dispone de estimaciones respecto de los demás países.

10/ Por lo que respecta a la función que puede cumplir la educación en la reducción de la pobreza y la desigualdad, véase Birdsall y Londoño (1998) y Birdsall, Ross y Sabot (1995).

11/ Tales como los fondos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) en el Banco Mundial, y el Fondo para Operaciones Especiales, del BID.
