

Reducción de la pobreza y desigualdad en América Latina **Sebastián Galiani – Universidad de Washington en San Luis**

Introducción

En América Latina y el Caribe, donde aproximadamente una de cada cinco personas vive en condiciones de pobreza según las definiciones internacionales, la pobreza sigue estando a la cabeza de la lista de prioridades de políticas. El crecimiento económico es uno de los mecanismos que hay para reducir la pobreza absoluta y, de hecho, luce como un requisito para el logro de cualquier mejora significativa. Chile es un ejemplo de lo que se puede lograr: el ingreso per cápita creció a una tasa anual de 5,7% entre 1987 y 1998, mientras que la pobreza disminuyó en 60%.

Pero el crecimiento económico por sí solo probablemente no baste en una región como América Latina, donde hay una desigualdad muy marcada. Por lo tanto, se favorecen las intervenciones que contribuyan a aumentar el consumo entre los pobres (por la vía de la redistribución) y a paliar la pobreza de esa manera. Éstas deben ir acompañadas de iniciativas que fomenten el capital humano y ayuden a las familias pobres a crear su propia prosperidad.

La pobreza en América Latina y el Caribe

Según la definición del Banco Mundial, pobreza extrema al nivel del individuo es vivir con menos de \$1,08 al día, medido según el tipo de cambio de la paridad del poder adquisitivo (PPP, por sus siglas en inglés) de 1993. También se ha fijado el límite que define a la pobreza, en \$2,15 por persona al día. Aunque se han formulado críticas a estos límites, los mismos son el punto de partida de las comparaciones internacionales.

A nivel mundial, los niveles de pobreza extrema disminuyeron notablemente entre 1981 y 2004, mientras que la pobreza disminuyó en menor medida. Partiendo de un nivel de referencia por debajo de la media, ambas medidas disminuyeron levemente en América Latina y el Caribe durante el mismo período. La pobreza extrema, con un nivel de 8,64%, no parece estar especialmente difundida en la región (la cifra mundial es de 18,09%), pero la pobreza, con un nivel de 22,17%, sigue siendo un problema (si bien modesto si se lo compara con el nivel mundial de 47,55%). Pero en América Latina y el Caribe la desigualdad ha sido mayor que en cualquier otra región del planeta, al menos durante los últimos cincuenta años.

Aparte de la media, los niveles de pobreza varían ampliamente; desde 5,1% en Chile hasta 43,1% en Bolivia. Los niveles tanto de pobreza como de pobreza extrema son mucho más elevados en las zonas rurales que en las urbanas. Sin embargo, en vista de la proporción de aproximadamente 3:1 de población urbana a población rural, el número total de gente pobre se distribuye de manera muy pareja entre las zonas rurales y las urbanas. Sin embargo, la pobreza es un problema especial entre las poblaciones indígenas, que habitan predominantemente en las zonas rurales.

Educación y fertilidad

La educación es el aspecto más importante del capital humano y sus niveles en la región siguen siendo bajos. La población adulta ha cursado, en promedio, apenas 7,8 años de escolaridad, lo que equivale a la educación primaria. Los más jóvenes muestran niveles mejores, pero incluso la generación más joven ha cursado aproximadamente 9,1 años de escolaridad, mientras que para culminar la educación secundaria se necesitan 12 años de

escolaridad. La situación de los pobres es peor aún: la población en general tiene apenas 4,8 años de escolaridad y las personas de 25 años de edad apenas han cursado 6 años.

La precaria situación de las poblaciones indígenas y la elevada incidencia del trabajo infantil agravan aún más esta situación. Sin embargo, la situación relativa de los sexos ha mejorado y las mujeres más jóvenes han obtenido, de hecho, una ventaja sobre sus contrapartes hombres en cuanto a la educación.

La fertilidad guarda una relación estrecha con la educación, el trabajo infantil y la pobreza. A medida que la expectativa de vida ha venido aumentando y que la mortalidad infantil ha venido disminuyendo, de la misma manera han venido disminuyendo rápidamente las tasas de natalidad en la mayor parte del mundo en desarrollo. La región de América Latina y el Caribe ha experimentado una baja especialmente notable y actualmente tiene una de las tasas de fertilidad más bajas del mundo en desarrollo. Sin embargo, se mantiene el vínculo con la educación y los ingresos.

Salud infantil

La salud infantil es otro aspecto importante del capital humano. Las tasas de mortalidad de bebés y niños han venido disminuyendo de manera muy considerable, igual que la variación de un país a otro, pero los niveles efectivos siguen siendo elevados.

Pero las tasas de mortalidad no muestran una panorámica completa. La desnutrición y las deficiencias en micronutrientes hacen aumentar considerablemente la incidencia de enfermedades. Juntas, exacerbando la pobreza por la vía de salarios caídos, el aumento de los gastos médicos y el retraso del desarrollo intelectual, lo que a su vez disminuye el potencial de generar ingresos.

Muchos de los resultados de una nutrición deficiente se manifiestan ya en la gestación, durante la cual los retrasos del crecimiento intrauterino reciben una variable sustituta mediante la cuantificación de la incidencia de peso bajo al nacer (LBW, por sus siglas en inglés) (el porcentaje de recién nacidos con un peso de menos de 2.500 gramos). Aunque la región se ubica muy por debajo del promedio de los países en desarrollo, una equivalencia del LBW de 10% todavía dista mucho de ser satisfactoria.

La situación nutricional de los niños normalmente se caracteriza por medidas estandarizadas tales como el peso para la edad, la estatura para la edad y el peso con respecto a la estatura. Aunque el porcentaje de niños con peso insuficiente en América Latina es mejor que en el resto del mundo en desarrollo, la cifra sigue siendo de 5%. Además, 11,8% de los niños la región muestra crecimiento frenado —una medida de su situación nutricional. En ambos casos hay diferencias considerables de un país a otro, ocupando Chile el primer lugar y Guatemala, el último.

La situación con respecto a los micronutrientes entre los niños jóvenes de la región es deficiente. La falta de vitamina A, hierro y zinc se ubica en 15%, 46% y 33%, respectivamente. Estas deficiencias pueden dar lugar a ceguera, una vulnerabilidad cada vez mayor a infecciones y un desarrollo débil.

Reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe

El crecimiento económico parece ser un instrumento sumamente eficaz para reducir la pobreza absoluta y Chile es un ejemplo regional impresionante de sus beneficios. Entre

1987 y 1998 el ingreso per cápita aumentó a un ritmo anual de 5,75%, mientras que la pobreza disminuyó en 60%.

Pero el crecimiento no siempre es tan eficaz como en el caso de Chile para reducir la pobreza. A pesar del crecimiento constante de la economía nacional, los niveles de pobreza en Estados Unidos se han mantenido relativamente estables desde comienzos de los años 60, principalmente debido al aumento de la desigualdad durante ese período.

A partir de un análisis de la elasticidad de la pobreza y la pobreza extrema, la tasa anualizada de crecimiento per cápita en América Latina entre 1990 y 2005, de 1,7%, conseguiría reducir la pobreza en 20% al cabo de 10 años. Para poder reducirla a la mitad en el mismo plazo se necesitaría una tasa de crecimiento de 3,5%, mayor que los niveles alcanzados durante el último decenio.

El efecto del crecimiento económico sobre la pobreza pone de manifiesto la importancia de hallar maneras de estimularlo. Se puede alcanzar una tasa de crecimiento per cápita de 3,5% si el proceso de reforma que se puso en marcha hace 20 años cobra vigor y se realiza. Pero en la región todavía persiste un clima para la actividad comercial muy poco confiable que desalienta la inversión e innovación que hacen falta para fomentar un crecimiento a largo plazo. Además, es preciso ofrecer incentivos a la inversión y la innovación a amplios sectores de la población, en vez de únicamente a las elites.

El mejoramiento del clima para la actividad comercial y el logro de la estabilidad macroeconómica son temas que otros autores han tratado detenidamente. Pero un sistema eficaz de formación también es fundamental para mejorar el crecimiento. Un mayor cúmulo de capital humano hace aumentar la innovación y la adopción de nuevas tecnologías.

Puede que la desigualdad por sí sola sea perjudicial para el crecimiento económico. Una distribución de la riqueza y el poder altamente sesgada puede hacer disminuir la eficiencia económica. Las instituciones económicas y políticas favorecen, de manera sistemática, a los grupos más influyentes, lo que conduce a resultados menos que óptimos.

Las estimaciones de la elasticidad hacen pensar que una reducción de 20% de la desigualdad puede conducir a una disminución de 30% de la pobreza. Pero una característica alarmante de la región de América Latina y el Caribe es lo escaso de la redistribución en la actualidad. La mayoría de los países dependen en gran medida de impuestos indirectos, de manera que la tributación en general tiene pocos efectos redistributivos. Aunque el sistema tributario de Chile es el más eficaz de América Latina, es el mayor recaudador del impuesto sobre la renta individual y tiene las tasas marginales más elevadas, el sistema sigue siendo levemente regresivo.

Crear un régimen tributario eficaz puede aportar una mayor medida de control sobre los recursos y por tal motivo a menudo suscita la resistencia de las elites, las cuales temen que su poder se vea amenazado por esa vía. E incluso un sistema tributario más progresivo puede tener escasas repercusiones directas entre mucha gente pobre que trabaja principalmente en el sector informal.

El alto nivel de desigualdad y la falta de eficacia del régimen tributario convencional en la redistribución del ingreso significan que se necesita un conjunto de políticas económicas

destinadas a los hogares pobres que permitan que éstas aumenten su capacidad de generar ingresos.

Economía de las intervenciones

En este trabajo se presenta un conjunto de intervenciones redistributivas con las que se procura promover la acumulación de capital humano entre los niños pobres mediante el mejoramiento de la formación, la salud y las condiciones nutricionales de los hogares pobres. Las estimaciones muestran que todas ellas tienen beneficios que sobrepasan a sus costos, pero las relaciones proporcionales entre costos y beneficios se deben considerar únicamente como aproximaciones de primer orden.

En América Latina y el Caribe hay una falta inexcusable de elementos de juicio experimentales de largo plazo en los que fundamentar consejos para los diseñadores de políticas en cuanto a intervenciones económicas. Por lo tanto, hacen falta evaluaciones de iniciativas mejor concebidas de reducción de la pobreza, aunque el nivel de conocimiento de los programas de transferencias condicionadas de efectivo ya es bastante adecuado.

Dirigir adecuadamente las intervenciones es, claro está, de gran importancia. Las pruebas de medios o de la concentración geográfica se vinculan sistemáticamente con un mejor desempeño, aunque hay otros enfoques que pueden ser positivos pero más variables. Combinar métodos de dirección conduce a nuevas mejoras en el desempeño de la dirección.

Tiene sentido concentrarse en programas de desarrollo durante los primeros años de la infancia (ECD, por sus siglas en inglés), porque eso genera mayores retornos a la inversión que las intervenciones que se efectúen más adelante en la vida, además, el aprendizaje produce más aprendizaje.

Intervenciones alimentarias

La situación alimentaria de los adultos responde en gran medida a su nutrición acumulada desde la concepción. Una desnutrición grave durante los primeros años de la infancia y deficiencias de micronutrientes pueden repercutir negativamente en el desarrollo cognitivo. Pero las intervenciones tempranas pueden ser sumamente exitosas. Darles a los niños jóvenes acceso a complementos nutricionales disponibles de manera aleatoria en zonas rurales de Guatemala hizo aumentar considerablemente la inscripción en la escuela y el logro escolar. El suministro de vitamina A con una frecuencia semestral puede reducir la mortalidad infantil general en 25-35%.

La anemia es uno de los problemas de salud más difundidos entre los niños de los países en desarrollo y se le relaciona con una quinta parte de las muertes de madres. Una menor estatura durante la edad adulta, debida en parte a una mala nutrición durante la infancia, se relaciona con una menor capacidad de generar ingresos: un aumento de 1% en la estatura conduce a un aumento de más de 2% del salario.

Hay disponibles múltiples estrategias para evitar la desnutrición entre niños jóvenes, que incluyen la reducción de la incidencia del peso bajo al nacer, la concentración en la nutrición de bebés y niños, y el fomento de la alimentación de pecho y la reducción de las deficiencias de hierro, vitamina A, yodo y zinc.

La relación proporcional entre costos y beneficios de la promoción de la alimentación de pecho en los hospitales de América Latina se ha calculado en 4,8, empleándose una tasa

de descuento de 5%. Los programas debidamente dirigidos de complementación de micronutrientes o de fortalecimiento de la alimentación también pueden exhibir relaciones proporcionales entre costos y beneficios extremadamente favorables, aunque las cifras propiamente dichas son muy sensibles a la intervención exacta que se introduzca.

Transferencias condicionadas de efectivo

En muchos países en desarrollo se han adoptado mecanismos de transferencia de dinero en efectivo para financiar el consumo corriente de las familias que cumplan con ciertas condiciones (tales como inscripción escolar). En América Latina, para los fines del presente trabajo, se toman ejemplos de programas de México, Honduras, Nicaragua y Ecuador. Todos ellos cubren principalmente zonas rurales, pero difieren grandemente en cuanto a su alcance. Todos ellos, con la excepción del programa BDH de Ecuador, fueron randomizados al nivel de la comunidad; en Ecuador también hubo una medida de randomización de los hogares. En todos los casos, el diseño facilita la cuantificación de los beneficios.

Todos los programas adoptan una visión integral de la paliación de la pobreza y cubren la formación, atención médica y nutrición. Se descubre que tienen efectos positivos considerables sobre una gama de resultados tales como el consumo, la formación, la salud, la nutrición y la participación en el mercado laboral.

En cuanto al consumo familiar, los beneficiarios de las transferencias condicionadas de dinero en efectivo parecen mejorar tanto la calidad como la cantidad de los alimentos que consumen. La mayoría de los programas tuvieron efectos positivos en la formación en términos de inscripción, deserción y avance, pero hay pocos elementos de juicio en cuanto al mejoramiento del logro escolar.

También hay pruebas de mejora en el uso de servicios de salud preventiva y, en México, se ha producido una disminución del número de visitas a hospitales. Los complementos nutricionales parecen tener un efecto positivo, incluso si no se consumen del todo o periódicamente. Se ha observado cierta reducción del trabajo infantil, pero no se ha visto ningún efecto en la participación de adultos en el mercado laboral.

Comparación entre beneficios y costos

Esta sección trata los detalles del programa PROGRESA de México, concentrándose en un grupo de 100 hogares a lo largo de un período de dos años y con los costos calculados en pesos de 1996.

Costo del proyecto

Para una transferencia promedio de 197 pesos al mes (para noviembre de 1998), el costo mensual deflactado total para las 100 familias fue de 13.310 pesos. El desembolso global del gobierno fue de 14.542 pesos, incluidos los costos administrativos. También hay costos privados (desplazamiento y pérdida de tiempo para actividades de esparcimiento) que en su conjunto suman 2.459 pesos más.

Beneficios del proyecto

Se determinó que los hogares incluidos en el programa aumentaron su consumo en 151 pesos al mes (a los precios de noviembre de 1998). El aumento del consumo mensual deflactado para los 100 hogares nominales es entonces de 10.202 pesos. También se

produjo un beneficio escolar significativo, que se traduce en mayores ingresos a lo largo de la vida laboral.

La condición de la salud mejoró durante el programa. La incidencia de enfermedades infantiles disminuyó en 11%, hubo menos días de incapacidad entre los adultos y la mortalidad infantil se redujo de 18 a 16 por mil. Estos beneficios se pueden cuantificar. Para cada 100 hogares, la disminución de la mortalidad infantil representa una reducción de 0,067 muertes durante los dos años, lo que representa un beneficio de 638 pesos o un beneficio anual de 0,067 de los años de vida ajustados por discapacidad (DALY, por sus siglas en inglés) durante toda la vida. La reducción de la incidencia de enfermedades entre niños arroja un beneficio mensual de 0,18 DALY o 411 pesos al mes, durante dos años en cada caso. La reducción de la incapacidad entre los adultos genera beneficios adicionales.

Las mejoras en la condición de la salud infantil también generan beneficios de largo plazo. Los niños entre 12 y 36 meses que recibieron tratamiento tienen, en promedio, un centímetro más de estatura pero es difícil cuantificar los retornos de este capital. Se ha descubierto que un aumento de 1% en la estatura del adulto produce un aumento de 2,4% en los ingresos a lo largo de toda la vida, aunque se desconoce con precisión la cuantía de los beneficios que pasan de la infancia a la edad adulta. No obstante, tomando dos suposiciones distintas es posible calcular los beneficios para los sujetos que comienzan 17 años después del inicio del programa y durante 47 años. El beneficio mensual neto para los 100 hogares es entonces de 1.225 pesos si el porcentaje de aumento de estatura se pasa a la vida adulta, o de 612 pesos si la estatura del adulto aumenta en la mitad.

En total, el valor presente neto, sin usar el criterio DALY y a una tasa de descuento de 6% es de \$335.466, mientras que la relación proporcional entre costos y beneficios es de poco más de 2. Estos hallazgos son parecidos si se emplea el criterio DALY.

Desarrollo durante los primeros años de la infancia

En esta categoría hay una amplia gama de intervenciones. Algunas de ellas, como el monitoreo del crecimiento y las actividades preescolares, se dirigen directamente a los niños, mientras que otras se dirigen al mejoramiento de las destrezas de los padres, a la capacitación de los maestros para que puedan mejorar las capacidades de los recursos de la comunidad. La importancia de los programas ECD se basa en el entendido de que aproximadamente la mitad del potencial de desarrollo intelectual está ya establecida para cuando el niño cumple los cuatro años de edad.

Hay estudios que han demostrado que prestar servicios —complemento de micronutrientes, estimulación del niño y programas de salud y nutrición— directamente a los niños es más eficaz que canalizar las iniciativas a través de los padres. Los resultados de algunos programas bien conocidos de EE.UU. muestran, por ejemplo, un aumento de los años de escolaridad de 11 a 11,9 y un aumento de la tasa de culminación de la secundaria de 45% a 66%. Para cuando los participantes alcanzan los 40 años de edad, sus ingresos medios son una tercera parte mayores que el grupo de control. La información de que se dispone sobre América Latina es más escasa pero positiva.

Programa Hogares Comunitarios de Colombia

Éste es un programa extendido que se inició a mediados de los años 80 y que se basa en hogares comunitarios de cuidado diario en los que niños pobres reciben alimentos y

cuidado de parte de una de las madres de la comunidad. Se han identificado varios beneficios, entre ellos, un aumento medio de 3,3% de la estatura a los 6 años de edad, mejores logros escolares y grados de avance, así como un aumento de la mano de obra femenina, dado que las madres pueden disponer de tiempo para trabajar.

Educación preescolar

La mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y muchos países de ingresos medios han recurrido a programas de educación preescolar universal como medio para permitir que los niños inicien su formación con buen pie. En los años 90 Argentina construyó suficientes aulas de educación preescolar para 186.000 niños. Se descubrió que un año de enseñanza preescolar produjo un aumento de 8% de la media en las calificaciones obtenidas en español y matemáticas en el tercer grado. También se produjeron mejoras de la conducta.

El análisis de los resultados de programas preescolares en Uruguay demostró que hay un efecto significativo sobre los años culminados de educación primaria y secundaria. Las mejoras aumentan a medida que los niños crecen.

En países pobres, en los que un gran porcentaje de los niños están excluidos del sistema educativo desde muy temprano, la enseñanza preescolar, sin un sistema formal de evaluación, garantiza un punto de partida compartido para los niños provenientes de entornos heterogéneos y puede conducir a retornos considerables en términos de éxito escolar más adelante.

Comparación entre costos y beneficios

Para cuando cumplen 15 años de edad, los niños que recibieron un año de educación preescolar han acumulado 0,79 años más de escolaridad que sus compañeros. Eso debe generar una mayor productividad y mayores salarios a todo lo largo de su vida laboral, y también producir beneficios directos tales como una menor incidencia de criminalidad, mayores ingresos tributarios y menores pagos de asistencia social.

Si se construye un aula con capacidad para 50 niños para impartir formación preescolar en dos turnos, se calcula que la infraestructura tiene un costo de 39.299 pesos uruguayos al año. El maestro recibe un salario mensual de 4,460 pesos uruguayos y se toman en cuenta costos misceláneos adicionales por un monto equivalente a la mitad de eso. También se toma en cuenta el costo de proporcionar la escolaridad adicional que genera la educación preescolar, además de un costo de oportunidad porque los niños no pueden trabajar. Se supone que todos los niños ingresan al mercado laboral a los 16 años de edad.

A una tasa de descuento de 6%, el valor presente neto del proyecto para el grupo de 50 niños es de 1.220.804 pesos uruguayos y la relación proporcional entre costos y beneficios es de un muy favorable nivel de 8,2. Proyectos de educación preescolar en EE.UU. han arrojado resultados similares.

Balance

Todas las intervenciones que se incluyen en el presente trabajo resultaron sumamente económicas. Algunas de ellas ya se han aplicado en algunos países de América Latina, pero queda mucho campo para extenderlas a toda la región.

Las transferencias condicionadas de dinero en efectivo no sólo mejoran el desarrollo del capital humano entre niños pobres, sino que además hacen aumentar el consumo entre hogares pobres. Incluso si hay otras intervenciones que son más económicas, este beneficio inmediato para toda la familia hace que estos programas resulten más atractivos desde el punto de vista político. Dado que las transferencias a familias pobres pueden ser cuantiosas, pueden tener efectos considerables en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad. Se concluye que esos programas deben formar parte del núcleo del componente redistributivo de la estrategia integral de reducción de la pobreza.

Los factores educativos tienen un efecto decisivo en la perpetuación de la pobreza y la desigualdad en la región. Los autores consideran que se debe efectuar una inversión considerable en educación, con una meta de diez años de escolaridad para los pobres, además de un año de educación preescolar como mínimo. Pero hay que mejorar la calidad y la cantidad, y no hay consenso sobre la mejor manera de hacerlo.

Otras intervenciones prometedoras

Por último, se cubren brevemente otras intervenciones de las cuales no se dispone de toda la información necesaria para calcular sus costos o beneficios.

Educación

Dado que las poblaciones indígenas van a la zaga de la población en general, la educación bilingüe dirigida a ellas puede resultar eficaz. Igualmente, becas de estudio para la educación de tercer nivel pueden promover la movilidad social.

Derechos de propiedad y reforma agraria

Los pobres a menudo sufren las consecuencias de la carencia de títulos de propiedad, lo que les dificulta la venta u obtención de hipotecas sobre sus inmuebles y constituye un desincentivo para la inversión en actividades productivas. La reforma agraria redistributiva se ha venido promoviendo desde hace mucho tiempo como fuente de mayor equidad y eficiencia, pero es importante tomar en cuenta la relación entre el tamaño de las tierras y su productividad. Las granjas pequeñas pueden ser unidades productivas eficientes, pero eso depende de las condiciones específicas de cultivos determinados y de factores relacionados tales como la comercialización y el crédito. Desafortunadamente, la región tiene muchos antecedentes fallidos de reforma agraria, de modo que es preciso evaluar esta cuestión cuidadosamente antes de fomentarla seriamente. También es importante saber distinguir entre un país y otro (y entre las diversas regiones de un país) en cuanto a los cuestionamientos que pueda o no haber a los derechos de propiedad. En el primer caso, la reforma agraria puede tener efectos de mayor alcance en la mejora tanto de la equidad como de la eficiencia.

En vez de ello, hay elementos de juicio que hacen pensar que el fortalecimiento de los mercados de alquiler y los programas de otorgamiento de título de propiedad pueden hacer aumentar la productividad y también pueden ayudar a paliar la pobreza en las zonas urbanas.

Infraestructura rural

Un mejor acceso a las carreteras rurales, electrificación, suministro de agua y servicios de sanidad, así como a tecnologías de informática y comunicaciones puede reducir los costos para la gente pobre y aumentar su productividad, al mejorar el acceso a los mercados y mejorar la tecnología de producción.

El crecimiento de la productividad agrícola en zonas pobres puede beneficiar directamente a las poblaciones rurales de menores ingresos, reducir los precios de los alimentos para el beneficio de los pobres tanto de las zonas rurales como de las urbanas y contribuir con el crecimiento y la creación de oportunidades económicas para el sector no agrícola.

Crédito y seguros

Los pobres por lo general no tienen acceso a bancos ni a instituciones financieras formales y el crédito informal tiende a ser sumamente oneroso. Las organizaciones de microcréditos han sido sumamente exitosas en algunas regiones, pero no se dispone de estudios en el contexto latinoamericano que hagan pensar que esos mecanismos pueden tener el mismo grado de éxito en esta región.