

LA REDUCCION DE LA POBREZA Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE: EL CASO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

*Gustavo Yamada**

La reducción de la pobreza, que afecta a más de un tercio de la población en América Latina y el Caribe, es un objetivo prioritario de las políticas públicas. A partir de un breve diagnóstico de la pobreza, este artículo discute los elementos de una estrategia integral para reducirla, entre los que destaca un crecimiento económico ambientalmente sostenible, así como un conjunto de acciones específicas para aumentar el impacto de dicho crecimiento en la reducción de la pobreza, en las áreas de oportunidades, desarrollo humano, protección social, prevención social e integración política y social. Este marco sirve de base para la estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el tema.

Palabras clave: desarrollo sostenible, pobreza, crecimiento económico, desigualdad social, Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina y el Caribe.

Clasificación JEL: O11, Q20.

1. Introducción

Existe un amplio consenso en América Latina y el Caribe (ALC) sobre la urgencia de reducir la pobreza que afecta a más

de un tercio de su población, esto es, alrededor de 180 millones de habitantes. Al respecto, los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la Cumbre de las Américas de 2001 en Quebec, se comprometieron a realizar esfuerzos adicionales para alcanzar la principal Meta de Desarrollo del Milenio que es reducir a la mitad la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza extrema para el año 2015 respecto a los niveles de 1990. Al mismo tiempo, la recuperación del crecimiento económico en ALC de una manera ambientalmente sostenible es perentoria, a fin de superar el estancamiento relativo experimentado durante la segunda mitad del siglo XX. En dicho lapso de tiempo, todas las regiones del mundo, con excepción de África, han tenido un crecimiento económico per cápita superior al

* Economista Senior y Jefe Encargado de la Unidad de Pobreza y Desigualdad. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo.

Este artículo ha sido preparado sobre la base de materiales elaborados por la Unidad de Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), especialmente en el contexto del desarrollo de la estrategia de pobreza del BID, escritos por Omar Arias, César Bouillon, Robert Ayres y el propio autor. Se agradecen los valiosos comentarios de Paz Castillo Ruiz y la eficiente asistencia de José Montes y Alberto González. Todas las interpretaciones y comentarios vertidos aquí son de responsabilidad del autor y no necesariamente corresponden a la posición institucional del BID.

Fecha de esta versión: abril de 2002.

de la región¹. Más aún, esta escasa mejoría económica ha tenido unos costes ecológicos elevados. Catorce países de ALC se situaron durante la década de los noventa entre los 40 países con tasas de deforestación más altas del mundo. Nueve de estos 14 países experimentaron tasas de deforestación superiores al 2 por 100 anual. Asimismo, cinco ciudades de la región aparecen entre las 20 ciudades más contaminadas del mundo en términos de contaminación ambiental².

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el mayor organismo multilateral de financiación para el desarrollo de ALC³, ha confirmado en su reciente trabajo de renovación de su estrategia institucional que los objetivos fundamentales de su acción son la reducción de la pobreza y la promoción de la igualdad social, y el crecimiento económico ambientalmente sostenible en la región. Este trabajo se centra en el primero de estos grandes objetivos, describiendo los principios conceptuales y operativos que forman parte de la estrategia del BID para la reducción de la pobreza en ALC⁴. A lo largo de estas páginas se resaltarán también los vínculos entre este objetivo y el del crecimiento económico ambientalmente sostenible.

La literatura académica actual sobre el tema de la pobreza y los principales organismos multilaterales que trabajan en su reducción resaltan una visión multidimensional de la pobreza que comprende varios aspectos interrelacionados del bienestar⁵: un nivel de ingreso y activos insuficiente para cubrir las necesidades básicas, incapacidad para evitar y afrontar choques adversos que impacten negativamente los ingresos o los activos, bajo desarrollo humano, alta incidencia de males sociales y barreras para participar económica, política y socialmente en igualdad de condiciones. Una estrategia de reducción de la pobreza requiere de acciones específicas en todos estos campos.

El argumento principal de este trabajo es que para reducir la pobreza en ALC se necesita acelerar el ritmo de crecimiento económico en un marco de estabilidad macroeconómica, gobernabilidad democrática y participativa y manejo sostenible del medio ambiente. Sin embargo, el crecimiento por sí solo es insuficiente para alcanzar el ritmo de reducción de la pobreza en la región reclamado socialmente y comprometido políticamente. Se necesitan acciones específicas para aumentar el impacto positivo del crecimiento sobre la población pobre con el objetivo de reducir sus carencias materiales, promover su desarrollo humano, disminuir sus niveles de vulnerabilidad y exposición a males sociales, y eliminar su exclusión política y social. Además, dichas acciones específicas para reducir la desigualdad y la pobreza pueden contribuir, por su parte, a un mayor crecimiento.

2. Un breve diagnóstico

A principios del siglo XXI, más de un tercio de la población de ALC (aproximadamente 180 millones de habitantes) todavía son pobres⁶. Las tasas de pobreza más altas se ubican en los países de bajos ingresos en la región, tales como los llamados Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés)⁷.

⁶ La incidencia de la pobreza ha sido medida como la proporción de la población con ingresos menores a 2 dólares diarios en paridad de poder de compra. Esta metodología, que utiliza una línea de pobreza uniforme para todos los países de la región, se considera adecuada para realizar comparaciones internacionales y agregaciones regionales. El nivel de 2 dólares diarios se utiliza comúnmente para el caso de ALC dado su nivel de desarrollo relativo (BEHRMAN, BIRDSALL, y SZEKELY, 2001). La estimación se ha realizado sobre la base de las encuestas de hogares disponibles para países de la región que representan más del 80 por 100 de la población total de ALC. Asimismo, este porcentaje es similar a otros calculados con métodos de medición alternativos (WODON, 2001).

⁷ Existe una enorme diversidad en los promedios de incidencia de la pobreza entre los países de la región que va desde porcentajes superiores al 60 por 100 en Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua hasta porcentajes inferiores al 20 por 100 en Chile y Uruguay. Esta diversidad también se reproduce en el interior de los países. Por ejemplo, en Guatemala, las incidencias de la pobreza en las regiones Norte y Nor-Occidental (72,4 por 100 y 69,1 por 100) equivalen a más de 5 veces aquella de la Ciudad de Guatemala (13,7 por 100).

¹ BID (2001a).

² LOPEZ (2002).

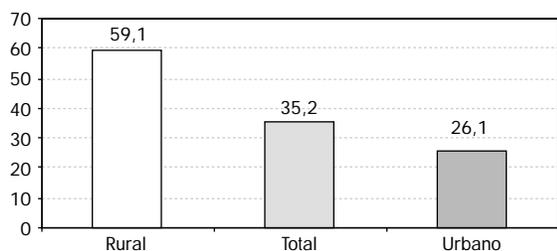
³ En el año 2001, por ejemplo, el BID aprobó operaciones de préstamo para la región por valor de 7.835 millones de dólares.

⁴ En el momento de culminar la redacción de este artículo, el BID había sometido a consulta el perfil de su estrategia de pobreza a través de su página de Internet (www.iadb.org).

⁵ SEN (1999), BANCO MUNDIAL (2001), PNUD (2000) y BID (2002).

GRAFICO 1

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL Y POR
AREAS DE RESIDENCIA, CIRCA 2000***
(En %)

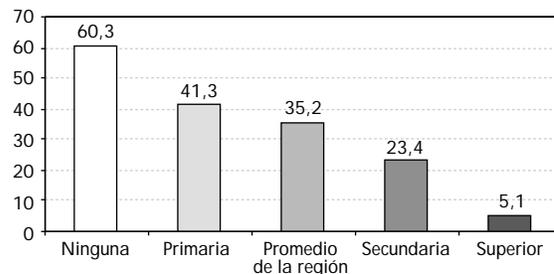


* Porcentaje de la población con ingresos menores de 2 US\$ diarios en paridad de poder de compra.

FUENTE: Banco de Encuestas de Hogares, Programa MECOVI, BID.

GRAFICO 2

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INCIDENCIA
DE LA POBREZA POR NIVEL DE EDUCACION
DEL CABEZA DE FAMILIA, CIRCA 2000***
(En %)



* Porcentaje de la población con ingresos menores de 2 US\$ diarios en paridad de poder de compra.

FUENTE: Banco de Encuestas de Hogares, Programa MECOVI, BID.

Sin embargo, el mayor número de pobres está concentrado en los países más grandes y de ingresos medios de la región. Así, los cinco países más poblados de ALC concentran alrededor del 70 por 100 del número total de pobres en la región. La pobreza es más severa en las zonas rurales (Gráfico 1). La incidencia de la pobreza rural en ALC (59,1 por 100) es más del doble de la pobreza urbana (26,1 por 100). No obstante, debido al acelerado proceso de urbanización ocurrido en las últimas décadas, la proporción de pobres es similar en las áreas rurales y urbanas (49,6 por 100 y 50,4 por 100, respectivamente).

La pobreza se concentra en hogares con cabezas de familia empleados en la agricultura y los sectores urbanos de servicios no financieros (35,5 por 100 y 29,1 por 100 de los pobres de la región respectivamente). La pobreza está fuertemente asociada con bajos niveles de educación (Gráfico 2). La incidencia de la pobreza en hogares encabezados por personas que tienen solo la educación primaria (41,3 por 100) es más de ocho veces superior a los hogares con cabezas de familia que tienen educación superior (5,1 por 100).

La pobreza es mayor entre los grupos indígenas y de descendencia africana. La incidencia de la pobreza para estos grupos es el doble que la del resto de la población en Brasil, Guatemala

y Perú. Asimismo, la pobreza es mayor entre mujeres cabeza de familia urbanas (30,4 por 100) que entre hombres cabeza de familia urbanos (25,0 por 100). Cabe anotar que estas cifras no consideran la desigualdad de género que podría producirse dentro de los hogares.

Las cifras más recientes confirman que aunque América Latina logró reducir la pobreza en los años noventa, el progreso fue limitado. Los distintos estudios coinciden en una reducción de aproximadamente un 10 por 100 en la proporción de pobres, con respecto a los niveles de principios de la década de los noventa⁸. El progreso fue también limitado con relación a los indicadores de profundidad y severidad de la pobreza, los cuales también mejoraron en aproximadamente un 10 por 100 en este periodo. La mayor parte del modesto avance, especialmente en la reducción de la pobreza extrema, se concentró en las zonas urbanas.

Varios factores impidieron alcanzar una mayor reducción de la pobreza en la pasada década. Por un lado, las crisis económicas recurrentes y los desastres naturales que afectaron a varios

⁸ BID (2001b), WODON (2001).

países de la región causaron elevados incrementos de la pobreza, poniendo en evidencia la alta vulnerabilidad de grandes grupos de la población. Asimismo, el reanudado crecimiento económico tuvo un impacto limitado en la pobreza debido al aumento en la desigualdad salarial y de los ingresos en varios países, lo cual se asocia al cambio tecnológico sesgado hacia una mayor demanda de mano de obra cualificada y a los impactos transitorios de la liberalización comercial y financiera. La desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, aumentó en un 3 por 100 a escala regional entre 1990 y 1999, incrementándose en siete países de la región y permaneciendo constante en el resto. A finales de la década, el 5 por 100 más rico de la población recibía el 25 por 100 del ingreso, mientras que el 30 por 100 más pobre recibía sólo un 7,5 por 100.

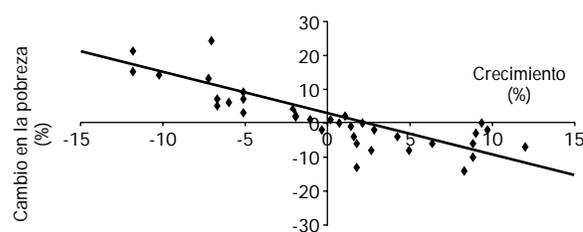
3. Crecimiento económico ambientalmente sostenible

Existe amplia evidencia empírica que muestra un sólido vínculo entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza⁹. En el Gráfico 3 se muestran los episodios de crecimiento y contracción económica asociados con las variaciones en la pobreza en las dos últimas décadas en la región y la línea de pendiente negativa, estadísticamente significativa, que se puede estimar con dichos datos. Después de todo, el crecimiento económico genera los empleos y los incrementos en los ingresos que permiten una salida sostenible de la pobreza. Asimismo, genera recursos fiscales adicionales para invertir en el capital humano, físico y social de los pobres. Sin embargo, el mismo gráfico muestra la gran dispersión de casos en los cuales una misma tasa de crecimiento puede tener mayor o menor impacto en la pobreza, dependiendo de los niveles de desigualdad inicial, el patrón de crecimiento económico, y el conjunto de políticas para la reducción de la pobreza que se instrumenten¹⁰.

⁹ Una referencia importante sobre crecimiento económico ambientalmente sostenible es el «Perfil de la estrategia de medio ambiente y manejo de recursos naturales» del BID disponible en www.iadb.org

¹⁰ LUSTIG, ARIAS y RIGOLINI (2002).

GRAFICO 3
AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
CRECIMIENTO ECONOMICO Y REDUCCION
DE LA POBREZA, 1980-2000
(En %)



FUENTE: Basado en datos de Chen y Ravallion (2000). Elaboración BID.

El crecimiento económico necesario para la reducción de la pobreza debe producirse en un contexto de estabilidad macroeconómica, dado que las crisis financieras e inflacionarias afectan en mayor medida a los pobres¹¹. Estas crisis macroeconómicas, después de las guerras y los desastres naturales, han sido la causa más importante de los grandes incrementos en la pobreza. Con frecuencia, también están acompañadas de aumentos en la desigualdad de los ingresos. Las crisis también pueden tener impactos muy severos en la acumulación de capital humano de los hogares, especialmente de los más pobres. Ante caídas generalizadas en el ingreso, los hogares pobres pueden adoptar mecanismos de supervivencia que disminuyan sus activos, la escolaridad y la nutrición de sus miembros. La inflación también afecta de manera desigual a los pobres, los cuales tienen carteras financieras pequeñas y poco diversificadas, con un alto porcentaje de efectivo. Los pobres, además, tienen mayor probabilidad de depender de transferencias del Estado, de subsidios o de pensiones no indexadas a la inflación.

¹¹ CASHIN, MAURO, PATILLO y SAHAY (2001), BALDACCI, DE MELO e INCHAUSTE (2002).

La gobernabilidad democrática y participativa es otro componente esencial en una estrategia efectiva de reducción de la pobreza, ya que facilita el crecimiento económico necesario para reducir la pobreza y mejorar la situación de los más desvalidos, contribuyendo directamente a su inclusión en el proceso de crecimiento. La gobernabilidad ayuda a asegurar que el patrón de crecimiento sea amplio y participativo¹².

Asimismo, la aceleración del crecimiento no debe producirse a expensas del medio ambiente porque aspectos fundamentales del bienestar de los pobres dependen de un manejo adecuado del mismo¹³. Un manejo sostenible y equitativo del medio ambiente es otro prerrequisito para la reducción de la pobreza. Una gran proporción de los pobres de ALC depende de recursos naturales (bienes ambientales tales como tierra, agua potable, agua para la agricultura, la pesca y los productos forestales) para generar sus ingresos y sufre de manera desproporcionada cuando las condiciones ambientales se deterioran o cuando se niega o limita el acceso a estos recursos. En este sentido, cabe enfatizar que, como se ejemplificó al inicio de este artículo, el crecimiento actual en ALC está teniendo consecuencias ambientales muy negativas.

El nivel de riesgo de los pobres también depende de una gestión ambiental apropiada, a fin de reducir el impacto de los desastres naturales sobre sus niveles de vida. Los hogares pobres están entre los más afectados por los desastres naturales ya que suelen vivir en áreas expuestas a riesgos o en viviendas de baja calidad, trabajar en ocupaciones particularmente vulnerables en los sectores agrícola, es decir, economía sumergida, y tener acceso limitado a los seguros y al crédito¹⁴. Las consecuencias generalmente son pérdidas de activos productivos, reducción de ingresos y desempleo. Se estima por ejemplo que en Ecuador, las áreas afectadas por el fenómeno del Niño a fina-

les de la década pasada registraron un aumento de 10 por 100 en sus tasas de pobreza¹⁵.

Por último, la salud de los pobres requiere políticas ambientales efectivas ya que están más expuestos a la polución del aire y el agua y a otros problemas ambientales. La falta de acceso a agua potable, los sistemas inadecuados de saneamiento y las prácticas deficientes de higiene son causas principales de enfermedades y muerte en las poblaciones pobres. En Tegucigalpa, Honduras, los contaminantes presentes en el agua y la tierra son responsables del alto índice de enfermedades diarreicas¹⁶. En Colombia, las mujeres que cocinan con fuego abierto tienen una incidencia de enfermedades pulmonares crónicas casi cuatro veces mayor que las mujeres que cocinan con combustibles más limpios¹⁷.

La efectividad del crecimiento del ingreso per cápita para reducir la pobreza está condicionada por el nivel de desigualdad económica. La rapidez con la que el crecimiento reduce la pobreza depende tanto de la distribución inicial del ingreso, como de su evolución en el tiempo. En sociedades más desiguales, la misma tasa de crecimiento produce una reducción de la pobreza mucho menor. Es bien conocido que ALC (América Latina y el Caribe) es una de las regiones con mayores índices de desigualdad del mundo. Dados estos niveles iniciales de desigualdad, la región requiere un esfuerzo de crecimiento mayor. En un escenario optimista, donde los beneficios del crecimiento se reparten de acuerdo con la distribución del ingreso actual, la región tendría que alcanzar un crecimiento anual promedio del ingreso por habitante de un 3,4 por 100 para reducir a la mitad la proporción de personas que viven con ingresos inferiores a los 2 dólares por día, en paridad de poder de compra, para el año 2015, lo cual es más del doble del crecimiento per cápita promedio registrado durante la pasada década (1,5 por 100). Ello implica tasas de crecimiento anuales per cápita entre un 2 y un 6 por 100, dependiendo del país. En los países con un alto grado de pobreza, el

¹² Véase el «Perfil de la estrategia de modernización del Estado» del BID (disponible en www.iadb.org) y BANCO MUNDIAL (2001).

¹³ Véase el «Perfil de la estrategia de medio ambiente y manejo de recursos naturales» del BID, y DFID, EC, UNDP y WORLD BANK (2002).

¹⁴ BID (2000).

¹⁵ VOSS, VELASCO y DE LABASTIDA (2000).

¹⁶ GOBIERNO DE HONDURAS (2001).

¹⁷ SMITH (1999).

esfuerzo requerido es mayor. En el caso de Centroamérica, por ejemplo, para alcanzar la meta se requeriría una tasa anual promedio de crecimiento per cápita del 4,5 por 100, tres veces la tasa promedio del istmo en los noventa.

La efectividad del crecimiento para reducir la pobreza también depende de cómo cambia la distribución a medida que el crecimiento tiene lugar. Algunas investigaciones recientes sugieren que el crecimiento en el ingreso per cápita beneficia mucho menos a la población más pobre¹⁸. Por ejemplo, el ingreso de los más pobres podría crecer un 0,8 por 100 por cada 1 por 100 del crecimiento en el ingreso promedio, en cuyo caso América Latina requeriría tasas anuales promedio de crecimiento per cápita aún mayores para cumplir el objetivo internacional de reducción de la pobreza.

Debido a lo anterior, limitar todos los esfuerzos a maximizar el crecimiento del ingreso per cápita puede ser una estrategia poco exitosa en materia de reducción de la pobreza si este crecimiento no se produce en las áreas geográficas o sectores donde se concentra la población pobre. De ahí que sean necesarias acciones adicionales para asegurar que los pobres se beneficien en igual o mayor magnitud del crecimiento. Es necesario promover iniciativas para crear oportunidades económicas para los pobres, mejorar el manejo del riesgo que afrontan, eliminar las desigualdades estructurales en la distribución de los activos (especialmente en educación), expandir su acceso a la infraestructura física y social, eliminar las barreras sociales que mantienen a grupos étnicos, raciales y de mujeres excluidos, y promover un Estado e instituciones eficientes y efectivas que respondan adecuadamente a las necesidades de los grupos excluidos.

Mas aún, estas acciones pueden ayudar a que la población pobre no sólo se beneficie más, sino que contribuya más al crecimiento¹⁹. Un número creciente de investigaciones en el área del crecimiento y el desarrollo económico muestra que la pobreza y la desigualdad pueden ser obstáculos para el crecimiento cuando

se conjugan imperfecciones en el comportamiento de los mercados (fallos de mercado, mercados incompletos, mercados no competitivos) con la existencia de indivisibilidades y costes fijos de inversión o fallos de coordinación que impiden aumentar la productividad de la población pobre. Otro canal por el cual la pobreza puede influir en un menor crecimiento es a través de la relación que la pobreza guarda con los equilibrios sociales y políticos. Por ejemplo, la frustración asociada a la pobreza puede llevar a comportamientos disfuncionales (alcoholismo, drogadicción, embarazos no deseados, violencia doméstica, crimen, etcétera) que no sólo marginan a la población pobre, sino que tienen un coste económico para la sociedad en su conjunto que afecta a la tasa potencial de crecimiento. Asimismo la pobreza, sobre todo en contextos de injusticia social y falta de canales de participación política, puede llevar a estallidos sociales y falta de seguridad ciudadana o incluso violencia sostenida que afectan de manera negativa al crecimiento. Por tanto, las acciones dirigidas a reducir la desigualdad y la pobreza pueden cumplir con el doble objetivo de mejorar las condiciones de la población pobre y las de un país en su conjunto.

4. Acciones específicas para la reducción de la pobreza

Una estrategia integral para la reducción de la pobreza debe incluir políticas específicas en, por lo menos, las dimensiones que se analizan a continuación²⁰.

Creación de oportunidades para los pobres

En el limitado impacto que han tenido las reformas de mercado para conseguir la reducción de la pobreza han influido tanto el acceso restringido de los pobres a importantes mercados de bienes, servicios y de capitales financieros, como su

¹⁸ FOSTER y SZEKELY (2001).

¹⁹ LUSTIG, ARIAS y RIGOLINI (2002).

²⁰ Los «Perfiles de estrategias» del BID para la reducción de pobreza, competitividad, desarrollo social, modernización del Estado e integración regional (disponibles en www.iadb.org) son referencias importantes para todo este apartado.

insuficiente nivel de activos, los cuales son necesarios para beneficiarse del proceso de reforma. El insuficiente nivel de activos es también una de las causas más importantes de la mala calidad de vida que experimentan millones de latinoamericanos pobres sin acceso a servicios de agua potable y alcantarillado, electricidad e infraestructura de transporte y que se ven afectados desproporcionadamente por la degradación ambiental.

Con el fin de incrementar el acceso de los pobres a los mercados de bienes y servicios y mejorar su calidad de vida es necesario reducir los costes de transporte de y hacia áreas geográficas de difícil acceso; instrumentar programas para promover el acceso a las redes de comercialización y a las nuevas tecnologías de telecomunicaciones e Internet; invertir en infraestructura física básica (carreteras, electricidad, agua, saneamiento, canales de riego, etcétera); aumentar los vínculos entre las actividades productivas de los pobres y los sectores dinámicos de la economía; respaldar a las microempresas y contribuir al desarrollo de actividades rurales ambientalmente sostenibles. En el contexto actual de postprivatización de América Latina, es necesario asegurar que el acceso a los servicios básicos por parte de los estratos de bajos ingresos no se limite por falta de capacidad de pago de las tarifas.

Esfuerzos para incrementar el acceso de los pobres a los mercados productivos deben incluir también una mejora en los sistemas de regulación, especialmente a nivel microeconómico. Es necesario disminuir las barreras a la formalización y desarrollo de micro y pequeñas empresas, promover la fijación competitiva de los precios de los servicios básicos, como agua y electricidad, y promover el cumplimiento de estándares básicos en el mercado laboral, entre otros.

Entre un 40 y un 70 por 100 de los trabajadores ocupados en la región perciben salarios que colocarían a su familia por debajo de la línea de la pobreza. Si bien el grueso de esta situación se debe a la insuficiencia de capital humano (tema que se analiza en el apartado sobre desarrollo humano) y la falta de insumos complementarios (particularmente capital e infraestructura), parte de ella se debe también a regulaciones laborales que

obstaculizan la inserción de trabajadores, particularmente los de poca educación, en empleos de alta productividad. Para mejorar las condiciones de inserción laboral de estos trabajadores es necesario promover políticas que, de manera simultánea, reduzcan los costes de contratación y despido y aumenten la generación de empleos. Estas políticas deben ir acompañadas de mejoras en los instrumentos de protección social ante el desempleo y de programas de capacitación laboral que ayuden a los trabajadores despedidos a reemplazarse en sectores más dinámicos de la economía.

Tras diez años de reformas, que habitualmente han incluido profundas liberalizaciones de los mercados financieros, aún existe el desafío de mejorar el acceso de los pobres a los mercados de ahorro y crédito. Las acciones para mejorar el acceso incluyen, además de programas de crédito para las microempresas, el desarrollo de incentivos a las instituciones financieras para diversificar sus carteras de productos y servicios para incluir clientes de bajos ingresos, mejoras en los sistemas de información sobre las garantías y el desarrollo de productos para reducir la exposición al riesgo de los pobres.

Una de las prioridades de un plan integral de acción contra la pobreza debe ser el aumento de la base de activos de la población de menores ingresos. Estos activos se pueden aumentar mediante acciones como la mejora de los derechos de propiedad y uso de los bienes raíces, programas de reforma agraria, programas de acceso de los pobres a instrumentos de ahorro financiero (bonos y acciones de empresas privatizadas, entre otros) y programas de vivienda.

Asimismo, la política ambiental debe incluir medidas específicas para reducir los efectos negativos de la degradación ambiental en las poblaciones más vulnerables. Con este fin es necesario promover una gestión sostenible de ecosistemas altamente degradados en donde poblaciones pobres tales como las comunidades indígenas y otros grupos étnicos marginados viven y desarrollan sus actividades económicas; mejorar el manejo de desechos sólidos y peligrosos y reducir la exposición de los grupos marginales a los desechos sanitarios.

Desarrollo humano

El fortalecimiento de la inversión en capital humano desde la edad temprana hasta la vida adulta es clave para combatir la pobreza. Existe sólida evidencia empírica de que la educación aumenta los ingresos y que una buena salud mejora la productividad laboral. Asimismo, las habilidades y motivaciones humanas se desarrollan en gran medida en la edad temprana y están condicionadas por los ambientes de aprendizaje en el hogar, la escuela y la comunidad de residencia. La nutrición deficiente durante la vida fetal conduce a un crecimiento retardado y una mayor probabilidad de muerte. El potencial de recuperación después de los dos años es limitado, por lo que estos niños se enfrentan a una menor capacidad cognitiva, limitaciones para la acumulación de capital humano y, por ende, una menor productividad en su vida adulta.

La población pobre se enfrenta a restricciones para invertir en educación y en salud por insuficiencia de ahorros y/o por restricciones en el mercado de crédito asociadas a los problemas de selección adversa y riesgo moral, y a la ausencia de garantías adecuadas. Los beneficios de la educación en la región se han vuelto altamente convexos reflejando, en parte, una mayor demanda de trabajadores con educación superior. Esto ha supuesto una mayor desigualdad en los ingresos laborales y, además, implica que una familia pobre necesita invertir en la educación de sus hijos más allá de la secundaria básica para compensar el coste de postergar el consumo presente. Dado que la educación de los padres y, especialmente, de las madres es crucial en el aprendizaje de los niños en el hogar, las familias pobres tienden a quedar atrapadas en un bajo nivel de acumulación de capital humano. Los costes privados y la mala calidad de los servicios de salud pública limitan también la inversión en salud. Esto redundará en un nivel subóptimo de inversión en educación y salud en países con elevados niveles de pobreza, comprometiendo tanto las posibilidades de los pobres de escapar de la pobreza como el potencial de crecimiento económico.

La reciente experiencia con programas de subsidios condicionados a la demanda de educación y salud básica (por ejemplo,

los programas «Progresar en México», «Bolsa Escola» y «Bolsa Alimentación» en Brasil, y otros similares en Honduras y Nicaragua) demuestra su efectividad para aliviar las restricciones financieras de las familias pobres e incentivar su inversión en capital humano. Por otro lado, las mejoras en la calidad de la oferta educativa impactan positivamente en los ingresos y los rendimientos que se obtienen de la educación. Asimismo, otra forma de mejorar la efectividad de los programas de desarrollo humano consiste en crear los vínculos necesarios para garantizar transiciones efectivas entre las diferentes etapas del ciclo de vida (es decir, entre la educación primaria y secundaria, entre el colegio y el trabajo), priorizando la intervención temprana y la prevención, y explotando la sinergia natural entre los sectores.

Protección social

La excesiva vulnerabilidad frente al riesgo es una de las barreras más importantes para la superación de la pobreza en ALC. Los pobres no acceden a mecanismos de protección frente a riesgos de carácter individual (como enfermedades, desempleo y malas cosechas) o agregado (como crisis económicas, epidemias y desastres naturales) porque: *i)* tienen poca capacidad de ahorro por motivos de precaución; *ii)* tienen escaso o ningún acceso a los planes de seguro social (debido a que no participan en un sistema de contribución, ya sea por restricciones legales o *de facto*), seguros privados o mecanismos de crédito (debido a los problemas de selección adversa y riesgo moral), y *iii)* tienen escasa o ninguna influencia para exigir la protección de programas públicos dirigidos a los pobres y la aplicación de redes de protección en tiempos de ajuste fiscal.

La región necesita avanzar más en el desarrollo de respuestas institucionales adecuadas para mitigar el impacto de los choques adversos sobre los pobres. Las intervenciones de política en el área de la protección social pueden mejorar el bienestar de los pobres al impedir que se produzcan caídas bruscas en el ingreso o el consumo (los pobres de la región otorgan gran importancia a la seguridad económica) y retrocesos en la inversión en capital humano. Además de estas mejoras en equidad, la

protección social para los pobres también puede promover el crecimiento, al posibilitar que los pobres emprendan iniciativas de mayor riesgo en las esferas de producción y del mercado laboral. Finalmente, si los pobres se ven protegidos de la variabilidad del ingreso asociada, por ejemplo, a la mayor apertura comercial y a mercados laborales flexibles, tendrán una mayor probabilidad de respaldar los programas de liberalización y las reformas que fomenten el crecimiento.

Para mejorar los sistemas de protección social frente a riesgos agregados, como las crisis económicas, es necesario promover acciones que reduzcan la volatilidad de la economía, disminuyan la prociclicidad del gasto social y mejoren las redes de protección social frente a las crisis. La vulnerabilidad frente a los desastres naturales puede ser reducida mediante programas de detección y difusión temprana de fenómenos climatológicos adversos, de construcción de infraestructura básica para mitigar los efectos de los desastres, de reubicación de poblaciones situadas en áreas de riesgo, de mejora de la capacidad institucional del Estado para responder frente a los desastres y de promoción de instrumentos financieros destinados a otorgar financiación para las actividades de reconstrucción, una vez ocurrido el desastre. Las acciones para reducir la vulnerabilidad de los pobres frente a riesgos individuales incluyen programas que fomenten la prevención de la salud, programas que extiendan la cobertura de los sistemas de seguridad social, seguro privado y planes de jubilación con esquemas de capitalización individual para los sectores informales o de bajos ingresos y la introducción de seguros de desempleo y programas de empleo de emergencia.

Prevención social

Otra dimensión de la pobreza en la región es la vulnerabilidad al crimen y la violencia social, la violencia doméstica, los embarazos juveniles no deseados, el trabajo infantil, el alcoholismo, el abuso de drogas y el SIDA, entre otros males sociales. Existe amplia evidencia que relaciona estas vulnerabilidades con otras dimensiones de la pobreza. Estos problemas erosionan el capi-

tal físico, humano y social de los grupos de bajos ingresos de manera desproporcionada. Se ha comprobado en las ciudades principales de América Latina que la violencia y el crimen son más preponderantes entre la población marginal y de bajos ingresos. Asimismo, la violencia doméstica lleva a reducciones importantes en los ingresos de las mujeres maltratadas. La violencia doméstica también reduce el rendimiento escolar de los niños expuestos a ella. Por otro lado, si se disminuyeran los niveles del crimen y la violencia social en general, se mejoraría el clima de negocios y las perspectivas de inversión (incluyendo inversiones en capital humano), crecimiento, empleo y aumento de ingresos de las comunidades. Los embarazos juveniles no deseados se asocian con drásticos deterioros en el estatus socio-económico de las madres. Consecuencias aún más devastadoras ocurren en las familias pobres afectadas con casos de SIDA.

Se deben tomar medidas, sobre todo preventivas, para reducir la incidencia del crimen, la violencia y otros males sociales en los grupos de bajos ingresos a través de un mayor acceso a servicios de seguridad pública, justicia, información, consejería, programas de atención a grupos de niños y jóvenes en riesgo, y políticas de paz e integración a escala local, nacional y regional. Por otro lado, se deben invertir más recursos a nivel internacional en busca de una vacuna efectiva contra el SIDA, a la vez que se mejora en los niveles nacionales el acceso a sistemas amplios de prevención y tratamiento de esta enfermedad, sobre todo para familias pobres.

Inclusión política y social

Se requiere de múltiples acciones en distintas áreas de los sistemas institucionales a fin de lograr sistemas políticos más sujetos a la rendición de cuentas transparentes, apegados a la ley y que puedan contribuir a la reducción de la pobreza. Es necesario reformar la Administración pública para que las agencias del gobierno respondan mejor a las necesidades de los pobres. La provisión de servicios, por ejemplo, está frecuentemente sesgada hacia la población no pobre. Otro grupo de iniciativas requeridas en la región se relaciona con la participación de los pobres

en el proceso de descentralización. En los sistemas políticos que se han caracterizado históricamente por una autoridad centralizada es necesario crear mecanismos para que las autoridades locales estén sujetas a una mayor rendición de cuentas, así como para asegurar la participación política efectiva en los niveles locales. Existe una urgente necesidad de facilitar a los pobres un mayor acceso a los sistemas legales y judiciales en la región, ya que tienen una mayor probabilidad de ser víctimas de crímenes y de violaciones de derechos humanos, pero poseen recursos legales escasos o inexistentes para hacer algo al respecto. La reestructuración de los procesos judiciales, en una dirección que facilite el acceso de los pobres a la justicia, debe ser considerada en la agenda de reformas de Estado en América Latina.

Asimismo, se puede ayudar en gran medida a los pobres reduciendo las barreras sociales que impiden su participación y construyendo capital social. Se necesitan cambios legales e institucionales sustanciales para facilitar la inclusión de estos grupos excluidos. Es esencial crear un clima y un marco regulatorio adecuado para promover una mayor participación efectiva de las organizaciones comunitarias de los pobres. El capital social puede ser un factor importante para la reducción de la pobreza; sin embargo, su formación requiere frecuentemente del apoyo activo de las instituciones del sector público.

Reformas en diversas instituciones políticas claves en la región podrían facilitar la participación de los pobres y ayudar a asegurar que sus intereses estén mejor representados en los procesos de formulación de políticas públicas. La modernización de los poderes legislativos en América Latina podría ser una fuerza que ayude a reducir la pobreza y promueva la equidad social. Así, también es fundamental la reforma de los sistemas electorales y la financiación de campañas que puedan fortalecer a los partidos que representen intereses populares y que aseguren una mayor rendición de cuentas por parte de los funcionarios electos ante la población.

La pobreza y la desigualdad en la región tienen raíces geográficas, étnicas, raciales y de género. La exclusión social está enraizada en la desigual distribución de los activos productivos

y en la menor rentabilidad de las actividades productivas de los grupos excluidos, en muchos casos debido a la discriminación. La exclusión social puede tener costes muy altos. La polarización social, étnica o racial puede obstaculizar las políticas para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. El insuficiente desarrollo del capital de los grupos y comunidades excluidas limita la productividad y el crecimiento. Por ejemplo, la baja calidad de las escuelas reduce los rendimientos de la educación y los ingresos en las comunidades pobres. La discriminación en los beneficios del capital físico y humano desincentivan su acumulación. La segregación residencial puede crear trampas de pobreza debido a la insuficiente financiación para escuelas en comunidades pobres y la ausencia de externalidades en el aprendizaje en grupo y de mentores y ejemplos a seguir. La experiencia con programas de desarrollo de barrios y comunidades indígenas y afro-descendientes señala las ventajas de intervenciones integrales y de atender los aspectos culturales del desarrollo. De ahí que sean claves acciones para desarrollar la infraestructura y el capital productivo de las comunidades pobres, equiparar la rentabilidad de las inversiones de los grupos excluidos y atender sus necesidades con intervenciones integrales para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y promover un crecimiento más inclusivo.

5. La acción del BID en la reducción de la pobreza

El BID ha mantenido un firme compromiso con la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social en América Latina y el Caribe (ALC) a lo largo de sus 42 años de vida institucional, tal como lo reflejan las diversas reposiciones de recursos de la institución. El BID cuenta con una serie de instrumentos financieros y no financieros para contribuir a la reducción de la pobreza en los países de la región. Entre los instrumentos financieros se encuentran los préstamos de inversión y política, en sectores sociales y no sociales, dirigidos a los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC), préstamos al sector privado (sobre todo a pequeñas y medianas empresas, a través de su filial Corporación Interamericana de Inversiones) y operaciones

de cooperación técnica a gobiernos y al sector privado (en este último caso, a través de su filial Fondo Multilateral de Inversiones). Entre los instrumentos no financieros se encuentran la asistencia técnica a las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza, los diálogos regionales y nacionales de política con los gobiernos y la sociedad civil, la generación de información y actividades de investigación sobre pobreza y la disseminación de buenas prácticas en políticas y programas para la reducción de la pobreza.

La estrategia para la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social del BID, actualmente en fase de consulta, enfatiza que, dado el carácter multidimensional de la pobreza, el Banco debe privilegiar el apoyo a acciones integrales en los países de la región, tales como las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza que incluyan metas específicas e indicadores de seguimiento y evaluación. Asimismo, sugiere formas de incorporar el apoyo a las acciones específicas para reducir la pobreza en las cuatro áreas de mayor ventaja comparativa para la actuación del Banco: la competitividad, el desarrollo social, la modernización del Estado y la integración regional. Adicionalmente, dada la recurrencia de crisis y desastres naturales en la región, la estrategia enfatiza la acción futura del Banco para apoyar la expansión de los sistemas de protección social en ALC, que son cruciales para sostener los progresos en la lucha contra la pobreza.

El BID destina una parte substancial de sus actividades financieras y no financieras al objetivo de la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social en la región. Por ejemplo, durante el año 2001, más de la mitad del número y monto total de préstamos aprobados por el BID (59,3 por 100 y 53,7 por 100, respectivamente) se destinaron directamente a los ámbitos de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, superándose con amplitud las metas indicativas establecidas por la propia institución²¹. Como parte de este conjunto de préstamos se encuentran los préstamos de inversión concentrados en la

pobreza, que en el año 2001, representaron un 48,3 por 100 y 33,2 por 100 del número y volumen total aprobado en préstamos de inversión. Las otras operaciones crediticias del BID influyeron de manera indirecta en la reducción de la pobreza.

En cuanto a las actividades no financieras, durante los últimos años se han realizado numerosos esfuerzos para priorizar la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. En particular, se han destinado recursos técnicos a apoyar el desarrollo de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza en diversos países tales como Bolivia, Guatemala, Guayana, Honduras y Nicaragua y en la organización de diálogos, con los gobiernos y representantes de la sociedad civil, en iniciativas tales como el «Diálogo Regional de Políticas», el «Foro de Equidad Social» y diversos seminarios y conferencias.

Asimismo, las actividades de investigación, promoción de buenas prácticas y de apoyo a la generación de mejor información sobre las condiciones de vida de la población han ayudado a mejorar el diseño y la instrumentación de políticas y proyectos para la reducción de la pobreza en los países de la región. Han destacado iniciativas en las áreas de infraestructura, desarrollo rural y de la microempresa, modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil, inversión en capital humano, exclusión social, y la promoción de políticas en el área de protección social, así como las mejoras en la calidad y utilización de las encuestas de hogares a través del programa MECOVI. Dicho programa está realizando importantes contribuciones para el fortalecimiento de la generación, difusión y análisis de la información sobre la pobreza y las condiciones de vida en los países de la región. Por último, cabe mencionar que el BID está fortaleciendo los componentes de evaluación del impacto de sus proyectos en la reducción de la pobreza.

6. Comentario final

En la última Asamblea Anual del BID realizada en Fortaleza, Brasil, varios presidentes de América Latina coincidieron en señalar que los elevados niveles de pobreza de la región son el factor de riesgo más grande para la consolidación de la democra-

²¹ BID (2001b), BID (2001c).

cia. La reducción de la pobreza ya no es sólo un objetivo social y ético prioritario, sino una condición necesaria para el desarrollo económico y político de América Latina. En la actualidad, todos los instrumentos de política pública y apoyo financiero en la región deben tener como norte la pronta y efectiva reducción de la pobreza. Es el mayor desafío al que se enfrenta América Latina y el Caribe (ALC) en los comienzos del siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- [1] BALDACCI, E.; DE MELO, L. e INCHAUSTE, G. (2002): «Financial Crises, Poverty and Income Distribution», International Monetary Fund, *Working Paper* No. WP/02/4, Washington, D.C.
- [2] BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000): *Protección social para la equidad y el crecimiento*. Washington, D.C.
- [3] BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2001a): *Competitividad: el motor del crecimiento, Informe 2001, Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington, D.C.
- [4] BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2001b): «Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social: Informe de actividades en el año 2000 y plan de acción en áreas de énfasis especial», Washington, D.C., disponible en www.iadb.org
- [5] BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2001c): *Informe Anual*, Washington, D.C.
- [6] BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2002): «Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social», Perfil de la estrategia para consulta, disponible en www.iadb.org
- [7] BANCO MUNDIAL (2001): *Informe mundial sobre el desarrollo 2000/2001: La lucha contra la pobreza*, Washington, D.C.
- [8] BEHRMAN, J.; BIRDSALL, N. y SZEKELY, M. (2001): *Pobreza, desigualdad y liberalización comercial y financiera en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- [9] CASHIN, P.; MAURO, P.; PATILLO, C. y SAHAY, R. (2001): «Macroeconomic Policies and Poverty Reduction: Stylized Facts and an Overview of Research», International Monetary Fund, *Working Paper* No. WP/01/135, Washington, D.C.
- [10] CHEN, S. y RAVALLION, M. (2000): «How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?», World Bank *Working Paper*, Washington, D.C.
- [11] DFID, E. C.; UNDP y BANCO MUNDIAL (2002): *Linking Poverty Reduction and Environmental Management*, Consultation Draft.
- [12] FOSTER, J. y SZEKELY, M. (2001): «Is Economic Growth Good for the Poor?: Tracking Low Incomes Using General Means», Inter-American Development Bank, *Working Paper*, Washington, D.C.
- [13] GOBIERNO DE HONDURAS (2001): *Estrategia de reducción de la pobreza*, Tegucigalpa, Honduras.
- [14] LOPEZ, R. (2002): «Growth, Equity and the Environment: Elements for a Development Strategy for Latin America», Banco Interamericano de Desarrollo, *Working Paper*, Washington D.C.
- [15] LUSTIG, N.; ARIAS, O. y RIGOLINI, J. (2002): «Poverty Reduction and Economic Growth: A Two-Way Causality», Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, *Technical Paper Series* No. POV-111. Washington, D.C.
- [16] PNUD (2000): *Informe Superar la Pobreza Humana*, Nueva York.
- [17] SEN, A. (1999): *Development as Freedom*, Nueva York: Knopf.
- [18] SMITH, K.R. (1999): «Pollution Management in Focus. Indoor Air Pollution», World Bank Environment Department, *Discussion Paper* número 4, Washington, D.C.
- [19] VOSS, R.; VELASCO, M. y DE LABASTIDA, E. (2000): «Los efectos económicos y sociales de 'El Niño' en el Ecuador 1997-1998», Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, *Technical Paper Series* No. POV-107, Washington, D.C.
- [20] WODON, Q. *et al.*, (2001): «Poverty in Latin America: Trends (1986-1998) and Determinants», World Bank, *Working Paper*, Washington, D.C.