

## RESUMEN EJECUTIVO

Reducción de la pobreza  
y crecimiento:  
Círculos virtuosos y  
círculos viciosos

*Guillermo E. Perry*  
*Omar S. Arias*  
*J. Humberto López*  
*William F. Maloney*  
*Luis Servén*



BANCO MUNDIAL

© 2006 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
Telephone 202-473-1000  
Internet [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
En español [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)  
E-mail [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

This Spanish edition is a translation of Chapter 1 of a work originally published by The World Bank in English as *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles* in 2006. In case of any discrepancies, the original language will govern.

El presente documento en español es una traducción del Capítulo 1 de un informe originalmente publicado en inglés por el Banco Mundial en 2006 como: *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. En caso de discrepancia, prevalecerá el original en inglés.

Los descubrimientos, interpretaciones y conclusiones expresados aquí pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este trabajo no denotan opinión alguna por parte del Banco Mundial, relacionada con la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

**Todos los derechos reservados.**

Traducción al castellano: Eleana Gómez Calcaño  
Arte de la portada: Remedios Varo, "Spiral Transit" © 2005 Artists Rights Society (ARS), New York / VEGAP, Madrid.

## Resumen ejecutivo

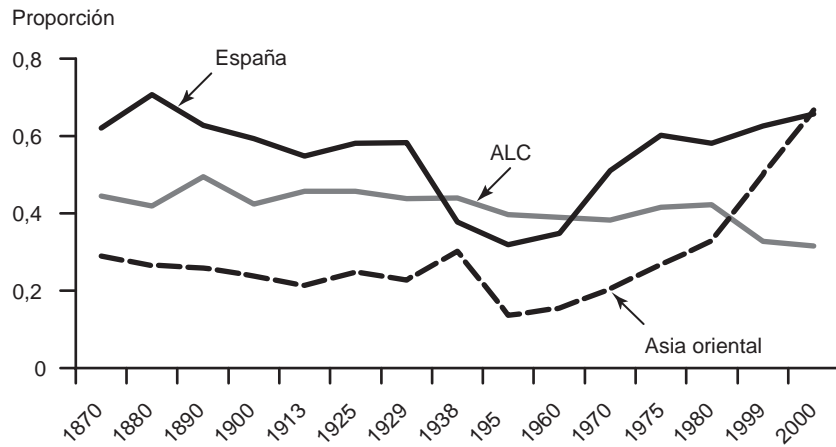
# De los círculos viciosos a los círculos virtuosos

*Que el aumento de los niveles de ingreso mitiga la pobreza, y que el crecimiento económico puede ser más o menos eficaz para lograrlo, es un postulado bien conocido por todos que ha recibido nueva atención en la búsqueda de un crecimiento favorable a los pobres. Sin embargo, se ha estudiado menos el canal inverso: que la pobreza tal vez sea, en realidad, parte de la razón por la que un país muestra un desempeño bajo en cuanto a su crecimiento. Este punto de vista más elaborado acerca del proceso de desarrollo plantea la posibilidad de que haya círculos viciosos en los que un crecimiento bajo genera altos niveles de pobreza y estos niveles de pobreza, a su vez, hacen que el crecimiento sea bajo. En este informe se abordan tanto la existencia de esos círculos viciosos en América Latina como los instrumentos para convertirlos en círculos virtuosos en los cuales la reducción de la pobreza y el crecimiento elevado se refuerzan mutuamente.*

Las dos decepciones que se observan en los países de América Latina de un crecimiento económico relativamente débil, por una parte, y de la pobreza y la desigualdad persistentes, por la otra, son de larga data y están estrechamente vinculadas. Que el aumento de los niveles de ingreso mitiga la pobreza, y que el crecimiento económico puede ser más o menos eficaz para lograrlo, es un aspecto bien conocido por todos que ha recibido considerable atención en la búsqueda de un crecimiento favorable a los pobres. Se ha estudiado mucho menos el canal inverso —quizás la pobreza sea, en realidad, parte de la razón del desempeño bajo de una región en cuanto a su crecimiento, lo que crea círculos viciosos en los cuales el crecimiento bajo genera mayor pobreza y la mayor pobreza, a su vez, ocasiona un crecimiento bajo. En este informe se abordan formas de convertir este ciclo negativo en un círculo virtuoso de reducción de la pobreza, en el que los ataques de amplia base a la pobreza se traducen en un mayor crecimiento, que a su vez, reduce la pobreza.

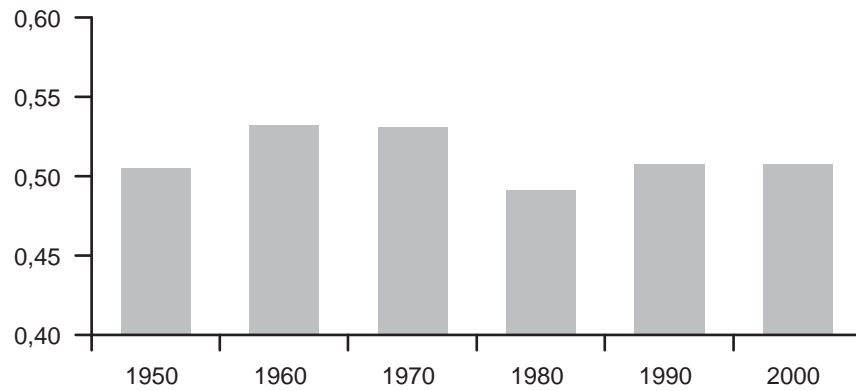
El desempeño económico de América Latina en los últimos 50 años ha sido decepcionante. El crecimiento estuvo rezagado con respecto a los principales países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), en un período en que Asia oriental y España, la madre patria situada en la periferia de Europa, avanzaban rápidamente para estar a la par de otros países (gráfico 1.1).

GRÁFICO 1.1  
Ingreso per capita en comparación con países de la OCDE, 1870-2000



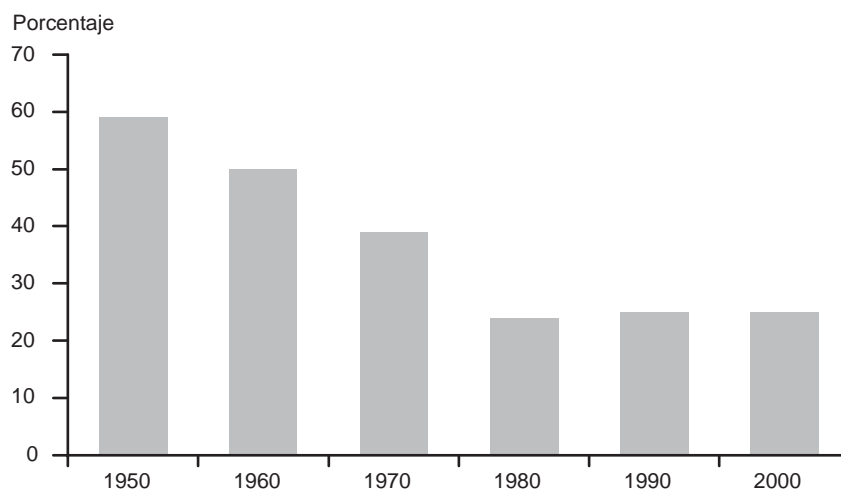
Fuente: Cálculos de los autores basados en Prados de la Escosura (2005) y Maddison (2005).  
Nota: ALC = Argentina, Brasil, Chile, México, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay. Asia oriental = Corea del Sur, Taiwán (China), Hong Kong (China) y Singapur.

GRÁFICO 1.2  
Coeficiente de Gini para América Latina, 1950-2000



Fuente: Cálculos de los autores basados en Altimir (1987) y Londoño y Szekely (1997).  
Nota: Basados en datos para Brasil, Chile, México y República Bolivariana de Venezuela.

GRÁFICO 1.3  
Tasas de pobreza en América Latina, 1950-2000



*Fuente:* Cálculos de los autores para 1950-1980; Gasparini, Gutiérrez y Tomarolli (2005) para 1990 y 2000.  
*Nota:* Utilizamos una línea de pobreza de US\$2 por día; las tasas de pobreza para 1950-1980 se calculan utilizando una aproximación log-normal.

A lo largo de los últimos 50 años (gráfico 1.2), la desigualdad en el ingreso ha seguido siendo muy alta en América Latina, lo que crea un obstáculo doble a la reducción de la pobreza. En primer lugar, si el crecimiento hubiese estado acompañado de una disminución de la desigualdad, habría sido más favorable a los pobres. En segundo lugar, aun cuando la desigualdad no cambie, el crecimiento económico resulta menos eficaz para reducir la pobreza en países con distribuciones menos equitativas del ingreso: para alcanzar la misma reducción de la pobreza, los países con desigualdades deben crecer más en comparación con los más igualitarios. En vista de la marcada divergencia en el crecimiento que registró la región durante la década perdida de los ochenta y la desaceleración ocurrida desde 1998 hasta 2003, así como la falta de progreso en el ámbito de la desigualdad, no es sorprendente que la pobreza de ingresos haya sido tan persistente desde 1980 (gráfico 1.3). Aunque en el informe se discuten una serie de limitantes a los indicadores que normalmente se usan para comparar a diferentes países entre sí y a un mismo país a lo largo del tiempo, lo cierto es que, a excepción de Chile, ha habido poca reducción de la pobreza después de los logros del período 1950-1980 y en muchos países el crecimiento no ha sido especialmente favorable para los pobres.

## La pobreza como concepto multidimensional y dinámico

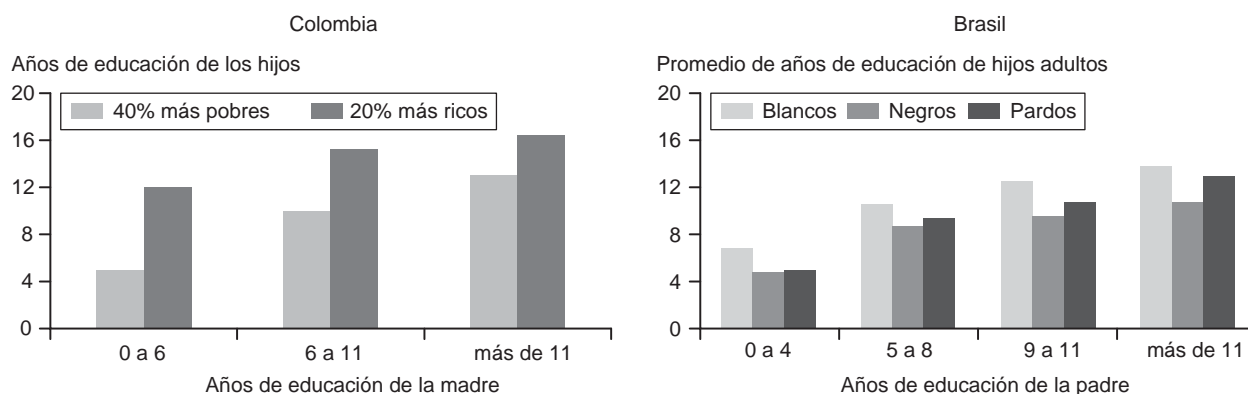
Estas conclusiones continúan siendo válidas cuando se adopta un punto de vista más amplio sobre la pobreza y el bienestar (capítulo 2). Tal como se enfatiza cada vez más en la bibliografía especializada, la pobreza es un concepto que abarca una amplia gama de dimensiones, tales como salud, mortalidad y seguridad, que tal vez no estén correlacionadas con las medidas convencionales de la pobreza de ingresos. Más aún, un concepto completo del bienestar tiene que incorporar los movimientos del ingreso a lo largo de toda la vida o hasta de generaciones, lo que significa que deben examinarse las cuestiones de riesgo y de movilidad a través de la

distribución del ingreso. Al pasar por alto estas consideraciones se generan grandes distorsiones en los conceptos de pobreza y desigualdad.

Aunque los escasos datos sobre estos aspectos de la pobreza no permiten el tipo de comparaciones globales que sí es posible hacer con las medidas de la desigualdad en el ingreso y con las cifras del conteo de personas pobres, el panorama que esbozan es apenas un poco más optimista. Es cierto que las tasas de mortalidad han bajado mucho más de lo que podrían predecir los niveles de ingreso y han generado grandes mejoras en el bienestar en los países con poco crecimiento. No obstante, la movilidad intergeneracional sigue siendo más baja en América Latina y el Caribe que en el peor de los países de la OCDE. Varios estudios recientes indican que los niños de familias pobres y de padres con poca educación afrontan una probabilidad relativamente alta de alcanzar niveles educativos bajos, de obtener menos retornos derivados de su educación, y de seguir siendo pobres (gráficos 1.4 y 1.5).

GRÁFICO 1.4

Trampas de pobreza en la forma de capital humano

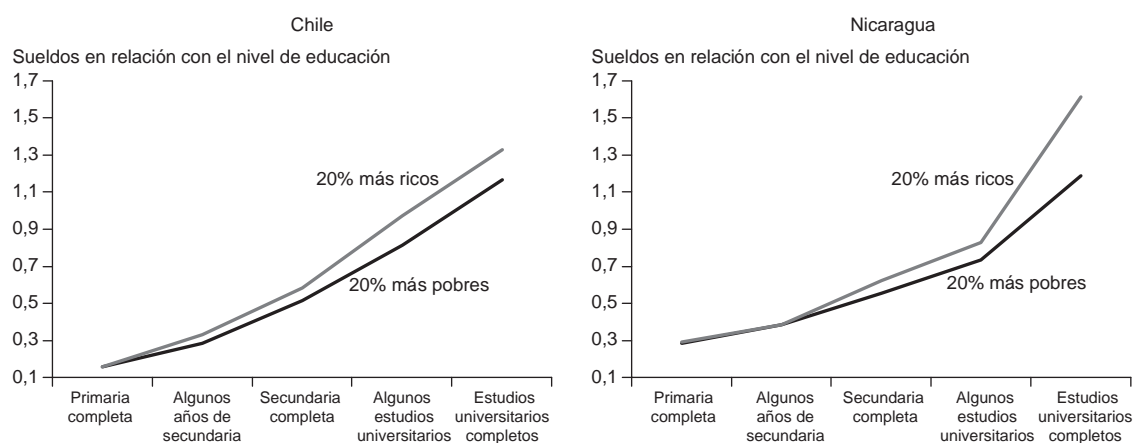


Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de encuestas de hogares.

Nota: El promedio de años de estudio para adultos de 24 a 65 años de edad está determinado por los años de escolaridad de sus padres.

GRÁFICO 1.5

Aunque los pobres tienen mucho que ganar al educarse, las tasas de retorno son bajas



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de encuestas domiciliarias.

Nota: Ganancias promedio derivadas de la escolaridad para trabajadores de familias de los quintiles inferior y superior de la distribución del ingreso; a partir de las regresiones de las ganancias de Mincer, ajustadas por experiencia laboral, género y residencia urbana.

El hecho de que Chile sea una de las sociedades de la región que presenta mayor movilidad sugiere que la modernización del país en el transcurso de las últimas décadas les ha brindado más oportunidades a los menos favorecidos. Finalmente, según se ha documentado en el informe principal del Banco Mundial sobre la región de América Latina *Asegurando el futuro en una economía globalizada* (de Ferranti y otros, 2000), la elevada volatilidad económica de la región significa que allí los pobres están sujetos a riesgos más altos en comparación con los pobres de otras regiones. Si bien es cierto que la volatilidad macroeconómica disminuyó en los años noventa después de alcanzar un punto máximo en los años ochenta, sigue siendo excepcionalmente alta y la volatilidad del mercado laboral sigue siendo bastante más alta en comparación con la de Estados Unidos, por ejemplo.

Tal como se muestra en los capítulos siguientes, todas estas dimensiones no sólo suministran una perspectiva más completa de la pobreza, sino que también constituyen canales para retornar al crecimiento.

## Los dos desencantos: ¿destino o elección?

¿Hay algo intrínseco a la región que la ha dejado con relativamente poco crecimiento y altos niveles de desigualdad y pobreza? En el informe principal del Banco Mundial sobre la región de América Latina *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿rompiendo con la historia?* (de Ferranti y otros, 2004) se argumenta que las instituciones excluyentes establecidas durante la conquista europea para explotar tanto las riquezas minerales como a las poblaciones autóctonas, así como las cosechas especiales adaptadas al clima de la región (como las plantaciones de azúcar basadas en la fuerza laboral esclava), condujeron a un acceso sumamente desigual a la tierra, a la educación y al poder político, por lo menos hasta finales del siglo XIX, lo que por mucho tiempo tuvo consecuencias negativas sobre el crecimiento y la disminución de la desigualdad.

En el capítulo 3, mostramos que en verdad América Latina se encontraba muy rezagada con respecto a las economías adelantadas a mediados del siglo XIX, cuando los niveles de ingreso per cápita de la región representaban alrededor de 60% de los niveles de Estados Unidos y de 55% con respecto a los países del grupo más amplio de la OCDE. Pero más importante aun, es que mostramos también que una parte considerable de la brecha actual en el desarrollo de la región data de mediados del siglo XX, cuando otras regiones aprovecharon más el ritmo acelerado de la expansión mundial. El rezago relativo de América Latina durante este período se relacionaba muy probablemente con las políticas de marcada orientación interna instituidas entonces y con la falta de prudencia macroeconómica que condujeron a la devastadora crisis de la deuda de los años ochenta. Aunque las políticas están muy condicionadas por el contexto histórico, no se buscaron otras vías más prometedoras.

Lo mismo parece cumplirse en el ámbito de la distribución del ingreso. El informe muestra que a comienzos del siglo XX, Francia, España, el Reino Unido y Estados Unidos habían tenido niveles altos de desigualdad en el ingreso. Sin embargo, lograron reducir drásticamente la desigualdad en el ingreso en el transcurso del siglo y en períodos relativamente cortos (de dos a tres décadas). Esos logros parecen guardar relación con el mandato universal de educación básica y servicios de salud y con el establecimiento de Estados benefactores sumamente redistributivos.

Tanto la pérdida registrada por América Latina en su posición de ingreso relativo en los últimos 50 años como la habilidad de la OCDE para reducir drásticamente la desigualdad son, quizás contra lo que pudiera pensarse, buenas noticias: nuestra historia no es nuestro destino —las decisiones adecuadas sobre políticas e instituciones pueden conducir a mejoras importantes a lo largo de ambas dimensiones. Es cierto que la ruptura con la historia es difícil, pero no es de ninguna manera imposible.

## El vínculo desde el crecimiento y el desarrollo hasta la reducción de la pobreza de ingresos

El capítulo 4 de este informe está dedicado al efecto que tienen el crecimiento y los cambios en la desigualdad sobre la reducción de la pobreza de ingresos en países con diferentes características. Se muestra allí que lograr la mayor reducción en la pobreza puede significar que se asigne diferente importancia relativa al crecimiento y a la redistribución, dependiendo de las condiciones iniciales del país individual: los países pobres (tales como Bolivia, Haití y Honduras) y los países relativamente iguales que, dicho en pocas palabras, tienen poco que distribuir, necesitan antes que nada, lograr un crecimiento alto y sostenido, aun a costa de algunos aumentos en la desigualdad; esto puede llamarse el modelo de China. Por el contrario, los países relativamente más ricos y con más desigualdad —la mayoría de los países de América Latina, y en especial Argentina, Brasil, Colombia y México —necesitan tanto mayor crecimiento como una considerable redistribución si quieren lograr un avance significativo en la reducción de la pobreza (cuadro 1.1).

CUADRO 1.1

Tasas de crecimiento necesarias para compensar un aumento de 1 punto en porcentaje en la desigualdad

<i>País</i>	<i>Tasa de crecimiento compensatoria</i>	<i>País</i>	<i>Tasa de crecimiento compensatoria</i>
Argentina	2,5	Perú	1,6
Chile	2,4	Santa Lucía	1,5
Brasil	2,3	Guatemala	1,5
México	2,1	Paraguay	1,5
Costa Rica	2,1	El Salvador	1,4
Colombia	2,1	Venezuela, R.B. de	1,2
Trinidad y Tobago	2,0	Ecuador	1,1
República Dominicana	1,9	Nicaragua	1,1
Panamá	1,9	Guyana	1,1
Belice	1,8	Bolivia	1,0
Uruguay	1,8	Honduras	0,8
Jamaica	1,7		

*Fuente:* Cálculos de los autores.

*Nota:* El cuadro presenta las tasas de crecimiento que dejarían invariable a la pobreza cuando el coeficiente de Gini aumenta en 1%. Los valores más altos indican que la desigualdad desempeña una función más importante en la reducción de la pobreza.

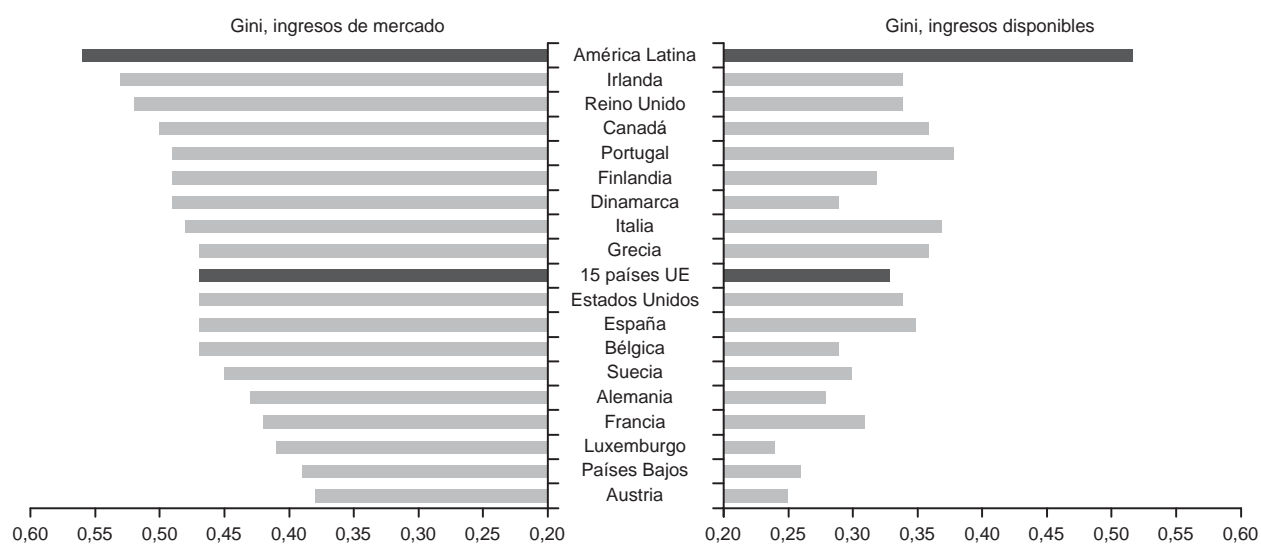


En el capítulo 5 se examina en qué forma influyen las diferentes políticas y los diferentes modelos sectoriales de crecimiento en la reducción de la pobreza de ingresos. Se determina allí que la composición sectorial es importante: diferentes industrias muestran grandes diferencias en sus necesidades de mano de obra (la agricultura y la construcción suelen necesitar más mano de obra que la industria manufacturera y los servicios, y estos últimos exigen más mano de obra que la minería y los servicios públicos); y la reducción de la pobreza es más fuerte cuando el crecimiento tiene una inclinación a necesitar mucha mano de obra. En este capítulo también se determina que algunas políticas, como mayor acceso a la educación y la infraestructura han tenido efectos positivos directos sobre el crecimiento, la disminución de la desigualdad y la reducción de la pobreza, mientras que otras, como la apertura comercial, han tenido efectos positivos sobre el crecimiento, pero han tendido a aumentar la desigualdad y hasta la pobreza en el corto plazo. Sin embargo, a largo plazo, todas las políticas favorables al crecimiento tienden a reducir la pobreza de ingresos.

En el capítulo 5 también se aborda la importancia de las transferencias como una forma de compartir los frutos del crecimiento mediante la inversión en los pobres. Al trasladar el debate histórico al presente, el capítulo muestra que cerca de la mitad de la marcada diferencia en la desigualdad en el ingreso entre América Latina y países contemporáneos de la OCDE provienen de las diferencias en los retornos de los factores de producción —el resultado de la distribución desigual del capital humano y de otro tipo en América Latina. Pero, la otra mitad resulta de la naturaleza, por lo general, no progresiva del sistema latinoamericano de transferencias. Los principales países de la OCDE utilizan transferencias de los ricos a los pobres, y amplios sistemas de pensiones que distribuyen el ingreso desde los que están trabajando hoy hasta los que se jubilarán mañana, para reducir el coeficiente de Gini (la medida estándar de la desigualdad) en aproximadamente 15 puntos de porcentaje (desde, por ejemplo, 0.53 en el Reino Unido a 0.35).<sup>1</sup> En cambio, las transferencias en un país latinoamericano tipo modifican el coeficiente de Gini en dos puntos de porcentaje o menos, aunque hay algunas excepciones tales como Chile, que logró reducir el Gini hasta el doble de esa cifra (figura 1.6).

GRÁFICO 1.6

Coeficiente de Gini para ingresos de mercado e ingresos disponibles



Fuente: Cálculos de los autores.

Cabe debatir si solamente las transferencias de las magnitudes tratadas en párrafos anteriores en relación con Europa han sido óptimas desde un punto de vista del crecimiento, así como son discutibles también su sensatez o su viabilidad política en América Latina. No cabe duda, por diversas razones, y en particular para ser congruentes con los objetivos del crecimiento, de que la política de la redistribución probablemente debería concentrarse en igualar las oportunidades por medio de un acceso más igualitario a los activos, tales como el capital humano, y no en la igualación de los resultados medidos como ingresos per se. Sin embargo, lo que sí está claro es que América Latina no ha hecho los esfuerzos que estaban a su alcance para movilizar los recursos destinados a atacar la pobreza. En primer lugar, la recaudación fiscal en la región está por debajo de la recaudación en países similares (cuando se compara por ingreso per cápita), con muy pocas excepciones, tales como Brasil y Nicaragua; además, las recaudaciones de los impuestos progresivos, tales como el impuesto sobre la renta personal y los impuestos a la propiedad, son especialmente bajos. Lo que es más importante, aunque el gasto público en América Latina costea programas grandes y progresistas (educación básica y salud), también financia proyectos sumamente regresivos (subsidios a las pensiones, educación terciaria y energía), que contrarrestan el gasto progresivo. Un suceso alentador reciente es la introducción de políticas exitosas tales como *Progresar/Oportunidades* en México, *Familias en Acción* en Colombia, y *Bolsa Escola* en Brasil, que combinan las transferencias fiscales a los pobres con incentivos para que creen capital humano, por medio de inversiones en salud y educación desde comienzos de la niñez.

## Cómo cerrar el círculo vicioso: el vínculo desde la pobreza hasta el crecimiento

La tesis más innovadora del informe es que la pobreza persistente de América Latina puede, por sí misma, estar entorpeciendo el logro de tasas de crecimiento más altas —que hay círculos viciosos reforzadores que mantienen a las familias, regiones y países en la pobreza e incapacitados para contribuir con el crecimiento nacional. La bibliografía ya extensa sobre las trampas de la pobreza ha abordado un gran número de canales que podrían perpetuar la pobreza. La importancia que asignamos a las múltiples dimensiones de la pobreza y a las consideraciones intergeneracionales y de duración de la vida para medir el bienestar enriquece todavía más el universo de canales a través de los cuales la pobreza obstaculiza el crecimiento. Para citar apenas unos cuantos abordamos los siguientes:

- Los pobres a menudo tienen acceso limitado a los mercados financieros o a otros complementos necesarios para la inversión privada (tales como derechos de propiedad e infraestructura) esenciales para la acumulación de capital físico y de conocimientos y para la participación en el proceso de crecimiento.
- Los pobres suelen tener mala salud, lo que disminuye su productividad y entorpece su habilidad para administrar y generar conocimientos.
- Los pobres asisten a escuelas de peor calidad; y los retornos de la educación, que son bajos y tardíos, así como las perspectivas reducidas de movilidad por la otra, desalientan la acumulación del capital humano esencial para el crecimiento. La educación aumenta el

potencial de ganancias, aumenta la movilidad laboral, promueve la salud de padres e hijos, y reduce la fecundidad y la mortalidad de niños.

- Los pobres tal vez tengan que afrontar un mayor riesgo del mercado laboral, o tal vez tengan menos capacidad de protegerse contra ese riesgo, por lo que encuentran que los retornos a la inversión en capital humano ajustados según el riesgo son menos atractivos. Más aún, la incapacidad para diversificar el riesgo impide la especialización en agricultura o los movimientos hacia actividades no agrícolas, por ejemplo, que conducirían a una mayor productividad. Debido a que los pobres suelen ser más adversos al riesgo que los ricos porque las pérdidas los perjudican más, si no cuentan con mercados de seguros y de créditos que funcionen bien, estos pueden pasar por alto oportunidades de inversión rentables que consideran de mucho riesgo. Una vez más, las sociedades con tasas altas de pobreza muestran una tendencia a la subinversión.
- Las regiones y los países pobres cuentan con menos personas capaces de adoptar, administrar y generar nuevas tecnologías que contribuirían a la productividad.
- Las regiones pobres quizás carezcan de la infraestructura o del capital humano que las harían atractivas para la inversión extrarregional o de los recursos para desarrollarlos y que facilitarían la movilidad laboral, tanto sectorial como territorial, en busca de oportunidades de ingresos más altos.
- Los países pobres con regiones pobres pueden encontrar que las tensiones étnicas o raciales están exacerbadas por las disparidades en el ingreso, lo cual genera tensiones interregionales que hacen que tanto las regiones como el país en conjunto presenten mayores riesgos para la inversión.

En cada caso, la pobreza por sí misma impide que se tomen medidas que facilitarían la salida de la pobreza lo que resulta en un crecimiento agregado más bajo. Esos círculos viciosos pueden conducir a la formación de “clubes de convergencia” —países más ricos y más pobres, regiones o familias que tienden a converger en diferentes niveles de ingreso o de bienestar aun a largo plazo. El que se trate de trampas de pobreza de las que no es posible escapar sin intervención, o sencillamente de un alargamiento del tiempo necesario para la transición a estados de ingresos más altos, es una diferencia de importancia secundaria, en especial cuando se consideran las cuestiones de política económica. Lo que se argumenta en el informe es que las inversiones inteligentes en los pobres pueden conducir a círculos virtuosos y que la cuestión de “la reducción de la pobreza en pro del crecimiento” debería tal vez ser una preocupación política tan importante como las preocupaciones tradicionales con “el crecimiento a favor de los pobres”. En otras palabras, invertir en los pobres es un buen negocio para la sociedad en conjunto, no sólo para los pobres.

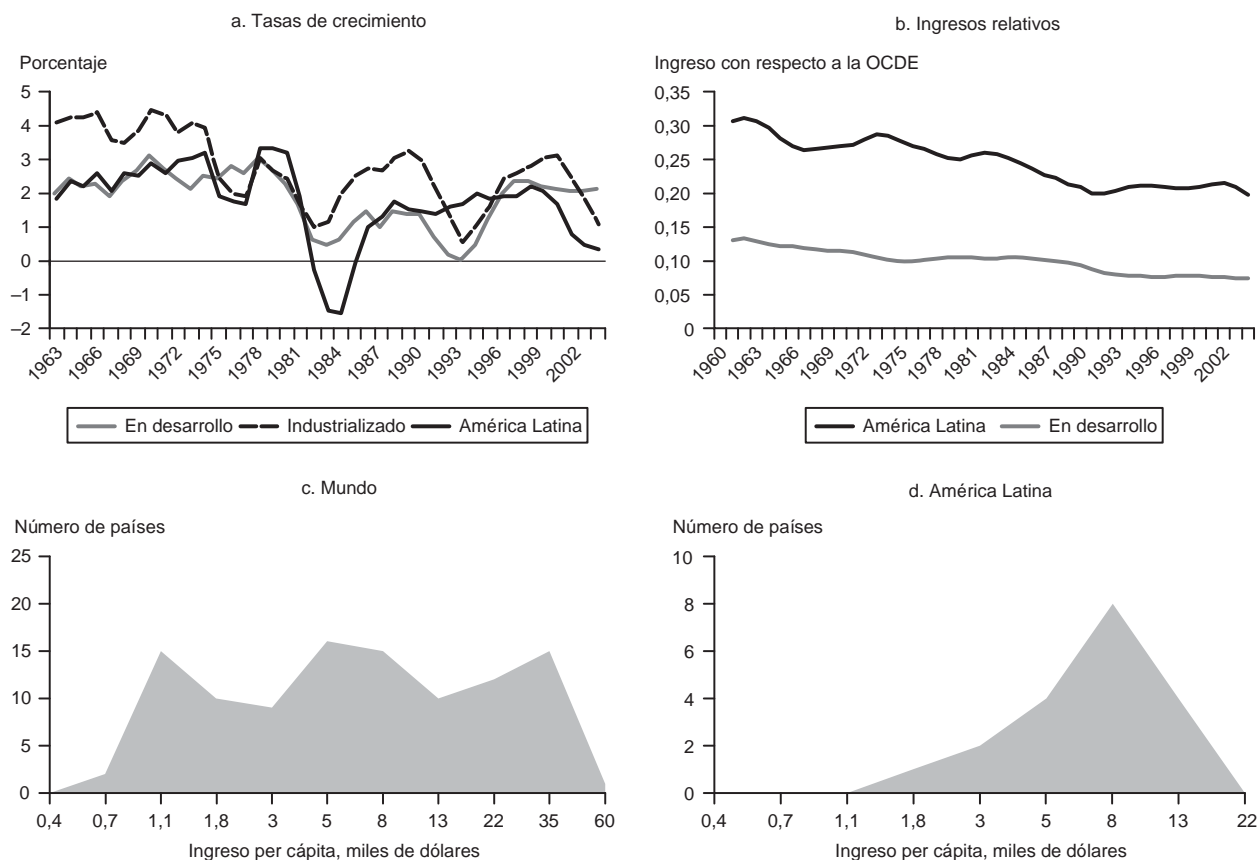
El estudio de estos círculos supone necesariamente alejarse de los conceptos estáticos de la pobreza y estudiar la *dinámica* de la pobreza a cada uno de los niveles; con este informe se aspira a marcar nuevos rumbos en este ámbito. Se presenta aquí evidencia empírica nueva sobre la existencia de clubes de convergencia a nivel familiar, regional e internacional y, en varios casos, se muestra que estos parecen aportar la prueba de la dinámica de la trampa de pobreza.

## Clubes mundiales de convergencia

¿Crecen los países pobres menos que los ricos? Las pruebas presentadas en el capítulo 6 sugieren que, con muy pocas y notables excepciones, si lo hacen. El panel *a* del gráfico 1.7 sugiere que, a excepción de dos períodos cortos (uno en la segunda mitad de los años setenta y otro a comienzos de los dos mil), el país en desarrollo tipo (y América Latina no es una excepción aquí) siempre ha registrado tasas de crecimiento más bajas que el país rico tipo. Durante el período que va de 1963 a 2003, la mediana del crecimiento per cápita en los países industrializados superó a la mediana del crecimiento en los países en desarrollo por un promedio de más de 1% anual.

GRÁFICO 1.7

### Indicadores para países pobres y ricos



Fuente: Cálculos de los autores.

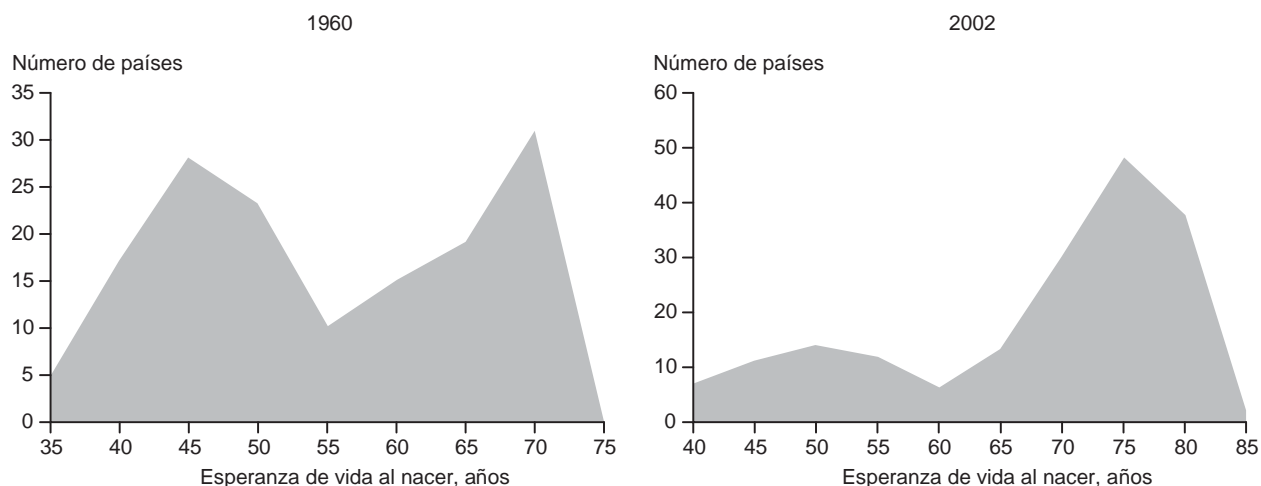
La diferencia en las tasas de crecimiento per cápita entre países industrializados y en desarrollo ha generado una brecha cada vez mayor entre países ricos y pobres a lo largo del tiempo (gráfico 1.7, panel *b*). A comienzos de los años sesenta el país latinoamericano medio tenía un nivel de ingreso que era un poco menor de una tercera parte del ingreso en el país industrializado medio; hoy en día, es de menos de 20%. A nivel mundial, en 1960, el país en desarrollo tipo tenía un nivel de ingreso que equivalía a aproximadamente 12% del ingreso de los países más ricos; y hoy esa cifra se acerca al 5%. Hay pocos argumentos para sustentar la hipótesis de convergencia de que los países más pobres tenderán a colocarse a la par de los más ricos. Más bien, según sugiere

el panel *c* del gráfico 7.1, los pobres siguen siendo pobres mientras los ricos se hacen más ricos. El histograma para el mundo en 1999 sugiere una distribución trimodal, con un pico bajo a \$1.100; un segundo situado entre \$5.000 y \$8.000, y un tercer pico alrededor de \$35.000 que forman clubes de convergencia de pobres, de ingreso medio y de ricos. (El capítulo 6 muestra que desde 1960 ha habido convergencia dentro de esos clubes pero divergencia entre ellos). El panel *d* muestra que América Latina como región es unimodal con su pico único a unos \$8.000 y pertenece al conglomerado medio que se está separando lentamente de los más pobres y, lamentablemente, de los más ricos.

Los clubes de convergencia a nivel de una muestra transversal de países también son evidentes, aunque mucho menos, cuando se consideran las dimensiones del bienestar no relacionadas con el ingreso. Por ejemplo, en el gráfico 1.8 se presentan los histogramas de esperanza de vida en una muestra transversal de países para 1960 y 2002. Estos histogramas indican la presencia de un modelo de dos picos en ambos períodos, pero también es evidente que la masa del pico bajo descende entre 1960 y 2002, mientras que la del pico más alto aumenta (en todo el mundo la esperanza de vida ha aumentado y está convergiendo lentamente).

GRÁFICO 1.8

## Clubos de convergencia en la esperanza de vida

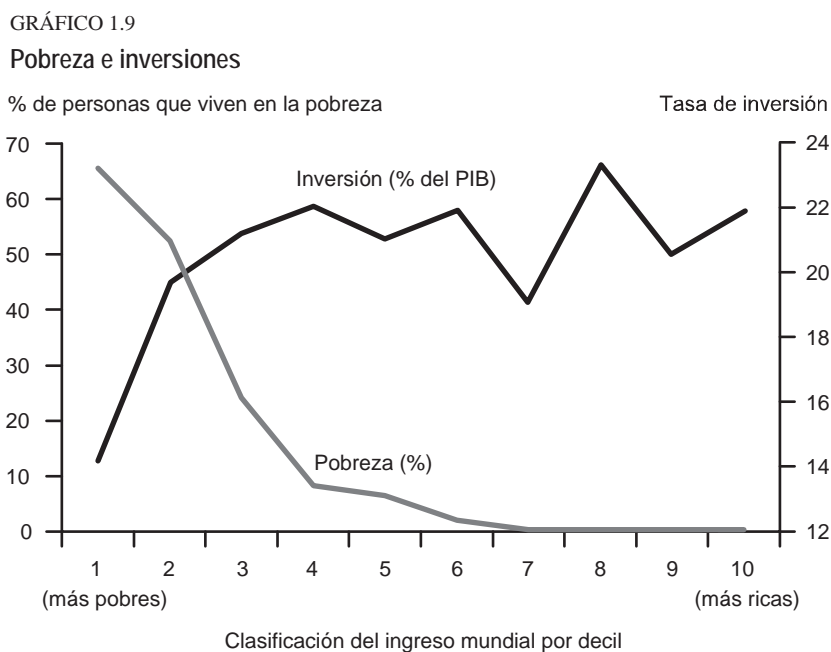


Fuente: Cálculos de los autores.

## ¿Tiene importancia la pobreza para el crecimiento?

¿Son los altos niveles de pobreza la causa del desempeño desalentador del crecimiento en los países más pobres? Una distribución bimodal en el ingreso o la esperanza de vida por sí misma no demuestra que la pobreza sea un freno al desarrollo, y en el capítulo 6 hay solamente pruebas mixtas del caso extremo de trampas de pobreza. Sin embargo, en ese capítulo se identifican varios mecanismos que se autorrefuerzan y que tal vez retrasen el crecimiento y causen la persistencia de la pobreza, y estos quizás sean más pertinentes desde un punto de vista de política. Si observamos los países, la pobreza parece desalentar el crecimiento y la inversión

(gráfico 1.9), especialmente cuando el grado de desarrollo financiero es limitado. Más específicamente, calculamos en el capítulo 6 que, para el país promedio, un aumento de 10 puntos de porcentaje en la pobreza de ingresos reduce la tasa de crecimiento en cerca de 1%, cuando otros factores determinantes del crecimiento se mantienen constantes. Más aún, calculamos que un aumento de 10 puntos en porcentaje de la pobreza de ingresos reduce la inversión en 6-8 puntos de porcentaje del producto interno bruto en países cuyos sistemas financieros están subdesarrollados. Estos resultados confirman la validez de las predicciones de la teoría: que la pobreza puede limitar el crecimiento cuando los sectores financieros son imperfectos porque los pobres, que no tienen acceso al crédito ni a los seguros, no harán muchas inversiones que sean rentables socialmente, con lo cual se deprime el nivel agregado de inversión y crecimiento. En el informe también se presentan pruebas de que la pobreza limita el nivel de innovación (medido por el gasto en investigación y desarrollo) y la acumulación de capital humano (véase más abajo), que son canales adicionales a través de los cuales la pobreza influye en el crecimiento agregado.



Fuente: Cálculos de los autores.

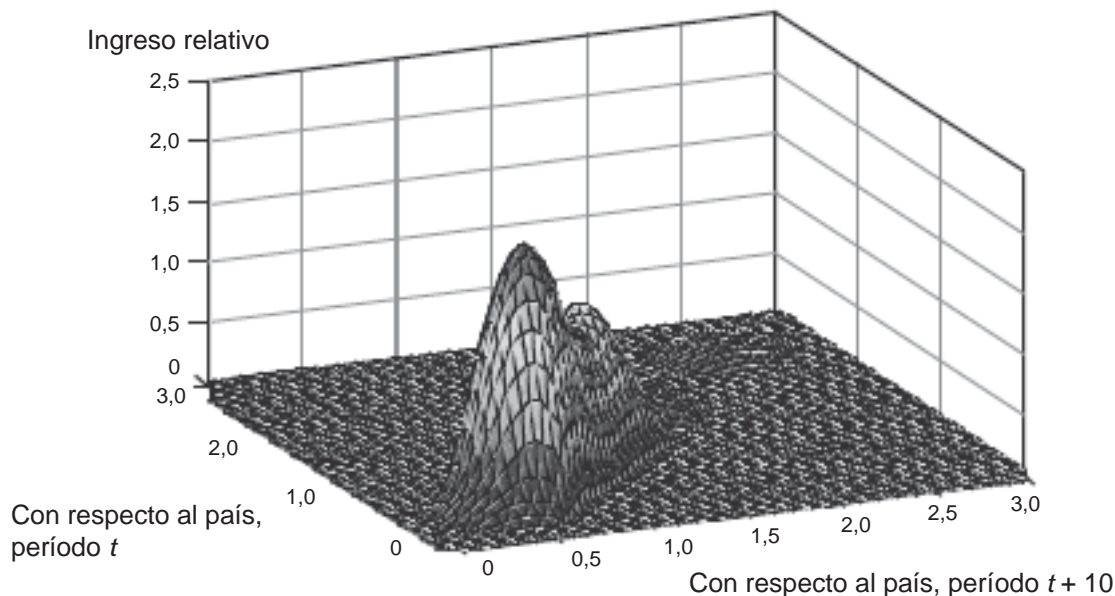
## Clubes regionales de convergencia

En el capítulo 7 se expone una combinación inusitada de ingreso convergente entre unidades subnacionales, pero a la vez una concentración espacial aumentada dentro de los países. Las herramientas econométricas espaciales modernas muestran que dentro de Brasil, Chile y México hay clubes de convergencia evidentes compuestos de regiones ricas y pobres, que parecen estar alejándose cada vez más (gráfico 1.10). Este resultado es congruente con la bibliografía de la Nueva Geografía Económica que se ha concentrado en analizar en qué medida, las regiones ya

establecidas gozan de economías de escala mientras que las regiones rezagadas son menos productivas y, por ende, menos atractivas para los factores de producción.

GRÁFICO 1.10

Dinámica del ingreso regional en Brasil: la persistencia de dos clubes de convergencia



*Fuente:* Cálculos de los autores.

*Nota:* El gráfico muestra las distribuciones de los ingresos relativos de los estados en un momento  $t$  y diez años más tarde para el período 1955-2000. Sugiere poco movimiento en las posiciones relativas de los estados y una distribución bimodal persistente.

Estas dinámicas, y las que se abordaron en relación con las trampas nacionales de pobreza en el capítulo 6, se aplican por igual a las unidades nacionales o subnacionales. Sin embargo, dos consideraciones son particulares a estas últimas. La primera es que dentro de los países, la mano de obra puede moverse libremente en forma legal. En la práctica esto no ocurre, lo que genera grandes brechas en los sueldos que suelen ser de hasta 50% entre regiones. Las pruebas recabadas en Chile y en México sugieren que este fenómeno resulta en parte de otra dinámica de la trampa de pobreza —los pobres no pueden reunir los ahorros o la liquidez para emigrar y, por lo tanto, no pueden irse. Pero otras pruebas sugieren que esta historia puede estar incompleta. Las medidas de la pobreza no relacionadas con el ingreso, tales como la mortalidad, muestran convergencia dentro de los países, de forma muy similar a lo que ocurre a nivel internacional, lo que sugiere que la brecha del bienestar considerada en un sentido amplio puede ser menos drástica. Más aún, al preguntarle a la gente cuán pobre se siente quedan al descubierto algunas anomalías curiosas. Los integrantes del grupo más pobre en el altiplano de Bolivia (en su mayoría indígenas) se autocalifican como los más pobres de Bolivia, mientras que los habitantes de la provincia rica de Buenos Aires se clasifican como los más pobres de Argentina. Estos resultados sugieren que “las externalidades de la congestión”—los aspectos negativos de vivir en zonas urbanas concentradas— pueden ser importantes, que las disparidades relativas en el ingreso pueden observarse de forma más brutal en los contextos urbanos, o simplemente que los investigadores están pasando por alto dimensiones claves del bienestar que no están correlacionadas con el ingreso.

En segundo lugar, las regiones rezagadas suelen tener niveles bajos de educación y de infraestructura que exigen esfuerzos especiales para que alcancen el promedio del país. Sin embargo, en la medida en que las externalidades de la aglomeración —las economías de escala que pueden surgir de la concentración de la actividad económica— determinen que las regiones pobres tienen un potencial de crecimiento más bajo y retornos más bajos de la inversión, los gobiernos finalmente deberán hacer frente a una solución intermedia entre el crecimiento agregado y la equidad geográfica.

## Trampas de pobreza a nivel de hogares

La piedra angular que sustenta los análisis internacionales y regionales presentados en párrafos anteriores es el hogar. El abordaje de la pobreza persistente exige la comprensión de los factores que impiden a las familias pobres salir de las actividades económicas de baja productividad. La bibliografía sobre las trampas de pobreza hace hincapié en la insuficiencia de la propiedad de activos (entre ellos, de capital humano), umbrales en los retornos de esos activos, costos fijos de las transiciones productivas, y acceso limitado de los pobres al crédito o a los seguros, como los principales factores determinantes de su incapacidad para aprovechar las oportunidades de crecimiento. De particular importancia es la habilidad de los pobres para utilizar su trabajo (su activo más abundante) en trabajos remunerados, autoempleo o en sus propias microempresas. Las ganancias derivadas del trabajo suelen representar más de dos terceras partes del ingreso total de una familia latinoamericana pobre. Los precios del trabajo reflejan los diferenciales de productividad entre trabajadores y empleos, los desequilibrios en la oferta y la demanda, tanto a nivel sectorial como regional, y los factores no relacionados con el mercado. Las trampas de las ganancias bajas pueden surgir de deficiencias en los atributos que mejoran la productividad (calidad) de los activos laborales (tales como capital humano e infraestructura) y de los diferenciales en las ganancias no relacionados con las destrezas (tales como discriminación étnica y ubicación), que provienen de barreras a la movilidad en el mercado laboral.

En el capítulo 8 se examinan algunos de los mecanismos que tal vez impidan la participación de los pobres de América Latina en el proceso de crecimiento y que conducen a la pobreza persistente. Lamentablemente, son limitados los datos que abarcan períodos largos, por lo que no es posible efectuar análisis profundos de la duración de la pobreza y de sus principales factores determinantes en toda América Latina. El capítulo se basa en evidencia limitada, aunque muy coherente, que hay acerca de estos problemas y llega a dos conclusiones principales. La primera es que los bajos niveles de productividad, y no la segmentación del mercado laboral, son los factores que influyen abrumadoramente en las ganancias bajas. Por ende, la mayor parte de la pobreza no es generada directamente por las fallas del mercado laboral sino por las deficiencias en los atributos productivos de los trabajadores, en especial la educación, unidas a los niveles bajos de productividad general de su economía local. Este efecto es exacerbado por una alta volatilidad y por la incapacidad para asegurarse contra los choques, mucho más marcada que en los países desarrollados. La segunda conclusión es que varios análisis detallados de El Salvador rural y la evidencia de otros países sugieren que las trampas de pobreza que rodean a la acumulación de estos activos productivos constituyen un fenómeno de pertinencia práctica en la región. Luego, en el capítulo 9 se aborda uno de los canales principales que pueden apoyar una causalidad en dos sentidos entre la pobreza y el crecimiento económico: la acumulación de capital humano. Generalmente se cree que el capital humano, mejorado por los niveles de



educación o de salud, es uno de los factores determinantes clave del crecimiento a largo plazo, mientras que las pruebas empíricas de países en un período determinado sugieren que la pobreza puede influir en los niveles de educación (véase capítulo 8). En el capítulo 9 se investigan los micromecanismos que podrían apoyar esta doble causalidad, de manera que las medidas especiales para aumentar los logros educativos de los pobres podrían suscitar un círculo virtuoso de crecimiento más acelerado y de reducción de la pobreza en la región.

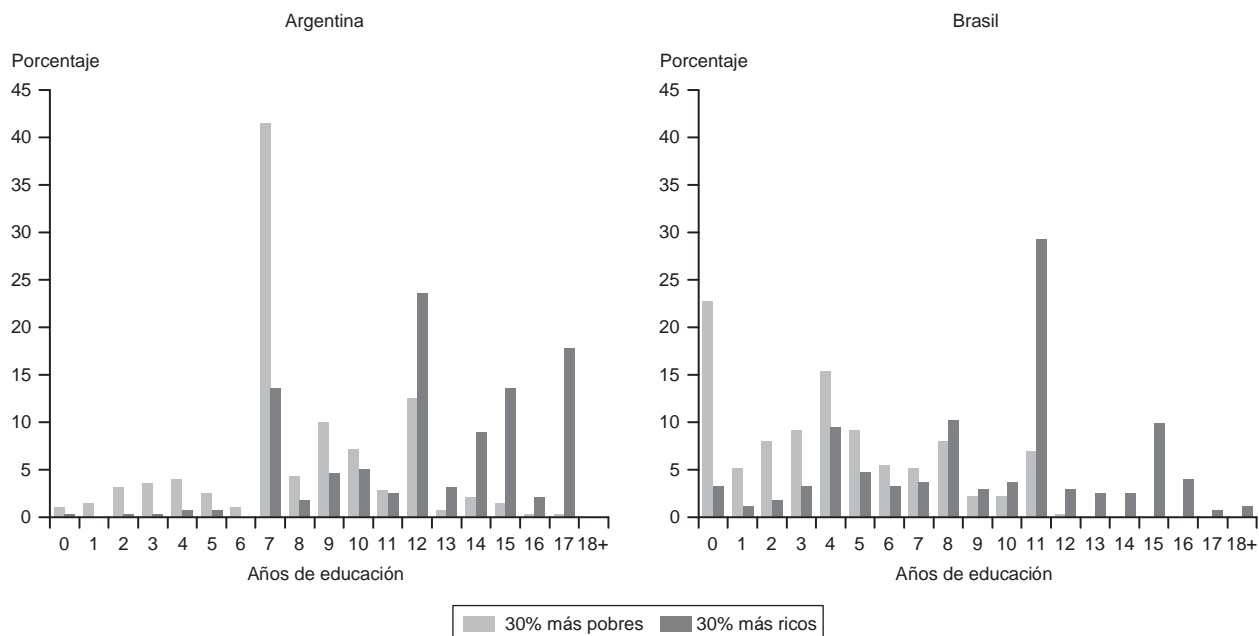
El capítulo empieza con un hecho bien conocido: las familias con poca educación (especialmente las que no tienen educación secundaria) tienden a ser pobres, y a su vez tienden a no invertir lo suficiente en su propia educación ni en la de sus hijos para escapar a la pobreza. En el capítulo se documentan varias pruebas acerca de los mecanismos de autorrefuerzo que impulsan este círculo vicioso. En primer lugar, a pesar del progreso reciente de la región hacia la matrícula universal en la escuela primaria, hay una división educacional clara y persistente en los logros en materia de educación. La población está separada en dos grupos: personas con pocos logros en educación (usualmente, no han hecho estudios de secundaria) y personas que tienen educación secundaria y superior (gráfico 1.11). Los residentes del campo y las familias más pobres, entre ellos los grupos étnicos menos favorecidos, son los más atrapados en el grupo de poca educación. Esta separación se sigue repitiendo en la cohorte actual de estudiantes con altas tasas de repetición y de deserción escolar de estos mismos grupos. La disminución gradual en la matrícula durante el ciclo de la secundaria en la mayoría de los países sugiere que la falta de establecimientos escolares no es el principal factor que interviene, aunque en algunos países las limitaciones en el acceso físico siguen siendo un problema. En segundo lugar, los retornos derivados de la escolaridad tienden a aumentar con el nivel de educación, resultado que es congruente con un sesgo relativo a las destrezas en la demanda de trabajo ocasionado por el cambio tecnológico ocurrido en la región, según se detalla en el estudio principal del Banco Mundial sobre la región de América Latina de título: *Cerrando la brecha en educación y tecnología* (de Ferranti y otros, 2003). Los retornos de la escolaridad son pocos durante los ciclos de educación básica y secundaria y aumentan una vez concluida la educación secundaria; en algunos casos, el retorno pleno se materializa solamente después de terminada la educación terciaria. Es decir, los retornos de la escolaridad se tornan atractivos exactamente cuando el costo de oportunidad, en términos de sueldos no recibidos por el estudiante, se torna más agudo para las familias pobres. Además, en el capítulo se muestra de manera impresionante que en la mayoría de los países las familias pobres tienen que hacer frente a retornos inferiores al promedio derivados de la educación terciaria (y a veces de la secundaria), debido posiblemente a las escuelas de poca calidad así como a las desventajas que surgen de antecedentes familiares y de actitudes hacia la educación (véase figura 1.4). Las familias pobres tienen que combinar las necesidades corrientes de subsistencia con las inversiones en escolaridad que ofrecen una recompensa remota, incierta y menos atractiva. Las pruebas estadísticas que describen los pocos incentivos y las barreras a la acumulación de capital humano son confirmadas por las respuestas que los niños y los jóvenes pobres dan como razón para abandonar la escuela: costos de oportunidad más altos a edades más avanzadas, los beneficios de la escolaridad del 1° al 12° grados se perciben como bajos, y limitaciones en el acceso físico.

En resumen, la culminación de la educación secundaria necesaria para que las familias pobres salgan de la pobreza sigue estando fuera del alcance mientras que la educación de los niños sigue estando fuertemente correlacionada con la de sus padres. La separación educacional se

autorrefuerza a través de generaciones y es un factor subyacente crucial que genera los círculos viciosos de pobreza observados a nivel familiar, regional y nacional.

GRÁFICO 1.11

La marcada diferencia educativa entre pobres y ricos en América Latina



Fuente: Estimaciones de los autores basadas en datos de encuestas domiciliarias.

Nota: Distribución de la población en edad de trabajar a través de los niveles de escolaridad de familias del quintil inferior y del superior de la distribución del ingreso per cápita.

## Consecuencias del informe

Varias consecuencias emergen de los análisis descritos en párrafos anteriores. Las abordaremos a lo largo de dos dimensiones principales: niveles estratégico y de política.

### Consecuencias estratégicas

En el informe se revelan varias lecciones que tienen consecuencias para la forma en que vemos la reducción de la pobreza.

1. *Crecimiento en favor de los pobres y reducción de la pobreza en favor del crecimiento.* La existencia de círculos virtuosos entre crecimiento y reducción de la pobreza enriquece de varias formas el debate acerca de las estrategias óptimas de reducción de la pobreza.
  - Primero, el debate acerca de si las estrategias deberían hacer énfasis en las políticas a favor del crecimiento o en las políticas a favor de los pobres ahora parece estar menos relacionado. Las estrategias que no se concentran en el crecimiento tal vez renuncian al arma más poderosa para mejorar el bienestar humano que está a nuestro alcance, especialmente ante los límites probables de las políticas explícitamente a favor de los

pobres, tratadas en párrafos anteriores. No obstante, pasar por alto las limitaciones que se plantean a los pobres para participar en el crecimiento y contribuir a él, socava su generación. Por ejemplo, las limitaciones de liquidez, el riesgo y las indivisibilidades o disparidades en las inversiones en capital humano parecen impedir que los pobres adquieran la educación que los sacaría de la pobreza y fomentaría el crecimiento. La corrección de estas limitaciones origina una dimensión poco examinada del análisis de política que podría llamarse reducción de la pobreza en favor del crecimiento.

- Segundo, la relación bidireccional entre crecimiento y reducción de la pobreza sugiere que idealmente la consideración de las políticas debería tener en cuenta sus efectos directos e indirectos sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza. Este conocimiento introduce niveles de complejidad, nuevos pero necesarios, en la evaluación de las opciones de política en ambas agendas. Como un ejemplo sencillo pero importante, los programas de transferencia condicional de efectivo tienen un impacto sobre la pobreza que va más allá del aumento de los ingresos para los hogares pobres aportados por las políticas de transferencia directa. Los programas de transferencia condicional también mitigan las limitaciones al crédito y suministran otros incentivos a la acumulación de capital humano que aumentan el ingreso tanto a nivel familiar como, en última instancia, a nivel de toda la economía.
- Tercero, las políticas a favor del crecimiento que tienen efectos negativos en el corto plazo sobre la distribución y la pobreza, según parece ser el caso con la apertura comercial, pueden en realidad representar un obstáculo a la generación de crecimiento (véase el capítulo 5). Sin embargo, cuando se combinan con políticas complementarias, tales como acceso mejorado a la educación y la infraestructura, es posible mitigar el efecto negativo de la pobreza en el corto plazo, con lo cual se mejoran los efectos directos e indirectos sobre el crecimiento. Más aún, las medidas que procuran anular algunos de estos efectos (por ejemplo, apoyo a pequeños agricultores en sectores no competitivos durante la apertura comercial) agregan una nueva justificación para el aumento de la eficiencia de las políticas de reforma, además de las justificaciones relacionadas con la protección social.
- Finalmente, los programas de transferencia deberían tratar siempre de estimular directamente la acumulación de activos que harán avanzar el proceso de crecimiento, al igual que lo hacen programas como *Oportunidades*, en México, *Bolsa Escola*, en Brasil, y *Familias en Acción*, en Colombia.

## 2. *Crecimiento a favor de los pobres frente a la política gubernamental a favor de los pobres.*

El hallazgo de que, a lo sumo, la mitad de la diferencia en desigualdad entre los países de América Latina y de la OCDE surge de las diferencias en la distribución de los ingresos del mercado supone dos cosas. La primera, si bien es necesario hacer esfuerzos para mejorar tanto los atributos de los pobres y los beneficios que les ofrece el mercado, parece haber límites en cuanto a lo que puede hacerse. Por ejemplo, Suecia, país bien conocido por sus preocupaciones por la equidad y la formación de capital humano, tiene una distribución de los ingresos de mercado que es muy similar a la de muchos países de América Latina, lo que sugiere que hasta los Estados que asignan gran importancia a la equidad en su agenda política, pueden terminar con niveles altos de desigualdad en cuanto a los ingresos del mercado. Segunda, gran parte de los esfuerzos para igualar los ingresos en los países de la OCDE parecen haber sido hechos por sus expansivos sistemas de transferencia, cuya

amplitud hace que parezca ínfimo todo lo encontrado en la región de América Latina hasta la fecha, aunque el informe sugiere que aquí también hay límites planteados por la economía política y la eficiencia. En resumen, las políticas concebidas para obtener oportunidades iguales de desarrollo del capital humano y, por ende, ingresos de mercado más igualitarios, tienen que ser complementadas con la redistribución mediante impuestos y transferencias.

3. *Dimensiones múltiples de la pobreza, canales múltiples hacia el crecimiento.* La limitación del enfoque tradicional que se concentra en la pobreza de ingresos se torna cada vez menos satisfactoria en el contexto de determinar sus consecuencias para el crecimiento. A título de ejemplo citaremos:

- Los aumentos fuertes en la longevidad en la región están relacionados de manera muy débil con el crecimiento del ingreso. En algunos países, donde los ingresos han permanecido estancados, el bienestar ha aumentado substancialmente gracias a las mejoras en la atención de salud y la prevención de enfermedades. Como se ha indicado en párrafos anteriores, la salud está vinculada al aumento de la productividad; de allí que las políticas destinadas a modificar esta dimensión de la pobreza sean favorables tanto para los pobres como para el crecimiento.
- La perspectiva de salir de la pobreza y ascender en la distribución del ingreso es una motivación importante para la acumulación de capital humano. Sin embargo, las tasas de retorno más bajas, tardías e inciertas derivadas de la educación de los pobres, por las razones tratadas más arriba, obstaculizan esa movilidad y desalientan a las personas y a sus hijos de acumular este capital. De esto puede aprenderse una lección y es que, si se corrige esa falta de incentivos, no sólo mejoran los indicadores sociales que miden la pobreza de manera más completa sino que se estimula el crecimiento. Pero, una segunda lección es que una política contra la pobreza debe adoptar una perspectiva de ciclo de vida, con políticas que consideren las barreras a la movilidad de una forma integral.
- El riesgo asociado con una movilidad no prevista —volatilidad alta en los sueldos, por ejemplo— es también un desincentivo a las inversiones a largo plazo en capital humano. No queda duda de que al reducir la elevada volatilidad macroeconómica de la región, además de diseñar mecanismos para mitigar los diversos tipos de riesgo —salud o ingreso, por ejemplo— se reduce la pobreza en todas sus dimensiones y hay impactos a favor del crecimiento. En resumen, los responsables de las políticas tienen que considerar medidas más integrales de la pobreza y la desigualdad no sólo para tener una perspectiva más exacta de la evolución del bienestar societal, sino también para entender mejor y aprovechar los canales de retorno al crecimiento.

4. *Reflexión no lineal: umbrales y agujeros negros, externalidades de aglomeración y complementariedades.* Una idea crítica de la bibliografía sobre las trampas de pobreza es que la respuesta a la política es no lineal: puede variar dependiendo de la magnitud y la integralidad del esfuerzo.

- Hay tres umbrales por debajo de los cuales el esfuerzo tal vez no tenga impacto; en tales casos los responsables de las políticas están en realidad arrojando los recursos a un hueco negro. Por ejemplo, el hecho de que los retornos de la educación secundaria suelen materializarse sólo cuando ésta se ha terminado —o lo que es peor, cuando se termina la educación terciaria— implica que para las familias no vale la pena invertir en estudios más allá de la escuela primaria. Los programas que procuran crear incentivos para

invertir en educación tal vez tengan un mayor impacto sobre la pobreza si están concebidos para que el estudiante supere el umbral —para llegar hasta el final de la escuela secundaria y no sólo hasta el siguiente nivel.

- La bibliografía especializada sugiere que los retornos derivados de activos tales como el capital humano, dependen en gran medida de otros activos públicos que son complementos, tales como carreteras, sistemas de comunicación y mercados de crédito. Las inversiones considerables en educación, por ejemplo, pueden tener compensaciones limitadas si las personas no pueden conseguir un trabajo que utilice esos niveles más altos de destrezas. De la misma manera, una política a favor del crecimiento que consista en construir carreteras en una región, tal vez tenga mayor impacto si la población cuenta con el capital humano para trabajar en industrias emergentes y no está enferma, no sabe leer o tiene limitaciones de idioma.
- Las políticas dirigidas a las regiones rezagadas pueden complicarse por el hecho de que las concentraciones (aglomeraciones) de actividad económica se autorrefuerzan —es decir, son más densas económicamente. Las zonas más ricas tal vez estén dotadas de un dinamismo intrínseco y den mayores retornos al capital y a la mano de obra en comparación con las zonas más pobres donde no hay una tendencia natural equilibradora hacia la igualdad geográfica a largo plazo. Parece haber espacio suficiente para las políticas que facilitarían el crecimiento y la movilidad laboral en regiones cuyos ciudadanos han tenido niveles particularmente bajos de acceso a mercados, educación e infraestructura. No obstante, tal como se aborda en la investigación principal del Banco Mundial sobre la región latinoamericana realizada en 2005: *Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo* (de Ferranti y otros, 2005), la inversión exagerada de recursos del Estado en algunas de estas zonas podría reducir el crecimiento agregado general y, por ende, los gobiernos podrían encontrarse a la larga frente a un dilema entre equidad y crecimiento. Sin embargo, aun en tales casos, una combinación inteligente de transferencias condicionales de efectivo para los pobres y pagos por servicios medioambientales puede favorecer la reducción de la pobreza y el crecimiento a largo plazo.

### ***Consecuencias de política***

Estas consideraciones tienen consecuencias importantes para algunas políticas específicas. El informe no presenta recetas universales para interrumpir el círculo vicioso entre crecimiento bajo y pobreza. Por una razón, es probable que diferentes países tengan prioridades políticas diferentes; los responsables de las políticas en los países más pobres y más igualitarios deberían concentrarse principalmente en el crecimiento, mientras que los países más ricos y donde hay mayor desigualdad deberían tratar de equilibrar los objetivos de aumento del crecimiento con las políticas para reducir la desigualdad. No obstante, del informe surgen los siguientes ejemplos a título ilustrativo.

#### **Hacer que el crecimiento sea más favorable a los pobres**

No cabe duda de que el crecimiento económico debe situarse en el centro de las estrategias de desarrollo, y numerosos estudios realizados por la región de América Latina y del Caribe del Banco Mundial han analizado las limitaciones al crecimiento que se plantean a la región. Por ejemplo, tanto en los informes principales del Banco Mundial sobre América Latina

correspondientes a los años 2002 y 2003 (de Ferranti y otros, 2002, 2003), se hacía hincapié en la necesidad de abordar las brechas en educación (en especial en la educación secundaria) y en innovar para aprovechar al máximo sus atributos actuales y para desarrollar nuevas áreas dinámicas de ventaja comparativa. De igual manera, el estudio regional del Banco Mundial sobre América Latina *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America* (Easterly y Servén, 2003) recalca cómo las grandes brechas de la región en infraestructura significaban considerables oportunidades perdidas en crecimiento y bienestar.

En este informe se presentan pruebas que sugieren que las inversiones en estas áreas han sido, en realidad sumamente eficientes tanto en la promoción del crecimiento como en permitir a los pobres vincularse con el proceso a lo largo de los últimos 40 años, mediante una situación clásica en la que todos salen ganando (véase el capítulo 5). Según mostró la investigación *Desigualdad en América Latina: ¿rompiendo con la historia?* (de Ferranti y otros, 2004), los pobres fueron los principales beneficiarios de los esfuerzos emprendidos en la región en los años noventa, con la finalidad de suministrar educación básica universal, servicios de salud y ampliar algunos servicios públicos, tales como acceso al agua potable y a la electricidad (que ya se prestaban a los grupos ricos y de ingreso medio). Mientras se avanza debe tenerse cuidado de que los pobres se sigan beneficiando de las iniciativas para ampliar la cobertura de la educación secundaria y terciaria (que hasta ahora ha favorecido más a los grupos de ingresos medios y altos) y para mejorar la calidad de la educación. En el mismo sentido, las inversiones futuras en infraestructura deben dirigirse a las regiones rezagadas y aumentar el acceso de los pobres a aquellos servicios cuyas ampliaciones pasadas beneficiaron básicamente a los grupos ricos y de ingresos medios (telecomunicaciones y acceso a Internet, por ejemplo).

Además, según una definición amplia de la pobreza, otras dos áreas tienen el potencial complementario para reducir la pobreza y promover el crecimiento. Primera, las mejoras en la salud tienen impactos importantes en el bienestar y han demostrado efectos positivos en el crecimiento. Segunda, en el informe se aportan bases conceptuales para tratar el ingreso, la salud y otros riesgos que deben afrontar las familias como una dimensión crítica de la pobreza. Por lo tanto, la inestabilidad macroeconómica que surge de una política inadecuada tiene un impacto directo sobre el bienestar de los pobres y un impacto negativo sobre el crecimiento, que está bien documentado.

Sin embargo, hay otras áreas a favor del crecimiento en las que América Latina tiene que hacer progresos pero donde quizás haya que hacer posibles concesiones con la desigualdad y hasta con las metas de reducción de la pobreza en el corto plazo, según los resultados abordados en el capítulo 5. En realidad, varios estudios anteriores habían encontrado que la apertura comercial (un área de pertinencia particular dados los esfuerzos potenciales de liberalización) puede conducir a una mayor desigualdad a través de una mayor divergencia de los ingresos por sueldos.<sup>2</sup> Este resultado parece estar relacionado con la muy deseable adopción de tecnologías que tienden a estar sesgadas hacia las destrezas y, por ende, mejoran los retornos y la demanda de educación. No obstante, en el corto plazo este fenómeno, que se encuentra en todo el mundo, deja atrás a los pobres y a menudo también a las regiones pobres. En el capítulo 5 se aduce que los gobiernos tal vez necesiten adoptar políticas complementarias fuera de sus fronteras —para facilitar el acceso a la educación, ampliar la infraestructura a las zonas rezagadas con potencial para aprovechar los beneficios de la liberalización y suministrar transferencias condicionales a

los campesinos pobres, quienes podrían salir perdiendo en la transición. Estas políticas permiten a un país aprovechar plenamente las oportunidades creadas por la apertura comercial y, por ende, mitigar considerablemente los efectos de la desigualdad, además de aumentar en gran medida los efectos sobre el crecimiento derivados de la liberalización del comercio. Podría exponerse un argumento paralelo basado en las preocupaciones de que una mayor apertura comercial aumentaría el riesgo que se plantea a los trabajadores. Hasta la fecha, se dispone de pocas pruebas para sugerir que esto sea cierto, pero si éste fuese el caso, los programas de apoyo al ingreso podrían mitigar el impacto sobre la pobreza y los efectos que desincentivan la acumulación de capital humano.

Si bien en el capítulo 5 se sugiere que la profundización financiera a lo largo de los últimos 40 años parece haber tenido impactos negativos en la reducción de la desigualdad y hasta de la pobreza en el corto plazo, en el capítulo 6 se afirma que es exactamente en los países con poco acceso a los servicios financieros donde la pobreza puede convertirse en un obstáculo para la inversión y el crecimiento. En los capítulos 8 y 9 se refuerza esta conclusión a nivel de los hogares. Por lo tanto, aun cuando los pocos adelantos pasados en la profundización financiera de la región pueden haber dejado rezagados a la mayoría de los pobres, es esencial que los esfuerzos futuros aseguren que los pobres tengan acceso tanto a los mercados de crédito como a los de seguros. Ahora que es obvio que América Latina ha logrado que sus sectores financieros sean más resistentes para evitar las costosas crisis del pasado, ampliar el acceso a los mercados de crédito y de seguros figura como una agenda política clave para consolidar los círculos virtuosos entre reducción de la pobreza y crecimiento.

En otra parte de la bibliografía se ha estudiado el impacto que tiene sobre la pobreza la estructura del crecimiento. En particular, en esta bibliografía se aduce que mientras mayor sea la representación de los sectores que utilizan la mano de obra no especializada, más favorable será el efecto sobre la pobreza. Los hallazgos presentados en el capítulo 5 apoyan este punto de vista. El posible conflicto conceptual es que las políticas que inducen un sesgo sectorial en el crecimiento, a la larga pueden estar en contraposición con la búsqueda de la ventaja comparativa natural de un país, lo que conduce a ineficiencias que entorpecen el crecimiento. Si bien es cierto que este informe no se adentra en los problemas complejos (propios de cada país) que rodean a las fuentes de crecimiento, ni en los vínculos a través de los sectores, ni en la economía política de la intervención gubernamental, las pruebas que se dan aquí y en de Ferranti y otros (2005) sugieren que las intervenciones para inducir profundos sesgos sectoriales probablemente no sean aconsejables. Un asunto diferente es asegurar que se eliminen los sesgos de política y las ineficiencias contra el desarrollo rural, por ejemplo, y que las oportunidades de crecimiento sean mejoradas gracias al suministro eficiente de bienes públicos y de políticas nacionales y sectoriales de “innovación”. Los ingresos de los pobres, incluso los que provienen de la agricultura y de actividades no agrícolas, prosperan si la apertura comercial es mayor, cuando los gastos públicos en el campo se concentran en el suministro de bienes públicos (tales como carreteras rurales, salud y educación, investigación y desarrollo, y servicios de extensión) y cuando se eliminan los sesgos de política contra la movilidad laboral (tales como la generosidad fiscal para actividades de capital intensivo y los rígidos mercados laborales).

En este informe tampoco se profundiza en las políticas para estimular mayor “uso de la fuerza laboral” dentro de todos los sectores, aparte de insistir en que se eliminen los sesgos potenciales

contra el uso de la mano de obra. Sin embargo, el debate anterior sugiere que sería necesario considerar los posibles efectos negativos sobre la eficiencia y el crecimiento que tendrían las políticas más “activas” en este sentido, en comparación con posibles logros a corto plazo en la reducción de la pobreza. Dados los posibles efectos negativos a corto plazo que podría tener la apertura comercial sobre la pobreza y los efectos negativos de la pobreza sobre el crecimiento, un área de investigación futura considerará si es recomendable tratar de mantener tasas de cambio subvaloradas en las etapas iniciales de la apertura comercial, mientras se mantienen bajo control las presiones inflacionarias, como hizo Chile después de 1984 y como lo está haciendo China actualmente.

### **Política gubernamental favorable a los pobres**

A fin de cuentas, la bibliografía relativamente joven acerca del crecimiento favorable a los pobres no nos ha dado una idea clara acerca de hasta qué punto es posible generar crecimiento con miras a proteger la distribución del ingreso. El hecho de que las diferencias en la distribución de los ingresos del mercado entre los países de América Latina y los de la OCDE expliquen a lo sumo, apenas 50% de las diferencias en el ingreso disponible sugiere el importante papel complementario de los impuestos y del gasto público para asegurar que los frutos del crecimiento se distribuyan ampliamente. En el capítulo 5 se aduce que América Latina ha utilizado estas herramientas en forma relativamente modesta. Si bien las tendencias recientes hacia la educación básica universal y la salud, así como la introducción de transferencias condicionales a ciertos destinatarios (entre otros) probablemente hayan tenido un impacto progresivo en la distribución del ingreso, muchos elementos importantes siguen siendo muy regresivos: los subsidios elevados a las pensiones no benefician a los pobres ya que ellos rara vez reciben pensiones; debido a que los pobres rara vez terminan la educación secundaria, no se benefician de las universidades subsidiadas; gasolina, electricidad y otros bienes y servicios subsidiados por el Estado son consumidos en su mayor parte por los que tienen buenos ingresos.

El logro de un modelo más redistributivo y eficaz del gasto público similar a los modelos de la OCDE reduciría considerablemente la pobreza y la desigualdad. No obstante, dada la importancia primordial del crecimiento para lograr la meta de reducción de la pobreza, los responsables de las políticas deberían velar por que las iniciativas del Estado de tal magnitud tengan efectos favorables sobre el crecimiento. Los instrumentos que condicionan las transferencias de efectivo a la adquisición de capital humano podrían ampliarse de manera substancial. El estudio regional de América Latina, de próxima publicación, elaborado por el Banco Mundial, *The Redistributive Impact of Transfers in Latin America and the Caribbean* encontró que los destinatarios de las transferencias condicionales de efectivo tienden a ser los adecuados y dichas transferencias hacen una contribución marginal fuerte al bienestar social, y superan no sólo los planes de seguridad social, sino también la mayoría de los planes de asistencia social existentes. Sin embargo, la tesis principal de este informe es que, además de las transferencias condicionales de efectivo, hay muchas otras áreas donde las intervenciones para ayudar a los pobres también serían favorables al crecimiento. En las próximas secciones se examinan algunas de estas intervenciones. En primer lugar, deberíamos hacer hincapié una vez más en que el peso relativo de los diferentes instrumentos depende de las condiciones iniciales en los países considerados individualmente. Como ya se ha mencionado, los países pobres y más igualitarios deberían concentrarse en lograr mayor crecimiento, aunque ocurran algunos aumentos en la desigualdad, mientras que los países de ingresos medios con un alto nivel de



desigualdad deberían adoptar políticas que logren un equilibrio más adecuado de los efectos a favor del crecimiento y a favor de los pobres (incluida la redistribución a través de transferencias condicionales).

## Reducción de la pobreza a favor del crecimiento

En el informe se presentan algunas de las primeras pruebas empíricas de que la pobreza influye negativamente en el crecimiento a todos los niveles de la economía. Como ya se ha dicho, un canal principal parece funcionar a través de los sectores financieros subdesarrollados —más concretamente, a través de la falta de acceso de los pobres al crédito. Esta falta de acceso puede surgir de fallas institucionales que dificultan el cumplimiento de los contratos y no abordan los problemas de las asimetrías en la información y en la carencia de los pobres de riquezas que puedan servir de garantías para los créditos. La búsqueda de medios e innovaciones eficientes para superar las asimetrías de la información (entre otros, las agencias de información sobre el crédito) y las limitaciones en el cumplimiento y para convertir la escasa riqueza de los pobres en activos que puedan servir de garantía son prioridades fundamentales para la política y la investigación futuras.

### *Abordar las inquietudes espaciales*

Todas las inquietudes que potencialmente conducirían a un crecimiento económico más bajo a nivel nacional también son ciertas en cuanto al crecimiento bajo en las regiones subnacionales, por lo que cabe defender políticas análogas a las que se han abordado en este informe. Más aún, las desigualdades regionales correlacionadas con divisiones étnicas, lingüísticas o religiosas suministran un terreno fértil para el conflicto interno que puede socavar el crecimiento de toda la economía. Sin embargo, en el mundo de la Nueva Geografía Económica, la defensa de una reorientación importante de los recursos hacia las zonas desventajadas se torna menos clara, y hasta la fecha la bibliografía ha sido muy circunspecta sobre las recetas de política. Fundamentalmente, si las externalidades de la aglomeración existentes implican que esas regiones, que ya son las más avanzadas, también son las que tienen el potencial más alto para el crecimiento, la concentración de todo tipo de inversiones costosas en infraestructura en regiones pobres puede disminuir el crecimiento nacional. Lamentablemente, la bibliografía sobre el tema ofrece poca orientación acerca de cuáles externalidades son más importantes: las externalidades relativas a la aglomeración o las que conducen a la dispersión de la actividad; por eso, no podemos saber si las aglomeraciones existentes son muy grandes o muy pequeñas. Con todo, según se indica en *Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo* (de Ferranti y otros, 2005), algunas políticas dirigidas a las zonas rurales, tales como educación rural mejorada y acceso a las comunicaciones son, sin lugar a dudas, soluciones en las que todos salen ganando: aumentarían la productividad en la agricultura y en otras actividades rurales y al mismo tiempo aumentarían la movilidad laboral hacia actividades más productivas y hacia zonas más ricas con mayor potencial de crecimiento.

Un uso más sutil de la información geográfica puede atenuar en cierta medida las posibles concesiones mutuas que haya que hacer. En muchos países, —el informe examina específicamente Bolivia y Brasil— las regiones rezagadas suelen tener las tasas más altas de pobreza, pero las zonas urbanas más grandes en realidad son las que albergan a más gente pobre.

Por lo tanto, las concesiones mutuas teóricas, siempre que las aglomeraciones existentes ya no sean demasiado grandes, tal vez sean más importantes de lo que se había pensado inicialmente: una gran parte de los pobres se encuentran, en realidad en zonas con crecimiento potencialmente mayor. Además de esas regiones adelantadas sin pobreza, surgen tres categorías espaciales diferentes que implican distintas políticas, algunas de las cuales permiten la inversión en áreas de alto crecimiento potencial con gran número de personas pobres.

- Las zonas con *tasas altas de pobreza pero con densidad baja de pobreza* carecen de las economías de escala que surgen de las externalidades de las aglomeraciones y es poco probable que desarrollen un dinamismo económico substancial. Por lo tanto, las políticas tienen que concentrarse más en la mitigación directa de la pobreza y en programas que enseñarán destrezas útiles en otras regiones más dinámicas. Los programas de transferencias condicionales de efectivo u otras iniciativas de salud y educación, investigación y desarrollo agrícolas, y pagos por servicios medioambientales serían los más apropiados en estas circunstancias (véase de Ferranti y otros, 2005).
- En zonas con *tasas bajas de pobreza pero con densidad alta de pobreza*, que suelen ser zonas urbanas o zonas rurales relativamente densas donde ya han intervenido las fuerzas de la aglomeración, las políticas destinadas a fomentar el crecimiento tienen buenas oportunidades de llegar hasta los pobres y traducirse en reducciones importantes de la pobreza. El problema principal consiste en asegurar que los grupos ricos no capturen la corriente de recursos. Por esta razón, los mecanismos que determinan ellos mismos sus destinatarios, tales como los previstos por los programas de prestaciones sociales condicionadas en Argentina y Colombia, son especialmente apropiados. Una vez dicho esto, los planes de transferencia condicionales de efectivo, como los de Colombia y México donde la selección de los destinatarios es muy buena, dan buenos resultados en este tipo de situación.
- Las zonas con *tasas altas de pobreza y densidad alta de pobreza* tienen el potencial de sacarle partido a los proyectos con economías de escala y con niveles bajos de fuga de recursos hacia los no pobres. Las inversiones en infraestructura, tales como carreteras rurales, pueden ser un buen ejemplo del tipo de proyectos para este tipo de zonas.

Desde un punto de vista práctico, el uso cada vez mayor de mapas de pobreza detallados para identificar a grupos pobres y orientar las políticas contra la pobreza puede dar muy buenos resultados. Sin embargo, la historia sugiere que los responsables de las políticas a menudo, o bien juzgan que las aglomeraciones corrientes son demasiado grandes o dejan que otras consideraciones los lleven a resistirse a abandonar regiones enteras a niveles bajos de actividad económica y a programas amplios de transferencias condicionales de efectivo. En realidad, tal como se ha señalado en varios informes recientes del Banco Mundial, América Latina tiene bastante experiencia con ambiciosos programas de desarrollo regional cuyos resultados fueron desiguales. En la ahora extensa bibliografía de la OCDE acerca de los efectos de las políticas de inversiones públicas, por lo general se describe un impacto positivo sobre el crecimiento y algunas veces sobre la desigualdad; aunque, tal como lo sugiere el caso de España, esas políticas no necesariamente maximizan el crecimiento nacional. Las pruebas referentes a América Latina son más escasas pero, en general, coinciden con o anterior.

Sin embargo, lo que debería enfatizarse es que la política regional tradicional no se ha concentrado lo suficiente en las funciones complementarias del capital humano, la transmisión del conocimiento, la innovación y en entornos económicos mejorados, todo lo cual emerge de manera coherente como correlacionado con las diferencias en el ingreso regional.

### ***Abordar las inquietudes de los hogares***

Es necesario adoptar políticas coordinadas para revertir los círculos viciosos de pobreza y baja acumulación de activos en la región. Uno de los hallazgos de este informe en este ámbito es que las inversiones y las políticas públicas en una esfera pueden tener impactos diferentes dependiendo del nivel existente de activos y de otras condiciones iniciales que afectan a los pobres. Velar por que las familias pobres tengan acceso a paquetes mínimos de activos (tales como educación, salud o acceso a la infraestructura) es esencial para su capacidad de aprovechar las oportunidades de crecimiento. En el ámbito del capital humano, las fuerzas demográficas brindan a muchos países de la región una oportunidad única para traducir la acumulación de capital humano de las cohortes jóvenes en una fuerza laboral más productiva y en una reducción más acelerada de la pobreza. Es necesario contar con estrategias integradas de largo plazo para el desarrollo de las destrezas que vayan más allá de las estrechas políticas educativas y aprovechen las sinergias del proceso de acumulación de capital humano a lo largo del ciclo de vida, en el cual tanto las familias como las escuelas desempeñan una función primordial. Esto exige tomar medidas para corregir las deficiencias en el desarrollo de los niños pobres a comienzos de la niñez, fortalecer la culminación de los estudios para obtener un título y hacer las transiciones escolares, aumentar la calidad de la educación para los pobres y mejorar la fluidez de los mercados de trabajo. Las principales consecuencias concretas para las políticas de formación de capital humano son:

- *Velar por que los niños en situación de riesgo tengan condiciones favorables en los primeros años de vida.* Es necesario atender los efectos generadores de desigualdad que tienen las deficiencias en el desarrollo infantil temprano y las fallas en la crianza, sobre el logro educativo y los retornos de la educación en la edad adulta. Casi la mitad de los países de la región están rezagados en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio emanado de las Naciones Unidas, de haber reducido la desnutrición a la mitad en el año 2015. Debería prestarse más atención a la intervención en edades tempranas y a otras políticas que refuercen las capacidades de las familias para crear capital humano en los primeros años de vida. Por ejemplo, los programas de transferencias condicionales de efectivo deberían incorporar sistemáticamente componentes de salud y nutrición para madres y recién nacidos. Tal vez valdría la pena considerar la experiencia del programa *Head Start* en los Estados Unidos y de otras intervenciones similares en otras partes del mundo para aplicarla en la región.
- *Fortalecer las oportunidades de ascenso en la escala educacional para los pobres.* Las políticas educativas deberían orientarse al fortalecimiento de las transiciones a la escuela secundaria y a crear oportunidades de educación terciaria para los pobres. Si bien es cierto que las prioridades del gasto y de la reforma deben fijarse de acuerdo a restricciones obligatorias, es crucial actuar a todos los niveles del sistema educativo,

aunque sea en pequeña escala, para indicar a las familias de bajos ingresos que sus inversiones educativas tienen mayores posibilidades de dar frutos en los niveles más altos de la enseñanza. En los lugares donde los retornos son altos y la infraestructura básica es deficiente, la construcción y el mejoramiento de escuelas y carreteras es de importancia primordial. La creación de escuelas con múltiples grados, inspiradas en las mejores prácticas como la *Escuela Nueva* colombiana y el MECE Rural chileno, puede hacer frente a las limitaciones en la oferta con eficacia en función de los costos; cuando sea pertinente deberían considerarse las asociaciones entre el sector público y el privado, así como otras modalidades como la educación a distancia. Los planes basados en transferencias condicionales de efectivo a los pobres para estimular la culminación de ciclos completos de educación (básica o primer ciclo de secundaria) podrían contribuir a reducir la deserción escolar, especialmente entre los hijos de familias pobres y de padres con bajo nivel educativo. También se necesitan políticas que promuevan el desarrollo del mercado terciario de la educación, entre otros, programas de préstamos estudiantiles y becas universitarias bien diseñadas (ajustadas a los ingresos y basadas en los méritos).

- *Hacer que la educación cuente para los pobres.* Aumentar o nivelar los retornos de la inversión educativa de los pobres es crucial para alentarlos a ascender en la escala educacional. Es necesario contar con medidas bien fundamentadas para mejorar el rendimiento escolar de los niños pobres. Estas medidas pueden incluir la supresión de las políticas de promoción automática en los primeros grados, la oferta de programas especiales para atender las deficiencias de aprendizaje derivadas de un entorno inadecuado de aprendizaje en el hogar, y la corrección de fallas en el proceso de instrucción, como baja calidad de la enseñanza y secciones con gran número de alumnos. Entre las intervenciones eficaces se encuentran la descentralización de la gerencia escolar para que los padres se comprometan más con los resultados escolares de sus hijos, la oferta de incentivos para animar a maestros calificados a que trabajen en escuelas en desventaja, la adaptación de innovaciones para mejorar los ambientes de aprendizaje en las escuelas y comunidades en desventaja, mejoramiento de los libros de texto y de las ayudas escolares, adiestramiento para los maestros, ampliación de los estudios de informática en las escuelas secundarias, y el uso coherente de pruebas internacionales estandarizadas para evaluar el progreso del desempeño. En algunos países podrían ser necesarios algunos aumentos del gasto público para ciertos destinatarios y basados en el rendimiento, especialmente a nivel de la secundaria.

Finalmente, en el capítulo 9 se muestra que los mayores niveles de riesgo del mercado laboral observados en la región contribuyen en gran medida a la falta de incentivos a la acumulación de capital humano lo que, a su vez, retarda el crecimiento. Por lo tanto, ciertas políticas de garantía del ingreso, como el seguro de desempleo, programas de prestaciones sociales condicionadas, o transferencias condicionales de efectivo como se hacen en Colombia, se convierten en favorables a los pobres y al crecimiento al mismo tiempo. Tal vez sea necesario adoptar ciertas políticas para mejorar el acceso al empleo, que comprendan sancionar y aplicar leyes contra la discriminación y establecer servicios de intermediación en el mercado de trabajo que ayuden a las poblaciones de alto nivel educativo de las minorías étnicas y raciales a tener mayor acceso a empleos de mejor calidad.

Algunas de las mejores políticas desde el punto de vista de un cálculo de costos y beneficios sociales, como las intervenciones en la infancia temprana y las reformas al sistema educativo, pueden ser difíciles de llevar a la práctica por razones de economía política. Sin embargo, considerando los efectos positivos sobre la adquisición de tecnología, la productividad y el crecimiento provenientes de una fuerza laboral con un nivel mínimo de educación, es difícil exagerar la importancia crítica que tiene la superación de las fallas políticas que impiden promover la “educación para todos” (véase de Ferranti y otros, 2003). Esto es clave para la acumulación de capital social a largo plazo y para las perspectivas de crecimiento sostenido. En muchos países, la ventana de oportunidad demográfica se está cerrando; ahora es el momento para invertir.

Colmar las brechas tanto en la cantidad como en la calidad de la educación y en otras características productivas de los trabajadores puede contribuir considerablemente a reducir las amplias disparidades de ingresos en la región, pero eso no bastará para reducir la pobreza en forma significativa. En la mayor parte de los países, los bajos niveles de la productividad laboral son una restricción importante a la capacidad de generar ingresos. Por ende, las políticas que promueven un entorno económico e institucional proclive al crecimiento de la productividad son importantes para reducir la incidencia de empleos mal remunerados y, a su vez, hacen que las inversiones en adquisición de destrezas sean más atractivas.

Por ejemplo, las inversiones rurales parecen tener una correlación positiva con las características de las familias rurales, lo que indica la necesidad de mejorar el acceso a los mercados por medio de la expansión de la infraestructura básica al tiempo que se fortalece la capacidad de las familias para asegurar un nivel mínimo de recursos y de destrezas educativas.

El desarrollo rural podría hacerse más incluyente por medio de una coordinación mínima de las inversiones y los programas rurales —como la educación, la construcción de carreteras hacia los mercados, el establecimiento de programas de microcrédito, y las actividades de extensión agrícola— para asegurar que todos los retornos potenciales de esas inversiones se materialicen y mejoren las condiciones de los pobres del sector rural. Una coordinación mínima de las intervenciones públicas en las zonas pobres puede ayudar a aprovechar las sinergias y a superar las posibles trampas asociadas de pobreza que pueden afectar a las familias que acumulan características desfavorables.

### *¿Cómo vamos a pagar estas intervenciones?*

En este informe se ofrece un número relativamente grande de áreas que pueden requerir atención adicional si se quiere convertir el círculo vicioso de crecimiento y pobreza en un círculo virtuoso. Por ejemplo, se insta a la expansión de los niveles de capital humano y de infraestructura pública, especialmente mediante el aumento del acceso de los pobres a educación de calidad y a la infraestructura. Asimismo, se afirma que una expansión de los programas de transferencia condicionada de efectivo (especialmente en los países más ricos) probablemente tendría un impacto duradero sobre la reducción de la pobreza y el aumento del crecimiento. Pero ¿cuáles son las posibilidades reales de la región para financiar esas intervenciones, que en algunos casos pueden ser bastante costosas? Es crucial que los responsables de las políticas intensifiquen los esfuerzos para mejorar la eficiencia del sistema y lograr una determinación más acertada de los destinatarios antes de aumentar el gasto público. Por ejemplo, como se indica en el capítulo 5,

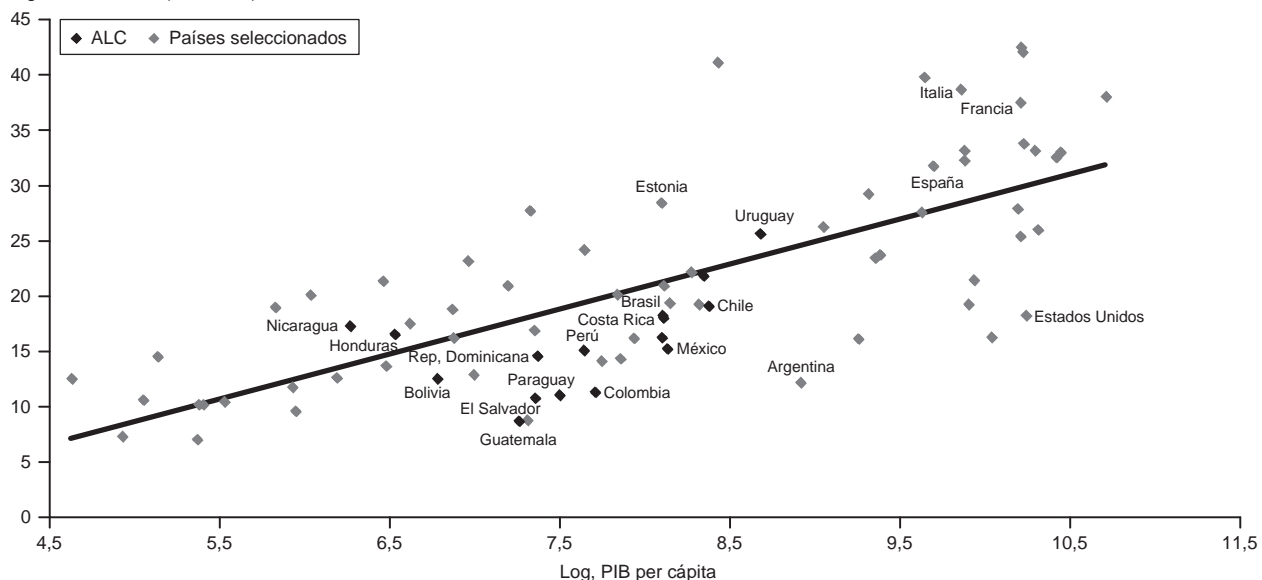
algunos programas costosos como la educación terciaria son altamente regresivos. Además, muchos de los destinatarios de los programas de transferencias públicas como las pensiones o el seguro de desempleo no son los adecuados y por eso no llegan a muchos de los pobres. Los responsables de las políticas probablemente enfrentarán un dilema entre selección de los destinatarios y cobertura: a mayor número de pobres cubiertos por un programa, habrá mayor dificultad para evitar la fuga de recursos. Sin embargo, un examen cuidadoso de los programas sociales existentes tal vez genere ahorros considerables que pueden ser reorientados hacia áreas prioritarias. Más importante aún, aunque harían falta reformas políticas difíciles, los subsidios altamente regresivos —como las pensiones para personas adineradas, o los que reciben estudiantes universitarios de familias ricas o quienes pagan sus créditos para educación, o los subsidios al consumo de energía por las clases medias y altas— ofrecen grandes oportunidades para reasignar los gastos.

Una vez que se hayan aprovechado estas ganancias potenciales, y aumentado los esfuerzos para reducir la evasión fiscal, los responsables de las políticas pueden considerar la posibilidad de subir las tasas impositivas. En este aspecto, en el capítulo 5 se argumenta que la mayoría de los países de la región (con pocas excepciones, como Brasil y Nicaragua) tienen recaudaciones fiscales inferiores a lo previsible de acuerdo a su ingreso per capita (gráfico 1.12). Esto también es una ventana de oportunidad, porque alinear a América Latina con la experiencia internacional en recaudación impositiva permitiría algún espacio adicional para financiar parte de las prioridades de gastos de la región. Un asunto relacionado con éste, discutido en el capítulo 5, es que los países que pretendan aumentar la recaudación fiscal deberían evitar, hasta donde sea posible, estructuras impositivas con altos costos de eficiencia. Los países de América Latina tienden a tener niveles especialmente bajos de recaudación del impuesto sobre la renta personal y sobre la propiedad —precisamente los que podrían tener algún efecto redistributivo sin grandes costos para el crecimiento económico. Así, unos sistemas bien diseñados podrían incrementar la recaudación fiscal a la vez que se mantiene un bajo impacto en el crecimiento. Además, la productividad de los impuestos al valor agregado y al ingreso de la región es notablemente más baja que en los países de la OCDE, y la mayor parte de los países de América Latina mantiene un amplio conjunto de exenciones que reducen significativamente la base impositiva. Por lo tanto, la eliminación de las exenciones combinada con esfuerzos complementarios para hacer cumplir las leyes fiscales probablemente aumentaría la recaudación. Convertir al Estado en un agente que promueva la igualdad de oportunidades y efectúe una redistribución eficiente es, quizás, el desafío más crítico que enfrenta América Latina para ejecutar mejores políticas que al mismo tiempo estimulen el crecimiento y reduzcan la desigualdad y la pobreza.

GRÁFICO 1.12

## Total de ingreso fiscal en comparación con el ingreso per cápita

Ingreso fiscal total (% del PIB)



Fuente: Cálculos de los autores.

## Notas

1. El coeficiente de Gini es una medida estándar de la desigualdad comprendida entre 0 y 1. Un valor de cero indicaría una distribución perfectamente igualitaria. A medida que aumenta la desigualdad, también tiende a aumentar el coeficiente de Gini.

2. Véase, por ejemplo, de Ferranti y otros (2003); Lederman, Maloney y Servén (2005); y Banco Mundial (2005c).