

Précis

Reducción de la pobreza en el decenio de 1990 : La estrategia del Banco Mundial

EN 1990, CUANDO EL BANCO EXPUSO FORMALMENTE por primera vez su estrategia para la reducción de la pobreza en el *Informe sobre el desarrollo mundial*, las perspectivas para la reducción de la pobreza mundial parecían prometedoras. Pero el ambiente económico internacional ha cambiado radicalmente desde entonces. Aunque se ha producido una leve reducción de la *proporción* de personas que viven con menos de US\$1 al día, el *número absoluto* de pobres se ha incrementado debido al continuo y elevado aumento de la población y a un crecimiento económico que no estuvo a la altura de las expectativas, problema agravado por la distribución desigual del crecimiento en muchas regiones. La situación se complicó por la transición económica en Europa Oriental y Asia Central, la inestabilidad financiera y su impacto, particularmente en las economías del sur asiático en la última etapa de los noventa, la pandemia de SIDA, la guerra civil y una serie de desastres naturales, especialmente en África al sur del Sahara y América Latina.

Estos factores han supuesto un nuevo desafío para el Banco y la comunidad de asistencia para el desarrollo durante el último decenio. El volumen total de la ayuda oficial ha disminuido (hasta el ejercicio económico pasado), mientras que el programa de la asistencia para el desarrollo es cada vez más amplio y complejo. Dentro del Banco, los proyectos han evolucionado de acuerdo con las complejidades de las nuevas condiciones de ejecución. El interés creciente en el marco institucional de la asistencia para el desarrollo se ha combinado con una mayor insistencia en los préstamos en apoyo de reformas de políticas e inversiones en distintos sectores. El Banco ha

recalcado la necesidad de mejorar la eficacia en términos de desarrollo. Todos ellos han sido pasos en la dirección acertada. No obstante, todavía queda mucho por hacer.

Preparación de una estrategia

Un examen de las experiencias mundiales, llevado a cabo en 1990, había revelado que el medio más efectivo de lucha contra la pobreza sería una estrategia con tres componentes: 1) alentar una forma de crecimiento que promueva la utilización efectiva de la mano de obra, el recurso más abundante entre los pobres, mediante la aplicación de políticas que





Foto: National Geographic.

encaucen los incentivos del mercado, las instituciones sociales y políticas, la infraestructura y la tecnología; 2) asegurar el acceso a mejores condiciones de educación, nutrición, atención de salud y otros servicios sociales que mejoran directamente la calidad de vida y aumentan la capacidad de los pobres de beneficiarse con las oportunidades de un crecimiento de amplia base, y 3) programar transferencias y redes de protección social bien orientadas para ayudar a quienes viven en regiones remotas y de pocos recursos o a los grupos directamente penalizados por la transición económica.

¿Cómo ha funcionado?

El DEO evaluó la estrategia de 1990 en el marco de su iniciativa general de revisar el enfoque del Banco hacia la reducción de la pobreza. Descubrió que se había producido un progreso sustancial, incluidas las importantes mejoras en los indicadores sociales de la mayoría de las Regiones. La estrategia desempeñaba la función fundamental de destacar la importancia del crecimiento de base amplia y de aclarar la trascendencia del suministro equitativo de servicios sociales. También ayudaba a reconfigurar la composición de la asistencia del Banco y las prioridades de los organismos de desarrollo. Además, había conducido a una significativa mejora en la base de conocimientos sobre pobreza que ahora se extiende a la comunidad de desarrollo. Las mejoras en la calidad de las evaluaciones y la utilización de varios métodos para obtener datos sobre la pobreza que sean nacional e internacionalmente comparables han ampliado el concepto de pobreza del Banco y su reconocimiento de las prioridades de los pobres.

Pero la historia no termina aquí. La supervisión de los resultados no ha sido suficiente, lo que ha dejado sin respuesta algunas preguntas acerca de los beneficios y costos de muchas de las actividades del Banco. La aplicación de los elementos centrales de la estrategia se ha retrasado y, aunque la estrategia de 1990 fue un paso importante, no logró poner en orden todas las piezas del rompecabezas.

El país, centro de atención

La estrategia de asistencia a los países (EAP), el documento básico

de planificación del Banco, establece los objetivos de su asistencia. En una muestra de EAP del período 1994-99 evaluada en este estudio se observa una tendencia de creciente interés hacia la pobreza, especialmente después de 1996; en las últimas EAP se presta también más atención a la gestión de gobierno, el fortalecimiento de las instituciones y la participación de los grupos pobres y otras partes interesadas.

Interés en el crecimiento

El crecimiento ocupa un lugar central en todas las EAP y el tema de los servicios sociales es omnipresente. De todas maneras, el Banco ha tenido problemas para pasar de las generalidades de la estrategia de 1990 a las recomendaciones concretas y específicas, hechas a la medida de cada país y centradas en problemas sociales y estructurales específicos. Más del 90% de las EAP evaluadas recomiendan la misma estrategia de crecimiento:

macroestabilidad, liberalización y reforma comercial y arancelaria. Los vínculos entre crecimiento de amplia base y pobreza son a veces borrosos y en las EAP rara vez se da prioridad a las opciones en materia de políticas o se consideran las posibles soluciones de compromiso y su repercusión en los pobres. En muchas de ellas todavía se establecen mecanismos inadecuados para supervisar y evaluar los progresos realizados hacia los objetivos de reducción de la pobreza, por lo que todavía no es posible determinar los resultados. Hasta hace poco las redes de seguridad social no eran más que un apéndice: muy poco más del 50% de las EAP (y sólo un 20% en la Región de Asia oriental) contienen disposiciones para los más vulnerables y necesitados. Cuando se presentaba el tema, la atención se limitaba generalmente a los grupos afectados por la reforma del sector público.

Recuadro 1. ¿Se alcanzarán los objetivos internacionales de desarrollo?

SI LA TASA DE CRECIMIENTO DEL 4% ANUAL prevista en los países en desarrollo para 2015 va acompañada de una desigualdad relativamente baja, el objetivo internacional de reducir a la mitad la pobreza absoluta se podría conseguir fácilmente, y la pobreza se reduciría de hecho a la mitad para 2006. En cambio, si el crecimiento coincide con una desigualdad elevada, no se alcanzará esa meta. Unas tasas de crecimiento todavía más altas representarían una ayuda, pero sólo hasta cierto punto. El paso de un crecimiento con alta desigualdad a un crecimiento menos desigual contribuye mucho más a combatir la pobreza que un aumento de incluso un 1% en el índice de crecimiento. Para modificar la desigualdad, los países deben diseñar estrategias de crecimiento que aumenten desproporcionadamente los ingresos de los más pobres o redistribuyan los ingresos mediante impuestos.

Fuente L. Hanmer y F. Naschold, *Can the International Development Targets Be Met? A Preliminary Report* (Londres: Overseas Development Institute, 1999).

Las amplias repercusiones de la desigualdad

Las nuevas pruebas de desigualdad en el ingreso demuestran que ésta constituye una traba para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Las mejoras de los indicadores sociales no han estado acompañadas necesariamente de menos "pobreza de ingreso". Aunque no descalifican la estrategia del Banco, estos ejemplos señalan la necesidad de centrarse más claramente en la desigualdad estructural como aspecto fundamental de cualquier estrategia a largo plazo que persiga el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. Sin esa perspectiva, es poco probable que se alcance la meta de la reducción de la pobreza absoluta en 2015 (véase el Recuadro 1).

Disparidades en la distribución de los activos: El caso de dos países

La EAP del ejercicio 1999 en Malawi tuvo que enfrentarse a niveles de pobreza persistentemente altos, a un rápido crecimiento de la población, a un desigual acceso a los bienes y a una desaceleración de las reformas estructurales. Uno de los mayores problemas identificados en la EAP fue la elasticidad relativamente baja de la pobreza con respecto al crecimiento. El análisis de la información sobre la distribución del ingreso de los hogares puso de manifiesto que, debido a la gravedad de la pobreza y a las desigualdades en el acceso a la tierra, la educación y otros bienes (entre los pobres y el resto de la población, y entre mujeres y hombres), la sensibilidad de las medidas contra la pobreza con respecto a los cambios en el ingreso medio es comparativamente baja. Por ello, en la EAP se proponían, además de otras medidas para acelerar el crecimiento, inversiones y políticas para mejorar la distribución del ingreso, entre las que se incluían la enseñanza de aritmética elemental y la alfabetización así como el acceso al crédito y a la información de mercado para las microempresas, así como políticas para incrementar la productividad laboral, promover las exportaciones que requirieran empleo intensivo de mano de obra, mejorar la igualdad en el acceso a los servicios sociales (especialmente en relación con el VIH), lograr una mejor distribución de la tierra y movilizar la participación comunal.

El Ecuador también presenta una distribución de la riqueza muy desigual. La pobreza está muy extendida, especialmente en las zonas rurales. En la EAP de 1996 se proponía una estrategia centrada en las reformas del sector social y en la infraestructura básica. Pero, a diferencia de la estrategia de Malawi, la de Ecuador limitaba la evaluación de las relaciones entre crecimiento, desigualdad y pobreza y sus repercusiones en la estrategia de crecimiento. En el documento Ecuador Poverty Assessment (1996) se señala claramente que la tierra es el elemento determinante de la pobreza rural, y se sostiene la necesidad de fomentar el actual mercado informal de tierra y la adjudicación de títulos de propiedad de las numerosas explotaciones agrícolas no registradas, como primer paso hacia transacciones inmobiliarias más formales. Pero en la EAP no se aborda el tema de la distribución de la tierra y se insiste más bien en la importancia de la educación y la salud para mejorar las oportunidades de los pobres de zonas rurales.

Desafío para la Estrategia de asistencia a los países

Menos de la mitad de las EAP evaluadas recomiendan actividades orientadas al crecimiento tales como la reforma de los sistemas

Recuadro 2. La interacción entre crecimiento y desigualdad

AUNQUE EL CRECIMIENTO QUE SE PRODUCE en las zonas y sectores donde viven y trabajan los pobres puede ser paralelo a un crecimiento basado en la mano de obra, también puede ir acompañado de una desigualdad en el ingreso más elevada, más baja o estable. Por ejemplo, en Etiopía, el cambio macroeconómico parece prometedor ya que los primeros signos indican que la pobreza ha descendido fuertemente desde el cambio de gobierno en 1992. Sin embargo, los que se han beneficiado han sido los que tienen activos, en particular tierra, bueyes para arar, educación y acceso a bienes públicos, como carreteras. Las familias rurales con pocos bienes han salido perdiendo. La desigualdad rural se ha incrementado principalmente por la irregular distribución en el acceso a los activos. Las investigaciones acerca del sesgo favorable a los pobres del crecimiento de la India también indican que entre 1973 y 1989 en definitiva el crecimiento favoreció a los pobres en Andhra Pradesh y les perjudicó en Uttar Pradesh. Aunque los niveles de pobreza descendieron en ambos estados y la población rural pobre se vio beneficiada, la escala de reducción de pobreza en Uttar Pradesh fue significativamente inferior debido a un empeoramiento en la distribución del ingreso.

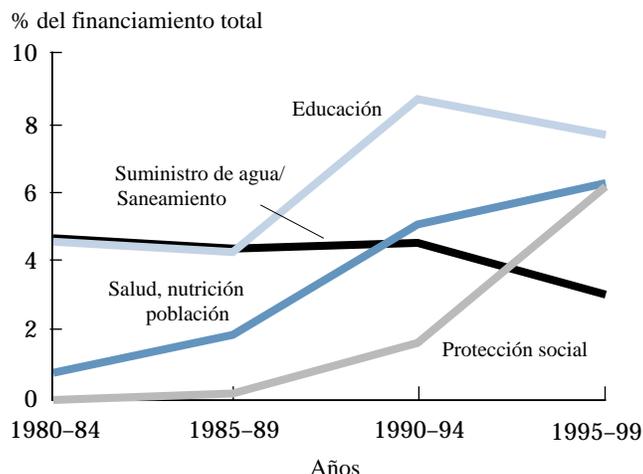
impositivos no equitativos, la remoción de impedimentos para el sector informal y la mejora del entorno normativo para la pequeña y mediana empresa, medidas todas ellas que ayudarían a los pobres en forma directa. Sólo en un 20% se contemplan expresamente los obstáculos microeconómicos y las disparidades de distribución que impiden el acceso de los pobres a los activos físicos y a los mercados adecuados, y sólo en unos pocos se trata directamente la relación entre las persistentes desigualdades de género y la estrategia para un crecimiento generalizado. La explícita inclusión de estos puntos, conjuntamente con la eliminación de las distorsiones sectoriales y macroestructurales, serviría para acelerar efectivamente el crecimiento y la reducción de la pobreza, sobre todo en las zonas rurales (véase el Recuadro 2). El crecimiento basado en el desarrollo rural tendría un notable impacto en los niveles generales de pobreza.

Actividades de financiamiento

El financiamiento del Banco ha cumplido en general los objetivos operativos de la estrategia de 1990. La parte de las operaciones de ajuste orientadas a reducir la pobreza se ha incrementado a paso firme, especialmente en el caso de los créditos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que están destinados a los países más pobres. Este financiamiento ha favorecido cada vez más a los sectores de mayor importancia para los pobres—infraestructura rural y urbana, educación primaria y secundaria, salud básica, asistencia social y microfinanciamiento. Y el financiamiento con destino a los tres sectores sociales principales—educación; salud, nutrición y población; protección social— alcanzaron el 20% del total otorgado por el Banco, en comparación con apenas el 5% a comienzos de los años ochenta (Cuadro 1).

Los préstamos especiales orientados a reducir la pobreza han contribuido positivamente a combatir la inflación y a proteger los niveles de gasto social. Es menos lo que se ha hecho para corregir

Gráfico 1: Cambios a favor de los sectores sociales



las distorsiones económicas que afectan a los pobres, para elevar el nivel real de recursos destinados a servicios esenciales y para establecer programas de protección social orientados selectivamente.

Al mismo tiempo, los préstamos de inversión han conseguido resultados ambivalentes. Aunque el Banco está más comprometido con los sectores sociales, no se ha hecho tanto hincapié en que los préstamos para servicios sociales beneficien efectivamente a los pobres. En los préstamos para proyectos de inversión ha habido problemas de fragmentación y no siempre se ha aprovechado el efecto multiplicador en favor del crecimiento que se podría conseguir con inversiones complementarias en el desarrollo del sector privado, especialmente en áreas donde se superponen ampliamente los ámbitos público y privado, como en el caso de la infraestructura básica.

Los proyectos comprendidos en el programa de intervenciones dirigidas, mecanismo de seguimiento lanzado en 1992, han tenido mejores resultados medios que otros proyectos del mismo sector, en buen parte por su mayor insistencia en la participación de los beneficiarios y de la comunidad en las etapas de diseño y ejecución y por la mayor importancia dada a la supervisión del desempeño. El financiamiento destinado específicamente a proyectos relativos a la comunidad, entre los que se incluyen los fondos sociales, ha tenido resultados generales positivos —así ha ocurrido en el 81% de los proyectos aprobados desde 1987. Sin embargo, la inclusión en la categoría del Programa de intervenciones dirigidas no asegura que los resultados del proyecto beneficien a los pobres directamente.

Las cifras agregadas de financiamiento del Banco en los años noventa fueron superiores en los países donde hubo un fuerte desempeño de los prestatarios y de las instituciones y un claro esfuerzo por alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza. Según los datos más recientes acerca de los esfuerzos de los países por reducir la pobreza, durante el periodo 1997-99 los compromisos de préstamos fueron mayores en aquellos países que demostraron un mejor desempeño en las actividades relacionadas con la lucha contra la pobreza (supervisión, programas específicos contra la pobreza y sistemas de protección social). Pero aún existe la necesidad de mejorar tanto los criterios como el alcance de la selectividad de los países tomando como base las evaluaciones del esfuerzo de reducción de la pobreza de los países.

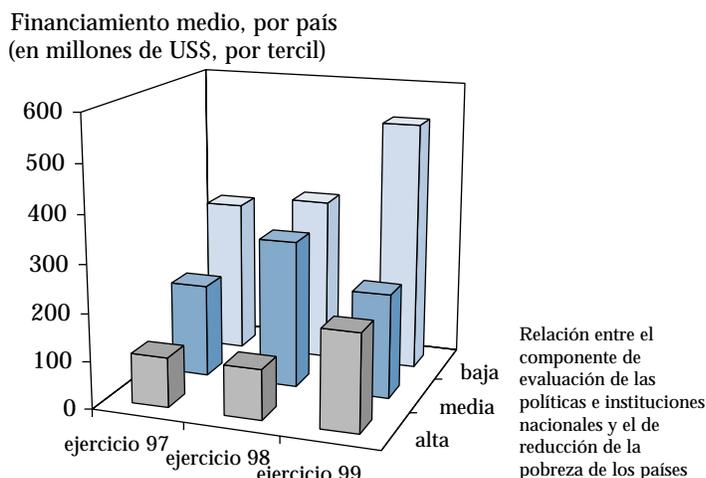
Otras formas de asistencia

Evaluaciones de la pobreza

A medida que se estrecha el vínculo entre la información de los países acerca de la pobreza y la EAP, adquieren mayor importancia la disponibilidad de datos nacionales sobre la pobreza y la calidad de las evaluaciones de la pobreza realizadas por el Banco. El personal del Banco y las partes interesadas han confirmado que las evaluaciones de la pobreza basadas en la combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas han servido sobremedida para ampliar los conocimientos acerca de la pobreza y las políticas relativas a ella. La comprobación de que el tratamiento diagnóstico de la pobreza en las EAP está relacionado positiva y significativamente con la relevancia de la estrategia global de asistencia del Banco confirma la importancia de la calidad de los estudios analíticos acerca de la pobreza. La calidad de las evaluaciones de la pobreza también está vinculada a la influencia que puede llegar a tener sobre los países clientes e interesados. Los últimos testimonios acerca de la evaluación de la pobreza con participación de los afectados parecen indicar que, además de identificar las dimensiones de la pobreza no relacionadas con el ingreso, los métodos utilizados pueden ser también instrumentos eficaces para orientar el diálogo sobre políticas con los países asociados y lograr una mayor identificación de éstos.

A pesar de algunos cambios tangibles, la mejora general en la calidad de las evaluaciones de la pobreza es aún pequeña, y no es uniforme en el conjunto del Banco. Aunque los estudios cualitativos y basados en la participación ya son habituales en el Banco, la estructura general de las evaluaciones de pobreza todavía se basa en el establecimiento de un umbral de pobreza definido en términos monetarios, lo que restringe el alcance de las recomendaciones de estrategia resultantes. La divulgación de los datos sobre pobreza y el análisis de las evaluaciones no siempre ha sido adecuada. Además, las medidas del Banco no han hecho el debido hincapié en apoyar la capacidad de los receptores para utilizar los datos cualitativos y cuantitativos sobre la pobreza. La limitada disponibilidad de datos sobre pobreza continúa siendo un problema en muchos países, especialmente en África y en América Latina, y en menor medida en Asia meridional y oriental, donde el Banco ha contribuido a corregir ese problema.

Gráfico 2: Préstamos del Banco Mundial y esfuerzo de reducción de la pobreza de los países



El DEO ha observado también que en casi la mitad de las evaluaciones de la pobreza estudiadas no se consideraban los elementos individuales del crecimiento diversificado, los servicios sociales y los sistemas de protección social ni se justificaba el equilibrio entre estos elementos en las recomendaciones estratégicas. En muchas de ellas todavía no se tratan los vínculos globales o macroeconómicos con la pobreza ni se abordan los temas sectoriales en detalle, especialmente el importante papel de las políticas alimentarias y el desarrollo rural en la reducción de la pobreza. En la encuesta a las partes interesadas, el 30% contestó que el tratamiento de la pobreza rural era deficiente. En la reciente evaluación del DEO acerca de la aplicación por parte del Banco de la estrategia sectorial para el desarrollo rural *From — Vision to Action—* e indica que la eficacia en ese campo está íntimamente ligada a la calidad de los correspondientes estudios analíticos, especialmente su concentración en la pobreza rural.

Estudios del gasto público

Los estudios del gasto público (EGP) son una herramienta complementaria que evalúa la eficacia, equidad y rendición de cuentas de los gastos públicos que influyen en el bienestar de los pobres. En los EGP se insiste en los compromisos intersectoriales, la eficiencia y eficacia del gasto, la relación costo-beneficio de los sistemas de protección social y los programas focalizados, por lo que pueden contribuir al diálogo sobre políticas y a la creación de una estrategia de asistencia centrada en la pobreza. Sin embargo, hasta hoy no ha habido un adecuado seguimiento de las cuestiones relacionadas con el gasto público —sólo en 15 de las 42 EAP examinadas se hacía referencia directa a los resultados del estudio. Esto se debe en parte a que no había EGP del país en cuestión, pero también a que en los EGP realizados existía un tratamiento muy desigual de los temas relativos a la pobreza.

La relación entre operaciones que no incluyen préstamos y la EAP demuestra los progresos conseguidos en la cobertura y diagnóstico de los problemas de la pobreza, pero también la desigual calidad y disponibilidad de la labor, así como la imposibilidad de aprovechar al máximo la información acumulada.

La tarea pendiente

El Banco ha realizado significativos avances en su objetivo de centrar sus esfuerzos estratégicos y operacionales en la reducción de la pobreza, y el proceso sigue en marcha. Ahora, el desafío crucial es mejorar la ejecución con los siguientes medios:

- Instrumentar la estrategia para la reducción de la pobreza 2001, mediante consultas permanentes con los representantes de la sociedad civil, el sector privado y los socios del Banco en la asistencia para el desarrollo. Este paso debe incluir parámetros de referencia claros y controlables para evaluar la ejecución.

- Superar la concepción fragmentaria y basada en proyectos para insistir en la integración de las intervenciones en el plano detallado y general.
- Integrar mejor los datos cualitativos y cuantitativos acerca de la diversidad de los pobres, especialmente la diferencia entre el hombre y la mujer, grupos indígenas y grupos excluidos socialmente, y sus estrategias informales para crear sistemas de protección social, y mejorar el análisis ex ante del posible efecto social de los cambios normativos propuestos.
- Establecer una guía sobre políticas e impartir capacitación en consonancia con el acrecentado interés en la pobreza y las nuevas direcciones teóricas y operacionales. Esto debe ir acompañado de un programa sistemático de divulgación de conocimientos y capacitación —que debería incluir al personal de los países prestatarios— para la supervisión y aplicación de las estrategias de reducción de la pobreza.
- Desarrollar un marco estratégico para evaluar los resultados en la lucha contra la pobreza paralelamente al nuevo marco de políticas. Este debería incluir estrategias regionales para mejorar la cantidad de datos evaluativos acerca de la relación entre la asistencia del Banco y los resultados en materia de pobreza y un conjunto de criterios para identificar las prioridades de autoevaluación y así lograr un mayor aprendizaje sobre la reducción de la pobreza.
- Tratar de respaldar un amplio espectro de desarrollo de la capacidad, tanto dentro como fuera del gobierno, para así poder preparar, aplicar y evaluar las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. La base debería ser un amplio proceso de consulta y participación. El apoyo al fortalecimiento de la capacidad debe ser sensible y flexible, pues de lo contrario podría ser un obstáculo a la identificación de los países con las propuestas.

En definitiva, el que la estrategia del Banco de lucha contra la pobreza dé o no resultados depende no sólo de cómo actúe éste sino también del comportamiento de los receptores y otros asociados en el desarrollo, así como del papel desempeñado por los factores exógenos. El problema de la pobreza es multidimensional y multisectorial. Es la interacción entre las políticas que contribuyen al crecimiento a largo plazo, mejoran la distribución y volumen del capital humano, detienen la corrupción y refuerzan el capital social y físico de los pobres lo que en definitiva marca la diferencia. La aplicación práctica del *Informe sobre el desarrollo mundial 2000* es una oportunidad única para que el Banco tenga en cuenta las enseñanzas de la experiencia y multiplique el impacto de sus operaciones en la reducción de la pobreza.