

Title: OED Précis no. 96 - El ajuste estructural y los pobres

Job number: 96S0208

Language: English

Translations: Spanish

Country:

Input date: 8/9/99

*OED Précis*

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Octubre de 1995

***El ajuste estructural y los pobres***

*Un nuevo estudio del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) echa por tierra algunos mitos muy difundidos sobre los préstamos para fines de ajuste y la pobreza\*. En él se analizan todas las operaciones de ajuste patrocinadas por el Banco Mundial en 1980-93 (144 operaciones en 53 países) y que han sido objeto de evaluación, y se estudia qué es lo que ocurrió con la pobreza y la distribución del ingreso. Los resultados indican que los países que consiguieron aplicar eficazmente las políticas de ajuste convenidas con el Banco han logrado aumentar el ingreso per cápita y reducir la proporción de la población que vive en la pobreza. En el estudio se subraya la necesidad de que el Banco aumente la proporción de operaciones de ajuste fructíferas, promueva reformas que incorporen a los pobres al proceso de crecimiento y mejore la calidad del gasto público, a fin de proteger a los sectores vulnerables de la población. Finalmente, se formulan recomendaciones sobre políticas para el Banco y para sus prestatarios.*

El estudio demuestra que los préstamos para fines de ajuste son un valioso instrumento de reforma: dos tercios de los 53 países prestatarios aplicaron con notable éxito los programas de ajuste acordados con el Banco. Redujeron la distorsión de precios y la inflación, mejoraron su balanza de recursos, estabilizaron sus reservas de divisas y lograron el crecimiento del ingreso per cápita. Disminuyeron sus restricciones al comercio y a los flujos de capital, lo que les permitió integrarse más plenamente en la economía mundial, y mejoraron su capacidad de usar sus recursos de manera eficiente. La proporción de las operaciones con fines de ajuste fructíferas es comparable con la de las operaciones del Banco en general, y ha mejorado en los últimos años.

Estos resultados se pueden y se deben mejorar actuando con mayor selectividad, favoreciendo la identificación de los prestatarios con los proyectos e intensificando los esfuerzos por mejorar la gestión del gasto público, el diseño de los sistemas de protección social y la reforma de las políticas sectoriales.

**Efectos sobre los ingresos**

*La conclusión general del estudio es que los países que aplicaron eficazmente los programas de ajuste han reducido sus niveles de pobreza.*

Existen datos suficientes sobre la pobreza para realizar comparaciones fiables de la situación "antes y después" del ajuste (ver recuadro) en 23 países que recibieron préstamos para ese fin. Dos tercios de estos países lograron el ajuste, consiguieron aumentar el ingreso per cápita y todos menos uno (Kenya) disminuyeron el porcentaje de la población que vive en la pobreza. Los resultados confirman que un ajuste bien administrado puede ayudar a reducir el malestar social.

En cualquier caso, las tasas de reducción de la pobreza mostraron grandes variaciones. Durante el período de ajuste, el descenso de la proporción de personas pobres fluctuó entre más de 3% anual en Indonesia y Tailandia y 0,2% en Chile y Senegal. La pobreza disminuyó en todos los países asiáticos estudiados, pero sólo en la mitad de los países de América Latina incluidos en el examen. Los países que retrasaron y postergaron el ajuste, como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela, vieron agravarse la situación de pobreza en la década de los ochenta. África, Ghana y las zonas rurales de Tanzania mostraron claros signos de recuperación económica y de reducción de la pobreza, mientras que en los sectores rurales de Kenya y Côte d'Ivoire, el crecimiento fue lento y la pobreza aumentó.

La distribución del ingreso mejoró en un 60% de los países que tuvieron crecimiento y lograron reducir la pobreza, incluidos Filipinas, Ghana, Indonesia, Jamaica y Pakistán, pero se mantuvo constante o empeoró en el resto. La distribución del ingreso es un asunto de mucha importancia, puesto que cuanto menos equitativa resulta mayor es la tasa de crecimiento necesaria para reducir la pobreza. Entre los países que han emprendido programas de ajuste fructíferos y que redujeron la pobreza, la disparidad de los ingresos se mantuvo sin cambios o aumentó en Bangladesh, Bolivia, Guatemala, México y Tailandia. Las operaciones de ajuste no influyeron en forma apreciable en el crecimiento ni en la disparidad de los ingresos en Argentina, Brasil y Côte d'Ivoire.

Los resultados respecto a África son especialmente preocupantes. Aunque algunos países consiguieron éxitos indudables en sus programas de ajuste y en la reducción de la pobreza, la mayoría de ellos aún se encuentran retrasados con respecto a los de otras regiones en todos los frentes: concentración de la pobreza, desigualdad en aumento, acceso limitado y cada vez menor a las transferencias del sector público y poca capacidad inicial y de respuesta frente a la reforma.

### **Estabilización macroeconómica**

*La experiencia confirma que las políticas de estabilización macroeconómica aplicadas de manera coherente contribuyen eficazmente a aumentar el ahorro y estimular la inversión y la producción necesarias para el crecimiento.*

Los países que tuvieron éxito en sus programas de estabilización lograron recuperarse de manera más rápida. En aquellos lugares donde se aplicaron coherentemente las políticas de estabilización macroeconómica, éstas sirvieron para acelerar el crecimiento y reducir la inflación.

En la mayor parte de los países en que los programas de ajuste fueron fructíferos, se redujo el déficit fiscal y disminuyó la inflación; en los pocos países en que aumentó el gasto público discrecional (gasto en partidas distintas del interés), también aumentó la inflación. Más del 80% de los países aumentaron la tasa de interés real, acercándola más al costo de capital, y más de tres cuartas partes de ellos también mejoraron su posición cambiaria. La devaluación real redujo el déficit en cuenta corriente, haciendo más manejable la carga de la deuda externa.

En los países que acertaron con sus programas de ajuste, la mayor incertidumbre inhibió la inversión durante el período de ajuste, pero de ahí en adelante ésta se recuperó. La experiencia demuestra que la confianza de los inversionistas y ahorradores privados es importante para ayudar a restablecer la inversión, el crecimiento y el empleo. De ahí la necesidad de cierto grado de previsibilidad en la introducción de cambios de políticas y en su ejecución.

Una gestión macroeconómica racional ayuda a crear las condiciones necesarias para reducir la pobreza. Los países que redujeron la pobreza fueron normalmente los que lograron la estabilidad macroeconómica --por lo menos a corto y mediano plazo-- y una inflación baja. Los que no consiguieron reducirla tuvieron en general una inflación elevada.

### **Promoción del crecimiento**

*Los procesos de estabilización macroeconómica son necesarios para el crecimiento, pero no bastan para una estrategia de reducción de la pobreza. Las políticas macroeconómicas deben ir acompañadas de medidas que permitan condiciones más transparentes y competitivas en la agricultura, el comercio y la industria, que aumenten y consoliden los recursos disponibles para usos productivos y que eleven la productividad de los recursos, tanto humanos como materiales.*

El Banco ha prestado asistencia a estas reformas de "la oferta" a través de préstamos para el ajuste, préstamos de inversión y asistencia técnica.

En general, los países que adoptaron al menos un 70% de un conjunto básico de reformas de "incentivos a la oferta" fueron los que estabilizaron sus economías, aumentaron sus ahorros e inversiones y tomaron medidas para fortalecer la capacidad de las instituciones.

La liberalización del comercio, la reducción de los obstáculos de entrada y salida a las inversiones y otras reformas sectoriales en la industria, agricultura y finanzas, ayudaron de manera directa a reducir la pobreza de tres maneras:

- al mejorar las condiciones para el ahorro y la inversión, contribuyeron al crecimiento económico;

- al mejorar la movilidad de los factores y el acceso de los pobres a los bienes, ayudaron a suavizar la transición;
- al ayudar a desarrollar la infraestructura económica y social y las capacidades institucionales, establecieron las bases para el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza, así como para una mejor distribución del ingreso.

### *Fuentes de crecimiento*

*Para que el pobre se beneficie del crecimiento, éste debe llevarse a cabo en actividades en las cuales ellos participen. De ahí la necesidad de que las medidas de ajuste presten especial atención a las fuentes del crecimiento.*

Para que los pobres tengan mejores oportunidades de trabajo, es necesario que los gobiernos adopten políticas y programas de inversión que promuevan la expansión del sector agrícola, de las exportaciones que requieren gran concentración de mano de obra y de la economía informal, que son las principales fuentes de empleo para los pobres. Además, es necesario realizar inversiones en el sector social, por ejemplo en la educación primaria, para mejorar las oportunidades de los pobres a largo plazo.

### **Gasto público**

*Las actuales tendencias del gasto público ponen de manifiesto la necesidad de criterios selectivos cuando hay que recortar los presupuestos, otorgando prioridad a los servicios esenciales para los productores y a los servicios básicos de salud, educación, seguridad social y asistencia social.*

En la mayor parte de los países que recibieron préstamos para fines de ajuste, los gobiernos intentaron reducir su déficit presupuestario y disminuyeron su gasto discrecional en porcentaje del PIB. En estas reducciones, la mayor carga recayó sobre los servicios a los productores, incluidas las inversiones y el mantenimiento de la infraestructura de transporte, comunicaciones y energía. Estos recortes son motivo de preocupación, en especial en países con crecimiento demográfico acelerado. En muchos países aún se deben invertir las tendencias. Esto subraya la necesidad de prestar mayor atención a los asuntos relacionados con la población y a la gestión del gasto público.

Los cambios en el gasto social, aun cuando no se reflejen en las tendencias de la pobreza a corto plazo, pueden condicionar fuertemente la vida de los pobres y sus perspectivas de obtener mayores ingresos. La proporción del PIB con respecto del gasto social disminuyó en la mitad de los 34 países que recibieron préstamos para fines de ajuste y respecto de los cuales existen datos (ver gráfico). El gasto social per cápita se redujo en términos reales en más de la mitad de estos países. Sin embargo, en la mayoría de los países donde el ajuste fue fructífero, el gasto real per cápita en programas de salud, educación, seguridad social y asistencia social o bien aumentó durante el período de ajuste o se recuperó rápidamente de allí en adelante.

Las circunstancias varían en las diferentes regiones. En la mayoría de los países asiáticos que recibieron préstamos para fines de ajuste, el gasto social público aumentó sistemáticamente a lo

largo de todo el período de ajuste, tanto en proporción del PIB como en cifras per cápita. En América Latina, el gasto social aumentó en la mitad de los países y disminuyó en la otra mitad. El gasto social disminuyó en la mayoría de los países del Oriente Medio y Norte de África. En el África al sur del Sahara, las reducciones del gasto y el rápido crecimiento demográfico produjeron drásticos descensos en el gasto social per cápita en tres cuartas partes de los países; este descenso podría estar contrarrestando los progresos en el desarrollo humano logrados antes de la década de los ochenta.

En muchos países, las reducciones del gasto público agravaron las distorsiones e ineficiencias existentes. Muy pocos de los países que obtuvieron préstamos para fines de ajuste han logrado avances suficientes en la reforma del gasto público. Por ejemplo, aún se mantienen marcados sesgos en favor de la educación universitaria en lugar de la básica y en favor de la salud hospitalaria en lugar de la salud preventiva. La experiencia demuestra que la reducción del gasto fiscal normalmente asociada al ajuste debe ir acompañada de una reasignación del gasto en favor de los sectores sociales.

La experiencia resalta el hecho de que las revisiones oportunas y adecuadas del gasto público y ciertas condiciones específicas de los préstamos otorgados a operaciones para fines de ajuste ayudan a proteger el nivel general del gasto social de los países y a evitar que disminuya la asignación de recursos a los programas destinados a reducir la pobreza. Una reforma eficaz del gasto público no sólo requiere un compromiso político constante, sino también una capacidad vigorosa institucional y de recopilación de datos y supervisión.

### **Sistemas de protección social**

*No hay duda de que ciertos grupos han sufrido durante los ajustes en ausencia de sistemas de protección social apropiados. Pocos de los antiguos préstamos para fines de ajuste del Banco disponían de programas de protección social, pero ahora son cada vez más comunes, especialmente desde fines de los años ochenta. La experiencia permite extraer algunas enseñanzas sobre su diseño.*

Los sistemas de protección social, que indemnizan a las personas desplazadas por las reformas y permiten atender las necesidades básicas de los grupos excluidos del crecimiento, abordan los asuntos de carácter humanitario y mitigan los costos políticos inmediatos de los gobiernos que aplican reformas radicales. A largo plazo, los sistemas de protección social pueden fortalecer el desarrollo del capital humano, en especial entre los sectores más marginados de la sociedad.

Sin embargo, todos esos sistemas de protección social son replicables o sostenibles. Corren el riesgo de arraigarse con firmeza en la estrategia de desarrollo social de un gobierno y de transformarse en una pesada carga para las finanzas públicas y para las instituciones. Por ello, la estrategia debería ir dirigida a encontrar un equilibrio adecuado, compatible con las necesidades de un crecimiento con base amplia y de inversión a largo plazo en los sectores sociales. Se requiere una actividad más sistemática de experimentación con nuevos programas para poder formular recomendaciones de política adecuadas para el diseño de sistemas de protección social eficaces en función de los costos.

Entre los instrumentos respaldados por el Banco en este sector figuran las transferencias directas en efectivo, las subvenciones a bienes y servicios básicos, el desarrollo de la infraestructura social en sectores marginados, los planes de inversión en obras públicas para generar empleo, los programas de nutrición orientados a grupos específicos, los servicios de empleo y programas de reorientación profesional y la provisión directa de bienes y servicios básicos a los pobres.

La experiencia ha demostrado lo siguiente:

- Los programas que se ejecutaron con rapidez y ayudaron a un gran número de personas se caracterizaron por el firme apoyo político, la participación de sus beneficiarios en el diseño, fuerte motivación, buena información, adquisición oportuna, transparencia y responsabilidad pública.
- Los programas que tuvieron dificultades para ponerse en marcha acusaban las siguientes deficiencias: interferencias políticas, poca coordinación, participación restringida, dotación insuficiente de personal y engorrosos procedimientos burocráticos.

### **Consecuencias para el diseño de programas**

- *Otorgar préstamos para fines de ajuste cuando los gobiernos estén comprometidos con las reformas y tengan probabilidades de respaldarlas.* El motivo más común del fracaso de las operaciones para fines de ajuste ha sido que las políticas acordadas sólo se adoptaron parcialmente o se abandonaron antes de tiempo.
- *Buscar una asignación más racional y eficiente del gasto público, especialmente del gasto social.* El Banco debe insistir en que se hagan exámenes más detallados del gasto público que en la actualidad e introducir más condiciones relativas al gasto público en sus préstamos.
- *Proteger el bienestar de las personas que probablemente se verán perjudicadas durante el período de ajuste.* En la etapa de diseño de las operaciones, el Banco debe estudiar el probable impacto sobre quienes se van a ver beneficiados o perjudicados y formular las oportunas recomendaciones sobre políticas alimentarias, asignaciones de gasto social y sistemas de protección social para proteger a los grupos vulnerables. Durante las etapas iniciales del ajuste, en que la inversión normalmente decae, los programas deben proteger los niveles de consumo de los sectores más pobres de la población y ayudar a mantener los servicios sociales. Luego, cuando la inversión comience a recuperarse, deberán adoptarse las medidas correctoras necesarias.
- *Hacer que el programa sea lo más transparente y creíble posible, a fin de acortar la caída de la inversión y la consiguiente desaceleración del crecimiento.* El análisis de los problemas y los cambios de política propuestos deben ser claros y acordados entre el gobierno y el Banco.
- *Apoyar la recopilación de datos.* El Banco debe realizar más evaluaciones de la pobreza y fomentar la creación de bases de datos sobre el tema de la pobreza en el contexto de sus estrategias de asistencia a los países. Puede ayudar prestando apoyo a los esfuerzos de recopilación de datos en los países, fortaleciendo las capacidades institucionales y financiando

encuestas.

*La administración del Banco está de acuerdo con la mayoría de la recomendaciones del estudio, que no implican cambios importantes en cuanto a las políticas y los procedimientos. Es muy posible que la experiencia reciente confirme los beneficios del ajuste. La política actual del Banco presta gran atención a los efectos de los programas de ajuste en los grupos más vulnerables, y, en las operaciones para fines de ajuste, la protección de los gastos en servicio social es a menudo un elemento clave dentro de las condiciones del préstamo. Se supervisarán estrechamente los préstamos para ajuste estructural a fin de asegurar que presten adecuada atención a la protección social y la pobreza.*

*La administración reconoce que las revisiones oportunas del gasto público son esenciales para el diseño tanto de las estrategias de asistencia a los países como de las operaciones para fines de ajuste. Es necesario identificar las prioridades básicas al condicionar el préstamo al gasto público, pero habrá que estudiar en cada caso si conviene o no fijar niveles mínimos de gasto social. En los estudios del gasto público se analizarán cada vez más los gastos no salariales en operaciones y mantenimiento y se recomendarán aumentos cuando sea necesario.*

*El Banco se ha comprometido a adquirir mayor información sobre la pobreza a través tanto de su programa, en rápido desarrollo, de evaluaciones de la pobreza como del Estudio de medición de los niveles de vida, en el que se prevé la prestación de apoyo para el desarrollo de las capacidades en las oficinas de estadística nacionales.*

*El Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo del Directorio Ejecutivo del Banco examinó el estudio y la respuesta de la administración el 29 de septiembre de 1995. El Comité insistió en que, dado que la reducción de la pobreza es el objetivo fundamental de la labor del Banco, se debe hacer todo lo posible para mejorar su actuación en todo lo relativo al impacto social del ajuste. Pidió que introdujeran mejoras en varias áreas: 1) El respaldo al crecimiento basado en la lucha contra la pobreza y los programas del sector social destinados a la reducción de la desigualdad deben entenderse como parte integral de la asistencia del Banco hacia los países que han emprendido programas de ajuste; (2) Los estudios del gasto público, que son un medio útil para lograr una asignación racional del gasto público, deben llevarse a cabo tomando en cuenta la economía política y la capacidad para generar ingresos del país prestatario; 3) Para que los sistemas de protección social sean más eficaces, deben planificarse con la participación de los beneficiarios a quienes están destinados; 4) Debe mejorar la recopilación de datos sobre la pobreza y la distribución del ingreso.*

*El Comité consideró que la estrategia del Banco con respecto a la asistencia de los países es el instrumento de política apropiado que la administración, el personal y el país prestatario deben usar para realizar exhaustivos estudios de políticas sobre el impacto social del crecimiento y de las reformas económicas. El Comité instó a la administración a que continuara esforzándose por mejorar en las áreas mencionadas y a que lo mantuviera informado sobre los progresos logrados. Solicitó una revisión complementaria de este tema en 1997, realizada conjuntamente por el DEO y el OPR.*

(BOX Page 1)

\* *The Social Impact of Adjustment Operations*, por Carl Jayarajah y col., *Estudio sobre la evaluación de operaciones*, Banco Mundial, 1995 (de próxima aparición).

(BOX Page 2)

**Recuadro: Bases empíricas del estudio**

Se han estudiado las operaciones de las que el DEO disponía de evaluaciones de resultados o de informes de terminación en 1993. El DEO clasificó como satisfactorias alrededor de dos tercios de estas operaciones, indicando que, en general, las políticas y medidas correctivas propuestas se aplicaron de manera satisfactoria y que se lograron sus objetivos.

Para analizar los cambios ocurridos en los niveles de pobreza y en la distribución del ingreso durante y después del ajuste, había datos suficientes provenientes de encuestas de gastos familiares y de evaluaciones de la pobreza respecto de 23 de los 53 países que realizaron el ajuste (diez en América Latina, cinco en Asia oriental y meridional, tres en Oriente Medio y Norte de África y cinco en África al sur del Sahara).

En el resto de los países analizados, sobre los que había menos información, el estudio explora las relaciones existentes entre las políticas de ajuste y los resultados (incluido el crecimiento), los datos disponibles sobre la pobreza y la distribución del ingreso, los cambios en la composición del gasto público y la existencia de sistemas de protección social. Los resultados coinciden con los de los 23 países con información más completa.

Se usan varios sistemas de medición para determinar la incidencia, profundidad y gravedad de la pobreza en cada país y para poder realizar comparaciones con otros países y con los resultados de anteriores estudios sobre la pobreza.

(FIGURE Page 3)

**Cambios en el gasto social y público durante el programa de ajuste en 34 países**

*Gasto social/PIB*

*Gasto discrecional/PIB*

(BOX Page 4)

---

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719, Internet: [rweaving@worldbank.org](mailto:rweaving@worldbank.org)

---