

ESTRATEGIAS DE COMBATE A LA POBREZA: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

La erradicación de la **pobreza** fue uno de los objetivos centrales de la Cumbre de Copenhague. El agravamiento de la pobreza de los grupos y las comunidades más desfavorecidas en el mundo, unido a la discriminación social y la exclusión, fue un acuerdo generalizado a nivel del diagnóstico. Para ello, la Cumbre hizo especial hincapié en las políticas de combate a la pobreza. Al mismo tiempo, en la Conferencia de Beijing se hizo especial énfasis en la forma en que la carga de ésta afecta a las mujeres y en la necesidad de adoptar o mantener políticas que apoyen esfuerzos para superar estas situaciones. ¿Cuán continuos y eficaces han sido los intentos por superar la pobreza en los distintos países que han suscrito estos acuerdos? Este artículo pretende indagar críticamente en los resultados e iniciativas de un grupo de países en materia de erradicación de la pobreza, poniendo de manifiesto las deficiencias y logros que se han manifestado en este terreno, y que constituyen «*lecciones de la experiencia*» a las que debe prestarse especial atención.

Examinar las relaciones entre modelos de desarrollo económico, pobreza y desigualdad, en un conjunto de países¹ que han transitado desde economías más o menos cerradas y con una presencia importante del Estado, a economías abiertas, en el marco de los procesos de ajuste estructural, permite discutir las relaciones entre políticas de ajuste estructural y estrategias de combate a la pobreza, y extraer conclusiones importantes sobre los límites y el alcance de estas políticas en el contexto de la reforma económica imperante.

REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: ¿UN «GOTEO» INSUFICIENTE?

Las políticas macroeconómicas no siempre han resultado consistentes con políticas de reducción de la pobreza: más aún, en la mayor parte de los casos han sido contradictorias con las necesidades del desarrollo social.

La estrategia de desarrollo, las políticas macroeconómicas y el tipo de políticas de combate a la pobreza, parecen estar fuertemente relacionadas: el modelo de desarrollo tiene impactos directos sobre las posibilidades de reducción de la pobreza.

Una de las asunciones básicas de las relaciones entre crecimiento y pobreza, está dada por la teoría del «*goteo*»: el crecimiento económico «*goteará*» hacia los sectores más carenciados, aumentando automáticamente su estándar de vida. Sin embargo, los casos analizados muestran las deficiencias de esta interpretación, así como la ambigüedad de las relaciones entre crecimiento y reducción de la pobreza.

Son países que han experimentado el tránsito de economías más o menos protegidas, y con fuerte presencia del Estado en la provisión de servicios básicos, a economías de mercado, abiertas y donde el Estado ha dejado de ser el principal proveedor de servicios sociales. Este tránsito ha operado en las últimas dos décadas: los 80 y los 90, con resultados diferentes según el caso.

Los de América Latina, experimentaron el tránsito de modelos de industrialización sustitutiva de importaciones a economías abiertas y desreguladas, entre la década del 70 y del 80. Mientras algunos países han sido «exitosos» en la consecución de los objetivos del crecimiento (Chile y Costa Rica), otros, como el caso de México, experimentan dificultades para consolidar un modelo de desarrollo autosustentable. En la mayor parte de los casos, este tránsito implicó altísimos costos sociales.

Los costos sociales de las políticas de ajuste en el continente, diferencian casos de mayor o menor gravedad. Esta diferencia está dada en buena medida, por elementos clave al modelo de desarrollo. Uno de estos elementos es el mayor o menor gasto público en «*capital humano*» (la presencia del Estado en la provisión de servicios básicos como salud y educación). Países como Chile y Costa Rica, han logrado «*amortiguar*» o «*superar*» los costos sociales del ajuste, por un rol más decisivo del Estado en la apuesta al desarrollo humano.

¹ El análisis incluye países de América Latina (Chile, Costa Rica y México); del ex bloque socialista (Bulgaria, Rumania, Polonia y Hungría; Rusia y Ucrania; Uzbekistán, Kazjstán, Kirguistán), de África (Túnez, Egipto y Marruecos, Ghana, Malawi, Uganda, Tanzania, Zimbabwé, Benín, Burkina Faso, Madagascar, Camerún, Etiopía, Malí, Senegal), y de Asia y el Pacífico (Bangladesh, India, Pakistán, Indonesia, Tailandia, Malasia, China, Filipinas, Mongolia, Nepal).

Un segundo elemento está dado por la forma y el grado en que el modelo de desarrollo estimula la creación de empleo, especialmente en aquéllos sectores de menores ingresos. Si las exportaciones son intensivas en mano de obra (Costa Rica) o la demandan al resto de la economía (Chile), el modelo de desarrollo impacta positivamente sobre la pobreza. La liberalización comercial afecta negativamente en ésta cuando los sectores exportadores son intensivos en capital y tienen débiles vínculos con los otros sectores de la economía (México).

La situación que presentan los países del ex bloque socialista, es diferente a la de los países de América Latina. Por un lado, han experimentado un tránsito económico acelerado, desde economías totalmente estatizadas y planificadas hacia economías de mercado, al tiempo que experimentaron cambios políticos de la mayor envergadura, que en muchos casos redefinieron los propios límites de los estados nacionales.

En estos países, la inequidad era muy baja en términos relativos, los indicadores de «*desarrollo social*» (esperanza de vida, mortalidad infantil, alfabetismo, entre otros) eran buenos, y la pobreza absoluta era prácticamente inexistente. Lo que la transición hacia el mercado produjo, fue un empobrecimiento generalizado producto de la recesión económica y la caída de los salarios e ingresos reales, un aumento de la inequidad entre los sectores que pudieron «*ajustarse*» al mercado y los que no, y el surgimiento de una «*nueva pobreza*».

Para estos países, el crecimiento económico es una deuda aún pendiente, y sin él, las estrategias antipobreza parecen destinadas a fracasar. Como consecuencia, a un desempeño económico pobre y a una autosustentabilidad dudosa, enfrentan costos sociales crecientes. El gran problema es cómo manejar la transición hacia una economía de mercado en una sociedad en que el Estado satisfacía las necesidades básicas.

Estos países, asimismo, muestran que la relación entre crecimiento y pobreza no es directa. El caso polaco es un «*contrafáctico*» de que el crecimiento traerá aparejada una disminución de la pobreza: a pesar del crecimiento del PBI la pobreza permaneció incambiada, sólo variando el perfil de los grupos que eran afectados por ella.

Un tercer conjunto de países lo constituyen los países del sur y sudeste asiático, que son los que han mostrado un buen desempeño en ambos campos: en el crecimiento económico y en materia de pobreza. Son éstos países los que han reforzado la idea de que el crecimiento per capita ha sido la principal fuerza que ha estado operando en esta reducción. La reducción más fuerte de la pobreza ha tenido lugar en los cuatro países de crecimiento más acelerado: Indonesia, Malasia y Tailandia. Los países más retardados en aliviarla, han sido Bangladesh e India, también caracterizados por sus pésimos desempeños económicos.

Pero estos mismos países, muestran dos resultados contradictorios con la hipótesis de una relación lineal entre crecimiento y pobreza. Un país creciendo aceleradamente, puede evidenciar la misma o menor tasa de reducción de la pobreza, que otro que lo haga en forma más lenta. Así, Malasia ha tenido un desempeño en materia de pobreza comparable al de China, que ha tenido el proceso de crecimiento más acelerado de los cuatro.

Un segundo resultado contradictorio muestra que el crecimiento, aunque es una condición necesaria para la reducción de la pobreza, no es suficiente. Pakistán creció mucho en los 60 y su pobreza aumentó también. Por el contrario, en los 70 ésta se redujo, aunque la tasa de crecimiento en esos años disminuyó a la mitad con relación a la década precedente. Bangladesh creció más después de la mitad de los 80 que en los años anteriores, y sin embargo, su pobreza se incrementó al mismo tiempo. China creció aceleradamente desde la mitad de los 80 pero la tasa de reducción de la pobreza disminuyó en el mismo período.

Estos países enseñan que el incremento del PBI puede no redundar en el incremento del ingreso de los pobres, por un conjunto de razones: a) este incremento puede destinarse a otros propósitos y no a mejorar el ingreso de las personas (por ej. al aumento de la acumulación pública, como en China); b) este incremento puede concentrarse en sectores donde la incidencia de la pobreza sea relativamente baja (en el sector urbano en Bangladesh, por ejemplo); c) este incremento puede no compensar las pérdidas de ciertos grupos, producidas por un aumento de la inequidad relativa (India en años recientes).

Un cuarto conjunto de países lo constituyen los países Africanos, aunque debe diferenciarse la situación de los del Norte de África (Egipto, Túnez, Marruecos) de los países del África Subsahariana. Estos últimos son los que presentan problemas de desarrollo más dramáticos. Algunos de ellos, son los países más pobres del mundo.

El desempeño en materia social en África es, en la mayor parte de los casos, dramático, y las políticas de ajuste no han arrojado resultados positivos en materia de reducción de la pobreza. En el África Subsahariana, la reforma económica y el ajuste estructural no tuvieron impactos sobre la reducción de la pobreza, y, peor aún, muchos indicadores sociales en estos cinco países han experimentado descensos significativos (por ej. la esperanza de vida en Uganda, Zimbabwe y Malawi).

CUÁNTO Y QUIÉNES SE HAN EMPOBRECIDO

Las tendencias de la pobreza y su perfil, varían según países y regiones. Algunos la han reducido otros la aumentaron, y en varios se mantiene en forma similar, pero los grupos afectados han cambiado. Afecta a grupos étnicos minoritarios, a desempleados, a personas de bajo nivel educativo, pero las diferencias entre países son considerables. En algunos los ancianos son más afectados, y en otros los niños, en algunos la pobreza es un fenómeno fundamentalmente rural y en otros es un fenómeno urbano. Vale la pena tomar en cuenta estas diferencias a la hora de evaluar las estrategias de combate a la pobreza posibles y deseables.

En los países de América Latina analizados, se ha disminuido la pobreza claramente en Chile y Costa Rica, siendo los resultados contradictorios en el caso de México. En los dos primeros, la «*década perdida*» de los 80 mostró un aumento de la pobreza, y en ambos, la recuperación económica posterior, vino acompañada de una reducción de la misma. En el caso de México, la pobreza parece haber permanecido igual durante el período 84–94 y el ajuste no colaboró a su reducción. Los estudios de CEPAL para

América Latina muestran que la mayor parte de los pobres se concentran en zonas urbanas, y que la estructura del mercado de trabajo es decisiva a este respecto. El desempleo y el empleo informal malpago y de baja cualificación, se agravan por las políticas de ajuste. Asimismo, la pobreza rural permanece alta, y los problemas más importantes en este sentido son el acceso a la tierra, el crédito, infraestructura y mercados.

Los países del ex bloque socialista evidencian el surgimiento de una «nueva pobreza».

Un primer problema que enfrentan, al igual que muchos de América Latina, es el del desempleo. Su aumento ha tenido impactos negativos sobre la pobreza, y todo parece indicar que si este fenómeno se vuelve de largo aliento (lo que parece previsible), es el status del empleo el que explicará la incidencia de la pobreza en estos dos países. En Hungría, Polonia, Rusia y Ucrania, los hogares con desempleados tienen mayor incidencia de la pobreza, pero en el caso de los dos primeros, un miembro de la familia desempleado, la duplica. En estos últimos, un fenómeno asociado con el desempleo, es que las personas que viven de pensiones y jubilaciones y otros beneficios sociales (como la asistencia social, por ejemplo), y aquéllos que viven de ingresos temporarios, evidencian mayor incidencia de la pobreza.

La edad también es un factor asociado a la pobreza, aunque en forma diferente. En la mayoría de estos países (Europa del Este, Rusia y Ucrania), se concentra entre los de menor edad. En los países de Europa del Este, las tasas de pobreza son mayores en niños que en adultos o personas de edad mediana. En Rusia y Ucrania, la pobreza declina con la edad, y aumenta con el número de hijos. Sin embargo, en algunos de estos países, la pobreza afecta principalmente a las personas de mayor edad (Uzbekistán, Kazjstán, Kirguistán), acostumbradas a una sociedad más igualitaria y poco «reciclables» a la nueva sociedad de mercado.

Finalmente, un factor adicional y políticamente explosivo en estos países, es la diferencia de ingreso entre etnias (por ej. europeos y turcos, gitanos, mujeres indígenas), y su diferencial acceso a trabajos calificados y a educación.

La pobreza es un fenómeno nuevo en ambos países, y ello crea oportunidades que no están abiertas para sociedades que han tenido un segmento poblacional de pobres que se han reproducido generación tras generación. Esta «nueva clase de pobres», sólo lo son por pocos períodos (en ambas sociedades se carece de una estructura de clases fuertemente diferenciada), es fluida, y las personas «entran y salen» permanentemente de su condición.

Asia meridional y el Sudeste Asiático, han tenido un buen desempeño en materia de reducción de la pobreza. En la década (1985–1995) la pobreza disminuyó en los 8 países considerados. Sin embargo, las diferencias entre períodos o entre grupos permiten relativizar la magnitud de esta reducción: en Filipinas, la pobreza a inicios de los 90 era más alta que a principios de la década del 80 y en China, la pobreza urbana no ha disminuido entre 1988 y 1995.

Las características de la pobreza en el Sur y Sudeste asiático, la muestran como un fenómeno fundamentalmente rural y con una fuerte dimensión étnica (sea una etnia minoritaria o una mayoritaria como en Malasia). En las áreas rurales, se verifica una mayor incidencia de la pobreza entre los pequeños agricultores y trabajadores sin tierra. En Tailandia, la pobreza está más extendi-

da entre los hogares agrícolas. En Bangladesh, India y Pakistán, su incidencia es mayor entre los grupos rurales no campesinos. En el sector urbano, se concentra en los informales.

Las tendencias hacia un aumento o consolidación de la pobreza en África no parecen ser superables en el mediano plazo, y presentan características específicas: es una pobreza fundamentalmente rural, tiene que ver con el escaso desarrollo del «capital humano» en estos países, y evidencia una alta fluctuación, dependiendo a menudo, de circunstancias del entorno físico (como las lluvias o las epidemias).

A pesar de la similitud en los programas, las evoluciones del crecimiento y la pobreza en los países no son las mismas, debido a las diferencias que introduce la herencia anterior al período de ajuste. Así, vale la pena destacar que en el Norte de África, la situación es diferente, registrándose, en general, una baja de su incidencia. Aún dentro de esta región, la pobreza se distribuye diferencialmente en rural/urbana según países: en Marruecos, es fundamentalmente rural, mientras en Túnez es fundamentalmente urbana. En Egipto, se distribuye igualmente entre rurales y urbanos. En Túnez, es extrema entre los desocupados, los agricultores y los sin educación. En Marruecos, la inactividad y el analfabetismo, son los principales factores asociados a la pobreza.

En el África Subsahariana, el impacto del ajuste estructural ha sido marginal en términos de los indicadores de pobreza disponibles. En estos países, en general, está fuertemente extendida entre toda la población, y no corresponde a segmentos marginales o específicos. Como consecuencia, se aduce que medidas redistributivas para eliminar partes significativas de la pobreza, implicarían transferencias muy elevadas del ingreso total. La pobreza que se evidencia en el medio urbano, se debe a las pérdidas que se producen en el empleo formal, debido a las políticas de ajuste. Sin embargo, en estos países, es principalmente rural, asociada a la poca infraestructura, la baja productividad agrícola, los bajos niveles de educación y de ingresos, los déficits en salud básica y la falta de acceso al crédito. La pobreza afecta fundamentalmente a los pequeños propietarios rurales, a las familias grandes y con muchas personas en situación de dependencia, a los que viven en lugares aislados de los centros urbanos, a los analfabetos, a las jefas de familias mujeres y a los jefes de familia jóvenes.

¿CÓMO COMBATIR LA POBREZA?

Las eficacia de instrumentos y estrategias empleadas de combate a la pobreza, depende, como fuera dicho, del contexto específico de su aplicación: del tipo y las tendencias que se verifican a lo largo del tiempo. Sin embargo, los estudios comparados permiten sacar algunas conclusiones generales.

En primer lugar, los más exitosos casos de reducción de la pobreza muestran que el vínculo entre crecimiento agregado y mejoramiento del nivel de vida de los pobres, depende de una distribución razonablemente igualitaria del ingreso.

En segundo lugar, se ha comprobado que la apuesta a la formación de «capital humano» reforzando el gasto público en salud y educación, es altamente eficaz en la consecución de

los objetivos de desarrollo social que hacen al combate a la pobreza.

En tercer lugar, la búsqueda de estrategias que privilegien el desarrollo económico de aquéllos sectores donde se concentra (sea en el sector agrícola o en el sector informal urbano), vía modelos que resalten el empleo intensivo de mano de obra en ellos, se revela como un camino habilitado para obtener impactos significativos en materia de reducción de la pobreza.

La experiencia de América Latina, deja lecciones importantes en estos tres aspectos. Los tres países estudiados difieren en cuanto al gasto público social empleado históricamente en la formación de capital humano, así como a la distinta apuesta a un desarrollo sectorial intensivo o no en mano de obra, que permita «incorporar económicamente» a los pobres.

Los casos exitosos han implicado una fuerte reasignación de recursos a la educación primaria y a la prevención en salud (el ejemplo de Costa Rica es contundente en este sentido). Chile y Costa Rica han tenido una tradición de cobertura universal de servicios sociales básicos que alcanzaba eficazmente a los más pobres. Las reformas económicas han implicado una reducción del gasto público en ambos países pero una adecuada reasignación de recursos en salud y educación primaria ha permitido mantener el nivel histórico. En México, por el contrario, el gasto está orientado a la educación superior, y la salud básicamente curativa (y no preventiva), con impactos negativos o insuficientes para un combate efectivo a la pobreza.

Al mismo tiempo, la apuesta a un desarrollo intensivo en mano de obra, en los sectores más dinámicos de la economía, diferencia a Costa Rica y Chile de México. En Costa Rica, el apoyo al sector agrícola y al turismo, ha conseguido integrar económicamente, por un lado a los campesinos y por otro, a la mano de obra de baja cualificación. Chile, asimismo, expandió el empleo, a través de un desarrollo industrial intensivo en mano de obra. México, por el contrario, no consiguió consolidar un desarrollo sostenido, en un contexto de alta dependencia del capital externo, revelándose precario en la creación de empleo en la agricultura y la manufactura (sectores con alta concentración de pobreza). Los impactos de las estrategias de reducción de la pobreza en este país, como consecuencia, son de corto aliento o limitados.

Los países del Sur y Sudeste asiáticos, también han dejado lecciones importantes, en los aspectos anteriormente considerados.

Estos países han empleado algunas estrategias, que han tenido impactos positivos sobre la reducción de la pobreza: a) el crecimiento a base de una estrategia de uso intensivo de mano de obra, b) la apuesta al crecimiento de la economía rural, c) la inversión en servicios sociales básicos. Los distintos países analizados han combinado estas medidas en forma específica, con impactos diferentes en materia de reducción de la pobreza.

El crecimiento basado en un uso intensivo de la mano de obra, parece requerir condiciones institucionales que vuelvan deseable invertir en sectores concentradores de mano de obra, impidiendo una concentración exclusiva de las inversiones en sectores intensivos en capital. La reducción de la pobreza en India entre los 70 y 80 fue debida a la intensidad del empleo en la economía rural, y lo mismo ocurrió en China, Bangladesh, Indonesia y Malasia, en la mitad de los 80. Algunos países, como Bangladesh e India, han

usado los programas públicos de trabajo rural como método para la provisión de empleo a los más pobres. Filipinas constituye una excepción en este sentido, con reducción de la pobreza en el marco de un sistema de incentivos e instituciones «hostiles al empleo».

La apuesta al crecimiento de la economía rural, fue otra de las estrategias utilizadas para combatir la pobreza. Estos países experimentan una creciente desigualdad entre la sociedad urbana y el sector rural, y por consiguiente, se han obligado a prevenir la discriminación contra la agricultura como una solución para resolver el problema de la pobreza rural. Algunas de las medidas son: regulación de las exportaciones agrícolas y de los precios y mercados agrícolas (China), políticas que prevengan la migración campo-ciudad (China), aumento del gasto público en la economía rural (Indonesia).

La apuesta al «capital humano», constituye otro factor de considerable importancia en las estrategias de reducción de la pobreza que han empleado estos países. Los del Sudeste Asiático con rápidas reducciones en la incidencia de la pobreza, enseñaron que ésta no fue alcanzada a través de planes específicos antipobreza o políticas de distribución del ingreso, sino por la provisión pública de servicios sociales como educación primaria y salud básica. Una gran diferencia entre estos países y los países del Sur asiático, ha sido su distinta inversión en expansión de servicios sociales básicos. Por consiguiente, ha sido mucho más fácil para los pobres de los países del Sudeste asiático tener acceso a capital humano, que le permitiera mejorar su productividad y escapar de la pobreza, que a sus pares del Sur, con impactos diferentes sobre la reducción de la pobreza.

Finalmente, medidas redistributivas, como la reforma agraria de China, Malasia, Pakistán, Filipinas), han sido también importantes.

En cuanto a los países Africanos, que han tenido un mal desempeño (con la excepción de los de África del Norte) en materia de reducción de la pobreza, los estudios señalan, al igual que en casos anteriores que la apuesta al sector agrícola, y la reasignación de gasto a universalizar la cobertura de servicios básicos (educación y salud), son las estrategias más eficaces para estas situaciones. Un problema adicional en estos países es la falta de información sobre el impacto de los programas en aplicación, así como la inexistencia de datos precisos que permitan diagnosticar el perfil e incidencias de la pobreza.

Los países del Norte de África, con un mejor desempeño en la reducción de la pobreza, evidenciaron que éste fue de la mano con medidas tendientes a favorecer el acceso de los más pobres a los recursos productivos y a los servicios sociales esenciales. Algunos programas específicos y el gasto público en educación y salud, tuvieron impactos positivos.

En el África Subsahariana, los programas de combate a la pobreza y expansión de servicios básicos actualmente existentes, se revelan insuficientes, y fueron tardíamente aplicados, con posterioridad a las políticas de ajuste estructural. Los escasos recursos disponibles, una focalización mal planteada que deja más saldo positivo para los no pobres que para los pobres (especialmente en zonas urbanas) y la alta centralización que hace que las instituciones «absorban» buena parte de los recursos, son algunas de las razones aducidas para dar cuenta de estos fracasos relativos.

Los países del ex bloque socialista, también dejan su legado, en términos de la relación entre gasto público social y pobreza.

Los procesos de transición hacia la economía de mercado que experimentan, pueden ser encarados de diversas maneras y es posible realizar una *«transición con equidad»*, que permita minimizar los costos sociales del ajuste y maximizar los beneficios de la estabilidad económica en pro de los más pobres. Si bien la experiencia asiática mostró que era posible, la piedra de toque a la posibilidad de transición con equidad, la constituyeron los países del ex bloque socialistas. Estos países merecen un tratamiento especial, pues las estrategias de combate a la pobreza en ellos, pasan por la apuesta a la recomposición de las *«redes de protección social»* existentes. A diferencia de los países asiáticos considerados, cuentan con el legado de una apuesta histórica muy fuerte al desarrollo de su *«capital humano»*, pero experimentan transiciones hacia economías de mercado, que parecen capaces de desmantelar los logros de décadas precedentes. Como consecuencia, están lidiando con fenómenos que no son de larga data (como la pobreza) sino recientes, y que son poco o escasamente comprendidos.

Dado que la principal apuesta de estos países es a la recuperación del crecimiento económico y la estabilidad, los objetivos de combate a la pobreza, no aparecen priorizados en sus agendas, al menos como diferentes de los objetivos del crecimiento (que se supone, tendrán impactos positivos sobre la desigualdad). Mientras en algunos de estos países (Uzbekistán, Kazajistán, Kirguistán), los gobiernos se declaran formalmente comprometidos con la erradicación de la pobreza, en otros (Europa del Este), no se registran políticas de combate en un programa comprensivo, con objetivos y programas explicitados. Las opciones principales frente a la amenaza de la pobreza fueron, por un lado, apostar al crecimiento vía reformas económicas —en el entendido de que crecimiento y mercado irían juntos, y que el primero acarrearía inevitablemente la reducción de la pobreza— y por otro, apostar al reacomodo de las redes de protección social que protegen a los más afectados por la transición hacia una economía de mercado.

¿Es posible alcanzar una *«transición con equidad»*? La diferente forma en que manejaron las estrategias de ajuste estructural y la búsqueda de crecimiento, por un lado, y los objetivos sociales por el otro nos permite aventurar respuestas en tal sentido. Algunos de estos países (Kazajistán y Kirguistán) han priorizado la estabilidad macroeconómica y la creación de una economía de mercado que genere futuro crecimiento, y por el efecto de *«goteo»* beneficie a los pobres, sin crear mecanismos redistributivos, debido a sus costos presupuestales o a su previsible impacto negativo sobre los beneficios económicos. Otros (el caso de Uzbekistán), han buscado en forma más consistente mantener los estándares de vida, aún al costo de una transición más lenta, manteniendo el gasto de gobierno e incrementando el de salud y educación. **Este país ha sido considerado por los estudios como el más interesado de los tres en un enfoque de reducción de la pobreza y puede ser tomado como un posible modelo de *«transición con equidad»*.**

Pero no fue la lentitud con la que se produjo la transición económica lo que explica el *«éxito relativo»* de Uzbekistán, sino la forma de la transición. En Europa del Este, por ejemplo, la opción por la reforma económica, diferenció a aquéllos que apostaron a una transición rápida, de los que sostenían que una más lenta permitiría a los agentes adaptarse a nuevas reglas, reduciendo

así los costos sociales de la transición. Hungría y Polonia optaron por la primera opción y Bulgaria y Rumania por la segunda, no obteniendo resultados positivos y sí negativos, en materia de desigualdad y pobreza. Sin embargo, la comparación con Uzbekistán nos indica que el ritmo de la transición es o no benéfico en función a otras variables, como la reasignación de recursos a salud y educación. En Uzbekistán, esa *«lenta transición»* fue acompañada de un crecimiento del gasto en dichas áreas.

UNA PERSPECTIVA CRÍTICA SOBRE LA FOCALIZACIÓN

Los estudios abundan en señalar las ventajas de la focalización para combatir la pobreza, señalando la necesidad de identificar claramente los grupos en cuestión y diseñar estrategias que maximicen las ventajas para los mismos, impidiendo que estos beneficios puedan ser apropiados por otros. América Latina, con experiencias más o menos exitosas de focalización (Chile y Costa Rica), y los países del ex bloque socialista, con sus experiencias de reconstitución de *«redes de protección social»*, han dejado lecciones importantes sobre ventajas y desventajas.

Los países de América Latina señalados, muestran que la focalización es positiva, en aquéllos casos en que existe una red de cobertura universal preexistente. En Chile, por ejemplo, las políticas sociales focalizadas tuvieron impacto positivo, sólo y en la medida que existían desde antes, programas de cobertura universal. En Costa Rica, la focalización descansó en una política social de amplia base en materia de educación y salud. La experiencia de Chile, México y Costa Rica, junto con Malasia e Indonesia, muestra que el éxito en la erradicación de la pobreza tiene lugar cuando estos programas comienzan con una reasignación de recursos para proveer cobertura universal en servicios sociales básicos, como fuera señalado. Sólo después que esta cobertura es asegurada, la focalización traerá resultados positivos. **Las lecciones de la experiencia comparada indican que en contextos de reducciones fiscales, la focalización estricta afecta la cualidad y extensión de la cobertura de los servicios básicos y aumenta la vulnerabilidad de grandes segmentos de la población.** Lo ideal sería empezar con la cobertura universal de servicios, focalizar programas después, hasta finalmente orientarse a mejorar la calidad y la equidad de acceso a los servicios básicos.

En el caso de los países del ex bloque socialista, la necesidad de focalización se hizo asimismo preeminente. En Rusia y Ucrania, la ausencia de redes de *«protección social»*, que permitieran contener a los grupos más vulnerables en la transición, se debía a la universalidad de la cobertura de servicios anterior. Esta ausencia se expresaba en la falta de políticas basadas sobre impuestos redistributivos y provisión de servicios focalizados. La existencia de una cobertura universal de servicios básicos sin diferencia entre pobres y no pobres, el empleo garantido, los precios fijados por el estado, y la distribución no mercantilizada de salud, educación y programas de seguridad social, anteriores a la transición, proveían todo lo necesario. Las transferencias de recursos gubernamentales no hacía diferencias entre pobres y no

pobres, y en muchos casos, los no pobres absorbían la mayor parte de los mismos.

En cuanto a las estrategias concretas de focalización, vale la pena señalar la diferencia entre las experiencias en América Latina y los países del ex bloque socialista.

Para América Latina, los estudios señalan tres formas de focalización y los países han usado una u otra en sus programas antipobreza. La primera es lo que los autores llaman de «*autofocalización*»: los más pobres se «*autoseleccionan*» para algunos programas, que dejan de ser atractivos para sectores de mayor bienestar relativo (por ej. Chile). La segunda es la focalización en función a la demanda: la naturaleza de los programas es determinada por las comunidades más que por el gobierno. Algunos problemas que hacen a este tipo de focalización es el hecho de que los pobres a menudo no tienen voz, y están poco organizados. México usó este esquema y Chile también. La tercera opción es la focalización en recursos para grupos económicos o actividades económicas específicas. Se probó exitosamente en Malasia, Indonesia, Chile y Costa Rica. Finalmente, la cuarta opción, es aquella en que el gobierno focaliza los grupos hacia los que dirige políticas específicas. En este caso, los problemas se producen porque no siempre el gobierno está en condiciones de distinguir pobres de no pobres, y los programas están sujetos a las arbitrariedades de los que deciden.

Los países de América Latina, evidencian distinta eficacia de sus políticas sociales focalizadas. Chile implementó un paquete de medidas que incluyeron: descentralización, participación de grupos afectados, incremento de las complementariedades entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, y focalización. Costa Rica, entre sus instrumentos, usó la focalización en jefas de hogar, niños de bajos ingresos y productores tradicionales. En México, los programas antipobreza específicos no consiguieron contrabalancear los efectos negativos de las fluctuaciones económicas y de la contracción del ingreso.

El ajuste de los sistemas de protección social en los países de Europa del Este, descansó en cuatro instrumentos: a) asistencia pública social focalizada a los más carentes; b) beneficios para los desempleados; c) mejoramiento de la eficiencia de programas de pensión, salud, o asignaciones familiares; d) implementación de «*mínimos*»: pensión mínima, salario mínimo; e) reforzamiento del rol de las autoridades locales; f) reconocimiento y reforzamiento del rol de ONG; g) diseño de programas pro-pobres (apoyo a los sin techo, o socialmente excluidos). En algunos casos, como Uzbekistán, también se ha aplicado exitosamente la descentralización de algunas redes, por ejemplo, la de seguridad social.

En estos países, los programas focalizados de combate a la pobreza han sido difíciles de implementar. Por una parte, las urgencias de tipo fiscal, unidas a las presiones de los organismos financieros internacionales, no han permitido una planificación de largo plazo a los efectos de crear las nuevas instituciones requeridas por la transición. Por otro lado, los programas focalizados no despiertan apoyo popular ya que las clases medias, y los no pobres, pierden sus beneficios, y ellos son los políticamente más activos en estas transiciones.

Los estudios han acordado recomendar una acción conjunta en materia de equidad y pobreza. Una distribución muy desigual

del ingreso, minimiza los beneficios del crecimiento para los sectores pobres, en la medida en que la ganancia de los ingresos per capita producida por el crecimiento, puede ser superada por las pérdidas debidas a un incremento de la desigualdad. Los casos más exitosos son aquéllos en que la reducción de la pobreza se ha acompañado por políticas de crecimiento con equidad.

Los países estudiados de América Latina y Asia, han mostrado que el éxito en la reducción de la pobreza depende del modelo de desarrollo elegido: un aumento de la desigualdad tiene impactos negativos sobre la relación entre crecimiento económico y pobreza. Al mismo tiempo, un crecimiento intensivo en mano de obra combinado con un acceso expandido a capital humano básico es la mejor garantía para un crecimiento igualitario.

Estas experiencias han demostrado que la apuesta al «*capital humano*» (reasignación del gasto público en beneficio a la provisión de salud y educación), al desarrollo de los sectores donde la pobreza se concentra, y a modelos de crecimiento intensivos en mano de obra, conjugan un ejercicio positivo en materia de reducción de la pobreza.

También se evidencia la necesidad de medidas de protección social para los pobres durante el período de transición, de modo de prevenir las distorsiones iniciales que las políticas macroeconómicas producen (aún cuando aparezcan como eficientes en términos de crecimiento), y que los afectan adversamente.

Los países del ex bloque comunista muestran que la apuesta a la reconstitución de redes de protección social, y a la prevención de fenómenos de pobreza grave (en países donde este fenómeno era inexistente), con políticas que apunten a la protección de los sectores más vulnerables en una economía de mercado, se evidencia como la más adecuada al contexto reinante. Al mismo tiempo éstos señalan el surgimiento de una pobreza diferente a la crónica que se verifica en otras realidades (como en América Latina), que requiere ser comprendida, estudiada y diagnosticada. Sólo de una cabal comprensión del nuevo fenómeno de la pobreza, se deducirán las estrategias necesarias para combatirla.

Las experiencias en África han mostrado asimismo, la importancia del impacto de la política macroeconómica sobre la agricultura (en especial de las políticas de ajuste y estabilización sobre el sector primario), y por consiguiente, sobre la pobreza, en la medida en que ésta es de origen rural. La necesidad de reforzar la inversión pública en «*capital social*» (educación y salud) es también priorizada en los estudios, a los efectos de lograr una reducción sostenida de la pobreza en estos países. **Pero nada de esto se conseguirá, con el actual ritmo de crecimiento, a todas luces insuficiente, para erradicar la pobreza que alcanza a enormes contingentes de población, en los países estudiados.** Dos problemas no parecen poder resolver las políticas de ajuste y transición económica en vigor: el desarrollo rural y la generación de empleo. Ambos se revelan como cruciales para superar la pobreza extendida y la exclusión de importantes segmentos de población, del mercado de bienes y servicios.

El análisis de la experiencia comparada de los países, muestra que el éxito en los planes de erradicación de la pobreza (sea que tengan esta forma general, o se manifiesten en políticas

más o menos específicas) depende en buena medida del modelo de desarrollo elegido. Apostar sólo al crecimiento económico se ha revelado como una propuesta insuficiente. Una preocupación exclusiva en el crecimiento, unida a la aplicación de políticas de ajuste y de recorte del gasto público social, se manifiesta negativa en relación al objetivo de erradicación de la pobreza. Al mismo tiempo, planes específicos sólo darán resultado en la medida en que se involucren en una estrategia de crecimiento con equidad, que privilegie el acceso extendido a salud y educación para los sectores de menores recursos, así como la creación de empleo y oportunidades económicas para los sectores más afectados por los procesos de reconversión que tienen lugar en la mayor parte de los países.

Bibliografía Utilizada

- Paul R. Gregory: *Macroeconomics Policy, Structural Factors, And Poverty: The Russian And Ukrainian Transitions*. Paper prepared for the Workshop on Knowledge Networking for Poverty Reduction United Nations Development Programme, New York, September 11–12, 1997.
- Jean Luc DUBOIS: *Comparisons Of National Poverty Reduction Strategies: Cameroon, Ethiopia, Mali, Senegal*. Paper prepared for the Workshop on Knowledge Networking for Poverty Reduction United Nations Development Programme, New York, September 11–12, 1997.
- Comparative Poverty Reduction Strategies In Subsaharian African Countries: The Case of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda and Zimbabwe*. Paper prepared for the Workshop on Knowledge Networking for Poverty Reduction United Nations Development Programme New York, September 11–12, 1997.
- Larbi JAIDI: *Strategies Nationales De Reduction De La Pauvrete, Egypte, Tunisie, Maroc*. Paper prepared for the Workshop on Knowledge Networking for Poverty Reduction United Nations Development Programme, New York, September 11–12, 1997.
- Marc RAFFINOT: *Etude Comparative Des Strategies Nationales De Reduction De La Pauvrete: Cote D'ivoire, Benin, Burkina Faso, Madagascar*. Paper prepared for the Workshop on Knowledge Networking for Poverty Reduction United Nations Development Programme, New York, September 11–12, 1997.
- Richard POMFRET: *A Comparative Study Of National Poverty Reduction Strategies: Uzbekistan, Kazakstan, Kyrgyz Republic*. Paper prepared for the Workshop on Knowledge Networking for Poverty Reduction United Nations Development Programme, New York, September 11–12, 1997.
- Irena TOPINSKA: *Transition To The Market And Poverty Alleviation Strategies: Bulgaria, Hungary, Poland, Romania*. A Case Study for the UNDP Project GLO/96/510, University of Warsaw, Department of Economics, September 1997.
- Diana ALARCON: *National Poverty Reduction Strategies of Chile, Costa Rica and México: Summary and Findings*. Paper prepared for the Workshop on Knowledge Networking for Poverty Reduction United Nations Development Programme, New York, September 11–12, 1997.
- A.R.KHAN: *A Comparative Analysis Of Poverty Reduction Strategies In Selected Asian Countries*. Paper prepared for the Workshop on Knowledge Networking for Poverty Reduction United Nations Development Programme, New York, September 11–12, 1997.
- Poverty Alleviation And Macroeconomic Policies: Lessons From The Past Experience* (ILO, 1997).