

La desigualdad en los activos importa: una evaluación del enfoque del Banco Mundial respecto a la reducción de la pobreza*

Nancy Birdsall¹
Juan Luis Londoño

Abstract

The fight against poverty has been adopted by multilateral development banks as their principal objective, but results in the real world are rather disappointing. This paper describes the approach reflected in the work of World Bank economists and, based on new empirical work, assess its relevance for Latin America. Results show that an unequal distribution of assets, especially of human capital, affects overall growth, and it affects income growth of the poor disproportionately, presumably because an unequal distribution of assets increases the income of the poor, reducing poverty directly. Also, by reducing inequality, it increases aggregate growth and further reduces poverty indirectly.

Resumen

La lucha contra la pobreza ha sido adoptada por los bancos de desarrollo multilateral como su principal objetivo. Sin embargo, el mundo real contiene resultados decepcionantes. Este artículo describe el enfoque en el trabajo de los economistas del Banco Mundial y, con base en nuevo trabajo empírico, evalúa su relevancia para América Latina. Los resultados muestran que una distribución desigual de los activos, especialmente del capital humano, afecta el crecimiento del ingreso de los pobres de manera importante, debido presumiblemente a que una distribución desigual castiga más a los pobres. Una mejor distribución de los activos incrementa los ingresos de los pobres, reduciendo directamente la pobreza. Adicionalmente, una mejor distribución incrementa el crecimiento agregado e indirectamente de esta forma se reduce la pobreza.

Keywords: World Bank Policy, Poverty Reduction, Growth, Income Distribution and Inequality, Latin America.

Palabras clave: Políticas del Banco Mundial, Reducción de la pobreza, Crecimiento, Distribución del ingreso, América Latina.

* Fedesarrollo agradece al editor de American Economic Review el permiso para re-imprimir este artículo publicado en mayo 1997 (87(2): 32-37)

¹ Banco Interamericano de Desarrollo, 1300 New York Ave., N.W., Washington, DC., 20577. Los autores agradecen la ayuda de Julie Clugage, Suzanne Duryea y Miguel Székely. Así como también por los excelentes comentarios de Vittorio Corbo y Peter Montiel.

I. Introducción

La lucha contra la pobreza ha sido adoptada por los bancos de desarrollo multilateral como su principal objetivo. Casi tres décadas después de que Robert McNamara anunciara que el trabajo fundamental del Banco Mundial era mejorar las vidas de los pobres, su nuevo presidente, James Wolfensohn, ha reiterado que la reducción de la pobreza es el principal propósito del Banco Mundial. De manera similar, en 1994 el Banco Interamericano de Desarrollo puso al progreso social y a la equidad social como su objetivo central.

El énfasis en las instituciones internacionales contrasta con resultados decepcionantes en el mundo real. Aunque la expectativa de vida, la matrícula escolar y otros indicadores de bienestar social han mejorado de manera significativa a través del mundo en desarrollo, y aunque la proporción de los pobres ha declinado en las últimas décadas, el número absoluto de personas pobres en el mundo en realidad se ha incrementado. En la actualidad, cerca de 1,300 millones de personas en los países menos desarrollados aún subsisten con menos de US\$1 al día (Banco Mundial, 1980, 1990, 1996). El caso de Latinoamérica es dramático. Mientras que en la década de 1970 el número de pobres disminuyó, éste casi se duplicó en la década de 1980, aumentando de cerca de 80 millones a casi 150 millones; y en los últimos años, el número de pobres, ahora el 33% de la población total, ha aumentado a pesar de la recuperación económica (Birdsall y Londoño, 1997).

El contraste entre las metas de los bancos multilaterales y estos resultados decepcionantes sugiere la necesidad de una reevaluación crítica de su enfoque respecto a la reducción de la pobreza. En este artículo describimos el enfoque que se refleja en el trabajo de los economistas del Banco Mundial y, con base en nuevo trabajo empírico, evaluamos su relevancia para América Latina².

II. El enfoque del Banco Mundial respecto a la reducción de la pobreza

Después de su primera década exitosa de los proyectos de reconstrucción de postguerra en Europa y Japón, el Banco Mundial se convirtió en lo que es hoy, un banco de "desarrollo" interesado esencialmente en el crecimiento económico en los países menos desarrollados. Durante la década de 1960 y a un ritmo creciente durante el período de la presidencia de McNamara (1967-1981), los préstamos del Banco Mundial crecieron, no solamente en las áreas de transporte y energía, sino en agricultura, industria y crédito para la financiación del desarrollo. Con la crisis de la deuda en la década de 1980, el banco hizo préstamos de "ajuste", es decir, transferencias para respaldar las importaciones que estaban ligadas a críticas reformas fiscales, de comercio y otras, para restaurar el equilibrio externo e internacional y devolver de ese modo a los países a un sendero de crecimiento sostenible. Hacia finales de la década de 1980, con la entrada de las economías de Europa del Este y de los países de la antigua Unión Soviética en la

² Ésta es una versión condensada de Birdsall y Londoño (1997), quienes proporcionan una descripción completa de los datos y de la bibliografía pertinente.

comunidad occidental, el Banco Mundial añadió economías de "transición" a su por entonces tradicional clientela de "economías en desarrollo", de nuevo con el objetivo fundamental de poner estas economías en el sendero del saludable crecimiento. En resumen, un énfasis en el desarrollo como un asunto fundamental del crecimiento económico ha persistido por más de tres décadas.

En la década de 1970, el Banco Mundial también se había convertido en un defensor de la reducción de la pobreza como un fin en sí mismo. En su primer discurso de la Reunión Anual del Banco Mundial en 1968, McNamara puso las vidas de las personas comunes en la agenda, insistiendo en que el crecimiento solo, si fracasaba para mejorar las vidas de millones de personas pobres en el mundo menos desarrollado, simplemente no era suficiente. El objetivo de la reducción de la pobreza, sin embargo, fue más visible en la retórica del banco que en sus préstamos. Los préstamos a lo largo de la década de 1970 continuaron estando motivados principalmente por los esfuerzos de llenar las brechas en la infraestructura y en la financiación externa que eran consideradas como las principales restricciones para el crecimiento.

De manera similar, a lo largo de las décadas de 1960 y 1970, la investigación del Banco Mundial relacionada con la pobreza estuvo orientada fundamentalmente por el crecimiento, enfocándose en los temas del mercado laboral y el desarrollo rural y, para finales de la década de 1970, en población, educación y salud en los países en desarrollo. El *World Development Report 1980*, sobre la pobreza y los recursos humanos, enfatizó el rol crítico de los recursos humanos en el crecimiento, marcando una consolidación del

punto de vista de que el proceso de crecimiento en sí mismo, particularmente si se basaba en la acumulación de capital humano, reduciría la pobreza.

La distribución del ingreso y la desigualdad social, como causa más bien que como consecuencia del crecimiento económico, simplemente no estuvieron en el menú de los temas de investigación (la obra bien conocida de Hollis Chenery y sus colegas, *Redistribution with Growth*, 1974, percibió cambios en la desigualdad como consecuencia del crecimiento, en la tradición de Simon Kuznets). En este sentido, el enfoque analítico del banco era firmemente neoclásico y bien diferenciado de la tradición marxista. Los temas de distribución eran vistos como problemáticos, no sólo política y económicamente, puesto que la redistribución a través de las transferencias populistas podría ser una causa de la desestabilización fiscal y del reducido crecimiento.

En la década de 1980 la atención del trabajo operativo del Banco Mundial se desplazó a los temas de ajuste. Sin embargo, la investigación de la corriente principal sobre el crecimiento y la pobreza continuó a un ritmo rápido. El banco desarrolló un programa de encuestas de hogares orientadas por políticas, publicó estudios controvertidos que recomendaban la reasignación del gasto social público a la educación primaria y a los cuidados de la salud primarios como medios efectivos en cuanto a costos (*cost-effective*) para llegar a los pobres sin aumentar la carga fiscal, y preocupados por los costos sociales del ajuste, enfocándose de manera creciente en el diseño de redes de seguridad social adecuadas.

A comienzos de la década de 1990 el Banco Mundial puso de nuevo la reducción de la po-

breza en el centro de atención. En su *World Development Report 1990* sobre la pobreza, el Banco Mundial recomendó una "nueva" estrategia que combinaba la reducción de la pobreza con el alivio de la pobreza en el corto plazo. La estrategia tenía tres pilares: aceleración del crecimiento económico, provisión de los servicios sociales básicos focalizados en los pobres y creación de redes de seguridad social (véase también Lyn Squire, 1993).

A. El caso de América Latina

A finales de la década de 1980, países de Latinoamérica y el Caribe, y un número creciente de países en la década de 1990, se adhirieron a la estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza. Para restaurar el crecimiento los países han recortado los déficit fiscales de manera significativa, liberalizando los regímenes comerciales y el sector financiero, y a través de la privatización y otras reformas, cambiaron el rol del Estado (Banco Interamericano de Desarrollo, 1996). Al mismo tiempo, el gasto público per cápita en los servicios sociales y los programas de seguridad social, los cuales colapsaron en la década de 1980, había aumentado 22%, equivalente a un punto porcentual adicional del PIB. Mientras tanto, la proporción de los préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para los programas sociales se había incrementado de cerca de 5% a comienzos de la década de 1980 a más de 25% a mediados de la década de 1990.

Con las reformas económicas, la región alcanzó algún crecimiento positivo a comienzos de la década de 1990, de modo que el ingreso per cápita recuperó sus niveles de 1980. Pero los índices de crecimiento promedio han sido anémi-

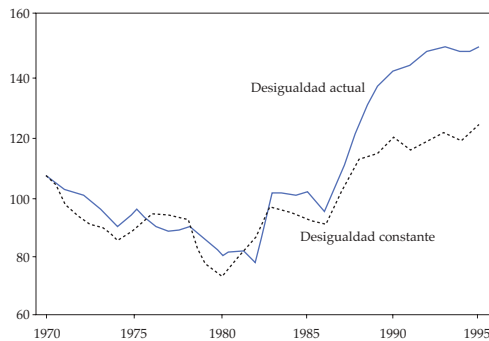
cos, y alguna parte del crecimiento alcanzado refleja efectos "catch-up" después de un período sin crecimiento. Además, los resultados generales de las amplias reformas a la economía y del crecimiento del gasto social han sido menos que satisfactorios para la reducción de la pobreza. Con las posibles excepciones de Chile y Colombia, los países de la región han logrado poco o nada en la reducción de la pobreza.

Además, existe evidencia de que el progreso mínimo frente a la pobreza ha sido afectado por un empeoramiento en la distribución del ingreso. Contrario a lo que muchos analistas creen, la distribución del ingreso puede cambiar de manera significativa, incluso, en períodos cortos. Entre 1973 y 1982, el coeficiente Gini para la región de América Latina cayó de 0,56 a 0,52 y el índice de la participación en el ingreso del 20% de los más ricos respecto al 40% más pobre de la población cayó de más de 12 a menos de 10. Luego el coeficiente Gini creció a 0,56 durante la década de 1980 y el mismo índice retornó a cerca de 12 en 1992; el número de pobres aumentó en 60 millones. Si las economías de América Latina hubieran mantenido la misma distribución del ingreso a lo largo de la década de 1980 como en la de 1970, el incremento en la pobreza hubiera sido casi la mitad de 1983 a 1995 (véase el Gráfico 1); al menos la mitad del aumento en la pobreza en la década de 1980 representa el deterioro en la distribución del ingreso.

En el caso de América Latina surgen dos aspectos. En primer lugar, el bajo crecimiento en la década de 1990, incluso cuando se combina con aumento de gasto público en programas sociales (incluidos los compensatorios), simplemente no ha sido suficiente para influir de manera real en el problema de la pobreza. En segundo

Gráfico 1

EL IMPACTO DE LA DESIGUALDAD SOBRE LA POBREZA, AMÉRICA LATINA, 1970-1995



Nota: el gráfico muestra el número de pobres, en millones.
Fuente: Birdsall y Londoño, (1997).

lugar, la distribución del ingreso ha empeorado durante la última década y ha exacerbado los efectos negativos del crecimiento limitado sobre la reducción de la pobreza.

Al menos para América Latina, por lo tanto, surgen preguntas críticas acerca del enfoque del Banco Mundial respecto a la reducción de la pobreza: ¿Es el enfoque de tres pilares con su dependencia del crecimiento económico agregado y de la focalización de los servicios sociales básicos de los pobres, suficiente para lograr la reducción de la pobreza? ¿O la desigualdad en sí misma importa para la reducción de la pobreza, directamente y a través de su efecto sobre el crecimiento? Ahora podemos abordar el trabajo empírico para explorar estas preguntas.

III. Pruebas empíricas de la relevancia de la desigualdad

Los economistas recientemente han puesto a la desigualdad del ingreso de manera firme en la

agenda como una posible restricción sobre el crecimiento. Roland Benabou (1997) se refiere a menos a 13 análisis empíricos a través de diversos países en la década de 1990, los cuales reportan un efecto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento. Los autores han especulado que la desigualdad disminuye el ritmo del crecimiento porque genera inestabilidad política y macroeconómica, conduce a mayores déficit fiscales, lo cual refleja los intereses del votante medio, y dados los débiles mercados de capital y las restricciones de liquidez resultantes para los pobres, reduce el ahorro y la inversión, especialmente en capital humano. El estudio de Birdsall *et al.* (1995) contrasta el círculo virtuoso que proviene de una alta acumulación de capital humano y la expansión exportadora que demanda fuerza laboral en Asia del Este con el círculo vicioso de sustitución de importaciones y educación limitada en América Latina.

Nuestra preocupación se centra en la desigualdad como una restricción tanto para el crecimiento como para la reducción de la pobreza, directa e indirectamente a través de sus efectos negativos sobre el crecimiento. Utilizando los datos de "alta calidad" de Klaus Deininger y Lyn Squire (1996), seleccionamos aquellos países con curvas de Lorenz disponibles para dos períodos separados por al menos cinco años, con estimativos de ingresos per cápita en precios internacionales de poder de compra, y con información sobre la inversión de capital físico, la educación de la fuerza laboral, la distribución de la tierra y los indicadores comerciales. La muestra resultante consta de 43 países.

Nuestros hallazgos se resumen en el Cuadro 1. La mayor desigualdad inicial del ingreso está asociada de manera negativa con el crecimiento

Cuadro 1
EXPLICACIÓN DEL CRECIMIENTO

Variable independiente	(1)	(2)	(3)
Explicación del crecimiento agregado			
Constante	0.01	0.04 **	0.03
Crecimiento agregado			
Acumulación de capital	0.53 **	0.57 **	0.54 **
Condiciones iniciales:			
Nivel de ingreso	-0.88	-0.41	-0.42
Nivel de educación	0.17	0.28 *	0.30 *
Desigualdad en el ingreso	-0.05 *	-0.03	-0.002
Desigualdad en la tierra		-0.02 *	-0.01
Desigualdad en la educación		-0.09 *	-0.09 *
Recursos naturales			-0.01
Cambios en:			
Desigualdad en el ingreso			
Apertura comercial			0.02
Comercio de manufacturas			
Comercio principal			
<i>Dummy</i> LAC			0.004
R ²	0.61	0.70	0.76
	(4)	(5)	(6)
Explicación del crecimiento del ingreso de los más pobres			
Constante	0.00	0.05***	0.04***
Crecimiento agregado	1.31 **		
Acumulación de capital		0.72 **	0.77 **
Condiciones iniciales:			
Nivel de ingreso			
Nivel de educación		0.41***	0.51***
Desigualdad en el ingreso		0.05	0.02
Desigualdad en la tierra		-0.07 *	-0.02
Desigualdad en la educación		-0.20 *	-0.18 *
Recursos naturales			
Cambios en:			
Desigualdad en el ingreso			-0.27 **
Apertura comercial			
Comercio de manufacturas			0.05***
Comercio principal			-0.01
<i>Dummy</i> LAC			-0.01
R ²	0.51	0.42	0.63

* Estadísticamente significativo en el nivel de 5%.

** Estadísticamente significativo en el nivel de 1%.

*** Estadísticamente significativo en el nivel de 10%.

Fuente: cálculos realizados por los autores.

a largo plazo, y como se observa en todos los casos, las diferencias en el índice de acumulación de capital representan una parte importante de las diferencias en los índices de crecimiento de los diferentes países (columna 1). Una vez que incorporamos variables que miden la desigualdad inicial en los activos (es decir, la distribución inicial de la tierra y la distribución inicial del capital humano), la desigualdad del ingreso en sí misma no es significativa estadísticamente (columna 2). El efecto de la desigualdad del ingreso sobre el crecimiento refleja evidentemente diferencias en un elemento fundamental de la estructura económica, es decir, el acceso de los diferentes grupos a los activos productivos. El efecto de la desigualdad en la educación persiste cuando se incluyen otros determinantes del crecimiento, y como lo muestra la variable *dummy* para países de la región de América Latina y el Caribe, cualquier efecto de la desigualdad del ingreso específico en la región desaparece una vez que la desigualdad de activos se tiene en cuenta (columna 3).

En las columnas 4-6, evaluamos si la distribución inicial del ingreso y los activos afecta el crecimiento del ingreso de los pobres. La elasticidad del crecimiento del ingreso de los pobres respecto al crecimiento general está muy por encima de 1 (columna 4). Este resultado confirma la lógica de la fuerte dependencia del Banco Mundial en el crecimiento como clave para la reducción de la pobreza. El crecimiento del ingreso de los pobres también depende en gran medida de la acumulación de capital general (columna 5).

Sin embargo, la desigualdad inicial en la distribución de la tierra y el capital humano tienen un claro efecto negativo sobre el crecimiento económico, y los efectos son casi el doble de gran-

des para los pobres que para la población en su conjunto (columna 5 comparada con la columna 2). Además, cuando introducimos una variable que mide los cambios para los peores en la distribución del ingreso, se hace notable que el crecimiento en los ingresos de los pobres es afectado de manera negativa por el deterioro en la distribución general del ingreso. Consistente con el éxito de Asia del Este, el crecimiento en las exportaciones manufactureras tiene un efecto positivo para los pobres (columna 6).

Lo que surge de nuestros resultados es simple: una distribución desigual de los activos, especialmente del capital humano, afecta el crecimiento general, y éste afecta el crecimiento del ingreso de los pobres de manera desproporcionada, debido presumiblemente a que una distribución desigual castiga a los pobres. Una mejor distribución de los activos incrementa los ingresos de los pobres, reduciendo directamente la pobreza. Además, al reducir el efecto negativo sobre el crecimiento de la desigualdad del ingreso, incrementa el crecimiento agregado y reduce además de manera indirecta la pobreza.

A. Latinoamérica de nuevo

Estos hallazgos son relevantes para entender por qué América Latina ha crecido lentamente y continúa registrando altos niveles de pobreza. El crecimiento del ingreso per cápita en América Latina entre las décadas de 1970 y 1980 fue sólo la mitad del índice del crecimiento promedio de la economía mundial y de los países de la OCDE, y sólo 20% del crecimiento registrado en Asia del Este. Descomponiendo los estimativos de las columnas 2 y 5 del Cuadro 1, estimamos que 0,5 puntos porcentuales de la diferencia en el crecimiento anual general y 1,4 puntos por-

centuales de la diferencia en el crecimiento del ingreso anual de los pobres entre América Latina y Asia del Este se explican por las anteriores desigualdades más grandes de los activos iniciales. Con la distribución de los activos de Asia del Este en 1960, América Latina habría tenido la mitad de las personas viviendo en la pobreza actualmente, simplemente teniendo en cuenta la columna 5. Las diferencias serían más grandes si hubiéramos tenido en cuenta los efectos de una mayor igualdad de los activos sobre el crecimiento y los efectos del crecimiento sobre la reducción de la pobreza. Éstas serían aún más grandes si, en efecto, la acumulación de capital físico y humano fuera una función de la desigualdad inicial (como podría ser probado en un modelo estructural).

En América Latina la estrategia de los tres pilares del crecimiento, los servicios sociales básicos y la atención relacionada con las redes de seguridad no ha sido suficiente para afectar de manera real los altos niveles de pobreza. La desigualdad en el ingreso parece haber empeorado en el transcurso del tiempo (reflejando probablemente las altas desigualdades iniciales en los activos) y el empeoramiento en las desigualdades en el capital humano y la alta desigualdad de los activos se han traducido en un crecimiento bajo y en una reducción limitada de la pobreza.

IV. Lecciones para los bancos de desarrollo multilaterales

En primer lugar, el énfasis del Banco Mundial en el crecimiento y la acumulación de capital hu-

mano como claves para la reducción de la pobreza tiene sentido; los análisis econométricos, los cuales utilizan datos de alta calidad sobre los cambios a través del tiempo en el crecimiento del ingreso para los diferentes quintiles de ingreso, confirman que los quintiles más pobres se benefician enormemente del crecimiento y de altos niveles promedio de la educación y la acumulación de capital físico. El énfasis en la acumulación del capital humano a través de la educación básica y la salud para mejorar la productividad de los pobres se presentó relativamente tarde en los trabajos económicos del Banco Mundial, e incluso más tarde en sus préstamos. Sin embargo, actualmente tal énfasis es prominente, y se ha presentado por lo menos una década.

En segundo lugar, y menos positivo, el Banco Mundial y otros economistas del desarrollo han descuidado lo que hemos demostrado que es un segundo determinante clave de la reducción de la pobreza y el crecimiento agregado: la distribución de los activos, tanto del capital físico como del capital humano. Mientras que la atención actual al crecimiento y la acumulación de capital humano es claramente apropiada, la falta de atención durante mucho tiempo del Banco Mundial respecto a la desigualdad en la distribución de los activos, especialmente en la educación, ha sido costosa³. Una preocupación previa por las causas y las consecuencias de la desigualdad del ingreso hubiera fijado más la atención sobre las restricciones fundamentales en la reducción de la pobreza: la falta de acceso de los pobres a los activos necesarios para aumentar la productividad y el ingreso.

³ En el caso de América Latina, por ejemplo, un aspecto crítico no es solamente más educación en promedio, sino asegurarse de que más cantidad de los pobres actuales completen la escuela secundaria, lo cual requerirá el mejoramiento de la calidad de las escuelas primarias a las que asisten (Londoño, 1996).

Sólo recientemente los bancos han comenzado a abordar de manera más explícita factores tales como los derechos de propiedad, la reforma agraria, el acceso de los pobres a los sistemas legales de crédito y la competencia justa. Estos factores son fundamentales para crear oportunidades en sociedades anteriormente desiguales y para eliminar los privilegios ocultos en los mercados de activos históricamente disfrutados por los ricos. El creciente apoyo por parte de los bancos a los programas de microempresas

reconoce la relevancia del acceso a los activos y las oportunidades para el crecimiento del ingreso de los pobres. De manera similar, el nuevo énfasis en los bancos sobre la descentralización y la participación de los pobres con "voz y voto" puede ser efectivo en la reducción de la pobreza, puesto que en las sociedades democráticas el acceso político y la libertad económica pueden ayudar a asegurar el acceso igual a los activos, lo cual aumentará los ingresos.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (1996), *Economic and social progress in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Banco Mundial (1980), *World development report 1980*. Washington, DC: World Bank.
- ____ (1990), *World development report*. New York: Oxford University Press, 1990.
- ____ (1996), *Poverty reduction and the World Bank: Progress and challenges in the 1990s*. Washington, DC: World Bank.
- Benabou, Roland (1997), "Inequality and Growth", en Ben Bernanke y Julio Rotemberg, eds., *NBER macroeconomics annual*. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 11-74.
- Birdsall, Nancy y Londoño, Juan Luis (1997), "Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America". Office of the Chief Economist working paper, Inter-American Development Bank.
- Birdsall, Nancy; Ross, David y Sabot, Richard (1995), "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia". *World Bank Economic Review*, September 9 (3), pp. 477-508.
- Chenery, Hollis, Ahluwalia, Montek S.; Bell, C. L. G.; Duloy, John H. y Jolly, Richard (1974), *Redistribution with growth*. New York: Oxford University Press.
- Deiningner, Klaus y Squire, Lyn (1996), "A New Data Set Measuring Income Inequality". *World Bank Economic Review*, September, 10(3), pp. 565-591.
- Londoño, Juan Luis (1996), "Poverty, Inequality and Human Capital Development in Latin America 1950-2025". World Bank Latin American and Caribbean Studies, June 1996.
- Squire, Lyn (1993), "Fighting Poverty". *American Economic Review*, May (*Papers and Proceedings*), 83(2), pp. 377-382.