

# Perspectivas para reducir la pobreza y lograr la equidad en América Latina<sup>1</sup>

*Rudolf Hommes*

\* \* \*

CUANDO JAVED BURKI ME PREGUNTÓ HACE VARIOS MESES si la Universidad de los Andes podría patrocinar conjuntamente con el Banco Mundial la celebración de esta conferencia, me entusiasmó la idea de que se llevara a cabo en Bogotá porque Colombia tiene un grave problema de pobreza rural y urbana sin solucionar —probablemente su problema social más apremiante— y porque la comunidad académica de la Universidad de los Andes ha definido que entre los objetivos prioritarios de la institución está contribuir activamente a resolver los

problemas sociales de nuestro país.

También me pareció oportuno que se llevara a cabo esta conferencia en nuestro país porque en la actualidad se adelanta aquí un agitado debate sobre la orientación del gasto social y sobre la efectividad del mismo. Un seminario de esta categoría, por el alcance que tiene y la naturaleza de los temas que se van a tratar, por la experiencia internacional de los conferencistas y la riqueza de información que provee, va a venir como anillo al dedo para afirmar el debate sobre la política social.

## *La pobreza es un problema que tiene solución*

EL RECIENTE ESTUDIO DEL BANCO MUNDIAL sobre la pobreza en Colombia muestra una tendencia decreciente de la pobreza entre 1978 y 1992. Esta tendencia se acentuó entre 1993 y 1994,

cuando se presentaron significativas reducciones en los porcentajes de la población urbana que vive bajo la línea de pobreza y bajo la línea de indigencia. Este alivio más acelerado posiblemente

III TRIMESTRE 1996

se debe al aumento sin precedentes del gasto público social que tuvo lugar en el cuatrienio 1990-94 y a cambios en los precios relativos, que facilitaron el acceso de los pobres a la canasta básica de consumo. Sin embargo, los niveles de pobreza de Colombia son muy elevados y las diferencias entre los sectores rurales y urbanos se han acentuado. En cuanto a la distribución del ingreso, los trabajos de investigadores independientes muestran que la distribución del ingreso sufrió en 1991 y 1992 por el duro ajuste de salario mínimo y el de los salarios oficiales, pero se recuperó después de 1992, y los indicadores de concentración recobraron la tendencia a la baja en 1993 y los años posteriores. Estos son resultados plausibles y consistentes con lo que ocurrió con las cifras de pobreza, desempleo y salario real durante el cuatrienio 90-94, durante el cual cayó la pobreza, aumentó la participación del trabajo en el valor agregado, disminuyó el desempleo y aumentaron los salarios reales en el sector industrial.

No existen todavía datos para certificar qué ha pasado a partir de 1995, pero la recesión del sector construcción y la contracción de los sectores de servicios, así como la caída vertical de la inversión privada han causado un aumento del desempleo urbano de más de

dos puntos porcentuales. Este aumento del desempleo está afectando desproporcionadamente a la mano de obra de menor calificación. Como resultado, el nivel de pobreza probablemente ha aumentado considerablemente en las ciudades durante el último año y medio.

Los niveles de pobreza en Colombia son innecesariamente altos porque es posible mejorar significativamente la situación de las familias pobres sin incrementar apreciablemente el nivel del gasto público. Un novedoso y detallado estudio de Carlos Eduardo Vélez, que lamentablemente no fue programado para este seminario, pero que ha sido publicado oportunamente en un libro recientemente editado por el Departamento Nacional de Planeación, estima que se puede aumentar el acceso a los servicios básicos de educación y salud de los grupos más pobres a los niveles de los grupos más ricos de la sociedad con una inversión de solo 1.3 por ciento del PIB por año. Es importante comprender que el problema de la pobreza no se debe a la falta de recursos del Estado sino a que no se ha logrado su focalización hacia programas que cambien la condición de vida de los pobres. El problema es de capacidad administrativa, y sobre todo de voluntad política. En

efecto, con la plata de los auxilios parlamentarios disfrazados, con la que se desperdicia en clientelismo vía la red de solidaridad, la que se destinó a aceitar la maquinaria en la Cámara de Representantes, más la que se destina a subsidios indiscriminados a los consumidores de energía eléctrica, y la que se filtra para favorecer grupos económicos, se podría dar un salto impresionante en equidad y progreso social si se destinara prioritariamente a la expansión de servicios básicos de salud, educación, seguridad social y bienestar de los pobres más pobres, siempre y cuando se controlen los costos unitarios y se lleve a cabo una administración profesional y ordenada de los programas. En el campo se requiere adicionalmente una reforma agraria efectiva, sobre todo en las ricas tierras improductivas que están en poder de grandes terratenientes, incrementar los programas de desarrollo rural, aumentar los impuestos a la tierra y encontrar una forma institucional

### *El populismo: enemigo de los pobres*

PERO TAMBIÉN EXISTE UN IMPEDIMENTO DE ORIGEN esencialmente político. Uno de los grandes obstáculos para aliviar el problema de la pobreza ha sido que los sectores políticos populistas de América latina se ha apropiado de la pobreza, como si fuera parte de su patrimonio, y han logrado hacerla perdurar.

efectiva para distribuir crédito rural de tal forma que efectivamente les llegue a los campesinos.

Al parecer, lo que hace falta no es la plata sino gastarla bien, en los programas que más contribuyen a aumentar el capital humano y el bienestar de los pobres, y asegurar que los recursos y los programas les lleguen primero a ellos y después a los grupos más favorecidos en la escala de ingreso.

Si esto es así de sencillo, ¿por qué no se ha hecho algo más efectivo para reducir la pobreza? En primer lugar, porque hasta ahora estamos principiando a entender el problema. Solamente en los años más recientes se han dedicado profesionales del mejor nivel técnico a comprender los problemas de pobreza en Colombia y el vínculo que tendrían sus soluciones con una política de gasto social focalizada y eficaz. De ahí la importancia de este seminario y de los más recientes estudios sobre pobreza en Colombia.

Quieren hacerle creer a la población que solamente a ellos les importa este problema y el de la equidad, y que el resto del espectro político es indiferente y aún enemigo de los pobres. Esto ha tenido consecuencias muy negativas que impiden el progreso de los pobres. En primer lugar, porque estos grupos necesitan a los

I/ Discurso de Apertura de la Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina. Bogotá, julio, 1996)

pobres para su sobrevivencia política. El sistema electoral basado en clientelismo y patronazgo hace necesario que exista un amplio grupo de ciudadanos con un acceso restringido a los servicios básicos que son provistos a cuentagotas y en forma bastante irregular por los barones electorales. Por las mismas razones, ese sistema político prefiere los programas asistenciales que alimentan el clientelismo, en detrimento de programas más efectivos que contribuirían en

### *La falsa disyuntiva entre modernización y política social*

La confusión ideológica perpetuada en América Latina por estos sectores populistas ha creado una falsa disyuntiva entre la política social y la de crecimiento. Ellos son inadvertidamente siervos intelectuales de teorías económicas ya superadas, que llevan a nuestros autodenominados “políticos con corazón” a hacerle creer a la gente que la política social y la de apertura o modernización de la economía tienen objetivos antagónicos entre sí. Piensan equivocadamente que para erradicar la pobreza basta tener programas asistenciales, cerrar la economía, volver al intervencionismo de Estado y poner los dedos en todas las tortas. Se olvidan que pasamos casi cinco décadas haciendo exactamente eso, y que el resultado fue una vergonzosa situación de pobreza y de

forma focalizada a erradicar la pobreza externa. Adicionalmente, las alianzas que tienen con los sindicatos estatales, inducen a los políticos populistas a oponerse a las reformas de las instituciones sociales del Estado. Estas serían las que contribuirían a incrementar la efectividad del gasto público social y la eficiencia administrativa de los programas sociales. La oposición de los sectores allegados a los sindicatos estatales condena al Estado a la ineficiencia y al desperdicio.

concentración del ingreso, en comparación con países que en 1950, y aún en 1960, eran mucho más pobres que el nuestro. La intervención del Estado y la protección de los mercados internos sirvieron más para favorecer a los ricos que para desempobrecer a la población.

También se olvida frecuentemente que el mejor antídoto contra la pobreza es el crecimiento del ingreso *per cápita* y que el crecimiento ha sido primordialmente el resultado de incrementos de la producción inducidos por el aumento de la participación laboral, por incrementos en la relación de inversión al PIB, y por una mejoría de los estándares educativos y de la cobertura del sistema educativo, así como por la transferencia de población del campo a sectores de alto valor

agregado por trabajador<sup>1A</sup>. En Hong Kong, la proporción de la población en edad de trabajar que tiene secundaria pasó de 27 por ciento en 1966 a 71 por ciento en 1991; en Corea pasó de 27 por ciento en 1966 a 75 por ciento en 1990; y en Taiwan pasó de 26.5 por ciento en 1966 a 68 por ciento en 1990.

Mientras tanto, en Colombia todavía mantenemos a una elevadísima proporción de nuestra población en edad de trabajar con niveles educativos supremamente bajos (un nivel promedio de 5.7 años de escolaridad y solamente 2.8 años entre las familias pobres) y los trabajadores del campo que emigraran a las ciudades se emplean principalmente en actividades de muy bajo valor agregado. Por otra parte, la relación de inversión al PIB no ha crecido significativamente sino que se ha mantenido relativamente estable durante muchos años y la proporción del sector manufacturero en el valor agregado total tampoco ha variado. No debe sorprender entonces que la pobreza se haya mantenido en niveles tan altos como los que tenemos.

Las nuevas ideas que están surgiendo del trabajo empírico y del renovado interés de la ciencia económica en el crecimiento económico han cambiado las percepciones y las actitudes

políticas frente al gasto social. Los economistas están demostrando que en muchos países, especialmente en América Latina, el bajo crecimiento viene acompañado de elevados niveles de desigualdad, mientras que en otros —particularmente en el Este Asiático— el crecimiento y la mayor equidad van de la mano. Adicionalmente, un número cada vez más nutrido de economistas profesionales está convencido de que la inversión en educación y salud, ciertas políticas que mejoran la distribución del ingreso, la educación de las mujeres y la disminución de la pobreza son factores que contribuyen positivamente al crecimiento económico; y que este favorece a su turno la inversión social. Este círculo virtuoso es un vigoroso argumento a favor de darle prioridad al gasto social y a erradicar la pobreza en cualquier programa económico. El nuevo consenso ha puesto en desuso la falsa disyuntiva entre el gasto social y la modernización y el crecimiento creada por los populistas para darse bombo puesto que las políticas económicas bien concebidas —hasta las de la extrema derecha— tendrían un programa de desarrollo y gasto social y le darían la mayor prioridad a la educación primaria y secundaria, a los programas de salud, al desarrollo rural y a crear

1A/ Alwyn Young, "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience", *Quarterly Journal of Economics*, CX.3 (August 1995).

condiciones estables y de competencia para que aumente la inversión privada y la producción industrial.

La principal diferencia entre un programa liberal o social-demócrata y uno populista residiría entonces en que los populistas buscarían los programas asistenciales, para maximizar su propio beneficio político, esfuerzos en hacerle llegar los programas a la población más pobre y en equilibrar el acceso a los servicios sociales más básicos, de tal forma

que las distintas clases sociales tengan la misma probabilidad de acceder a esos servicios con niveles comparables de calidad, y preferiblemente a un bajo costo.

Estoy seguro de que este seminario contribuirá a esclarecer estos temas y que nos asistirá para dilucidar cuáles políticas sociales son las que realmente pueden contribuir a mejorar las condiciones de equidad y justicia social dentro de un modelo de crecimiento.☺