

LUCHAS CONTRA LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA EL CASO DE LA POBREZA RURAL EN BRASIL*

Pierre Salama**

Fecha de recepción: 10 de enero de 2011. Fecha de aceptación: 21 de febrero de 2011.

RESUMEN

Partiendo de observar las diferentes definiciones de pobreza para países desarrollados y en desarrollo se realiza un análisis de la pobreza en América Latina, especialmente sobre la pobreza rural en Brasil. Una vez considerada la situación económica en la región durante las décadas 1980 y 1990 y sus implicaciones en el nivel de pobreza, el objetivo es desarrollar un acercamiento microeconómico de la pobreza sin abandonar la aproximación macroeconómica. Esto conduce a estudiar los diferentes *Conditional Cash Transfer Programs* instrumentados en Argentina, Brasil y México, y discutir el impacto de las transferencias monetarias, los gastos sociales y las políticas fiscales en la evolución de la pobreza. Finalmente se concluye que la eficacia de las políticas requiere de conocer las necesidades específicas de los pobres rurales y urbanos porque lo importante es reducir las desigualdades económicas y sociales.

Palabras clave: pobreza estructural, pobreza monetaria, distribución del ingreso, profundidad de la pobreza, amplitud de la pobreza.

STRUGGLES AGAINST POVERTY IN LATIN AMERICA THE CASE OF RURAL POVERTY IN BRAZIL

Abstract

Having considered differing definitions of poverty for developed and developing countries, poverty in Latin America is analyzed, especially rural poverty in Brazil. Once the region's economic situation during the 1980s and 1990s is considered and the implications of this for poverty, the objective is to develop a microeconomic analysis of poverty without abandoning the macroeconomic approximation. This leads to a study of the various *Conditional Cash Transfer Programs* implemented in Argentina, Brazil and Mexico, and a discussion on the impact of monetary transfers, social costs and fiscal policies in the evolution of poverty. Finally, we conclude that the efficacy of these policies depends on the specific needs of the rural and urban poor, because what is important is reducing economic and social inequalities.

Key words: structural poverty, monetary poverty, income distribution, depth of poverty, extension of poverty.

* Traducción al español por Marcia L. Solorza Luna, tutora del Posgrado de Economía de la UNAM.

** Profesor emérito de las universidades *Cnrs-Cepn*, page web: <http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>

LUTTES CONTRE LA PAUVRETÉ EN AMÉRIQUE LATINE : LE CAS DE LA PAUVRETÉ EN MILIEU RURAL AU BRÉSIL

Résumé

À partir de l'observation des diverses définitions de la pauvreté pour les pays développés et ceux en voie de développement, il est procédé à l'analyse de la pauvreté en Amérique latine, plus spécialement de la pauvreté en milieu rural au Brésil. Après avoir considéré la situation économique dans la région pendant les décennies des années 80 et 90 et ses répercussions sur le niveau de pauvreté atteint, l'objectif est de développer une approche microéconomique de la pauvreté sans abandonner la perspective macroéconomique. Ceci conduit à étudier les différents *Conditional Cash Transfer Programs* mis en œuvre en Argentine, au Brésil et au Mexique, et discuter l'impact des transferts monétaires, des dépenses sociales et des politiques fiscales dans l'évolution de la pauvreté. Finalement il est conclu que l'efficacité des politiques requière de connaître les besoins spécifiques des pauvres en milieux rural et urbain, l'important étant de réduire les inégalités économiques et sociales.

Mots clés : pauvreté structurelle, pauvreté monétaire, distribution du revenu, profondeur de la pauvreté, étendue de la pauvreté.

LUTAS CONTRA A POBREZA NA AMÉRICA LATINA: O CASO DA POBREZA RURAL NO BRASIL

Resumo

Partindo de observar as diferentes definições de pobreza para países desenvolvidos e em desenvolvimento se realiza uma análise da pobreza na América Latina, especialmente sobre a pobreza rural no Brasil. Uma vez considerada a situação econômica na região durante as décadas de 1980 e 1990 e suas implicações no nível de pobreza, o objetivo é desenvolver uma aproximação microeconômica da pobreza sem abandonar a perspectiva macroeconômica. Isso conduz a estudar os diferentes *Conditional Cash Transfer Programs* instrumentados na Argentina, Brasil e México, e discutir o impacto das transferências monetárias, os gastos sociais e as políticas fiscais na avaliação da pobreza. Finalmente, se conclui que a eficácia das políticas requer o conhecimento das necessidades específicas dos pobres rurais e urbanos porque o importante é reduzir as desigualdades econômicas e sociais.

Palavras-chave: Pobreza estrutural, Pobreza monetária, Distribuição de renda, Profundidade da pobreza, Amplitude da pobreza.

在拉美与贫穷斗争——巴西农村贫困的案例 皮尔·撒拉马 概要

本文从审视发达国家及发展中国家对于贫穷的不同定义出发，对拉美的贫困问题尤其是巴西农村地区的贫困进行了分析。考虑到八九十年代该地区的经济形势及贫困状况，分析的目标定位在对于这种贫困的微观经济考察，同时也不放弃宏观经济层面的接触。这引导我们研究阿根廷，巴西和墨西哥等国实施的“有条件现金转账项目”，同时讨论货币转让、社会开支及财政政策对于贫困的发展变化所产生的影响。最后得出的结论是：要使政策行之有效必须了解农村和城市贫穷人口的具体需要，因为最为重要的是减少经济和社会差异。

关键词：结构性贫困，货币性贫困，收入分配，贫穷深度，贫穷广度

INTRODUCCIÓN

Actualmente hay menos pobres en Brasil que hace una década. Los pobres residen especialmente en las zonas rurales. Éstos son sobre todo negros. La pobreza rural no disminuyó más rápidamente que la pobreza urbana. La migración del campo a las ciudades, de las zonas “desheredadas” al sur de Brasil ha evolucionado profundamente. Estas cuatro observaciones son nuestras interrogantes.

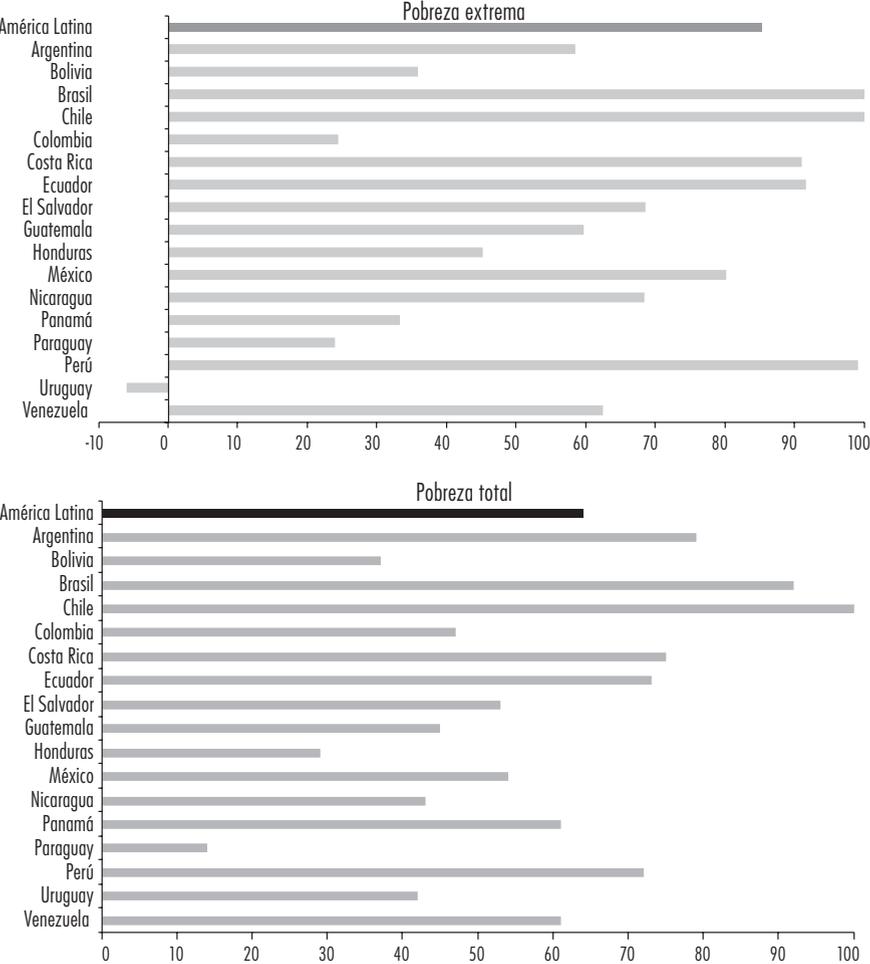
I. Los años ochenta en América Latina estuvieron marcados por un sensible aumento de la pobreza, de su profundidad y de las desigualdades entre los pobres.¹ El fin de las hiperinflaciones y la reanudación de un crecimiento modesto permitieron inmediatamente una disminución de la pobreza. Entre 1990 y 2008 en América Latina la pobreza y la pobreza extrema disminuyeron prácticamente de manera conjunta, y en algunos países muy fuertemente como lo podemos notar en la Gráfica 1. Así, en Brasil la pobreza se estimaba en 35% de la población

¹ Por lo general, para las economías en vías de desarrollo utilizamos un indicador de *pobreza absoluta*. Según esta definición una persona, o una familia es pobre si su ingreso monetario no le permite satisfacer sus necesidades estrictas de reproducción física (medida por una cantidad mínima de calorías), vivienda, vestimenta y transporte. Si el ingreso monetario no le permite a esta persona o familia adquirir los bienes necesarios para su reproducción física decimos que es indigente, o bien, que sufre de pobreza extrema. Así establecemos dos umbrales monetarios que definen dos líneas: una de pobreza extrema, otra de pobreza global. El porcentaje de individuos o familias situado por debajo de una de esas líneas respecto al conjunto de individuos o familias de una nación mide la *amplitud*, o bien la *incidencia* de la pobreza extrema o la pobreza global. Los ingresos de los individuos pobres se encuentran más o menos distantes de esas líneas. Entonces medimos la *profundidad*, o *intensidad*, o la *brecha* de pobreza con ayuda de un indicador. Los pobres son desiguales entre ellos. Un tercer indicador (FGT) mide estas desigualdades. La pobreza absoluta puede desaparecer. Esto es lo que podemos observar en algunos países asiáticos.

En los países desarrollados se usa otra definición de pobreza. Esta medida es *relativa*. En este caso se considera pobre al individuo o familia cuyo ingreso es inferior al 50% (o bien 40% o 60% según las definiciones) del ingreso medio. De esta definición emanan tres observaciones: la pobreza no puede desaparecer salvo que haya igualdad perfecta de los ingresos percibidos por cada individuo o familia; dado que las definiciones no son las mismas no podemos comparar la amplitud de la pobreza de un país en vías de desarrollo con la de un país desarrollado; un pobre de un país desarrollado puede gozar de un nivel de ingreso que en otro país en desarrollo no lo haría ser considerado como pobre. Finalmente, podemos analizar la amplitud, la profundidad y las desigualdades entre los pobres, el principio es el mismo que para la pobreza absoluta, ya que ésta radica en la construcción de líneas de pobreza. El acercamiento en términos de pobreza monetaria, absoluta o relativa, es insuficiente y puede llevar a interpretaciones erróneas. La pobreza no es sólo monetaria, tiene múltiples dimensiones y existen otras maneras de medirla que toman en cuenta más necesidades.

en 1999, en 35.6% en 2003 y después ha disminuido notoriamente: 26.9% en 2006, 25.1% en 2007 (según el Pnad). La disminución es irrefutable y tuvo lugar especialmente durante la presidencia de Lula. En conjunto, la reducción de la pobreza es importante a pesar de que todavía exista a un nivel elevado, en especial en los grupos más “desheredados” de Brasil (39% en el noreste en 2007).

Gráfica 1

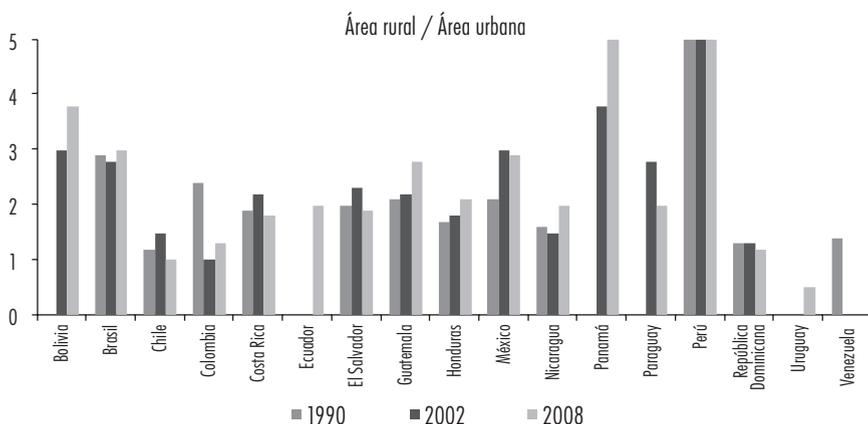


Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
 a. El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o el aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el periodo por la mitad de la tasa de indigencia de 1990.
 b. Áreas Urbanas.

2. La pobreza golpea sobre todo a los negros. La pobreza, que afecta a una parte importante de esta población no sólo se explica por causas estrictamente económicas; sus orígenes se encuentran en la historia y por la manera en que ha sido tratada. En este estudio, se considera pobres a los individuos cuyo ingreso es inferior al 60% del ingreso medio. La población negra representa el 54% de la población total de Brasil. Su ingreso medio fue 41.5% menor al de los blancos en 2006.² La profundidad de la pobreza y las desigualdades entre los pobres son ampliamente superiores en los negros que en los blancos. Los ingresos de los negros pobres están en promedio 2.5 veces distantes de la línea de pobreza de los blancos. Las desigualdades entre los pobres negros son un poco más de 2 veces elevadas que entre los blancos pobres (Gradin, 2010:11). Estos datos conducen a preguntarse sobre la eficacia de las políticas públicas puestas en marcha en el pasado.

3. En América Latina la amplitud de la pobreza rural extrema es mucho más elevada de la que se observa en el medio urbano. La reducción de la pobreza extrema se ha hecho más o menos al mismo ritmo en los dos sectores. Sin embargo, no hay convergencia entre los niveles de pobreza en el medio urbano y rural. La siguiente gráfica muestra esta afirmación.

Gráfica 2. Proporción entre las tasas de pobreza extrema rural y las tasas de pobreza extrema urbana en 1990, 2002 y 2008



Fuente: CEPAL, Objetivo de desarrollo del milenio, 2010.

² Como dato, el ingreso medio de los “indígenas”, que es el 0.34% de la población, es 29.1% inferior al de los blancos. El porcentaje de indígenas respecto a la población total es subestimado porque los indígenas mestizos son raramente clasificados como indígenas.

Las tasas de pobreza extrema rural permanecen por encima de lo que se observa en el medio urbano. La ausencia de convergencia entre los niveles cuestiona las políticas de reducción de pobreza, especialmente en el sector rural. En efecto, con toda lógica, podríamos esperar que el objetivo de reducción de la pobreza privilegie al medio rural, simplemente porque conviene atacar prioritariamente a la pobreza donde es más elevada. El periodo 2002-2008 corresponde a la puesta en marcha de una amplia escala de políticas de transferencias monetarias condicionadas en Brasil y México. Ahora bien, sobre este periodo en Brasil la pobreza extrema rural disminuyó un poco menos rápido que en la zona urbana, y la razón de pobreza rural extrema/pobreza extrema urbana aumentó ligeramente.

4. Las modificaciones en los movimientos migratorios del campo a la ciudad, de las zonas “desheredadas” a las zonas más ricas. El noreste de Brasil, al igual que el norte, tiene un ingreso *per cápita* muy inferior al ingreso medio de Brasil. Las zonas rurales tienen un ingreso *per cápita* inferior al de las ciudades. Éstas son diferencias que explican la fuerte migración del campo a las ciudades y de las regiones “desheredadas” campesinas a las regiones citadinas más ricas. Ahora bien, observamos después de algunos años un cambio profundo, incluso una inversión de los movimientos migratorios. El saldo migratorio entre las regiones noreste y sureste es fuertemente negativo hasta 1999: el noreste perdió una parte sustancial de su población en provecho del sureste. A partir de 1999 este proceso enfrentó una fuerte desaceleración y desde el 2002 hasta mediados del 2007 el proceso se invirtió, el noreste se convirtió en una región de migración neta. Este movimiento se vio interrumpido inmediatamente y el saldo migratorio volvió a ser ligeramente negativo (ver Comunicado de Ipea, 2010, núm. 62). En números absolutos la población del noreste aumentó ligeramente, pasó de 47.7 millones de personas en el 2000 a 51.3 millones en 2005 y finalmente a 55 millones en 2010 y en términos relativos disminuyó ligeramente (29%, 28% y 27.5% para las mismas fechas). El aumento de la población del noreste se explica en parte por factores demográficos y en parte por la inversión/atenuación del flujo migratorio. El ingreso medio de aquellos que emigraron del noreste es más bajo que el ingreso medio de los que inmigraron, pero la diferencia no es muy sensible según el Ipea. Por último, aunque en 1995 la migración del noreste correspondía al 32.1% del total de migraciones interregionales e intrarregional de Brasil, ésta sólo fue el 29.4% en 2008, con principal destino el sureste.

¿Por qué ocurrieron estos cambios? Podemos considerar que la más grande retención de la población en las zonas “desheredadas” puede explicarse por los efectos ganga de la política de transferencia hacia los pobres, incluso efectos perversos; la pobreza ayudó a “alimentar” a la pobreza y la fijó. La Bolsa Familiar y el pago de una jubilación equivalente a un salario mínimo a los campesinos

pobres no contribuyó a un sistema de retiro, ¿acaso esto explica que estas poblaciones se mantengan relativamente dentro de sus regiones siendo que antes migraban? A la luz de estas observaciones buscaremos comprender la eficacia de las políticas de reducción de la pobreza en los principales países latinoamericanos, con atención especial en Brasil. Esto implicará abordar las causas de la evolución de la pobreza, tanto rural como urbana. Estudiaremos inicialmente las causas factoriales de la evolución de la pobreza: aquellas que la pueden hacer evolucionar en el corto plazo, y después analizaremos las causas estructurales: gastos sociales exceptuando las transferencias monetarias, es decir aquellas que la hacen evolucionar en el largo plazo.

I. LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA DEPENDE RELATIVAMENTE POCO DE LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA

Tres factores son los que por su naturaleza aumentan o disminuyen la amplitud de la pobreza, su profundidad y las desigualdades entre los pobres: el nivel de desigualdades económicas, la tasa de crecimiento del PIB, el crecimiento o reducción de las desigualdades económicas. Estos tres factores caracterizan lo que llamamos “triángulo de la pobreza” (A). Las desigualdades en los ingresos producidas por el mercado pueden ser reducidas por políticas socio-fiscales (B).

A. Las causas factoriales: el triángulo de la pobreza

Analicemos los efectos de estos tres factores.³ Para una tasa de crecimiento dada y una estabilidad en la repartición del ingreso, mayor es el nivel de desigualdades y más difícil es reducir la pobreza. En efecto, mientras más se elevan las desigualdades mayor es la distancia entre el ingreso medio de los pobres, y más importante se vuelve la línea de pobreza, y por ello mayor es el camino para atender y sobrepasar esta línea para disminuir la tasa de pobreza. Por otro lado, mientras más aumente la tasa de crecimiento y más regular sea, permaneciendo lo demás igual (nivel de desigualdades estables), más se amplía y profundiza la pobreza. La distancia hasta la línea de pobreza se desplaza más rápidamente que

³ He analizado a detalle la influencia de estos tres factores en mi libro: *El desafío de las desigualdades, una comparación económica Asia/América Latina* (2006), publicación prevista en portugués a principios de 2011.

el incremento de la tasa de crecimiento a condición de que la tasa de crecimiento sea regular. Mientras más bajan las desigualdades, permaneciendo todo lo demás igual, el ingreso medio de los pobres y la línea de pobreza tienden a disminuir, y viceversa. Esta disminución de las desigualdades puede ser producto a la vez de un aumento en el salario mínimo más grande que la tasa de crecimiento, de una disminución del empleo informal, de una política de transferencia de ingresos, o de la naturaleza del régimen de crecimiento.

El aumento de la tasa de crecimiento, la reducción de su volatilidad de 2002-2003 a 2008 y la modesta aminoración de las desigualdades explica la reciente disminución de la pobreza constatada en las principales economías latinoamericanas. Sin embargo, la tasa de crecimiento y la variación de las desigualdades no son independientes una de la otra: hay regímenes de crecimiento que tienden a aumentar las desigualdades y hay otros que tienden a reducirlos, el crecimiento jamás es neutro desde el punto de vista distributivo. El régimen de crecimiento dominante en Brasil en los años 2000 tiende ligeramente a reducir estas desigualdades (*ver supra*). Desde entonces la disminución relativa de las desigualdades y las tasas de crecimiento positivas han jugado en el mismo sentido a favor de una disminución de la pobreza.

A.1 Todo depende del régimen de crecimiento dominante

Los regímenes de crecimiento son influenciados por los modos de inserción en la economía mundial. No porque haya una apertura creciente de las economías a la economía mundo significa que todas se incorporen de la misma manera. Algunas conocen una apertura rápida y otras más lenta. La apertura no afecta igual a los mismos productos. Sabemos que las economías latinoamericanas aumentaron poco el peso de sus exportaciones en la economía mundial, con la excepción de México y de América Central e inversamente la globalización financiera fue más pronunciada (Salama 2010, Kliass et Salama, 2008).⁴

⁴ La globalización financiera arrastra un proceso llamado financiarización, que se puede traducir como una tendencia a la baja de la participación de los salarios en el valor agregado a la ganancia, sobre todo de las ganancias financieras en el sector manufacturero. Esta baja relativa frena el alza absoluta de los salarios reales. La participación del valor agregado en detrimento de los asalariados podría no realizarse; en ese caso la parte creciente de las ganancias financieras se hacen en detrimento de la inversión *via* el autofinanciamiento y la tasa de formación bruta de capital permanece baja. Sin embargo, este movimiento posible en la participación del valor agregado no es susceptible de afectar directamente a los pobres, incluyendo a los asalariados que no trabajan en las grandes empresas.

Dos factores favorables: la reducción de las desigualdades y el incremento de la tasa de crecimiento explican la reducción de la pobreza en Brasil

Brasil es uno de los países más desiguales del mundo. El coeficiente de Gini mide las desigualdades,⁵ y es particularmente elevado: alrededor de 0.55 contra 0.3 en Corea del Sur.

Las desigualdades han disminuido. La proporción de ingreso del trabajo del 5% de la población más rica sobre el 50% de la población más modesta pasó de 14.3 en 1993 a 14.1 en 2003, después a 13.5 en 2008, y finalmente la proporción de 5% sobre el 25% de los más pobres evolucionó de 23.6 a 21.6 y después a 18.6 para los mismos años (ver Dedecca, *op cit.*, p.16). El coeficiente de Gini antes de las transferencias sociales (bolsa familiar, ayuda a los discapacitados, y especialmente a los jubilados) era de 0.631 en 1998 y de 0.598 después del pago de estas transferencias. Estos dos coeficientes presentan una reducción neta, todo lo demás elevado: el Gini antes de las transferencias era de 0.598, y después de las transferencias de 0.543. En 2008 el ingreso *per capita* de 22.6% de la población (incluidos los niños y los ancianos) era inferior a 1/4 del equivalente del salario mínimo antes de las transferencias sociales, contra 29.47% en 1998, y de 10.46% después del pago de las transferencias, contra 20.13% en 1998. En 2008 el ingreso por cabeza de 3.3% de la población era superior a 5 salarios mínimos antes de las transferencias monetarias, contra 4.7% en 1998, y después de transferencias monetarias de 4.2% contra 3.8% en 1998 (fuente IBGE y Pnad, en Comunicado de IPEA, núm. 59, 2010). En conjunto vemos una buena reducción de las desigualdades con un aumento relativo del número de personas que recibe más de cinco salarios mínimos después de las transferencias, debido a efectos un tanto redistributivos del sistema de retiro. Así como lo notamos, es difícil conocer la totalidad de los ingresos de los más ricos, particularmente del 1% de la población, igualmente esta disminución de las desigualdades debe matizarse, cosa que jamás hacen los economistas brasileños.

El crecimiento no es neutro en la distribución de los ingresos. Genera una distribución del ingreso más o menos desigual según la naturaleza de los empleos calificados, no calificados que creó y los sectores (industrial, financiero, servicios, agrícola) sobre los que descansa. Son estas relaciones complejas entre crecimiento y desigualdades y sus consecuencias sobre la pobreza las que analizó Kakwani (Kakwani *et alli*, 2004, 2010). La idea de base de estos autores consiste en definir una tasa de crecimiento neutra desde el punto de vista distributivo: si esta tasa sobrepasa lo observado, el crecimiento es *pro poor*, porque va acompañada de una disminución de las desigualdades; si es inferior pero permanece positivo, es de tipo *trickle down* (el índice de pobreza baja pero las desigualdades aumentan); finalmente si es negativo e inferior a la tasa observada estamos en presencia de un crecimiento empobrecedor.

Entre 2002 y 2008 el crecimiento produjo menos desigualdades en la mayoría de los países de América Latina y especialmente en Brasil. En general, las desigualdades entre los ingresos disminuyeron ligeramente en numerosos países entre 2002 y 2008 (Cepal, 2009; López-Calva y Lustig, 2009; para Brasil: Salvatori Dedecca, 2010, para Argentina: Gaggero, 2008 y Agis, Canete y Panigo, 2010) exceptuando tres países, entre ellos Colombia.

⁵ Esta medida no comprende bien los ingresos de los extremadamente ricos y de los muy pobres. Por esta razón economistas como Siscu (IPEA) indican que se necesita completar esta aproximación personal de los ingresos con un análisis de la distribución funcional de los ingresos (Folha de Sao Paulo, 13/10/2008). La dificultad de comprender los ingresos de capital (intereses, dividendos, etcétera) vuelve casi imposible medir en el largo plazo el peso de los ingresos que tiene el 1%, 0.1%, 0.01% de los más ricos. Esta dificultad de comprender el conjunto de los ingresos midiendo las desigualdades con el coeficiente de Gini encuentra límites: es muy general y es muy difícil de descomponer.

No hay relación unívoca entre el grado de apertura de la economía y la tasa de crecimiento. La amplitud del crecimiento depende de la manera de integrarse. ¿Cuáles son los productos exportados; cuál es su nivel tecnológico; cuál es el valor agregado producido localmente, disminuyó o no? ¿Cuál fue la política de cambio que se siguió? De manera más precisa, el crecimiento depende más de la manera en que se practica la apertura que de la apertura misma. Entonces la apertura comercial no es sinónimo de fuerte crecimiento, es necesario que se cumplan ciertas condiciones. La globalización comercial impone obligaciones de costos más o menos elevados según los niveles de costos unitarios del trabajo (combinación de salario real en dólares y productividad) y ha podido conducir en los años noventa a una separación de la evolución de los salarios respecto de la productividad. Pero este decrecimiento no es ineluctable, depende de muchas otras variables como la política de cambio, el funcionamiento del mercado de trabajo, la política industrial, etcétera. El fin del decrecimiento de los años 2000 en algunos países lo muestra. En cierta medida el fin del decrecimiento puede ser favorable para una disminución de la pobreza. La globalización comercial y financiera introduce un factor de inestabilidad suplementario al crecimiento porque el mercado reacciona prácticamente sin control alguno, como fue el caso de Argentina en los años 1990 o también el de México y de manera menos caricaturesca el de Brasil. El crecimiento no es regular; esta irregularidad tiene efectos distributivos que actúan negativamente sobre la pobreza. En este sentido podemos retomar el esquema propuesto por Nissanke y Thorbecke (2010) completándolo con la agregación de la volatilidad. Dos caminos conducen al crecimiento. La apertura aumenta la volatilidad del crecimiento si no se adoptan políticas económicas específicas, y esta volatilidad influye sobre el crecimiento, lo que hace más difícil mantenerlo a una tasa media elevada por un largo periodo (Cepal, 2010, documento de referencia; Fanelli J. M. *et* Jimenez, J. P., 2010). Esta volatilidad incrementa las desigualdades. La apertura *vía* la volatilidad suscitada puede tener efectos negativos sobre la distribución del ingreso. Además, el crecimiento no es neutro desde el punto de vista distributivo. Todo depende del régimen de crecimiento dominante, algunas tienden a acentuar las desigualdades y otras a disminuirlas.

Desde un punto de vista macroeconómico la conclusión es simple: las condiciones de una disminución duradera de la pobreza implican a su vez una disminución de las desigualdades, un aumento de la tasa de crecimiento y un crecimiento poco volátil. La disminución de las desigualdades fue relativamente baja en el año 2001, las tasas de crecimiento aumentaron ligeramente pero la volatilidad del crecimiento fue relativamente elevada. Entre los grandes países, Brasil y Argentina parecen estar conducidos hacia un nuevo régimen de crecimiento, dando más peso al mercado interno, favoreciendo el consumo de las

categorías pobres y modestas de la población gracias a un aumento de los gastos sociales y del crédito. La crisis del 2009 impulsó, paradójicamente, un reforzamiento de esta tendencia. No obstante, esto es frágil y no se puede descartar el regreso a medidas más ortodoxas análogas a aquellas de los años noventa. Desde un punto de vista político la condición es menos evidente: la vía de la institucionalización de un nuevo régimen de crecimiento favorece que la consecuente disminución de la pobreza encuentre obstáculos de orden social y político. Los conflictos entre los grupos sociales y los conflictos intragrupo tienden a agudizarse y peligra que el conservadurismo predomine. En el caso de los regímenes de crecimiento excluyentes la disminución duradera de la pobreza pasa por una reducción, lo que provoca que perdure.

La amplitud de la pobreza, su profundidad y las desigualdades entre los pobres dependen en parte del sistema fiscal en vigor y de las transferencias monetarias efectuadas. El sistema fiscal puede ser progresivo, en ese caso favorece una disminución de las desigualdades, o por el contrario es regresivo. El crecimiento de las desigualdades, sea producto de la volatilidad o bien del régimen de crecimiento, también puede oponerse con políticas públicas redistributivas. Hay diferentes tipos de transferencias monetarias: las transferencias monetarias condicionadas como la ayuda directa a familias, a los discapacitados muy pobres y a los pensionados, benefician a los cotizantes y a algunas personas que no contribuyeron, pero son las menos eficaces. Sin embargo, las transferencias monetarias deben disminuir las desigualdades vía la amplitud de la pobreza.

B. Una fiscalidad regresiva vuelve difícil un aumento de las transferencias sociales a la altura de lo que está en juego

La fiscalidad, entendida en sentido amplio (impuestos, cotizaciones sociales) modifica la distribución del ingreso. Puede ser progresiva si disminuye las desigualdades o regresiva si las acentúa. En general es regresiva en los países latinoamericanos. Los ingresos presupuestarios, *vía* los gastos sociales, tienen igualmente un efecto redistributivo, el cual es muy bajo en los países latinoamericanos.

B.1 Una fiscalidad regresiva

Para evaluar la progresividad (la regresividad) del sistema fiscal es necesario analizar su estructura. Hay tres tipos de impuestos: los impuestos sobre los

intercambios exteriores (bienes y capitales), los impuestos directos y los impuestos indirectos. Con la liberalización del comercio exterior los derechos de aduana se redujeron fuertemente; por el contrario, la imposición sobre los productos de renta exportadora se desarrolló notoriamente en Argentina. Los impuestos directos son progresivos: 1) debido a que el pago de impuestos se hace a partir de un cierto umbral de ingreso, y 2) porque las tasas de imposición varían en función de los sectores; los sectores superiores están sometidos a tasas más elevadas que los sectores más bajos. Los impuestos indirectos son pagados por todos los consumidores, incluyendo los pobres. Puede introducirse una progresividad cuando las tasas son diferentes y según la naturaleza de los bienes (tasas bajas para los productos básicos, elevadas para ciertos bienes duraderos).

Los sistemas fiscales latinoamericanos son regresivos en lugar de ser progresivos.⁶ En efecto, los sistemas fiscales latinoamericanos se caracterizan en conjunto: 1) por la parte preponderante de los impuestos indirectos; 2) por una baja progresividad de las tasas de imposición según los sectores de ingresos; 3) por un muy bajo peso de los impuestos directos pagados por los particulares respecto a aquellos pagados por la sociedad, y, 4) por una tasa de evasión fiscal muy importante.⁷

El sistema fiscal brasileño, menos regresivo que el argentino y mexicano, acentúa fuertemente las desigualdades. En Brasil los ingresos fiscales (exceptuando las cotizaciones sociales) aumentaron a 29.2% entre 2002 y 2009. Las tasas de imposición de diferentes sectores de ingreso permanecen bajas⁸ comparadas con los países industrializados, y son poco progresivas. Respecto a los impuestos indirectos, los impuestos provenientes de la industria agroalimentaria

⁶ Podemos referirnos a la Argentina en Marques Pereira y Lo Vuolo (2010), y para Brasil en Bruno (2010).

⁷ La evasión incitada sobre los impuestos indirectos es menos importante, pero siempre consecuente: fue de 21.2% en 2006 en Argentina, de 10% en Chile en 2006 y de 20% en México en 2006, según el mismo estudio. Esta evasión fiscal puede parecerse a una transferencia de ingresos de los pobres (quienes pagan este impuesto) hacia los comerciantes que conservan una parte por inclinaciones.

⁸ El pago del impuesto directo involucra a las personas que ganan más de 1,500 reales, entonces los pobres y las categorías modestas son dispensadas de este impuesto. Pero la progresividad es baja; las tasas activas de 7.5% a 27.5% según el nivel de ingreso, para aquellos que ganen 5,000 reales están sometidas a las mismas tasas que aquellos que ganan 100,000. Agreguemos que en la medida en que los pobres se concentran en los empleos informales pagan menos este impuesto disminuyendo de ese modo las contribuciones sociales.

aumentaron 85% en términos reales, 51% en la industria del vestido y 79% para las telecomunicaciones sin cable debido a que el uso de celulares se convirtió en una necesidad primaria. Globalmente, según los datos del IPEA, las familias que ganan menos de dos salarios mínimos tuvieron una carga fiscal ampliamente superior, relativa a su ingreso, que las familias que ganan más de treinta salarios mínimos. De manera más precisa, hasta los dos salarios mínimos la carga fiscal total (impuestos directos e indirectos y retenciones obligatorias) fue de 48.9%; de 3 a 5 salarios mínimos, éstos bajaron a un 35.9%; de 5 a 10 se establecieron en 31.8%, de 10 a 20 fueron de 28.5%, de 20 a 30 alcanzaron un 28.7% y por encima de 30 salarios mínimos se situaron en 26.3%, llegando para los más pobres (menos de dos salarios mínimos) a una carga fiscal de 197 días de trabajo y para los más ricos 106 días (Comunicado do IPEA, 2010, núm. 38 et 2009, núm. 22).

B.2 Transferencias monetarias insuficientes

Recordando que las transferencias monetarias comprenden las transferencias condicionadas que benefician tanto a los pobres cuyo nivel de ingreso es extremadamente bajo, largamente por debajo de la línea de pobreza, como a los pensionados del Estado. Hablamos entonces de una categoría heterogénea cuya ayuda no concierne únicamente a los pobres. Las transferencias monetarias pueden afectar fuertemente la distribución del ingreso, pero en América Latina la afectan poco. Éstas afectan igualmente a la amplitud de la pobreza, su profundidad y a las desigualdades entre los pobres a niveles diferentes según el tipo de transferencia efectuada.

I. Los datos disponibles sobre el peso de las transferencias monetarias, incluyendo a los pensionados, respecto al ingreso disponible en América Latina (18 países) revelan dos rasgos sobresalientes: *a)* el peso de las transferencias es más elevado en los dos primeros deciles de la población (aquéllos donde se concentran los pobres); por encima de ellos es relativamente estable con excepción del 8° y 10° decil donde baja ligeramente; *b)* La importancia de cada uno de los componentes es diferente según los deciles. Las transferencias monetarias a título de asistencia son particularmente importantes para los primeros deciles: 6.8% del ingreso disponible para el primer decil, 3.5% para el segundo, disminuye para los deciles siguientes y se vuelve despreciable a partir del 6° decil. A la inversa, el peso relativo de las jubilaciones y otras pensiones no es despreciable en los primeros deciles y crece fuertemente para los deciles siguientes.

Las transferencias son mucho más elevadas en Brasil que en el resto de América Latina. De manera más precisa, los pobres en el medio rural, los discapacitados bajo ciertas condiciones (que no hayan cotizado) tienen derecho a una pensión equivalente a un salario mínimo (ver *supra*). Como el salario mínimo se ha incrementado fuertemente a partir de 2005, el conjunto de los retirados y los pagos a título de la Bolsa Familiar (indizadas al salario mínimo) presentaron un crecimiento absoluto y relativo en porcentaje del PIB. Según el IPEA (2010), el conjunto de las transferencias monetarias (transferencias condicionadas, pensiones), representaban en 1998, 8.5% de los ingresos *per cápita* para el primer decil y los ingresos por trabajo representaban 14.6% para el segundo decil, 18.7% para el tercer decil y 15.5% para el décimo decil. En 2008 observamos una inversión de la tendencia con una fuerte progresión de las transferencias para las categorías más pobres: para el primer decil 24.9%, el segundo 21%, el tercero 22.7% y para el décimo 19.3%. Según el IPEA, el número de personas cuyo ingreso individual es inferior a 1/4 del salario mínimo en Brasil era, excluyendo transferencias, en 1998 de 44.5 millones y de 30.4 millones tomándolas en cuenta, siendo una baja de 14.2 millones de personas. En 2008, las cifras son las siguientes: 40.5 millones y 18.7 millones, ocurriendo un descenso de 21.7 millones de personas. Presenciamos entonces un doble movimiento de reducción, siendo el segundo más pronunciado que el primero. Gracias a las transferencias la cantidad de personas que perciben un ingreso equivalente a menos de 1/4 de salario mínimo pasó de 30.4 millones a 18.7 millones entre 1998 y 2008.⁹ En diez años, el número de personas con un ingreso inferior a 1/4 de salario mínimo antes de la transferencia monetaria cayó cuatro millones (siendo 10%) y después de la transferencia 11.7 millones (siendo 38%). Es decir, las transferencias fueron importantes en la mejora de los ingresos de esta categoría de la población cuya mayor parte es pobre porque percibe apenas 60 dólares por mes.

2. En Brasil existen múltiples instrumentos de redistribución del ingreso a favor de los pobres. Uno es la Bolsa Familiar. Otro, concierne a las personas

⁹ La encuesta realizada por el E/UFRJ a finales del 2007 y principios del 2008 en la ciudad de Recife (noreste de Brasil) llegó a conclusiones similares. Esta encuesta se realiza a las familias que tienen un ingreso menor a 60 reales por cabeza y sobre las que tienen menos de 120 reales por cabeza. La indigencia (pobreza extrema) y la pobreza baja, su profundidad y las desigualdades entre los pobres bajos es mayor en ambos casos. La situación de las familias pobres beneficiadas por la Bolsa Familiar es cercana a la de aquellas que obtienen esos beneficios (ver Lavinas, 2010: 142-145).

discapacitadas mayores a los 65 años cuyo ingreso es inferior a 1/4 de salario mínimo, les asegura una pensión igual a un salario mínimo, siendo 510 reales (al 01/01/2010), es decir un monto superior al obtenido gracias a la Bolsa Familiar. Aunque se dirige a muchas menos personas, el monto total consagrado a este programa es cercano al financiamiento de la Bolsa Familiar. Sus efectos sobre la disminución de la pobreza son más importantes que los de la Bolsa Familiar. Uno más, concerniente a los campesinos pobres y ancianos, los beneficia a través de una pensión equivalente a un salario mínimo. Esta medida contribuirá de manera importante a la reducción de un nivel de pobreza en el campo. La Bolsa Familiar tiene efectos especialmente sobre la profundidad de la pobreza; los instrumentos dirigidos a los discapacitados y a los pobres en el medio rural podrían beneficiarlos con una pensión, actuando sobre la amplitud de la pobreza en el medio rural.

Hemos mostrado que en Brasil las transferencias monetarias, distintas al gasto de las pensiones, no generan una disminución importante de la pobreza. Éstas tienen otra procedencia, principalmente la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo (más empleos, aumento de remuneraciones), pero en ocasiones las transferencias disminuyen sensiblemente la profundización de la pobreza. Así, según Sonia Rocha,¹⁰ los programas sociales objetivo (Bolsa Familiar, ver cuadro, y ayuda a las personas discapacitadas)¹¹ redujeron 6.4% la cantidad de pobres en Brasil en 2007, siendo 3.2% para cada uno de los programas. La profundidad de la pobreza disminuyó y con ella el porcentaje de indigentes (pobreza extrema) y por consiguiente la situación de los pobres mejoró. Por el contrario, el gasto de pensiones a los campesinos pobres (siendo un poco menos de 8 millones de personas en 2007) permitió disminuir sensiblemente la amplitud de la pobreza. Cavalcanti de Albuquerque y Rocha (2009) calcularon que sin el gasto de estas pensiones la pobreza hubiera aumentado 47% y la cantidad de pobres se hubiera elevado a 68 millones en lugar de 46 millones, y la tasa de pobreza hubiera pasado de 25% a 37%, siendo 12 puntos de diferencia atribuibles a los gastos en pensiones.

¹⁰ Sobre los efectos en conjunto de las transferencias monetarias sobre el nivel de pobreza, ver Rocha, S. 2009. También podemos referirnos al estudio realizado por *Boletín Brasil* (2010, núm. 2).

¹¹ La ayuda a los discapacitados comprende a 3.3 millones de individuos cuyo ingreso familiar es inferior a un cuarto del salario mínimo.

Algunos programas sociales o aún más CCTP (*Conditional Cash Transfer Programs*)¹²

En México fue puesto en marcha un programa de ayuda en las zonas rurales Progres a finales de los años 1990, fue ampliado a las ciudades en 2002 (*Oportunidades*) y su costo no es muy elevado. Se trata de transferencias monetarias condicionadas a la continuidad escolar y a un seguimiento médico. Se dirige a mujeres, éstas son más responsables que los hombres en la gestión de esta ayuda monetaria. Su costo representa 0.43% del PIB. Este programa parece tener eficacia notable a nivel de educación primaria.

La Bolsa Familiar brasileña adquirió una notoriedad internacional. Ella alcanza aproximadamente a doce millones de hogares, siendo cerca de una persona sobre cuatro. Llegando al poder en 2003, el gobierno de Lula entendió su aplicación y simplificó los procedimientos. Sus beneficiarios son las familias cuyo ingreso *per capita* es inferior a 60 reales por mes (aproximadamente treinta dólares). Éstas reciben entonces 60 reales y se les añaden 18 reales por niño menor a 15 años para los primeros tres niños. En total, los gastos invertidos a título de la Bolsa Familiar se sitúan alrededor de 0.4% del PIB en 2008, siendo entre doce y quince veces menos que las sumas consagradas a servicio de la deuda externa.

Con la AUH (asignación universal para las familias) en Argentina en noviembre de 2009, las desigualdades de ingresos debieron disminuir fuertemente; habían permanecido muy elevadas durante la dictadura. Su costo, aunque modesto, es más elevado que el de la Bolsa Familiar en Brasil o el de *Oportunidades* en México (0.43% del PIB). Se evaluó en 0.58% del PIB.

En Argentina el programa de ayuda puesto en marcha en 2009 debería tener más efectos positivos sobre la amplitud de la pobreza que los aplicados en Brasil. Siendo esto reciente, no contamos con evaluación directa. En México los estudios de Cortes *et alii* (2007) y de Huesca Reynoso (2010) muestran que el programa *Oportunidades* disminuyó poco la pobreza. En 2008 la amplitud de la pobreza “alimentaria”, correspondiente aproximadamente a la pobreza extrema, disminuyó en 1.54%, pasando de 20.34% a 18.8%. La profundidad de la pobreza “alimentaria” fue más afectada proporcionalmente por este programa, pasó de 7.57% a 6.33% y fue igual respecto a las desigualdades entre los “indigentes”. La pobreza de capacidad, cercana a la definición de la pobreza global, siguió las mismas evoluciones (Huesca, 2010: 203). El análisis de Cortes y *alii* muestra que la extensión del programa *Progres a* a las ciudades no permitió disminuir de manera significativa la pobreza en el medio urbano. Por el contrario, la disminución de la pobreza en estas tres dimensiones: amplitud, profundidad, desigualdades, se concentró en las zonas rurales. Sin la puesta en marcha del programa *Oportunidades* en la zona rural la amplitud “alimentaria” hubiera sido en 2002 de 9.5% (siendo 2.7%) y en 2005 de 10.7% (siendo 2.1%), la intensidad de la pobreza “extrema” o su profundidad hubiera sido 22.2% más elevada en

¹² Para una presentación en conjunto ver Lautier B. (2010), Valencia Lomelí E. (2008), Lo Vuolo (2010 para los informes obtenidos de estos programas con la “renta básica”, es decir el ingreso mínimo universal sin condiciones).

2002 y 20.4% en 2005 (p. 21). Los efectos del programa *Oportunidades* son más importantes sobre la intensidad de la pobreza extrema, sobre las desigualdades de los indigentes que sobre la amplitud de la pobreza extrema. Para la pobreza de “capacidad” (cercana a la pobreza global) el efecto fue igual en la zona rural. No obstante, a pesar de los avances positivos, la disminución de la pobreza depende sobre todo de la evolución del mercado de trabajo, de la reducción de los precios de los productos alimentarios y probablemente de las remesas de los trabajadores en el extranjero (Uthoff, 2010).

3. El sistema socio-fiscal tiene poca influencia sobre las desigualdades en América Latina. Los trabajos de la OCDE (2008) lo muestran claramente. Goni y *Alii* comparan los efectos de las transferencias monetarias y de la fiscalidad, limitada aquí sólo a los impuestos directos, en América Latina sobre los coeficientes de Gini utilizando tres medidas de ingreso: el ingreso mercantil resultante de la actividad, el ingreso bruto añadido al ingreso mercantil por las transferencias monetarias y el ingreso disponible correspondiente al ingreso bruto del que son sustraídos los impuestos directos. En América Latina, una vez aplicadas las transferencias no hay una disminución importante de las desigualdades. La disminución promedio de las desigualdades es del orden de 2 puntos (sobre una escala de 0 a 100 para el coeficiente de Gini). Entonces la reducción de las desigualdades es más baja después de impuestos directos. El análisis de la eficacia de las transferencias monetarias nos conduce a presentar los otros rubros de gastos públicos destinados principalmente a la educación, vivienda y salud. Éstos actúan estructuralmente sobre la pobreza proveyendo a los pobres de medios para sobrepasar el umbral de pobreza.

II. LOS GASTOS SOCIALES EN PROGRESO NO ESTÁN SIEMPRE BIEN DETERMINADOS

Disminuir duraderamente la pobreza requiere una política económica y social, y una modificación del funcionamiento del mercado de trabajo aspirando a modificar el medio macroeconómico. Mayores gastos sociales en salud, educación, infraestructura, energía, agua potable, drenaje, electricidad, vivienda, etcétera, acompañados de una reforma profunda de la fiscalidad, deben proporcionar las posibilidades de acrecentar la movilidad social y de proveer medios a los pobres para superar la línea de pobreza. Estos gastos, con excepción de aquellos destinados a las transferencias, se parecen a una inversión para el futuro: más que una distribución monetaria, pues proporcionan a los pobres los instrumentos para mejorar su nivel de vida y superar la línea de pobreza absoluta. Las transferencias

monetarias son una *tarea* “moral” de solidaridad, ayuda al presente, los gastos sociales en salud y educación son un *derecho* para los pobres y en parte los preparan para el futuro. No es suficiente con los gastos sociales en los países donde los empleos informales son muy numerosos y poco productivos. Se requiere un funcionamiento diferente del mercado de trabajo: menos empleos informales en relación a los empleos formales y por consiguiente mayor protección social, un estrechamiento de la diferencia entre el salario mínimo y el salario medio gracias a un respeto del código de trabajo y a un reajuste de los salarios base. Los gobiernos pueden promoverlo. Para reducir la pobreza de manera significativa, para acercar los niveles de pobreza en las zonas rurales y urbanas, también es necesario que haya mayores gastos sociales y que éstos se adapten mejor al contexto y a la calidad.

A. Los gastos sociales en aumento, salvo excepciones

Los gastos sociales comprenden los gastos públicos en educación, salud, vivienda y los gastos monetarios (asistenciales y retiros). Para un sistema fiscal dado, el volumen de ingresos depende del estado de la coyuntura económica y de la importancia de las evasiones fiscales. Siendo volátil el crecimiento, también lo son los ingresos. Según el *Consenso de Washington* los gastos sociales se deben adaptar al ciclo de los ingresos y por ello disminuir cuando los ingresos bajen. En esta lógica los gastos sociales se convierten en la variable de ajuste del ciclo. En efecto, los gastos sociales no pueden reducirse, pero las inversiones públicas se vuelven poco importantes. Los gastos sociales se redujeron fuertemente en los años 1990. A partir de un estudio realizado para siete países: Argentina, Chile, Bolivia, Costa Rica, México, Panamá y República Dominicana, Hicks y Wodon (2001) observan que la elasticidad de los gastos sociales respecto al PIB es superior durante las fases de crecimiento, y que a la inversa, es inferior durante las fases de recesión. Esto significa que si el crecimiento del PIB cae un punto, los gastos sociales que afectan a los pobres disminuyen un punto. Por otro lado, la crisis acarrió el aumento del número de pobres y con ello se amplificó la disminución de la ayuda *per capita*. Las medidas económicas adoptadas en los años 1990 frente a la crisis acentuaron los efectos negativos de la volatilidad sobre la población con menores ingresos. Afortunadamente esta política de reducción de los gastos sociales se abandonó a principios de los años 2000. Con excepción de algunos países, entre ellos Chile y México, hay una tendencia a la alza de los gastos sociales y durante la crisis de 2008-2009 los gastos sociales no se redujeron en general. En Brasil y Argentina los gastos sociales comenzaron a converger a los gastos de la mayoría de los países industrializados.

Entre 1985 y 1990 sólo tres países consagraron más del 13% del PIB a los gastos sociales, en 2006-2007 este número pasó a 8 (entre ellos Argentina y Brasil). En promedio en 2006-2007 Argentina consagró 2,002 dólares por cabeza a los gastos sociales, Brasil 1,019 dólares y México 782 dólares. Es en Argentina donde los gastos por persona en educación son los más elevados, así como los gastos en salud. En Brasil los gastos en educación disminuyeron relativamente poco (4.54% del PIB), en la educación primaria y secundaria, y los consagrados a la salud se elevaron en 2006 a 3.55% del PIB según Alonso y Dain.

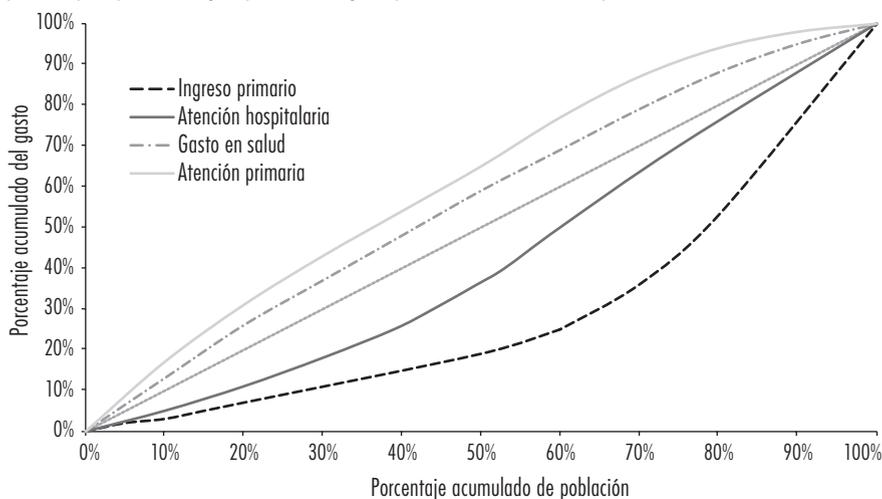
A.1 El impacto de los gastos sociales sobre la evolución de la pobreza

I. Se han hecho pocos estudios para analizar el impacto de los diferentes componentes de los gastos sociales sobre la evolución de la pobreza. Hemos analizado el impacto de las transferencias monetarias condicionadas y vimos que tienen poca influencia sobre la amplitud de la pobreza, que ésta es más importante sobre la profundidad y las desigualdades entre los pobres. Su influencia es mayor en la zona rural que en la zona urbana, simplemente porque el porcentaje de pobres es más elevado y los gastos a su título son más concentrados. Vimos que las transferencias monetarias a título de los retirados tienen un mayor impacto sobre la pobreza que las transferencias monetarias condicionadas, especialmente en la zona rural, a pesar de que la suma de gastos destinados a las segundas es más importante. El gasto del salario mínimo a las personas discapacitadas pobres y especialmente a los campesinos pobres no contribuyentes actúan positivamente sobre la amplitud y profundidad de la pobreza, en tanto el crecimiento en términos reales del salario mínimo sea elevado. En el caso de los jubilados el aumento del peso de las pensiones respecto al PIB en los años 2000, por su importancia (11.5% del PIB en 2006, siendo más del doble de los gastos sociales destinados a la educación) no benefició solamente a los pobres: los retirados corresponden al 5.2% del ingreso disponible del primer decil y a un 8% del ingreso disponible del décimo decil.¹³

¹³ Según los trabajos de Cavalcanti de Albuquerque y de Rocha (2009), retomando los cálculos hechos por Hoffmann (2009), el sistema de pensiones es regresivo en Brasil, las desigualdades son más grandes una vez pagadas las pensiones. Los sistemas de pensiones contribuyen casi en 20% de desigualdades medidas por el coeficiente de Gini y los ingresos de trabajo por 77% (p.19). Sin embargo, la distribución de los jubilados según deciles reduce la pobreza, especialmente en las zonas rurales, pudiendo en efecto beneficiar este retiro sin haber contribuido.

Los otros gastos sociales: educación, salud, etcétera, actúan a mediano y largo plazo sobre la pobreza. Sabemos que su impacto puede ser importante en la medida en que los estudios de la pobreza muestran una fuerte correlación entre el bajo nivel de instrucción y la pobreza, mala salud y pobreza, hábitat precario y pobreza. También, la mejora de los gastos sociales en educación, salud, hábitat deben permitir el crecimiento de posibilidades para superar la línea de pobreza. La gráfica siguiente confronta la distribución de los ingresos primarios, previstos en la curva de Lorentz, y la distribución de los gastos públicos de salud. Los gastos públicos en salud benefician tanto a los de bajos ingresos como a los de altos ingresos, como podemos verlo en la gráfica; las dos curvas, la de Lorentz y la de gastos en salud se sitúan de una y otra parte de la diagonal. ¿Esto quiere decir que los pobres son privilegiados en relación a los ricos? Aunque aumentan, los gastos en salud son insuficientes para mejorar sensiblemente la situación de las categorías pobres y modestas, especialmente en el medio rural. Podríamos hacer el mismo análisis para el sistema educativo. En la mayoría de los países la enseñanza primaria y secundaria pública “beneficia” sobre todo a las categorías más pobres y modestas de la población. La calidad de la enseñanza no está a la altura de lo que podríamos esperar y raramente permite a los estudiantes continuar su enseñanza pública superior, particularmente en las zonas rurales.

Gráfica 3. América Latina y El Caribe (16 países). Distribución del Gasto público en Salud y de la atención primaria y hospitalaria^b según quintiles de ingreso primario, 1997-2004 (en porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de Estudios Nacionales.

a. Promedio ponderado por la significación del gasto en salud en el ingreso primario de cada país.

b. Promedio simple de cuatro países.

Sin aumento de los gastos sociales el crecimiento puede reforzar la exclusión social en detrimento de los pobres. Si aquéllos se estancan o crecen débilmente, la movilidad social puede ser frenada. La oferta de trabajo de los asalariados no podrá responder a una demanda por trabajo calificado de las empresas, y los trabajadores pobres, comúnmente no calificados, no pueden encontrar contratos sino en empleos muy precarios, generalmente informales. Acrecentar la calificación por encima de la media permite a los pobres sobrepasar la línea de pobreza gracias a los empleos y a los ingresos correspondientes, siempre con la condición de que los países tengan la capacidad de modificar su demanda de trabajo. Lo que está en juego no es nada más aumentar los gastos públicos en salud y educación, sino también mejorar su eficacia y adaptarlos al contexto geográfico a fin de limitar al máximo los efectos de guetos. Cuando la población pobre se concentra geográficamente se complica mucho mejorar su nivel de vida. En estos casos, conviene reforzar el conjunto de servicios públicos desarrollando la participación de los habitantes en la mejora de sus condiciones de vida. Elevar la educación en el campo es una condición *sine qua* para acrecentar la movilidad social, pero la mejora de los transportes puede también poner en concurrencia los bienes fabricados por los trabajadores pobres o cerca del umbral de pobreza (generalmente poco productivos) con los de las ciudades, o bien con el extranjero y aumentar de esta manera la pobreza. Por estas razones conviene proteger a las poblaciones y ayudarles con esfuerzos sostenidos en la formación.

B. ¿Por qué los resultados en materia de reducción de la pobreza parecen decepcionantes?

Menos desigualdades, más crecimiento y más gastos sociales permiten disminuir al mismo tiempo la amplitud y la profundidad de la pobreza. Las transferencias monetarias condicionadas (Bolsa Familiar, Oportunidades, AUF, etcétera) participan relativamente poco en la reducción de la pobreza y más en la disminución de su profundidad en la zona urbana. Su eficacia es más importante en la zona rural. De entre las transferencias monetarias, son las pensiones a los discapacitados y a los ancianos del campo las que contribuyen a esta disminución en Brasil, especialmente en la zona rural. Las zonas más pobres en general son donde el porcentaje de población rural es el más importante, por ello son las que más se benefician de las transferencias monetarias condicionadas y de las pensiones a los campesinos pobres. 36% del conjunto de los gastos consagrados al pago de las pensiones del gobierno se destina a los jubilados en el noreste de Brasil. En suma, la Bolsa Familiar y la asistencia a los discapacitados permitieron reducir

en 11% y 5%, respectivamente, la cantidad de pobres en esta región, contra 6.4% para el conjunto de Brasil. De este modo, el impacto de estas transferencias monetarias sobre la pobreza es más importante en el noreste que en Brasil en su conjunto. La pobreza ha disminuido al mismo ritmo en la zona rural y en la zona urbana. Que haya disminuido es signo de éxito, que haya sido al mismo ritmo puede ser considerado como un fracaso relativo: el objetivo debería ser disminuirla a un ritmo más rápido donde es más importante. Es entonces en el funcionamiento del mercado de trabajo donde podemos encontrar las causas de una disminución insuficientemente rápida de la pobreza.

Hay diferencias importantes en los orígenes de la reducción de la pobreza en las zonas rurales y en las zonas urbanas. El mercado de trabajo no juega el mismo papel en las dos zonas y su contribución no tiene el mismo peso en la reducción de la pobreza. Hacer converger los niveles de pobreza entre las dos zonas implica que la amplitud de la pobreza disminuya más rápidamente en las zonas rurales que en las urbanas. Las transferencias monetarias deben ser reforzadas en las zonas rurales. Pero lo esencial de la disminución más rápida de la pobreza no podrá provenir más que de una contribución más importante del mercado de trabajo. La mejora del funcionamiento de este mercado en la zona rural conduce a recomendar tres medidas: favorecer el desarrollo de las empresas industriales y agroalimentarias en la zona rural; asegurar a los países pobres una formación que les permita *vía* cooperativas y ayudas múltiples resistir la competencia y adaptarse; y explotar los recursos naturales y ecológicos de esas regiones. Estas medidas suponen a su vez que la inversión se refuerce, que los gastos sociales progresen y que sean mejor adaptados a los contextos locales. Tocamos aquí una dimensión importante del problema de la lucha contra la pobreza. La pobreza es multidimensional pero medida usualmente de manera única. El ingreso monetario es la única variable utilizada para medir la pobreza.

C. Una medida discutible de la pobreza

Hay múltiples maneras de medir la pobreza. La más simple consiste en considerar el nivel de vida: es pobre aquel que no consigue obtener un cierto nivel de ingreso. Esto define a su vez tener la posibilidad de comprar bienes de consumo cuyo contenido en calorías permita una reproducción física del individuo o familia y el pago de una cierta cantidad de servicios: vivienda, transporte, etcétera. La lucha contra la pobreza consiste en hacer que los pobres tengan un ingreso monetario que los sitúe por encima de la línea de pobreza. Este método es el que se privilegia en los países en vías de desarrollo. Entonces se designa la pobreza

como absoluta, para distinguirla de otra medida, la relativa, predominante en los países desarrollados.¹⁴ Las líneas de pobreza son diferentes en cada país según su PIB *per capita* y la distribución de los ingresos. Esta medida permite evaluar el grado de insatisfacción e injusticia que pueden sentir las personas cuyo ingreso es inferior al ingreso promedio porque esta medida se establece a partir de la distribución de la riqueza producida. En efecto, la pobreza tiene muchas dimensiones que no pueden ser reducidas al aspecto monetario. Por ello existen otras medidas. La pobreza estructural se mide a partir de un conjunto de criterios: cantidad de metros cuadrados de vivienda, acceso al agua potable, etcétera. Ésta no permite hacer comparaciones internacionales,¹⁵ en tanto, la pobreza medida en términos absolutos permite hacer cotejos útiles para definir con mayor precisión una política de lucha contra la pobreza. A pesar de su complejidad, medir la pobreza: ¿cuántas calorías?, ¿qué parte del ingreso se destina a la vivienda, al transporte?, ¿cómo evaluar las necesidades de los niños y los ancianos?, para un mismo bien ¿cómo tomar en cuenta los diferentes precios según los países, regiones, etcétera?, es una aproximación reduccionista e insuficiente. Reduccionista porque se limita a determinar el contenido proteico y calórico, etcétera, porque la posibilidad de adquirir una serie de bienes durables de consumo considerados como indispensables interviene en la percepción de sentirse pobre o no. Porque se limita a considerar los ingresos monetarios, e igualmente no se refiere a una dimensión no mercantil, lugar de muchas solidaridades (familiares, de vecinos, políticas). La socialización es importante como lo muestran los sociólogos y como lo podemos ver en comparaciones entre ciudades y campo.¹⁶ Reduccionista porque el sentimiento de ser pobre o no depende generalmente de otros factores como el sentimiento de satisfacción o de no satisfacción de un conjunto de obligaciones ligadas a los códigos de valor en vigor compartidos

¹⁴ Ver nota 2, p. 1. *Sobre el conjunto de métodos para medir la pobreza y cada uno de los problemas econométricos que genera* (ver Dhongde S. et Minoiu C., 2010).

¹⁵ El PNUD, a partir de una aproximación no monetaria, construyó un indicador compuesto de “pobreza no monetaria” que permite hacer comparaciones internacionales.

¹⁶ Durante mucho tiempo el campo ha estado poco o no monetizado a diferencia de las ciudades. Con la penetración del dinero y relaciones mercantiles, la desestructuración de las relaciones pre-capitalistas se acentuó, la penetración capitalista coexistente se alimentó de modos de producción no capitalistas. Hoy en día, la monetización predomina; no obstante, en promedio es menos importante en el campo que en la ciudad. Medir quién es pobre y quién no lo es de acuerdo con el ingreso monetario no toma en cuenta mecanismos de solidaridad y excluye la dimensión de autoconsumo.

en las comunidades donde viven estas personas¹⁷ como lo subrayan los antropólogos. Reduccionista porque a partir de un cierto nivel de ingreso medio lo que importa es tomar en cuenta el grado de insatisfacción más que la capacidad de reproducirse fisiológicamente. Entonces se vuelve necesario pasar de una medida de la pobreza en términos absolutos a una medida de la pobreza en términos relativos que tenga en cuenta la distribución del ingreso y la cantidad de personas, como se hace en los países desarrollados. Reduccionista porque mete en el mismo plan las necesidades de los que se desarrollan en el medio rural y en el medio urbano, y las capacidades de satisfacción son diferentes; porque puede inducir a errores de diagnóstico e inducir a preparar las mismas medidas de política económica para los pobres urbanos o rurales. Medir la pobreza sólo bajo el aspecto monetario puede también conducir a privilegiar el ingreso monetario y subestimar las causas estructurales de la pobreza.

CONCLUSIÓN

Ser pobre no es resultado de una elección racional, de un arbitrio que haría un individuo para por un lado incrementar su “capital humano” y por el otro “invertir” en ir a la escuela, entre cuidarse para después, y por otro lado “disfrutar” del momento presente en detrimento del futuro, existiendo información perfecta.¹⁸ Los hombres no son “empresarios de ellos mismos” como lo sugiere la aproximación en términos del “capital humano”, explícita o implícitamente. No elegimos ser pobres, nacemos pobres y el ambiente económico y social puede hacer más o menos difícil el paso de ser pobre al punto de no serlo. Parafraseando a Marx, podemos decir que el hombre puede hacer libremente

¹⁷ Es, lo que conduce a Rhamema y Robert (2008) a retomar el estatuto de pobre y distinguirlo del miserable: el pobre se hace miserable cuando la expansión de las relaciones mercantiles arrastra una destrucción de sus valores.

¹⁸ Es un error considerar que los pobres carecen de información y que al ser incompleta se explica la dificultad de salir de la pobreza. Por ejemplo, en el desconocimiento del sistema bancario no se encuentra la procedencia de estas dificultades, además de que este sistema rechaza acordar préstamos con los pobres. Los estudios de campo revelan una gran capacidad de los pobres para maniobrar con los mecanismos de préstamo: financiamiento informal, micro-financiamiento. Los pobres administran mucho mejor de lo que creemos sus flujos de tesorería y muestran que saben hacerlo de manera compleja. Ver Daryl y *alii* (2009), la revista *Tiers Monde* (2009, 2002) y notoriamente en los números de los artículos de Guérin, de Morvan-Roux, de Servet.

su historia pero en condiciones que no son determinadas libremente por él. Debido a que las condiciones son poco favorables para la disminución de la pobreza se vuelve extremadamente difícil escapar de ella. Por numerosos aspectos las condiciones no son las mismas en el sector rural que en el urbano, ya sea en términos de extensión y de solidaridades que por impactos de la crisis económica. También, las mismas políticas aplicadas a los pobres rurales y urbanos, definidas generalmente a partir de las necesidades de los pobres urbanos no pueden tener los mismos efectos.

El acercamiento microeconómico de la pobreza conserva su interés, pero éste no puede sustituir la aproximación macroeconómica. La eficacia de la ayuda depende del conocimiento concreto del medio y de sus necesidades específicas a las cuales está destinada. La distribución del agua, la evacuación de las aguas usadas, la construcción de escuelas, los transportes, etcétera, dependen específicamente de la naturaleza de los problemas existentes en tal o cual región, colonia, y sus progresos hechos en ese sentido (ver por ejemplo Banco Mundial, 2009). Mejor vamos a responsabilizar a los pobres, incitándolos a la construcción de sus propias escuelas etcétera, que de ofrecerles sus escuelas.

Una disminución durable de la pobreza no puede realizarse si las desigualdades disminuyen y el crecimiento se realiza a una tasa más elevada y especialmente regular. Es una condición necesaria pero no suficiente. Las transferencias monetarias son necesarias y deben ser amplificadas por razones éticas tomando en cuenta la amplitud de las desigualdades y las dificultades para sobrevivir de los pobres. Es una cuestión de solidaridad y cohesión social. El efecto de la asistencia es inmediato cuando disminuye la profundidad de la pobreza y la aligera, pero debe observarse que no proporciona muchos medios para sobrepasar durablemente la pobreza. La alivia, haciéndola menos difícil de soportar y puede permitir una búsqueda de legitimación ante los pobres con prácticas clientelistas a las cuales puede dar lugar.¹⁹ La política de asistencia no debería ser la de suplir una política de gastos sociales, exceptuando transferencias, más elevados. Reducir las desigualdades económicas debe acompañarse de una reducción de las desigualdades sociales, y de gastos sociales en educación, en salud, en vivienda, más consecuentes. Éstos son una apuesta y una inversión para el futuro. La eficacia de las políticas pasa por un conocimiento de las necesidades específicas de los pobres, diferentes en el medio rural y en el medio urbano, y diferentes

¹⁹ Es el caso de México bajo Salinas de Gortari a finales de los años 1980 y principios de los 1990 donde esta práctica era flagrante, en Argentina en los años 2000 e incluso Brasil en algunos casos.

según el empleo sea informal o formal. Estos gastos deben ser financiados por los impuestos. Es difícil concebir que puedan aumentar los gastos sociales sin repensar el sistema fiscal en un sentido más redistributivo. Comprendemos que una política de disminución radical de la pobreza es antes que todo, un problema político.

BIBLIOGRAFÍA

- Agis E., Canete C. et D. Panigo, “El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina”, 2010, rapport miméo: http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf
- Alonso J. R., S. Dain, *Dos décadas de la descentralización del gasto social en América Latina: una evaluación preliminar*, Working Paper, 2009, disponible en: www.joserobertoafonso.ecn.br
- Boletín Brasil*, titulado, “Las políticas sociales en Brasil: el programa Bolsa Familiar” editado por el *Centro de estudios brasileños Ortega y Gasset*, núm. 2, 2010.
- Bruno M. “Poupança; investimento e regime monetario no Brasil”, miméo Caisse des dépôts et consignations, 2010.
- Cavalcanti de Albuquerque R. et S. Rocha, “Como gerar oportunidades para os pobres”, miméo, 2009.
- CEPAL, *Impactos distributivos de las políticas públicas*, Documento de referencia DDR/I, 2010.
- _____, *Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe*, 2009a.
- _____, “Tributación directa en México: equidad y desafío”, *Macroeconomía del desarrollo*, núm. 9.1, 2009b.
- Cortés, F., I. Banegas y P. Solís, “Pobres con oportunidades: México 2002-2005”, *Estudios Sociológicos*, XXV, núm. 73, 2007.
- Daryl, C., J. Morduch, S. Rutherford, O. Ruthven, *Portfolios of the Poor. How the World's poor Live on 2 Dollars a Day?*, Princeton University press, 2009.
- Dedecca, C., “As desigualdades na sociedade brasileira”, Working Paper, mimeo, 2010.
- De Paula, L. F. “Twenty Years of Economic Policy Under Neoliberal era in Brazil”, 2010, mimeo, disponible en el sitio: www.joserobertoafonso.ecn.br
- Dhongde, S. y C. Minoiu, “Global Poverty Estimates: Present and Future”, Working Paper num. 181, *ECINEQ*, 2010.
- Fanelli, J. M. et J. P Jimenez, *Volatilidad macroeconómica y espacio fiscal*, CEPAL, 2010.

- Goni, E., J. Humberto Lopez, L. Serven, "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America, Policy Research", Working Paper, num. 4487, 2008.
- Gradin, C. "Race and Income Distribution: Evidence From the US, Brazil and South Africa", Working Paper, num. 179, *ECINEQ*, 2010.
- Huesca Reynoso, L., "Análisis del Programa Oportunidades en México: impactos en la distribución de una aplicación universal por tipos de pobreza", 2010.
- Kakwani, A., S. Khandker y H. Son, "Pro-poor Growth: Concepts and Measurements with Country Case Studies", Working Paper, *Poverty Centre, UNDP*, 2004.
- Kakwani, A., M. Neri, H. Son, "Linkage Between Pro-poor Growth, Social Programs and Labour Markets: the Recent Brazilian Experience", *World Development*, num. 6, vol.38, 2010.
- Kliass, P., P. Salama, "La globalisation au Brésil: responsable ou bouc émissaire?", in *Lusotopie*, 2008.
- Lautier B., "Politiques de redistribution et de transferts pour lutter contre la pauvreté et les disparités" in *Dynamiques économiques et sociales, enjeux de politiques publiques en Amérique Latine*, miméo, Institut des Amériques, 2010.
- Lavinas, L. "Pobreza: metricas e evolucao recente no Brasil e no Nordeste", in *Cadernos de desenvolvimento*, num. 7, Centre Celso Furtado, 2010.
- Lopez-Calva, L. F., N. Lustig, "The Recent Decline of Inequality in Latin America: Argentina, Brazil, Mexico and Peru", Working Paper, num. 140, *ECINEQ*, 2009.
- Lo Vuolo, R. M. "Las perspectivas de ingreso ciudadano en América Latina, un análisis en base al programa Bolsa Familiar de Brasil y a la Asignación universal por hijo de Argentina", Documento de trabajo, núm. 75, *Ciepp*, 2010.
- Marques Pereira, J. y R. Lo Vuolo, "La dynamique macroéconomique de l'épargne en Argentine: inertie du cycle ou changement structurel", Miméo, *Caisse des dépôts et consignations*, 2010.
- OCDE, *Perspectives économiques de l'Amérique Latine 2009*, 2008.
- Rocha, S., "Transferencias de renda e pobreza no Brasil", *Working Paper*, en proceso de publicación en *Tiers Monde* (2010), 2009.
- Salama, P. "Forces et faiblesses de l'Argentine, du Brésil, du Mexique" in Hugon, P. y Salama, P. (dir.) *Les Suds dans la crise*, Paris, Armand Colin, 2010, disponible en portugués en mi página web: <http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>
- _____, "Argentine, Brésil, Mexique face à la crise", *Revue Tiers Monde*, num. 197, 2009, ediciones Armand Colin, publicado en portugués en Estudios

Avançados, num. 65, disponible en portugués en mi página web: <http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>

Salama, P., *Le défi des inégalités, une comparaison économique Amérique Latine/Asie*, Paris, La Découverte, publicado en portugués en editorial Perspectiva, 2011, 2006.

Uthoff, A., “Les lacunes de l’Etat providence et les réformes des systèmes de retraite en Amérique Latine”, *Revista CEPAL*, número hors-série, 2010.