

## **La pobreza en tiempos de recuperación económica y reforma en América Latina: 1985-1995**

**Samuel A. Morley**

**Banco Interamericano de Desarrollo**

*Este estudio fue preparado para el proyecto del PNUD/BID/CEPAL sobre "Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina y el Caribe". Las opiniones expresadas en este estudio son estrictamente las del autor y no representan las posiciones oficiales ni las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo. El autor quisiera agradecer a Ricardo Paes de Barros, Roberto Frenkel, Enrique Ganuza, Miguel Székely, Barbara Stallings, Lance Taylor y a los participantes en los talleres de Bogotá, La Habana y Quito por sus comentarios y sugerencias. Este estudio también le debe mucho intelectualmente a los autores de los estudios de caso de los países. Su ardua labor produjo la información primaria común que sirvió de base para este trabajo.*

La década de los ochenta fue, desde muchos puntos de vista, desastrosa en América Latina. La crisis de la deuda desatada por la suspensión de pagos por parte de México en 1982 forzó a casi todos los países de la región a hacer un ajuste severo de la balanza de pagos. Los grandes déficit en cuenta corriente financiados por préstamos extranjeros tenían que ser eliminados. Esto requirió un severo período de contracción en el cual el ingreso per cápita agregado de la región disminuyó en más de un 10% entre 1980 y 1990. En muchos países, este ajuste fue acompañado por un agudo aumento en la inflación que sólo pudo ser contrarrestado por reformas monetarias y rigurosas contracciones fiscales al inicio de los años 1990.

Estos disturbios a nivel macroeconómico tuvieron un efecto determinante sobre la pobreza. La incidencia de la pobreza aumentó en todos los países de la región, salvo en cuatro, y, en cifras absolutas, hubo al menos 40 millones más de pobres. Hacia fines de la década, casi un tercio de la población de la región vivía con menos de US\$1.000 al año. Diez años atrás, un cuarto de la población vivía con ese ingreso. América Latina se dio a conocer a través del mundo por su crecimiento lento, su desigual distribución de ingresos y su creciente nivel de pobreza.

Finalmente, en los años 1990, América Latina parece entrar en un período de recuperación y crecimiento renovado. Entre 1990 y 1996, el PIB *per cápita* aumentó en un 1,5% al año y recientemente se ha calificado al año 1997 como el mejor para América Latina en un cuarto de siglo (CEPAL, *Panorama Económico*, 1997). La inflación ha sido controlada y grandes flujos de inversión extranjera, tanto directa como financiera, dan testimonio de la renovada confianza en el futuro económico de la región. Es muy temprano aún para afirmar con certeza que América

Latina ha encontrado una nueva fórmula para un crecimiento sostenible y sin inflación, pero los indicios son alentadores.

Aparte del ciclo de recesión y recuperación, otra característica de la última década es la adopción gradual de un conjunto de reformas de política económica por parte de la mayoría de los países de la región. En cierta medida, la adopción de dichas reformas fue una respuesta al aparente fracaso del modelo previo de desarrollo y al éxito de Chile. Estas reformas cambiaron fundamentalmente el paradigma de desarrollo de la región. Existen seis reformas claves: la liberalización comercial, la reforma del sector financiero, la reforma fiscal, la apertura de la cuenta de capital, la privatización y la reforma del mercado laboral. Ningún país las ha adoptado todas y cada una de ellas ha sido aplicada de manera algo diferente según las circunstancias particulares. De igual manera, el ritmo de las reformas varía de un país a otro y también dentro de un mismo país a través del tiempo<sup>1</sup>. Tomando todo esto en cuenta, al mirar a la región en su conjunto, se puede hablar de una transformación general del ambiente en el cual tienen lugar las políticas, particularmente en lo que atañe a la liberalización comercial, la liberalización financiera, la privatización y la apertura de los mercados de capital.

Los objetivos básicos de este estudio son, primero, evaluar los cambios en la pobreza y el ingreso durante la era de reforma, particularmente desde 1990 y, segundo, relacionar estos cambios, siempre que sea posible, con las reformas en sí. Para analizar las tendencias en cuanto a la pobreza, reunimos las más recientes encuestas de hogares de 17 países de la región, cubriendo 90% de la población, y comparamos los niveles de pobreza en la fecha más reciente con el nivel en 1989 y con el nivel existente antes de que empezara el proceso de reforma, o la fecha anterior más cercana para la cual se disponen encuestas comparables. Para la mayoría de los países, ahora tenemos encuestas para el período 1989-1995. Para todos los países excepto tres, disponemos de estudios de caso publicados en este libro. En esos estudios, los autores no sólo presentan su mejor estimación de los cambios en la pobreza, sino que también responden a preguntas como, por ejemplo, cuál es la contribución a los cambios observados en la pobreza y en la distribución del ingreso que provienen del crecimiento, así como cuáles son los cambios en la pobreza a través de distintos sectores, regiones y tipos de hogar.

En la presente visión general comparamos la información primaria de los países para sacar algunas conclusiones tentativas sobre lo que ha sucedido con la pobreza desde 1989. Intentamos entonces relacionar los cambios observados en la pobreza con las reformas y señalar algunos patrones e implicaciones significativas de las tendencias recientes de la pobreza en la región.

---

<sup>1</sup> Para una descripción de las reformas adoptadas en cada país desde 1985, véase: Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. *Economic and Social Progress Report: 1996, Part Two*. Washington, D.C.: BID, y Eduardo Lora. 1997. "A Decade of Structural Reforms in Latin America: What has been Reformed and how to Measure it". BID, OCE estudio, 348.

La Tabla 1 presenta la información básica que hemos recopilado de los estudios de caso de pobreza y de fuentes adicionales. Esta es la información más completa y actualizada, disponible hoy día, sobre la región. Abarca 17 países, doce a nivel nacional y cinco para el sector urbano solamente. Estas observaciones cubren más de 90% de la población de la región y por lo tanto son casi seguramente representativas de lo sucedido en el conjunto de América Latina.

Los lectores deben percatarse de varias limitaciones importantes en los datos. Ante todo, estas estimaciones de la pobreza deben usarse sólo para establecer tendencias dentro de los países a través del tiempo. No son comparables de un país a otro. Cada línea de la tabla presenta estimaciones basadas en una metodología consistente y una línea de pobreza medida con base en un poder adquisitivo constante. Por lo tanto, cada línea puede usarse para establecer la tendencia de la pobreza en un país particular, en un período particular. El motivo por el cual las estimaciones no son comparables de un país a otro es porque cada estudio de país usa una línea de pobreza diferente y una metodología diferente para corregir por subdeclaración. En muchos casos los estudios no hacen ninguna corrección por subdeclaración, lo cual, por supuesto, hace que sus estimaciones sean más altas de lo que hubiesen sido con dicha corrección. El propósito de reunir esta información aquí es simplemente para tener una idea de las tendencias en la pobreza en cada uno de los países de nuestro muestreo. Puesto que las estimaciones no son comparables de un país a otro, no podemos sumar las cifras absolutas de pobreza para obtener una estimación de la pobreza regional. Pero sí podemos utilizar las tendencias en cada país para obtener un cálculo bastante acertado de las tendencias en la incidencia de la pobreza y la población en situación de pobreza en el conjunto de la región.

Hemos incluido dos líneas separadas en la tabla para Perú y Argentina. Esto se debe a que nuestros estudios de caso sólo observaron los cambios en la pobreza desde mediados de los años ochenta hasta mediados de los noventa ya que su enfoque se concentraba principalmente en los efectos de las reformas. Puesto que ambos países tuvieron una crisis de hiperinflación y una estabilización entre estas dos fechas, lo cual tuvo un gran impacto en la pobreza, y dado que esto afectó las tendencias en la pobreza en los años noventa, hemos incluido una estimación separada de los cambios en la pobreza para los años 1990 solamente. Esa estimación, al igual que las de cada país, es internamente consistente en el tiempo, pero no debe ser comparada directamente con las estimaciones de pobreza de los estudios de caso de los países. Una razón adicional para tener menos confianza en las estimaciones entre 1990 y 1995 de estos dos países consiste en la incertidumbre creciente de cualquier tipo de estimaciones durante períodos de hiperinflación o de guerra civil.

Teniendo en mente las salvedades relacionadas con estos datos, ¿qué podemos aprender de la tabla?

**Tabla 1: Cambios en pobreza e ingreso en diecisiete países**

País	Años de encuesta	Índices de incidencia		Ingreso per capita		Cambio porcentual	Cambio porcentual	Elasticidad de la
		principio intervalo	final intervalo	principio intervalo	final intervalo	en ingreso	en pobreza	
Argentina (urb)*	89-95	0.38	0.16	4866.00	5983.00	0.23	-0.58	-2.52
Argentina	86-96	0.07	0.19	5274.00	6191.00	0.17	1.83	10.54
Brasil	89-95	0.47	0.43	2960.00	2969.00	0.00	-0.09	-30.15
Chile	87-94	0.22	0.09	2183.00	3066.00	0.40	-0.59	-1.65
Colombia	88-95	0.23	0.15	1453.00	1720.00	0.18	-0.34	-1.86
Costa Rica	89-95	0.28	0.20	1865.00	2113.00	0.13	-0.28	-2.10
Ecuador (urb)	88-94	0.39	0.46	1299.00	1354.00	0.04	0.19	4.49
México	89-94	0.33	0.31	2968.00	3133.00	0.06	-0.03	-0.45
Rep. Dominicana	86-92	0.33	0.34	817.00	870.00	0.06	0.03	0.46
El Salvador	91/92-96	0.60	0.52	1049.00	1257.00	0.20	-0.13	-0.66
Bolivia (urb)	90-94	0.52	0.45	840.00	891.00	0.06	-0.14	-2.23
Nicaragua	85-93	0.73	0.76	771.00	512.00	-0.34	0.04	-0.13
Uruguay (urb)*	89-95	0.09	0.09	2700.00	3128.00	0.16	0.04	0.22
Venezuela*	89-95	0.26	0.25	2931.00	3256.00	0.11	-0.04	-0.34
Honduras*	89-96	0.73	0.68	654.00	648.00	-0.01	-0.06	6.16
Jamaica	89-95	0.25	0.22	1632.00	1709.00	0.05	-0.12	-2.63
Paraguay (urb)	90-95	0.32	0.22	1466.00	1494.00	0.02	-0.31	-16.12
Paraguay (rural)	92-95	0.53	0.60	1446.00	1494.00	0.03	0.12	3.69
Perú (urb)**	91-94	0.54	0.46	1711.00	1942.00	0.14	-0.15	-1.10
Perú (nacional)	85-94	0.26	0.34	2094.00	1942.00	-0.07	0.30	-4.11

*Fuentes y notas:* Las observaciones con asterisco fueron tomadas de la colección del BID de encuestas de hogares utilizando la línea de pobreza de \$60 calculada en moneda local utilizando las tasas de cambio según la paridad internacional de poder adquisitivo (PPA). En estas observaciones la primera encuesta del intervalo no fue ajustada por subdeclaración. La segunda encuesta fue ajustada en la medida que el cambio en ingreso real indicado en la encuesta era diferente de la tendencia en PIB real per capita para el mismo período.

\*\* FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social) *Nota mensual* No. 10 (Nov. 1994), p.14.

\*\*\*Márquez y Morley (1997)

Las observaciones restantes provienen de los estudios de caso de país en este libro. Ver las notas metodológicas en esos estudios sobre las líneas de pobreza utilizadas y el método utilizado para manejar la subdeclaración. Los datos sobre pobreza y los análisis para el caso de Cuba están incluidas en esta publicación, pero no en esta tabla porque el proceso de ajuste y de reforma cubano no es comparable con el de otros países de la región.

**1. Luego de una década de creciente pobreza en los ochenta, en los años noventa América Latina empezó finalmente a hacer progresos significativos en la reducción de la pobreza.**

Esta es una buena e importante noticia. La incidencia de la pobreza aumentó en todos los países de la región salvo en tres o cuatro durante los años ochenta. El número de pobres aumentó alrededor de un 40%. Varios investigadores (Berry, 1996 y Bulmer-Thomas, 1996) han expresado anteriormente dudas de que el nuevo modelo fuera capaz de invertir esas tendencias. En todo caso, la evidencia encontrada en la tabla muestra muy claramente que las tendencias de la pobreza se han vuelto más positivas en varios países. Como el lector puede apreciar, la incidencia de la pobreza (porcentaje por debajo de la línea de pobreza) ha bajado en 13 de los 17 casos para los que tenemos datos. Infortunadamente, en muchos casos la

reducción de la incidencia de la pobreza es menor que el aumento de la población, por lo cual hay sólo 8 entre 17 casos en los que la cifra absoluta de pobres ha disminuido (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Paraguay y Perú) y uno (Brasil) en el que es aproximadamente constante. En cifras absolutas, las reducciones en el número total de pobres en Argentina, Colombia, Chile y Perú parecen ser mucho mayores que los aumentos en países como México, República Dominicana y Nicaragua<sup>2</sup>. Por lo tanto, es casi seguro que las cifras absolutas de pobres en estos diecisiete países hayan disminuido, aún admitiendo las dificultades metodológicas de sumar estimados de pobreza de países distintos que cubren distintos períodos con líneas de pobreza diferentes. Dado el aumento de la población, esto implica además que la incidencia de la pobreza en el conjunto de la región debe haber caído por lo menos en un diez por ciento.

Dos razones principales explican estas mejorías: el control de la inflación en Argentina y Perú, y la reanudación de un crecimiento más estable y más rápido en cierto número de otros países, particularmente en Chile, Colombia, Costa Rica y El Salvador. En Argentina la pobreza disminuyó a la mitad entre 1989 y 1991 cuando el gobierno de Menem detuvo la hiperinflación<sup>3</sup>. En Perú, las mejorías fueron menos espectaculares durante la exitosa lucha contra la inflación entre 1991 y 1994, pero aún así hubo una reducción de más de medio millón de personas en el número de pobres<sup>4</sup>.

Si bien el que la pobreza haya disminuido es una noticia grata, hay que balancearla tomando conciencia de que todavía quedan demasiados países donde la pobreza sigue aumentando, y aún en la mayoría de los países en los que ha comenzado a disminuir, tanto la incidencia como el nivel absoluto siguen siendo mayores de lo que eran en 1980. Además, algunos de los mayores logros provienen de reducciones aisladas de la inflación. Estos grandes cambios no constituyen el inicio de una tendencia. Son acontecimientos que sólo se produjeron una vez y cuyos beneficios incluso difícilmente pueden mantenerse, como lo demuestra claramente la reciente experiencia de Argentina y Costa Rica.<sup>5</sup>

### *2. La reanudación del crecimiento luego de la crisis de la deuda es la razón principal para la disminución de la pobreza en la región.*

La principal razón para la disminución de la pobreza en la región es el recuperamiento económico, y no las mejoras en la distribución del ingreso<sup>6</sup>. Hoy se admite generalmente que la

---

<sup>2</sup> El lector debe notar que los autores de los estudios de caso de Perú y de Argentina tienen dudas sobre la posibilidad de hacer una estimación confiable sobre los cambios en la pobreza entre los finales de los ochenta y mediados de los noventa por las razones expuestas arriba. Por consiguiente, las estimaciones referidas en este estudio provienen de las fuentes descritas en la nota de la Tabla 1.

<sup>3</sup> Ver Márquez y Morley.

<sup>4</sup> Ver Foncodes, *Op. Cit.*

<sup>5</sup> La incidencia de la pobreza ha aumentado en ambos países entre 1995 y 1996 como respuesta a una desaceleración del crecimiento.

<sup>6</sup> Bulmer-Thomas estaba en lo cierto cuando argumentaba que el nuevo modelo de reforma sólo podría mejorar la distribución si aumentaba la tasa de crecimiento, ya que era improbable que mejorará la distribución. El asunto consiste

pobreza disminuye cuando crece la economía de los países, aún en esos casos en que el crecimiento provoca una distribución de ingresos más desigual. La experiencia reciente de América Latina lo confirma, aunque la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza no sea particularmente estrecha, especialmente si se excluyen los casos del control de la inflación observados en Argentina y Nicaragua, que todavía se mantenía en una contracción severa en 1995.

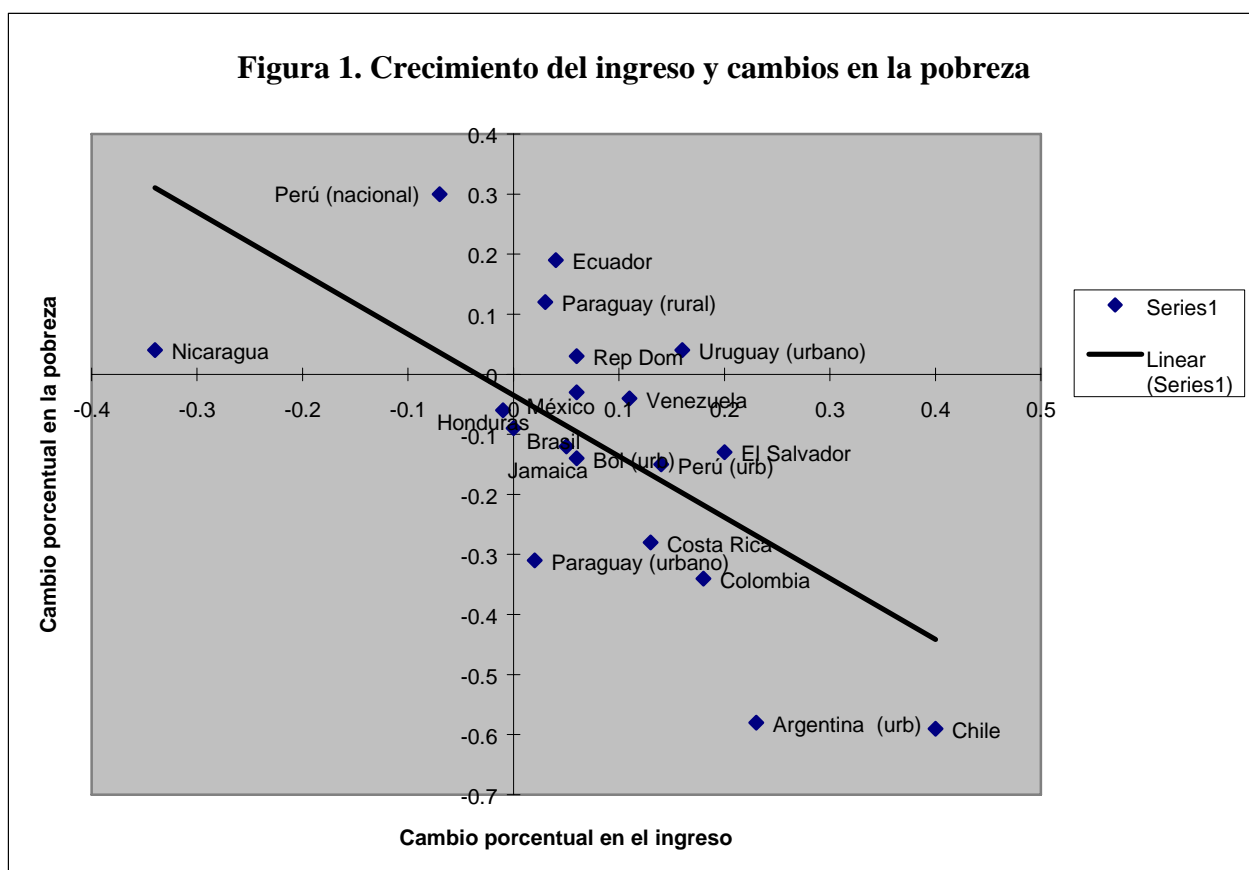
La Figura 1 relaciona los cambios observados en la pobreza de la Tabla 1 al porcentaje de cambios en el ingreso real per cápita para ese mismo período. La línea recta en la figura es la simple regresión de los cambios en la pobreza en relación con los cambios en el ingreso. Como podemos ver, el ajuste de esta simple regresión no es particularmente preciso, pero la regresión sí confirma (débilmente) que los países que crecieron también redujeron la pobreza. El promedio de elasticidad pobreza-crecimiento (es decir, la reducción porcentual de pobreza en relación con el porcentaje de incremento del ingreso per cápita) es alrededor de  $-1$ . Esta es una cifra baja, si comparamos con el resto del mundo, pero es consistente con el alto grado de desigualdad de ingresos de la región. Esto sugiere que los beneficios del “goteo hacia abajo” son menores en América Latina que en otras partes<sup>7</sup>. Además, es consistente con el hallazgo de que la pobreza tiende a bajar menos durante recuperaciones económicas de lo que aumenta durante recesiones. En América Latina, el Banco Mundial encontró que durante los años ochenta, cuando la mayor parte de las economías estaba en recesión, a cada caída del ingreso correspondió un incremento de la pobreza en una proporción de 1,6 más alta. (Psacharapoulos et. al., 1997) Aquí, en cambio, la pobreza sólo disminuye en proporción igual al crecimiento del ingreso. Ésta es una de las razones por las cuales la pobreza es mayor al finalizar un ciclo que lo que era al inicio, aun si se recupera totalmente el ingreso per cápita.

---

en que el aumento de la tasa de crecimiento se ha acelerado lo suficiente para reducir modestamente el conjunto del nivel de pobreza, a pesar de la falta de progreso de la equidad en la mayoría de los países.

<sup>7</sup> Una medida del efecto del crecimiento sobre la pobreza es lo que hemos llamado la elasticidad de la pobreza en la Tabla 1. Esta elasticidad mide el porcentaje del cambio en la pobreza por el porcentaje del cambio en el ingreso.

Figura 1. Crecimiento del ingreso y cambios en la pobreza



3. En la mayoría de los países, las reformas han beneficiado a los pobres.

Un rasgo importante del período que comienza en 1985 es la adopción de un conjunto de reformas en la política económica. Una pregunta obvia es ¿cuál ha sido el efecto de esas reformas sobre la pobreza? La manera más simple de abordar este hecho es comparando los países en proceso de reforma y los que no están en proceso de reforma. ¿Los países en proceso de reforma han reducido la pobreza en mayor que los países que no lo hicieron? Si la respuesta a esa pregunta es sí ¿esto se debe a que los países que están en proceso de reforma crecen más rápidamente que los otros, o existe un efecto separado que está por encima y más allá del efecto del crecimiento en la pobreza? Para poder responder a cualquiera de estas preguntas, se necesita una medida para las reformas que nos permita ver lo sucedido a través del tiempo en distintos países y que además permita comparaciones entre ellos. Eduardo Lora, en el BID, ha preparado un conjunto de índices de reformas que hacen esto posible (Lora, 1997). Lora ha calculado índices separados para cinco de las seis reformas mencionadas anteriormente (todas, salvo la liberalización de la cuenta de capital) y luego ha hecho una simple agregación para obtener los índices de reforma por países mostrados en la Tabla 2. Si estamos interesados en el efecto de la reforma sobre la pobreza, debemos observar los países que hicieron cambios significativos en materia de política con la suficiente anterioridad para que sus efectos sobre la pobreza puedan ser observables en la primera mitad de la década de los años noventa. Hay siete países (Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador,

México, Nicaragua y Paraguay) que hicieron cambios por encima del promedio en sus índices de reforma en el período 1985-90. A estos los llamaremos reformadores tempranos<sup>8</sup>. Estos son casos para los cuales tenemos la esperanza de poder establecer un vínculo con cambios subsiguientes en la pobreza, si efectivamente las reformas tienen un impacto sobre la pobreza. Si también incluimos en este grupo de llamados reformadores tempranos a los cuatro países (Chile, Colombia, Jamaica y Uruguay) que tenían un alto nivel de reforma en 1985, año a partir del cual los índices de Lora están disponibles, obtenemos el desglose presentado en la Tabla 3. En esta tabla también incluimos la dirección del cambio en la incidencia de la pobreza y las cifras de pobreza de la Tabla 1. Nótese que para Argentina y Perú sólo mostramos aquí la dirección del cambio para los años 1990. Como el lector podrá constatar, la incidencia de la pobreza disminuyó en 9 de los 11 países que adoptaron reformas en los años 1980 o que ya estaban utilizando el modelo de reforma en 1985. Las únicas dos excepciones son Uruguay y Nicaragua en donde la producción bajó en un 33% durante el período de observación en los años 1990<sup>9</sup>.

Tabla 2. Índices de política de reforma estructural

<i>País</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>
Argentina	0.367	0.476	0.679
Bolivia	0.343	0.548	0.721
Brasil	0.348	0.512	0.584
Chile	0.489	1.596	0.628
Colombia	0.443	0.549	0.590
Costa Rica	0.309	0.500	0.512
Rep. Dominicana	n.d.	0.361	0.638
Ecuador	0.325	0.357	0.580
El Salvador	0.386 (1987)	0.532	0.671
Honduras	n.d.	0.450	0.548
Jamaica	0.426 (1986)	0.573	0.684
México	0.328	0.498	0.563
Nicaragua	0.216	0.391	0.643
Paraguay	0.336	0.548	0.625
Perú	0.232	0.252	0.712
Uruguay	0.486	0.511	0.573
Venezuela	0.304	0.364	0.457
Promedio Am. Lat.	0.345	0.476	0.621

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. 1997, p. 96.

<sup>8</sup> Lora mismo ha utilizado un esquema diferente de clasificación. Él llamó reformadores tempranos a los países que poseían un nivel alto en su índice de reforma en 1985, y reformadores lentos a aquellos que estaban por debajo del promedio de la región tanto en 1985 como en 1995. La dificultad que esto entraña es que hay muchos países importantes, como Brasil, Costa Rica, Colombia y México que hicieron cambios por encima del promedio a finales de los años ochenta, pero que su proceso de reforma disminuyó en los noventa. Dado que ellos tenían reformas por encima del promedio en los ochenta, los hemos colocado en el grupo de reformadores tempranos para los cuales esperamos observar un efecto en los años noventa.

<sup>9</sup> Podemos cuestionar con razón la inclusión de Nicaragua en este grupo, ya que aún en 1990 tenía el quinto índice de reforma más bajo de la región.



Tabla 3. Cambios en pobreza y reforma

	Reformadores tempranos		Reformadores tardíos o poca reforma		
	Incidencia	Número total pobres		Incidencia	Número total pobres
Bolivia	Neg.	Pos.	Argentina Arg (86-96)	Neg. Pos.	Neg. Pos.
Brasil	Neg.	No Cambio	Rep. Dom.	Pos.	Pos.
Chile	Neg.	Neg.	Ecuador	Pos.	Pos.
Colombia	Neg.	Neg.	Honduras	Neg.	Pos.
Costa Rica	Neg.	Neg.	Perú Perú (85-94)	Neg. Pos.	Neg. Pos.
El Salvador	Neg.	Neg.	Venezuela	Neg.	Pos.
Jamaica	Neg.	Neg.			
México	Neg.	Pos.			
Nicaragua	Pos.	Pos.			
Paraguay	Neg.	Neg.			
Uruguay	Pos.	Pos.			

Fuente: Tabla 1

La incidencia de la pobreza también cayó en la mayoría de los reformadores tardíos (4 de 6 casos). Sin embargo, la forma como tratemos a Argentina y Perú afecta este dato. Ambos fueron reformadores tardíos y ambos tuvieron un severo repunte de hiperinflación alrededor de 1990. Ambos lograron controlar exitosamente esa inflación con efectos muy favorables para la pobreza. Lo que estamos presenciando en la Tabla 3 podría ser más bien el efecto del control de la inflación y no de las reformas, ya que en ambos casos la pobreza a mediados de los años 90 es bastante más alta de lo que era una década atrás, aunque más baja de lo que era en 1990. Si sustituimos los cambios observados en la pobreza a partir de mediados de los ochenta, en vez de comienzos de los noventa para estos dos países, el caso de reformas que reducen la pobreza queda considerablemente fortalecido. La incidencia de la pobreza cayó en 9 de los once reformadores tempranos. Utilizando estas observaciones, la Tabla 3 nos indica que mientras la incidencia de la pobreza disminuyó en 9 de los 11 reformadores tempranos, solo cayó en dos de los seis reformadores tardíos.

Un estándar más estricto para evaluar el efecto de las reformas se puede deducir de lo que pasó con el número total de pobres. Aquí la diferencia entre los reformadores tempranos y tardíos es aún más patente. Seis de nuestros once reformadores vieron una reducción absoluta en el número de pobres durante los períodos indicados. Pero el número total de pobres no disminuyó en ninguno de los reformadores tardíos. En todos, excepto en uno de los casos donde aumentó la pobreza en un reformador temprano, se le puede adjudicar la culpa al crecimiento lento. Brasil no tuvo crecimiento entre 1989 y 1995, México y Bolivia crecieron en

menos de 1% al año, y el ingreso en Nicaragua cayó en un tercio entre 1985 y 1993. Aún cuando la incidencia de la pobreza disminuyó en tres de estos cinco casos, el crecimiento no fue suficiente para reducir el número absoluto de pobres.

El incremento en la pobreza en los reformadores tardíos se puede explicar por el hecho de que sus reformas han sido realizadas más tarde (Brasil). También puede ser debido a la virulencia y el impacto de la hiperinflación, cuyos efectos pueden estar presentes en las estimaciones de pobreza (Argentina y Perú). En los demás países del grupo, la pobreza aumentó porque tuvieron un crecimiento moderado o lento. Honduras tuvo una disminución de la pobreza a pesar de un crecimiento negativo gracias a un mejoramiento significativo en la distribución de ingresos. Venezuela tuvo exactamente la situación opuesta – aumento de la pobreza a pesar de un crecimiento bastante bueno. Para resumir todo esto, a los reformadores tempranos aparentemente les fue mejor en la reducción de la pobreza que a los reformadores tardíos, pero esto puede deberse principalmente a diferencias en sus tasas respectivas de crecimiento económico.

Como ya hemos señalado, una de las razones principales por las que la pobreza ha estado disminuyendo después de 1990 es simplemente porque las economías de la mayor parte de los países latinoamericanos están volviendo a crecer. Esto puede o no deberse a las reformas. No obstante, es interesante preguntarse si, cuando se controla el comportamiento con respecto al crecimiento, las reformas tuvieron un impacto positivo o negativo en la pobreza. Esto equivale a preguntarse si los reformadores tempranos están por encima o por debajo de la línea de regresión en la Figura 1. Para un ritmo de crecimiento de ingreso dado, ¿acaso los países reformadores tuvieron un comportamiento mejor con respecto a la reducción de la pobreza? Si la respuesta es afirmativa, tendrán tendencia a aglomerarse debajo de la línea. Volviendo a examinar la Figura 1, encontramos que hay diez países debajo de la línea. Ocho de ellos son reformadores tempranos, los otros dos son Argentina, que superó la hiperinflación, y Honduras, para el cual no disponemos de estudio de caso (véase Tabla 4). Hay siete países por encima de la línea (excluyendo al sector rural en Paraguay). Cuatro de ellos son reformadores tardíos, los otros tres son México y Uruguay que fueron reformadores tempranos cuyo proceso de reforma tomó un ritmo más lento en los años 1990, y El Salvador que redujo la pobreza con un crecimiento rápido y desigual. Concluimos entonces que los países reformadores tuvieron un mejor récord en la reducción de la pobreza, dado su ritmo de crecimiento económico.

Tabla 4. Reforma y reducción de la pobreza

	Debajo de la línea	Encima de la línea
Reformador temprano	Brasil Jamaica Colombia Costa Rica Nicaragua Bolivia Paraguay (urbano) Chile	México El Salvador Uruguay Paraguay (rural)
Reformador tardío o reacio	Argentina (89-95) Honduras	Ecuador República Dominicana Venezuela Perú

Fuente: Figura 1.

Averiguar el efecto directo de la reforma en la pobreza o en el crecimiento es difícil, en el mejor de los casos. Pero la tarea es particularmente difícil en países que fueron sometidos a severos choques a nivel macroeconómico a la vez que se implementaban las reformas. Podríamos dividir los países de nuestro muestreo en un grupo con un entorno macroeconómico estable y que fueron reformadores tempranos. El segundo grupo consistiría de países que fueron reformadores tempranos, pero tuvieron choques macroeconómicos y reformas simultáneamente. El tercer grupo estaría conformado por países que tuvieron un entorno macroeconómico estable, pero o bien hicieron reformas tardíamente o no hicieron ninguna. Donde únicamente podríamos observar el efecto aislado de las reformas es en el primer grupo. En el segundo grupo se están llevando a cabo dos procesos a la vez: uno, las reformas y dos, el efecto de la inflación y del control de la inflación. Es casi imposible desenredar los efectos de estos dos procesos. En el tercer grupo, las reformas ocurrieron demasiado tarde para reflejarse en las mediciones de pobreza disponibles. La Tabla 5 muestra cómo los países de nuestro muestreo se distribuyen en los tres grupos. La tabla también muestra las tendencias en la incidencia de la pobreza y el número total de pobres para los tres grupos.

Tabla 5. Pobreza, reformas y choques macroeconómicos

Reforma pura			Reforma temprana y choque a nivel macroeconómico			Reforma tardía		
	Incidencia	Número total pobres		Incidencia	Número total pobres		Incidencia	Número total pobres
Colombia	Neg.	Neg.	Brasil	Neg.	No cam.	Argentina	Neg.	Neg.
Chile	Neg.	Neg.	Nicaragua	Pos.	Pos.	Perú	Neg.	Neg.
Costa Rica	Neg.	Neg.	Jamaica	Neg.	Neg.	Ecuador	Pos.	Pos.
Bolivia	Neg.	Pos.				Honduras	Neg.	Pos.
Paraguay	Neg.	Neg.				Venezuela	Neg.	Pos.
México	Neg.	Pos.				R.Dominic.	Pos.	Pos.
Uruguay	Pos.	Pos.						
El Salvad.	Neg.	Neg.						

Fuente: Tabla 1.

Consideremos el primer grupo que llamamos reformadores puros en la Tabla 5. Estos son los países que efectuaron reformas suficientemente temprano, como para poder captar en observaciones recientes el efecto de las reformas, y que contaban con un entorno macroeconómico relativamente estable. Como se deduce de la tabla, siete de los ocho países obtuvieron una reducción en la incidencia de la pobreza y cinco de ocho redujeron también el número total de pobres, comparado a 4 de 6 y 2 de 6 en el caso de los reformadores tardíos. De hecho, la evidencia del efecto positivo de las reformas es efectivamente un poco más fuerte que esta comparación. Si hubiésemos utilizado la comparación de mediados de los 80 a mediados de los 90 para Argentina, Brasil y Perú, tres países que tenían hiperinflación, la diferencia entre los reformadores tempranos y tardíos sería mucho más llamativa. Sólo dos de los seis reformadores tardíos redujeron la incidencia de la pobreza y ninguno de los seis redujo el número total de pobres. Los reformadores tempranos tuvieron tendencia a reducir la pobreza con mejores resultados que los reformadores tardíos, aún añadiéndole el efecto de los choques a nivel macroeconómico. Pero también está claro que toma mucho tiempo ver el efecto positivo de estas reformas.

Aunque las reformas parecen haber tenido un efecto positivo, si observamos más detenidamente, la situación es un tanto más ambigua. Sólo tres de estos países, Chile, Colombia y Costa Rica son aparentemente historias de éxito rotundo con un buen crecimiento económico, una alta elasticidad en la relación pobreza-ingreso y una reducción significativa de la pobreza. En Bolivia, Paraguay y México la tasa de crecimiento económico fue insuficiente para producir una reducción en los niveles de pobreza y aún en Costa Rica el crecimiento se ha desacelerado de manera marcada desde 1995. Uruguay y El Salvador tuvieron un buen crecimiento, pero fue distribuido de manera tan desigual que la pobreza en realidad aumentó (Uruguay) o disminuyó menos de lo esperado dado el promedio en la elasticidad de la relación pobreza-ingreso (El Salvador). Para poder estar absolutamente seguros de que las reformas benefician a los pobres, deben ayudar a producir un ritmo de crecimiento sostenible y más alto en un mayor número de países.

#### *4. Controlar la hiperinflación es altamente beneficioso para los pobres.*

Uno de los resultados más claros y de los mensajes más fuertes es el efecto regresivo de la alta inflación y el fuerte impacto positivo del control de la inflación en los pobres. No nos referimos aquí a bajas tasas de inflación. Existen pocas pruebas de que las tasas bajas de inflación tengan algún efecto, ya sea positivo o negativo. Pero la hiperinflación, del tipo padecido por Argentina, Brasil, Perú y Nicaragua durante el período observado es otra cosa. En su estudio sobre Brasil, Amadeo y Neri, utilizando datos mensuales, pudieron señalar los cambios en la pobreza y los cambios en la inflación durante 1994 cuando el Plan Real detuvo exitosamente la inflación en ese país. Muestran cómo la incidencia de la pobreza se duplicó entre 1989 y 1994 al aumentar la tasa de inflación de alrededor de 8% a 40% al mes, y luego cómo bajó en alrededor de 40% al año siguiente del Plan Real (véase Amadeo y Neri). Nuestra

evidencia para Perú, Nicaragua y Argentina es menos precisa, pero señala la misma dirección. La pobreza se redujo en más de 50% en Argentina entre 1989 y 1995 y la mayor parte de la reducción sobrevino entre 1989 y 1991 cuando Menem implementó el Plan de Convertibilidad (véase Márquez y Morley). En Perú nuestra información sólo cubre parte del país, pero en regiones comparables del país la pobreza también disminuyó (véase Tabla 1) aunque no tan marcadamente como en Argentina y Brasil. Nicaragua es un poco diferente porque el ingreso no aumentó durante el período de reforma, sino que cayó en un tercio. Esto causó un incremento de la pobreza, pero a un ritmo mucho menor de lo que se hubiese podido predecir con base en la disminución de ingresos solamente.

El punto a señalar en todo esto en cuanto a nuestra discusión sobre pobreza y reforma es el siguiente. Si comparamos la situación de la pobreza a mediados de los 80 y a mediados de los 90 –un período que incluye años de hiperinflación y control de la inflación– la pobreza ha aumentado. Pero si nos detenemos a observar el punto culminante del disturbio a nivel macroeconómico, como pudimos hacer en los casos de Brasil, Perú y Argentina, y lo comparamos con mediados de los años 90, la pobreza ha disminuido muy marcadamente. En los tres países el control de la inflación fue claramente progresivo, pero aún en 1995 la pobreza no había vuelto al nivel alcanzado a mediados de los 80. En el caso de Argentina y Perú podríamos argumentar que esto se debe a que las reformas son muy recientes. No ha habido tiempo suficiente para que sus efectos positivos puedan reflejarse en los datos disponibles. En el caso de Brasil, nuestra última observación (1995) es demasiado cercana al año en que se controló la inflación, por lo tanto los efectos favorables de ese éxito deben ser incorporados a los datos de 1995.

### *5. La mayor parte de la reducción de la pobreza en los años noventa fue en el sector urbano.*

Durante los años 1980 el sector urbano llevaba el peso del incremento en la pobreza. Más del 70% del aumento en la pobreza durante esa década era urbano (Morley, 1995, p.44). Desde 1990, la situación parece haberse invertido en la mayor parte de los países, en la medida en que las reducciones de la pobreza se han dado más bien en el sector urbano que en el rural. La recuperación en muchos casos ha dejado de lado al sector rural. Por lo tanto, el crecimiento está dejando un número creciente de pobres rurales. Ésta es una fuente potencial de creciente desigualdad de ingresos y de tensión social.

Disponemos de datos desagregados para diez de nuestros países. En ocho de ellos, el porcentaje de reducción de la pobreza es menor o ligeramente menor en el sector rural que en el sector urbano (las excepciones son Chile, Costa Rica, Perú y Nicaragua). En varios de los casos, principalmente Jamaica, México y Paraguay, las diferencias son sorprendentes. En Perú la pobreza rural cayó entre 1985 y 1994, pero existe a la vez un gran flujo de migración rural hacia zonas urbanas y una aparente saturación del sector urbano de servicios no transables. Aquí parece como si la pobreza rural hubiera sido simplemente importada al sector urbano. En

Chile, los resultados relativamente malos no se sitúan en el sector rural, sino más bien en la agricultura, algunos de cuyos participantes están clasificados oficialmente como residentes en sector urbano. En Nicaragua, la pobreza aumentó rápidamente tanto en el sector rural como en el urbano.

Podría haber dos explicaciones diferentes, que posiblemente se superponen, para entender por qué el sector rural parece rezagado detrás del urbano en cuanto a la reducción de la pobreza. En primer lugar, podría decirse que los ciclos en la actividad económica afectan principalmente al sector urbano y moderno de la economía. Si ese fuese el caso, era de esperar que la recesión de los años 80 hubiese impulsado sobre todo la pobreza urbana. De igual manera, la recuperación de los años 90 simplemente hubiese invertido el proceso, con el sector rural de cierta manera aislado de estos cambios cíclicos.

En alguno de los casos, puede haber también otros factores fundamentales en juego. En la medida en que las economías rurales producen bienes transables, su bienestar se verá afectado por la tasa real de cambio. Una depreciación real fomentará las ganancias del sector rural de bienes transables, una apreciación real hará lo contrario. Una de las características claves de la crisis de la deuda en la mayoría de los países en los años 80 era la existencia de grandes devaluaciones reales, necesarias para ayudar a reducir los déficit insostenibles de la cuenta corriente. Los años 1990 han visto estas depreciaciones invertirse en muchos casos. De los diez casos documentados con datos tanto rurales como urbanos en los años 1990, siete tuvieron grandes depreciaciones en los 1980, y ocho tuvieron apreciaciones en los 90, siendo las únicas excepciones Costa Rica y Jamaica<sup>10</sup>. Por lo tanto, las fluctuaciones de la tasa real de cambio ofrecen cierta evidencia para la hipótesis de que la fluctuación de los precios relativos de los bienes transables puede haber jugado algún papel para explicar los malos resultados del sector rural en los años 90. La única excepción real a este patrón parece ser Brasil, donde el sector rural se desempeñó bien y la tasa de cambio se apreció. Sin embargo, si miramos más detenidamente los patrones y ritmos, veremos que los grandes mejoramientos en el ingreso rural en Brasil tuvieron lugar entre 1990 y 1993, un período en que la tasa de cambio se depreció en un 22%<sup>11</sup>.

En varios casos las tendencias desfavorables en el sector rural surgieron más de los precios de cosechas particulares o problemas técnicos, que de las fluctuaciones en la tasa real de cambio. El estudio sobre Paraguay destaca los problemas en la producción de algodón, un producto clave de los pobres en ese país. En Colombia, según Ocampo et. al., una marcada reducción

<sup>10</sup> En Costa Rica los resultados relativos del sector rural no fueron significativamente peores que los del sector urbano.

<sup>11</sup> Sonia Rocha informa que la incidencia de la pobreza rural bajó en 10% y la pobreza rural absoluta bajó en más de dos millones de personas entre 1990 y 1993 (Rocha, p. 23). Está claro ahora que el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) cometió algún tipo de error en la corrección por inflación, por lo que debemos usar sus cifras sólo para ilustrar el desempeño relativo. Es por eso que no hay duda de que existe una marcada divergencia entre la reducción de la pobreza en el sector rural y los aumentos en el sector urbano entre 1990 y 1993. Estos patrones se invierten entre 1993 y 1995, cuando toda la disminución de la incidencia de la pobreza proviene del sector rural, y esto en un momento en el que la tasa de cambio estaba apreciándose.

en los precios del café y de otros productos agrícolas entre 1991 y 1993 condujo a una reducción de casi 30% en el diferencial de salarios urbano-rural. En la mayoría de los otros países del muestreo, el crecimiento de la producción en la agricultura queda notablemente rezagado detrás del crecimiento del sector urbano o de la economía en su totalidad. Todo esto implica que la pobreza rural será una parte crecientemente prominente del problema de la pobreza en su conjunto en el futuro, si la recuperación de principios de los años 90 continúa y si las características de esa recuperación no cambian.

*6. El aumento del salario mínimo ha desempeñado un papel positivo en la reducción de la pobreza en muchos países.*

Una de las características de los años 1980 fue el marcado descenso del salario mínimo al acelerarse la inflación. Los gobiernos que intentaron reducir la presión inflacionaria tendieron a detener o demorar los ajustes en el salario mínimo. En muchos casos, esto ocurrió a la vez que aumentaba la pobreza y dio lugar a una serie de estudios que intentaban mostrar que los cambios en el salario mínimo estaban relacionados con los cambios en la pobreza<sup>12</sup>. Visto superficialmente, esto parece evidente ya que el salario mínimo, suponiendo que los empleadores realmente lo pagaran, determinaría el ingreso de la mano de obra no calificada, fuente de ingreso clave de los hogares pobres. Sin embargo, el caso es un tanto más complicado de lo que aparenta ser a primera vista. Dos son los efectos de un aumento del salario mínimo. Primero, aumenta el ingreso de los que mantienen sus empleos y a quienes, por lo tanto, efectivamente se les paga un salario más alto. Esto debería beneficiar a los pobres. Segundo, aumentar el salario puede, a su vez, tener un efecto negativo en cuanto a empleo. Dados los costos más altos de la mano de obra, el empleo puede disminuir o expandirse menos de lo que hubiese podido en otras circunstancias, y esto perjudicaría a los pobres. Algunos trabajadores no calificados estarían forzados a entrar al sector informal o a aceptar empleos en los que no se paga el salario mínimo. Su ingreso disminuiría. Lo que entonces le suceda al ingreso de los pobres o a la pobreza dependerá de cuál de estos dos factores domine: el empleo o el ingreso. La relación entre el salario mínimo y la pobreza en un país particular sólo podrá determinarse examinando la evidencia empírica. ¿Qué nos dice la evidencia disponible para los años 90 respecto a esto?

En primer lugar, en la mayor parte de los países el salario mínimo aumentó en los años 1990. De los 18 casos en la Tabla 1 (incluyendo Paraguay rural por separado), el salario mínimo real aumenta en 11, disminuye en 6 y es constante en uno. Obviamente, es difícil deslindar el efecto de los cambios en el salario mínimo real de todos los otros cambios macroeconómicos y de los cambios sectoriales llevándose a cabo a la misma vez. No obstante, la evidencia de la que disponemos apoya la afirmación de que los aumentos en el salario mínimo han desempeñado un papel positivo en la reducción de la pobreza en los años 90. Volvamos a mirar la Figura 1. Podemos preguntarnos si, manteniendo el crecimiento constante, los países

<sup>12</sup> Cardoso (1992), Lustig (1996) y Morley (1992)

cuyo salario mínimo aumentó tienden a experimentar cambios mayores o menores en la pobreza. ¿Estuvieron esos países por encima o por debajo de la línea de regresión que relaciona pobreza y crecimiento? Hay, en total, diez países por debajo de la línea en la Figura 1. En ocho de ellos, el salario mínimo aumentó. (Brasil, Jamaica, Colombia, Costa Rica, Bolivia, Chile, Argentina y Honduras)<sup>13</sup>. De manera similar, hay ocho casos por encima de la línea (con una pobreza más alta de la que uno se esperaría dado el crecimiento definido). En cuatro de ellos el salario mínimo bajó (El Salvador, Paraguay rural, Ecuador y Venezuela), en uno es constante (Uruguay) y sólo en tres el salario mínimo aumentó (México, República Dominicana y Perú). Para decirlo de otra manera, hay 11 países en los que el salario mínimo aumentó. Ocho de ellos se encuentran por debajo de la línea en la Figura 1.

En el caso de Brasil la evidencia es mucho más directa para la relación entre el salario mínimo real y la pobreza porque existen datos mensuales que permiten determinar de manera muy precisa los cambios en la pobreza y los cambios en el salario mínimo. El estudio de Amadeo y Neri en este libro hace un minucioso análisis de series de tiempo de estos datos durante los años cruciales de 1994-1995. A principios de 1994, Brasil estaba padeciendo de hiperinflación, con una tasa mensual de inflación de más de 40%. En julio el gobierno implementó el Plan Real, el cual redujo en un mes la tasa de inflación a menos de 3%. Luego en septiembre, una vez se estabilizó el nivel de los precios, el gobierno aumentó el salario mínimo alrededor de un 10%. En el lapso de un mes la cantidad de pobres bajó 5% utilizando una línea de pobreza alta, y 1,2% utilizando una línea baja (Amadeo y Neri, 1998). Posteriormente, en mayo de 1995, el gobierno hizo un ajuste mucho mayor en el salario mínimo (43%), y una vez más hubo una disminución considerable e inmediata del número de personas en situación de pobreza<sup>14</sup>.

En Argentina el caso es más complicado. En el período de 1989-1995, la reducción principal de la pobreza ocurrió entre 1989 y 1991 cuando el gobierno controló exitosamente la inflación. Hubo también un aumento en el salario mínimo durante ese período (aumentó alrededor de 25%), lo cual es consistente con el caso que estamos demostrando aquí (véase Márquez y Morley, p. 4). Pero el caso puede aún ser más ejemplar en los cuatro años siguientes. Durante ese período la economía continuó recuperándose con la inflación disminuyendo, pero también aumentó considerablemente el desempleo<sup>15</sup>. Al mismo tiempo, hubo otro considerable aumento en el salario mínimo real, el cual aumentó en alrededor de 60% de su nivel en 1991 hasta casi el doble del nivel de 1989. Este aumento en el salario mínimo podría ser una de las razones para el aumento en el desempleo. Pero más precisamente para nuestra demostración, también podría ser la razón por la cual la incidencia de la pobreza siguió disminuyendo de 1991 a 1994 y en 1995 seguía manteniéndose al mismo nivel de 1991, a pesar del gran aumento en el desempleo. Entre 1991 y 1995 la creciente pobreza entre los desempleados se compensa más

<sup>13</sup> Los otros dos son Nicaragua y Paraguay urbano.

<sup>14</sup> La pobreza absoluta disminuyó en un 11%. Amadeo y Neri, p. 51.

<sup>15</sup> La tasa de desempleo aumentó de 5,3% en octubre de 1991 a 20,2% en mayo de 1995. Ver Márquez y Morley, Tabla 6.



o menos al aumentar el salario mínimo real y los ingresos reales de aquellos capaces de mantener sus empleos<sup>16</sup>.

No deberíamos concluir de esto que para disminuir la pobreza hay que aumentar siempre el salario mínimo. Sin duda, la relación entre ambos no es lineal y cabría esperar que mientras más alto sea el salario, más dominante sea el efecto de la disminución de empleos. Pero en países donde salario mínimo cayó en más de la mitad, como sucedió en Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, México y Nicaragua, cualquier modesta recuperación en el poder adquisitivo real del salario mínimo ayudaría a reducir la pobreza y la desigualdad sin perjudicar el empleo ni el crecimiento.

*7. Los cambios en la estructura de la educación y en la ubicación de la población son un componente importante de la reducción de la pobreza en los años noventa.*

Una de las maneras más seguras de reducir la pobreza a largo plazo consiste en mejorar el nivel de educación de la fuerza laboral. Los estudios de países hacen una descomposición de los cambios en la pobreza que nos permite medir la contribución a la reducción de la pobreza realizada por las mejoras en la educación. La descomposición muestra cuánto ha caído la pobreza como resultado de reducciones en el porcentaje de jefes de hogar con poca educación y altos niveles promedio de pobreza. Hemos sistematizado esta evidencia en la Tabla 6. En las dos primeras columnas se muestra el promedio de nivel de pobreza y los cambios observados en la pobreza durante el período establecido para la descomposición. En la tercera columna se muestra la reducción absoluta de pobreza debido a la reducción en el porcentaje de jefes de hogar con no más que educación primaria. De esta manera, en Argentina, por ejemplo, la reducción en este grupo de educación por sí mismo pudo haber reducido la pobreza en un cuarto (3/12.4). Pero otros factores hicieron que la pobreza se incrementara en 6,4 puntos.

Es claro en la columna que las mejoras en la educación fueron un factor significativo en la reducción de la pobreza. En aquellos casos en que la pobreza disminuyó, como en Costa Rica y en Ecuador, lo anterior se puede explicar en gran parte por los cambios que tuvieron lugar en la estructura de la educación, y no, por el contrario, por las reducciones en la pobreza por cada nivel de educación. En casos como los de Argentina, Jamaica o Nicaragua, donde se incrementó la pobreza, el factor educativo estuvo también presente, pero sus efectos positivos fueron eliminados en cada nivel de educación. Tomando el promedio simple de cambio en la columna tres, relacionada con el nivel de pobreza inicial que se encuentra en la columna uno, encontramos que la reducción en el porcentaje de aquellos que no tienen más que educación

---

<sup>16</sup> Utilizando los datos incluidos en el estudio del Márquez y Morley, se puede demostrar que entre 1991 y 1995 el aumento de la pobreza entre los desempleados, junto con la expansión del desempleo en sí, hubiese elevado el nivel de pobreza en 2,9 puntos porcentuales respecto al nivel de 16,3% en 1991. O sea que el aumento en la pobreza relacionada al desempleo por sí misma hubiese aumentado el nivel de pobreza en 18% (2,9/16,3), pero esto fue compensado por una disminución de la pobreza en otros grupos, incluyendo los jubilados. Ver Márquez y Morley, tablas 1 y 5.

primaria habría reducido por sí mismo el nivel de promedio de la pobreza en un 13%, lo que es una contribución notable a la reducción de la pobreza.

Otro cambio estructural en la población, que puede tener un impacto significativo en el total de la pobreza, es el movimiento de hogares del sector rural, donde la pobreza es alta, al urbano, donde la pobreza es menor. Las columnas cuatro y cinco de la Tabla 6 resumen la evidencia de la descomposición a partir de los estudios de país sobre los cambios de pobreza originados en las reducciones de tamaño del sector rural y en los cambios en los niveles de pobreza al interior del sector rural. Como el lector puede apreciar, salvo el caso de México, la emigración rural ha sido un factor importante en la reducción general de la pobreza. Si todas las cosas fueran iguales, la emigración habría reducido la pobreza en un 7%, no tanto como el efecto de la educación, pero de todas maneras considerable. Por supuesto que el resto de las cosas no permanecieron iguales. Especialmente en muchos países, como Jamaica, Nicaragua y Perú hubo un incremento considerable en la pobreza para quienes se mantuvieron en el sector rural. Lo anterior elimina una parte o todas las ganancias obtenidas por la migración del campo a la ciudad.

*Tabla 6. Contribución de cambios estructurales en la ubicación y educación a la reducción de la pobreza*

	Nivel de pobreza al comienzo del período	Cambio total en pobreza durante el período (en puntos porcentuales)	Reducción absoluta de la pobreza debido a la mejora en el nivel de educación de los jefes de hogar	Cambio absoluto en la pobreza debido al cambio en la proporción de hogares rurales	Cambio absoluto en la pobreza debido al cambio de la pobreza rural
Argentina (urb.)					
1974-94	12.4%	+ 6.4 pts.	3.0 pts.	n.d.	n.d.
Bolivia (urb.)					
1990-94	53.3%	-8.2 pts.	1.9 pts.	n.d.	n.d.
Brasil					
1985-95	30.4%	-2.7 pts.	3.9 pts.	-2.3 pts.	-4 pts.
Costa Rica					
1987-96	29.0%	-7.5 pts.	2.9 pts.	-2.0 pts.*	-3.0 pts.*
Chile					
1987-94	45.1%	-16.7 pts.	1.5 pts.	-1.3 pts.	-3.4 pts.
Rep. Dom					
1986-92	22.0%	-3.8 pts.	2.6 pts.	-.5 pts.	-2.2 pts.
Ecuador					
1975-95	69%	-16.0 pts.	14.0 pts.	-14.4 pts.	-5.8 pts.
El Salvador					
1991-96	58.4%	-6.9 pts.	2.8 pts.	-4.5 pts.	-6 pts.
Jamaica					
1989-95	45.5%	+4.7 pts.	7.2 pts.	-5.2 pts.	+4.1 pts.
México					
1989-94	32.6%	-.8 pts.	1.6 pts.	+2.4 pts.	-.3 pts.
Nicaragua					
1985-93	42.8%	+25.5 pts.	14.5 pts.	-1.2 pts.	+13.2 pts.
Perú					
1985-94	25.8%	+7.7 pts.	n.d.	-4.0 pts.	+2.3 pts.

\*Estas observaciones sólo son para agricultura.

Fuente: Estudios de caso de esta publicación. En algunos casos, las descomposiciones se muestran en los estudios individuales de este volumen. En otros se muestran en una versión extendida del estudio del país.

## Conclusiones

La pobreza está disminuyendo en América Latina en los años noventa. Esto constituye en sí la conclusión más importante de este estudio, porque ayudaría a cambiar la propagada percepción de que por estar el ingreso tan desigualmente distribuido en la región, la pobreza no reaccionará al reinicio del crecimiento. Aún sin tener evidencia de que la distribución está mejorando, y mientras la fracción de ese crecimiento que va a los pobres es lamentablemente pequeña, la reducción de la pobreza de todas maneras indica que el crecimiento, aunque sea al ritmo relativamente modesto de los años 1990, ha beneficiado a los pobres. Esto es una muy buena noticia. Sin embargo, debemos recordar que los pobres no se han recuperado aún de las pérdidas sufridas durante la crisis de la deuda en los años 1980. Además existen todavía demasiados países en donde la cantidad de pobres está aumentando y sólo hay unos cuantos que parecen haber emprendido un camino de crecimiento sostenido, lo suficientemente robusto y rápido para tener resultados significativos en la lucha contra la pobreza.

Hay una percepción bastante extendida de que las reformas de políticas adoptadas en América Latina, aunque necesarias dentro de la nueva economía global, es probable que perjudiquen a los pobres. No hemos encontrado mucha evidencia que apoye esto. Si examinamos las tendencias en la pobreza en los países que llevaron a cabo reformas significativas antes de 1990, y las comparamos con la reducción de la pobreza de los reformadores tardíos o los reformadores reacios, encontramos que a los reformadores tempranos les fue mejor en la mayoría de los casos. La mayor parte de los casos de disminución en la incidencia de la pobreza pertenece a reformadores tempranos, y la mayor parte de los casos con un creciente número de pobres eran reformadores tardíos. Esto es cierto aún cuando se controla el comportamiento con respecto a diferencias en crecimiento económico y choques macroeconómicos.

## Referencias

Altimir, Oscar y Luis Beccaria. 1998. "Efectos de los cambios macroeconómicos de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina". En esta publicación.

Amadeo, Edward y Marcelo Neri. 1998. "Macroeconomic Policy and Poverty in Brazil". En esta publicación

Arana, Mario y Juan Rocha. 1998. "Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en el caso de Nicaragua". En esta publicación.

Aríquez, Gustavo, Kevin Cowan, y José de Gregorio. 1998. "Poverty and Macroeconomic Policies: Chile, 1987-94". En esta publicación.

Aristy, Jaime y Andrés Dauhajre. 1998. "Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana". En esta publicación.

Berry, Albert. 1997. "El contexto macroeconómico de las políticas, proyectos y programas para promover el desarrollo social y combatir la pobreza en América Latina y el Caribe", en PNUD, *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Ecuador: PNUD.

Bulmer-Thomas, Victor, (de). 1996. *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. Macmillan.

Cardoso, Eliana. 1998. "Minimum Wage Legislation and Earnings Inequality in Brazil". En esta publicación.

Figuroa, Adolfo. 1998. "Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú". En esta publicación.

Inter-American Development Bank. 1996. *Economic and Social Progress in Latin America: 1996 Report*. Washington.

Inter-American Development Bank. 1997. *Latin America After a Decade of Reforms: Economic and Social Progress, 1997 Report*. Washington.

Jácome, Luis, Carlos Larrea y Rob Vos. 1998. "Ajuste estructural y pobreza en Ecuador". En esta publicación.

King, Damien. 1998. "Economic Reform and Poverty in Jamaica". En esta publicación.

Lora, Eduardo. 1997. "A Decade of Structural Reforms in Latin America: What has been Reformed and how to Measure It". BID: OCE documento de estudio 348.

Lustig, Nora. 1995. *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Brookings.

Lustig, Nora y Miguel Székely. 1998. "México: Evolución económica, pobreza y desigualdad". En esta publicación.

Morley, Samuel A. 1992. "Structural Adjustment and the Determinants of Poverty in Latin America". BID, mayo de 1992.

Morley, Samuel A. 1995. *Poverty and Inequality in Latin America*. Johns Hopkins Press.

Morley, Samuel y Rob Vos. 1998. "Poverty and Dualistic Growth in Paraguay". En esta publicación.

Ocampo, José Antonio, María José Pérez, Camilo Tovar y Francisco Javier Lasso. 1998. "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996". En esta publicación.

Psacharopoulos, George, et. al. 1997. *Poverty and Income Distribution in Latin America: the Story of the 1980's*. World Bank Technical Report #351.

Rocha, Sonia. 1997. "Crise, estabilizçao e pobreza 1990-1995". *Conjuntura Economica*. Jan. 1997.

Sauma, Pablo y Leonardo Garnier. 1998. "Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica, " En esta publicación.

Segovia, Alexander. 1998. "Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador". En esta publicación.

UDAPE. 1998. "Bolivia: Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad". En esta publicación.