

## ¿Cómo se puede proteger a la población pobre durante las crisis económicas? Lecciones del pasado.

### EN ESTA SÍNTESIS:

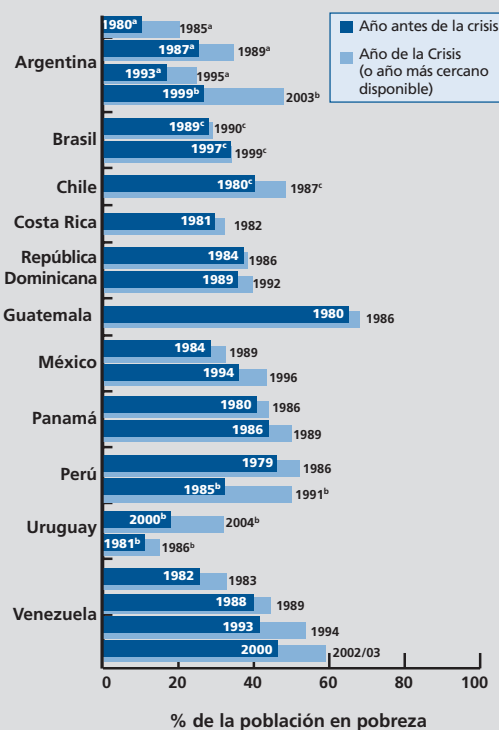
La crisis económica global que comenzó a finales de 2007 ha tenido su repercusión en América Latina. Durante el año 2009 se espera una tasa de crecimiento promedio negativa de alrededor de 2 por ciento para la región; en algunos países la contracción será mucho más severa. De las experiencias pasadas sabemos que las crisis económicas tienen efectos muy negativos sobre el bienestar de la población, en especial de la población pobre. Durante las crisis económicas aumenta la incidencia e intensidad de la pobreza y se hace más lento el progreso de los indicadores sociales básicos como la mortalidad infantil y el promedio de años de escolaridad. Para hacer frente a las crisis, los gobiernos adoptan medidas de austeridad fiscal que con frecuencia ignoran el impacto de éstas sobre los pobres. Aún cuando los gobiernos quisieran proteger a los pobres del impacto de las medidas de austeridad, a menudo carecen de la información, los recursos y la capacidad institucional para hacerlo de manera rápida y efectiva. Son pocos los países, por ejemplo, que cuentan con programas de protección social adecuados para situaciones de crisis y listos para ser ampliados en los momentos necesarios. A continuación veremos cómo las crisis económicas afectan la pobreza, la educación y la salud. Posteriormente se presenta una serie de recomendaciones para que los gobiernos protejan a la población pobre durante los periodos de crisis económica y austeridad. Estas recomendaciones abarcan tres ámbitos: la política macroeconómica, la composición del ajuste fiscal y las medidas de protección social.

### El efecto negativo de las crisis económicas sobre la pobreza, la salud y la educación.

El Gráfico 1 muestra la evolución de la pobreza durante periodos de crisis económicas pasadas en algunos países de América Latina. Como puede observarse, la pobreza aumentó en todas las situaciones de crisis; la pobreza no sólo aumentó en el año en que la crisis se presentó sino que con frecuencia persistió a niveles más elevados durante varios años después. Esto ocurre por dos factores. Como es bien sabido, cuando el ingreso por habitante cae, la pobreza aumenta. Este resultado es prácticamente universal. Además, en muchos casos la desigualdad aumenta durante las crisis. Esto significa que aun cuando la economía recupere tasas positivas de crecimiento, su capacidad de reducir la pobreza será menor a la que existía antes de la crisis, cuando la desigualdad era más baja.

Las crisis no sólo incrementan la pobreza de manera transitoria. Las crisis también pueden aumentar la pobreza crónica a través de su efecto negativo sobre el magro capital humano de la población pobre. Por ejemplo, en los hogares pobres, una caída del ingreso puede causar un daño irreversible en los niveles de salud, nutrición y educación de los niños, daño que mermará su productividad y capacidad de generar ingresos cuando éstos lleguen a edad adulta. La evidencia sugiere que estos efectos negativos existen y no son pequeños. Por ejemplo, en la Argentina, la ingesta diaria de proteína por persona disminuyó en un 3,8 por ciento durante la crisis de 1995 y en Venezuela se redujo en un 2,9 por ciento durante la recesión de 1994.<sup>1</sup> Durante la crisis económica de Perú, la tasa de mortalidad infantil de 1988 a 1992 se incrementó en 2,5 puntos porcentuales.<sup>2</sup> En México la mortalidad infantil y preescolar causada por deficiencias nutricionales aumentó en la *década perdida*<sup>3</sup> de 1980, revirtiendo el patrón de la década anterior.

Gráfico 1: La pobreza y las crisis, por país



Fuente: Lustig, Nora. 2000. Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics. Gráfico 1; actualizado por el autor. Las fuentes se pueden obtener directamente de la autora.

Nota: <sup>a</sup> Gran Buenos Aires; <sup>b</sup> Zonas Urbanas; <sup>c</sup> Zonas Metropolitanas

Autora Nora Lustig

Nora Lustig es Profesora Samuel Z. Stone en Economía de América Latina en la Universidad de Tulane y Fellow no residente del Center for Global Development. También es miembro y Fellow no residente del Diálogo Inter-Americano y directora del proyecto *Social Report Card*. Este artículo está basado en Lustig, Nora. 2000. Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics. *Economía: The Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 1(Otón 1): 1-45. Washington DC: Brookings Institution Press. La autora agradece a Jeff Puryear, Emily Phan-Gruber y Peter Hakim los excelentes comentarios y sugerencias que hicieron a una versión anterior.

“...poner en marcha medidas que amortigüen el impacto negativo de las crisis sobre los pobres es bueno no sólo desde el punto de vista de la equidad sino también del crecimiento.”

También existe evidencia de que las crisis económicas causan deterioro en los indicadores de educación. Durante la crisis de la deuda, por ejemplo, el promedio de años de escolaridad en América Latina aumentó en 1,2 años mientras que lo había hecho en 1,9 años por década entre 1950 y 1970. Esto refleja los impactos de la crisis de la deuda sobre la matrícula y retención escolar.<sup>4</sup> En México, hay estudios que sugieren que la matriculación en escuela secundaria habría sido 11 puntos porcentuales más alta en 1991 si la economía hubiera experimentado una tasa de crecimiento del producto por habitante positiva durante los ochenta. Durante la llamada “crisis del tequila”<sup>5</sup>, el crecimiento de la matrícula en escuela primaria en México cayó de 0,44 por ciento en 1994 a 0,09 por ciento en 1995 y en la Argentina, de 2,2 por ciento en 1993 a 0,8 por ciento en 1996. Obviamente, dichas caídas no se deben a cambios en la estructura de edades de la población sino que reflejan la decisión de muchos hogares pobres de no enviar a sus niños a la escuela por—sobre todo—no poder cubrir los gastos asociados en transporte, útiles y libros de texto.

Es importante notar que este tipo de deterioro no sólo significa una merma en el nivel de vida de la población afectada y en su potencial para romper el círculo vicioso de la pobreza. La desaceleración en la acumulación de capital humano también puede afectar de manera negativa el potencial de crecimiento de la economía en su conjunto. Por lo tanto, poner en marcha medidas que amortigüen el impacto negativo de las crisis sobre los pobres es bueno no sólo desde el punto de vista de la equidad sino también del crecimiento.

### ¿Cómo se puede proteger a los pobres durante las crisis económicas?

Dado el impacto negativo de las crisis económicas sobre la pobreza en el corto y largo plazo, es evidente que un ingrediente esencial de una política de lucha contra la pobreza es, en primer término, evitar que se presenten situaciones de crisis. En este sentido una política macroeconómica prudente es un elemento clave de la estrategia de combate a la pobreza. Los gobiernos deben evitar políticas monetarias y fiscales excesivamente expansivas (el llamado *populismo macroeconómico*), tipos de cambio muy sobrevaluados, cuentas corrientes con déficits insostenibles, excesiva expansión del crédito para el sector privado y laxitud en la regulación del sector financiero. Un manejo macroeconómico cuidadoso y una adecuada regulación prudencial del sistema financiero es el primer paso que todo gobierno debe tomar para proteger a los pobres.

Sin embargo, por más que los gobiernos conduzcan políticas responsables en el plano interno, las crisis pueden ser inducidas por situaciones adversas generadas en el exterior, tal como ocurrió durante 2008-2009. Para mitigar el impacto de estos *choques* adversos sobre la actividad económica, lo ideal sería poner en marcha medidas anti-cíclicas: relajar la oferta monetaria y/o expandir el gasto público. Sin embargo, no todos los gobiernos de América Latina pueden darse el lujo de hacerlo y, dependiendo de las condiciones específicas, tendrán que reducir el gasto público y/o aumentar la tasa de interés, medidas que—inevitablemente—tendrán un efecto contraccionista en la actividad económica. En estas circunstancias uno podría argumentar que es mejor no poner en marcha este tipo de medidas. Sin embargo, la historia ha demostrado que posponer el ajuste a situaciones adversas resulta, tarde o temprano, en caídas del producto más estrepitosas.

Aun cuando se puedan implementar medidas macroeconómicas anti-cíclicas, la historia también ha demostrado que con ello se reducen los costos de las crisis pero no se evitan. Por ello, tanto en el escenario (más benigno) de crisis acompañadas de medidas anti-cíclicas como en el escenario donde no quede más remedio que llevar a cabo un ajuste (medidas pro-cíclicas), la respuesta

de los gobiernos también debe incluir una serie de iniciativas específicas orientadas a minimizar los costos para la población más vulnerable: o sea, los pobres o los que están en riesgo de serlo por el impacto de la crisis.

Una respuesta sensible a la situación de los pobres debe contemplar los siguientes cinco objetivos:

1. Tratar de que los hogares pobres no tengan que reducir sus ya magros niveles de consumo, especialmente en bienes esenciales como alimentos, medicamentos, etc.
2. Asegurar que los pobres no pierdan el acceso a ningún servicio social básico.
3. Prevenir reversiones permanentes en el capital humano, financiero, y físico de los pobres.
4. Evitar que la población pobre caiga en comportamientos auto-destructivos como la criminalidad, la prostitución, el abuso de drogas y alcohol y la explotación de trabajo infantil.
5. Proteger de manera particular a los miembros más vulnerables dentro de los hogares (niños, mujeres, adultos mayores, y enfermos) porque las relaciones de poder al interior de éstos muchas veces conducen a que se les traslade la mayor parte del ajuste.

Estos objetivos deben tomarse en cuenta en el diseño de las respuestas en tres ámbitos principales: la combinación de medidas macroeconómicas (tanto cuando se ponen en marcha medidas anti-cíclicas como pro-cíclicas), la composición de la expansión (cuando la respuesta macroeconómica es anti-cíclica) o el ajuste (cuando la respuesta macroeconómica es pro-cíclica) fiscal y las medidas de protección social.

### La política macroeconómica

Frente a una situación de crisis, una respuesta de política macroeconómica adecuada deberá minimizar el impacto negativo del *choque* adverso sobre el crecimiento económico del país afectado. Esto es, obviamente, beneficioso para todos los habitantes incluyendo a la población pobre. Idealmente, los países deberían poder poner en marcha medidas anti-cíclicas para evitar caídas (o caídas bruscas) en el nivel de actividad.

Para llevar a cabo medidas anti-cíclicas se requiere de recursos internos o externos. Los recursos internos se generan acumulando recursos fiscales y/o reservas internacionales durante los buenos tiempos para poder usarlos durante tiempos difíciles. En América Latina, Chile es probablemente el único país que generó un ahorro fiscal en los buenos tiempos, lo que le permitió llevar a cabo medidas anti-cíclicas durante la crisis reciente. Pero lo tradicional en la región ha sido que los países no cuenten con recursos propios para amortiguar los *choques* adversos. Además, no está claro de que la solución óptima sea que cada país genere sus propios recursos. Para ello fueron creadas las instituciones multilaterales, en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI). Entre más contribuya el FMI y la banca internacional de desarrollo a dar margen de maniobra para que los países puedan implementar medidas anti-cíclicas, menor será el impacto negativo sobre el nivel de actividad económica y sobre los pobres.

Algunos países, sin embargo, no tienen condiciones para poner en marcha medidas anti-cíclicas. Este es el caso de los países con manejo inadecuado de las finanzas públicas o que tienen un espacio fiscal extremadamente limitado. En estos casos los recortes fiscales—el ajuste—para enfrentar el *choque* adverso son inevitables. El papel de las multilaterales en estos casos es contribuir a que el ajuste sea gradual, evitando caídas bruscas en el nivel de actividad concentradas en uno o dos años porque se ha visto que dichas caídas tienen un impacto sumamente negativo sobre la población en general y la población pobre en lo particular.

En suma, generar el espacio para poner en marcha medidas anti-cíclicas o un ajuste gradual, según sea el caso, es un ingrediente clave de una estrategia de manejo de *choques* adversos que sea sensible a la situación de los pobres.

## La composición del ajuste fiscal

En los casos en que se deba poner en marcha un ajuste (reducción del déficit) fiscal, la manera en que los gobiernos recaudan ingresos y recortan el gasto público tiene implicaciones importantes sobre el grado de protección que recibe la población pobre durante las crisis económicas. Por ejemplo, es menester proteger el gasto en educación básica, salud preventiva para la población no asegurada, desayunos escolares, transferencias focalizadas, provisión de agua y saneamiento e infraestructura en zonas rurales y urbanas marginadas, pensiones para adultos mayores en situación de pobreza, programas de empleo, desayunos escolares y los subsidios a bienes principalmente consumidos por la población pobre. El gasto público en programas que primordialmente benefician a los no pobres (por ejemplo, subsidios a la gasolina o educación terciaria) deben ser reducidos o mantenerse congelados durante tiempos de austeridad fiscal.

En la práctica, los programas de ajuste fiscal en general no son necesariamente sensibles a la situación de la población pobre. Frente a múltiples presiones, tanto económicas como políticas, frecuentemente los gobiernos optan por recortes proporcionales en todos los programas para minimizar disputas burocráticas internas o garantizar la aprobación legislativa. Grupos de interés con poder político pueden presionar de manera eficaz para proteger sus programas a expensas de programas que benefician a los pobres. Además, a menudo, los gobiernos carecen de la información necesaria para generar un ajuste fiscal que proteja el gasto dirigido a la población pobre.

Una manera de evitar esto es contar con conocimiento previo sobre quienes se benefician de manera preponderante de las diferentes líneas presupuestarias y programas de gobierno. Con base en esa información, el ejecutivo y las legislaturas podrían acordar un orden de prioridades sobre cuáles rubros tienen que ser protegidos en caso de enfrentarse una situación fiscal adversa. Las organizaciones financieras multilaterales pueden ayudar a que la generación del orden de prioridades se base en criterios de evaluación de objetivos donde el impacto de los rubros y programas sobre los pobres reciba particular atención.

## Medidas de protección social

La protección social abarca, entre otras cosas, a los programas y acciones gubernamentales que sirven para mitigar el impacto negativo sobre los ingresos de las personas cuando un país enfrenta una situación de crisis. Las iniciativas de protección social

particularmente orientadas a la población pobre o a la que es vulnerable de caer en pobreza son cruciales para amortiguar los impactos negativos de las crisis sobre la pobreza y la acumulación de capital humano por parte de los pobres. En América Latina, lamentablemente, muchos países necesitan implementar programas de protección social o mejorarlos sustancialmente. El Gráfico 2 muestra que los 17 países de América Latina para los cuales se tiene información tienen en marcha algún tipo de programa de combate a la pobreza. Sin embargo, estos programas no necesariamente cumplen la función de otorgar protección social a los pobres en tiempos de crisis. A parte de que la escala de los programas es pequeña en un buen número de países, su forma de operar no es adecuada para situaciones de crisis en donde tanto el beneficio como el número de beneficiarios debe de aumentar.

Ejemplos de medidas de protección social que funcionan bien pueden encontrarse tanto dentro como fuera de América Latina.<sup>6</sup> Para ser eficaces, la protección social debe contar con una amplia gama de programas; por ejemplo: programas de empleo de emergencia<sup>7</sup>, transferencias monetarias en que el número de beneficiarios y beneficios pueda ampliarse, desayunos escolares, el subsidio a servicios médicos y medicinas básicas, etc. La combinación adecuada de programas de medidas de protección social dependerá de las características de los pobres y de la población vulnerable, del tipo de *choque* adverso, y de la capacidad financiera, institucional y administrativa del gobierno.

Algunos programas para la reducción de la pobreza, tales como los de transferencia monetaria condicionales en Brasil (Bolsa Familia) y en México (Oportunidades), proveen simultáneamente un consumo mínimo y protegen el capital humano de los pobres, especialmente de los niños pobres. Sin embargo, para poder funcionar como instrumentos de protección social, estos programas- los cuales fueron desarrollados para atender la pobreza crónica en lugar de la pobreza transitoria- necesitarían incluir mecanismos para incorporar a nuevos beneficiarios y expandir los beneficios durante el periodo de crisis y poder reducirlos una vez que ésta haya pasado, lo cual no es fácil de implementar.

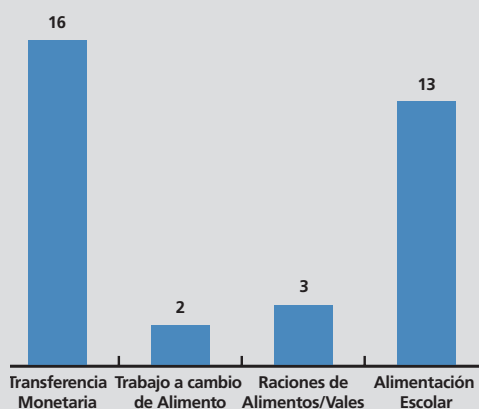
En ocasiones, los gobiernos son reacios a implementar o expandir los programas de protección social durante una crisis por su costo fiscal. Sin embargo, los costos de las medidas de protección social pueden no ser altos (de 0,2 a 0,7 por ciento del PIB dependiendo del país y del programa) aún cuando se cubra a un gran número de beneficiarios.

## Conclusiones

Las crisis económicas son especialmente difíciles para los pobres por ser la población que menos margen tiene para sufrir caída de sus ingresos. Como se ha visto, la incidencia y profundidad de la pobreza aumentan durante las crisis. Debido al impacto negativo sobre educación, nutrición y salud, las crisis no sólo aumentan la pobreza en el corto plazo pero contribuyen a exacerbar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Frente a esta situación es crucial que las respuestas frente a *choques* adversos sean sensibles a la situación de los pobres. En particular, es muy importante que los países puedan implementar políticas anti-cíclicas o ajustes fiscales graduales. Para ello el papel de los organismos como el FMI es crucial: los organismos financieros internacionales pueden proveer los recursos para crear el espacio para una respuesta macroeconómica lo menos onerosa posible. Asimismo, es menester que en caso de tener que poner en marcha una reducción del gasto fiscal, se protejan los rubros de gasto y programas que benefician particularmente a los pobres. Finalmente, los gobiernos deben contar con instrumentos de protección social que permitan amortiguar los efectos de las crisis sobre la población pobre y la que es vulnerable de caer en situaciones de pobreza. En general, América Latina no cuenta con este tipo de instrumentos ya que los programas de combate a la pobreza vigentes están diseñados para hacer frente a la pobreza crónica pero no tienen mecanismos para ampliar los beneficios o el número de beneficiarios cuando el ingreso de los pobres cae o el número de pobres aumenta a causa de la crisis.

“...muchos países necesitan implementar programas de protección social o mejorarlos sustancialmente.”

Gráfico 2: Países con medidas de protección en América Latina y el Caribe



Fuente: Nora Lustig, Nov 2008. Thought for Food: the Challenges of Coping with Soaring Food Prices. Working Paper 155. Washington DC: Center for Global Development. Gráfico 17. Información del Banco Mundial.

Nota: Países sin información disponible no están incluidos en este gráfico.

## NOTAS Y REFERENCIAS

- 1 Lustig, Nora. Ed. 1995. *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- 2 Lustig, Nora. 2000. Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics. *Economía: The Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 1(Otoño 1): 1-45. Washington DC: Brookings Institution Press.
- 3 Durante los ochenta la mayor parte de América Latina experimentó caídas en el producto y explosiones inflacionarias asociadas a la crisis de la deuda. Fue tal el costo económico y social del periodo que se le conoce como "la década perdida".
- 4 Jere R. Behrman, Suzanne Duryea y Miguel Székely. Nov 1999. Schooling Investments and Aggregate Conditions: A Household Survey-Based Approach for Latin America and the Caribbean. Working Paper 407. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- 5 Se le dio este nombre por haberse originado en México.
- 6 Ver, por ejemplo, Grosh, Margaret, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc y Azedine Ouerghi. 2008. *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington DC: World Bank & Inter-American Development Bank. 2000. Social Protection for Equity and Growth. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- 7 Lipton, Michael y Martin Ravallion. 1995. Poverty and Policy. En *Handbook of Development Economics: Volume 3*, eds. J. Behrman y T. N. Srinivasan. Amsterdam: North-Holland.

El programa de Política Social es una manera innovadora y rigurosa de abordar la evaluación de la agenda social latinoamericana, la cual ha sido descuidada desde hace mucho- y traerla a la atención pública. Éste es el primero de una serie de síntesis que resaltan las problemáticas claves de aquella agenda social para generar más amplio conocimiento y comprensión del tema. Nos complace reconocer la asistencia brindada por la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, la Fundación General Electric, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo durante el desempeño de nuestro trabajo sobre la política social en América Latina y el Caribe.

El Diálogo Interamericano es un destacado centro estadounidense de análisis político, comunicación e intercambio sobre temáticas relativas al Hemisferio Occidental. El Diálogo Interamericano convoca importantes actores de los sectores público y privado de todo el continente con el propósito de tratar las problemáticas y coyunturas hemisféricas de mayor trascendencia.

Diálogo Interamericano está compuesto por un centenar de distinguidas personalidades del ámbito político, empresarial, académico, periodístico y no gubernamental de las Américas. Doce de ellos han ocupado la primera magistratura de sus países y cerca de 30 han ocupado cargos ministeriales.

Su labor apunta a generar ideas y propuestas orientadas a la acción práctica y la potenciación de las políticas públicas, y a transmitir las luego a los correspondientes actores públicos y privados del continente. Asimismo, el Diálogo Interamericano otorga a amplios sectores de América Latina y el Caribe la posibilidad de acceder al debate público interno de Estados Unidos. El Diálogo Interamericano, organismo con sede en Washington, realiza actividades en todo el hemisferio.

Desde 1982, a través de sucesivos gobiernos republicanos y demócratas y de múltiples cambios en la conducción de los demás países del hemisferio, el Diálogo Interamericano ha aportado a definir la agenda de temas y opciones dentro de las relaciones interamericanas.