

# **Las crisis y la incidencia de la pobreza:**

Macroeconomía socialmente responsable

Nora Lustig

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Washington D.C.

**Serie de informes técnicos  
del Departamento de Desarrollo Sostenible**

Catalogación (Catalogin-in-Publication) provista por el:  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Biblioteca Felipe Herrera

Lustig, Nora.

Las crisis y la incidencia de la pobreza: macroeconomía socialmente responsable /  
Nora Lustig.

p. cm. (Sustainable Development Dept. Technical papers series; POV-108)  
Includes bibliographical references.

1. Poor- Latin America - Effect of financial crisis on. 2. Poverty- Latin America. I. Inter-  
American Development Bank. Sustainable Development Dept. Poverty and Inequality Advisory  
Unit. II. Title. III. Series

339.46 L92- dc21.

Nora Lustig es asesora principal sobre pobreza en el Banco Interamericano de Desarrollo,  
Departamento de Desarrollo Sostenible y Subdirectora del Informe sobre el Desarrollo Mundial  
2000/1. La autora agradece a François Bourguignon por sus valiosas perspectivas y a Enrique Flores  
y Alexander Kazan por su excelente asistencia. También agradece los comentarios y sugerencias que  
hicieron las siguientes personas a un borrador anterior de este trabajo: Nancy Birdsall, Ravi Kanbur,  
Arianna Legovini, Ferdinando Regalia, Inder Ruprah y Ernesto Stein. Cesar Bouillon y José Montes  
asistieron en la preparación de los cuadros.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de la autora y no  
reflejan necesariamente la posición oficial del BID. Una versión anterior de este trabajo se presentó  
como Alocución Presidencial en la cuarta reunión anual de la Asociación Económica de América  
Latina y el Caribe celebrada en Santiago de Chile el 22 de octubre de 1999. Este documento es una  
traducción del original en inglés que fue publicado en febrero de 2000 con el título: Crises and the  
Poor: Socially Responsible Macroeconomics. Serie de informes técnicos del Departamento de  
Desarrollo Sostenible No. POV-108. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

noviembre de 2000

Esta publicación (Ref. No. POV-108) puede obtenerse dirigiéndose a:

Publicaciones, Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad  
Banco Interamericano de Desarrollo.  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: [povunit@iadb.org](mailto:povunit@iadb.org)  
Fax: 202-623-3299  
Internet: [www.iadb.org/sds/pov](http://www.iadb.org/sds/pov)

## Prefacio

La inseguridad económica constituye una de las preocupaciones más apremiantes para los pobres y los no pobres en América Latina y el Caribe. La inseguridad económica es causada por una diversidad de shocks adversos (e.g. el desempleo, las enfermedades, y shocks agregados como los desastres naturales). El presente estudio se concentra en un shock agregado particularmente importante: las crisis macroeconómicas. Tales crisis, que han sido demasiado comunes en la historia reciente de la región, constituyen la principal causa del rápido incremento de la pobreza, y con frecuencia están acompañadas de una creciente desigualdad.

En general, la prevención de las crisis y las políticas de respuesta no han prestado una adecuada atención al impacto que las crisis y las decisiones de política tienen sobre la pobreza. Cuando las políticas han considerado las necesidades de los pobres, con demasiada frecuencia se han visto obstaculizadas por una débil capacidad institucional.

En este trabajo se analizan los componentes de una respuesta “favorable a los pobres” frente a las crisis macroeconómicas. En particular, se reseñan los instrumentos de política apropiados para responder ante las crisis cuando éstas se presentan. En el estudio se pone de relieve la necesidad de contar con redes de protección preexistentes y adecuadamente financiadas.

El presente estudio forma parte del programa de investigaciones de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, que tiene por objeto evaluar el impacto de los shocks sobre la pobreza y diseñar políticas apropiadas y efectivas para salvaguardar a los pobres frente a esos shocks. Se espera que constituya una valiosa contribución a los esfuerzos que se llevan a cabo en la región para diseñar políticas económicas que protejan a los grupos más vulnerables de los shocks económicos adversos.

Carlos M. Jarque  
Gerente  
Departamento de Desarrollo Sostenible

## Resumen

Las crisis macroeconómicas no sólo afectan el nivel de vida actual de los pobres, sino su capacidad para salir de la pobreza. En el presente documento se muestran evidencias del impacto de las crisis económicas sobre la pobreza y la desigualdad en América Latina. Las crisis no solamente se traducen en mayores tasas de pobreza, sino que pueden provocar un daño irreversible al capital humano de los pobres. En vista de estas evidencias, la autora concluye que la prevención de las crisis y una respuesta favorable a los pobres ante las mismas deberían constituir un importante componente de la estrategia de lucha contra la pobreza. En consecuencia, el trabajo analiza el papel que desempeñan la política cambiaria, los controles de capital y la política fiscal anticíclica en la generación o prevención de las crisis. Las respuestas frente a las crisis se evalúan considerando los efectos de las diferentes combinaciones de políticas, el uso de redes de protección y la composición del ajuste fiscal para proteger el ingreso de los pobres frente al ajuste macroeconómico. La principal enseñanza es que una política macroeconómica socialmente responsable puede proteger a los pobres en las épocas de crisis y contribuir al mismo tiempo a reducir la pobreza cónica.

# Índice

Las crisis y la incidencia de la pobreza	1
Las crisis macroeconómicas: característica común en América Latina	3
La pobreza, la desigualdad y los indicadores sociales	4
Pobreza transitoria y persistente	6
Prevención de crisis	7
Régimen cambiario	
Controles de capital	
Política fiscal anticíclica	
Respuesta favorable a los pobres frente a las crisis	13
Combinación de políticas macroeconómicas	
La composición del ajuste fiscal: la protección del gasto favorable a los pobres	
Redes de protección	
Conclusión	20
Cuadros y gráficos	21
Referencias	27
Apéndice	33

## Las crisis y la incidencia de la pobreza

La inseguridad económica constituye una preocupación para los pobres y los no pobres. En una encuesta reciente se calificaba al desempleo como el principal problema que enfrentan los pueblos de América Latina y el Caribe, mientras que los bajos salarios ocupaban el tercer lugar (*Latinobarómetro*, 1998). En otra encuesta, el 61 por ciento de los encuestados consideraba que sus padres habían vivido “mejores” vidas que las propias, y menos de la mitad creían que sus hijos vivirían una vida mejor que la suya<sup>1</sup>. La encuesta también encontró que cerca de las tres cuartas partes de los encuestados eran partidarios de un mayor gasto público en materia de seguro de desempleo. Esta respuesta se observó en todos los grupos sociales.

Un análisis de evaluaciones participativas de pobreza realizadas por el Banco Mundial en 23 países del mundo, encontró que la inseguridad económica ocupa un lugar importante entre las preocupaciones de los pobres<sup>2</sup>. Se encontró que en América Latina y el Caribe, el desempleo y la variabilidad del empleo y los salarios constituían severos problemas. Además de la pobreza de ingresos causada por la inseguridad económica, los pobres mencionaron que la falta de empleo, particularmente en las zonas urbanas, conduce a problemas de abuso de alcohol, violencia doméstica y otros problemas familiares conexos, así como a una creciente tasa de drogadicción y de tráfico de drogas entre los jóvenes desempleados que viven en zonas pobres. También se mencionó que los desastres naturales constituían una fuente importante de inseguridad económica y física.

La inseguridad económica surge de una diversidad de shocks. El desempleo, las enfermedades, la incapacidad o la muerte del sostén de la fami-

lia son ejemplos comunes de shocks idiosincráticos. Las crisis macroeconómicas y los desastres naturales son ejemplos importantes de shocks agregados. Los pobres son particularmente vulnerables a los shocks negativos por una diversidad de razones. Cuentan con escaso o nulo acceso a esquemas públicos de seguro social porque en su mayoría trabajan por cuenta propia o son trabajadores familiares no remunerados. En América Latina figuran en este grupo entre el 28 por ciento (Chile) y el 76 por ciento (Honduras) de los trabajadores del último quintil de ingresos. Incluso cuando son asalariados, los pobres con frecuencia trabajan para empleadores que tienen dificultades para cumplir /como en el caso de las microempresas/ o no están dispuestos a pagar su parte en un sistema contributivo de seguridad social. Como la aplicación de los mecanismos tiende a ser débil en las empresas más pequeñas y las microempresas, la falta de cumplimiento puede llegar a ser muy difundida. Asimismo, los pobres pueden carecer de acceso al seguro social por restricciones legales, como ocurre en el caso de los trabajadores domésticos. El acceso al seguro social por parte de los pobres probablemente no se expanda muy rápidamente, en vista de las características del mercado laboral y de las oportunidades de empleo en la región.

Es probable que los pobres no ahorren, individualmente o como grupo, en cantidades adecuadas como para depender plenamente del autoseguro o del seguro informal para nivelar el consumo. Se ha demostrado que los pobres adoptan sofisticadas estrategias (ex ante) de mitigación de riesgos y (ex post) para enfrentar los riesgos. Las primeras incluyen la combinación de actividades de generación de ingresos con baja covarianza positiva y la realización de actividades de bajo riesgo aún a costa de un menor retorno. Las estrategias para enfrentar los riesgos incluyen el ahorro precautorio (con frecuencia en la forma de activos físicos como la tierra y los animales de carga) y esquemas informales para compartir riesgos a través de redes familiares y

<sup>1</sup> Encuesta realizada por el *Wall Street Journal*, mencionada en Rodrik (1999), pág. 1 y cuadro 1.

<sup>2</sup> Banco Mundial (1999) y síntesis preparada por el grupo del Banco Mundial sobre pobreza en la región de América Latina y el Caribe.

comunitarias<sup>3</sup>. Sin embargo, a pesar de estos mecanismos, la variabilidad de los ingresos y del consumo sigue siendo elevada.

Varios estudios han sugerido que los esquemas para compartir los riesgos y ajustar el consumo todavía son imperfectos para los pobres<sup>4</sup>. Típicamente, las unidades familiares más pobres son las menos aseguradas contra los shocks. Utilizando datos de la India, Ravallion y Jalan (1997), hallaron que en el decil más pobre, el 40 por ciento del shock se transmite al consumo corriente, mientras que en el tercio más rico, se transmite apenas algo más del 10 por ciento de un shock que afecta los ingresos.

Además, la información asimétrica y el elevado costo de transacción restringen el acceso de los pobres al mercado de seguros privado o a los mecanismos de crédito para nivelar sus ingresos, porque dichos mercados están subdesarrollados o no existen para ellos. De igual forma, por sus limitados activos, los pobres pueden encontrarse en situación de no poder utilizar eficazmente estos mercados incluso en el caso de que existan.

Por último, los pobres cuentan con escasa o nula voz para demandar la protección de programas favorables a ellos y la puesta en práctica de redes de protección en épocas de contracción fiscal. Por ejemplo, durante los años ochenta, los programas que más recortaron en el presupuesto del gasto social mexicano fueron aquéllos focalizados en las zonas pobres. En realidad, los Fondos de Inversión Social, considerados por muchos como las redes de protección arquetípicas en América Latina durante los programas de ajuste, no fueron realmente intervenciones de nivelación del consumo para los pobres, aunque crearon la infraestructura social para ellos.

---

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, los trabajos de Alderman y Paxson (1994), Coate y Ravallion (1993), Deaton (1991), Morduch (1990), Rosenzweig y Binswanger (1993), Rosenzweig y Wolpin (1993), Townsend (1994), para mencionar sólo algunos.

<sup>4</sup> Paxson (1993), Rosenzweig (1998), Townsend (1995) y algunos de los trabajos incluidos en la nota anterior.

Esta presentación se concentra en un tipo particular de shock: las crisis macroeconómicas<sup>5</sup>. Una característica importante de estas crisis, desde el punto de vista de la gestión del riesgo social, es que, como ocurre en la mayoría de los shocks agregados, el autoseguro, el seguro informal y los mecanismos de ajuste basados en el mercado, como el crédito, probablemente resulten menos eficaces. En el caso los shocks agregados disminuyen el valor de los activos que poseen los pobres y el ingreso de sus asociados en los arreglos de seguro informal, impidiendo la utilización de ninguno de ellos como red de protección. Además, es improbable que los pobres dispongan de crédito formal en períodos desfavorables. En base a una simulación numérica, Dercon (1999) muestra que cuando las personas tienen restricciones de liquidez, la covarianza entre el valor de los activos y los ingresos reduce la eficacia de los activos como mecanismo regulador del consumo<sup>6</sup>. Con una correlación de 0,5, la prima de riesgo que se recupera mediante el ahorro equivale a sólo el 16 por ciento<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Las crisis macroeconómicas consideradas en este trabajo incluyen la gama de crisis que afectan la totalidad de la economía, como las crisis financieras, las crisis de liquidez, las crisis monetarias, las crisis de deuda, los shocks que afectan los términos de intercambio, y así sucesivamente.

<sup>6</sup> En base a un estudio que emplea datos de Etiopía, Dercon (1999) sugiere que existen ciertas evidencias de que los pobres se resisten a utilizar los activos para nivelar el consumo durante los shocks agregados. Los pobres cortan el consumo a niveles peligrosamente bajos en vez de vender esos activos cuando los precios se han desplomado.

<sup>7</sup> El parámetro de referencia está dado solamente por el riesgo de ingreso (no los activos).

## Las crisis macroeconómicas: característica común de América Latina

Durante los últimos veinte años, las crisis macroeconómicas han sido un fenómeno recurrente en América Latina y el Caribe. Los años ochenta se caracterizaron por la crisis de la deuda. El impacto sobre el desarrollo económico y social fue tan grande que el período pasó a ser conocido como la “década perdida”. Si bien los años noventa han sido mejores en comparación, veinticuatro países han experimentado por lo menos un año en el que el ingreso per cápita disminuyó. En total, se han producido más de 40 episodios en los que el PIB per cápita se contrajo un 4 por ciento o más entre 1980 y 1998.

Las crisis macroeconómicas, con la excepción de las guerras, han sido la causa más importante de los grandes incrementos en la pobreza, tanto en los ingresos como en el consumo. Con frecuencia, también están acompañadas de una cre-

ciente desigualdad en los ingresos. Los indicadores sociales, como las tasas de mortalidad infantil y los años promedio de escolaridad, continúan mejorando, aunque a un ritmo mucho más lento. Las medidas de austeridad adoptadas en respuesta a las crisis macroeconómicas han tendido a ignorar su impacto sobre la pobreza. Incluso cuando el gobierno procura limitar el impacto sobre los pobres, sus esfuerzos se ven frustrados por la falta de capacidad institucional para poner en práctica programas específicos en el momento peor de las crisis y por graves problemas de información. Aunque las crisis macroeconómicas han constituido un riesgo recurrente en la región, en la mayor parte de los países no se han institucionalizado las redes de protección para nivelar los ingresos.

## La pobreza, la desigualdad y los indicadores sociales

Existe un fuerte vínculo entre las desaceleraciones macroeconómicas y el incremento de la pobreza. Se ha estimado que por cada punto porcentual que disminuye el crecimiento, la pobreza se incrementa un 2 por ciento<sup>8</sup>. Otros autores muestran que si América Latina hubiera alcanzado los niveles de estabilidad macroeconómica de las economías industriales, aproximadamente un 25 por ciento de los pobres de la región habría salido de la pobreza (BID, 1995). Como en América Latina y el Caribe las crisis tienden a estar acompañadas de incrementos en la desigualdad, el impacto de la contracción económica tiende a revertir en forma desproporcionada los anteriores adelantos en materia de reducción de la pobreza. En los años ochenta, por cada 1 por ciento de disminución en el ingreso per cápita durante un episodio de recesión, se revirtió la reducción de la pobreza que habría sido alcanzada durante los años setenta con un crecimiento del 3,7 por ciento en el ingreso per cápita en las zonas urbanas y un 2 por ciento en las zonas rurales (De Janvry y Sadoulet, 1999). Osea, dado que durante la crisis aumentó la desigualdad, con una caída del producto por habitante mucho menor al crecimiento experimentado en los setentas, borró las ganancias en materia de reducción de la pobreza que acompañaron dicho crecimiento. Asimismo, los aumentos en la desigualdad ocasionados por las crisis tienden a persistir en el tiempo.

En el cuadro 1 puede verse la evolución de la pobreza (medida por la incidencia porcentual de la misma) durante los períodos de crisis en varios países de América Latina. En todos los casos, la incidencia de la pobreza se incrementó al principio de la crisis, y varios años después la pobreza fue mayor que antes de la recesión (durante uno a cinco años, dependiendo del país). En Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, la República Dominicana y Venezuela, la pobreza y la desigualdad aumentaron durante los años ochenta, al igual que en las zonas urbanas de

---

<sup>8</sup> Fields (1991). Morley (1994) muestra un resultado similar.

Argentina, Chile y Perú. La pobreza urbana en Argentina<sup>9</sup> y los niveles nacionales de pobreza en México se incrementaron notablemente durante la crisis de 1995.

El cuadro 2 muestra que en 5 de 8 episodios, la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) se incrementó, y en 15 de 20 fue mayor después de iniciarse la crisis<sup>10</sup>. El quintil más pobre de la población no siempre se vio perjudicado en forma desproporcionada. En general, la que sintió más el impacto fue la población de nivel intermedio. En contraste, en la mayoría de los países se incrementó la participación en el ingreso del 10 por ciento superior, en algunos casos sustancialmente<sup>11</sup>.

En el cuadro 3 se resume el impacto social de las crisis económicas en un número seleccionado de países. Si bien los indicadores sociales, como las tasas de mortalidad infantil, continuaron mejorando en América Latina durante los años ochenta, lo hicieron a un ritmo más lento que en la década anterior. Sin embargo, empeoraron los indicadores de salud que son más sensibles a la desaceleración del consumo o del ingreso. En Chile, los datos sobre el bajo peso de los niños al nacer y los niños desnutridos siguieron las tendencias en las condiciones económicas, después de que ambos indicadores económicos mejoraron sistemáticamente en los años setenta. En México, la mortalidad infantil y de niños en edad preescolar causada por deficiencias nutricionales se incrementó en los años ochenta, revertiendo la tendencia observada en la década anterior. En Argentina, la ingestión diaria per cápita de proteínas decreció un 3,8 por ciento en 1995, y en Venezuela disminuyó un 2,9 por ciento en 1994 (Lustig, 1995).

---

<sup>9</sup> Los datos correspondientes a Argentina se refieren a la zona del Gran Buenos Aires. No se cuenta con datos para otros centros urbanos o zonas rurales.

<sup>10</sup> Sin embargo, algunos de los coeficientes de Gini se refieren a las zonas urbanas solamente.

<sup>11</sup> Véase Lustig (1995, Introducción, págs. 4-5).

La asistencia escolar y el nivel de alfabetización también se vieron afectados. En México, después de 1982, la proporción de cada clase que se gradúa al nivel educativo subsiguiente disminuyó, particularmente después del primer ciclo de la enseñanza secundaria o durante ésta. También decreció el porcentaje de niños que se incorporan a la escuela primaria como porcentaje del número total de niños en la cohorte pertinente de edad. Si bien continuaron disminuyendo las tasas de deserción de la escuela primaria, la desagregación ulterior indica que las tasas de deserción mejoraron solamente entre los niños urbanos; en las zonas rurales la tasa de deserción se incrementó un 40 por ciento. En Venezuela, la tasa de alfabetización de las personas de 15 a 19 años de edad disminuyó en los años ochenta,

y en 1995 la matriculación primaria bruta disminuyó su ritmo de crecimiento en Argentina y México.

En este último país, la participación en la fuerza laboral de los jóvenes de 12 a 14 años de edad pertenecientes a los hogares situados en el quintil inferior disminuyó 4,2 puntos porcentuales, alcanzando al 19,8 por ciento entre 1994 y 1996, mientras que la tasa de participación de los niños en los hogares no pobres permaneció constante, en un nivel de alrededor del 6 por ciento. Estas tendencias también implican que probablemente la inversión en capital humano se tornó más sesgada, acentuando el incremento observado en la desigualdad.

## Pobreza transitoria y persistente

Las fluctuaciones en el consumo se traducen en niveles relativamente elevados de pobreza transitoria<sup>12</sup>, y también pueden ocasionar pobreza persistente o crónica por el impacto irreversible que las desaceleraciones en el ingreso pueden tener sobre el capital humano de los pobres.

Investigaciones recientes han hallado una vinculación entre las desaceleraciones macroeconómicas y los indicadores de educación. Por ejemplo, en 18 países latinoamericanos, el ritmo del incremento promedio en años de escolaridad se redujo de 1,9 años en los años cincuenta a 1,2 en los años setenta y ochenta (Behrman, Duryea y Székely, 1999). Más específicamente, el mejoramiento del nivel de instrucción comenzó a disminuir para las cohortes nacidas entre 1960 y 1970, es decir quienes ingresaron al sistema escolar entre 1975 y 1986, período que coincide aproximadamente con la crisis de la deuda en la región. El deterioro de la situación macroeconómica (shocks a corto plazo que afectan el PIB, volatilidad y shocks que afectan negativamente el comercio) explica el 80% de la disminución en la tasa de mejoramiento del nivel de escolaridad<sup>13</sup>. Las evidencias de México muestran el efecto generalizado de la volatilidad y las desaceleraciones económicas sobre el nivel de escolaridad. El efecto ingreso negativo dado por la disminución de los ingresos tiende a contrarrestar el efecto precio positivo dado por el menor costo de oportunidad, lo que se traduce en un deterioro de los indicadores de escolaridad en épocas de desaceleración económica (Binder, 1996). Según las simulaciones, encuentran que la matriculación secundaria (bruta) en México habría sido 11 puntos porcentuales mayor en 1991 si la economía hubiera crecido en los años ochenta a la mitad de la tasa de crecimiento de los años setenta, en vez de haberse estancado<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Véanse, por ejemplo, los estudios de Jalan y Ravallion, *op.cit.* y Ghaila y Deolalikar (1993) sobre la India.

<sup>13</sup> Cálculos de la autora, basados en el cuadro 11 de Behrman, Duryea y Székely (1999).

<sup>14</sup> La tasa de crecimiento promedio de la economía correspondiente al período 1982-1988 fue de a-

Los shocks también tienen efectos adversos sobre las inversiones en salud y nutrición de los hogares pobres. Utilizando evidencias de las zonas rurales de la India, Rose (1994) informa que los shocks negativos que ocasionan las lluvias están asociados con mayores tasas de mortalidad infantil en los hogares pobres que no poseen tierras, pero no en aquéllos que poseen tierras. Otro estudio encuentra que en Bangladesh, el tamaño corporal es notablemente menor en los integrantes de las unidades familiares que no pueden obtener recursos prestados o asegurarse contra las fluctuaciones en el ingreso (Foster, 1995). Por su parte, Behrman (1988) revela que en el sur de la India, la salud de los niños, especialmente de las niñas, se ve afectada durante el período inmediatamente anterior a una gran cosecha por la incapacidad de los hogares de rivelar el consumo<sup>15</sup>.

Como los shocks que afectan el ingreso familiar también afectan la inversión en educación, nutrición y salud, reduciendo potencialmente el capital humano de los pobres, pueden obstaculizar la capacidad de los pobres para salir de la pobreza. Además, un impacto irreversible sobre el capital humano de los pobres no sólo los perjudica a ellos, sino que puede afectar los resultados de la economía en su conjunto a mediano plazo. Ello ocurre particularmente cuando los niveles de instrucción y de nutrición se ve afectados negativamente durante las recesiones. Esta es una parte importante de la justificación económica de las redes de protección financiadas públicamente, tema que se analizará más adelante. Las evidencias presentadas deberían ser suficientes para establecer que la prevención de las crisis y una respuesta adecuada a ellas deben tener una alta prioridad en una agenda de gestión del riesgo social.

---

rededor de cero. Jacoby y Skoufias (1997) hallan que en el sur de la India, con frecuencia los niños son sacados de la escuela como consecuencia de un shock adverso.

<sup>15</sup> Véase también Morduch (1995).

# Prevención de las crisis

La prevención de las crisis debe constituir una prioridad en cualquier estrategia de lucha contra la pobreza. Existe acuerdo generalizado acerca del tipo de políticas macroeconómicas y financieras que los gobiernos deben aplicar para reducir la vulnerabilidad de los países a los shocks externos adversos o a las crisis inducidas por las políticas<sup>16</sup>. Los gobiernos deben evitar las políticas fiscales y monetarias que producen despilfarro, los tipos de cambio seriamente sobrevaluados y los déficit insostenibles en cuenta corriente, problemas que prevalecieron en la región en los años setenta y particularmente en los ochenta.

Durante los años noventa se ha puesto en evidencia un tipo diferente de crisis. Las políticas fiscales y monetarias irresponsables ya no están difundidas en la región. En cambio, la causa más importante de las crisis recientes fue la debilidad de los sistemas bancarios y de la regulación financiera en un mundo que se caracteriza por la magnitud y la volatilidad de los flujos internacionales de capital. En estas nuevas crisis, el restablecimiento del equilibrio de la balanza de pagos se relaciona más estrechamente con el restablecimiento del equilibrio en la cuenta de capital, por medio del restablecimiento de la confianza de los inversionistas. Para prevenir repetidas crisis en el futuro, los gobiernos deben mejorar sustancialmente la regulación y la supervisión prudencial de los intermediarios financieros, con el fin de introducir nuevas normas para la difusión de datos y reformar la legislación sobre quiebras de las empresas<sup>17</sup>.

Los dos aspectos que siguen siendo más controvertidos son la elección del régimen cambiario y el uso de controles de capital. Otro aspecto in-

portante sujeto a debate es el empleo de fondos de estabilización para que la política fiscal sea anticíclica (o menos cíclica).

## Régimen cambiario

Los economistas y los responsables de la formulación de políticas han debatido ampliamente el tipo de régimen cambiario que hace que los mercados emergentes sean menos vulnerables a los shocks externos<sup>18</sup>. Los tipos de cambio fijos pero ajustables han quedado completamente desacreditados después de las crisis ocurridas en América Latina, Asia y Rusia. El debate sobre los regímenes cambiarios se ha desplazado ahora al tema de si un país debe adoptar un tipo de cambio verdaderamente fijo, como una caja de conversión (o incluso una completa dolarización) o un tipo de cambio flexible. Desde una perspectiva favorable a los pobres, la cuestión no es sólo determinar cuál régimen reduce la vulnerabilidad de los países ante los shocks, sino también cuál sistema minimiza las contracciones del producto cuando un país enfrenta un shock<sup>9</sup>.

El argumento en favor de los tipos de cambio flexibles es que los ajustes necesarios después de un shock pueden realizarse más rápidamente y a un menor costo en términos de pérdida de producto y de desempleo que en un régimen de caja de conversión. Para ilustrar este punto, comparemos los casos de Argentina y México en 1995. Calvo (1997) muestra que mientras que México puede haber experimentado una mayor disminución en el PIB, Argentina debió sufrir una mayor reducción en el crecimiento por punto porcentual de ajuste en la cuenta corriente<sup>20</sup>. Dado que,

<sup>16</sup> Véanse Eichengreen (1999) y BID (1995).

<sup>17</sup> Ello no se aplica simplemente a los mercados emergentes. Los bancos y otros acreedores de los países desarrollados han actuado en forma irresponsable. En 1998, la Reserva Federal de los Estados Unidos se vio obligada a orquestar el rescate de Long-Term Capital Management, un fondo de protección con sede en Connecticut.

<sup>18</sup> Véanse, por ejemplo, Edwards y Savastano (1999) y Larrain y Velasco (1999).

<sup>19</sup> Un tercer aspecto, por supuesto, es cuál régimen cambiario resulta más beneficioso para los pobres en épocas normales. Sin embargo, este último aspecto no se analiza aquí.

<sup>20</sup> Incluso si puede probarse que es más probable que la pobreza se incremente con una caja de conversión que con un régimen cambiario flexible frente a un shock adverso, su eliminación puede representar un

como hemos visto, la pobreza mantiene una alta correlación con los resultados económicos globales, el hecho de que con una caja de conversión es probable que la contracción del producto sea mayor que con un tipo de cambio flexible hace que éste último resulte aparentemente más deseable desde una perspectiva favorable a los pobres. Ello es cierto a menos que pueda demostrarse que los países con una caja de conversión muestran una probabilidad significativamente menor de enfrentar shocks (derivados de ataques especulativos o del contagio), algo que no se ha determinado<sup>21</sup>.

Los regímenes cambiarios fijos y flexibles probablemente se traduzcan en diferentes ajustes en el mercado laboral, y en consecuencia tengan efectos distintos sobre la distribución del ingreso y la pobreza<sup>22</sup>. En un régimen de caja de conversión, los mercados de capitales probablemente se ajusten más a través de cantidades (es decir, desempleo) que a través de los precios (es decir, los salarios reales)<sup>23</sup>. Rodrik (1999) ha mostrado que cuando los salarios son rígidos a la baja, los tipos de cambio flexibles enfocados en la balanza comercial desempeñan una función de seguro social. Los tipos de cambio fijos (ajustables o no) cuando se combinan con la rigidez salarial, se traducen no sólo en desempleo (un resultado ineficiente) sino que acentúan las implicaciones distributivas de un shock. Es decir, los salarios reales en el sector que enfrentó (o se benefició) del shock en competitividad decrecen

---

importante costo económico y social. El impacto negativo sobre la confianza de los inversionistas y el posible retiro de capitales puede conducir a un colapso en el crecimiento mucho peor que la recesión que debe soportarse durante la defensa de una caja de conversión.

<sup>21</sup> Como lo demuestra el aumento de los diferenciales de crédito en Argentina y Hong Kong en los últimos años, las cajas de conversión no protegen contra la especulación.

<sup>22</sup> Ello, además de las implicaciones más estándar en materia de distribución derivadas del beneficio relativo puro que obtiene el sector de bienes comerciables y del capital versus la mano de obra.

<sup>23</sup> Véanse las comparaciones presentadas en Larrain y Velasco (1999).

(aumentan) más de lo que lo harían con un tipo de cambio flexible<sup>24</sup>.

Sin embargo, el impacto sobre la pobreza dependerá de cuál grupo se vea más afectado por el aumento del desempleo o la caída de los salarios reales. Si el aumento del desempleo (la caída de los salarios) se concentra en los jóvenes que viven con familias acomodadas, la pobreza no se verá afectada. Si, por otra parte, el aumento del desempleo (la caída de los salarios) se concentra en los hombres en edad principal para trabajar con escasa educación, la pobreza se incrementará. En el caso de Argentina durante la crisis de 1995, el desempleo se incrementó más rápidamente (51 por ciento) entre los hombres con escasa educación (sin educación o con educación primaria) y en el grupo en edad principal de trabajar (25-64), alcanzando al 16,2 por ciento<sup>25</sup>. Entre los hombres con educación secundaria, se incrementó un 24 por ciento, alcanzando al 10,8 por ciento. Entre los hombres con educación superior, las cifras fueron 28 por ciento y 5,5 por ciento, respectivamente. El salario promedio, en contraste, varió muy poco, disminuyendo un 1 por ciento en 1995. Para tener un panorama completo, sería necesario saber a qué familias pertenecían las personas afectadas. Sin embargo, dado el patrón observado en el desempleo, podría esperarse que la pobreza se hubiera incrementado, que es lo que muestra el cuadro 1<sup>6</sup>.

En el diseño de las redes de protección social para los trabajadores pobres deben tenerse en cuenta los diferentes efectos de los tipos de cambio fijos y flexibles sobre el mercado laboral. En los países en que el ajuste frente a un shock externo se produce principalmente a través de un mayor desempleo, los programas de empleo (como las obras públicas) deben constituir la parte central de la red de protección. En aquellos países en que el ajuste se produce a través de un cambio en los salarios reales, revesti-

---

<sup>24</sup> Rodrik (1999). Véase también Bourguignon, Lambert y Suwa-Eisenmann (1996).

<sup>25</sup> Véase BID, de próxima publicación, capítulo 3.

<sup>26</sup> Todos estos resultados corresponden al Gran Buenos Aires solamente. Desafortunadamente, las encuestas que existen sobre esos años no tienen cobertura nacional.

rán más importancia los programas de transferencia, como los programas de desarrollo humano focalizado que se analizan más adelante.

Las evidencias recientes de América Latina revelan que las autoridades monetarias de los países que enfrentan grandes shocks negativos que afectan los términos de intercambio, como Chile, Perú y Venezuela en 1998, recurrieron en forma muy limitada a los ajustes cambiarios. En vez de dejar que el tipo de cambio efectúe el ajuste, estos países subieron las tasas de interés internas, y lo hicieron en mayor proporción aún que los países con tipos de cambio fijo (Gavin, 1999). Dos razones pueden explicar esta renuencia a utilizar el tipo de cambio: en primer lugar, el temor de que la depreciación pudiera afectar seriamente a las empresas y los bancos con obligaciones netas en dólares, y en segundo lugar, la preocupación de que una depreciación pudiera conducir a una mayor inflación y perjudicar en consecuencia la reputación de las autoridades monetarias. En ambos casos, el temor fue que una depreciación provocara una disminución de la confianza de los inversionistas y se tradujera en una reversión aún mayor de la afluencia neta de capitales. Por lo tanto, *de facto*, los regímenes cambiarios flexibles no pudieron cumplir la función de seguro social mencionada anteriormente. Con la excepción de México, en la actualidad las elevadas tasas de desempleo son tan prevaletentes en los países con regímenes flexibles como en Argentina, con su caja de conversión.

La observación de que incluso los países con regímenes cambiarios flexibles no se encuentran verdaderamente en libertad, o no eligen, seguir una política monetaria independiente ha llevado a Calvo (1999) y otros autores a proponer la completa dolarización<sup>27</sup>. Una economía dolarizada estaría más protegida de la volatilidad de los flujos externos de capitales. Los países también estarían “permanentemente” protegidos de las veleidades de los gobiernos populistas, ya que el financiamiento inflacionario del déficit dejaría de ser una opción. Ello explica por qué los países con experiencias hiperinflacionarias

traumáticas, como Argentina, se muestran más abiertos a la idea de dolarizar la economía. Sin embargo, el hecho de que los países hayan utilizado de forma limitada el tipo de cambio para enfrentar shocks adversos en el período reciente no significa necesariamente que al país le interese abandonar para siempre una política monetaria independiente.

Una economía dolarizada aún produciría una mayor contracción del producto frente a un shock adverso, como sería el caso de los países que tienen cajas de conversión. Si los salarios son inflexibles a la baja, una economía dolarizada experimentará las mismas dificultades para ajustarse a un shock “real”<sup>28</sup>. En una economía dolarizada, el desempleo y el exceso de capacidad probablemente sean más prevaletentes frente a shocks que afectan la competitividad, como el deterioro de los términos de intercambio y la devaluación o una recesión en la economía de un importante socio comercial. Sin embargo, será preciso ponderar este costo en función de los beneficios que produciría la dolarización en la forma de menores shocks que afectan la cuenta de capital.

Para los pobres, el inconveniente de los regímenes cambiarios flexibles es que generalmente están asociados a tasas más elevadas de inflación<sup>29</sup>. Si bien un régimen cambiario flexible no protege a un país de la falta de disciplina en las políticas monetarias y fiscales con la eficiencia de una caja de conversión (o de una completa dolarización) existen otras formas institucionales de enfrentar ese riesgo. Para imponer disciplina en la política monetaria, se necesita contar con

---

<sup>28</sup> Aunque parte del problema podría obviarse eliminando algunas regulaciones laborales contrarias al empleo, ello no lo resolverá enteramente, como ha podido verse en países en los que el mercado laboral está bastante desregulado, como en Chile.

<sup>29</sup> Las implicaciones negativas de la inflación para los pobres han sido mostradas, por ejemplo, por Cardoso (1992), Easterly y Fischer (1999) y Romer y Romer (1998). Algunos estudios, sin embargo, encuentran evidencias de que la inflación tiene un menor impacto sobre la pobreza que la contracción del PIB. Véase Lustig y McLeod (1997).

---

<sup>27</sup> Véanse Calvo (1999); Fernández-Arias y Hausmann (1999) y Hausmann y colaboradores (1999).

un banco central fuerte e independiente que pueda resistir las presiones políticas en favor de la monetización de los déficit presupuestarios, y que actúe como factor de control de la inflación. También se han presentado propuestas que contemplan la creación de instituciones paralelas independientes para manejar la política fiscal, como por ejemplo un consejo nacional independiente que fije topes a los déficit fiscales. Las propuestas de autoridades fiscales independientes han encontrado mayor resistencia política. Otras sugerencias menos ambiciosas (que eliminarían parte de la búsqueda de renta en el proceso presupuestario en los países de América Latina y el Caribe y obligarían a una mayor disciplina fiscal) incluyen los procesos presupuestarios que reducen el poder de la legislatura, y al conferir la atribución de fijar la agenda fiscal al primer ministro o al ministro de hacienda, disminuyen el poder de las entidades autónomas de gasto. La mayor transparencia en el proceso fiscal también hace que a los votantes les resulte más fácil detectar los políticos irresponsables<sup>30</sup>. Algunos países están comenzando a experimentar con nuevos marcos jurídicos que implicarían un “contrato” entre el gobierno (los poderes ejecutivo y legislativo) y la sociedad para seguir una política fiscal prudente<sup>31</sup>.

### Controles de capital

Los recientes trabajos empíricos de Easterly, Islam y Stiglitz (1999) encuentran que “los países con cuentas de capital más abiertas muestran una mayor probabilidad de entrar en recesión. En efecto, la mayor afluencia de capitales (en relación con el PIB) no sólo incrementa la probabilidad de una recesión, sino que también las restricciones de capital reducen la probabilidad...”<sup>32</sup>. En consecuencia, los controles sobre la afluencia de capitales a corto plazo deben ser considerados por los gobiernos que desean reducir la probabilidad de crisis.

<sup>30</sup> Eichengreen (1999), Eichengreen, Hausmann y von Hagen (1996).

<sup>31</sup> Perú, por ejemplo, se halla en proceso de aprobar una ley de este tipo.

<sup>32</sup> Easterly, Islam y Stiglitz (1999), pág. 43.

En un mundo de mercados perfectos, los controles sobre la afluencia de capitales a corto plazo sólo pueden reducir el bienestar. Pero los mercados de capital no son perfectos. Las burbujas financieras y el “comportamiento contagioso de los inversionistas” constituyen sólo dos ejemplos de las ineficiencias de los mercados de capital. Cuando los sistemas financieros son débiles, una afluencia de capitales a corto plazo completamente libre puede conducir a un exceso de préstamos por parte de prestamistas externos mal informados, a un exceso de empréstitos por parte de los bancos nacionales y a prácticas de excesivo apalancamiento que incrementan la vulnerabilidad de los intermediarios financieros a las crisis sistémicas. Ello puede ocurrir incluso si la política fiscal es sólida. Por ejemplo, Chile experimentó una crisis financiera a principios de los años ochenta y México a mediados de los noventa<sup>33</sup>. La ironía es que mientras estaba gestándose la crisis bancaria, México era elogiado como un “reformador modelo” por los responsables de la formulación de políticas y por los inversionistas. Como dice Barry Eichengreen (1999), “la reciente experiencia ha demostrado demasiado bien que los bancos mal administrados y las cuentas internacionales abiertas son una mezcla combustible”.

Los controles sobre la afluencia de capitales a corto plazo pueden reducir la probabilidad de crisis financieras en los mercados emergentes, sin ocasionar grandes ineficiencias en la asignación del capital. Las investigaciones muestran que los controles pueden desempeñar un papel en la prevención de crisis, principalmente porque extienden los vencimientos promedio de la afluencia de capitales<sup>34</sup>. Cuando se logran evitar las crisis macroeconómicas que afectan a toda la economía, puede prevenirse el incremento asociado de la pobreza. Además, en América Lati-

<sup>33</sup> Otra razón por la que los gobiernos deberían considerar el establecimiento de controles sobre la afluencia de capitales es que la afluencia de capitales a corto plazo puede conducir a un tipo de cambio sobrevaluado, como ocurrió en México a principios de los años noventa.

<sup>34</sup> Véanse Montiel y Reinhardt (1999) y Edwards (1998).

na y el Caribe, el costo de la resolución de las crisis bancarias (en términos de absorber préstamos incobrables y de recapitalizar los bancos insolventes) ha alcanzado en el pasado un nivel del 10 al 20 por ciento del PIB. Se ha estimado que el costo del rescate de la crisis mexicana de 1994-1995 ascendió a alrededor del 19 por ciento del PIB (*Financial Times*, 16 de septiembre de 1999). En Ecuador, el costo del rescate del sector financiero en 1998 se ha estimado en alrededor de un 8 por ciento del PIB (*Latin American Daily Comment*, julio de 1999). Estos costos son absorbidos por el sector público, y de esta manera utilizan recursos fiscales escasos que podrían emplearse para reducir la pobreza y aumentar la equidad. Además, los sistemas tributarios de la región tienden a ser regresivos, mientras los inversionistas que reciben el beneficio directo de la resolución bancaria tienden a pertenecer a los deciles más altos de la distribución del ingreso. Sin embargo, los controles sobre la afluencia de capitales a corto plazo no deben considerarse una panacea para la reforma, la supervisión y la regulación del mercado financiero. Más bien deberían considerarse como un instrumento que puede ayudar a proporcionar un entorno estable en el que pueda llevarse a cabo la reforma del sector financiero.

### **Políticas fiscales anticíclicas**

Una forma de amortiguar el impacto de los shocks adversos sobre la economía sería hacer que la política fiscal fuera más anticíclica (o menos cíclica). Ello se aplicaría, por supuesto, a los países que han logrado una reputación relativamente buena en materia de responsabilidad fiscal. Los gobiernos cuyas finanzas públicas están mal administradas no pueden responder fácilmente a una desaceleración mediante una política macroeconómica expansionista. Donde los déficits fiscales ya son grandes y donde las reservas internacionales se han reducido, la expansión fiscal puede crear el temor de una crisis fiscal y conducir a un colapso de la confianza de los inversionistas. Ello significa que la contracción fiscal durante un shock adverso puede constituir, en la práctica, la mejor respuesta de que disponen algunos gobiernos, dadas las restricciones que enfrentan.

En América Latina, los ingresos fiscales son cíclicos, porque se basan en gran medida en impuestos sobre el gasto (como el impuesto al valor agregado) y en los precios de los productos básicos. Se ha estimado que en América Latina, una disminución de un 1 por ciento en el crecimiento se traduce en una reducción del 5,8 por ciento en los ingresos. En los países industrializados, una disminución del 1 por ciento en el crecimiento se traduce en una reducción de apenas un 1,8 por ciento en los ingresos. También se ha demostrado que el crecimiento en la región es muy volátil. La volatilidad del crecimiento del PIB (medida por la desviación estándar en las tasas de crecimiento) en América Latina ha sido del 4,7 por ciento en los últimos 30 años. En los países industrializados ha sido del 2,2 por ciento (BID, 1995). En consecuencia, la orientación de la política fiscal también será volátil, reduciendo la capacidad de los gobiernos para suavizar el impacto de los shocks adversos. Ello no sería cierto si los gobiernos pudieran obtener préstamos en los mercados internacionales de capital para capear las tormentas transitorias. Sin embargo, la experiencia indica que los mercados de capital también tienden a comportarse cíclicamente cuando se trata de prestar a los mercados emergentes. Los países afectados por un shock deberían recortar el gasto público o arriesgar una mayor inflación. La necesidad de introducir recortes en el gasto público puede inhibir la capacidad del gobierno para proveer protección social cuando más se la necesita.

Los fondos de estabilización son una forma de asegurar que se ahорren los recursos generados en un período de elevado crecimiento, y en consecuencia que el gasto público se nivele a lo largo del ciclo económico. Si los ingresos reales exceden los ingresos previstos, una proporción significativa de los recursos excedentes se desvía al fondo de estabilización como un seguro para una futura desaceleración. Si los recursos reales son inferiores a los niveles anticipados debido a un shock imprevisto, una parte de la diferencia es cubierta con los recursos ahorrados en el fondo de estabilización. Los recursos acumulados en dicho fondo deben mantenerse en la forma de activos externos líquidos, de manera que estén disponibles para funcionar como un estabilizador después de un shock negativo.

El Fondo de Compensación del Cobre en Chile y el Fondo de Estabilización Petrolera en Colombia establecen normas que determinan qué parte de los ingresos previstos puede incorporarse al presupuesto y qué parte debe ir al fondo de estabilización. El presupuesto chileno incorpora una estimación conservadora de los precios del cobre. Cuando el precio real supera el precio estimado, el dinero se transfiere al fondo de estabilización, y los ingresos del gobierno se suplementan con el fondo de estabilización cuando el precio del cobre es inferior al nivel presupuestado. De igual forma, el fondo de estabilización colombiano ajusta los ingresos de la producción petrolera a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta el patrón de exploración y descubrimientos y la volatilidad de los precios del petróleo.

La clave del éxito de los fondos de estabilización es que las reglas deben estar predeterminadas y regidas por la legislación. El fondo no debe ser dejado a la discreción de los gobiernos. El principal problema de política reside en la normativa que rige la operación del fondo, que es mucho más simple cuando la principal dinámica es el precio de un producto básico. Aún así, si los ingresos son volátiles, un fondo de estabilización puede ayudar a ajustar el gasto independientemente de la fuente de las fluctuaciones del ingreso<sup>35</sup>.

Los fondos de estabilización son objeto de controversia<sup>36</sup>. En particular en el caso de los fondos de estabilización basados en productos básicos, los críticos sostienen que los precios tienden a seguir un recorrido aleatorio, e incluso si no es

---

<sup>35</sup> En los Estados Unidos, 38 de los 50 estados han establecido fondos para períodos desfavorables con el fin de ajustar el gasto público, aun cuando el grado de volatilidad que enfrentan estos estados es mucho menor que el que típicamente enfrentan los gobiernos de América Latina y el Caribe. En algunos casos, el tamaño de los fondos alcanza hasta el 15 por ciento de los ingresos anuales. Como los gobiernos estatales de los Estados Unidos tienen leyes de presupuesto equilibrado, los fondos de estabilización tienen un carácter más anticíclico, del que carecerían si éste no fuera el caso.

<sup>36</sup> Véanse el análisis y las citas en Claessens y Varangis (1994).

un recorrido aleatorio puro, el proceso no se revierte rápidamente a la media, Deaton y Laroque (1992). Como resultado, los fondos podrían quedarse sin dinero demasiado pronto. Sin embargo, si la reversión a la media no se produce o se produce muy lentamente, el fondo de estabilización puede utilizarse como una “oportunidad” para introducir más gradualmente los cambios necesarios en la estructura tributaria y de gastos.

Además de los fondos de estabilización, existen otras normas fiscales contingentes que pueden disminuir la necesidad de recortar gastos en épocas desfavorables, cuando los gobiernos tienen un acceso precario a los mercados financieros. Estas normas fiscales contingentes pueden incorporar medidas de ingresos y de gasto. La norma contingente especificaría en qué condiciones el gobierno estaría autorizado a cambiar la tasa tributaria como reacción ante un shock. Algunos autores sostienen que la importancia de la nivelación de los impuestos en el ciclo económico significa que las tasas tributarias no deben utilizarse en las normas contingentes, y que el gobierno debe dejar que el déficit se incremente. Sin embargo, ello supone que los gobiernos siempre tienen acceso a los mercados financieros. Como se señaló anteriormente, éste no siempre es el caso. Dadas las restricciones crediticias, una norma tributaria contingente puede tener mucho sentido (Deaton y Laroque, 1992).

Además, los gobiernos podrían recurrir a enfoques basados en el mercado para proteger su posición fiscal. En aquellos países en que los ingresos dependen en gran medida de los productos básicos, una opción sería el seguro contra catástrofes. En términos más generales, incluso cuando los cambios en los términos de intercambio no constituyen una amenaza para la estabilidad fiscal, la posibilidad de enfrentar la inestabilidad del precio de los productos básicos puede ayudar a las economías a enfrentar los shocks que afectan los términos de intercambio<sup>37</sup>. Sin embargo, la medida en que los gobiernos deben involucrarse depende de las circunstancias.

---

<sup>37</sup> Véanse, por ejemplo, Larson, Varangis y Yabuki (1998) y Banco Mundial (1999).

## Respuesta favorable a los pobres

Las respuestas a las crisis macroeconómicas, cuando ocurren, pueden ser más (o menos) sensibles a la situación de los pobres. Una respuesta sensible a la pobreza debería ayudar a los pobres a mantener niveles adecuados de consumo, asegurar que los pobres sigan teniendo acceso a los servicios sociales básicos, prevenir impactos irreversibles sobre el capital humano y prevenir efectos disfuncionales de comportamiento, como las actividades delictivas, la prostitución, la venta de órganos o la actitud abusiva con respecto a la mano de obra infantil. Las secciones que siguen mostrarán que las políticas revisten importancia en este sentido. En particular, se analizarán tres aspectos: la combinación de políticas macroeconómicas, la composición del ajuste fiscal y las redes de protección.

### Combinación de políticas macroeconómicas

En los períodos de crisis, el aspecto más importante de la política económica, tanto para los pobres como para quienes no lo son, es evitar situaciones de “ajuste excesivo”, es decir, evitar una política fiscal y monetaria demasiado restrictiva que se traduzca en una recesión mayor que la necesaria para restablecer el equilibrio. Si bien es muy difícil distinguir *ex ante* cuándo las políticas corren el peligro de causar ajuste excesivo”, tales situaciones se presentan en la práctica. Por ejemplo, en la crisis de Asia oriental, las metas fiscales se revisaron tres veces durante 1998, a medida que las autoridades dentro y fuera de los países se dieron cuenta de que las metas iniciales se tornarían contraproducentes<sup>38</sup>. Las políticas extremas pueden ser transitorias, pero si la recesión se prolonga, la inversión en capital físico y humano se contrae y la inversión en nuevas tecnologías se posterga, el resultado puede ser un menor nivel estable del producto cuando la economía se recupera.

La combinación óptima de políticas permite lograr el ajuste necesario en la balanza de pagos

con la menor contracción del producto. Esta combinación óptima depende de las condiciones iniciales de la economía<sup>39</sup>. Ante una crisis, “¿difieren las respuestas macroeconómicas que son óptimas para toda la economía de las políticas macroeconómicas que resultan óptimas para los pobres?” La respuesta es: quizás. Los trabajos previos que se han concentrado en el impacto de los programas alternativos de estabilización sobre la distribución del ingreso utilizando modelos de equilibrio general computable, han encontrado que en algunos casos los pobres se ven más perjudicados que en otros. La conclusión básica de todos estos estudios es que el impacto del ajuste depende en gran medida de la situación inicial del país, de la naturaleza del shock y de las características del programa de ajuste. Una segunda comprobación es que los pobres pueden verse afectados en forma diferente durante el proceso de ajuste<sup>40</sup>, según sus características (por ejemplo, si residen en zonas rurales o urbanas).

Pueden surgir conflictos entre los intereses de los pobres y los no pobres, y entre los pobres con características diferentes cuando las combinaciones de políticas se traducen en distintos resultados en materia de distribución. En el gráfico 1 se trazan los resultados del modelo de equilibrio computable construido por De Janvy y Sadoulet (1991) para una economía latinoamericana “arquetípica”. Nuestro objetivo no es analizar los méritos y el realismo del modelo o sus resultados. El propósito es demostrar que las clasificaciones pueden diferir para los diferentes grupos de ingresos. En nuestro ejemplo, y suponiendo un factor de descuento de alrededor de 0,95, la trayectoria óptima de ajuste (es decir, la

<sup>38</sup> Global Economic Prospects (1998/9), cuadro 2-9, pág. 86.

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, el análisis de Perry y Lederman (1999).

<sup>40</sup> Véanse, por ejemplo, Bourguignon y Morrison, compiladores (1992); World Bank Economic Review (vol. 5, No.2, mayo de 1991); Thorbecke (1994); de Janvy y Sadoulet (1991); Bruno, Ravallion y Squire (1999) en Tanzi y Chu (compiladores).

que produce el mayor valor presente) para toda la economía coincide con la trayectoria óptima para los pobres rurales, pero no para las clases medias urbanas o los pobres urbanos. Los pobres rurales prefieren el ajuste fiscal que concentra todo el recorte en el consumo público, mientras que estos últimos prefieren el ajuste “basado en el dinero”. Nótese también que a menores factores de descuento, la “estabilización basada en el tipo de cambio” se convierte en lo más importante para la economía, mientras que para los pobres rurales el consumo fiscal/público permanece óptimo, y ambos vuelven a coincidir sólo si la tasa de descuento disminuye a menos de 0,9. Las clases medias urbanas y los pobres urbanos todavía prefieren la estabilización “basada en el dinero”. Las clasificaciones de todos sólo coinciden si se supone que el factor de descuento es igual a 0,7 o menos.

Incluso si el ingreso de todos disminuye en la misma proporción, los pobres aún pueden tener una clasificación diferente de la de la economía global. Consideremos que un país pudiera elegir entre varias políticas de ajuste, siendo el principal *trade-off* entre una contracción más fuerte del producto en el corto plazo con un mayor nivel en el mediano plazo, o una contracción menor en el corto plazo con un nivel menor en el mediano plazo (cuando el ingreso de todos varía en la misma proporción). Puede demostrarse que si suponemos una función de utilidad de la forma  $U = f(c)$ ,  $f'(c) > 0$ ,  $f''(c) < 0$ , la clasificación de los pobres (bajos niveles de consumo) y la de la economía en general puede ser diferente. Ello puede verse en el gráfico 2<sup>41</sup>. Los pobres prefieren el ajuste más gradual, o sea el conjunto de políticas “A” que el “C”, que es el óptimo para la economía en su totalidad (y para los no pobres).

Los pobres también pueden tener diferentes clasificaciones si se abandonan algunos de los supuestos estándar como las tasas de descuento homogéneas y la ausencia de no convexidades. Si, por ejemplo, los pobres no pueden arriesgar caer por debajo de un nivel mínimo de consumo sin poner en peligro su supervivencia. Por últi-

<sup>41</sup> En todo este análisis suponemos que los pobres tienen restricciones de crédito.

mo, las clasificaciones también podrían ser diferentes si se supone que los pobres siguen una norma *maximin* (es decir, eligen maximizar el ingreso mínimo durante el ajuste) o el *principio de seguridad* (es decir, minimizan la probabilidad de que el ingreso disminuya por debajo de un cierto nivel).

El propósito de estos ejemplos no es extraer recomendaciones específicas de política<sup>42</sup>. Fueron introducidos con el objetivo de mostrar la forma en que las diferentes combinaciones de macro-política pueden traducirse en trayectorias que pueden ser óptimas para la economía pero no para los pobres (o, por lo menos, para todos los pobres). Además, la implicación no debería ser que cuando existe una discrepancia, los responsables de la formulación de políticas favorables a los pobres deberían adoptar un enfoque óptimo para los pobres (aunque pueden haber circunstancias en las que ello podría justificarse). La implicación más importante es que si a los responsables de las políticas les preocupa el bienestar de los pobres, deben introducir redes de protección social para compensar a los pobres (por lo menos en parte) por el “costo” que se les impone al elegir la trayectoria óptima para la economía. En efecto, éste es el principal uso que puede darse a los recursos provenientes de las instituciones multilaterales y los donantes durante un programa de ajuste. Las organizaciones multilaterales podrían inducir a los países a elegir una trayectoria de ajuste óptima, pero asegurarse de que se adopten políticas compensatorias adecuadas. Las redes de protección no deben ser una idea posterior.

De hecho, los años noventa han presenciado un importante progreso en la incorporación de la protección social en los programas de ajuste, en particular por parte de las instituciones multilaterales. La protección explícita de los programas favorables a los pobres se introdujo por

<sup>42</sup> No existe un instrumento óptimo para evaluar las implicaciones distributivas. Sin embargo, existen tres enfoques que se han seguido: el enfoque del equilibrio parcial (Kanbur, 1986); el enfoque de la matriz contable social/equilibrio general computable (Taylor, 1982); Dervis, de Melo y Robinson (1982), Thorbecke (1985), Bourguignon y Morrison (1992) y los modelos macrodinámicos (Ríos-Rull 1994).

primera vez en el ajuste fiscal en Argentina y México en 1995, y más recientemente en Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela. Por ejemplo, en Venezuela, en 1998 el gobierno accedió a revertir los cortes en los programas presupuestarios focalizados en los pobres como consecuencia de la intervención de una institución multilateral<sup>43</sup>. La preocupación, si no siempre la eficacia, de abordar la dimensión social de las crisis pasó a ocupar un papel aún más importante al iniciarse la crisis asiática.

### **La composición del ajuste fiscal: la protección del gasto favorable a los pobres**

La forma en que los gobiernos incrementan los ingresos y recortan el gasto público (no relacionado con la deuda) tiene importantes implicaciones de política en términos de quién soporta el peso del proceso de ajuste y de si los pobres están protegidos. Una particular preocupación es que los gastos en educación primaria y atención de la salud y el gasto en programas focalizados en los pobres tienden a recortarse junto con otros gastos del gobierno. Ello ocurre porque el ajuste fiscal debe realizarse rápidamente. En esas épocas los gobiernos enfrentan grandes presiones de una diversidad de grupos de interés. Los recortes proporcionales son más fáciles de realizar rápidamente, tanto en términos técnicos como en términos políticos. Sin embargo, como los pobres no tienden a formar grupos organizados, y por lo tanto carecen de voz política, con frecuencia los recortes de gastos en protección social y otros gastos focalizados en los pobres tienden a ser mayores, en términos relativos.

Para diseñar un ajuste fiscal favorable a los pobres, los responsables de la formulación de políticas deben evaluar el efecto distributivo de los programas de gasto. Los programas que revisten particular importancia para los pobres /educación básica, salud preventiva, provisión de servicios de agua y saneamiento, infraestructura rural y mejoramiento de barrios marginales /deberían estar protegidos de los recortes presupuestarios. Por ejemplo, en un conjunto de países para los que se dispone de información, se ha

visto que el gasto en educación básica y atención de la salud es progresivo; la razón en el beneficio entre el quintil inferior y el superior es, en promedio, de 3,2 en el caso de la educación y de 1,7 en el caso de la salud (Yaqub, 1999). Resulta igualmente importante identificar el tipo de programas de gasto público que pueden recortarse sin que conduzcan a un importante aumento de la pobreza y la desigualdad, de manera que el gasto en los programas que benefician principalmente a los no pobres pueda reducirse o posponerse en los períodos de austeridad fiscal. Los principales obstáculos son de carácter político, y no económico. No es una tarea fácil cortar programas para la clase media o beneficios para los ricos con el objeto de proteger el gasto en los pobres. Los gobiernos deben lograr respaldo público para el mantenimiento o incluso la expansión de los programas de lucha contra la pobreza después de los shocks macroeconómicos.

Un mecanismo para proteger a los programas favorables a los pobres frente a las crisis macroeconómicas es la práctica de reservar ingresos para propósitos específicos, como la protección del gasto en programas de empleo y de desarrollo humano focalizado. El principal problema es que la consignación excesiva de recursos dificulta la aplicación de programas de ajuste fiscal después de una crisis. Si una gran proporción de los ingresos totales se reserva para programas específicos de gasto, ello significa que sólo puede cortarse una menor proporción de gastos discrecionales. Además, esa reserva de recursos puede conducir a una asignación ineficiente de los recursos públicos. Por ejemplo, si el gobierno lleva a cabo el ajuste fiscal incrementando los impuestos, los recursos adicionales pueden canalizarse automáticamente hacia programas específicos de gasto. Si la práctica de reservar recursos se difunde, los miembros del gobierno y de la legislatura también pueden verse sujetos a muchas presiones de los electores y los grupos de interés para que afecten recursos a programas que los benefician a ellos. En consecuencia, existe el peligro de que los gastos protegidos pasen sólo a reflejar el poder de los diferentes grupos de presión, en vez de programas efectivamente focalizados en los sectores más pobres de la población. Ello significa que la práctica de reservar recursos debe ser muy limi-

<sup>43</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo.

tada, llevarse a cabo en forma transparente y regirse por consideraciones de eficiencia y equidad, en vez de responder a los grupos de interés.

El Perú está considerando actualmente la práctica de reservar fondos para redes de protección como parte de la reforma de las finanzas públicas. Los programas peruanos combinan normas fiscales con medidas destinadas a incrementar la transparencia y la responsabilidad fiscal, así como a crear un fondo de estabilización destinado específicamente a redes de protección social. Aunque no necesariamente se clasifican como programas de lucha contra la pobreza, estos protocolos presupuestarios tienen un importante impacto sobre la pobreza al proteger el gasto social, especialmente en períodos de contracción fiscal.

Una alternativa es que los gobiernos y las legislaturas acuerden, durante el proceso de aprobación del presupuesto, una clasificación de los programas existentes. Por ejemplo, como parte del proceso de apropiaciones presupuestarias, los distintos programas del gobierno podrían colocarse en diferentes categorías, que indiquen su prioridad relativa. Cuando es preciso recortar los gastos, el orden en que se llevan a cabo los cortes se determina automáticamente, dependiendo de la prioridad asignada a cada programa. Si los países de América Latina y el Caribe introdujeran procedimientos de este tipo, se exigiría que los organismos gubernamentales produjeran informes de evaluación de los distintos programas, de manera que parte de los criterios sería proteger los programas más eficientes y efectivos para los pobres. El objetivo sería identificar los programas sociales con elevadas tasas de rentabilidad, con el fin de protegerlos durante una crisis.

Argentina se ha visto recientemente afectada por un considerable shock externo, debido a la devaluación del real brasileño, lo que ha conducido a una recesión y a una significativa reducción de los ingresos tributarios. El gobierno anunció una serie de cortes en el gasto, entre los cuales figuraron importantes cortes en el sector de la educación. A su vez, estos dieron lugar a difundidas protestas, porque no contaron con el respaldo de los partidos políticos, lo que obligó

al gobierno a dar marcha atrás y produjo la renuncia del ministro de educación. El proceso hubiera sido mucho más suave si los programas a cortarse se hubieran decidido con anticipación de común acuerdo con el Congreso, durante el proceso de aprobación del presupuesto.

### **Redes de protección**

Como se señaló anteriormente, las redes de protección revisten importancia por varias razones. La primera y la más importante es que las redes de protección pueden desempeñar un papel crucial en la reducción del impacto de las crisis sobre los pobres, contribuyendo a evitar un daño irreparable al capital humano de los pobres. Las redes de protección pueden compensar a los pobres, de manera que su perfil de ajuste preferido coincida con el que resulta más eficiente para toda la economía. Asimismo pueden facilitar la puesta en práctica de los programas de estabilización y de reforma desde un punto de vista político. Los conflictos distributivos pueden causar estancamientos, profundizar las crisis económicas, o incluso ocasionar un colapso político. Estudios recientes han demostrado que la combinación de instituciones débiles, incluida la falta de adecuadas redes de protección, constituye la base de muchos de los colapsos del crecimiento experimentados en los últimos 25 años (Rodrik, 1997). Las evidencias sugieren que los programas puestos en práctica y que se hallan en funcionamiento antes de producirse las crisis (aunque en menor escala) están en mejores condiciones de proteger a las poblaciones objetivo que las medidas *ad hoc* de emergencia.

En la actualidad, la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe aún deben mejorar sus mecanismos para proteger a los pobres del efecto de las crisis económicas. Si bien existe la percepción difundida de que los fondos de inversión social fueron puestos en práctica precisamente con ese fin, un examen más detenido revela que la mayor parte de ellos resultaron más eficaces en la construcción de infraestructura social en pequeña escala que en la generación de oportunidades de empleo para quienes se vieron afectados por la emergencia (Newsman, Jorgensen y Pradham, 1991; véase también Lustig, 1997). De hecho, muchos países de la región

carecen de redes de protección para nivelar el consumo, que puedan servir para proteger a los pobres de los riesgos de empleo, producto y precios asociados con los shocks sistémicos adversos.

Un problema recurrente es que, como no se cuenta de antemano con los mecanismos institucionales para proteger a los pobres del efecto de los shocks, con frecuencia las respuestas deben depender de la improvisación, o de programas que fueron diseñados para propósitos y beneficiarios distintos de los afectados por la crisis. Con frecuencia, las respuestas a situaciones de emergencia no cuentan con el tiempo para realizar el análisis técnico adecuado que se necesita para aclarar el perfil socioeconómico de los grupos más vulnerables a los shocks, y para evaluar la eficacia en función del costo de las diferentes opciones de protección social.

Tanto dentro como fuera de América Latina, existen ejemplos de buenas prácticas en materia de redes de protección que pueden funcionar adecuadamente. Las redes de protección ideales son aquellas que proporcionan un nivel mínimo de consumo, y al mismo tiempo protegen la acumulación de capital humano de los pobres o contribuyen a expandir la infraestructura social y física para los pobres<sup>44</sup>. Uno de tales ejemplos son los programas de desarrollo humano focalizado, que transfieren ingresos en efectivo o en especie a las unidades familiares que invierten en el capital humano de sus hijos (asistencia escolar y visitas de atención de la salud). El componente de respaldo del ingreso reduce la pobreza corriente, y al asegurar el nivel nutricional y de salud, así como el nivel de instrucción de los niños, aumenta su capacidad para obtener ingresos en el futuro.

Este tipo de programas se introdujeron en los últimos años en México, Honduras y Brasil, y actualmente están poniéndose en práctica en Argentina, Ecuador y Nicaragua. Entre ellos, el *Progresá* de México es el más amplio en términos de los mecanismos de focalización y evalua-

ción que utiliza y la gama de intervenciones de educación, salud y nutrición que proporciona<sup>45</sup>.

En la actualidad, el programa *Progresá* está siendo cuidadosamente evaluado, pero los resultados preliminares de la eficacia de la focalización y del impacto del programa sobre la matriculación son alentadores (Schultz, 1999). En 1998, las tres cuartas partes de las 1,9 millones de hogares rurales pobres cubiertos por el programa se encontraban en el quintil inferior de la distribución de ingresos. En cuanto a la educación, el análisis que utiliza comparaciones de las tasas de matriculación entre grupos indica que en las comunidades afectadas por el programa *Progresá*, los pobres muestran una mayor probabilidad de matricular a sus hijos en la escuela que en las comunidades no beneficiarias. Ello es especialmente cierto en el caso de los niños en los grados siete a nueve, en que las tasas de matriculación son 4,9 puntos porcentuales mayores en las comunidades beneficiarias del programa. Para los grados tres a seis, las tasas de matriculación fueron 2,2 puntos porcentuales mayores con el programa. La tasa de continuación de la escuela primaria a la secundaria también se incrementó significativamente con el programa, pasando de una tasa de matriculación del 43 por ciento en el caso de los niños que habían completado el sexto grado en las comunidades no beneficiarias, a una tasa del 55 por ciento en las comunidades beneficiarias. El incremento sigue siendo significativo incluso cuando las diferencias se ajustan en función de las variaciones pasadas en las tasas de matriculación. *Progresá* también ha tenido un impacto importante sobre la desigualdad educacional en las comunidades beneficiarias. Después de sólo un año de domi-

---

<sup>45</sup> *Progresá* es la sigla del Programa de Educación, Salud y Alimentación.

---

<sup>44</sup> Véase BID, de próxima publicación, capítulo 5.

Los programas de empleo de emergencia también pueden funcionar como efectivas redes de protección. Los datos revelan que el desempleo abierto es mayor en los quintiles de ingresos menores, lo que implica que el desempleo es una causa de la pobreza. Los programas de empleo de emergencia, al ofrecer salarios a cambio de trabajo, se proponen transferir recursos a trabajadores desempleados, y en muchos casos no calificados, minimizando al mismo tiempo los incentivos perversos al trabajo. Si tasa salarial ofrecida es baja en comparación con los salarios de mercado de los trabajadores no calificados estos programas se focalizarán por sí mismos porque sólo interesará a aquellos trabajadores que tienen pocas oportunidades alternativas de empleo. Como el salario de reserva y el costo de oportunidad están relacionados positivamente con las habilidades y el nivel de vida, los programas de empleo de emergencia constituyen una buena forma de orientar los beneficios hacia los trabajadores no calificados (Lipton y Ravallion, 1995). Estos programas pueden proporcionar a los trabajadores pobres protección contra el desempleo en respuesta a shocks agregados, regionales y sectoriales, e idiosincráticos. Pueden resultar aún más valiosos si están diseñados con el objeto de proporcionar capacitación a trabajadores no calificados y pobres, y contribuyen a la infraestructura física y social de las zonas pobres.

Chile fue el primer país latinoamericano que utilizó exitosamente los programas de empleo de emergencia para atender a los trabajadores pobres desempleados y generar oportunidades de empleo. Los programas se aplicaron en respuesta a la recesión de 1982. En su punto culminante en los años ochenta, los diversos programas de empleo de emergencia emplearon al 13 por ciento de la fuerza laboral chilena (Márquez, 1999). Más recientemente, Argentina introdujo programas intensivos de empleo de emergencia en respuesta a la crisis de 1995. *Trabajar* y otros programas similares están financiados a través de impuestos a la nómina que se dirigen al Fondo Nacional de Empleo. Los recursos se utilizan para construir obras públicas en pequeña escala y de uso intensivo de mano de obra, como infraestructura social, caminos y pequeñas obras de saneamiento. Los programas se

financian y supervisan al nivel federal, pero los esquemas de obras públicas son administrados por una diversidad de entidades, entre ellas los gobiernos locales y provinciales y organizaciones no gubernamentales (Márquez, 1999). En México, los proyectos de obras públicas se financian mediante asignaciones de los ingresos generales en el presupuesto del gobierno federal, y son administrados por los gobiernos estatales y locales. Estos programas tienden a concentrarse en la construcción de caminos rurales e infraestructura social. En Perú, el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social se utiliza para generar oportunidades de empleo que pueden ajustarse rápidamente a la situación de los mercados laborales locales (Verdera, 1998).

Investigaciones recientes han demostrado que los programas de empleo de emergencia pueden considerarse como un contrato de seguro de desempleo, además de una tecnología para monitorear la situación laboral del trabajador (Hopenhayn y Nicolini, 1999). La tecnología de monitoreo consiste en hacer que los trabajadores desempleados se presenten al trabajo para recibir los beneficios. De esta manera, los programas de empleo resuelven el problema de incentivos que se crearía con la forma más clásica de seguro de desempleo para trabajadores que tienen empleos en el sector informal o trabajan por su cuenta. La descentralización del monitoreo de la situación de empleo funcionará mejor si las organizaciones que emplean a los trabajadores en los programas de empleo (gobiernos locales y ONG) financian los otros insumos (no laborales) del programa. Ello descentraliza el monitoreo de la situación de empleo del beneficiario en forma compatible con los incentivos.

Con frecuencia se sostiene que durante los períodos de austeridad, los gobiernos no podrán mantener, y mucho menos expandir, el gasto en redes de protección. Sin embargo, el costo de las redes de protección no tiene por qué ser grande, incluso si alcanza a un gran número de beneficiarios. Por ejemplo, el costo del programa *Progresas* asciende a alrededor del 0,2 por ciento del PIB mexicano y al 1 por ciento del presupuesto federal total, y el número de beneficiarios alcanza a casi 2 millones de hogares. El programa *Trabajar*, de Argentina, cuesta apro-

ximadamente un cuarto del 1 por ciento del PIB, alcanza a 350.000 trabajadores no calificados desempleados y transfiere un promedio del 26 por ciento del ingreso familiar y hasta el 74 por ciento del ingreso familiar entre los hogares ubicadas en el 5 por ciento inferior de la distribu-

ción de ingresos. Suponiendo que el beneficio promedio se mantenga constante, el costo de expandir el programa con el fin de que alcance a todos los trabajadores no calificados ubicados en el primer quintil de la distribución de ingresos es de alrededor del 0,7 por ciento del PIB<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Estas estimaciones corresponden a *Trabajar II*.

## Conclusión

Las crisis macroeconómicas no sólo afectan el nivel de vida actual de los pobres, sino su capacidad para salir de la pobreza. Durante las crisis, los hijos de los pobres enfrentan problemas de desnutrición y con frecuencia abandonan la escuela. Muchos hogares pobres se ven obligados a vender sus escasos activos, a precios deprimidos. Ello contribuye a perpetuar la pobreza crónica y resulta perjudicial para el crecimiento global de la economía. En consecuencia, la prevención de crisis debe ser una alta prioridad en la estrategia de lucha contra la pobreza. Asimismo una respuesta favorable a los pobres frente a las crisis debe formar parte integral de la estrategia de reducción de la pobreza de un país. Una respuesta de este tipo debería evitar los “ajustes excesivos” y tratar de proporcionar a los pobres un nivel mínimo de consumo. También debería proteger a los programas que benefician a los pobres frente a la posibilidad de perder beneficios, e incluir programas de protección destinados a nivelar el consumo, focalizados en los pobres. Los más atractivos son las redes de protección que proporcionan transferencias corrientes y al mismo tiempo estimulan la inversión en activos de los pobres. Ejemplos de ello son los programas públicos de ayuda laboral y los programas destinados a mantener los niños

en las escuelas. Una respuesta efectiva favorable a los pobres requiere que se cuente de antemano con la infraestructura institucional necesaria para hacer que el gasto para los pobres resulte anticíclico. De igual forma, las redes de protección anticíclicas deben formar parte del programa de protección social de los países. La experiencia muestra que la improvisación en medio de una crisis se traduce en una respuesta “demasiado limitada y demasiado tardía”.

La protección de los pobres frente a fuertes y marcadas caídas del ingreso mediante redes de protección eficientes y adecuadamente financiadas no solamente estimula la equidad. También promueve el crecimiento económico. Las crisis macroeconómicas conducen a la reducción del limitado capital humano de los pobres. Ello frustra los intentos de los pobres, y de sus hijos, de salir de la pobreza crónica. La reducción permanente del volumen de capital humano de los pobres, debida a la desnutrición y al deterioro de sus aptitudes, también podría conducir a un menor crecimiento económico. Una política macroeconómica socialmente responsable en materia de prevención y respuesta ante las crisis puede contribuir simultáneamente a reducir la pobreza crónica y a un mayor crecimiento.

Cuadro 1. La pobreza y las crisis (incidencia de la pobreza)

País	Año de la crisis	Antes de la crisis		Año de la crisis		Después de la crisis			PIB per cápita después de la crisis	
									vs año de la crisis	vs año antes de la crisis
Argentina <sup>a</sup> (Gran Buenos Aires)	1985	10,1	(1980)	20,6	+	25,2	(1987)	+	+	-
Argentina <sup>a</sup> (Gran Buenos Aires)	1989	25,2	(1987)	34,6	+	35,0	(1990)	+	+	-
Argentina <sup>a</sup> (Gran Buenos Aires)	1995	16,9	(1993)	24,8	+	26,3	(1997)	+	+	+
Brasil <sup>b</sup> (todas las zonas metropolitanas)	1990	27,9	(1989)	28,9	+					
Chile <sup>c</sup> (zonas metropolitanas) §/	1982	40,3	(1980)			48,6	(1987)	+	+	-
Costa Rica <sup>d*</sup> /	1982	29,6	(1981)	32,3	+	29,7	(1983)	+	+	-
República Dominicana <sup>d*</sup> /	1985	37,3	(1984)			38,2	(1986)	+	+	+
República Dominicana <sup>d*</sup> /	1990	35,7	(1989)			39,5	(1992)	+	+	-
Guatemala <sup>e</sup> §/	1982	65,0	(1980)			68,0	(1986)	+	-	-
México <sup>f</sup>	1986	28,5	(1984)			32,6	(1989)	+	+	+
México <sup>g</sup> §/	1995	36,0	(1994)			43,0	(1996)	+	+	-
Panamá <sup>d*</sup> /	1983	40,6	(1980)			44,0	(1986)	+	-	-
Panamá <sup>d*</sup> /	1988	44,0	(1986)			50,0	(1989)	+	-	-
Perú <sup>h</sup> §/	1983	46,0	(1979)			52,0	(1986)	+	+	-
Perú <sup>i</sup> (Urban) */	1988	32,2	(1985)			50,0	(1991)	+	-	-
Uruguay <sup>p</sup> §/	1982	11,0	(1981)			15,0	(1986)	+	-	-
Venezuela <sup>l</sup> §/	1983	25,7	(1982)	32,7	+	34,8	(1985)	+	-	-
Venezuela <sup>l</sup> §/	1989	40,0	(1988)	44,4	+	41,5	(1990)	+	+	-
Venezuela <sup>l</sup> §/	1994	41,4	(1993)	53,6	+	48,2	(1996)	+	-	-

Nota: Incidencia de la pobreza basada en el ingreso per cápita individual de los hogares, salvo indicación a lo contrario.

§/ basado en los hogares, \*/ basado en el consumo

"+", significa un incremento, "-", significa una disminución, "=", significa sin cambios, los espacios en blanco significa "no disponible."

Datos del PIB real per cápita, tomados de WDI, Banco Mundial

Fuente:

- Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina
- Barros, Mendoca y Rocha (1995). "Brazil: Welfare, Inequality, Poverty, Social Indicators, and Social Programs in the 1980s," en Lustig comp. *Coping With Austerity*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Lustig, Nora. (1995) op cit. Cuadro 1.1
- Londoño/Székely (1997), *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (1996) *Social Panorama of Latin America 1996*, Santiago de Chile.
- Lustig, Székely (1998). "Economic Trends, Poverty and Inequality in Mexico". BID, SDS, POV, Washington, D.C.
- CEPAL (1999). *Social Panorama of Latin America, 1998*.
- CEPAL 1989 "Antecedentes Estadísticos de la Distribución del Ingreso en el Perú, 1961-1982". Serie Distribución del Ingreso No. 8. and CEPAL 1996 *Social Panorama of Latin America 1996*, Santiago de Chile.
- Escobal, Javier, Jaime Saavedra y Máximo Torero (1998). "Los activos de los pobres en el Perú". Documento de Trabajo #26. Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima.
- Ruprah y Marcano (1998), versión mimeografiada, en preparación. Washington, D.C.

Cuadro 2. La desigualdad y las crisis (coeficiente de Gini)

País	Año de la crisis	Antes de la crisis		Año de la crisis		Después de la crisis			PIB per cápita después de la crisis	
			(año)				(año)		vs año de la crisis	vs año antes de la crisis
Argentina <sup>a</sup> (Gran Buenos Aires)	1985	0,40	(1983)	0,40	=	0,45	(1988)	+	+	-
Argentina <sup>b</sup> (Gran Buenos Aires)	1989	0,44	(1986)	0,53	+	0,45	(1992)	+	+	+
Argentina <sup>c</sup> (Gran Buenos Aires) §/	1995	0,36	(1994)			0,38	(1996)	+	+	-
Brazil <sup>d</sup>	1990	0,61	(1989)	0,61	=	0,59	(1992)	-	+	-
Chile <sup>e</sup> (Santiago)	1982	0,53	(1980)	0,54	+	0,55	(1984)	+	-	-
Costa Rica <sup>e</sup>	1982	0,40	(1980)	0,42	+	0,38	(1984)	-	+	-
República Dominicana <sup>f</sup> §/	1985	0,42	(1984)			0,51	(1986)	+	+	+
República Dominicana <sup>d</sup>	1990	0,51	(1989)			0,52	(1992)	+	+	-
Guatemala <sup>e</sup> §/	1982	0,48	(1981)			0,53	(1986)	+	-	-
México <sup>g</sup>	1982	0,50	(1977) §/			0,51	(1984)	+	-	-
México <sup>h</sup>	1986	0,47	(1984)			0,53	(1989)	+	+	+
México <sup>i</sup>	1995	0,48	(1994)			0,46	(1996)	-	+	-
Panamá <sup>d*</sup>	1983	0,48	(1980)			0,52	(1986)	+	-	-
Panamá <sup>d*</sup>	1988	0,52	(1986)			0,57	(1989)	+	-	-
Perú <sup>e</sup> (Lima)	1983	0,34	(1981)			0,39	(1984)	+	+	-
Perú <sup>e</sup> (Lima)	1988	0,39	(1987)			0,41	(1989)	+	-	-
Uruguay <sup>g</sup> (Urban)	1982	0,43	(1981)			0,40	(1983)	-	-	-
Venezuela <sup>d</sup>	1983	0,44	(1981)	0,45	+	0,48	(1985)	+	-	-
Venezuela <sup>d</sup>	1989	0,47	(1987)	0,46	-	0,46	(1991)	-	+	+
Venezuela <sup>d</sup>	1994	0,45	(1992)	0,50	+	0,47	(1995)	+	+	-

Nota: Incidencia de la pobreza basado en el ingreso per cápita individual de los hogares, salvo indicación en contrario.

§/ basado en los hogares

"+", significa un incremento, "-", significa una disminución, "=", significa sin cambios, los espacios en blanco significa "no disponible."

Datos del PIB real per cápita, tomados de WDI, Banco Mundial

Fuentes:

- Fiszbein y colaboradores (1993) "La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina: historia del decenio de 1980" LAC Technical Dept. Report No. 27, Banco Mundial, Washington, D.C.
- "Argentina's Poor: A Profile". Banco Mundial (1995), Washington D.C.
- Altimir, Oscar y Luis Becaria. 1997. Efectos de los cambios macroeconomicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina. Documento preparada para el proyecto "Políticas Macroeconómicas y Pobreza en América Latina y el Caribe. UNDP, IDB, ECLAC. Octubre.
- Londoño y Székely (1997), "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995", Banco Interamericano de Desarrollo.
- Morley (1994) "Poverty and Inequality in Latin America, Past Evidence and Future Prospects." Policy Essay No. 13 ODC, Washington, D.C.
- Aristy y Dauhajre (1998). "Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana" BID, SDS, POV, Washington, D.C.
- Deininger y Squire (1996), Measuring Income Inequality: A New Database. WP, Banco Mundial, 1996
- Lustig/Székely (1998), "Economic Trends, Poverty and Inequality in México." BID, SDS, POV, Washington, D.C.
- INEGI (Mexico). CD-ROM. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1992, 1994 y 1996.

Cuadro 3: Impacto social de las crisis económicas

	Argentina (1995)	República Dominicana (1990)	Jamaica (1985)	México (1982)	México (1995)	Venezuela (1994)
<b>Principales indicadores de la crisis<sup>17</sup></b>	-En 1995 el PIB per cápita se contrajo un 4,2% y el consumo privado per cápita en un 6,4%.	-En 1990, el PIB per cápita se contrajo en un 7,6% y el consumo privado per cápita en un 13,9%.	-En 1985 el PIB per cápita se contrajo un 6,2%.	- En 1983 el PIB per cápita se contrajo un 6,3% y el consumo privado per cápita un 7,4%.	- En 1995 el PIB per cápita se contrajo un 8,1% y el consumo privado per cápita un 11,5%.	-En 1994 el PIB per cápita se contrajo un 4,6% y el consumo privado per cápita un 8,3%.
<b>Pobreza y desigualdad</b>	-El ingreso urbano basado en el índice de Gini se incrementó de 0,36 en 1994 a 0,38 en 1996 <sup>27</sup> . -El número de personas experimentando una pobreza moderada se incrementó del 16,9% en 1993 al 24,8% en 1995 <sup>27</sup> .	-El ingreso nacional basado en el índice de Gini se incrementó de 0,51 en 1989 a 0,52 en 1992 <sup>37</sup> . -El número de pobres se incrementó de 36% en 1989 a 40% en 1992 <sup>47</sup> .	-La pobreza moderada se incrementó de 29,1% en 1980 a 29,6% en 1988 <sup>57</sup> .	- El índice de Gini en 1984-1989, basado en el ingreso nacional, se incrementó de 0,43 a 0,47 - La pobreza moderada se incrementó del 28,5% a 32,6%, la pobreza extrema de 13,9% a 17,1% en 1994 al 43% en 1996.	- La pobreza moderada se incrementó de 36% en 1994 a 43% en 1996 <sup>67</sup> .	-El índice de Gini, basado en el ingreso nacional, se incrementó de 0,45 en 1992 a 0,50 en 1994 <sup>77</sup> . -La pobreza moderada se incrementó de 41% en 1993 al 54% en 1994 <sup>77</sup> y la pobreza extrema, de 16,8% a 27,5% durante el mismo período <sup>77</sup> .
<b> Mercados laborales<sup>87</sup></b>	-En 1995 el salario real promedio disminuyó en un 1,1%. -La tasa de desempleo abierto urbano se incrementó del 11,5% en 1994 al 17,5% en 1995.	-El salario real urbano mínimo disminuyó un 3% en 1991 <sup>97</sup> .	-La tasa de desempleo abierto disminuyó de 25,5% en 1984 al 23,6% en 1986.	- 1983-1988: los salarios promedio se redujeron entre un 36% y un 46%, dependiendo del sector. -La tasa de desempleo abierto urbano de incrementó del 4,2% a 6,3%	-La remuneración real promedio se incrementó un 3,7% en 1994, pero decreció 13,5% en 1995 <sup>107</sup> . -La tasa de desempleo abierto urbano se incrementó 2,6 puntos porcentuales entre 1994 y 1995 (3,7% a 6,3%). En 1997 volvió a su nivel de 1994 <sup>107</sup> .	-Los salarios reales promedio <sup>117</sup> disminuyeron un 15,7% en 1994 y un 4,6% en 1995. -La tasa de desempleo abierto urbano se incrementó del 6,8% en 1993 a 8,9% en 1994.
<b>Gasto social<sup>107</sup></b>	-El gasto social como porcentaje del gasto total se incrementó de 65,2% en 1994 a 66,8% en 1995. Como porcentaje del PIB, se incrementó de 18,1% a 18,6% en el mismo período. -El gasto en educación como porcentaje de PIB se incrementó de 3,7% en 1994 al 4,0% en 1995; el gasto en salud como porcentaje del PIB se incrementó del 1,9% a 2,0% en el mismo período.	- El gasto social como porcentaje del gasto total disminuyó de 39,6% en 1989 a 36,6% en 1990, y como porcentaje del PIB, disminuyó de 6,6% a 4,7% en el mismo período. -El gasto en educación como porcentaje del PIB disminuyó de 1,5% a 1,2%; el gasto en salud como porcentaje del PIB disminuyó de 1,2% a 1,1% en el mismo período.	-El gasto en educación como porcentaje del PIB disminuyó de 7,2% en 1982 a 0,6% en 1985; en 1986 se incrementó al 1,2%. -El gasto en salud como porcentaje del PIB disminuyó de 10,6% en 1982 a 6,1% en 1985.	- 1983-1988: el gasto social disminuyó un 33,1%. - 1983-1988: el gasto social en educación disminuyó un 29,6%; el gasto en salud, un 23,3%	-El gasto social como porcentaje del PIB disminuyó del 9,0% en 1994 al 6,8% in 1995. -El gasto en educación como porcentaje del PIB disminuyó de 3,9% en 1994 a 3,6% en 1996.	-El gasto social real per cápita en 1990-1991 era del 9,0% del PIB. En 1996-1997 disminuyó al 8,4%. -El gasto en educación como porcentaje del PIB se incrementó de 3,9% en 1993 a 4,4% en 1995.
<b>Salud y nutrición<sup>127/37</sup></b>	-La ingestión diaria per cápita de proteínas disminuyó un 3,8% en 1995. En 1996 se incrementó un 1,9%. -En 1995, las muertes por neumonía e influenza se incrementaron casi un 6%.	-El número de bebés de 6 a 11 meses afectados de desnutrición crónica se incrementó de 9,6% en 1986 a 17% en 1991. -La ingestión diaria per cápita de proteínas disminuyó un 6,8% en 1990. En 1991 se incrementó un 4,6%	-La ingestión diaria per cápita de proteínas disminuyó un 5,9% en 1985, y luego se incrementó un 4,9% en 1986.	-La mortalidad infantil continuó reduciéndose entre 1982 y 1989, pero a un ritmo menor que en la década anterior. -La mortalidad infantil y preescolar causada por deficiencias nutricionales se incrementó a partir de 1982, después de años de disminución. El número de bebés afectados de crecimiento fetal lento y desnutrición se incrementó del 8,5% del total de niños enfermos en 1981 a 11,7% en 1984.	-La mortalidad por anemia se incrementó entre los niños de menos de un año, pasando de 6,3 muertes por 100.000 nacimientos vivos en 1993 a 7,9 en 1995, y entre los niños de 1 a 4 años, de 1,7 a 2,2 muertes por 100.000 nacimientos vivos, respectivamente.	-La ingestión diaria per cápita de proteínas disminuyó un 4,2% en 1993, un 2,9% en 1994 y 0,5% en 1995
<b>Educación<sup>147</sup></b>	-El crecimiento de la matriculación primaria total <sup>157</sup> se redujo del 2,2% en 1993 al 0,62% en 1996.	-La matriculación primaria total se redujo de 97,1% en 1988 a 96,6% en 1990.	-La matriculación primaria total <sup>167</sup> se incrementó lentamente entre 1985 y 1987, pasando de 100,0 a 100,8.	-La proporción de graduados que ingresaran al nivel educacional subsecuente disminuyó a partir de 1982. - En las zonas rurales la tasa de deserción se incrementó casi 3 puntos porcentuales.	-en 1994 el crecimiento de la matriculación primaria total <sup>177</sup> fue del 0,44% y el año siguiente disminuyó al 0,35%.	-La matriculación primaria total <sup>187</sup> decreció del 94,4% en 1993 al 91,7% en 1995.

Nota:

a Sólo incluye los trabajadores urbanos.

b Sólo incluye las manufacturas.

c La matriculación primaria total se define como la proporción de personas matriculadas en escuelas primarias como porcentaje de las personas en el grupo de edad correspondiente a la educación primaria.

Fuentes:

1 La información sobre el PIB fue extraída de la base de datos estadísticos y sociales del BID. El consumo privado per cápita, de la CEPAL, Anuario estadístico para América Latina y el Caribe.

2 Altimir and Becaria (1998) “Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina” en Ganuza, Taylor y Morley *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe* (PNUD/CEPAL/BID).

3 Deininger y Squire (1996). *Measuring Income Inequality: a new database*. WP, Banco Mundial.

4 Aristy y Dauhajre (1997). “Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana”, versión mimeografiada.

5 Londoño y Székely (1998). “Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995”, BID.

6 CEPAL. *Panorama Social 1998*.

7 Ruprah y Marcano (1998), Mimeo, Washington D.C.

8 El salario real promedio se tomó de CEPAL “Statistical Yearbook of Latin America and the Caribbean” y “Estudio Económico de América Latina y el Caribe”, y la tasa de desempleo se obtuvo de la base de datos estadísticos y sociales del BID.

9 CEPAL. *Statistical Yearbook, 1997*.

10 Lustig, Nora. (1998) “Mexico, the Remaking of an Economy.”

11 El gasto social, incluidos el gasto en educación y salud, se obtuvo de “Social Panorama” y “Statistical Yearbook of Latin America and the Caribbean” (varios números).

12 Los datos sobre los indicadores de salud y desnutrición se extrajeron de OPS, *Health in the Americas* (varios años).

13 La información sobre la ingestión diaria per cápita de proteínas se extrajo de la base de datos estadísticos y sociales del BID.

14 La información sobre la tasa de matriculación en la educación se obtuvo de BID, la base de datos estadísticos y sociales del BID.

Gráfico 1. Clasificaciones ajustadas con cambios en la distribución

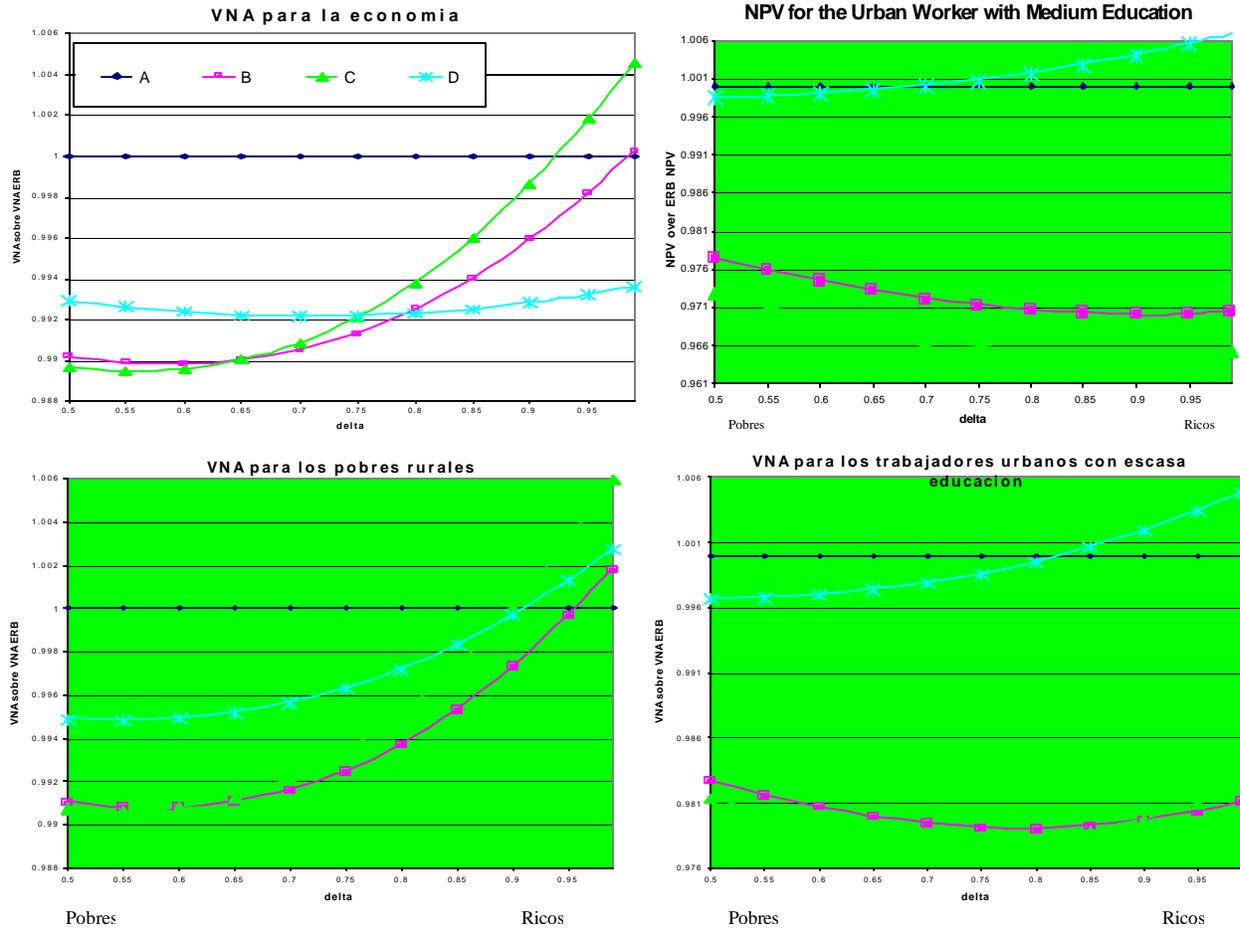
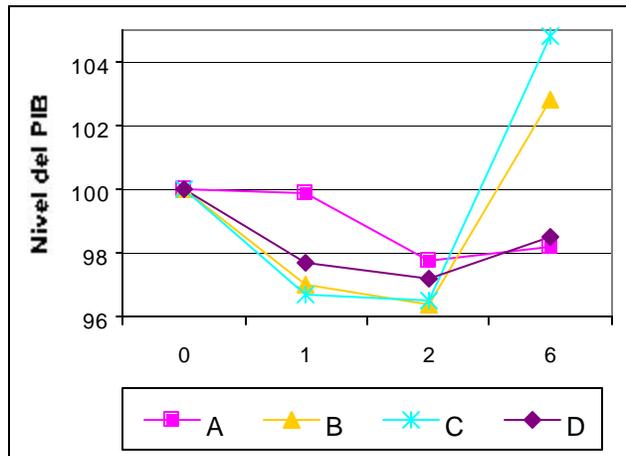


Gráfico 2. Clasificaciones ajustadas sin cambios en la distribución de los ingresos



Fuente: Cálculos propios con resultados de de Janvry, Fairgeix y Sadoulet (1991)

Programa	Clasificaciones		
	Valor neto pre-sente	Utilidad pobres	Utilidad no pobres
A	2	1	2
B	3	4	3
C	1	3	1
D	4	2	4

**Supuestos:**

Los cálculos de valor neto presente (VNP) suponen un factor de descuento de 0,95. El nivel de consumo de los pobres es una cuarta parte del de los ricos (ésta fue la distribución inicial del consumo en el modelo) en todas las trayectorias de ajuste. No hay nivelación del consumo. El bienestar se mide en términos de utilidad, y se utilizó la siguiente función de utilidad (tanto para los pobres como para los ricos):

$$U = \sum_i d^i [\log(c_i - \bar{c})] \text{ para } i=0,1,2 \text{ y } 6,$$

cuando  $d=0.95$  y  $\bar{c} = 19.25$

**Comentarios sobre los supuestos:**

La falta de nivelación del consumo es un supuesto vital, dado que con la nivelación del consumo lo único que interesa es el VNP. Estos resultados se mantendrían con una amplia gama de funciones de utilidad siempre que tengan la suficiente "curvatura". El factor de descuento de 0,95 (que implica una tasa de descuento de 5,26) se encuentra dentro de la gama de lo que comúnmente se supone en los modelos macrodinámicos. Las variaciones en la tasa de descuento alterarían las clasificaciones de las trayectorias alternativas de ajuste, tanto para los ricos como para los pobres, aunque probablemente surjan diferencias en las clasificaciones de los ricos y los pobres.

## Referencias

- Alderman, H. Y C. Paxson. 1994. Do the Poor Insure? A Synthesis of the Literature on Risk and Consumption in Developing Countries *International Economics Association Moscow*, vol. 4.
- Banco Interamericano de Desarrollo, de próxima publicación *Protección social para la equidad y el crecimiento*. Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. *The Use of Social Investment Funds as an Instrument for Combating Poverty*. Documento de estrategia sectorial del BID. Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1995. *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina y el Caribe, 1995*. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1999. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1998/1999: Beyond Global Crisis*. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1999. Consultations With the Poor, Global Synthesis. Summary Document. A Study to Inform the World Development Report 2000/1. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1998. *Project Appraisal Document for a Third Social Protection Project (TRABAJAR Program)*. Informe No. 17956-AR. Washington, D.C.
- Behrman, Jere, Suzanne Duryea y Miguel Székely. 1999. *Schooling Investments and Macroeconomic Conditions: A Micro-Macro Investigation for Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo. Versión mimeografiada. Washington, D.C.
- Behrman, Jere. 1988. Intra-household Allocation of Nutrients in Rural India: Are Boys Favored? Do Parents Exhibit Inequality Aversion? *Oxford Economic Papers*, 40:1, 32-54.
- Binder, Melissa. 1996. *Schooling Indicators During Mexico's "Lost Decade"*. Borrador, Universidad de Nuevo Mexico, Albuquerque.
- Bourguignon, F., S. Lambert y A. Suwa-Eisenmann. 1996. *Distribution of Export Price Risk in a Developing Country*. Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 1482. Londres.
- Bourguignon y Morrison (compiladores). 1992. *Adjustment and Equity in Development Countries: A New Approach*. París: OCDE
- Bruno, M., M. Ravallion y L. Squire. 1999. Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues. En V. Tanzi y K. Chu (compiladores). *Income Distribution and High-Quality Growth*. Cambridge: MIT Press.
- Calvo, Guillermo. 1999. *On Dollarization*. Borrador. Universidad de Maryland, College Park.
- Calvo, Guillermo. 1997. *Monetary and Exchange Rate Policy for Mexico: Key Issues and a Proposal*.

- Borrador. Universidad de Maryland, College Park.
- Cardoso, E. 1992. *Inflation and Poverty*. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 4006. Marzo.
- Chiu, Henry. 1998. Income Inequality, Human Capital Accumulation and Economic Performance. *The Economic Journal*, 108, enero, 44-59.
- Claessens, S. y P. Varangis. 1994. *Oil Price Instability, Hedging, and an Oil Stabilization Fund: The Case of Venezuela*. World Bank Policy Research Paper No. 1290, Washington, D.C.
- Coate, S. y M. Ravallion. 1993. Reciprocity Without Commitment: Characterization and Performance of Informal Insurance Arrangements. *Journal of Development Economics*. 40: 1-24.
- De Janvry, A., Fargeix y E. Sadoulet. 1991. Political Economy of Stabilization Programs: Feasibility, Growth, and Welfare. *Journal of Policy Modeling*. Vol.#13, No.#3, otoño.
- De Janvry, Alain y Elizabeth Sadoulet. 1999. *Growth, Poverty and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970-94*. Banco Interamericano de Desarrollo, Conferencia sobre Protección Social y Pobreza, febrero. Washington, D.C.
- Deaton, A. 1991. Savings and Liquidity Constraints *Econometrica*, vol. 59, No. 5: 1221-48.
- Deaton, A. y G. Laroque. 1992. On the Behavior of Commodity Prices *Review of Economic Studies*, vol. 59(1), No. 198: 1-23.
- Dercon, Stefan. 1999. Income Risk, Coping Strategies and Safety Nets. Katholieke Universiteit Leuven y Universidad de Oxford. Versión mimeografiada.
- Dervis, K., J. De Melo y S. Robinson. 1982. *General Equilibrium Models for Development Policy*. Londres: Cambridge University Press.
- Deutsch, Ruthanne. 1998. *How Early Childhood Interventions can Reduce Inequality: An Overview of Recent Findings*. Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- Duryea, Suzanne. 1998. Children's Advancement Through School in Brazil: The Role of Temporary Shocks to Household Income. Oficina del Economista Jefe. Serie de documentos de trabajo 376. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Easterly, W., R. Islam y J. Stiglitz. 1999. *Shaken and Stirred: Volatility and Macroeconomic Paradigms for Rich and Poor Countries*. XII Congreso Mundial de la IEA, Buenos Aires, agosto.
- Easterly, W. y S. Fischer. 1999. *Inflation and the Poor*. Conferencia del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, abril. Washington, D.C.
- Edwards, S. y M. Savastano. 1999. Exchange Rates in Emerging Economies: What Do We Know? What do We Need to Know? Universidad de California, Los Angeles, y Fondo Monetario Internacional. Versión mimeografiada.

- Edwards, Sebastián. 1998. *Capital Flows, Real Exchange Rates and Capital Controls: Some Latin American Experiences*. Universidad de California, Los Angeles. Versión mimeografiada.
- Eichengreen, Barry y Ricardo Hausmann. 1999. *Exchange Rates and Financial Fragility*. Manuscrito inédito.
- Eichengreen, Barry. 1999. *Toward a New International Financial Architecture. A Practical Post-Asia Agenda*. Washington, D.C.: Institute for International Economics
- Eichengreen, Barry. 1998. *Capital Controls: Capital Idea or Capital Folly?* Borrador. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Eichengreen, Barry, Ricardo Hausmann y Jurgen von Hagen. 1996. *Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case of a National Fiscal Council*. Universidad de California, Berkeley, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Mannheim. Versión mimeografiada.
- Fernández-Arias, Eduardo y Ricardo Hausmann. 1999. *International Initiatives to Bring Stability to Financial Integration*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Ferreira, Francisco, Giovanna Prennushi y Martin Ravallion. 1999. *Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks: An Agenda for Action in a Crisis and Beyond*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Fields, Gary S. 1991. Growth and Income Distribution. En George Psacharopoulos (compilador). *Essays on Poverty, Equity and Growth*. Oxford: Pergamon Press.
- Flug, Karnik, Antonio Spilimbergo y Erik Weitcheim. 1996. Investment in Education: Do Economic Volatility and Credit Constraints Matter? Oficina del Economista Jefe, serie de documentos de trabajo 374. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional. 1999. *The Morning Press*. 10 de septiembre.
- Fondo Monetario Internacional. 1998. *News Brief No. 98/42*. 13 de noviembre.
- Foster, Andrew. 1995. Credit Markets and Child Growth in Low-Income Rural Areas. *Economic Journal* 105 (430) mayo: 551-570.
- Freije, Samuel. 1999. *Poverty and Inequality under Macroeconomic Instability: A Survey*. Instituto de Estudios Superiores de Administración. Inédito.
- Gaiha, R. y A. Deollikar. 1993. Persistent, Expected and Innate Poverty: Estimates for Semi-Arid Rural South India 1975-1984. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 17:409-421.
- Gavin, M. 1999. Latin American Central Banks: Reticent to React. *Latin American Economic Policies*, vol. 7, 2o. Trimestre. Oficina del Economista Jefe. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Gavin M. y R. Perotti. 1997. Fiscal Policy in Latin America. *EMacroeconomic Annual*. National Bureau of Economic Research. Cambridge.

- Goldman Sachs. 1999. *Emerging Markets Weekly Forum*. 23 de agosto.
- Hausmann, Ricardo, Michael Gavin, Carmen Pagés-Sierra y Ernesto Stein. 1999. *Financial Turmoil and the Choice of Exchange Rate Regime*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Hopenhayn, H. y J. P. Nicolini. 1999. "Heterogeneity and Optimal Unemployment Insurance." Documento presentado en la conferencia sobre protección social y pobreza, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. 4 y 5 de febrero.
- Jackoby, Hanan y Emmanuel Skoufias. 1997. *Risk, Financial Markets and Human Capital in a Developing Country*. Borrador.
- Jalan, J. y M. Ravallion. 1996. Transient versus Chronic Poverty: Evidence from China. Banco Mundial. Versión mimeografiada.
- Kanbur, R. 1986. *Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty: A Methodology for Analysis*. CEPR Discussion Paper Series 132, Londres.
- Larrain, Felipe y Andrés Velasco. 1999. *Exchange Rate Policy for Emerging Markets: One Size Does Not Fit All*. Manuscrito inédito.
- Larson, D., P. Varangis y N. Yakubi. 1998. *Commodity Risk Management and Development*. World Bank Policy Research Working Paper No. 1963.
- Latinobarometro, 1998. Santiago.
- Lipton, M. y M. Ravallion. 1995. Poverty and Policy. En *Handbook of Development Economics* vol.3, J. Behrman y T. N. Srinivasan (compiladores). Amsterdam: North Holland.
- Lokshin, Michael M. 1999. Household Child Care and Choice and Women's Work Behavior in Russia. World Bank Development Research Group. Versión mimeografiada.
- Lustig, Nora. 1997. The Safety Nets Which Are Not Safety Nets: Social Investment Funds in Latin America. Conferencia de IID y PNUD sobre buen gobierno, erradicación de la pobreza y política social. Universidad de Harvard, noviembre.
- Lustig, Nora (compiladora). 1995. *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Lustig, Nora y Darryl McLeod. 1997. "Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence." En *Labor Markets in Latin America. Combining Social Protection with Market Flexibility*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Lustig, Nora y Michael Walton. 1998. East Asia Can Learn from Latin America's Travails. *International Herald Tribune*, 29 de mayo.
- Lustig, Nora. 1998. *Mexico: The Remaking of an Economy*. Segunda edición. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

- Lustig, Nora. 1986. Food Subsidy Programs in Mexico *Working Papers on Food Subsidies No.3*. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Márquez, Gustavo. 1999. *Labor Markets and Income Support: What Did We Learn From the Crisis?*. Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre protección social y pobreza, febrero. Versión mimeografiada.
- Montiel, Peter y Carmen Reinhart. 1999. *Do Capital Controls and Macroeconomic Policies Influence the Volume and Composition of Capital Flows? Evidence from the 1990s*. Borrador, Universidad de Maryland.
- Morduch, Jonathan. 1995. Income Smoothing and Consumption Smoothing *Journal of Economic Perspectives*, volumen 9, número 3, verano, 103-114.
- Morduch, J. 1990. *Risk, Production and Saving: Theory and Evidence from Indian Households*. Universidad de Harvard. Manuscrito.
- Morley, S. 1994. *Poverty and Inequality in Latin America: Past Evidence, Future Prospects*. Overseas Development Council.
- Newman, John, Steen Jorgensen y Menno Pradham. 1991. *Worker's Benefits from Bolivia's Emergency Social Fund. Living Standards Measurement Study*. Documento de trabajo 77. Banco Mundial.
- Paxson, C. 1993. *Consumption and Income Seasonality in Thailand*.
- Perry, G. y D. Lederman. 1999. *Adjustments after Speculative Attacks in Latin America and Asia: A Tale of Two Regions?*. Latin American and Caribbean Studies Viewpoints, Banco Mundial.
- Ríos-Rull, J. V. 1994. *Population Changes and Capital Accumulation. The Aging of the Baby Boom*. Manuscrito inédito. Universidad de Pennsylvania.
- Rodrik, Dani. 1999. *Why is There so Much Economic Insecurity in Latin America?* Manuscrito inédito.
- Rodrik, Dani. 1997. *Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses*. Universidad de Harvard. Versión mimeografiada.
- Romer, C. y D. Romer. 1998. *Monetary Policy and the Well-Being of the Poor*. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 6793, noviembre.
- Rose, Elaina. 1994. *Consumption Smoothing and Excess Females Mortality in Rural India*. Borrador. Universidad de Washington.
- Rosenzweig, M. 1998. Risk, Implicit Contracts and the Family in Rural Areas of Low Income Countries. *Economic Journal*, 98: 1148-1170.

- Rosenzweig, M. y K. Wolpin. 1993. Credit Market Constraints, Consumption Smoothing, and the Accumulation of Durable Production Assets in Low Income Countries: Investment in Bullocks in India. *Journal of Political Economy*, 101, No. 2: 223-244.
- Rosenzweig, M. y H. Binswanger. 1993. Wealth, Weather Risk and the Composition and Profitability of Agricultural Investments. *Economic Journal*, vol. 103.
- Schultz, T. P. 1999. *Preliminary Evidence of the Impact of PROGRESA on School Enrollments from 1997 and 1998*. International Food Policy Research Institute.
- Thorbeck, E. 1985. The Social Accounting Matrix and Consistency-type Planning Models. En G. Pyatt y J. I. Round (compiladores) *Social Accounting Matrices. A Basis for Planning*. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Thorbeck E. 1994. *Intersectoral Linkages and their Impact on Rural Poverty Alleviation*. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Mayo.
- Townsend, R. M. 1994. Risk and Insurance in Village India *Econometrica*, 62, No.3:539-591.
- Townsend, R. M. 1995. Consumption Insurance: An Evaluation of Risk-Bearing Systems in Low-Income Economies. *Journal of Economic Perspectives*, vol.9, verano: 83-102.
- Verdera, F. 1998. Análisis comparativo de los programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe. En *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*, Márquez, G. y D. Martínez (compiladores). Lima, Perú, Banco Interamericano de Desarrollo y OIT.
- Williamson, John. 1999 *Future Exchange Rate Regimes for Developing East Asia: Exploring the Policy Options*. Borrador, Banco Mundial.
- Yaqub, Shahin. 1999. *How Equitable is Public Spending in Health and Education?* Documento de antecedentes para el informe sobre el desarrollo mundial 2000/1. Banco Mundial.

# Apéndice

Los gráficos 1 y 2 se basan en los resultados del modelo de equilibrio general computable De Janvry, A. Fargeix y E. Sadoulet (1991). El modelo tuvo por objeto mostrar una situación similar a la economía del Ecuador en los años ochenta. Los autores simularon una disminución del 30 por ciento en el precio de la principal exportación y una disminución del 40 por ciento en los empréstitos externos del gobierno. El escenario básico, es decir, el estado estable sin shock, implica un crecimiento del PIB del 3,4 por ciento, un incremento del 28 por ciento en la oferta monetaria, y un incremento del 1,5 por ciento en el gasto público anual.

Simulan cómo la economía reaccionaría ante un shock en cuatro diferentes tipos de programas de ajuste:

## A. Ajuste del tipo de cambio

La oferta monetaria se incrementa un 40 por ciento anual.

El gasto público se incrementa un 1,5 por ciento anual.

## B. Ajuste fiscal

La oferta monetaria se incrementa un 40 por ciento anual.

Se reduce el consumo público y la inversión pública en forma proporcional, para mantener constante el déficit.

## C. Ajuste monetario

La oferta monetaria se incrementa un 40 por ciento anual.

Se reduce el consumo público para mantener constante el déficit (preservar la inversión pública).

## D. Base monetaria

La oferta monetaria se incrementa un 25 por ciento anual.

El gasto público se incrementa un 1,5 por ciento anual.

En base a los resultados de la simulación, generamos dos trayectorias distributivas. El gráfico 1 utiliza los resultados de los autores; el gráfico 2 utiliza los resultados de los autores para la totalidad de la economía, pero supone que la reducción de los ingresos se distribuye proporcionalmente.