

## Cayendo en la Pobreza: una Cuestión Ignorada en las Estrategias de Lucha Contra la Pobreza

por M. H. Suryanarayana, Centro Internacional de Pobreza

**La cuestión de focalización en** los programas de bienestar social ha recibido considerable atención en los países en desarrollo, particularmente en el contexto de reformas económicas. Pero lo que casi no se percibe es que la reducción de la pobreza no se trata simplemente de reducir las privaciones de los pobres actuales. Para mantener el proceso, es también importante asegurar que los que no son pobres pero son vulnerables no caigan en la pobreza.

Consideremos el caso de India. Su programa de ajustes en curso enfatiza el mejoramiento de la eficacia en función de los costos de los diferentes instrumentos de políticas, tal y como ha sucedido con los programas de reforma en varios otros países pobres en desarrollo, tales como Jamaica, Sri Lanka y Zambia. El principal motivo de dicho énfasis es la reconocida necesidad de lograr una estabilidad macroeconómica mediante la eliminación del déficit en el presupuesto estatal. Como en otros lugares, son los programas de bienestar social dirigidos a combatir la pobreza los que se han convertido en blancos vulnerables de los recortes presupuestarios. Se dice que los gastos públicos superan a los ingresos debido a lo que se denomina errores de focalización, entre otras cosas. Estos errores ocurren durante la implementación de cualquier programa de bienestar social ya sea porque no llega a la población beneficiaria, por ejemplo, los pobres, o debido a la excesiva cobertura y la consiguiente filtración de beneficios a los que no son pobres. Aparte de los gastos inevitables de administración e implementación incurridos en cualquier programa, se dice que son los 'errores de inclusión' resultantes de la excesiva cobertura de los beneficios los que suponen costos explícitos injustificados en el presupuesto estatal.

El funcionamiento de una democracia en una sociedad multiétnica como la de India presenta las características necesarias como para imponer la necesidad de una política de coalición. A fin de competir por el voto popular, los partidos políticos deben forjar amplias coaliciones que puedan articular los intereses de grandes sectores de la población. En la búsqueda de dichas coaliciones, los partidos políticos indios se han comprometido a llevar a cabo programas de reforma económica sin ningún impacto adverso sobre los pobres, quienes constituyen la mayoría de los votantes del país. Para evitar perder el apoyo de este gran bloque de votantes, sucesivos gobiernos indios han puesto un gran énfasis en la reducción del déficit fiscal principalmente mediante la minimización de la filtración de beneficios a los que no son pobres.

Una estrategia así pasa por alto la necesidad de exhaustivas medidas de protección social no sólo para los pobres, sino también para aquellas personas vulnerables. Consideremos, por ejemplo, la experiencia de reforma del sistema público de distribución de la India, el cual vende cereales alimenticios a la población a precios subsidiados. Su énfasis, hasta mediado de los años 90, era la cobertura universal. Desde entonces, sin embargo, ha sido reformado a fin de eliminar a los que no son pobres de la red de beneficiarios, pero sin prestar mucha atención a la cobertura de todos los pobres en desventaja.

¿Y qué sucede con los que no son pobres pero son vulnerables, aquellos que corren riesgo de caer en la pobreza por varios motivos, incluyendo falta de crédito o enfermedades? La microevidencia disponible de India, Kenia, Perú y Uganda sugiere la necesidad de explorar opciones normativas para ampliar una medida de protección social que incluya a quienes no son pobres pero son vulnerables.

A fin de ilustrar este punto, observemos los microdatos del estado indio de Andhra Pradesh. Alrededor de un 65% de los hogares en 36 aldeas de los distritos de Nalgonda, Khammam y Godavari Oriental en Andhra Pradesh era pobre hace 25 años. Gracias a una serie de programas gubernamentales, el 14% de los hogares pudo salir de la pobreza. Sería de esperarse una reducción concomitante en el nivel total de pobreza de estas aldeas. Sorprendentemente, sin embargo, el nivel de pobreza continúa siendo aproximadamente el mismo luego de un cuarto de siglo de esfuerzos de desarrollo. El motivo es que, durante el mismo período, cerca del 12% de los hogares no pobres han caído en la pobreza debido a crisis económicas y sanitarias. Estos hogares necesitaban el respaldo de políticas adecuadas, como por ejemplo, en materia de acceso oportuno a créditos e instalaciones médicas (Krishna et al., 2004a). Resultados similares han sido reportados por 20 aldeas en Kenia occidental. Durante los últimos 25 años, el 19% de los hogares de estas aldeas logró cruzar el umbral de pobreza. Pero este progreso no se ve reflejado en los índices de pobreza total para estas aldeas porque una proporción similar de hogares cayó en la pobreza por motivos tales como enfermedades, atención médica y gastos de ritos fúnebres (Krishna et al., 2004b).

Lo que estos ejemplos demuestran es que la reducción sostenida de la pobreza no se puede lograr simplemente mediante un conjunto de medidas de protección social sólo para los pobres actuales. Implementar políticas apropiadas para quienes no son pobres pero son vulnerables a fin de evitar que caigan en la pobreza es igualmente importante. Esto pone en tela de juicio si la estrecha focalización en los programas es la medida acertada. Una estrategia adecuada y de múltiples vertientes para reducir la pobreza requiere una comprensión de las causas asimétricas de caída en y salida de la pobreza, y estrategias apropiadas para prevenir la primera y promover la segunda.

#### Referencias:

- Krishna, Anirudh, et al., (2004a): "Falling into Poverty in Villages of Andhra Pradesh: Why Poverty Avoidance Policies are needed?" Economic and Political Weekly, July 17.  
Krishna, Anirudh, et al., (2004b): "Escaping poverty and becoming poor in 20 Kenyan villages", Journal of Human Development, July.

El **Centro Internacional de Pobreza (CIP)** es un proyecto en conjunto entre el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Brasil para promover cooperación Sur-Sur en investigaciones aplicadas y capacitación sobre pobreza. El CIP se especializa en analizar los temas de pobreza e inequidad y también en ofrecer recomendaciones basadas en investigaciones para la formulación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza. El CIP está ligado directamente con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), cual realiza investigaciones para el Gobierno del Brasil, y con el Bureau for Development Policy, PNUD.

EL CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Contry Studies.

Informaciones sobre el CIP y todas las publicaciones disponibles en:

[www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org)