



PERSPECTIVAS

SUPLEMENTO DE ANÁLISIS
POLÍTICO, NO. 16

La pobreza sigue ahí

La Comisión Económica para América Latina, CEPAL, en su Panorama Social 2007, informa que el primero Objetivo del Milenio: reducir la extrema pobreza a la mitad, avanzó considerablemente en la región. Este hecho parece marcar una tendencia en la que los últimos tres años muestran una baja y los niveles de pobreza se ubican por debajo de las cifras de 1980. (Ver *cuadro Evolución de la Pobreza y la indigencia en América Latina*)

Esta evolución tiene diferencias nacionales significativas, pues los indicadores positivos de los países con mayor población “subsida” el promedio regional en el que se refugian los países menos exitosos. El grupo que encabeza esta evolución a la baja de la pobreza está compuesto por Argentina, Brasil, Chile, México, Ecuador y Venezuela. En el grupo intermedio se encuentran Colombia, El Salvador, Perú y Panamá; mientras que en la cola se ubican Bolivia, Honduras, Nicaragua Guatemala y Paraguay.

La tendencia es considerada favorable desde el punto de vista del crecimiento, superior al 3% anual en la región, y el comportamiento positivo de todos los países. La CEPAL considera incluso, que bastaría en promedio un crecimiento del 1.1% del PIB regional para alcanzar el primer objetivo del milenio en los próximos 8 años que nos separan de la meta. Sin embargo, en el caso de los países rezagados el esfuerzo deberá ser mayor, alrededor del 4%, si no hay cambios significativos en la distribución del ingreso.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA					
	1980	1990	2005	2006	2007 ¹
% de personas	40.5	48.3	39.8	36.5	35.1
% de pobreza	18.6	22.5	15.4	13.4	12.7

Fuente: CEPAL. Panorama social 2007. / 1. Estimación de CEPAL para el año 2007

Teniendo en cuenta los sombríos pronósticos de algunos años atrás, recuérdese que la tendencia a la baja se afirmó en 2005, el cambio es sorprendente y demostraría la factibilidad del objetivo de reducción de la pobreza. La CEPAL atribuye esta mejora a varios factores: el crecimiento sostenido, el crecimiento de la ocupación y, un factor más reciente, la reducción de la tasa de dependencia.

En resumen, el producto creció, se generó más empleo y hay más empleados por hogar, lo que a su vez incrementa los ingresos disponibles mejorando el nivel de vida. El fenómeno parece atribuirse a un efecto vegetativo del crecimiento o a una especie de goteo más intenso hacia abajo. Si así fuera, el optimismo es limitado porque hay evidencia que los ingresos directos de los empleados no mejoran significativamente y los ingresos indirectos producto de la inversión social que debería tener un efecto redistributivo en los pobres, también son limitados. Ambos son indispensables para asegurar una evolución integral y consistente de la reducción de la pobreza.

En relación a ese tema son pocos los países que tienen políticas agresivas. De hecho, sólo tres de ellos, que combinaron en distinto grado estos

aspectos tuvieron una evolución importante en la reducción de la pobreza: Chile, Brasil y Ecuador.

A partir de estos datos se puede tener una percepción más equilibrada de los avances logrados, en la cual, si bien éstos son innegables, todavía hay en la región un 36.5% de la población en situación de pobreza, equivalente a 194 millones de personas, y un 13.4% en la indigencia, que representa 71 millones. Traducidos estos datos a las diferentes realidades nacionales, siguen representando una situación grave.

La evolución de Nicaragua

La situación de Nicaragua es la de un país que se ubica en el grupo de bajo desempeño en relación a los Objetivos del Milenio para la pobreza. Pese a la creciente visibilidad política adquirida por el tema los datos indican un progreso limitado. (Ver *cuadro años y niveles de pobreza*)

¿A que se debe este pobre desempeño? Hay que reconocer que no existe todavía un debate organizado, integral, sistemático y asumido políticamente para responder a esta pregunta. Las explicaciones parciales pueden no ser erróneas en sí mismas, pero no constituyen la base



	1993	1998	2001	2005
Nivel de pobreza en % de población	50.3	47.6	45.8	48.3
Extrema pobreza	19.4	17.3	15.1	17.2
Fuente: Programa Económico financiero. 2007-2010. MHCP				

de una estrategia correctiva si no se integran. Los elementos planteados hasta ahora ponen énfasis en tres problemas conexos, pero no necesariamente articulados: el enfoque, los recursos y la voluntad política.

Sin cambios en el enfoque

Durante el largo periodo en el que las energías se concentraron en la pacificación y la reforma económica e institucional, la pobreza fue ocupando tímidamente su lugar en la agenda pública.

Su tratamiento se abrió paso siempre de manera muy acotada y conservadora. Desde el inicio, el enfoque del problema fue compensador y focalizado, como si la pobreza fuera marginal o el un efecto del ciclo económico y no un problema estructural. La distancia entre el diseño de las políticas y acciones públicas en la materia y la realidad nunca fue asumida.

Transcurridos tres gobiernos, el crecimiento se había recuperado pero la reducción de la pobreza era lenta y las estimaciones indicaban que los ODM no serían cumplidos. Pese a los documentos producidos, la mejora de los datos y una creciente capacidad de análisis sobre el problema que incluyó propuestas de diferentes sectores, el enfoque de fondo no ha variado.

El supuesto círculo virtuoso que encadenaba estabilidad, crecimiento, clima de negocios y tratamiento sectorial de la pobreza para producir el derrame de la riqueza hacia abajo, ha fracasado. El modelo ortodoxo impuesto en estos años tradujo la estabilidad como la despolitización de las soluciones de la pobreza para no evidenciar los cambios entre ganadores y perdedores y para no poner en cuestión la relación entre el modelo económico y su impacto.

El crecimiento se asumió como una solución mágica sin discutir su calidad ni el papel del Estado en las funciones redistributivas y reguladoras, el clima de negocios se usó como patente de corso y el tratamiento sectorial como una justificación de impotencia con el argumento de manejar recursos escasos y limitados.

En el enfoque del nuevo gobierno se reafirma el pretendido círculo virtuoso sin analizar la realidad en que se desenvuelve, y se agregan objetivos sociales que dependen más del voluntarismo y eventuales recursos adicionales que de una reformulación estratégica. Así, la vinculación entre el tipo de crecimiento, el papel del Estado, la inversión social y la equidad que relaciona derechos, ciudadanía y contrato social, no aparecen formuladas.

Las metas sociales ponen énfasis en la cobertura de educación primaria, el analfabetismo, la mortalidad materna y la cobertura en agua potable. Cada una de ellas merece un análisis en sí, pero es obvio que son las metas donde es más fácil mostrar resultados, mientras que el objetivo de reducir la extrema pobreza a la mitad, el primero de ODM, no aparece. A ello se agregan programas especiales como el Hambre cero, Usura cero y

el banco de fomento, cada uno de los cuales debe mostrar su eficacia y su integración en una estrategia.

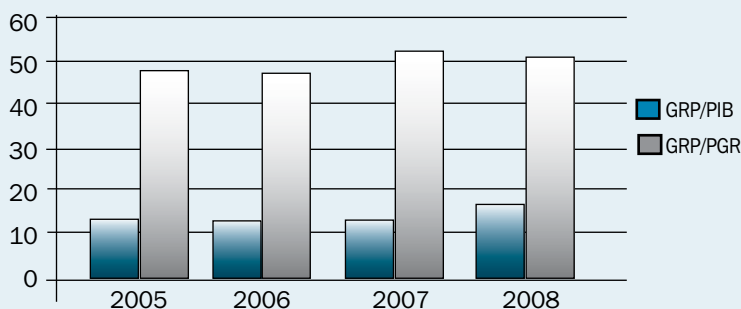
El ritmo de crecimiento previsto por el PEF está alineado con las previsiones que ya se habían hecho anteriormente en el PND, 4.2 % de crecimiento real en 2007 hasta llegar a 5% en 2010. Sin embargo, considerando la evolución de la pobreza es posible observar que la reducción es insuficiente e incluso aumentó.

Las razones por las que ocurre esto es algo que no se explica oficialmente. Se sabe que la distribución del ingreso no mejora, que el desempleo persiste, que los ingresos básicos de los empleados no progresan y las transferencias indirectas con efecto redistributivo están estancadas. Integrar estas variables en un nuevo enfoque sería un buen punto de partida.

Los recursos disponibles

Modificar el enfoque implica también un cambio en la utilización de los recursos, su monto y la búsqueda de su sostenibilidad. Este es el principal indicador de compromiso político.

La proyección del gasto para reducción pobreza prevé que aumente hasta el 17.8 % del PIB en el 2010, pero eso depende de algunas variables clave: la tasa de crecimiento e inflación, la evolución de la población y el impacto desde el punto de vista de las metas. El gasto de reducción de pobreza (GRP) en relación al PIB y al presupuesto de la república mantiene una tendencia continuista.



FUENTE: BCN, PGR en MHCP

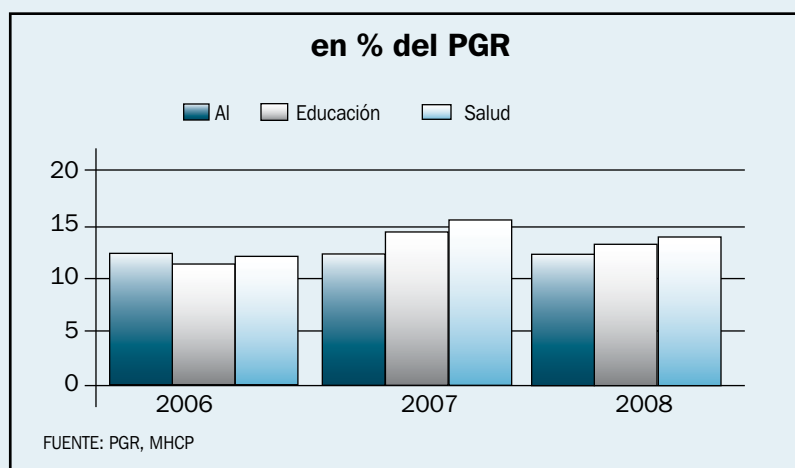
Por otro lado, diversos analistas han señalado el desvío continuo de recursos hacia la deuda interna, la falta de preparativos para una reforma tributaria consistente con las necesidades en inversión social. A ello debe agregar el abultamiento del GRP con una reclasificación del gasto que lo ha convertido en un bolsón donde entre de todo. Por su parte, el gasto en amortizaciones, salud y educación en relación al presupuesto también mantienen una continuidad significativa. (Ver gráfico en % del PGR)

El continuismo y un arranque conservador podrían considerarse medidas prudentes que aportan a la estabilidad. Sin duda que este argumento escrito y repetido en los documentos y posiciones oficiales, puede considerarse válido, pero también se relaciona con una domesticación del pensamiento en torno a enfoques conservadores. Con todo, nada impide abrir el debate sobre el enfoque y programar cambios acordes con un problema estructural; en cambio, se visualiza una falta de voluntad en este sentido. El examen de algunas metas sociales muestra una imagen contrastada. (Ver cuadro Algunos indicadores comparados)

El cálculo de la perspectiva es simple tomando en cada caso el mejor escenario y el promedio de evolución anual. Por ejemplo, en mortalidad materna con la tendencia actual, para el 2015 estaríamos en 60%, es decir a 38 puntos de cumplir la meta. Mientras que en analfabetismo la meta podría ser alcanzada antes de lo previsto. En el caso del agua potable para ese mismo año, el país estaría a 6,4 puntos de la meta; y en alcantarillado estaríamos aún a 49,3 puntos y en educación primaria el indicador quedaría a 4,5 puntos³.

Sin embargo, este ejercicio tiene aún muchos casilleros vacíos que debe-

3. Ejercicio de estimación basado en la evolución anual del indicador según lo proyectado, suponiendo que se mantienen en el tiempo.



ALGUNOS INDICADORES COMPARADOS en porcentajes				
	AÑO BASE	PEF 2010	PND 2010	META ODM 2015
reducción extrema pobreza a la mitad	17,2 (2005)	no hay	11,5	9,7%
mortalidad materna por cien mil nacidos vivos	88,6 (2004)	85	63	22 %
analfabetismo en mayores 10 años	18,7 (2004)	7,2	15,6	10%
cobertura nacional de agua potable	75,8 (2004)	82	83,5	90%
alcantarillado urbano	35,4 2004	43	43,4	95%
escolarización primaria tasa neta	82,6 (2004)	92,6	90,5	100%
Fuente: PEF 2007-2010 y PND 2006-2010.				

rían ser discutidos y evaluados abiertamente. En materia de reducción de la pobreza, si se parte del supuesto que se alcanzarán los resultados anteriores, también se logrará un impacto positivo. Pero ese análisis depende del

método utilizado para medirla, dado que la pobreza por ingresos puede mantenerse y también por sectores en el ámbito urbano y rural.

El objetivo de reducción de la extrema pobreza ha quedado de



lado, por lo que no se puede establecer una comparación. Pero es posible establecer una referencia. Si la extrema pobreza se ubica en 17,2 de la población esto equivale a 881,481 personas. Reducirla a la mitad significa que el indicador debería estar abajo de las 440 mil. El Plan Hambre Cero del gobierno solamente ha formulado un indicador en ese sentido. Una reducción de la pobreza del 15% para el año 2010 con participación de familias beneficiadas por el Programa, equivaldría a unas 34,545 personas. Es decir, el 0,3% de las personas en extrema pobreza. Este nuevo ejercicio ilustra la dimensión del problema, pero también la necesidad de una visión integral.

El enfoque del gasto

El enfoque del gasto en pobreza como gasto especializado sectorialmente, continúa. Incluso se asume la misma definición que estaba en el PND. El gasto está clasificado en tres niveles.

En el primer nivel considerado de transferencia directa entran desde los subsidios al transporte, a las tarifas de energía y agua, las transferencias municipales y la protección social; el segundo nivel incluye fundamentalmente infraestructuras, mientras en el tercer nivel se incluyen gastos institucionales.

Este esquema se mantiene en la actualidad. Sin duda que hay cosas de arrastre y proyectos que no se pueden modificar, pero tampoco cabe duda que la idea misma de gasto en pobreza, se desvirtúa. El examen de la lista de proyectos que entran en los diferentes niveles muestra un abigarrado conjunto de acciones cuyo tipo, vínculo, impacto y racionalidad con una estrategia de reducción de pobreza provoca algo más que dudas.

La voluntad política

El tema de la reducción de la pobreza ha sido el argumen-

to central de todas las estrategias de desarrollo, pero tres indicios dan pistas sobre la realidad de los compromisos. La primera pista se refiere a la asignación de recursos respecto a la prioridad establecida; la segunda, es la agenda pública que concentra la atención de los partidos y la tercera, un proceso de debate abierto para la construcción de un acuerdo nacional y de compromisos específicos vs. objetivos verificables.

En el primer caso, desde hace algún tiempo hay indicios sobre cómo se asignan los recursos, en el segundo, se puede constatar que las prioridades de los partidos políticos aún están distantes de la realidad de los ciudadanos. En el tercer caso, se sabe que los ejercicios de consulta han sido más simbólicos que reales y en la actualidad estamos asistiendo a una fractura en la base más que a un nuevo proceso de dialogo entre el gobierno y la sociedad.

Casos como el del movimiento cooperativo dejan entrever una grave problemática respecto al peso que tienen ciertos actores en la formulación de políticas y planes de desarrollo económico.

El contraste es claro cuando se observa la priorización del pago de la deuda interna vs. el que no se haya definido a finales de año una política de desarrollo rural. O el hecho de que el banco de fomento productivo no se haya podido constituir como un banco de ahorro y crédito para no entrar en contradicciones con los intereses de la banca privada, o que su capital inicial no alcance el 2% del pago de la deuda interna.

Durante este año se han demantelado, transformado y creados instancias de consulta y participación sin una discusión sana sobre el papel de las mismas y su contribución a la capacidad de los actores de incidir en los planes de desarrollo nacional, lo que ha creado una gran incertidumbre entre los actores de la sociedad civil.

Los ejemplos van desde la desaparición del CONADES, los cambios a lo interno del CONPES, la no convocatoria de la mayoría de los Comités de Desarrollo Departamental, la desaparición de varias mesas sectoriales de desarrollo, la creación de los CPC sin establecer claramente su naturaleza y en general, el conflicto entre el gobierno y varias organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales que han denunciado en los medios de comunicación la negativa del gobierno de trabajar con quiénes sostengan una posición crítica y vigilante de la gestión gubernamental.

Esta situación ya ha tenido expresiones bastante negativas sobre el papel de los actores sociales y la capacidad de las instituciones estatales de llevar a cabo sus programas. Se han reducido las posibilidades de una coalición social que coordine esfuerzos en torno al abrumador problema de la pobreza.

El Estado por su parte, también se ve afectado al no poder conjugar esfuerzos y recursos económicos, sociales y organizacionales con actores claves de la sociedad civil. Tal fue el caso del programa "Hambre Cero" en el que, posterior a una convocatoria masiva a varias organizaciones, no se pudo llevar a cabo ninguna coordinación debido a los conflictos entre el gobierno y varias organizaciones.

Aunque la mayoría de la población en un inicio evaluó como positivas las iniciativas de gobierno en materia social, existe mucho descontento respecto a la forma vertical y muchas veces autoritaria en que se deciden y ejecutan.

La percepción de muchos sectores es que la estrategia gubernamental es reducir al mínimo la interlocución de la sociedad civil y monopolizar el manejo de las necesidades y demandas de la población, lo que pone en cuestión por un lado, la naturaleza misma de las organizaciones y por otro, la apertura democrática del estado.