

Área Temática: Estrategias para la Lucha contra la Pobreza
Panel sobre "Crecimiento Económico, Desarrollo Humano y Reducción de la Pobreza en América Latina"

Superación de la pobreza: ¿crecimiento económico vs. políticas sociales? ¹

Mauricio Olavarría Gambi

Instituto de Asuntos Públicos
Universidad de Chile

1. INTRODUCCION

Diversas estimaciones, basadas en variados métodos de medición, muestran que la pobreza se ha reducido en Chile desde fines de la década de 1980 hasta la última medición efectuada en el año 2003. El enfoque de ingreso de la pobreza, que tradicionalmente se usa en Chile, muestra las estimaciones señaladas en la tabla 1. Medidas complementarias, como la brecha de la pobreza y la intensidad de la pobreza, muestran también una reducción (ver Torche 1999; Contreras y Larrañaga 1998; Ferreira & Litchfield 1998). Medidas de pobreza alternativas, como el enfoque de necesidades básicas insatisfechas (Carrasco, Martínez & Vial 1997) igualmente indican que el porcentaje de personas que presentan al menos una necesidad básica insatisfecha descendió de 58.1 en 1992 a 45.2 en 1990 y a 30.2 en 1994. Incluso, si la línea de pobreza se definiera al valor de tres canastas básicas de alimentos, en vez del valor de dos que normalmente se utiliza, la pobreza en Chile igualmente registraría una reducción (Ferreira & Litchfield 1998).

Tabla 1
Incidencia de la pobreza en Chile (%), 1987 – 2003.

	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
<i>Indigents</i>	17.4	12.9	8.8	7.6	5.7	5.6	5.7	4.7
<i>Poor Non Indigents</i>	27.7	25.7	23.8	20.0	17.5	16.1	14.9	14.1
<i>Total Poor</i>	45.1	38.6	32.6	27.5	23.2	21.7	20.6	18.8

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN

Un interesante debate ha surgido acerca de que podría explicar esta reducción. Diversos estudios han recurrentemente identificado al crecimiento económico como la causa principal de la disminución de la pobreza (Giovagnoli, Pizzolitto y Trias 2005; World Bank 2001; CEPAL 2000; Contreras 2000; Meller 2000; Contreras y Larrañaga 1998; Larrañaga 1994). Otros estudios han sugerido que el crecimiento económico es esencial pero no suficiente, especialmente en contextos de desigualdad y bajo capital humano (De Janvry y Sadoulet 1999) y que si bien el crecimiento económico es muy importante en el proceso de generar oportunidades, es igualmente importante el proceso de creación de capacidades que permitan aprovechar esas oportunidades (Olavarría 2005). Conforme a esta línea argumental las políticas sociales tendrían una importancia similar a la que tiene el crecimiento económico en la reducción de la pobreza.

La visión dominante señala que el crecimiento económico llevará a reducir la pobreza, pero en América Latina la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza no es

¹ Esta ponencia descansa fuertemente en el libro de este autor "Pobreza, Crecimiento Económico y Políticas Sociales, Santiago, Editorial Universitaria, Abril 2005".

automática, ni se da – en todos los casos – como lo predica la visión dominante. Los países latinoamericanos muestran un registro desigual respecto de la incidencia de la pobreza. Algunos países, como el caso de Chile, muestran declinación, mientras que otros tienen un desempeño bastante diferente, exhibiendo incrementos o estancamiento en los índices de pobreza, incluso durante los periodos de afluencia. Entonces, ¿qué hace la diferencia?

Para abordar esta pregunta el análisis compara Chile con otros cuatro países respecto del efecto que sobre la reducción de la pobreza presentan tanto el crecimiento económico, como las políticas sociales. Dos de ellos presentan semejanzas al caso chileno: comparativamente baja incidencia de la pobreza, mejoramiento sostenido en el desarrollo social y una larga tradición de políticas sociales. Uno de estos casos presenta épocas de alto crecimiento, en tanto que el otro muestra un rendimiento económico de largo plazo más bien pobre. Los otros dos muestran claras diferencias en las tendencias de la pobreza, progreso social y políticas sociales y épocas de alto crecimiento económico. Los casos con mayor semejanza son los de Costa Rica y Uruguay, mientras que los casos diferentes son los de Bolivia y Paraguay.

Estos casos son analizados para ver si es posible establecer una asociación entre pobreza y desarrollo social, como variables dependientes, y crecimiento económico y tradición de políticas sociales, como variables independientes.

Esta ponencia analiza la relación entre las tendencias económicas, la implementación de iniciativas de políticas sociales y la evolución de la incidencia de la pobreza y desarrollo social en los países mencionados. Siguiendo esta introducción esta ponencia presenta un breve panorama de América Latina, un análisis de los países seleccionados – donde los casos semejantes son presentados primero – y una discusión respecto de que explicaría los descensos en la incidencia de la pobreza observados en Chile desde fines de la década de 1980 a principios de la década del 2000.

2. EL PANORAMA LATINOAMERICANO

Según Thorp (1998), la tasa de crecimiento promedio anual de América Latina en el siglo XX fue de alrededor de cuatro por ciento. Venezuela registró el promedio de crecimiento más alto con 5.9 por ciento y Uruguay² el más bajo con 1.9 por ciento. Durante la segunda mitad del siglo, la región registró un patrón de crecimiento en declinación: mientras que el PIB creció a un promedio de 5.3 por ciento entre 1945 y 1972, la tasa promedio de crecimiento fue de 3.7 por ciento entre 1972 y 1981, y de 2.2 por ciento de 1981 a 1996.

Durante los noventa, el promedio ponderado del crecimiento latinoamericano fue de 3.2 por ciento – y el promedio simple de 3.4 por ciento (CEPAL 2000). Las tasas más altas de la década corresponden a Guyana y Chile, con 6.7 y 6.1 por ciento, respectivamente, y las más bajas son aquellas de Ecuador y Venezuela, los cuales registraron tasas de crecimiento de 1.9 y 2.0 por ciento respectivamente. Así, lo que las cifras muestran es que la tasa de crecimiento de América Latina a través del siglo fue más bien modesta y que la última década registró un desempeño económico incluso menor.

En este más bien modesto crecimiento económico promedio latinoamericano hay desempeños económicos desiguales, sin embargo, que no están necesariamente

² Según Thorp, la serie de datos para Uruguay comienza en 1935. Ver Thorp 1998, p.338.

relacionados a los niveles de pobreza del país. En el grupo de los desempeños relativamente buenos, Brasil, por ejemplo, creció a tasas anuales promedio del 6.9 por ciento entre 1945 y 1972, 6.6 por ciento entre 1972 y 1981, y 6.1 por ciento en el periodo 1945-1996. Paraguay registró un crecimiento promedio de 9.2 por ciento entre 1972 y 1981 y 4.7 por ciento entre 1945 y 1996. México exhibió un crecimiento de 6.5 por ciento entre 1945 y 1972, un 5.5 por ciento durante el periodo 1972-1981, 5.2 por ciento desde 1945 a 1995, y una tasa promedio de 5.0 por ciento para el siglo XX. Ecuador muestra una tendencia de crecimiento de 7.0 por ciento de 1972 a 1981 y de 5.1 por ciento entre 1945 y 1996. Por otro lado, Uruguay creció a un ritmo de 1.7 por ciento entre 1945 y 1996 y de un 1.9 por ciento a lo largo del siglo XX. El desempeño de estos países en la reducción de la pobreza y el bienestar de la población son desiguales, sin embargo. Mientras que Uruguay exhibe el patrón de crecimiento mas bajo durante el siglo, está rankeado entre los países donde la pobreza es menos severa y el desarrollo social es relativamente alto en la región. Otros países, tales como Brasil, Ecuador y Paraguay, tiene un patrón de crecimiento mas alto, pero son normalmente incluidos entre aquellos con las mayores índices de pobreza y de más lento ritmo de progreso social.

El progreso en desarrollo social ha sido lento en América Latina. Por ejemplo, la tasa promedio de analfabetismo en América Latina decreció de 58.9 a 13.6 por ciento entre 1920 y 1995, pero en el mismo periodo el analfabetismo cayó de un 6.5 a un 1.0 por ciento en Estados Unidos y Canadá. Así, para la mitad de los noventa América Latina no había siquiera llegado a los estándares alcanzados 75 años antes por los países norteamericanos desarrollados. De igual manera, para 1995, la esperanza de vida era de 69 años, mientras que en Estados Unidos y Canadá, la esperanza de vida de 68 años se había alcanzado en 1950.

No obstante esta visión general del lento progreso social hay, sin embargo, patrones divergentes en los diferentes países en materia de logros sociales. Así, países tales como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay mostraron buen progreso en ambos indicadores (para 1995, la esperanza de vida en esos países era cercana a la de Estados Unidos). Pero, el analfabetismo y la esperanza de vida en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay aparecen persistentemente entre los más bajos de la región.

Estas disparidades en progreso social son enfatizadas por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el ranking del IDH de 1995 para países en vías de desarrollo, Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay se ubicaron en las más altas posiciones, mientras que Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay aparecen consistentemente en posiciones más bajas. Un punto interesante es que la posición lograda por un país no está necesariamente relacionada con el PIB per cápita.

Los países latinoamericanos muestran patrones divergentes de crecimiento, pobreza y progreso social. Aunque hay una base teórica para pensar que un crecimiento económico más alto lleva a un mayor bienestar social, los datos muestran que aquellos países con buenos índices en la reducción de la pobreza y progreso social no son necesariamente los que logran los mejores patrones de crecimiento. Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Venezuela exhiben patrones de crecimiento similares o más altos durante el siglo XX – incluso desde 1945, aunque no durante el periodo 1981-1996 – que aquellos de Chile y Uruguay, pero estos últimos países exhibieron consistentemente mejores indicadores de progreso social a través del siglo.

3. LA PERSPECTIVA COMPARADA

El caso Chileno

El caso chileno muestra un país con un rápido crecimiento económico durante 14 años y una tendencia de largo plazo de un mas bien modesto desempeño económico – 3.3 por ciento durante el siglo XX. Por otro lado, Chile exhibe uno de los mejores récords de desarrollo social y reducción de la pobreza en la región.

¿Es este récord en temas sociales una consecuencia exclusiva de la era de rápido crecimiento de finales de la década de 1980 y de 1990?. Los datos disponibles muestra que para 1980, Chile ya exhibía uno de los mejores indicadores de desarrollo social en América Latina (ver CEPAL 1986). La esperanza de vida de Chile era la cuarta mas alta de la región (70.7 años), después de Costa Rica (73.8 años), Uruguay (71 años) y Panamá (70.8 años); la tasa de mortalidad infantil de Chile era la segunda mas baja en la región (23.7 por mil) después de Costa Rica (19.2 por mil); Chile y Costa Rica fueron los dos países que mostraban la más baja mortalidad entre niños menores de cinco años, registrando tasas anuales de 20.2 y 27.9 por mil, respectivamente. Del mismo modo, para 1980, Chile había alcanzado cobertura completa en la educación primaria y su cobertura en educación secundaria era la segunda más alta de América Latina. Adicionalmente, alrededor de 1960, Chile ya exhibía el más alto porcentaje en la región de población económicamente activa que había completado entre 10 y 12 años de educación. Considerando que las inversiones en capital humano toman un largo tiempo en madurar, hay, sin duda, un efecto de las intervenciones de la política social en los comparativamente buenos indicadores de desarrollo social exhibidos por Chile en el contexto latinoamericano.

Este análisis sugiere que al inicio de la era de rápido crecimiento una parte importante de la población chilena, comparado con estándares latinoamericanos, era relativamente más saludable, más educada, bien entrenada y con relevante experiencia laboral. Esto le habría permitido a una parte importante de chilenos tomar ventajas del proceso, obtener empleos, desarrollar actividades económicas y beneficiarse de las oportunidades creadas por el desarrollo económico. Los marginados de este periodo de abundancia fueron, como siempre, los que tenían menos educación, salud más precaria, menos entrenamiento laboral y menores habilidades para el trabajo. En otras palabras, aquellos a los cuales las políticas sociales no llegaron.

Visto en perspectiva, el caso de Chile muestra una interesante combinación de una larga tradición de políticas sociales – formada en el contexto de un largo periodo de lento crecimiento – y un corto periodo de rápido crecimiento económico. El punto interesante es que antes de la era de alto crecimiento, Chile ya exhibía niveles comparativamente altos de desarrollo social y siguió mejorándolos durante esa era. Así, cuando varias mediciones de pobreza estuvieron disponibles, Chile adicionalmente pudo exhibir una tendencia de pobreza decreciente. Esto sugeriría que los indicadores sociales logrados en el contexto de una larga tradición de políticas sociales podrían ser la precondition necesaria para que el crecimiento económico pueda contribuir efectivamente a la reducción de la pobreza.

El caso uruguayo

Según Thorp (1998), Uruguay registró un promedio anual de crecimiento económico de 1945 a 1996 de 1.7 por ciento mientras el crecimiento durante 1920-1996 fue de 1.9 por ciento, el más bajo de los países latinoamericanos que tienen tales estadísticas.

Contrariando su desempeño económico, Uruguay muestra logros sociales tales como una esperanza de vida de 73 años en 1995 (sólo detrás de Costa Rica y Chile), una tasa de mortalidad infantil de 20 por cada mil en 1998 (la tercera mas baja en la región), una mortalidad materna de 21 por cada cien mil nacidos vivos en el periodo 1990-1998 (Banco Mundial 2001) y una cobertura de salud del 96 por ciento de la población en 1990 (OPS 1994). De igual manera, Uruguay se ubicó décimo segundo y tercero entre las naciones en vías de desarrollos en el IDH e IPH del PNUD respectivamente (UNDP 1998) y consistentemente se ubica entre los países con la menor incidencia de pobreza en América Latina (CEPAL 2000).

Visto en perspectiva, lo que el caso uruguayo muestra es un país con un pobre desempeño económico de largo plazo, pero al mismo tiempo con una larga tradición de políticas sociales, uno de los mejores indicadores sociales y comparativamente baja incidencia de la pobreza. Así, en un contexto de un muy lento crecimiento económico, la evidencia uruguayo mas persistentemente muestra un fuerte vinculo entre tales logros sociales y la larga tradición de políticas sociales.

El Caso de Costa Rica

Entre 1920 y 1996 Costa Rica creció a una tasa promedio de 5.1 por ciento, uno de los más altos crecimientos del siglo XX en América Latina. Sin embargo, en esta tendencia de largo plazo han habido altos y bajos y dos décadas de lento crecimiento. Costa Rica registra un rápido crecimiento entre 1950 y 1954, y durante las décadas de 1960 y 1970. También muestra lento crecimiento desde 1954 a 1961 y durante las décadas de 1980 y 1990.

Por otra parte, Costa Rica exhibe un patrón de relaciones sociales armoniosas que surgen con el contrato social del café, una larga y estable vida democrática y una fuerte tradición de políticas sociales que emergió con la reforma educacional de la década de 1880 y que se fortaleció con las reformas sociales de los 1940s. Los resultados de esta larga tradición de políticas sociales han llevado a Costa Rica a ser incluido entre los países con menor incidencia de la pobreza en la región, a exhibir indicadores de desarrollo social más altos que sus vecinos y casi toda Latinoamérica. Para finales de la década de 1990, Costa Rica exhibía uno de los mejores registros en desarrollo social e incidencia de la pobreza en América Latina.

Visto en perspectiva, mientras que el contrato social del café alentó el surgimiento de las relaciones sociales en la producción del café, basadas en el mutuo respeto y consideración, y el rápido crecimiento de los 1960s y 1970s incrementó el bienestar de los costarricenses, la fuerte tradición de políticas sociales llevaron al país a expandir la entrega de servicios sociales, e incluso continuar exhibiendo altos niveles de desarrollo social con una incidencia de la pobreza comparativamente baja en un contexto de lento crecimiento en las décadas de 1980s y 1990s.

El Caso de Bolivia

Los indicadores de desarrollo social de Bolivia son bajos y la incidencia de la pobreza alta. ¿Que está detrás de estos pobres logros sociales? Por una parte, Bolivia exhibe un pobre patrón de crecimiento económico de largo plazo. Sin embargo, durante el periodo en el cual Bolivia creció a tasas cercanas al seis por ciento al año (1963-1977), no se observa un progreso social más rápido en el país.

Por otra parte, iniciativas sociales han surgido tardíamente en Bolivia. A pesar de aisladas acciones a fines del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX, esfuerzos más consistentes por abordar problemas sociales comenzaron a ser implementados en los 1950s. Para D'Avila y Arretche (1993), no habría una tradición de políticas sociales, sino que mas bien un "conjunto de acciones sociales que difícilmente pueden ser llamado sistema de protección social". Adicionalmente, la larga historia boliviana de inestabilidad política y conflictos parecen ir de la mano con estos magros logros sociales y económicos.

Vistos en perspectiva, Bolivia y Chile ilustran casos opuestos. En el caso chileno, la larga tradición de políticas sociales tuvo efectos sobre los comparativamente altos indicadores de capital humano educacional. En el caso de Bolivia, una ausencia de largo plazo de esfuerzos en el campo de las políticas sociales esta asociado con bajos logros en desarrollo social y extensa pobreza. Esto estaría sugiriendo que, aunque los bolivianos fueron capaces de lograr un periodo de rápido crecimiento, similar al de Chile, su inhabilidad para diseñar e implementar políticas que llevaran a mejoras mas rápidas en los campos de educación y salud habrían impedido que el país exhibiera menor incidencia de la pobreza y mayor dinamismo en su desarrollo social.

El Caso de Paraguay

Paraguay exhibe un patrón de lento progreso social y alta incidencia de la pobreza, en el contexto de una tendencia de crecimiento similar al promedio latinoamericano, inestabilidad política y una inexistente tradición de políticas sociales. Paraguay muestra el más alto crecimiento logrado por un país latinoamericano en una década: 8.9 por ciento en el periodo 1971-1981, según el Banco Mundial (1994), ó 9.2 por ciento en el periodo 1972-1981, según Thorp (1998). Este periodo de bonanza, sin embargo, no significó un más rápido progreso social y para el termino de esta era de rápido crecimiento el país exhibía una alta incidencia de la pobreza.

La inestabilidad y el clientelismo político han jugado un rol clave en que Paraguay carezca de una tradición de políticas sociales. La inestabilidad llevó a los líderes políticos a concentrar sus energías en mantenerse en el poder (dado que en muchos casos esta era la manera de seguir con vida). Por otra parte, la distribución de beneficios sociales a través del partido aseguraba lealtad política. Ambos fenómenos habrían llevado a Paraguay a carecer de una tradición de iniciativas sociales, las cuales, bajo otras circunstancias, habrían ayudado a exhibir mejores indicadores sociales. De hecho, Paraguay no solo ilustra un caso de un comienzo tardío en iniciativas sociales, sino que el de un Estado ausente de los temas sociales en la mayor parte de su historia.

Al igual que en el caso de Bolivia, en el caso paraguayo, el lento progreso en la acumulación de capital humano en educación y salud, como también la lenta mejoría en otros indicadores sociales, parecen estar relacionados con la falta de capacidad del país para dar forma a una tradición de intervenciones de política social. Y esto, como sugiere el análisis

comparativo, habría impedido que Paraguay aprovechara la oportunidad que han significado un moderado desempeño económico de largo plazo y el más alto crecimiento alcanzado por un país latinoamericano en una década.

Visión General

Costa Rica, Chile y Uruguay son consistentemente rankeados entre los países latinoamericanos que exhiben las estadísticas de desarrollo social más altas y baja incidencia de la pobreza. La CEPAL (1999) clasifica a estos tres países entre aquellos con baja pobreza urbana, en tanto que el Índice de Pobreza Humana y el Índice de Desarrollo Humano – ambos del PNUD – los rankean en las posiciones más altas en América Latina (UNDP 1998). Por el contrario, la CEPAL incluye a Bolivia y Paraguay entre los países que tienen alta pobreza urbana y tanto el Índice de Pobreza Humana como el Índice de Desarrollo Humano los rankean en posiciones lejanas de la cima (UNDP 1998).

Las tendencias de crecimiento económico de los cinco países son como sigue. Chile exhibe un rápido crecimiento de siete por ciento promedio de 1984 a 1998 (MIDEPLAN 1996 y 2005), un periodo de desaceleración económica en el periodo 1999 – 2003 y un modesto crecimiento de largo plazo de 3.3 por ciento a lo largo del siglo veinte (Thorp 1998). Costa Rica muestra un promedio de 5.1 por ciento de 1920 a 1996 (Thorp 1998), un rápido crecimiento de 8.9 por ciento entre 1950 y 1958, y otro período de alto crecimiento de 6.9 por ciento entre 1961 y 1974 (González y Céspedes 1993), y luego un lento crecimiento en las décadas de 1980 y 1990 (World Bank 1999). Uruguay presenta un bajo crecimiento de largo plazo de 1.9 por ciento entre 1920 y 1996 (Thorp 1998). Bolivia exhibe un promedio de crecimiento de 2.9 por ciento durante la segunda mitad del siglo 20 (Thorp 1998) y un período de alto crecimiento, de 1963 a 1977, de alrededor de seis por ciento promedio (Morales y Pacheco 1999). Paraguay muestra un crecimiento de largo plazo de 4.7 por ciento de 1945 a 1996 y un promedio de 9.2 por ciento de 1972 a 1981 (Thorp 1998), la mayor tasa de crecimiento alcanzado en una década por un país latinoamericano en el siglo veinte.

El análisis comparado muestra, por un lado, que hay asociación entre la larga tradición de políticas sociales de los países y su desarrollo social e incidencia de la pobreza. Países como Chile, Uruguay y Costa Rica muestran un temprano involucramiento del Estado en la formulación e implementación de políticas sociales. La política de educación es el área donde tal involucramiento primero tuvo lugar: ocurrió en la primera mitad del siglo diecinueve en el caso de Chile, durante la década de 1870 con la reforma impulsada por José Pedro Varela en Uruguay y en la década de 1880 en Costa Rica con la reforma liderada por Mauro Fernández. Esta emergente tradición fue ampliada más tarde con el involucramiento del gobierno en la provisión de servicios de salud y la creación de sistemas de seguridad social a principios del siglo 20 en Uruguay, a mediados de la década de 1920 en Chile y en la década de 1940 en Costa Rica. Tal tradición no está presente en los casos de Bolivia y Paraguay.

Por otro lado, una relación positiva entre crecimiento económico y reducción de la pobreza aparece en contextos que exhiben comparativamente altos logros sociales. Chile exhibió indicadores relativamente altos en desarrollo social antes que la era de rápido crecimiento se produjera (CEPAL 1986). Costa Rica exhibe logros relativamente altos en los asuntos sociales, dos periodos de rápido crecimiento, periodos más largos de lento crecimiento y comparativamente bajos niveles de pobreza, incluso en los periodos de bajo crecimiento económico. Bolivia y Paraguay no muestran un desarrollo social más dinámico ni reducción de la pobreza durante o después de sus respectivas épocas de alto crecimiento. El

70 por ciento de los hogares eran considerados pobres en Bolivia a comienzos de los '90 (PAHO 1998) y el 67 por ciento de la población estaba en la misma condición en Paraguay a comienzo de los '80 (Galeano y Barrios 1999), cuando su era de rápido crecimiento económico terminó. Y en el caso de Uruguay, comparativamente altos niveles de desarrollo social y baja pobreza han sido logrados en el contexto de un lento crecimiento económico de largo plazo.

Adicionalmente, relativamente altos logros sociales y comparativamente baja pobreza son observados en aquellos casos donde una larga tradición de políticas sociales ha tenido lugar, es decir los casos de Chile y Costa Rica. Por el contrario, aquellos casos donde un más rápido desarrollo social o reducción de la pobreza no es observado en contextos de rápido crecimiento económico, son aquellos de ausencia de una larga tradición de políticas sociales, es decir los casos de Bolivia y Paraguay. Además, el caso restante, Uruguay, muestra una situación de relativamente alto desarrollo social y baja pobreza en un contexto de una larga y activa tradición de políticas sociales y lento crecimiento económico.

4. DISCUSION

El debate sobre la reducción de la pobreza en Chile se ha enfocado insistentemente en el tema de que porcentaje correspondería al crecimiento económico y cual a las políticas sociales. Usando sofisticadas técnicas y comparando distribuciones cercanas en el tiempo, se ha argumentado que el mayor efecto sería atribuible al crecimiento económico. Sin embargo, siendo el mercado laboral la principal vía a través de la cual el crecimiento actúa sobre la pobreza y como las personas se ganan la vida, un punto importante en esta discusión es como las personas pueden acceder a empleos y oportunidades económicas que los sacan o mantienen fuera de la pobreza. A este respecto, en un trabajo recientemente publicado (Olavarria 2005) se ha mostrado que para tener una probabilidad lo suficientemente alta de no ser pobre (85 por ciento o más) la gente necesita tener por lo menos 12 años de educación. Coincidentemente, este capítulo ha mostrado que para salir de la pobreza las personas necesitan exhibir un cierto nivel mínimo de acumulación de capital humano, lo cual ha sido la contribución de las políticas sociales. Consecuentemente, si se insiste en un análisis de descomposición entre los efectos del crecimiento y política social, el efecto de la acumulación de capital humano tiene que ser tomado en cuenta.

Aunque estos estudios han producido análisis de alta calidad, muy significativas contribuciones e información muy útil, sus conclusiones mas difundidas deben ser consideradas cuidadosamente de un punto de vista de políticas públicas, dado que dos tipos de interpretaciones pueden surgir. Por un lado, la necesidad de fortalecer políticas económicas pro-crecimiento, las cuales diversas investigaciones han mostrado que serían esenciales para combatir la pobreza. Por otro, si esas conclusiones son tomadas de manera equivocada o inadvertida, pueden llevar a basar los esfuerzos por reducir la pobreza en la sola búsqueda del crecimiento económico. Ello podría llevar al debilitamiento de las políticas sociales, las cuales han probado ser esenciales en producir la acumulación de capital humano necesario para la reducción de la pobreza.

En el caso de Chile, el logro de indicadores comparativamente altos (en la región latinoamericana) en los niveles de desarrollo social, particularmente en la cobertura de la educación secundaria, completación de estudios, promedio de años de escolaridad y estado de salud de la población está asociada a la larga tradición de políticas sociales. En otras

palabras, la larga tradición chilena de políticas sociales ha contribuido significativamente a producir un capital humano comparativamente alto en educación y salud, el cual los análisis empíricos han mostrado que está relacionado con la reducción de la pobreza. Del mismo modo, los éxitos y fallas de la política de salud aparecen relacionados con la reducción o aumento de la pobreza, respectivamente.

Los logros sociales de Chile contrastan con su más bien modesto desempeño económico a lo largo del siglo veinte. Completando el panorama, el análisis comparativo sugiere que en el contexto de bajos logros en educación y salud, el crecimiento económico no está asociado con la reducción de la pobreza. Consecuentemente, el análisis sugeriría que, en el caso de Chile, el crecimiento económico habría encontrado extensos segmentos de la población suficientemente saludables y educados para aprovechar las oportunidades que otorga el crecimiento y cruzar la línea de la pobreza.

A su vez, el análisis comparativo ha mostrado que un rápido crecimiento y comparativamente bajos niveles de pobreza se observan en aquellos casos que exhiben comparativamente altos indicadores de educación y salud. Estos casos, a su vez, también exhiben una activa y larga tradición de políticas sociales. De modo contrario, el rápido crecimiento no está relacionado con un desarrollo social más dinámico o reducción de la pobreza en aquellos casos que exhiben bajos logros sociales. Y esos son los casos en los cuales tal tradición de políticas de intervención en asuntos sociales ha estado ausente.

El desarrollo de esta línea argumental lleva a plantearse la pregunta de si existirían precondiciones para que el crecimiento económico pudiera ser efectivo en la reducción de la pobreza. Este análisis sugiere que una sostenida intervención de políticas sociales son necesarias para crear las bases, en términos de desarrollo social y acumulación de capital humano, para que la pobreza reaccione – y se reduzca – al estímulo provisto por el crecimiento económico.

Visto en perspectiva, el crecimiento económico y políticas sociales no son factores rivales en los esfuerzos de reducción de la pobreza. Ambos son necesarios para generar más altos niveles de bienestar para todos. El crecimiento económico genera una oportunidad, pero aquellos que la toman son los que exhiben relativamente alta escolaridad (cuando el promedio es lo suficientemente alto), salud y los que cuando se enferman reciben atención médica oportuna y adecuada. Entonces, los roles que desempeñan el crecimiento económico y las políticas sociales son complementarios e interdependientes en el proceso de reducción de la pobreza, para hacer que las oportunidades puedan surgir y ser aprovechadas.

REFERENCIAS

- Carrasco, Sebastián; Martínez, Jorge y Vial, Claudia, “Población y necesidades básicas en Chile: un acercamiento sociodemográfico al período 1982-1994” (Santiago: MIDEPLAN, 1997).
- CEPAL, “La brecha de la equidad. Una segunda evaluación” (Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, Mayo 2000).
- CEPAL, “Panorama Social de América Latina 1998” (Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, Abril 1999).
- CEPAL, “Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1985” (Santiago, Chile: CEPAL, 1986).

- Contreras, Dante, "Links between poverty, inequality and welfare. Evidence from a rapid growth economy: Chile 1990 – 1996" Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Marzo 2000.
- Contreras, Dante y Larrañaga, Osvaldo, "Los Activos y Recursos de la Población Pobre en América Latina: El Caso de Chile," Borrador, Santiago de Chile, Mayo de 1998.
- D'Avila-Viana, Ana Luiza y Arretche, Marta T.S., "Bolivia: Desafíos e Possibilidades em Termos de Política Social" Documento CEPAL N°15, Serie Reformas de Política Pública (Santiago de Chile: CEPAL, 1993).
- De Janvry, Alain y Elizabeth Sadoulet, "How Effective Has Aggregate Income Growth Been in Reducing Poverty and Inequality in Latin America?," Working Paper, 1999.
- Ferreira, Francisco y Litchfield, Julie, "Calm after the storms. Income distribution in Chile, 1987 – 1994" Policy Research Working Paper 1960 (Washington DC: The World Bank, 1998).
- Galeano, Luis y Barrios, Federico, "El rol de los actores sociales en la superación de la exclusión social. El caso de Paraguay," OIT Documento de Trabajo N° 117 (Santiago, Chile: OIT, 1999).
- Giovagnolli, Paula; Pizzolito, Georgina y Trias, Julieta, "Monitoring the socioeconomic conditions in Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay: CHILE", CEDLAS Paper, Washington DC: The World Bank, 2005.
- González, Claudio y Céspedes, Víctor, "Costa Rica" en Simon Rottenberg, Editor, "Costa Rica and Uruguay. The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth" (Washington DC: The World Bank & Oxford University Press, 1993).
- Larrañaga, Osvaldo y Gonzalo Sanhueza, "Descomposición de la Pobreza en Chile con Base en la Función Lognormal Desplazada", Working Paper, ILADES/Georgetown University, Santiago de Chile, Mayo 1994.
- Meller, Patricio, "Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile (Década del 90)" Working Paper N°69, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile (Santiago, Chile: DII, Universidad de Chile, 2000).
- MIDEPLAN 2005, sitio web [<http://www.mideplan.cl>].
- MIDEPLAN, "Balance de Seis Años de las Políticas Sociales 1990 / 1996" (Santiago de Chile: MIDEPLAN, 1996).
- Morales, Juan Antonio y Pacheco, Napoleón, "El Retorno de los Liberales," en Fernando Campero, Editor, "Bolivia en el Siglo XX. La Formación de la Bolivia Contemporánea" (La Paz, Bolivia: Harvard Club de Bolivia, 1999); pp. 155 – 192.
- Olavarria Gambi, Mauricio, "Pobreza, Crecimiento Económico y Políticas Sociales" (Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 2005).
- OPS (Organización Panamericana de la Salud), "Las Condiciones de Salud en las Américas", Publicación Científica N° 549 (Washington DC: OPS, 1994).
- PAHO (Pan-American Health Organization), "Health in the Americas," Scientific Publication N° 569 (Washington DC: PAHO, 1998).
- Thorp, Rosemary, "Progreso, Pobreza y Exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX" (Washington DC: BID, 1998).
- Torche, Arístides, "Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile: Logros y Desafíos" Borrador, Santiago de Chile, 1999.
- UNDP (United Nations Development Programme), "Human Development Report 1998" (New York: Oxford University Press, 1998).
- World Bank, "Chile. Poverty and Income Distribution in a High Growth Economy. The case of Chile 1987 – 1998," Report N° 22037-CH (Washington DC: The World Bank, 2001).
- World Bank, "World Development Indicators on CD – ROM" (Washington DC: The World

Bank, 1999).

BREVE CURRICULO

Mauricio Olavarría Gambi, académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, es Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Maryland at Collage Park, Estados Unidos, Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Licenciado en Ciencias del Desarrollo por ILADES y Administrador Público por la Universidad de Chile. Ha ejercido diversos cargos directivos en la Universidad de Chile y ha sido consultor de importantes organismos internacionales. Sus investigaciones, publicaciones y docencia se concentran en Políticas Públicas y Gestión Pública, Política Social y Pobreza.