

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 85-86.**

**LOS RETOS DE AMÉRICA LATINA EN
UN MUNDO EN CAMBIO**

CRECIMIENTO Y COHESIÓN SOCIAL

Pobreza y desigualdad en América Latina.
Del crecimiento a las transferencias
condicionadas de renta.

José Ignacio Antón Pérez
Miguel Carrera Troyano
Rafael Muñoz de Bustillo Llorente
Rodrigo Rodrigues-Silveira

Pobreza y desigualdad en América Latina

Del crecimiento a las transferencias condicionadas de renta

José Ignacio Antón Pérez (janton@usal.es)

Miguel Carrera Troyano (mcarrera@usal.es)

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente (bustillo@usal.es)

Rodrigo Rodrigues-Silveira (rodrodr@usal.es)

Universidad de Salamanca

RESUMEN

Este artículo pretende ofrecer una visión de la dimensión, interpretación y políticas de la lucha contra la desigualdad y la pobreza en América Latina. Para ello, en primer lugar, se presenta la situación del continente en términos de desigualdad y pobreza, así como su evolución en las últimas décadas; en segundo lugar, se ofrece un recorrido por la cambiante interpretación que desde la economía y la política económica se ha realizado sobre la importancia de la desigualdad y la pobreza en los procesos de desarrollo; a continuación, se hace un repaso a este debate, aportando información sobre la relación entre crecimiento económico y pobreza en América Latina, ya que, independientemente de esta relación, existen múltiples políticas dirigidas a combatir la pobreza, ya sean para reducir su intensidad o bien sus efectos; por último, y antes de las conclusiones, se presenta una panorámica de este tipo de políticas en América Latina, deteniéndose en aquellas que han demostrado una mayor efectividad.

Palabras clave: América Latina, desigualdad, pobreza, economía

Tras un largo período de olvido, el cambio de siglo ha venido acompañado de un renacer de los estudios económicos sobre distribución de la renta y pobreza. Este lento proceso de redescubrimiento de la importancia de las cuestiones distributivas se

ha materializado en una avalancha de publicaciones sobre el tema y en la elevación de la lucha contra la pobreza en un objetivo prioritario de la política de desarrollo. Este *renacimiento* tiene implicaciones importantes para América Latina, ya que es la región más desigual del mundo. Este artículo pretende ofrecer al lector una panorámica de la dimensión, interpretación y políticas de lucha contra la desigualdad y la pobreza en América Latina. Con esa finalidad, en la primera sección se presenta brevemente la situación del continente en términos de desigualdad y pobreza, así como su evolución en las últimas décadas. Con este marco de referencia, la segunda sección ofrece un recorrido por la cambiante interpretación que desde la economía y la política económica se ha realizado sobre la importancia de la desigualdad y la pobreza en los procesos de desarrollo. Una de las cuestiones que más tinta ha merecido en el debate económico sobre política de desarrollo es hasta qué punto la pobreza era simplemente el resultado de la ausencia o escasez de crecimiento económico y, por lo tanto, el crecimiento económico la herramienta más poderosa para acabar con ella, o si, por el contrario, la erradicación de la pobreza exigía actuaciones complementarias al crecimiento. La tercera sección de este artículo repasa este debate, aportando información sobre la relación entre crecimiento económico y pobreza en América Latina. Independientemente de la relación entre crecimiento económico y pobreza, existen múltiples políticas dirigidas a combatir la pobreza, ya sea reduciendo su intensidad o reduciendo sus efectos. La sección cuarta presenta una panorámica de este tipo de políticas en la región, deteniéndose en aquellas que han demostrado una mayor efectividad. Por último, en la última sección se repasan las principales conclusiones alcanzadas en el trabajo.

LA DIMENSIÓN DE LA POBREZA Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

Pobreza y desigualdad son dos conceptos claramente relacionados pero distintos. Según como se mida la pobreza, es perfectamente posible que en una sociedad exista un alto grado de desigualdad pero no exista pobreza. Por otra parte, desde una perspectiva política, si bien es difícil que (al menos programáticamente) la lucha contra la pobreza reciba el respaldo de todas las posiciones ideológicas, la desigualdad *per se* no es siempre motivo de preocupación. En esta sección, que tiene una naturaleza descriptiva, se presenta una panorámica de la pobreza y desigualdad en América Latina haciendo uso de los conceptos de pobreza y desigualdad y los indicadores asociados a éstos más comúnmente utilizados.

En lo que se refiere a la desigualdad, utilizaremos un concepto relativo de desigualdad, según el cual lo importante es la distancia relativa de renta entre las personas, y no la distancia absoluta. Por poner un ejemplo, una situación en la que una persona tiene una renta de 200 dólares y otra una de 800 dólares se considerará menos desigual que otra en la que los valores respectivos sean de 100 dólares y 900 dólares, ya que en la primera situación la persona más pobre tiene el 20% de la renta y en la segunda sólo el 10%. Sin embargo, según este concepto relativo de desigualdad, el primer caso y otro en el que las rentas fueran de 400 dólares y 1.600 dólares sería equivalente en términos de desigualdad, ya que en ambos casos la distribución sería del 20% y el 80%. Desde una perspectiva de desigualdad relativa no importa que en el primer caso la diferencia absoluta de renta sea de 600 dólares y en el segundo de 1.200 dólares. Para medir la desigualdad desde esta perspectiva relativa haremos uso del conocido Índice de Gini, el cual toma valores entre cero y la unidad, donde a mayor desigualdad, mayor valor del índice, de forma que el valor cero recogería la existencia de igualdad absoluta (todas las personas tienen la misma renta) y el valor uno (ó 100 si se presenta en tanto por ciento) reflejaría la desigualdad máxima.

Respecto a la pobreza, por el contrario, se hará uso de un indicador absoluto de pobreza, de forma que se considerarán pobres aquellas personas con una renta inferior a una línea de pobreza considerada la renta mínima imprescindible para acceder a un conjunto determinado de bienes y servicios. Pobre sería, por lo tanto, todo aquél que no pueda adquirir una cesta determinada de bienes. Este indicador refleja una concepción absoluta de la pobreza porque en su definición no se hace mención alguna a la renta de los individuos no pobres, esto es, la línea de pobreza depende del coste de adquirir unos bienes y servicios determinados considerados esenciales, y no de la renta (y, por lo tanto, los bienes y servicios) que adquiere la población no pobre. En América Latina la CEPAL calcula tales líneas de pobreza para los distintos países y para las áreas urbanas y rurales. El valor obtenido, que fluctúa entre los 22 y 93 dólares dependiendo del país y el área rural/urbana de residencia, se denomina *línea de indigencia*. La *línea de pobreza* es el resultado de multiplicar por 2 en las zonas urbanas (y por 1,75 en las rurales) esta cantidad; con ello se pretende recoger el monto necesario para hacer frente a las necesidades básicas no alimentarias. Las líneas de pobreza varían, de nuevo, según país y zona rural/urbana, entre los 57 y los 175 dólares. El Banco Mundial también utiliza en sus estimaciones de pobreza un enfoque similar, con valores desde 2005 de 1,25 y 2 dólares diarios. En contraste con este enfoque, en la mayoría de los países de renta alta (con la notable excepción de Estados Unidos) se utiliza un concepto relativo de pobreza en la que la línea de pobreza se define como un porcentaje de la renta media (el 60% de la renta mediana en el caso de la UE). Ello significa que al aumentar la renta per cápita de un país, aumenta automáticamente la línea de pobreza.

El cuadro 1 recoge los indicadores de pobreza (% de población pobre) y desigualdad (Índice de Gini) de los países de América Latina. Junto a ellos se incorpora un indicador de brecha de pobreza, que refleja la distancia, en términos de ingresos, que separa a las personas pobres de la línea de pobreza. Por lo tanto, a mayor valor de este indicador, mayor la pobreza de la población pobre del país. El análisis de los datos revela lo siguiente:

1. Existencia de un altísimo grado de desigualdad (para poner en perspectiva los valores del Índice de Gini recogidos en el cuadro, su equivalente en España es del 31% y en Suecia del 23%), muy similar en todos los países, con la notable excepción de Venezuela, y ello solamente muy recientemente, ya que tan sólo cinco años antes este indicador alcanzaba el 50%, y Uruguay (con una desigualdad similar a la existente en Estados Unidos). Este nivel de desigualdad desborda el ámbito de la economía y se manifiesta en todos los ámbitos de la existencia, hasta el punto que puede afirmarse que los ciudadanos de estos países viven “vidas diferentes” en función de cuál sea su nivel de renta, en expresión acuñada por el Banco Mundial en su informe de 2003: “Desigualdad en América Latina: ¿rompiendo con la historia?”. Las diferencias se extienden a la cantidad y calidad de la educación que reciben, el número de hijos de las familias, sus actividades comerciales y de ocio, los barrios donde habitan y el tipo de viviendas, la esperanza de vida, su acceso a los servicios que ofrece el Estado y su capacidad para influir políticamente¹. La desigualdad está muy relacionada con las razas y etnias, con marcadas diferencias en salarios, acceso a puestos de trabajo en el sector formal, posesión de activos y acceso a servicios básicos, siempre inferiores para los indígenas y para los afroamericanos. Estas “vidas diferentes” se manifiestan en niveles importantes de segmentación que además limitan la movilidad social de las personas, generando unas sociedades donde la igualdad de oportunidades que muchas constituciones consagran *de iure* no existe *de facto* y donde muchas personas padecen una ciudadanía “incompleta”, donde la ley otorga derechos que no pueden ser ejercidos. Esta desigualdad extrema implica también la inexistencia de un ciudadano medio y dificulta enormemente el diseño de una política económica que permita hacer frente a los problemas de los países, favoreciendo a todos sus ciudadanos o, al menos, a una parte importante de éstos. En esta dificultad reside la explicación de una buena parte de la inestabilidad política que ha experimentado la región en los últimos años.
2. Altas tasas de pobreza, que para el conjunto de la región afectaría a una de cada tres personas. En este caso, sin embargo, la uniformidad es mucho menor, con países como Honduras o Nicaragua en donde la pobreza alcanza a más del 60% de la población, y otros como Chile, Uruguay o Costa Rica con tasas inferiores al 20%. No obstante, debe destacarse la distinta incidencia de la pobreza en cada país

en función de zonas geográficas y de la pertenencia a distintas razas y etnias, como ponen de manifiesto las obras de Psacharopoulos y Patrinos (1994), Hall y Patrinos (2005) y CEPAL (2006a), dedicadas al estudio de los niveles de pobreza y falta de cobertura de necesidades básicas que padecen los grupos indígenas en América Latina, especialmente las relacionadas con la salud, el acceso al mercado de trabajo y la acumulación de capital humano.

3. Tampoco hay uniformidad en la región en las brechas de pobreza, con la particularidad de que ésta es mayor en los países con mayor tasa de pobreza, de forma que tales países se caracterizarían no sólo por la mayor abundancia de pobres sino también por la mayor intensidad de ésta (la correlación entre tasa y brecha de pobreza es de +0,98).

4. Los países más desiguales son también aquellos con mayor tasa de pobreza, aunque en este caso la correlación es menos estrecha (+0,55). De hecho, la desigualdad no sólo ocasiona una importante presencia de pobreza en la región, sino que existe un amplio consenso en que una elevada desigualdad limita el crecimiento, como se verá más adelante, así como el efecto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza.

Cuadro 1. Incidencia e intensidad de la pobreza y desigualdad de la renta en América Latina

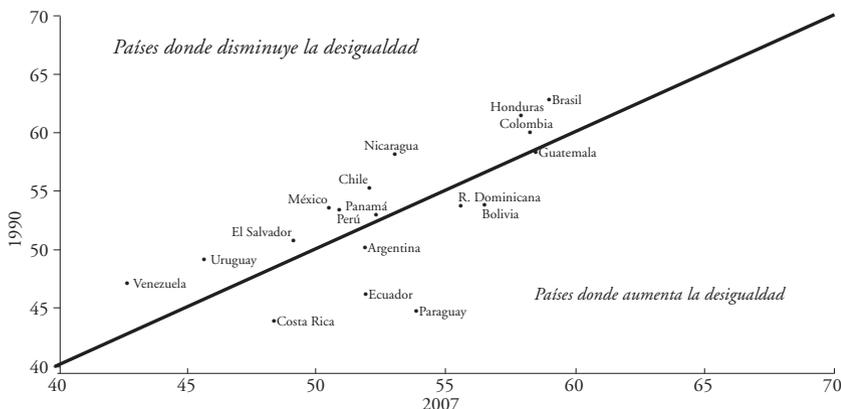
País	Año	% población	Brecha	Índice de Gini
Honduras	2007	68,9	39,5	58,0
Nicaragua	2005	61,9	29,1	53,2
Paraguay	2007	60,5	28,4	53,9
Guatemala	2006	54,8	25,5	58,5
Bolivia	2007	54,0	27,8	56,5
El Salvador	2004	47,5	21,1	49,3
Colombia	2005	46,8	20,7	58,4
Rep. Dominicana	2007	44,5	20,6	55,6
Ecuador	2007	42,6	16,7	52,0
Perú	2007	39,3	15,3	50,9
México	2006	31,7	10,5	50,6
Brasil	2007	30,0	13,0	59,0
Panamá	2007	29,0	11,7	52,4
Venezuela (R. B.)	2007	28,5	10,2	42,7
Argentina	2006	21,0	8,3	51,9
Costa Rica	2007	18,6	6,2	48,4
Uruguay	2007	18,1	5,2	45,7
Chile	2006	13,7	4,4	52,2
América Latina	2007	34,0		
Coefficiente de Variación		0,420	0,562	0,086

Fuente: CEPAL (2008)

El análisis de la evolución de la tasa de pobreza revela, sin embargo, que la alta tasa de pobreza que sufre el continente ha sido compatible con una significativa reducción de la misma desde el 48,3% alcanzado en 1990, aunque el aumento de la población experimentado desde esa fecha haga que en términos absolutos la pobreza no se haya reducido de forma tan intensa, afectando en 2007 a 184 millones de personas (frente a los 200 de 1990).

En términos de desigualdad no hay una tendencia clara, con países donde aumenta, como Costa Rica, y otros, como Brasil o Venezuela, donde disminuye. En el gráfico 1, donde se representa el Índice de Gini alrededor de 1990 y 2007 para los países latinoamericanos, aquellos países situados por encima de la bisectriz reflejarían una reducción de la desigualdad, los que se encuentran por debajo un aumento, y los situados sobre ésta reflejarían una estabilidad. Se puede apreciar que hay un mayor número de países por encima de la bisectriz, hecho que significaría que globalmente la dinámica es hacia una menor desigualdad, aunque sobre unos niveles, como hemos visto, muy elevados. En todo caso, y para no echar las campanas al vuelo, esas variaciones han sido mínimas, de acuerdo con las estimaciones de la evolución de la desigualdad en América Latina como un todo recogidas en Milanovic y Muñoz de Bustillo (2008). En ellas se muestra cómo la distribución de la renta de América Latina (como si fuera un único país) se habría mantenido relativamente estable en la última década y media (alrededor del 57,5%, décima arriba o abajo, entre 1988 y 2002). Por otra parte, de acuerdo con los resultados alcanzados por Londoño y Székely (2000), en 1970 el perfil de la desigualdad en la región era muy similar al actual, con un valor del Índice de Gini para América Latina de 58,0. Según datos de los mismos autores, entre 1970 y 1980 habría habido una reducción de la desigualdad, con un Gini igual a 55,0 en este último año; sin embargo, esta ganancia en igualdad se habría perdido en la década de los años ochenta caracterizada por el estancamiento económico.

Gráfico 1. Evolución de la desigualdad: Índice de Gini *circa* 1990 y 2007 (a)



Nota: (a) Finales de los ochenta o principios de los noventa. Excepciones: Perú 1997, R. Dominicana 2002, El Salvador 1995, Colombia 1994.

Fuente: CEPAL (2008) y elaboración propia

Pobreza, desigualdad y economía: la evolución del discurso de política económica

A lo largo de los últimos cincuenta años la relación entre crecimiento, distribución de la renta y pobreza ha sido objeto de debate, tanto desde el punto de vista teórico como empírico². Más allá del mero debate académico, las conclusiones extraídas de estas relaciones tienen importantes implicaciones en materia de política económica. La relación entre estas variables es de doble sentido: en primer lugar, se efectuará una breve revisión acerca de las consecuencias, primero de la distribución del ingreso y, a continuación, de la pobreza sobre el crecimiento; en segundo lugar, se abordarán los efectos del crecimiento económico sobre la desigualdad y la pobreza.

Durante años, la visión dominante en la economía estuvo marcada por la consideración de que la desigualdad era una consecuencia intrínseca o natural del crecimiento y que incluso resultaba funcional a éste. En efecto, puede afirmarse que durante años la visión más popular entre los economistas –y todavía frecuente en muchos libros de texto– presentaba la desigualdad como funcional al crecimiento. Esta perspectiva descansaba en argumentos como el de Kaldor (1957) quien consideraba que, dado que la propensión al ahorro de los propietarios del capital es mayor que la de los trabajadores, una redistribución a favor de beneficios resultaría en un incremento del ahorro y, por ende, de la inversión y del crecimiento económico. Recordemos que la teoría clásica del desarrollo consideraba que la causa del subdesarrollo era la baja capacidad de acumulación de los países pobres, a su vez asociada a su baja capacidad de ahorro³. Además la desigualdad en las rentas se consideraba uno de los mecanismos básicos del sistema de incentivos del capitalismo, donde distintos niveles de esfuerzo y riesgo ofrecían resultados diferentes en términos de salarios y beneficios. Por otra parte, la existencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad dominaba ampliamente el debate académico. Okun (1970) ilustró esta posición al asimilar las transferencias de renta de los más ricos a los pobres al transporte de agua en un “cubo agujereado”, ya que la redistribución generaría pérdidas de eficiencia (por costes administrativos, desincentivos al esfuerzo o caída del ahorro y la inversión).

Cabe señalar que Nurkse (1953) también puso de manifiesto la existencia de círculos viciosos de la pobreza en sociedades muy pobres que podían poner en peligro el crecimiento agregado. Las personas muy pobres no tenían renta suficiente para ahorrar, hecho que les impedía invertir en capital físico y humano y daba lugar a que sus productividades fueran también bajas, por lo que no se producía inversión ni crecimiento en dichas sociedades⁴. Sin embargo, los modelos de crecimiento en economías duales, como el de Lewis, pusieron por delante la importancia del crecimiento en la transformación de las economías más pobres, donde se asumía que la pobreza de una parte importante de la población era parte de la evolución de estas sociedades, desde sociedades tradicionales

a sociedades modernas, y donde los bajos niveles de ingresos en las zonas rurales contribuían al crecimiento mediante la oferta de una mano de obra prácticamente inagotable a salarios bajos en el sector industrial, lo que reforzaba el proceso de acumulación y crecimiento.

Cuando se analiza la otra dirección de causalidad, la llamada curva de Kuznets –que discurre desde el crecimiento hacia la inequidad y la pobreza– ha marcado durante largo tiempo la agenda de trabajo de la investigación tanto teórica como empírica. En un conocido artículo publicado en 1955, el economista Simón Kuznets adelantaba la hipótesis de que la evolución de la desigualdad era, posiblemente, una consecuencia del desarrollo económico. El paso de una economía agraria a una industrial implicaría un incremento de la desigualdad, debido a que en el sector rural los salarios tienen unos niveles y dispersión menores que en el sector urbano y, en esta etapa, el traslado de mano de obra desde el medio rural al urbano originaría una distribución de la renta menos igualitaria. Posteriormente, Kuznets afirmaba que era razonable pensar que la desigualdad salarial dentro del sector urbano comenzaría a disminuir, lo cual provocaría una mejora de la distribución de la renta. Por tanto, la relación entre crecimiento y desigualdad supuestamente tomaría la forma de una U invertida, representación gráfica que pasó comúnmente a conocerse como “curva de Kuznets”. A pesar de que el propio autor tildó su hipótesis de conjetura, durante décadas parte importante de la literatura teórica –a través de la construcción de modelos cada vez más sofisticados– y empírica –mediante la utilización de nuevas bases de datos y técnicas econométricas– se entregó a la constatación o refutación de la relación postulada por Kuznets⁵.

Igualmente, la teoría económica del crecimiento ha considerado durante años que este crecimiento es el elemento básico para la reducción de la pobreza. Una elevación de los niveles de crecimiento permitiría a los países salir del subdesarrollo de una manera más o menos gradual. En los modelos más simples, a través de la acumulación de capital, y en los más complejos de manera desigual, comenzando en algunas partes de la economía que actúan como catalizadoras del desarrollo, como en el modelo de Lewis. El crecimiento acabaría llegando a todos a través de un goteo o derrame. No cabe duda de que las implicaciones de política económica de la existencia o no de una relación mecánica y simple entre el nivel de desarrollo y la desigualdad resultan muy relevantes. A partir de la curva de Kuznets, de la hipótesis del derrame y de los planteamientos de Kaldor y Okun podría sostenerse la conveniencia de políticas pro-crecimiento sin consideración expresa de la desigualdad y de la pobreza, ya que, en algún momento, la desigualdad comenzaría a caer como consecuencia natural del proceso de desarrollo y también caería la pobreza a través de “derrame” de los frutos del desarrollo a todos los ciudadanos.

Estos planteamientos fueron dominantes durante la segunda mitad de los años ochenta y los primeros años noventa, y en su seno se desarrolló la propuesta del llamado Consenso de Washington, decálogo de medidas y orientaciones de política

económica compilado por Williamson (1990) para recuperar el crecimiento económico en la región y que prestaba una muy limitada atención a los problemas distributivos⁶. Lamentablemente, las políticas del Consenso de Washington no han dado los resultados esperados y, aunque los países de la región han recuperado el equilibrio macroeconómico, el crecimiento en la última década ha sido muy inestable y significativamente inferior al de los años sesenta y setenta. Los resultados en la reducción de la pobreza distan de ser satisfactorios, lo que ha obligado a una revisión de la interpretación de la pobreza que pasa a ser vista como un fenómeno multidimensional y complejo⁷ que no puede ser resuelto mediante el crecimiento económico, sin que por ello el crecimiento, cuyo efecto será revisado con mayor detalle en el epígrafe siguiente, haya dejado de ser una parte fundamental de la solución. Del mismo modo, la desigualdad tampoco se ha corregido y los estudios empíricos han puesto de manifiesto los mecanismos que hacen que sea tan estable⁸. De hecho, la preocupación por la desigualdad en la distribución del ingreso está cada vez más presente en el debate político de todos los países latinoamericanos y se manifiesta incluso en los países de mayor éxito en materia económica, como Chile⁹.

Durante los años noventa se ha producido un cambio progresivo tanto en los valores dominantes sobre la desigualdad y la pobreza como en los trabajos teóricos y empíricos de los economistas que relacionan estos fenómenos y el crecimiento. Frente al individualismo de los ochenta y la confianza en la “mano invisible” del mercado, el rechazo a la pobreza absoluta es un valor ampliamente compartido a principios del siglo XXI, como demuestran los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Al mismo tiempo, la igualdad de oportunidades concita cada vez un mayor consenso entre autores de distintas ideologías, entendida como el derecho a que las oportunidades de educación y acceso a la cultura, desarrollo profesional, empleo y, en definitiva, nivel de bienestar que puede alcanzar una persona, no vengam directamente marcados por el nivel de renta de los padres¹⁰. De igual modo, la teoría económica ha evolucionado hacia una visión más compleja de las relaciones entre crecimiento y desigualdad de rentas. Por un lado, cincuenta años después, no parece existir confirmación de la teoría de Kuznets ni, por tanto, consenso sobre el impacto del crecimiento económico sobre la desigualdad, con implicaciones de política económica. Si no existe una relación de este tipo, la desigualdad deja de ser un subproducto inherente al crecimiento y se abre la puerta a la implementación de políticas que traten de limitar su alcance¹¹. En la actualidad, reputados e influyentes economistas como Kanbur (2000) y Bourguignon (2002) recomiendan huir de la búsqueda de una relación sistemática entre crecimiento y desigualdad, destacan las importantes limitaciones –fundamentalmente referentes a la falta de homogeneidad de las fuentes estadísticas– de los trabajos comparados para validar esta relación y apuestan por la construcción de “historias de desigualdad” nacionales, es decir, la realización de estudios de caso basados en microdatos¹².

Del mismo modo, ha habido importantes cambios en la consideración de la pobreza como fenómeno multidimensional y complejo, en el que están presentes elementos estructurales como la falta de influencia de los más pobres en las decisiones públicas (falta de voz), la mayor probabilidad que tienen los pobres de sufrir problemas derivados de crisis económicas, catástrofes naturales o enfermedades (vulnerabilidad) y la dificultad que tienen para conseguir acceso a la educación, al mercado de crédito o al de trabajo en el sector formal (falta de oportunidades), como se deriva de los informes del Banco Mundial. Esta consideración de la pobreza como fenómeno complejo remite también a la existencia de complementariedades en la lucha contra la pobreza, de modo que es insuficiente poner el énfasis solamente en la construcción de infraestructuras, la educación o el acceso al crédito, sino que es necesaria una aproximación global donde las políticas de lucha contra la pobreza se aproximen al fenómeno de una manera integral (Adelman, 2002).

También ha habido cambios importantes en la consideración de la otra dirección de la causalidad. En efecto, en los años noventa, la preocupación por la distribución del ingreso, en gran medida obviada durante la década precedente, volvió nuevamente a formar parte de las prioridades del análisis económico, principalmente a través de los nuevos desarrollos de la economía del crecimiento. Esta literatura económica ha puesto en primer plano dos cuestiones que tenían un papel marginal en la literatura del crecimiento durante los ochenta: las imperfecciones en el funcionamiento de los mercados (principalmente en el mercado de capitales) y las consideraciones de economía política (sobre el papel de las instituciones y la influencia de los procesos políticos y el ejercicio del poder sobre el crecimiento). Así, dentro de esta renovación, se construyen modelos teóricos que describen los efectos perniciosos de la desigualdad sobre el crecimiento y que incorporan muchas de las ideas presentes en los trabajos que los economistas del desarrollo habían publicado tiempo atrás¹³. La literatura empírica parece mostrar también un cierto consenso acerca de que la inequidad, cuando alcanza valores muy altos, como en América Latina, dificulta el crecimiento.

De igual modo, también se han desarrollado nuevos planteamientos de los efectos de la pobreza sobre el crecimiento, donde se recupera la idea de Nurkse y Myrdal de los círculos viciosos y se plantea la existencia tanto de círculos viciosos de pobreza y crecimiento como la de círculos virtuosos de reducción de la pobreza y el crecimiento (Perry et al., 2006). Toda esta transformación en los valores y en el conocimiento de los economistas se proyecta muy directamente sobre el papel de las políticas de lucha contra la pobreza y la desigualdad en la nueva agenda latinoamericana de política económica como podrá apreciarse más adelante.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA

En la línea del citado Consenso de Washington, en el año 2000 los economistas Dollar y Kray publicaron un informe que, con el nada equívoco título de “El crecimiento es bueno para los pobres”, defendía la bondad de una estrategia de lucha contra la pobreza basada, simple y llanamente, en potenciar el crecimiento económico¹⁴. En sus propias palabras: “No debería sorprender que la relación general existente entre crecimiento de la renta de los pobres y crecimiento de la renta media sea de uno a uno” (Dollar y Kraay, 2000: 28). Con su trabajo, estos autores, cuya filiación institucional correspondía al Banco Mundial, no hacían sino contrastar empíricamente, utilizando 953 observaciones de 137 diferentes países y territorios entre 1950 y 1999, aquel viejo dicho acuñado por John F. Kennedy en 1963 de que cuando sube la marea se levantan todos los barcos, ya sean grandes o pequeños¹⁵. Esta estrategia de priorización del crecimiento como elemento central de la política de reducción de la pobreza, también conocida como estrategia del *goteo* o del *chorreo* (*trickle-down*, en inglés), impregnó, como se ha mencionado, la teoría y la praxis de las acciones de los gobiernos latinoamericanos durante la última década del siglo pasado.

El trabajo de Dollar y Kray fue sometido a críticas tanto desde una perspectiva teórica como empírica¹⁶ y activó un fecundo debate sobre la relación entre crecimiento económico, y más específicamente las distintas estrategias o tipos de crecimiento, y la reducción de la pobreza, o lo que se conoce como “crecimiento pro-pobre” (*pro-poor growth*). Este sería aquel crecimiento económico que genera un aumento de la renta de la población pobre. Como en tantas otras cuestiones, surgieron discrepancias a la hora de definir qué debía entenderse por crecimiento pro-pobre. Una parte de la academia adopta un enfoque llamado *absoluto*, según el cual existe crecimiento pro-pobre siempre que el crecimiento económico repercute en una caída de la tasa de pobreza (Ravallion y Chen, 2003), como, por ejemplo, habría ocurrido en China, donde el crecimiento económico ha permitido reducir la tasa de pobreza del 64% en la década de los ochenta al 17% a comienzos de la presente década. De acuerdo con esta aproximación, el crecimiento pro-pobre se define como el crecimiento promedio de las rentas de los individuos situados bajo la línea de pobreza.

Por su parte, otros autores como McCulloch y Baulch (2000) y Kakwani y Pernía (2000) plantean una definición más exigente de crecimiento pro-pobre, llamada en ocasiones enfoque *relativo* o *progresivo*, según la cual sólo es posible afirmar la existencia de crecimiento pro-pobre si el crecimiento promedio de los ingresos de las personas en situación de pobreza es superior al crecimiento medio del ingreso. Esta definición, por lo tanto, lleva implícito un elemento de redistribución entre la población pobre y la no pobre. El trabajo de Gasparini, Gutiérrez y Tornarolli (2007) aplica ambos conceptos a

18 países latinoamericanos a fin de determinar la presencia o ausencia de estos tipos de crecimiento en la región desde principios de los años noventa, utilizando para ello, tanto las líneas de pobreza e indigencia de 1 y 2 dólares/día, habituales en las comparaciones internacionales, como los umbrales establecidos por los respectivos Institutos Nacionales de Estadística para la medición de la pobreza extrema y moderada, utilizando los diferentes conceptos de renta o consumo pertinentes en cada uno de estos casos.

Un resumen de los resultados computados por estos autores se recoge en el cuadro 2. Las lecciones que pueden extraerse son fundamentalmente dos. En primer lugar, respecto al primer concepto de crecimiento pro-pobre, la renta de las personas situadas bajo la línea de pobreza habría aumentado en Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Panamá y Nicaragua, mientras que Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela habrían experimentado una reducción de sus ingresos, asociado en casi todos los casos a una contracción del producto per cápita. En el resto de países, la existencia de crecimiento pro-pobre depende de la definición del concepto de pobreza que se considere. En segundo lugar, en relación con la definición alternativa de crecimiento pro-pobre, aunque hay cinco países (Chile, Nicaragua, Perú, Paraguay y República Dominicana) que se ajustan a la definición de forma literal, en tres de ellos –Perú, Paraguay y República Dominicana– este resultado es consecuencia de una contracción de la economía que perjudicó en menor medida a los pobres que al resto de la población. Por su parte, Nicaragua se ajustaría a los dos conceptos de crecimiento pro-pobre si tomamos como referencia las líneas internacionales de uno y dos dólares diarios. Sin embargo, si fija como referente la línea de pobreza del Gobierno, que toma en consideración al consumo, se observa que parte del crecimiento pro-pobre relativo está basado en una reducción del consumo per cápita durante el período de análisis. En consecuencia, sólo Chile se ajustaría estrictamente a ambos conceptos de crecimiento pro-pobre. En resumen, podemos señalar que mientras que, en términos generales, parece que el crecimiento, en aquellos países donde efectivamente se produce, sí sería pro-pobre según la primera medida, los resultados son menos esperanzadores respecto a la segunda visión. En otras palabras, el crecimiento económico habría estado asociado, generalmente, a un incremento de la renta de los pobres; sin embargo, este aumento de la renta no habría sido mayor que el crecimiento de la renta media. En el resto de los casos se habría experimentado un crecimiento pro-pobre negativo de acuerdo con esta segunda definición. Gasparini, Gutiérrez y Tornarelli (2007) presentan, asimismo, una descomposición de la reducción o, en su caso, incremento en dos elementos: uno que recoge el efecto del crecimiento económico y otro que recoge el impacto de los cambios redistributivos. Estos autores señalan que detrás de la mayoría de los casos más exitosos en la reducción de la pobreza se encuentran episodios de alto crecimiento económico, con las excepciones de Brasil y Panamá, donde la reducción de la pobreza fue consecuencia, fundamentalmente, de una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso.

El reciente *Panorama Social de América Latina 2008* (CEPAL, 2008) aborda esta cuestión de forma indirecta en su capítulo dedicado a los factores explicativos de la reducción de las tasas de pobreza que, como documentábamos más arriba, habría tenido lugar en América Latina y el Caribe en la última década. Para ello calcula un índice (que en economía se conoce como índice de elasticidad) definido como el cociente entre el cambio en la tasa de pobreza y el crecimiento del PIB per cápita en 17 países latinoamericanos. Cuando el índice toma un valor positivo significa que la tasa de pobreza y el crecimiento del PIB per cápita han evolucionado en el mismo sentido (aumenta el PIB per cápita y aumenta la tasa de pobreza, disminuye el PIB per cápita y disminuye la tasa de pobreza), mientras que de ser negativo significaría que el aumento del PIB per cápita ha ido acompañado de una reducción de la tasa de pobreza (lo que esperaríamos según Dollar y Kray). Pero el índice aporta más información, ya que si nos centramos en su tamaño, cuando éste sea superior a la unidad significará que la reducción de la pobreza ha sido más intensa que el crecimiento de la renta. En el gráfico 2 se representan los valores de la elasticidad aparente de la pobreza y la indigencia ante cambios en el PIB per cápita en 17 países de la región de 2000-2002 a 2005-2007 según los casos. Como se puede apreciar, con la excepción de Uruguay (y República Dominicana en el caso de la tasa de indigencia) en todos los casos el crecimiento del PIB per cápita ha ido acompañado de una reducción de la tasa de pobreza. Lo más interesante, sin embargo, es comprobar la gran dispersión de resultados obtenidos, ya que mientras en países como Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, México, Venezuela o El Salvador la intensidad de reducción de la pobreza, y especialmente la indigencia, ha sido muy superior a la intensidad de crecimiento del PIB per cápita, en otros como Costa Rica, Panamá, Honduras, Paraguay o República Dominicana la intensidad ha sido sensiblemente inferior. Estos resultados, sin duda, indican la presencia de otros factores distintos del mero crecimiento del PIB, que estarían afectando positivamente, en un contexto de crecimiento económico, a una reducción más acelerada de la pobreza.

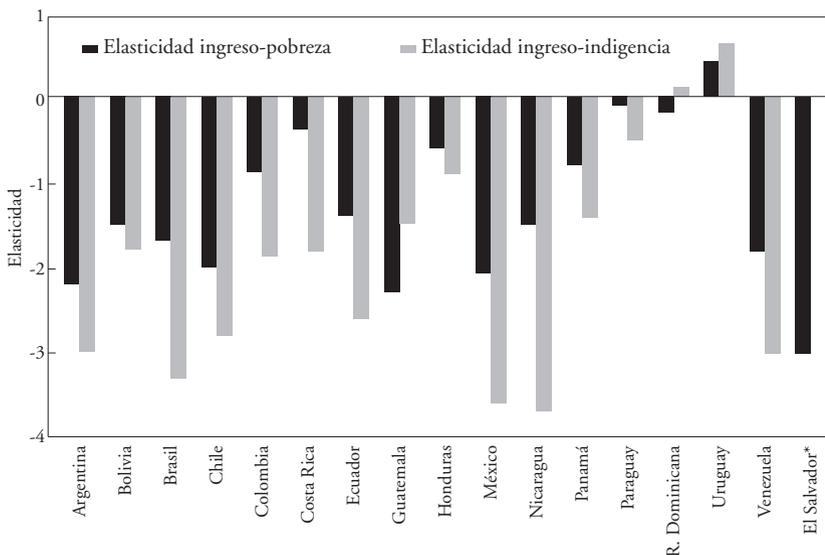
Cuadro 2. Crecimiento pro-pobre en 18 países de América Latina desde los años noventa

País	Período	Crecimiento de la renta media (%) (a)		Crecimiento pro-pobre (definición absoluta)				Crecimiento pro-pobre progresivo (definición relativa) (b)			
		Metodología del Banco Mundial	Metodología propia de cada uno de los países	Líneas internacionales		Líneas nacionales		Líneas internacionales		Líneas nacionales	
				1 dólar	2 dólar	Extrema	Moderada	1 dólar	2 dólares	Extrema	Moderada
Argentina	1992-2004	-2,9	-3,1	(d)	-7,9	-8,1	-6,3	(d)	-5,1	-5,0	-3,2
Bolivia	1997-2002	-3,1	(c)	-12,8	-8,6	(c)	(c)	-9,6	-5,5	(c)	(c)
Brasil	1990-2003	0,5	0,7	0,0	0,9	1,6	1,7	-0,4	0,5	0,9	1,0
Chile	1990-2003	3,3	3,3	4,3	3,9	3,6	3,3	1,0	0,5	0,2	0,0
Colombia	1992-2004	1,1	(c)	(d)	-5,4	(c)	(c)	(d)	-10,3	(c)	(c)
Costa Rica	1992-2003	3,9	4,1	4,5	3,1	3,2	2,7	0,6	-0,8	-0,9	-1,4
Ecuador	1994-1998	2,0	(c)	-5,6	-2,0	(d)	(d)	-7,5	-3,9	(c)	(c)
El Salvador	1991-2003	1,8	1,1	1,9	2,1	0,5	0,7	0,2	0,3	-0,6	-0,4
Honduras	1997-2003	-0,6	-2,2	0,3	-0,9	-1,8	-1,7	0,9	-0,3	0,4	0,5
Jamaica	1990-2002	4,7	0,6	2,6	3,2	(d)	0,4	-2,2	-1,6		-0,2
México	1992-2002	-0,9	(c)	-6,1	-2,1	(d)	(d)	-5,1	-1,2	(c)	(c)
Nicaragua	1993-2001	3,4	-1,6	8,3	6,4	1,1	0,6	4,9	3,0	2,7	2,3
Panamá	1995-2002	0,4	(c)	(d)	7,0	(c)	(c)	(d)	5,8	(c)	(c)
Perú	1997-2002	-0,1	-2,2	2,4	1,3	-0,8	-1,9	2,5	1,4	1,3	0,3
Paraguay	1997-2002	-8,8	(c)	-3,9	-5,1	(c)	(c)	5,0	3,7	(c)	(c)
R. Dominicana	2000-2004	-9,5	-9,9	-3,9	-5,0	-4,3	-6,7	5,6	4,6	5,6	3,2
Uruguay	1989-2003	-1,4	-1,9	(d)	-1,5	-1,6	-2,4	(d)	-0,1	0,3	-0,5
Venezuela	1989-2000	-2,5	-2,4	-1,1	-2,5	-2,1	-2,6	1,4	0,1	0,3	-0,2

Nota: (a) El crecimiento de la renta media corresponde al crecimiento de la renta media calculada a partir de las encuestas de hogares. La definición de renta de acuerdo con la metodología del Banco Mundial y la nacional puede ser diferente, de ahí la presentación de dos mediciones no siempre coincidentes. (b) Calculado como la diferencia entre la tasa de crecimiento pro-pobre (definición absoluta) y el crecimiento de la renta media. En el caso de las líneas internacionales se resta el crecimiento de la renta según la metodología del Banco Mundial y en las líneas nacionales el calculado con la metodología nacional. Un valor positivo indica crecimiento pro-pobre en términos relativos. (c) No existe una línea oficial de pobreza o indigencia. (d) La pobreza utilizando la medida de 1 dólar/día es prácticamente inexistente en el periodo inicial.

Fuente: Gasparini, Gutiérrez y Tornarolli (2007).

Gráfico 2. Relación (elasticidad) entre variación del ingreso y variación de la tasa de pobreza e indigencia: América Latina *circa* 2000-2007



Nota: La elasticidad ingreso-indigencia en el caso de El Salvador, que asciende a -15,6, se ha excluido del gráfico para facilitar la representación de los demás valores. Nota: La elasticidad ingreso-indigencia en el caso de El Salvador, que asciende a -15,6, se ha excluido del gráfico para facilitar la representación de los demás valores.
Fuente: CEPAL (2008) y elaboración propia.

Muy probablemente el principal interés de los estudios de la relación entre crecimiento económico y pobreza esté en el análisis de los determinantes de este distinto comportamiento de la intensidad de reducción de la pobreza y la indigencia en un contexto de crecimiento económico. Ese es precisamente el enfoque adoptado por Donaldson (2008) que partiendo de la base de datos de Dollar y Kray (2002) identifica los casos-países que presentan un carácter excepcional, ya sea por haber reducido la pobreza más de lo que se esperaba dado su crecimiento económico (*excepciones positivas* en su terminología), ya sea por haber reducido la pobreza menos de lo esperado (*excepciones negativas*). Entre las excepciones positivas destaca, por ejemplo, Finlandia, Noruega o Francia, pero también Perú en la época de Velasco Alvarado, donde en un contexto de estancamiento económico (entre 1971-1981) la renta de la población pobre creció más de un 8% anual; lo mismo ocurrió en El Salvador (1989-1995) donde un crecimiento modesto de 2,6% fue acompañado de un aumento de los ingresos del quintil más pobre de población del 9,5%. Otra excepción positiva es Chile en el período 1987-1992, donde tras década y media de crecimiento modesto (1,9% anual en el período 1974-1989) y distribución regresiva de

la renta que dejó al 44% de la población por debajo de la línea de pobreza, la política de “crecimiento con equidad” de Patricio Aylwin y gobiernos sucesivos permitió reducir las tasas de pobreza hasta hacer de Chile el país de América Latina con una menor incidencia de la pobreza. En todo caso, el corolario que se obtiene de estas reflexiones es claro: el crecimiento económico contribuye a la reducción de la pobreza pero, ni es suficiente, ni sus efectos sobre la misma, como demuestra Donaldson (2008), son independientes del tipo de crecimiento, ni de las políticas económicas y sociales. En la sección siguiente se analizan la efectividad de las políticas específicas de lucha contra la pobreza.

POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

El objetivo de este epígrafe es presentar comparativamente algunas experiencias exitosas de programas de lucha contra la pobreza en América Latina en Brasil, Chile y México. En las últimas dos décadas, un conjunto significativo de gobiernos en la región ha llevado a cabo un conjunto de políticas de transferencia condicionada de renta (TCR) no sólo con el objetivo de reducir los efectos directos de la pobreza, sino también de promover la creación de capital humano y mejoras en la salud de la población a que se dirigen.

El surgimiento de este tipo de políticas en este momento específico en América Latina se debe a dos factores fundamentales, que también son clave para entender su diseño y el uso de la condicionalidad en su implementación. El primero se deriva del hecho de que corresponden a países de renta media en los que está presente, en mayor o menor medida, un Estado de bienestar que, sin embargo, no tiene un funcionamiento como en los países desarrollados de Europa, sino que es un Estado de bienestar “truncado”, expresión que se refiere al limitado alcance de las políticas sociales desplegadas durante años por los gobiernos latinoamericanos. En efecto, los gobiernos desarrollaban políticas de vivienda, de sanidad, de seguridad social o seguros de desempleo (asociadas, a menudo, a prácticas clientelares y/o a mecanismos corporativos, como en el caso mexicano) de las que no se beneficiaban los más desfavorecidos. Ello explicaría el limitado impacto en la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad del aumento del gasto social realizado durante los años noventa en muchos países latinoamericanos. En lo que a esto se refiere, y en contra de lo que se podría esperar, los países de América Latina no se caracterizan por tener niveles de gasto social anormalmente bajos para sus niveles de desarrollo, existiendo países, como Argentina o Brasil, donde el gasto social (incluyendo educación) alcanza el 20% del PIB. Más aún, los países de la región siguen un comportamiento estándar en lo que se refiere al esfuerzo en protección social realizado dado su PIB per cápita, de forma que, en términos globales, los países de mayor renta muestran un mayor esfuerzo en gasto

social. Las diferencias principales aparecen cuando se analiza el impacto del gasto social sobre la distribución de la renta, ya que mientras que en la UE la relación entre desigualdad y esfuerzo en gasto social es claramente negativa, de forma que los países con un mayor desarrollo del Estado de bienestar son también países con una distribución de la renta menos desigual, en América Latina tal relación es inexistente: a diferencia de los países comunitarios, en América Latina el gasto social, en términos globales, no tiene a primera vista un efecto apreciable sobre la desigualdad (Milanovic y Muñoz de Bustillo, 2008). Cuando se procede a analizar las distintas partidas del gasto social se observa que el gasto sanitario y en educación primaria tienen un impacto redistributivo importante, mientras que el gasto en pensiones resulta altamente regresivo, ya que, con frecuencia, los más pobres se emplean en el sector informal y, por tanto, están excluidos de los beneficios del sistema, situación que las reformas de la Seguridad Social no han conseguido mejorar (Antón, 2006 y Antón y Carrera, 2007). En conjunto, el gasto social sigue presentando un perfil regresivo, dado que se concentra en aquellos grupos con mayores ingresos. Por todo esto, en América Latina estas TCR van a ser un complemento a un Estado de bienestar que existe, pero que no ha conseguido universalizar su cobertura. Así, América Latina constituye un conjunto muy distinto al de los países con renta baja, como los de África, que no podrían coordinar dichas ayudas por su escaso desarrollo institucional (Basset, 2008).

El segundo aspecto, igualmente importante, viene por el proceso de control de la inflación promovido en la región desde el final de la década de los ochenta. El mantenimiento de niveles de precios relativamente estables ha ayudado a la viabilidad de utilizar transferencias directas de dinero como instrumento de política asistencial. Este fenómeno ha permitido una drástica reducción de los costes administrativos, ya que la distribución de alimentos en especie se revelaba como una alternativa mucho más cara, muy poco eficiente y sujeta a cooptación por parte de estructuras políticas clientelistas (Burlandy, 2007; Lavinas, *et al.*, 2000; Vasconcelos, 2005).

Con la finalidad de ilustrar en qué consisten las TCR se han seleccionado tres políticas claramente exitosas en su acción de combate a la pobreza por medio del desarrollo humano: el programa Bolsa Familia de Brasil, el Chile Solidario de Chile y el programa Oportunidades de México. Su éxito responde a su amplia cobertura de la población considerada pobre (Cohen, 2008; Medeiros, *et al.*, 2007; Palma y Urzúa, 2005), su focalización eficiente (Banco Mundial, 2007; Silva, 2006) y su efecto directo en la reducción de la desigualdad social (Lindert, *et al.*, 2006; Soares, *et al.*, 2006; Soares, *et al.*, 2007). El análisis se realizará, en primer lugar, por medio de una breve descripción de cada uno de los programas según sus orígenes, sus objetivos, los criterios de selección aplicados, el valor de las prestaciones, el método de selección y las condicionalidades exigidas. A continuación, se comparan los resultados en términos de cobertura, relevancia económica (% del PIB), efectos sobre la desigualdad (índice de GINI), con el propósito de aclarar sus características comunes y diferencias centrales en el combate contra la pobreza.

El programa Bolsa Familia de Brasil

La experiencia con programas de transferencias condicionadas de renta promovidos por el Gobierno federal brasileño comenzó durante la década de los noventa y principios de los 2000, generando aparatos administrativos paralelos y no coordinados entre sí, lo que multiplicaba los costes de ejecución y dificultaba la focalización eficiente de los recursos (Medeiros, *et al.*, 2007). No eran raros los casos en que una familia recibía dos o más prestaciones, mientras que otras no tenían acceso a ningún programa.

El programa Bolsa Familia ha surgido como un intento de racionalización de este proceso, reduciendo los costes de ejecución y evitando los problemas de focalización inherentes a esta descoordinación. Se basa en el principio de que la familia es la unidad de asistencia social y que sus problemas deben ser atacados de modo unificado (Silva, 2007). Su principal objetivo es aliviar la pobreza extrema, incentivar la formación de capital humano en niños y adolescentes de 6 a 17 años y estimular la mejora de las condiciones de salud de dicha población. Con esa finalidad, su diseño incorpora algunas condicionalidades en el campo de la educación y de la sanidad (MDS, 2006). Se consideran elegibles todas las familias: a) con renta per cápita inferior a 1 dólar diario, con o sin hijos; y b) con renta per cápita inferior a dos dólares diarios y con hijos en edad escolar. La prestación básica (destinada a las familias de tipo a es de 80 dólares. A las familias con hijos (no importa si del tipo a o b) se les concede otra ayuda de 25 dólares por niño menor de 15 años (con el límite de 3) y 41 dólares por adolescente entre 15 y 17 años (con el límite de 2). El valor mediano de los beneficios por familia en 2008 corresponde a 85 dólares (PPC).

El proceso de selección de beneficiarios es responsabilidad del Gobierno federal. Sin embargo, el registro de las familias y el seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades se realiza por parte de los gobiernos locales: a los municipios les toca generar un listado de todas las familias que potencialmente puedan beneficiarse del programa, recoger la documentación exigida y suministrar la documentación básica (carné de identidad o certificado de nacimiento) en el caso de que los beneficiarios no dispongan de ésta. Una vez registradas las familias e informadas sus condiciones socioeconómicas por parte de los gobiernos locales, los datos se envían al Gobierno federal que realiza la selección de beneficiarios según un orden decreciente en términos de carencia económica. El pago se realiza por medio de una transferencia bancaria y se les concede a los beneficiarios una tarjeta magnética para sacar el dinero (evitando corrupción por parte del gobierno local).

Básicamente, son dos las condiciones exigidas a cambio de las prestaciones. En el caso de la educación, niños y adolescentes deben asistir al menos al 85% de las clases. Esta medida busca al mismo tiempo reducir los índices de analfabetismo y evitar el trabajo infantil, predominante en las zonas rurales más pobres del país. Por otro lado, en materia de salud, se exige que madres gestantes y lactantes realicen chequeos médicos periódicos. Los niños de hasta 7 años de dichas familias, además de los chequeos periódicos, deben seguir el calendario de vacunación establecido por el Ministerio de la Salud.

El programa Chile Solidario

Desde el inicio de la dictadura militar en 1973, en consonancia con la orientación del régimen hacia de reducción del peso del Estado, las políticas sociales en Chile fueron recortadas, especialmente en materia de salud y educación, provocando un aumento significativo en el número de pobres (Palma y Urzúa, 2005). Este contexto, sumado a las dificultades de las políticas convencionales de alcanzar a los sectores menos favorecidos, ha generado la necesidad de la creación de un programa específico para integrar a los más pobres. Creado en 2002, el programa Chile Solidario llega a todas las familias que presentan una vulnerabilidad de largo plazo y con dificultades para integrarse a las políticas sociales convencionales (Raczynski, 2008).

El principal objetivo del Chile Solidario es atacar la pobreza desde un punto de vista multifacético, posibilitando la incorporación de la población asistida en el sistema de protección social más amplio y facilitar la inclusión social de modo integrado. La selección de beneficiarios se realiza por medio de un formulario llamado Ficha CAS-2. Una vez cumplimentado, estos datos son utilizados para construir un índice basado en cuatro grupos de indicadores: condiciones de vivienda, educación, inserción en el mercado de trabajo y renta. Además de los servicios en especie prestados a las familias, la parte correspondiente a la transferencia de renta se realiza principalmente por el Bono Solidario, que consiste en un apoyo monetario mensual con una duración de 24 meses y cuya cuantía decrece cada seis meses (Soares, *et al.*, 2007). A él se suman el Subsidio Único Familiar (SUF) destinados a jóvenes de hasta 18 años y mujeres embarazadas; las pensiones no contributivas para la vejez y invalidez (PASIS); los subsidios para evitar el abandono escolar y facilitar el acceso a agua potable y alcantarillado; y el Bono de Egreso, destinado a las familias que han agotado el tiempo máximo del Bono Solidario.

Se observa, por tanto, una coordinación entre programas de asistencia con el objetivo de lidiar con todas las dimensiones de la vulnerabilidad social familiar. El proceso de selección comienza por medio de redes locales constituidas por las municipalidades y ONG que se encargan de obtener la información socioeconómica necesaria de las familias potencialmente beneficiarias. No obstante, la coordinación del proceso de inclusión es realizada por el Ministerio de Planeamiento, responsable del Programa Puente –puerta de entrada para el Chile Solidario. De hecho, la utilización de este Programa Puente como puerta de entrada en el sistema sirve como un primer escalón para la identificación de las características de las familias y su posterior direccionamiento hacia otros programas complementarios.

Existen una serie de condicionalidades para el programa que, propiamente, constituyen metas pactadas entre las familias y las redes de asistencia para reducir la vulnerabilidad familiar en estos aspectos concretos. Se agrupan en siete dimensiones: identificación –dar acceso a la documentación básica necesaria para el ejercicio de la ciudadanía; sanidad –garantizar condiciones mínimas de atención sanitaria para la familia; educación –desarro-

llar el capital humano de los niños y adolescentes al mismo tiempo que se quiere combatir el analfabetismo de los adultos; dinámica familiar –reducir el nivel de conflictividad en las familias; vivienda –mejora de las condiciones de acceso a la vivienda y al saneamiento básico; trabajo –evitar el trabajo infantil y posibilitar que al menos un adulto trabaje; y, finalmente, renta –garantizar que la familia tenga suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

El programa Oportunidades de México

El programa Oportunidades de México es el resultado de un proceso de expansión de distintos programas de asistencia social existentes con anterioridad. La primera iniciativa fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1989-1994), bastante controvertido por las acusaciones de uso clientelar de sus recursos, pero que estableció las comunidades como unidad de asistencia social e identificación de familias en estado de pobreza. En 1997, surge Progresá, el primer programa de transferencia condicionada de renta a gran escala (Rawlings, 2004). Su objetivo inicial era reducir la pobreza en comunidades rurales con menos de 2.500 habitantes.

A partir de 2001, el programa Progresá se convierte en Oportunidades. La principal diferencia es la inclusión de comunidades urbanas entre los beneficiarios (lo que ha implicado una fuerte expansión de la cobertura) y la aplicación de mecanismos de transparencia y evaluación externa. El objetivo de Oportunidades consiste en “potenciar las capacidades de las familias que viven en condiciones de pobreza para que puedan alcanzar una mejor calidad de vida por su propio esfuerzo e iniciativa” (SEDESOL, 2003). En términos operacionales, eso significa reducir los efectos de la pobreza tanto en comunidades rurales como urbanas, ampliando el acceso a la alimentación, educación y sanidad. Los beneficiarios se seleccionan en tres momentos. El primero clasifica los municipios según sus grados de vulnerabilidad económica y social. El segundo elige los domicilios en la comunidad que estén más sujetos a la marginación. El tercero define efectivamente qué familias deben ser incluidas en el programa. Las prestaciones también se dividen en tres categorías. La primera está compuesta por ayudas a la vejez de 25 dólares mensuales por cada anciano mayor de 70 años residente en localidades de más de 10.000 habitantes y que sea integrante de una familia beneficiaria (SEDESOL, 2008). La segunda consiste en una transferencia de 19 dólares para la compra de alimentos. Finalmente, la tercera consiste en becas para niños en enseñanza básica (12 dólares) y adolescentes (con un valor creciente que puede llegar hasta 76 dólares; a partir de la secundaria el monto para las mujeres es mayor que para los hombres).

Las condiciones del programa Oportunidades se asemejan mucho a las de Bolsa Familia: principalmente, un control de la asistencia a la escuela de los niños beneficiarios y de la salud de las familias a través de visitas programadas a los servicios de salud. Una diferencia importante con el programa brasileño es la exigencia de que las madres frecuenten clases sobre nutrición y salud para recibir la ayuda de alimentación.

Brasil, Chile y México en perspectiva comparada

A partir de la descripción de los programas realizada arriba, en el cuadro 3 se comparan las tres políticas en lo relativo a su cobertura, tamaño (tanto en términos de número de familias como en tanto por ciento del PIB) y su efecto sobre la desigualdad social. En términos generales, los tres programas han sido responsables de un aumento de la inclusión de los más pobres en los servicios colectivos, principalmente en sanidad y educación. Según estudio del IPEA (2007), la proporción de niños en edad escolar que estudian a tiempo completo ha aumentado del 78% en 1995 al 91% en 2005. A su vez, el mismo informe afirma que el impacto más importante del programa Bolsa Familia ha sido la reducción de la proporción de indigentes en el total de los pobres, que cae del 13% al 11% en 2004. Según el SEDESOL (2008) el programa Oportunidades ha sido capaz de disminuir en un 23% la tasa de abandono de la enseñanza media en las zonas rurales de México. Además, ha aumentado un 35% el número de consultas médicas de las familias beneficiadas en las zonas rurales, dando lugar a una reducción del 11% en la mortalidad materna y del 2% en la infantil. El caso del Chile Solidario (Raczynski, 2008) revela una fuerte progresión –alrededor de 40% de progreso de media– en todas las siete dimensiones de acción del programa. En particular, se destacan las acciones de salud –en especial la salud materna y de adultos mayores– y habitabilidad –por medio de programas de vivienda y condiciones de saneamiento básico.

Aunque no existan datos sistemáticos sobre el efecto de estos programas sobre la pobreza, las informaciones mencionadas en los párrafos anteriores apuntan a la existencia de un efecto importante. En general, estos programas se han mostrado capaces de intervenir en dimensiones centrales de la pobreza y sus efectos se revelan más duraderos a medio y largo plazo. Cuando se comparan los programas, el primer punto a destacar es que Chile se diferencia de Brasil y México en cuanto a la proporción de pobres (cuadro 3). Mientras Chile presenta valores inferiores al 15% de pobreza, los demás países se encuentran en niveles superiores al 30%, según las estadísticas de la CEPAL (2008). En términos de volumen de recursos, sin embargo, y lógicamente, el programa Chile Solidario se revela mucho menor que sus correspondientes brasileño y mexicano. En gran parte ello se debe a la menor tasa de pobreza existente en el país y no implica necesariamente una cobertura relativa más reducida.

Cuadro 3. Indicadores comparados para los tres programas

	% de pobres	% del PIB	% de cobertura	Familias (en miles)	Efecto sobre el GINI
Bolsa Familia	30,0	0,5	98,7	11.900	-0,0274
Chile Solidario	13,7	0,2	95,4	225	-0,0011
Oportunidades	31,7	0,5	80,0	5.200	-0,0272

Fuentes: MDS, Raczynski (2008), Cohen (2008), SEDESOL (2007), Soares et al. (2007).

Si se observan los porcentajes de cobertura de las familias pobres, se verifica que Chile Solidario presenta niveles semejantes a Bolsa Familia y superiores a los de Oportunidades. No obstante, es muy diferente el número absoluto de familias pobres atendidas por cada uno de los programas, pues el programa brasileño atiende a 11,9 millones de familias; el mexicano a 5,2 millones y el chileno solamente a 225.000. Del mismo modo, el efecto de estos programas sobre la desigualdad también es disímil. El estudio de Soares *et al.* (2007) revela que, aunque todos tienen un efecto progresivo sobre la distribución de la renta, los programas Bolsa Familia y Oportunidades tienen un efecto más acentuado, mientras que Chile Solidario apenas afecta a la desigualdad.

De la comparación entre los tres programas en lo relativo a su diseño, se observan distintos grados de coordinación entre las políticas de asistencia social en los diferentes países considerados. El caso de Chile es paradigmático en cuanto a la integración de esfuerzos en distintos ámbitos y una preocupación manifiesta por la familia como unidad de intervención social. En efecto, en Chile Solidario, los esfuerzos en educación, sanidad, empleo y renta, condiciones de vivienda y las pensiones no contributivas están integrados dentro de un mismo procedimiento administrativo, lo que estimula las complementariedades y aumenta las posibilidades de una mayor eficiencia en el combate contra la pobreza. Los casos de Bolsa Familia y de Oportunidades, por otro lado, presentan estructuras más fragmentarias y menos articuladas. Esto no significa que no existan programas específicos que atiendan diferentes grupos vulnerables. Por ejemplo, en Brasil las pensiones no contributivas están vinculadas al sistema de seguridad social y no se coordinan directamente con el programa Bolsa Familia. En lo que a esto se refiere, se ha realizado un intento en el sentido de unificar el registro de los beneficiarios, pero todavía falta mucho para alcanzar una plena coordinación orgánica entre los programas.

Aunque el programa Oportunidades destine una parte de las prestaciones a los ancianos, el programa sufre el mismo problema de fragmentación. La principal causa puede ser que en ambos casos (Brasil y México) la estructura federal y la existencia de algunas iniciativas de niveles de gobierno subnacionales en materia de asistencia social—como es el caso de las pensiones no contributivas del Distrito Federal en México—generen obstáculos a la unificación de los programas en una estructura orgánica y coordinada. Por tanto, los programas considerados aquí se destacan por dos aspectos centrales: el primero, un alto grado de cobertura y su énfasis en la formación de capital humano como instrumentos de combate de la pobreza. El segundo, la importancia de la coordinación con el resto de políticas sociales, donde el caso chileno es paradigmático, con una profunda racionalización de la atención mediante un procedimiento claro (tanto para la sociedad como para la propia burocracia) de cómo los pobres deben ser atendidos por la asistencia social e integrados a otras políticas de carácter más universal.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha puesto de manifiesto la alta incidencia de la pobreza en América Latina, por encima de lo esperado para países de renta media, debido a los elevadísimos niveles de desigualdad en la región, la más desigual del mundo. Aunque la evolución del porcentaje de pobres en los últimos 17 años haya sido positiva, las cifras en números absolutos permanecen casi estancadas en cerca de 200 millones de personas, mientras que la desigualdad no disminuye en el conjunto de la región.

La falta de resultados de las políticas del Consenso de Washington seguidas en la región después de la crisis de la deuda de 1982 ha llevado a una reconsideración, tanto en el plano teórico como empírico de los factores subyacentes a los procesos de desarrollo y, por tanto, de las políticas económicas más adecuadas para lograr el objetivo de desarrollo económico y social. Así, frente a una posición neoliberal en la que lo único importante era el crecimiento, esperando que ese crecimiento trajera beneficios para todos, entre ellos una disminución de la pobreza, hoy la percepción de los fenómenos de pobreza y desigualdad es más profunda, lo que conduce a una visión más amplia de la necesidad de actuar en ámbitos muy distintos de la economía con la finalidad de atacar directamente las causas y consecuencias de la pobreza. Aunque, tal y como se desprende de los estudios empíricos, el crecimiento tiene un papel relevante en la lucha contra la pobreza, su consecución no agota, en modo alguno, las políticas que deben ponerse en marcha para disminuir la pobreza y la desigualdad en América Latina. Más aún, cuando la experiencia indica que no todo el crecimiento tiene el mismo impacto reductor de la pobreza. De esta forma, las políticas específicas de lucha contra la pobreza han pasado de ser vistas como “normales” dentro del proceso de desarrollo.

Todo ello ha conducido al desarrollo de políticas condicionadas de transferencia de renta que han venido a complementar los estados de bienestar incompletos o truncados que existían en América Latina y que dejaban a buena parte de la población sin protección. Los ejemplos presentados en el texto sobre algunos de los sistemas de transferencias condicionadas que funcionan en América Latina y que están consiguiendo buenos resultados se revelan como instrumentos claves para, con pocos recursos, conseguir importantes avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, a la vez que contribuyen a la acumulación de capital humano, elemento clave para el desarrollo en el siglo de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Estas políticas, aunque no son el final del camino son, sin duda, un paso en la dirección adecuada.

Notas

1. Como puso de manifiesto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004).

2. Revisiones de la literatura sobre el tema puede encontrarse en Aghion *et al.* (1999), Milanovic y Muñoz de Bustillo (2008), World Bank (2005) y Perry *et al.* (2006).
3. Véase Muñoz de Bustillo (2005).
4. El Banco Mundial ha retomado las ideas de Nurkse en un informe reciente sobre la pobreza y el crecimiento en América Latina, véase Guillermo Perry. *et al.* (2006).
5. Excelentes revisiones pueden encontrarse en, Aghion *et al.* (1999) y Stewart (2000).
6. Véase Carrera y Antón (2008).
7. Véase World Bank (1999).
8. Véase World Bank (2003).
9. Pese a que desde la recuperación de la democracia el número de chilenos que viven bajo el umbral de la pobreza se ha reducido a la mitad, la desigualdad es uno de los temas transversales que marca la agenda política.
10. Véase Carrera y Antón (2008).
11. Aunque, por otra parte, se podría pensar que las políticas centradas en el fomento del crecimiento económico pueden ser adoptadas con seguridad, en la medida que de ellas no se derivará consecuencia distributiva alguna.
12. El potencial del uso de microdatos en este tipo de análisis se muestra, por ejemplo, en Bourguignon *et al.* (2005).
13. Véase Alonso (2005). Merece la pena resaltar que en los años setenta economistas del desarrollo como Myrdal (1972), Chenery *et al.* (1974), o Todaro (1977) apuntaron posibles consecuencias desfavorables que una mala distribución del ingreso podría ejercer sobre el crecimiento económico. Como posibles causas de esta relación negativa estos autores destacaron, entre otras, la escasa propensión al ahorro y el carácter suntuario de parte importante del consumo de las clases acomodadas (y en especial las latinoamericanas), la merma de productividad ocasionada por las carencias en materia de nutrición, educación o salud de parte importante de la mano de obra y la existencia de mayores tensiones políticas asociadas a una mala distribución del ingreso.
14. El trabajo de Dollar y Kray fue publicado en su versión definitiva en el año 2002 (Dollar y Kray, 2002).
15. "A rising tide lifts all boats". *Remarks in Heber Springs, Arkansas, at the Dedication of Greers Ferry Dam*, 3 de octubre de 1963, Wolley and Peters (2008).
16. Pueden encontrarse distintas críticas a su planteamiento en, por ejemplo, Danielson (2001), Donaldson (2008), Eastwood y Lipton (2000 y 2001), Ravallion (2001) y Rodrik, (2000).

Referencias bibliográficas

- ADELMAN, I. "Fallacies in Development Theory and Their Implications for Policy". *CUDARE Working Paper*. No. 887 (2002)., University of California at Berkeley: Department of Agricultural and Resource Economics and Policy
- AGHION, Ph.; CAROLI, E. y GARCÍA-PEÑALOSA, C. "Inequality and Growth: The Perspective of the New Growth Theories". *Journal of Economic Literature*. No. 37 (4) (1999).P. 1615-1660.

- ALONSO, José Antonio. "Equidad y crecimiento: una relación en disputa". *Principios. Estudios de Economía Política*. No. 1 (2005). P. 9-36.
- ANTÓN Pérez, J. I. y CARRERA, M. "Eficiencia y equidad en las reformas estructurales de las pensiones en América Latina". En: A. Ferraro (ed.) *En busca del buen gobierno*. Bellaterra, , 2007. P. 125-157.
- ANTÓN, José Ignacio. "Equidad en las reformas de la seguridad social en América Latina". *Revista de Economía Mundial*. No. 14 (2006). P. 197-227.
- BANCO MUNDIAL. *Control and Accountability Mechanisms in Conditional Cash Transfer Programs. A Review of Programs in Latin America and the Caribbean*, 2007.
- BASSET, Lucy. *Can Conditional Cash Transfer Programs Play a Greater Role in Reducing Child Undernutrition?* World Bank, 2008.
- BOURGUIGNON, François. "The distributional effects of growth: case studies vs. cross country regressions". *DELTA Working Paper 23* (2002).
- BOURGUIGNON, François; FERREIRA, Francisco H. y LUSTIG, Nora (eds.) *The microeconomics of income distribution dynamics in East Asia and Latin America*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.
- BURLANDY, Luciene. "Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional". *Ciência e Saúde Coletiva*. No. 6 (2007).
- CARRERA, M. y ANTÓN, J. I. "Las relaciones entre equidad y crecimiento y la nueva agenda para América Latina". *América Latina Hoy*. No. 48 (2008). P. 43-66.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.
- *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006a.
- *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiación y solidaridad*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006b.
- CHENERY, H.; AHLUWALIA, M. S.; BELL C. L. G.; DULOY, J. H. y JOLLY, R. *Redistribution with Growth*. Oxford: Oxford University Press, 1974.
- COHEN, Ernesto. *Oportunidades: lecciones aprendidas y desafíos pendientes*. Sao Paulo y Santiago de Chile, 2008.
- DANIELSON, A. "When do the poor benefit from growth, and why?". *Background paper to Sida's poverty project* (2001). Trabajo presentado en el Workshop *Poverty and Growth*, Lidingö (Suecia).
- DOLLAR, D. y KRAAY, A. "Growth is good for the poor (preliminary and incomplete)". *World Bank Working Paper* (2000).
- "Growth is good for the poor". *Journal of Economic Growth*. 7(3) (2002). P. 195-225.
- DONALDSON, J.A. "Growth is Good for Whom, When, How? Economic Growth and Poverty Reduction in Exceptional Cases". *World Development*. 36(11) (2008). P. 2127-2143.
- EASTWOOD, R. y LIPTON, M. "Pro-poor growth and pro-growth poverty reduction: Meaning, evidence and policy implications". *Asian Development Review*. No. 18(2) (2000). P 22-58.
- EASTWOOD, R. y LIPTON, M. (2001): Pro-poor growth and pro-growth poverty reduction: What do they mean? What does the evidence mean? What can policymakers do? Trabajo presentado en el Asia and Pacific Forum *Poverty: reforming policies and institutions for poverty reduction*, Manila (Filipinas).

- HALL, G. y PATRINOS, H. A. (eds.) *Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*. London: Palgrave MacMillan, 2005.
- INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK (IADB). *Facing up to inequality in Latin America*. Washington, D.C.: IDB-Johns Hopkins University Press, 1998.
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.
- KAKWANI, N. y PERNÍA, E. M. "What is pro-poor growth?". *Asian Development Review*. 18(1) (2000). P. 1-16.
- KALDOR, Nicholas. "A model of economic growth". *Economic Journal*, 67(268), pp. 591-624, 1957.
- KANBUR, Ravi. "Income distribution and development". En: Anthony B. Atkinson y François Bourguignon (eds.) *Handbook of Income Distribution*, 2000.
- KUZNETS, S. "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review*. No. 45(1) (1955). P. 1-28. Existe traducción al español en Simon Kuznets: *Crecimiento económico y estructura económica*. Barcelona: Ariel, 1974.
- LAVINAS, Lena; MANAO, Daniele; GARCIA, Eduardo H.; BITTAR, Mariana; BAHIA, Mônica y BEZERRA, Renata A. *Combinando o compensatório e o redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2000.
- LINDERT, Kathy; SKOUFIAS, Emmanuel y SHAPIRO, Joseph. *Redistribution Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*: Banco-Mundial, 2006.
- MCCULLOCH, N. y BAULCH, R. "Tracking pro-poor growth. New ways to spot the biases and benefits". *ID21 Insights*, 31 (2000). Disponible en: <http://www.id21.org/society/insights31art4a.html>.
- MDS. *Programa Bolsa Família. Manual de Gestão de Benefícios*. Brasília: SENARC, 2006.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana y SOARES, Fábio. *Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate*. Brasília: IPEA, 2007.
- MILANOVIC, B. y MUÑOZ DE BUSTILLO, R. "La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos". *América Latina Hoy*. No. 48 (2008). P. 15-42.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. "Cincuenta años de políticas de desarrollo: situación y perspectivas". *Principios: estudios de economía política*. No. 1 (2005). P. 115-132.
- MYRDAL, Gunnar. *Against the Stream, Critical Essays in Economics*. Nueva York: Pantheon Books, 1972.
- NURKSE, R. *Problems of Capital-Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Blackwell, 1953.
- OKUN, A.M. *Equality and Efficiency. The big tradeoff*. Washington: The Brookings Institution, 1975.
- PALMA, Julieta y URZÚA, Raúl. *Anti-poverty Policies and Citizenry: The "Chile Solidario" Experience*. Universidad de Chile, 2005.
- PERRY, Guillermo; ARIAS, O. S.; LÓPEZ, J. H.; MALONEY, W. F. y SERVÉN, L. *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. Washington: World Bank, 2006.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD-Alfaguara, 2004.
- PSACHAROPOULOS, G. y PATRINOS, H. A. (eds.) *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, D.C.: The World Bank, 1994.

- RACZYNSKI, Dagmar. *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social en Chile*. Sao Paulo y Santiago de Chile, 2008.
- RAVALLION, M. y CHEN, S. (2003): "Measuring pro-poor growth". *Economic Letters*, 78(1): 73-79.
- RAVALLION, M. "Growth, inequality and poverty: Looking beyond averages". *World Development*. No. 29(11) (2001). P. 1803-1815.
- RAWLINGS, Laura. *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs*, 2004.
- RODRIG, D. "Growth versus poverty reduction: A hollow debate". *Finance and Development*. No. 37(4) (2000). P. 8-9.
- SEDESOL. *El papel del Programa Oportunidades en la cohesión social*. SEDESOL, 2007.
- *Oportunidades, un programa de resultados*. SEDESOL, 2008. Available from <http://www.oportunidades.gob.mx>. [18.12.2008].
- *Programa Institucional Oportunidades, 2002-2006*. México, D.F.: SEDESOL, 2003.
- SILVA, M. O. S. "O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil". *Ciência e Saúde Coletiva*. No. 6 (2007). P. 1429-39.
- SILVA, Mirela de Carvalho Pereira da. *Direitos Universais - Gastos Focalizados: A focalização como instrumento para universalizar direitos sociais*. IUPERJ, 2006.
- SOARES, Fabio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo y OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre as desigualdades*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.
- SOARES, Sergei, OSÓRIO, Rafael; GUERREIRO, SOARES, Fábio Veras, MEDEIROS, Marcelo y ZEPEDA, Eduardo. *Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impacto sobre a Desigualdade*. Brasília: IPEA, 2007.
- STEWART, Frances. "Income distribution and development". *Queen Elizabeth House Working Paper Series*. No. 37 (2000). Oxford University.
- TODARO, Michael P. *Economics for a Developing World*. Londres: Longman Group Limited, 1977.
- VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. "Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula". *Revista de Nutrição*. No. 4 (2005).
- WILLIAMSON, John. "What Washington means by policy reform". En: WILLIAMSON, John, (ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- WOLLEY, J. T. y PETERS, G. *The American Presidency Project*. Santa Barbara, C.A.: University of California, 2008: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9455>.
- WORLD BANK. *Inequality in Latin America: Breaking with history?* Nueva York: Oxford University Press, 2003.
- *Voices of the poor*. Washington: World Bank, 1999.
- *World Development Report 2006: Equity and Development*. Nueva York: Oxford University Press, 2005.