

## Superación de la pobreza: ¿crecimiento económico vs. políticas sociales? \*

Mauricio Olavarria Gambi

### 1. Introducción

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 N° 1. Mediciones 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 y Litchfield, 1998). Mediciones de pobreza alternativas, como el enfoque de necesidades básicas insatisfechas (Carrasco, Martínez y 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 1993 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 y Litchfield, 1998).

**Tabla N° 1**  
**Incidencia de la pobreza en Chile (%), 1987 - 2003**

	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
<i>Indigentes</i>	17,4	12,9	8,8	7,6	5,7	5,6	5,7	4,7
<i>Pobres no indigentes</i>	27,7	25,7	23,8	20,0	17,5	16,1	14,9	14,1
<i>Total pobres</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 qué podría explicar esta reducción.

Diversos estudios han recurrentemente identificado el 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 y Sanhueza, 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 (Olavarria, 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 automática, ni se da -en todos los casos- como lo predica la visión dominante. Los países latinoamericanos muestran un registro desigual respecto a 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 períodos de afluencia. Entonces, ¿qué hace la diferencia?

(\*) Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005. Este trabajo descansa en el libro de este autor con el título *Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales*, Santiago, Editorial Universitaria, 2005.

Para abordar esta pregunta, el análisis compara Chile con otros cuatro países respecto al 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.

Este trabajo 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 a esta introducción, se presenta luego un breve panorama de América Latina, un análisis de los países seleccionados -donde los casos semejantes son presentados primero- y una discusión respecto a qué explicaría los descensos en la incidencia de la pobreza observados en Chile desde fines de la década de 1980 hasta principios de la década del 2000.

## **2. El panorama latinoamericano**

Según Thorp (1998), la tasa de crecimiento económico promedio interanual de América Latina en el siglo XX fue alrededor de 4%. Venezuela registró el promedio de crecimiento más alto con 5,9% y Uruguay<sup>1</sup> el más bajo con 1,9%. Durante la segunda mitad del siglo, la región registró un patrón de crecimiento en declinación: mientras que el PIB creció a un promedio anual de 5,3% entre 1945 y 1972, la tasa promedio de crecimiento fue de 3,7% entre 1972 y 1981, y de 2,2% de 1981 a 1996.

Durante los noventa, el promedio ponderado del crecimiento latinoamericano fue de 3,2% y el promedio simple, de 3,4% (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 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, sin embargo, hay desempeños económicos desiguales que no están necesariamente relacionados con 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% entre 1945 y 1972, 6,6% entre 1972 y 1981, y 6,1% en el período 1945-1996. Paraguay registró un crecimiento promedio de 9,2% entre 1972 y 1981 y 4,7% entre 1945 y 1996. México exhibió un crecimiento de 6,5% entre 1945 y 1972, un 5,5% durante el período 1972-1981, 5,2% desde 1945 a 1995, y una tasa promedio de 5,0% para el siglo XX. Ecuador muestra una tendencia de crecimiento de 7,0% de 1972 a 1981 y de 5,1% entre 1945 y 1996. Por otro lado, Uruguay creció a un ritmo de 1,7% entre 1945 y 1996 y de un 1,9% 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 más bajo durante el siglo, está catalogado 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, tienen un patrón de crecimiento más alto, pero son normalmente incluidos entre aquellos con los mayores índices de pobreza y de más lento ritmo de progreso social.

---

<sup>1</sup> Según Thorp (1998, p. 338), la serie de datos para Uruguay comienza en 1935.

El progreso en desarrollo social ha sido lento en América Latina. Por ejemplo, la tasa promedio de analfabetismo en la región decreció de 58,9 a 13,6 por ciento entre 1920 y 1995, pero en el mismo período 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 período 1981-1996- que los 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 más bien modesto desempeño económico: 3,3% durante el siglo XX. Por otro lado, Chile exhibe uno de los mejores registros de desarrollo social y reducción de la pobreza en la región.

¿Es esta tendencia 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 muestran 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 más 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 más baja en la región (23,7 por mil) después de Costa Rica (19,2 por mil); Chile y Costa Rica eran 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, en comparación con estándares latinoamericanos, era relativamente más saludable, más educada, bien entrenada y con relevante experiencia laboral. Esto le habría permitido a una parte significativa 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 período 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 quienes 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 período de lento crecimiento- y un corto período 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 entre 1945 y 1996 de 1,7%, mientras el crecimiento durante 1920-1996 fue de 1,9%, 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 más baja en la región), una mortalidad materna de 21 por cada cien mil nacidos vivos en el período 1990-1998 (World Bank, 2001) y una cobertura de salud del 96% de la población en 1990 (OPS, 1994). De igual manera, Uruguay se ubicó décimo segundo y tercero entre las naciones en vías de desarrollo en el IDH e IPH del PNUD, respectivamente (PNUD, 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 más persistentemente muestra un fuerte vínculo 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 anual de 5,1%, uno de los más altos crecimientos del siglo XX en América Latina. Sin embargo, en esta tendencia de largo plazo ha 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 un 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, y a exhibir indicadores de desarrollo social más altos que sus vecinos y que 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 1980 y 1990.

### **El caso de Bolivia**

Los indicadores de desarrollo social de Bolivia son bajos y la incidencia de la pobreza es alta. ¿Qué 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 período 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 más bien un "conjunto de acciones sociales que difícilmente puede ser llamado sistema de protección social". Adicionalmente, la larga historia boliviana de inestabilidad política y de conflictos parece 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 está asociado con bajos logros en desarrollo social y extensa pobreza. Esto estaría sugiriendo que, aunque los bolivianos fueron capaces de lograr un período de rápido crecimiento, similar al de Chile, su inhabilidad para diseñar e implementar políticas que llevaran a mejoras más rápidas en los campos de la educación y la 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 económico similar al promedio latinoamericano, inestabilidad política y una inexistente tradición de políticas sociales. Paraguay muestra el más alto crecimiento promedio anual logrado por un país latinoamericano en una década: 8,9% en el período 1971-1981, según el Banco Mundial (World Bank, 1994), o 9,2% en el período 1972-1981, según Thorp (1998). Este período de bonanza, sin embargo, no significó un más rápido progreso social, y para el término 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 el hecho de 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 ésta 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 sólo ilustra un caso de un comienzo tardío en iniciativas sociales, sino 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 de baja incidencia de la pobreza. La CEPAL (1999) clasifica 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 (PNUD, 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 (PNUD, 1998).

Las tendencias de crecimiento económico de los cinco países son como sigue. Chile exhibe un rápido crecimiento promedio anual de 7% entre 1984 y 1998 (MIDEPLAN, 1996 y 2005), un período de desaceleración económica en el lapso 1999 - 2003 y un modesto crecimiento de largo plazo de 3,3% a lo largo del siglo XX (Thorp, 1998). Costa Rica muestra un promedio de 5,1% de 1920 a 1996 (Thorp, 1998), un rápido crecimiento de 8,9% entre 1950 y 1958, y otro período de alto crecimiento de 6,9% 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% entre 1920 y 1996 (Thorp, 1998). Bolivia exhibe un promedio de crecimiento de 2,9% durante la segunda mitad del siglo XX (Thorp, 1998) y un período de alto crecimiento, de 1963 a 1977, de alrededor de 6% promedio anual (Morales y Pacheco, 1999). Paraguay muestra un crecimiento de largo plazo de 4,7% de 1945 a 1996, y un promedio de 9,2% de 1972 a 1981 (Thorp, 1998), la mayor tasa de crecimiento alcanzado en una década por un país latinoamericano en el siglo XX.

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 XIX 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 XX 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 períodos de rápido crecimiento, períodos más largos de lento crecimiento y comparativamente bajos niveles de pobreza, incluso en los períodos 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% de los hogares eran considerados pobres en Bolivia a comienzos de los 90' (OPS, 1998), y el 67% de la población estaba en la misma condición en Paraguay a comienzos 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 en los que hay 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. Discusión**

El debate sobre la reducción de la pobreza en Chile se ha enfocado insistentemente en el tema de qué porcentaje sería atribuible al crecimiento económico y cuál a las políticas sociales. Usando sofisticadas técnicas y comparando distribuciones cercanas en el tiempo, se ha argumentado que el mayor efecto es 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 cómo las personas se ganan la vida, un punto importante en esta discusión es cómo 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% o más) la gente necesita tener por lo menos 12 años de educación. Coincidentemente, acá se ha mostrado que para salir de la pobreza las personas necesitan exhibir un cierto nivel mínimo de acumulación de capital humano, a lo cual han contribuido las políticas sociales. Consecuentemente, si se insiste en un análisis de descomposición entre los efectos del crecimiento y de la política social en la reducción de la pobreza, 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 más difundidas deben ser consideradas cuidadosamente desde el punto de vista de las 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 asociado 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, como los análisis empíricos han mostrado, 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 XX. 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 relativamente 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 es necesaria 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 las 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.

### **Bibliografía**

- Carrasco, Sebastián; Martínez, Jorge; y Vial, Claudia (1997), *Población y necesidades básicas en Chile: un acercamiento sociodemográfico al período 1982-1994*, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- CEPAL (2000), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Panorama social de América Latina 1998*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (1986), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe: edición 1985*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.
- Contreras, Dante (2000), "Links between Poverty, Inequality and Welfare: Evidence from a Rapid Growth Economy: Chile 1990-1996", Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Economía (Documento de Trabajo).
- Contreras, Dante y Larrañaga, Osvaldo (1998), Los activos y recursos de la población pobre en América Latina: el caso de Chile, Santiago, mimeo.
- D'Avila-Viana, Ana Luiza y Arretche, Marta T. S. (1993), "Bolivia: desafíos e posibilidades em termos de política social", Santiago, CEPAL, Naciones Unidas (Documento CEPAL, N° 15; Serie Reformas de Política Pública).
- De Janvry, Alain y Sadoulet, Elizabeth (1999), "How Effective Has Aggregate Income Growth Been in Reducing Poverty and Inequality in Latin America?", Washington, World Bank (Working Paper).
- Ferreira, Francisco y Litchfield, Julie (1998), "Calm after the Storms: Income Distribution in Chile, 1987-1994", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, N° 1960).
- Galeano, Luis y Barrios, Federico (1999), "El rol de los actores sociales en la superación de la exclusión social: el caso de Paraguay", Santiago, OIT (Documento de Trabajo OIT, N° 117).
- Giovagnoli, Paula; Pizzolito, Georgina; y Trias, Julieta (2005), "Monitoring the Socioeconomic Conditions in Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay: Chile", Washington, World Bank (CEDLAS Paper).
- González, Claudio y Céspedes, Víctor (1993), "Costa Rica", en *Costa Rica and Uruguay: the Political Economy of Poverty, Equity, and Growth*, Simon Rottenberg (ed.), Washington, World Bank, Oxford University Press.
- Larrañaga, Osvaldo y Sanhueza, Gonzalo (1994), "Descomposición de la pobreza en Chile con base en la función lognormal desplazada", Santiago, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales, Georgetown University (Working Paper).

- Meller, Patricio (2000), "Pobreza y distribución del ingreso en Chile (década del 90)", Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial (Working Paper, N° 69).
- MIDEPLAN (2005), <http://www.mideplan.cl>, agosto de 2005.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Balance de seis años de las políticas sociales 1990/1996*, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Morales, Juan Antonio y Pacheco, Napoleón (1999), "El retorno de los liberales", en *Bolivia en el siglo XX: la formación de la Bolivia contemporánea*, Fernando Campero (ed.), La Paz, Harvard Club de Bolivia, pp. 155-192.
- Olavarria Gambi, Mauricio (2005), *Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales*, Santiago, Editorial Universitaria.
- OPS (1998), "*Health in the Americas*", Washington, OPS (Scientific Publication, N° 569).
- \_\_\_\_\_ (1994), *Las condiciones de salud en las Américas*, Washington, OPS (Publicación Científica, N° 549).
- PNUD (1998), *Human Development Report 1998*, New York, Oxford University Press.
- Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, BID.
- Torche, Aristides (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en Chile: logros y desafíos*, Santiago, mimeo.
- World Bank (2001), "Chile. Poverty and Income Distribution in a High Growth Economy: the Case of Chile 1987-1998", Washington, World Bank (Report N° 22037-CH).
- \_\_\_\_\_ (1999), *World Development Indicators on CD-ROM*, Washington, World Bank.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Paraguay. Poverty and the Social Sectors in Paraguay: a Poverty Assessment", Washington, World Bank (Report N° 12293-PA).