



**Ideología de la Redistribución y Reducción de la Pobreza:
El informe 2006 del Departamento de América Latina del Banco Mundial: "Reducción de la
Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos"***

Por Nancy Alexander
Citizens' Network on Essential Services

5 de marzo de 2006

La Parte I ("¿Herejía en el Banco Mundial?") se pregunta si es que el informe citado anteriormente representa un quiebre heréticamente progresista con el pasado, como proponen algunos.

La Parte II ("Neoliberalismo vs. Crecimiento y Reducción de la Pobreza") desenmascara los mensajes del informe.

La Parte III ("La Tumba de las Ideas") repasa la colorida historia del concepto de "redistribución."

La Parte IV ("La Hora de la Verdad") es un recordatorio de que lo que el Banco expresa en sus informes sobre políticas que puede no llegar a tener mucha similitud con las operaciones que financia.

*Este artículo utiliza el término "informe RPC 2006" para referirse a la publicación del Departamento de América Latina "Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos." El artículo también utiliza el término "IDM 2006" para referirse al "Informe de Desarrollo Mundial" (IDM) del Banco mundial para el 2006, titulado "Equidad y Desarrollo."

I. ¿Herejía en el Banco Mundial?

Escribiendo para el "Washington Post" del 17 de febrero de 2006, Marcela Sánchez (en "Rompiendo Filas en el Banco Mundial") expresa que al recomendar a los estados asumir una mayor responsabilidad económica para atender el tema de la pobreza y la desigualdad, el nuevo informe del Banco Mundial -- "Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos" -- "es casi una herejía." Las otras dos recomendaciones del informe, preparado por la División de América Latina y el Caribe (ALC) del Banco Mundial, son: que el crecimiento en el sector privado no es la panacea para los pobres y que la desigualdad debe ser atendida directamente.

En efecto, el informe hasta llega a utilizar la famosa palabra con "R" - REDISTRIBUCIÓN. Según sostiene el informe, "Transformar el estado en un agente que promueva la igualdad de oportunidades y practique la REDISTRIBUCIÓN eficaz es quizás el desafío más urgente que enfrenta América Latina a la hora de poner en marcha mejores políticas que estimulen el crecimiento y al mismo tiempo reduzcan la desigualdad y la pobreza".

La sola pronunciación de la palabra "redistribución" produce escalofríos en el movimiento conservador de los Estados Unidos. En la publicación "Conservative Voice," del 19 de febrero de 2006, T.E. Brewton escribe (en "The World Bank Gets (Socialist) Religion") que "los teóricos en materia de políticas del Banco Mundial acaban de 'descubrir' la idea universalmente desastrosa de la redistribución socialista del ingreso."

En efecto, la historia del concepto de redistribución ha sido salvaje y alocada. La Parte III de este artículo recuerda cómo en el año 1974 el Economista Jefe del Banco Mundial comenzó a promover la redistribución y cómo el Director del "Informe de Desarrollo Mundial 2000/01" del Banco Mundial, Ravi

Kanbur mantuvo una confrontación con el entonces Secretario del Tesoro estadounidense Larry Summers en torno al concepto y, por supuesto, perdió. En cierta medida, las publicaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), primordialmente sus "Informes sobre Desarrollo Humano" (IDH), han pasado por debajo del radar del Tesoro de los Estados Unidos y han presentado de forma consistente la necesidad de atender la desigualdad para cumplir con los ODM. Sin embargo, se registran fuertes movidas dentro de la ONU para detener la producción de estos informes.

El informe RPC 2006 hace el viejo truco de la institución de redescubrir la historia. Sánchez escribe que la institución anuncia en el informe que el crecimiento no representa una panacea. Sin embargo, con excepción de las décadas del '50 y '80, el Banco nunca sostuvo que el crecimiento pudiera ser el único motor para la reducción de la pobreza. [Luego de la creación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco en 1960 para atender al crecimiento y la pobreza en los países en desarrollo y especialmente durante la presidencia de McNamara (1968-1981), los temas relacionados con la pobreza y aún la redistribución representaban cuestiones prominentes en el discurso de la institución (ciertamente no en sus prácticas operativas).

Cuando el Banco manifiesta, como lo hace en el informe RPC 2006, que el estado debe hacer más para atender y reducir la pobreza y la desigualdad, ¿comete una herejía? Hay tres respuestas para esta pregunta.

A. Sí. ¡Es una herejía! Las políticas neoliberales de los últimos 25 años financiadas por el Banco han sumergido a la región en la pobreza y han exacerbado agudamente la desigualdad al punto en que la décima parte de la población más rica de la región recibe el 48 por ciento de los ingresos totales, mientras que la décima parte de los más pobres perciben solo el 1.6 por ciento. De esta forma, el Banco comete una herejía al "descubrir" la seriedad de la difícil situación en que se encuentra América Latina después de haber pasado tantos años. Pero la verdadera herejía consiste en que la institución no aborda su propia complicidad en esta situación. Esto se discute en la Parte II.

B. No. Negocios son negocios. Tal como sostiene el economista político Tim Kessler, "la observación de Sánchez con respecto a la posición 'herética' del Banco de que el estado debe hacer más es totalmente desacertada. El Banco ha estado sosteniendo esto durante años, al decir simplemente que el estado debe hacer ciertas cosas muy bien y dejarle la producción a los mercados privados. Además, el Banco ha largamente apoyado, al menos retóricamente, un mayor gasto en salud y educación, e inventó el departamento de Protección Social para atender directamente a los perdedores del ajuste estructural. El informe RPC no niega ningún punto del Consenso de Washington, más bien sugiere que estas reformas de mercado deben hallarse acompañadas por mayores redes de seguridad. De hecho esto es bueno para el negocio del Banco, dado que con ese tipo de perspicacia será posible hacer más préstamos de ajuste que nunca – y préstamos más grandes.

C. El Banco está simplemente luchando por la hegemonía estadounidense/occidental y la supervivencia institucional.

Hegemonía estadounidense. Los accionistas del Banco Mundial están advirtiendo que el proyecto neoliberal nunca habrá de tener éxito a menos que los gobiernos realicen un mejor trabajo para amortiguar el impacto del ajuste sobre los pobres. Tal como discute Mark Weisbrot (Centro de Investigaciones Económicas y Políticas) en su columna periodística, los gobiernos latinoamericanos se están volviendo en contra de los Estados Unidos y el neoliberalismo. En su columna del 15 de octubre de 2005 publicada en el "Miami Herald" (redactada antes de que el líder indígena Evo Morales ganara las elecciones en Bolivia), manifiesta, "El resultante fracaso [de las reformas] de largo plazo ha producido una reacción popular y electoral en contra de las reformas, las cuales frecuentemente reciben el nombre de "neoliberalismo" en América Latina. En los últimos siete años, candidatos populistas de izquierda que se han lanzado en contra de las políticas "neoliberales" han asumido la presidencia en Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Bolivia será posiblemente el próximo país en que esto suceda y en

México, el anterior alcalde de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, del Partido Revolucionario Democrático (partido opositor de izquierda), quien ha denunciado los "veinticinco años de fracaso económico" en el país, se encuentra a la cabeza para ganar las elecciones presidenciales del próximo año.

[http://www.cepr.net/columns/weisbrot/2005_10_07.htm]

Supervivencia institucional. La supervivencia constituye el primer imperativo de toda institución y la supervivencia del Banco Mundial está en peligro. El BIRF presenta en efecto flujos netos que son bajos o negativos (por ejemplo, el desembolso de préstamos menos los repagos dan resultados bajos o negativos). De forma creciente, los países de medianos ingresos rehuyen al dinero del Banco Mundial.

Nuestro último mensaje al servidor de lista analizó la propuesta realizada por Jessica Einhorn, ex Directora Gerente del Banco Mundial (escribiendo en "Foreign Affairs," Enero/Febrero 2006) de que la ventana del Banco Mundial para los países de mediano ingreso, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), "parece ser una institución agonizante." La misma propone formas en que la institución podría ir desapareciendo por etapas.

Dicho mensaje también analizaba las propuestas realizadas por Nancy Birdsall y Kermal Dervis (escribiendo para el Centro para el Desarrollo Global) a favor de un nuevo servicio del FMI o Banco Mundial que pudiera funcionar mejor para los países de mediano ingreso, o más específicamente, para países altamente endeudados de mercados emergentes, mediante la reducción de su deuda sin que ello implicara sacrificar su crecimiento o desarrollo social.

En otras palabras, el informe RPC 2006 podría estar presagiando el advenimiento de una era en la que amortiguar los golpes del ajuste estructural (o "préstamos para políticas de desarrollo") se convirtiera en una cuestión más central para los negocios de la institución.

II. Neoliberalismo vs. Crecimiento y Reducción de la Pobreza

A. Crecimiento y Desigualdad

Crecimiento. El informe RPC 2006 se basa en una proposición absurda: que las políticas neoliberales se encuentran asociadas con un desarrollo más ágil al tiempo que los resultados de las políticas en América Latina exhiben un fracaso absoluto. Efectivamente, su autor principal (Guillermo Perry) sostiene que la razón para el informe se refiere a las decepciones de América Latina y el Caribe, que presentan un crecimiento relativamente bajo e inestable y una alta inequidad -- así como altos niveles de pobreza. (Veinticinco por ciento de la población vive con menos de 2 dólares al día). Estos patrones han persistido y se han visto empeorados en el transcurso de los últimos 25 años a medida que los países de la región iban implementando las recetas de políticas neoliberales del FMI y el Banco Mundial, la liberalización financiera y comercial, las privatizaciones y la austeridad presupuestal (en parte, para efectuar el pago de sus deudas).

Si bien el Banco habría de argumentar que los gobiernos latinoamericanos cometieron grandes errores en la implementación de las políticas neoliberales, para una valoración más objetiva, ver "El Marcador del Desarrollo: 25 Años de Progreso Disminuido," por Mark Weisbrot, Dean Baker y David Rosnick (septiembre de 2005) [http://www.cepr.net/publications/development_2005_09.pdf]. En su columna periodística, Weisbrot escribe: "El paisaje económico de América Latina se encuentra todo salpicado con los escombros de estos y otros errores en materia de políticas que fueron respaldadas y algunas veces implementadas bajo una considerable presión política y económica ejercida desde Washington y las instituciones bajo su control: el FMI, Banco Mundial y el Banco Inter-Americano de Desarrollo... Los gobiernos además abandonaron la mayoría de las políticas que han contribuido al desarrollo de casi todos los países que han alcanzado altos niveles de ingreso en la actualidad -- por ejemplo, ciertas estrategias

industriales y de desarrollo -- a favor del desarrollo 'orientado al mercado'." [http://www.cepr.net/columns/weisbrot/2006_01_21.htm]

El mensaje del informe RPC parece ser: "El Neoliberalismo ha muerto; Larga Vida al Neoliberalismo."

Desigualdad. El informe RPC 2006 reconoce que las políticas neoliberales "parecen además estar asociadas con mayores niveles de desigualdad en materia de ingresos." (p. 85) Luego, realiza otra proposición absurda: que muchos de los efectos negativos son de una naturaleza a corto plazo y se ven superados por los efectos positivos en el largo plazo. Sin embargo, en América Latina, el crecimiento en niveles de desigualdad no ha sido de una naturaleza a corto plazo. En la actualidad, la décima parte de la población más rica de la región recibe el 48 por ciento de los ingresos totales, mientras que la décima parte de los más pobres perciben solo el 1.6 por ciento.

Además, el Banco se concentra en la desigualdad de ingresos en lugar de hacerlo en la desigualdad de activos, que constituye una causa primaria de pobreza y desigualdad. La abrumadora mayoría de personas pobres a nivel mundial son agricultores de subsistencia. Sin embargo, el programa de reforma agraria de mercado ha sido un fracaso en la mayor parte de los lugares. (Ver Joao Marcio Mendes Pereira, "From panacea to crisis: grounds, objectives and results of the World Bank's market-assisted land reform in South Africa, Colombia, Guatemala and Brazil," Octubre de 2005.)

En efecto, el informe hace referencia a la investigación realizada por Lederman, Maloney y Serven (2005) con respecto a los impactos adversos del NAFTA sobre la distribución del ingreso. Específicamente, se halló que en México, "los trabajadores con mayor capacitación y educación parecen haberse beneficiado más que los trabajadores menos capacitados. Las grandes empresas también parecen haberse beneficiado más que las pequeñas y medianas empresas, probablemente debido a la mayor disponibilidad de créditos para las empresas más grandes luego de la crisis financiera de 1994. De forma similar, los productores comerciales agrícolas con acceso a tierras irrigadas parecen haber experimentado ganancias significativas en materia de productividad, al tiempo que los productores más pequeños no experimentaron efecto alguno. En último lugar, los estados con mayores niveles iniciales de educación, mejor infraestructura y mejores instituciones locales aceleraron la convergencia del ingreso hacia los Estados Unidos, pero no se registró ningún movimiento hacia una convergencia entre los estados más pobres del Sur de México." (87)

B. Gasto Público Bueno vs. Gasto Público Malo. El informe RPC establece que debido al efecto adverso a corto plazo de las políticas neoliberales sobre la desigualdad, los países deberían complementar las políticas con mejoras en educación e infraestructura así como con medidas compensatorias. Específicamente, el informe sostiene que "el gasto público en salud, educación primaria y programas de transferencia de dinero en efectivo benefician más a las personas ubicadas en la parte inferior de la escala de distribución que a aquellas personas ubicadas en la parte superior. Otros tipos de gasto social, tal como el gasto en educación terciaria, jubilaciones, seguro de desempleo y subsidios a la electricidad, son altamente regresivos... Se podrían lograr avances sustanciales en la reducción de la desigualdad simplemente reasignando recursos dentro de un presupuesto dado. Durante décadas, el Banco ha estado promoviendo sus políticas sociales denominadas "buenas" con resultados devastadores. Por otra parte, muchos países industrializados y prósperos, con bajos niveles de inequidad, implementan precisamente aquellas políticas que el Banco considera "altamente regresivas."

C. Concesiones mutuas. El informe RPC sostiene: "...la discusión previa sugiere que una estrategia de desarrollo sensata debería concentrarse tanto en la magnitud del crecimiento (es decir, en el logro de una alta tasa de crecimiento) como en la calidad del crecimiento (es decir, en quién se beneficia con dicho crecimiento)". Pero, "¿cuánto énfasis deberían poner los encargados de formular políticas en alcanzar una alta tasa de crecimiento y cuánto en alcanzar un patrón de crecimiento equilibrado? ¿Qué resulta más

aconsejable desde una perspectiva de la pobreza: una alta tasa de crecimiento asociada con un aumento en la desigualdad o una tasa de crecimiento más baja que mantenga la desigualdad a un nivel constante? ¿Existe alguna condición bajo la cual los que formulan las políticas puedan aceptar hacer concesiones mutuas entre crecimiento y deterioro en la distribución del ingreso?" (p. 58)

El informe concluye, "Consideramos que las respuestas a estas preguntas dependen de las condiciones iniciales de cada país individual y de su concepto de pobreza. En países con bajos niveles de ingreso per capita y distribución relativamente equitativa, el crecimiento del ingreso medio será relativamente más efectivo para reducir la pobreza que los cambios en la distribución del ingreso. En contraste, los países más ricos y más desiguales tendrán que equilibrar cuidadosamente los objetivos de crecimiento y distribución del ingreso, dado que en esos casos aún los pequeños incrementos en materia de desigualdad pueden llegar a provocar un dramático efecto negativo sobre la pobreza." (p. 71-73)

Una vez más, el Banco dice lo que resulta obvio. En América Latina, casi todos los países son relativamente "más ricos" y desiguales. También hay una tercera categoría, la de los países pobres con altos niveles de desigualdad, que sirve para describir a África.

D. Exonerando a las Potencias Coloniales. El informe RPC establece que la dramática desigualdad en la región se debe más a las condiciones encontradas por las potencias coloniales que a las acciones realizadas por dichas potencias coloniales, diciendo que "...tanto la desigualdad inicial como las instituciones que surgieron fueron configuradas más por la dotación de factores encontrada por las potencias coloniales, la cual favoreció el establecimiento de grandes plantaciones y actividades extractivas dependientes del trabajo forzado que por la naturaleza misma de las potencias coloniales." (p. 46) "La elite criolla que se había beneficiado de tales disparidades durante la época colonial fue capaz de ganar rápidamente un control efectivo sobre los países independientes y determinar la estructura general de las instituciones de formas que favorecían a sus intereses." (p. 53) El Banco presenta estas perspectivas como si la génesis de la pobreza y la desigualdad no se hubiera visto influenciada por la hegemonía militar y económica de Occidente en la región.

III. La Tumba de las Ideas

En 1974, el entonces Economista Jefe del Banco Mundial, Hollis Chenery, publicó "Redistribución y Crecimiento," que intentó desplazar el enfoque de la institución de un énfasis firme en el desarrollo a un esfuerzo por advertir que los beneficios del crecimiento se distribuyen más equitativamente por toda una sociedad.

Aproximadamente veinticinco años después, Ravi Kanbur, Director del "Informe de Desarrollo Mundial (IDM) 2000/2001: Lucha contra la Pobreza" (publicación anual insignia del Banco Mundial) renunció a su trabajo cuando el Tesoro de los Estados Unidos se opuso a la idea de que la redistribución, o la mayor igualdad de activos, constituía un fundamento necesario para reducir el crecimiento de la pobreza.

El entonces Secretario del Tesoro, Larry Summers, deseaba que el informe se concentrara principalmente en el crecimiento económico y no en la redistribución. En efecto, la década de los '90 se caracterizó por una mayor concentración de activos en las manos de unos pocos privilegiados. El crecimiento en niveles de desigualdad se fue por las nubes (y continúa haciéndolo) tanto hacia el interior de los países como entre los mismos. Como mensaje, la necesidad de una redistribución encontró la muerte.(1)

En el año 2006, se publicó el IDM "Equidad y Desarrollo" del Banco Mundial, adoptando parte del mensaje de Chenery treinta y dos años después. Los principales mensajes del IDM consisten en que la equidad, definida en términos de igualdad de oportunidades, es complementaria a la búsqueda de la prosperidad a largo plazo, y que un objetivo central de la acción pública debería ser equilibrar los campos de juego políticos y económicos, tanto a nivel nacional como internacional.

Tal como Sanjay Reddy sostiene de forma elocuente en su análisis del IDM (<http://www.g24.org/WDR-2006.pdf>), el informe "no logra reconocer que las políticas recomendadas por las Instituciones de Bretton Woods podrían hallarse entre las razones principales de los aumentos observados en materia de desigualdad relativa...en los últimos años." Continúa diciendo que "...La desregulación del mercado laboral...se sostiene una vez más como si fuera en general una política altamente deseable y se censura a los 'excesivamente generosos beneficios del desempleo y sistemas de asistencia social, que desalientan la búsqueda de trabajo.'"

Sin embargo, en lo que refiere a reconocer que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no podrán alcanzarse de no atenderse la desigualdad, el informe comienza a ponerse a tono con los "Informes sobre Desarrollo Humano" (IDH) de la ONU y con la posición del Banco Mundial en 1974.

Con respecto a la base de investigación para los informes IDM 2006 y RPC 2006, el Banco continúa citando el trabajo de sus economistas David Dollar y Aart Kraay, quienes han producido fidedignamente hallazgos que hacen resonar la línea del Tesoro de los Estados Unidos en materia de "apertura." [Nuestro mensaje al servidor de lista del 8 de diciembre de 2005 desenmascara el trabajo intelectualmente lamentable de Dollar y Kraay.] El Banco está otorgando cada vez más crédito al importante trabajo de otro economista de la institución, Branco Milanovic, así como al de Lyn Squire, quienes han dado considerables pasos hacia la cuantificación de los impactos negativos de las reformas comerciales sobre la distribución del ingreso.

IV. La Hora de la Verdad

En noviembre de 2005, durante el "Ejercicio de Consulta Estratégica" del Banco, se reafirmaron los "Dos Pilares" de su Estrategia a Mediano Plazo:

*Invertir en y empoderar a la gente...mediante la creación de oportunidades para que las personas escapen de la pobreza y mejoren sus condiciones de vida; y

*Promover un clima de inversión favorable...a través de una mejor infraestructura y del desarrollo del sector privado, un clima en el que las empresas y los emprendedores puedan invertir productivamente y, así contribuir al crecimiento y a la reducción de la pobreza .

El Banco deja marcado su error característico de funcionar como si un clima de inversión favorable fuera la llave del progreso. Al hacerlo, no logra diferenciar entre incentivos para emprendedores/corporaciones nacionales versus extranjeras. El término "redistribución del ingreso" no figura mencionado (¡y mucho menos el término "redistribución de los activos!").

En el futuro, la estrategia del Banco habrá de incluir un fuerte énfasis en (1) programas globales y regionales y (2) programas subnacionales a nivel estatal y de gobierno local. Al colocar menor énfasis en los programas nacionales, el Banco pasa cada vez más por encima de la maquinaria democrática parlamentaria (del congreso) y de esta forma continúa marginando las voces de los ciudadanos. Tal como manifestó una ONG latinoamericana, la forma de conjugar el verbo "participar" es la siguiente: "Yo participo, tú participas, él/ella participa, nosotros participamos, ellos deciden."

Nota al pie:

(1) IDM 1990. Una década atrás, el intento del Banco en 1990 de lanzar una estrategia de reducción de la pobreza orientada a combatir la pobreza en base al crecimiento intensivo en trabajo (así como al desarrollo del capital humano (es decir, salud y educación), y de redes de seguridad) fue cortado de raíz. El mensaje que exhortaba a promover el crecimiento intensivo en trabajo se dio por muerto.