



**MÓDULO I**

**POBREZA Y DESIGUALDAD  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

## MOOC Realidad Social Latinoamericana

### Módulo I. Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe

#### **Autores del módulo:**

Suzanne Duryea  
Sector Social/BID

Marcos Robles  
Sector Social/BID

Mayra Sáenz  
Sector Social/BID

#### **Coordinador académico del curso:**

Carlos Gerardo Molina  
Sector Conocimiento y Aprendizaje/BID

#### **Diseño instruccional del curso:**

Alejandra Ávila  
Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES)/BID

#### **Idea original del curso:**

Eduardo Lora  
Presidente, Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA)

#### **Corrección de estilo, diseño y diagramación:**

Manthra Comunicación

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



# ÍNDICE

Presentación .....	4
Objetivo general .....	5
Objetivos de aprendizaje .....	5
Conceptos clave .....	5
Preguntas orientadoras de aprendizaje .....	6
I. Introducción.....	8
II. Pobreza .....	9
2.1. ¿Qué es pobreza?.....	9
2.2. Pobreza monetaria .....	10
2.3. Pobreza no monetaria.....	22
III. Desigualdad .....	32
3.1. ¿Qué es desigualdad? .....	32
3.2. Desigualdad monetaria.....	32
3.3. Desigualdad no monetaria .....	38
IV. Experiencia de América Latina y el Caribe para combatir la pobreza y la desigualdad y retos para el futuro.....	45
4.1. Inversiones a lo largo del ciclo de vida.....	49
4.2. Oportunidad demográfica.....	52
4.3. Desafíos .....	53
4.4. Comentarios finales de la sección.....	60
V. Síntesis del módulo .....	61
Fuentes y lecturas recomendadas .....	64
Otras referencias citadas .....	66

## PRESENTACIÓN

Enfrentar la pobreza y la desigualdad no es tarea fácil. En gran medida porque son el reflejo del comportamiento de la economía y del desarrollo social de los países. En el curso impartido por el BID, La Realidad Macroeconómica Latinoamericana, se exploraron diversos aspectos que afectan el crecimiento económico y la estabilidad de los países, esenciales para superar la pobreza y la desigualdad de la región. En el presente curso se abordarán estos temas –pobreza y desigualdad- y los distintos aspectos relacionados con el desarrollo social.

El módulo presenta las diferentes visiones que existen sobre pobreza y desigualdad, así como distintas formas de medir estos fenómenos sociales. Asimismo, destaca la importancia de analizar la pobreza y la desigualdad tanto por sus efectos en el bienestar de sus habitantes, como en el desempeño económico de los países. Finalmente, en el módulo se enfatiza que mientras estos problemas subsistan, la población que los padece seguirá viendo afectado su bienestar y sub-invirtiéndose en las dimensiones esenciales del capital humano, lo que afecta los niveles de productividad de la mano de obra y, con ello, el potencial de crecimiento del país.



## OBJETIVO GENERAL

Analizar la situación actual de América Latina y el Caribe en relación a la pobreza y desigualdad, identificando las principales herramientas de medición, los desafíos más importantes que enfrenta la región y las políticas que han resultado exitosas en el abordaje de los mismos.

## OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

- Distinguir las principales definiciones de pobreza y desigualdad, junto con las metodologías más relevantes de medición aplicadas en América Latina y el Caribe.
- Describir el estado actual de la pobreza y la desigualdad en sus distintas formas de medición en América Latina y el Caribe y cómo ha evolucionado en el tiempo.
- Comparar la medida de pobreza multidimensional con la medida de pobreza monetaria, identificando sus ventajas y desventajas.
- Reconocer las causas de las diversas carencias en el bienestar de los individuos y las implicaciones en el desarrollo económico de los países.
- Identificar las múltiples dimensiones en las que se puede analizar la desigualdad no monetaria.
- Distinguir los factores y políticas exitosas asociadas a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

## CONCEPTOS CLAVE

- Pobreza
- Ingreso y consumo per cápita
- Paridad del Poder Adquisitivo (PPA)
- Líneas de pobreza
- Vulnerables

- Clase media
- Pobreza multidimensional
- Desigualdad
- Quintiles de ingreso
- Coeficiente de Gini
- Brechas en desigualdad
- Capital humano
- Crecimiento económico
- Productividad

## PREGUNTAS ORIENTADORAS DE APRENDIZAJE

- ¿Qué tan pobre y desigual es la región?
- ¿Cuáles son las diferencias entre pobreza y desigualdad?
- ¿Cuál es la relación entre pobreza y desigualdad?
- ¿El ingreso es el único factor que define a una persona como pobre o no pobre?
- ¿Cómo se interpreta la línea de pobreza internacional?
- ¿Cuáles son algunos de los factores asociados a la pobreza y la desigualdad?
- ¿Cuáles son las consecuencias de la pobreza y la desigualdad en la sociedad?
- Si un país presenta mejoras en la economía, pero la pobreza y la desigualdad no disminuyen; ¿a qué factores o situaciones atribuiría este efecto?
- ¿Qué políticas públicas son clave para reducir la pobreza y la desigualdad?



## I. INTRODUCCIÓN

A pesar de los logros de la región en la reducción de la pobreza y de la desigualdad en los últimos años, ambos problemas continúan siendo dos de los temas que más preocupan a sus ciudadanos y gobiernos. Como se verá en este módulo, aún existe una cantidad importante de latinoamericanos que vive en hogares con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de consumo y, además, América Latina y el Caribe sigue siendo la región con la distribución de los ingresos más desigual en el mundo.

América Latina y el Caribe mantiene un índice de desigualdad de ingresos que supera al de África y que la convierte en la región más desigual del mundo.

En efecto, basta observar que, a finales del siglo XX, la pobreza extrema en la región llegó a 30% y en 2014 disminuyó a 11%. Sin duda, es un avance significativo, pero al mismo tiempo señala un trecho importante por recorrer. Que todavía viva un latinoamericano de cada seis en pobreza extrema o, si se prefiere, uno de cada tres en pobreza moderada, no puede considerarse satisfactorio. Pero la desigualdad en la distribución de los ingresos es quizá el hecho más preocupante; pues, a pesar de los avances en las dos últimas décadas, América Latina y el Caribe mantiene un índice de desigualdad de ingresos que supera al de África y que la convierte en la región más desigual del mundo.

Como se analizará más adelante, la pobreza y la desigualdad no son problemas relacionados exclusivamente con los ingresos. La pobreza es un fenómeno multidimensional y, asimismo, existen diferencias importantes entre sus habitantes en diversas dimensiones relevantes del desarrollo social, como en el caso de la alimentación, la educación, la salud, el empleo o la vivienda.

No debe extrañar, entonces, la gran preocupación que aún existe alrededor de la pobreza y la desigualdad, como



tampoco que ambas constituyan uno de los componentes centrales del cual se ocupan las políticas públicas de la región. Justamente, del análisis de estos dos problemas trascendentales es de lo que se ocupará este módulo.

Asimismo, importa medir y analizar la pobreza y la desigualdad porque estas afectan no solo al bienestar de sus habitantes, sino también al desempeño económico de los países. Mientras estos problemas existan, la población que las padece seguirá sub-invirtiéndose en las dimensiones esenciales del capital humano, afectando los niveles de productividad de la mano de obra y, con ello, el potencial de crecimiento del país.

## II. POBREZA

### 2.1. ¿QUÉ ES POBREZA?

La pobreza es un concepto utilizado ampliamente en todo el mundo, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Sin embargo, no existe una definición consensuada de este término porque su naturaleza y sus características pueden variar según los lugares y las personas. **Una definición amplia indica que la pobreza es una situación de privación aguda del bienestar (Banco Mundial, 2001).** Si se considera que el bienestar está asociado con la cantidad de recursos que los hogares o individuos tienen para adquirir los bienes que necesitan; entonces, la pobreza es una medida que compara los ingresos o el consumo de las personas con un umbral predefinido como “mínimo” o “básico”, por debajo del cual se considera que las personas o familias son pobres. Esta es una visión monetaria o material de la pobreza y, en general, es el punto de partida para la mayoría de los análisis sobre este tema.

**Una segunda visión considera el bienestar cuando las personas han obtenido (o no) un tipo específico de bien o de consumo; es decir, si tienen suficiente alimentación, atención médica oportuna, si son analfabetos o si los niños no asisten a la escuela.** Así, la medición de la pobreza va más allá de la medida monetaria tradicional y se establece, por ejemplo, con medidas de desnutrición crónica infantil, prevalencia de enfermedades prevenibles por vacunación (tuberculosis, hepatitis, etc.), incidencia de adultos sin educación primaria completa, entre otras. Como es descrito en *La voz de los pobres* (Narayan et al.,

2000), la pobreza también puede surgir como consecuencia de la inseguridad, discriminación, exclusión social, falta de participación o representación en la toma de decisiones y en la sociedad en general.

La visión más amplia del bienestar es la de Amartya Sen, quien sostiene que el bienestar de una persona proviene de sus capacidades para funcionar y participar plenamente en la sociedad; es decir, de las libertades que le permiten disfrutar el tipo de vida que el individuo valora. Bajo esta visión, la pobreza no es la escasez de bienestar, sino la falta de capacidad para conseguir bienestar; la cual es afectada por las privaciones descritas anteriormente: ingresos, salud, educación, seguridad, participación, etc. Desde esta perspectiva, la pobreza es un **fenómeno multidimensional** que, al describir mejor la experiencia de pobreza de las personas, permite comprender más profundamente sus causas y, también, las esferas de acción que son necesarias para su reducción.

En las siguientes secciones se muestra la situación de la pobreza en la región, tanto monetaria como no monetaria, y se explica brevemente cómo se construyen las medidas de cada enfoque.

## 2.2. POBREZA MONETARIA

Como se ha indicado, aunque la pobreza puede tomar varias dimensiones, la más tradicional es la que se basa en la información de los ingresos o del consumo. Esta información es obtenida de las encuestas en hogares que los países ejecutan regularmente con muestras representativas a nivel nacional. Como estos cuestionarios permiten, adicionalmente, obtener información de otras dimensiones relevantes del bienestar, es posible tener una idea más amplia de la pobreza e incluso de los efectos potenciales de las políticas que podrían adoptarse.

En la región, la medida monetaria de pobreza es utilizada extensamente en los análisis de las condiciones de vida de la población. Para obtenerla, todos los países siguen tres pasos: (i) definir el indicador de bienestar; (ii) establecer el mínimo aceptable de este indicador para separar a los pobres y no pobres (línea de pobreza); y (iii) generar estadística que agregue la información entre pobres y no pobres, es decir, la medida de pobreza.

Con respecto al **indicador de bienestar**, aunque es reconocido que la información sobre el consumo es más apropiada que la información sobre el ingreso para medir la pobreza (mide más cercanamente lo que consumen los hogares, resulta más fácil de recordar, es más estable en el tiempo, entre otros), solo Jamaica, Perú y Nicaragua lo utilizan oficialmente. **El resto de países de la región utiliza el ingreso y, para que este indicador exprese el bienestar de los individuos en un hogar, se tiende a estimar el ingreso por persona.** Es decir, únicamente se calcula el ajuste del ingreso por el tamaño del hogar y no por su composición. Las excepciones son Argentina, Jamaica y México que además ajustan el ingreso según las necesidades de consumo de los niños, adultos o adultos mayores en el hogar.

**La línea de pobreza** -es decir, el umbral o punto de corte que permite distinguir a las personas según sean pobres o no pobres- es definida por cada país mediante la estimación del valor monetario per cápita de una canasta básica, que garantiza el acceso a un nivel mínimo de consumo. Si la línea de pobreza hace referencia únicamente a la canasta básica de consumo de alimentos (equivalente a un mínimo de calorías y proteínas), se denomina **línea de pobreza extrema o de indigencia**; pero, si incluye además los gastos básicos en salud, vestido, vivienda y educación, se denomina **línea de pobreza moderada**.

Bajo este enfoque, un individuo es identificado como pobre si vive en un hogar que tiene ingresos por persona debajo de la línea de pobreza; y, como no pobre, si vive en un hogar con ingresos por arriba de la línea. La medida de pobreza es la agregación de esta información que cataloga a cada individuo como pobre o no pobre. **La medida más común es la incidencia o índice de recuento de la pobreza**, que simplemente es la proporción de la población reconocida como pobre. Otras medidas menos usadas son la **brecha de pobreza**, que indica cuál es el déficit promedio del ingreso de los pobres respecto a la línea de pobreza (considerando una distancia cero para los no pobres) -o, en otras palabras, qué tan intensa es la pobreza- y la **severidad de la pobreza** -estimada de la misma forma que la brecha, pero elevando al cuadrado la distancia del ingreso de los pobres respecto a la línea- que muestra el grado de desigualdad que existe entre los pobres (es decir, qué tan diferentes son los pobres).

### 2.2.1. POBREZA EXTREMA

Como uno de los objetivos del módulo es comparar la situación de la pobreza entre países, se debe tomar en cuenta que la comparación no puede hacerse directamente con los datos estimados por cada país. Es necesario utilizar una medida del bienestar comparable; es decir, una medida que contabilice los ingresos que se obtienen, agregando los mismos rubros en todos los países (generalmente, una medida que es más restringida que los agregados nacionales) y también estableciendo una línea internacional de pobreza común. Dado que América Latina y el Caribe es, en general, una región compuesta por países de ingresos medios, se utiliza una línea más alta que la línea fijada para monitorear globalmente la pobreza en el marco de las nuevas Metas de Desarrollo Sostenibles; actualmente de USD 1,9 por día, ajustada con la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) de 2011<sup>1</sup>. Para los países de ingreso medio, la literatura sugiere utilizar la línea de USD 3,1 por día, ajustada con la PPA<sup>2</sup> de 2011; la cual, a su vez, coincide con el valor promedio de las líneas nacionales de pobreza extrema de 18 países de la región, expresadas en dólares PPA de 2011. La PPA es un factor -o tipo de cambio- que convierte la moneda de un país a la cifra equivalente en dólares, que permita comprar en el mercado local la misma cantidad de bienes y servicios que en Estados Unidos. Antes de ser comparada con los ingresos, la línea de USD 3,1, convertida a moneda local con el PPA, debe ser actualizada desde 2011 hasta el año de la encuesta que se utilice, lo cual se hace con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de cada país.

Con esta línea internacional de la pobreza, al igual que en el caso de las líneas nacionales, se identifica a la población de todos los países como “pobres extremos” o “no pobres extremos”, si sus ingresos por persona están por debajo o por encima de ella, respectivamente<sup>3</sup>. El Gráfico 1 muestra la incidencia de la pobreza extrema estimada para seis regiones del mundo. Se observa que la tendencia de la incidencia de la pobreza fue decreciente en todas las regiones entre 1999 y 2014. En América Latina y el Caribe, la pobreza extrema se redujo

---

1. El valor promedio de las líneas nacionales de pobreza extrema de los 15 países más pobres del mundo expresadas en dólares estadounidenses (PPA de 2011) es de USD 1,9.

2. Ver Ferreira et al., (2015).

3. Las tasas de pobreza medidas con líneas nacionales pueden verse en: <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos//pobreza,7526.html>

de 29% en 2002 a 11% en 2014. **Alrededor de 63 millones de personas de esta región tienen ingresos inferiores a USD 3,1 PPA por día (USD 93 por mes).** Estas cifras reflejan que la región tiene niveles de pobreza extrema inferiores a los del grupo de países de Asia del Este y Pacífico (17%, 351 millones), Asia del Sur (45,1%, 776 millones) y África subsahariana (63,4%, 619 millones); pero presenta niveles de pobreza extrema superiores a los de países de Oriente Medio y Norte de África (9,7%, 35 millones), y Europa y Asia Central (6,4%, 26 millones).

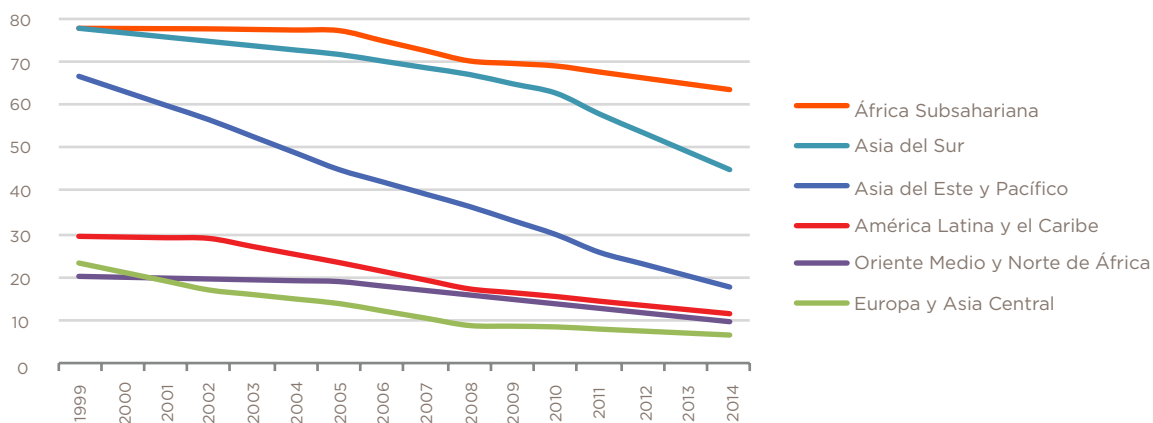
El Gráfico 2 muestra que en todos los países de la región, sin excepción, la pobreza extrema se redujo entre **2002 y 2014.** Los tres países con mayores tasas de pobreza tuvieron cambios significativos: Nicaragua pasó de 45 a 29%, Honduras de 48 a 36% y Guatemala de 43 a 35%. Las caídas de mayor magnitud se observaron en Ecuador, Bolivia y Paraguay: en 23, 22, y 21 puntos porcentuales, respectivamente. Chile y Uruguay presentaron las tasas de pobreza más bajas (ambos 3% en 2014); pero, al mismo tiempo, las menores reducciones en este periodo (7 y 4 puntos porcentuales, respectivamente). **En general, en este periodo la reducción de la pobreza fue la más grande que se experimentó en la región desde que se dispone estadísticas de este tipo** (se redujo a casi la mitad desde 2002).

En este periodo la reducción de la pobreza fue la más grande que se experimentó en la región desde que se dispone estadísticas de este tipo (se redujo a casi la mitad desde 2002).



### Gráfico 1.▼

Pobreza extrema monetaria por regiones geográficas 1999-2014  
(en porcentaje), línea de USD 3,1 PPA de 2011

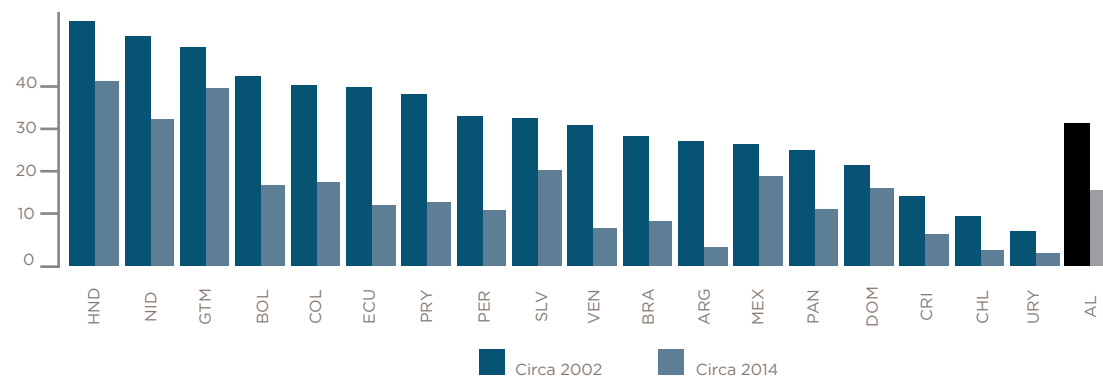


**Nota:** Las tasas de pobreza corresponden al promedio ponderado por población de los países. El promedio de América Latina y el Caribe excluye a los países con ingreso alto, es decir, a aquellos que tienen Ingreso Nacional Bruto per cápita igual a 12 476 dólares o más (Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Chile, Curazao, Puerto Rico, Sint Maarten (parte neerlandesa), San Cristóbal y Nieves, San Martín (parte francesa), Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos, Uruguay, Islas Vírgenes).

**Fuente:** Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Desarrollo.

### Gráfico 2.▼

Pobreza extrema monetaria en América Latina y el Caribe 2002-2014  
(en porcentajes), línea de USD 3,1 PPA de 2011



**Nota:** (i) Las tasas de pobreza para América Latina y el Caribe corresponden al promedio simple de los 18 países. (ii) Brasil (2001), Bolivia (2013), Chile (2013), Honduras (2001), Nicaragua (2001, 2012), Paraguay (2001), Venezuela (2013). El resto corresponde exactamente a los años 2002 y 2014.

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Encuestas de Hogares Armonizadas de ALC.

La reducción de la pobreza medida por ingresos y, en general, la movilidad de las personas desde la pobreza hacia grupos de ingresos más altos, está asociada con dos factores conocidos como sus determinantes más inmediatos. El primero es el crecimiento económico. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2016), el Producto Interno Bruto (PIB) por persona de la región (medido en dólares PPA) creció en 4,5% en promedio cada año, entre 2002 y 2014, tras el 2,7% y 3,2% en las dos décadas previas, respectivamente. Esto significa que, en promedio, la población latinoamericana dispuso de mayores ingresos desde principios de los años 2000. El segundo aspecto asociado a la reducción reciente de la pobreza es la disminución de los niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos (que se verá en detalle más adelante), tras haberse mantenido estable o creciente en las dos décadas previas. Estos dos resultados hicieron que el aumento de los ingresos fuera más alto entre los estratos menos pudientes que entre los estratos más altos. Es decir, se produjo una movilidad económica ascendente: un número importante de personas que eran pobres a principios de los años 2000 dejaron de serlo y otros que no pertenecían a la clase media, son ahora parte de ella, como se constatará a continuación.

Antes debe indicarse que, dado que la línea de pobreza extrema está asociada al costo de una canasta básica de alimentos y la línea de **pobreza moderada**, al costo de una canasta básica más amplia; los países tienden a diferenciar entre pobres extremos (ingreso por debajo de la primera línea) y pobres no extremos o resto de pobres (ingreso por encima de la primera línea y debajo de la segunda). A la suma de ambos grupos se denomina “pobres totales” o simplemente “pobres”.

## 2.2.2. POBRES, VULNERABLES Y CLASE MEDIA

¿Cómo clasificar a las personas de clase media, a los que se encuentran entre este grupo y los pobres (es decir, a las personas vulnerables), o a los que están por encima de la clase media (las personas de altos ingresos)? No existe una medida estándar para catalogar a estos grupos. Como en el caso de los pobres, su situación puede ser analizada desde diversas dimensiones o incluso como un fenómeno multidimensional. De esta forma, pueden ser definidos en términos de la escolaridad de la población, del tipo de empleo, de los activos poseídos o, incluso, en términos de su participación o representación en la toma de decisiones y en la sociedad en general.

En América Latina y el Caribe, solo desde hace pocos años se tiende a definir el tamaño de estos grupos considerando la dimensión monetaria; es decir, teniendo en cuenta el ingreso de la población. Esto ha simplificado el debate sobre la medición y ha permitido a los analistas enfocarse en entender la importancia de estos segmentos de la población, en sus determinantes y en las intervenciones que podrían fortalecerlo. Es sin duda un tema nuevo para los estudiosos de la región, hasta ahora sesgados en analizar la pobreza, la exclusión social, entre otros aspectos.

Concretamente, se tiende a usar múltiplos de las líneas internacionales de pobreza para comparar el tamaño de los grupos de ingreso. En este marco, se identifica como **pobres** -incluidos los pobres extremos- a individuos que viven en hogares con ingresos por persona inferiores a USD 5 por día (1,6 veces la línea de USD 3,1 PPA de 2011); **vulnerables**, a personas con ingresos entre USD 5 y 12,4 por día (1,6 y 4 veces la línea de USD 3,1); **clase media**, a individuos con ingresos entre USD 12,4 y 62 por día (4 y 20 veces la línea de USD 3,1); y **ricos**, a personas con ingresos por encima de USD 62 por día. Los mismos factores usados con la anterior línea de USD 2,5 PPA de 2005 son 1,6; 4 y 20 (Ferreira *et al.*, 2013).

Así, una familia de cuatro miembros es considerada pobre si tiene ingresos anuales inferiores a USD 7 242 PPA de 2011 y de clase media si tiene ingresos entre USD 18 104 y 90 520. El tamaño de estos grupos es estimado, agregando la información obtenida en la identificación de las personas en cada grupo y expresado como porcentaje de la población total.

Así definidos, los puntos de corte o umbrales reflejan distintos niveles de seguridad económica de los individuos. El umbral mínimo para la clase media indica una probabilidad menor a 10% de convertirse en pobre y el máximo no es más que un valor estimado por quienes se autoidentifican como ricos cuando sus ingresos superan dicho valor. Los vulnerables son, consecuentemente, un grupo con alta probabilidad de caer en pobreza (López-Calva y Ortiz-Juárez, 2011).

El Gráfico 3 muestra que desde antes de que estallara la crisis financiera global en 2008, América Latina y el Caribe dejó de ser una región predominantemente pobre y, desde entonces, la población vulnerable se convirtió en el grupo



preponderante. **La expansión de la clase media fue otro de los hitos marcados en la última década**<sup>4</sup>. En números absolutos, fue el grupo que sufrió más cambios entre 2002 y 2014. **La cantidad de individuos de clase media aumentó en 87 millones** (de 99 a 186), mientras que el número de pobres disminuyó en 67 millones (de 224 a 157) y el número de vulnerables aumentó en 57 millones (de 170 a 227). Con estos cambios, la clase media se convirtió, después de la población vulnerable, en el grupo con más presencia y los pobres, después de los ricos, en el grupo con menos presencia. Los cambios ocurrieron con más fuerza entre 2002 y 2008 que entre 2008 y 2014; es decir, cuando el crecimiento del PIB per cápita fue también más alto (6% y 3,1% por año, respectivamente). En el primer sexenio, la pobreza disminuyó anualmente a un ritmo 11% más alto y la clase media aumentó a un ritmo 35% más alto.

Dado que estos resultados y los que se muestran más abajo –aquellos que reflejan una movilidad económica ascendente de la población– ocurrieron en un contexto de crecimiento productivo, manejo apropiado de políticas económicas, así como de transformación y expansión de los programas sociales focalizados, las implicaciones sobre el tipo de intervenciones necesarias para mantener las tendencias o promover una movilidad aún mayor son importantes. A diferencia de la población pobre o vulnerable que requiere apoyo de las redes de protección social, la clase media no necesita este tipo de ayuda por tener reducidas probabilidades de convertirse en pobre. Este tema es retomado en la tercera sección del módulo, que discute el desafío que tiene la región de asociar el crecimiento económico con aumentos de productividad y énfasis en la acumulación del capital humano como una forma de reducir la pobreza y la desigualdad de manera sostenida.

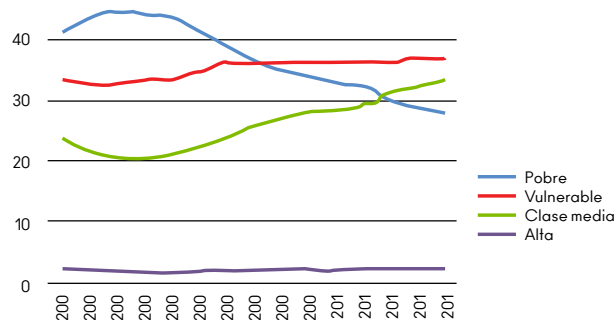
Desde antes de que estallara la crisis financiera global en 2008, América Latina y el Caribe dejó de ser una región predominantemente pobre y, desde entonces, la población vulnerable se convirtió en el grupo preponderante.

---

4. Los cambios a nivel de países, tanto de la pobreza como de la clase media, se muestran más adelante (Gráfico 5).

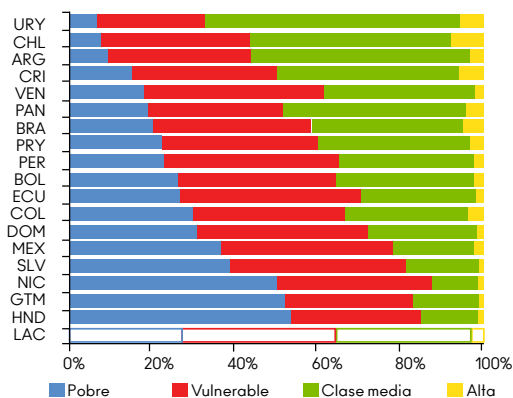
### Gráfico 3.▼

Tamaño relativo de los grupos de ingreso en América Latina y el Caribe (promedio simple de 18 países), 2000-2014 (en porcentajes)



### Gráfico 4.▼

Tamaño relativo de los grupos de ingreso en América Latina y el Caribe por país en 2014 (en porcentajes)



Fuente: Duryea y Robles (2016); BID, Encuestas de Hogares Armonizadas de ALC.

En la última década, la población vulnerable tuvo nueve veces más posibilidades que la población pobre de convertirse en clase media.

Al considerar el tamaño relativo de los grupos de ingreso por país (Gráfico 4), se observa que el grupo que predomina, en 10 de los 18 países analizados, es el de los vulnerables. El tamaño de este grupo es también el más homogéneo entre países; las diferencias son más notorias entre el tamaño de los pobres y el de la clase media. Los países menos pobres como Uruguay, Chile y Argentina tienen la mayor proporción de clase media (62, 49 y 53%, respectivamente); mientras que los países con más pobreza como Honduras, Guatemala y Nicaragua tienen una clase media más pequeña (14, 16 y 11%, respectivamente).

Dado que el grupo de vulnerables fue el que permaneció más estable en los últimos años, se puede deducir que los pobres que se convirtieron en vulnerables fueron tantos como vulnerables que se convirtieron en clase media. Esta conclusión es consistente con el hallazgo de Stampini *et al.* (2015), quien muestra que, en la última década, la población vulnerable tuvo nueve veces más posibilidades

que la población pobre de convertirse en clase media. Con respecto al grupo de altos ingresos, no existe un patrón claro con respecto al resto de grupos de ingreso. Por ejemplo, en Brasil, el tamaño del grupo de ingresos altos es más grande que en varios países con menos pobreza y más clase media (Duryea y Robles, 2016).

### 2.2.3. MOVILIDAD SOCIAL

Si bien el aumento de los ingresos y los cambios en la desigualdad resumen los movimientos del bienestar observados en la última década; estos no muestran las trayectorias individuales que implican los desplazamientos o la movilidad hacia arriba o hacia abajo que, a su vez, inciden en el tamaño de los grupos económicos.

En 2003 y 2013 se puede ver cómo el aumento de los ingresos afectó la posición de la población respecto a los cuatro grupos analizados. Cada celda de la Tabla 1 muestra, para el conjunto de la región, el porcentaje de la población que empezó en un grupo de origen en 2003 y terminó en un grupo de destino en 2013. La primera fila indica, por ejemplo, que de 47% de la población que fue pobre en 2003, 27% continuó siendo pobre en el 2013 y el resto ascendió para convertirse en vulnerable (18%) y clase media (1,4%). **En general, todos los que se encuentran en la diagonal (62%) no se movieron en diez años y todos los que están fuera de la diagonal (38%) cambiaron de grupo económico:** 30% se movió hacia arriba (derecha de la diagonal) y 8% hacia abajo (izquierda de la diagonal). Con respecto a la clase media, en 2013 se observa que 55% (=14,3/26) ya pertenecía a este grupo en 2003; 35% (=9,1/26) se movió desde el grupo vulnerable hacia la clase media; y el restante 10% vino de los grupos pobre y rico. También se observa que los vulnerables tuvieron nueve veces más riesgo que la clase media de convertirse en pobres (9,6% (=3.1/32.3) y 1.1% (=0.2/19), respectivamente) y que el riesgo de la clase media de convertirse en vulnerable fue de 21% (=4/19). **Se puede deducir que, en general, la movilidad entre grupos ocurrió secuencialmente, de los pobres a los vulnerables y de estos a la clase media.**

**Tabla 1. ▼**

Movilidad económica en América Latina y el Caribe (12 países)\* entre 2003 y 2013

Grupos		2013				
		Pobre	Vulnerable	Clase media	Alta	Total
2003	Pobre	27.0	18.2	1.4	0.3	46.9
	Vulnerable	3.1	20.0	9.1	0.1	32.3
	Clase media	0.2	4.0	14.3	0.4	19.0
	Alta	0.0	0.0	1.1	0.8	1.9
	Total	30.3	42.2	26.0	1.6	100.0

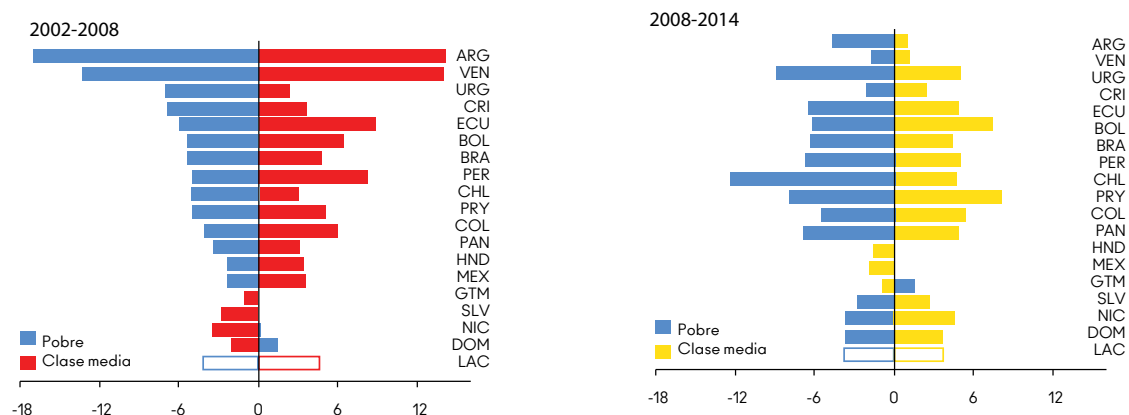
\* ARG, BRA, COL, CRI, DOM, ECU, HND, PAN, PER, PRY, SLV, URY.

**Fuente:** Elaboración basada en datos de pseudo-panel estimados en Stampini, M., Robles, M., Sáenz, M., Ibararán, P. y Medellín, N. (2016).

Además de que la pobreza se redujo a menos de la mitad en nueve países de la región entre 2002 y 2014, también **se observó que el tamaño de la clase media en Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay y Venezuela se duplicó**. La información para los últimos dos sexenios muestra que los países tuvieron tres tipos de experiencias (Gráfico 5): (i) países como Argentina, Venezuela y Costa Rica que lograron avances sustanciales entre 2002 y 2008 y luego los redujeron, también sustancialmente; (ii) países con avances relativamente bajos o nulos en los dos periodos (República Dominicana, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, México y Honduras); y (iii) países que avanzaron considerablemente tanto en el primer como en el segundo sexenio (Panamá, Colombia, Paraguay, Chile, Perú, Brasil, Bolivia, Ecuador y Uruguay).

### Gráfico 5.▼

Cambio promedio anual en el tamaño relativo de los pobres y clase media en América Latina y el Caribe (en porcentajes)



Fuente: Duryea y Robles (2016); BID, Encuestas de Hogares Armonizadas de ALC.

En general, la movilidad de los diferentes grupos económicos depende no solo de la estabilidad macroeconómica y del crecimiento de los países, sino también de las características o capacidades que tiene la población de cada grupo<sup>5</sup>. Este tema también se retomará en la tercera sección del módulo, dadas las implicaciones políticas que tiene; en particular por la necesidad de poner énfasis en la acumulación del capital humano como una forma de reducir la pobreza y la desigualdad de manera sostenida. En promedio, en 2014, un individuo pobre vivía en un hogar donde el jefe, su cónyuge y demás miembros adultos tenían menos escolaridad que un individuo con mayores ingresos. Por ejemplo, 36% de los trabajadores ocupados de 18 a 64 años de la clase media tenía algún grado de educación terciaria; un porcentaje siete veces

La movilidad de los diferentes grupos económicos depende no solo de la estabilidad macroeconómica y del crecimiento de los países, sino también de las características o capacidades que tiene la población de cada grupo.

5. La estadística sobre el perfil que se describe a continuación fue estimada considerando la información de todas las muestras de las encuestas de 18 países para el 2014 (circa), un total de 1 millón 411 entrevistas. Para obtener el promedio de la región, se consideraron los factores de expansión de cada encuesta. Las características seleccionadas corresponden a aquellas que son más correlacionadas con los ingresos. Las diferencias de estas características entre los grupos son significativamente diferentes de cero, debido a que cada una es representativa a nivel nacional.

más alto que entre los pobres y casi tres veces más que entre los vulnerables. Los datos disponibles también muestran que (i) la población de la clase media tiende a vivir en las áreas urbanas (96%); a diferencia de los pobres que casi la mitad vive en las áreas rurales; (ii) los pobres viven en hogares más grandes (4,3 miembros) que los vulnerables (3,5) o la clase media (2,8); (iii) las mujeres adultas de la clase media tienen una participación laboral más alta: 69% de ellas trabaja y solo 50% lo hace entre los pobres y vulnerables; (iv) la inasistencia escolar entre los niños pobres de 12 a 17 años es más alta (17%) que entre los vulnerables (12%) y la clase media (7%); y (v) mientras 73% de los mayores a 64 años de la clase media recibe una pensión contributiva, solo 13% de los pobres lo recibe.

### 2.3. POBREZA NO MONETARIA

A pesar de que la pobreza es analizada ampliamente desde la perspectiva monetaria, existen otras dimensiones que afectan el bienestar. Como se ha indicado antes, estas dimensiones necesitan ser consideradas, no solo para describir mejor la experiencia de pobreza de las personas, sino también para comprender mejor sus causas y las intervenciones necesarias para su reducción. **Un solo indicador difícilmente puede sintetizar los múltiples aspectos que engloba la pobreza.** De acuerdo con Alkire *et al.* (2014), uno de los principales fundamentos del análisis de pobreza multidimensional es el **enfoque de las capacidades**, desarrollado por **Amartya Sen; según el cual, el ingreso es solo uno entre varios de los medios que permiten una vida plena.** Este enfoque propone medir la pobreza a través de las capacidades que permiten ejecutar ciertas funciones básicas como: **estar bien alimentado, gozar de buena salud, tener autoestima, participar en la comunidad, entre otras.**

Otro argumento que justifica la extensión de la medición de la pobreza a dimensiones no monetarias, proviene de la perspectiva del bienestar. Desde esta perspectiva, la utilidad individual depende de factores que no se transan en el mercado y cuya correlación con el ingreso no es perfecta. Quienes defienden este análisis argumentan que las medidas de pobreza multidimensional pueden ser usadas para crear un panorama más comprensivo de las privaciones que experimentan las personas pobres. Debe tenerse en cuenta que en los trabajos empíricos de pobreza multidimensional, no todas las variables incluidas son medibles, por lo que es complejo establecer cuáles son las dimensiones

relevantes y cómo determinar el umbral mínimo en cada una. Por lo general, la selección de las variables, después de considerar los conceptos y la teoría, se fundamenta en el sentido común y en la disponibilidad de información.

### 2.3.1. NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

A comienzos de los años ochenta, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) introdujo el método de **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)** para aprovechar el potencial de desagregación geográfica de los censos de población y vivienda en la caracterización de la pobreza. En general, **para desarrollarlo se elige una serie de indicadores censales con el fin de constatar si los hogares satisfacen o no algunas de sus necesidades básicas**, después de convertir dichos indicadores en privaciones o carencias, utilizando umbrales para cada uno de ellos. Luego de construir un índice de estas carencias, el método utiliza un punto de corte adicional para catalogar a un individuo como pobre; es decir, constatando si el número de sus carencias sobrepasa un mínimo de NBI (similar al método multidimensional). La agregación de esta información es la que define la medida de pobreza, cuya distribución geográfica puede más adelante ser mostrada espacialmente<sup>6</sup>.

Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela han utilizado esta metodología para generar mapas de pobreza con información proveniente de los censos de población y vivienda. Feres y Mancero (2001) muestran que, si bien las construcciones nacionales no son estrictamente comparables, existen similitudes importantes en términos de las dimensiones y carencias seleccionadas, así como los criterios utilizados para obtener el índice agregado.

A manera de ejemplo, con los datos del Censo de 2005 de Nicaragua (el último disponible a la fecha) y los conceptos establecidos por el Instituto Nacional de Información del Desarrollo (INIDE) para definir las cinco NBI, construimos el **mapa de pobreza basado en este enfoque**. Los conceptos del INIDE son los siguientes (Tabla 2):

---

6. Los mapas de pobreza constituyen una herramienta que permite dimensionar espacialmente los niveles de pobreza que registra el país y, a su vez, orienta la inversión con objetivos sociales.

**Tabla 2. ▼**

Necesidades básicas, dimensiones y variables

<b>Necesidad básica:</b>	Alojamiento mínimo adecuado.
<b>Dimensión:</b>	Hacinamiento.
<b>Carencia:</b>	Hogar urbano con 4 o más personas por cuarto; u hogar rural con 5 o más personas por cuarto.
<b>Necesidad básica:</b>	Acceso a servicios que aseguren un nivel higiénico adecuado.
<b>Dimensión:</b>	Servicios insuficientes en la vivienda.
<b>Carencia:</b>	Hogar urbano que no posee inodoro o letrina, o agua conectada a la red pública (dentro o fuera de la vivienda); u hogar rural que no posee inodoro o letrina, o acarrea el agua de un río, manantial u ojo de agua.
<b>Necesidad básica:</b>	Calidad adecuada de la vivienda.
<b>Dimensión:</b>	Materiales inadecuados de la vivienda.
<b>Carencia:</b>	Hogar urbano con pared de la vivienda de piedra de cantera, madera, zinc, bambú, barril, caña, palma, ripio o desecho u otro material menor; o con techo de paja, palma o similares, ripio o desecho u otro material menor; o con piso de madera, tierra u otro material menor; u hogar rural con pared de zinc, bambú, barril, caña, palma, ripio o desecho u otro material menor; o con techo de ripio o desecho u otro, o con piso de tierra u otro material menor.
<b>Necesidad básica:</b>	Acceso a educación básica de los niños.
<b>Dimensión:</b>	Baja educación.
<b>Carencia:</b>	Hogares con al menos un niño de siete a 14 años que no asiste a la escuela.
<b>Necesidad básica:</b>	Capacidad económica.
<b>Dimensión:</b>	Dependencia económica.
<b>Carencia:</b>	Hogar urbano con más de 2 personas por ocupado y jefe de hogar con primaria incompleta; u hogar rural con más de 3 personas por ocupado y jefe con primaria incompleta.

Fuente: Elaboración propia.



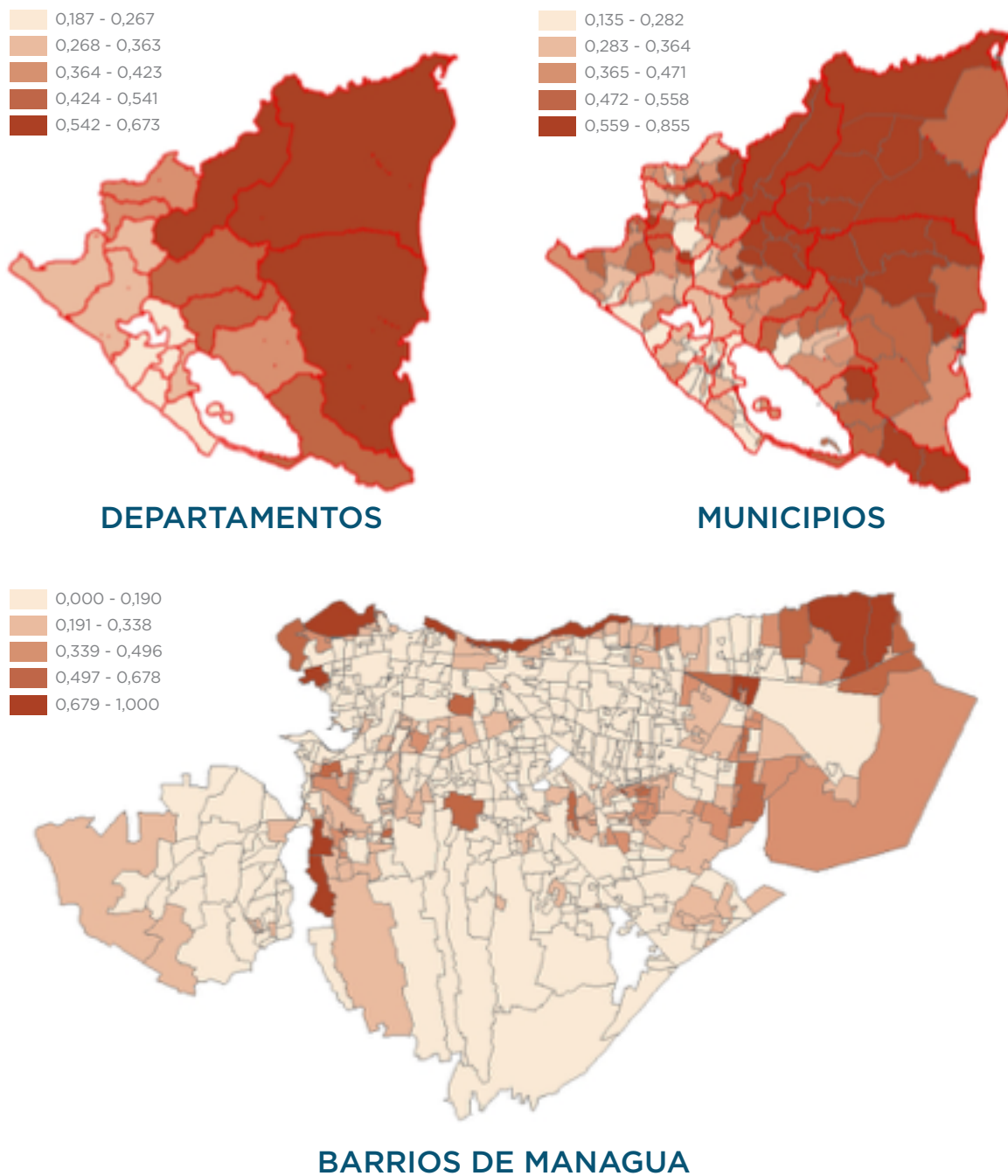
Después de construir cada una de las carencias (variables dicotómicas con valores 1 y 0) y el índice que muestra la cantidad de NBI para cada hogar (con valores entre 0 y 5), se genera una variable dicotómica que identifica a los hogares como pobres y no pobres: con valor 1, si el hogar tiene dos o más NBI (pobre extremo); y valor 0, si el hogar tiene menos de dos NBI (no pobre extremo). La agregación de esta información, es decir, el promedio de la variable dicotómica, a nivel de departamentos y distritos para el país y a nivel de barrios para Managua (la capital), permite generar los mapas de pobreza extrema (ver Mapa 1). Las zonas más oscuras son las que muestran mayor pobreza extrema, según este método de medición.

Este tipo de mapas ha sido y aún es ampliamente utilizado en el marco de los programas que luchan contra la pobreza, como uno de los instrumentos de identificación de beneficiarios. Permiten determinar áreas geográficas en las que se concentra la población con problemas de pobreza, estableciendo ordenamientos geográficos que faciliten la priorización en la asignación del gasto público. Lo más común en la región ha sido el uso de estos mapas conjuntamente con otros métodos de focalización (como los algoritmos de identificación a nivel de hogares, después de haber identificado las áreas más pobres), buscando aprovechar las sinergias que pueden existir entre ellos y, de este modo, aumentar la eficacia de la estrategia de focalización.



## Mapa 1. ▼

Nicaragua: Proporción de hogares con dos o más NBI



Fuente: Elaboración propia.

Se ha reconocido que este método tiene algunas debilidades metodológicas importantes (Hicks, 1998; Feres y Mancero, 2001): (i) la medida de pobreza es sensible al número de las privaciones utilizadas, a los pesos de las privaciones y al segundo punto de corte (el que identifica a los pobres); (ii) no hay un estándar que defina estos parámetros; (iii) la probabilidad de un hogar de ser identificado como pobre depende de su demografía, porque algunas privaciones se definen en función de si el hogar tiene niños o no, es decir, de condiciones no relacionadas con la pobreza; y (iv) no da cuenta de la intensidad de la pobreza, es decir, si los pobres son quienes tienen al menos dos NBI, el método no distingue entre quienes tienen dos, tres, cuatro o cinco NBI. Esta característica puede ser crucial para decidir por su uso con fines de focalización de los programas sociales. Por ejemplo, dos municipios de un país pueden tener la misma tasa de pobreza (proporción de población con al menos dos NBI), pero no necesariamente la misma intensidad de pobreza; es decir, el mismo promedio de NBI. Este problema puede ser resuelto con el método que se describe a continuación.

### 2.3.2. POBREZA MULTIDIMENSIONAL

El método de **medición de pobreza multidimensional**, propuesto por la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI, por sus siglas en inglés), indica que en general existen 12 pasos necesarios para construir una medida de pobreza multidimensional: (i) definir el propósito; (ii) identificar la unidad de análisis (hogares o personas); (iii) escoger las dimensiones; (iv) seleccionar los indicadores de cada dimensión; (v) definir los puntos de corte para cada privación; (vi) fijar y aplicar los pesos para cada privación; (vii) sumar ponderadamente el número de privaciones de cada hogar; (viii) identificar a cada persona como pobre multidimensional, utilizando el punto de corte o el mínimo de privaciones para que tenga esta condición; (ix) calcular la **incidencia de la pobreza**, que es el porcentaje de personas identificadas como pobres; (x) calcular la **intensidad de la pobreza**, que es la proporción ponderada promedio de privaciones que tienen las personas identificadas como pobres multidimensionales; (xi) calcular la **incidencia ajustada**, que es igual a la incidencia multiplicada por la intensidad; y (xii) calcular los índices adicionales como: la incidencia de cada privación, la contribución de cada privación en la pobreza total, etc. Todos estos pasos han sido seguidos por los países que actualmente miden de manera oficial este tipo de pobreza, como

una medida complementaria al método tradicional de medición de pobreza basado en el ingreso: México, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Costa Rica y República Dominicana, los cuales contaron con el asesoramiento de OPHI.

Esta técnica, en la medida que tiene el mismo procedimiento de identificación de los pobres que el método de las NBI, no da respuesta a las tres primeras debilidades de esa metodología. Sin embargo, proporciona una solución a la cuarta debilidad, debido a que su procedimiento de agregación es diferente al del método de las NBI. El siguiente ejemplo muestra las similitudes y diferencias entre los métodos de medición de la pobreza de las NBI y del OPHI.

Si tenemos seis hogares y privaciones en cinco dimensiones, la Tabla 3 muestra si cada hogar tiene (con valor 1) o no tiene (con valor 0) privación en cada dimensión. Asimismo, muestra el índice de privaciones (suma o conteo de las privaciones) y la identificación de cada hogar como pobre (con valor 1 si tiene dos o más privaciones) o no pobre (con valor 0 si no tiene o tiene solo una privación). La tasa de pobreza no es más que la agregación de esta última información; es decir, el conteo de hogares con valor 1, entre el total de hogares (indicada por H). En este caso, 67% de hogares es pobre multidimensional (tanto para el método de las NBI como para el de OPHI).

Lo que hace adicionalmente el método OPHI es aplicar esta medida ajustando cada individuo pobre como proporción a los pobres que tienen las cinco privaciones. Por ejemplo, el hogar 1 pasa a ser equivalente a 0,4 ( $=2/5$ ), y el hogar 5 a 0,8. La penúltima columna de la Tabla 3 sintetiza esta información y muestra que, en promedio, la proporción de privaciones que sufren los pobres es  $A=0,75$ , la medida de intensidad de la pobreza (A) del método de OPHI. Si adicionalmente consideramos a los no pobres, quienes no tienen privación alguna (última columna de la Tabla 3), obtenemos la medida de pobreza multidimensional ajustada de OPHI que, en el ejemplo, es igual a  $M_o=0,5$ . Es decir, si bien 67% de hogares son pobres multidimensionales, estos equivalen a 50% de los hogares después de expresar a cada uno como proporción de un hogar pobre que sufre las cinco privaciones. Esta medida ajustada también puede obtenerse de manera agregada, multiplicando  $H \times A$ .

**Tabla 3. ▼**

Métodos de medición de NBI y OPHI

Hogar	Privación					Índice de privaciones (índice)	Pobre (índice ≥ 2)	Proporción de privaciones	
	1	2	3	4	5			de los pobres	de la población
1	0	1	0	1	0	2	1	2/5	2/5
2	1	1	1	1	1	5	1	5/5	5/5
3	0	0	0	0	0	0	0		0
4	0	0	1	0	0	1	0		0
5	0	1	1	1	1	4	1	4/5	4/5
6	1	1	1	1	0	4	1	4/5	4/5
Promedio							$H = 4/6 = 0,67$	$A = (15/5)/4 = 0,75$	$M_0 = (15/5)/6 = 0,5$

Fuente: Elaboración propia.

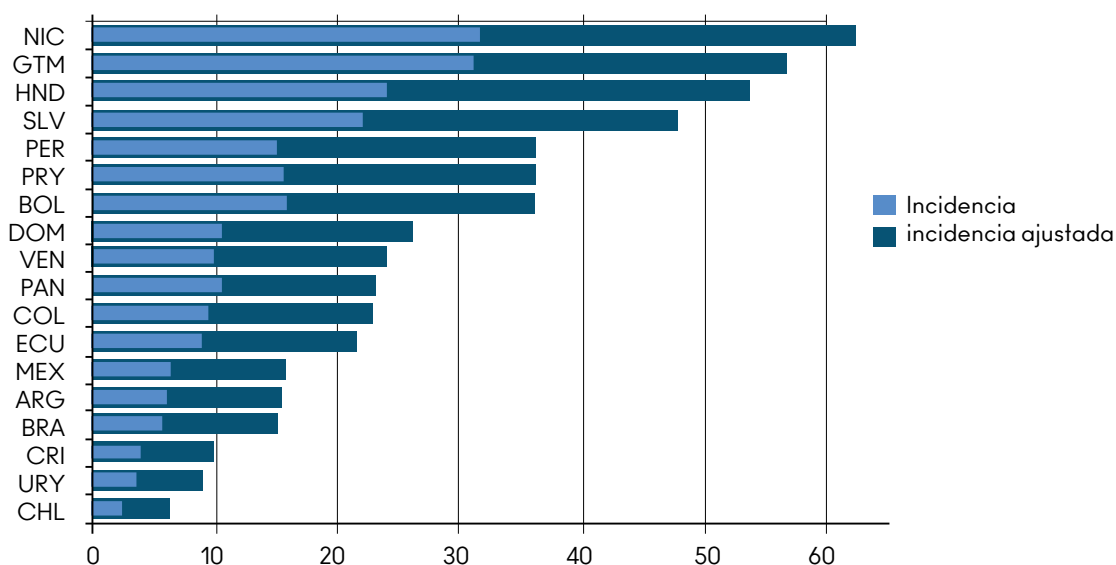
Duryea y Robles (2016) aplicaron esta metodología para 18 países de América Latina y el Caribe. Utilizaron doce privaciones que representan las carencias de las personas, según el ciclo de vida: (i) niñez (inasistencia al preescolar, rezago educativo, inasistencia a primaria); (ii) jóvenes (inactividad e inasistencia escolar); adultos (baja escolaridad, desempleo, empleo sin seguridad social); (iii) adultos mayores (adultos sin pensión); y (iii) todas las personas (en hogares sin acceso a agua mejorada, a saneamiento mejorado, en vivienda de baja calidad, en hacinamiento). Asimismo, utilizaron al hogar como unidad de análisis, un mínimo de cuatro privaciones para identificar a las personas como pobres y asignaron el mismo peso a las dimensiones y a las privaciones dentro de cada dimensión.

Esta medida multidimensional de la pobreza no monetaria permitió saber que, en 2014, la quinta parte de la población de la región era pobre multidimensional; es decir, experimentó simultáneamente cuatro o más privaciones. En Guatemala, Honduras y Nicaragua, más de la mitad de la población experimentó este tipo de pobreza; pero, en Chile, Costa Rica y Uruguay, no más de 10% de la población era pobre multidimensional (barras más claras del Gráfico 6). La pobreza ajustada que, como se explicó anteriormente, es el resultado de multiplicar la incidencia por la intensidad, ascendió a 8,6% en 2014. El ajuste per-

mite hacer comparaciones más apropiadas, porque estima a los pobres como proporción de un pobre que sufre todas las privaciones y, por tanto, muestra más claramente las diferencias. La incidencia ajustada de la pobreza multidimensional más alta (31,4% en Nicaragua) fue 14 veces el valor más bajo (2,3% en Chile), mientras que la incidencia no ajustada más alta fue 10 veces la incidencia más baja (62,4 y 6,2%, respectivamente; como se puede observar en las barras más oscuras del Gráfico 6).

### Gráfico 6. ▼

Incidencia ajustada y no ajustada de la pobreza multidimensional en 18 países (2014, en porcentajes)



Fuente: Duryea y Robles (2016). BID, Encuestas de Hogares Armonizadas de ALC.

La reducción de las privaciones que contribuyó más a reducir la pobreza multidimensional, entre 2008 y 2014, está asociada con las mejoras en la escolaridad y en el empleo formal de los adultos, el avance escolar de los niños y el acceso a servicios de saneamiento adecuado y de agua con conexión a servicio público de acueducto (Duryea y Robles, 2016). Estos avances explicaron más de 70% de la reducción de la pobreza (incidencia ajustada) en la región, en los últimos seis años.

En definitiva, los métodos de medición monetarios y no monetarios de la pobreza son complementarios. La comparación de estas formas de medición permite notar la asociación y sobreposición entre ellas, que bien pueden ser útiles para el diseño de intervenciones que buscan reducir la pobreza, al estar unas dirigidas a aumentar los ingresos y, otras, a favorecer el acceso a bienes o servicios considerados como básicos.



## III. DESIGUALDAD

### 3.1. ¿QUÉ ES DESIGUALDAD?

La desigualdad se refiere a las disparidades entre grupos sociales en el acceso a determinados servicios, recursos, beneficios, derechos, entre otros factores.

La desigualdad, dependiendo de los grupos a los que aluda y la variable que se seleccione para establecer las diferencias entre ellos, puede ser económica, social, étnica, por género, por religión, etc. Es decir, la desigualdad puede ser medida en términos monetarios y no monetarios. También puede concebirse como una manifestación de la pobreza, con la diferencia de que la desigualdad es un concepto amplio que se define por las diferencias entre grupos en la totalidad de la población y no únicamente sobre el grupo de personas que se encuentran por debajo de un umbral de pobreza (Ravallion, 2016)<sup>7</sup>.

Sin embargo, estas diferencias solo hacen referencia a la desigualdad de resultados. Existen desigualdades que están determinadas por las circunstancias al nacer, como el origen étnico, el género, el lugar de origen y el entorno familiar, que están fuera del control de las personas. Estos elementos condicionan los resultados que los individuos pueden alcanzar en su vida (Barros *et al.*, 2009) y, por tanto, son más difíciles de romper. Pero, justamente, a través de la implementación de políticas se busca revertir algunas de estas diferencias, de tal manera que exista igualdad de oportunidades; es decir, una situación que brinde las mismas condiciones para todos y en la que el éxito en la vida dependa del esfuerzo y el talento de las personas.

### 3.2. DESIGUALDAD MONETARIA

La desigualdad monetaria o económica hace referencia a la medición de la desigualdad con base en una variable monetaria, como el ingreso o el consumo.

---

7. La igualdad y la equidad son dos términos que se emplean con frecuencia en los análisis de desigualdad. La igualdad se concibe como un término descriptivo, pues la igualdad entre dos personas es un hecho que está dado y no se involucran juicios de valor. La equidad, por su parte, se define como un término normativo, con el cual se puede calificar a una situación como injusta si se asume una posición que la justifique, caso contrario se la consideraría cuestionable. Aunque los dos términos tienen connotaciones distintas, ambos están altamente relacionados, pues todas las concepciones de equidad se caracterizan por la búsqueda de la igualdad en algún factor (Gasparini *et al.*, 2012).



Esta medida es la más tradicional y analiza las diferencias en la distribución del ingreso que proviene tanto del capital como del trabajo. En la desigualdad de ingresos intervienen múltiples factores sociales, políticos, económicos y socioeconómicos, que son difíciles de medir o cuantificar. Cuando los factores económicos son los principales conductores de la desigualdad monetaria; generalmente, la distribución de la renta es la acción que favorece la igualdad económica. En tanto que, si la desigualdad económica está influenciada en su mayoría por factores sociales, con frecuencia, un enfoque en educación u otra variable social sería la que atenúe estos efectos.

América Latina y el Caribe, por ejemplo, tuvo logros importantes en diferentes áreas sociales: pobreza, asistencia escolar, desnutrición, mortalidad infantil, control de enfermedades, e inmunización; los cuales se reflejaron en la reducción sustancial de la desigualdad en la distribución de los ingresos.

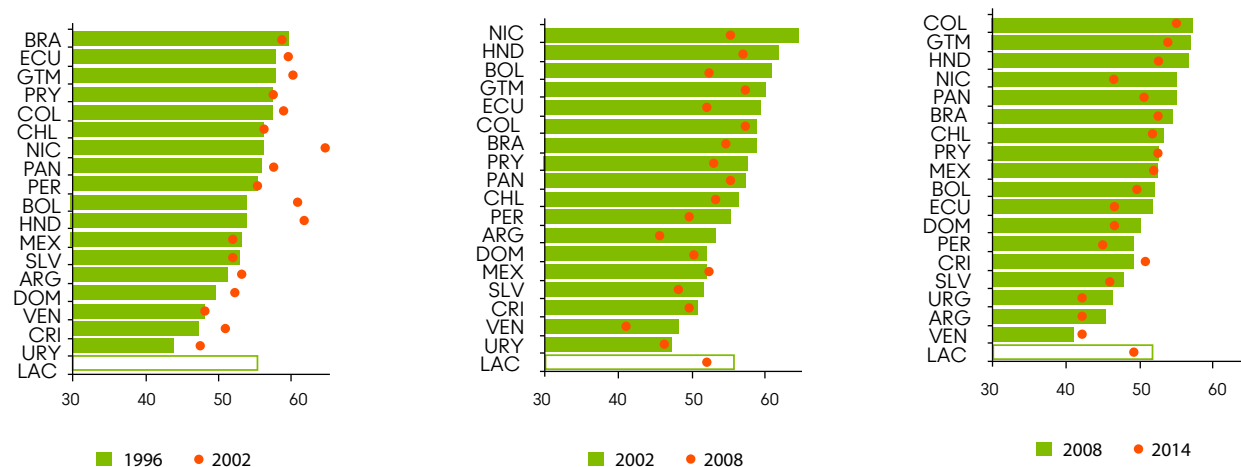
Usando el coeficiente de Gini<sup>8</sup> como la medida de desigualdad, que toma valores entre 0 (todos los individuos tienen el mismo ingreso) y 1 (un individuo tiene todo el ingreso); el Gráfico 7 muestra los cambios de este indicador desde 1996. El Gini de la región, después de permanecer casi sin cambios entre 1996 y 2002, se redujo 4 puntos entre 2002 y 2008 y 2,7 puntos entre 2008 y 2014. La desigualdad retrocedió en casi todos los países, pero a ritmos distintos. Entre 1996 y 2002, el Gini disminuyó solo en Brasil, México y El Salvador (ver rombos dentro de las barras en el primer cuadrante del Gráfico 7); mientras que en 11 países de la región aumentó. Luego, entre 2002 y 2008, la reducción de la desigualdad fue importante en todos los países, con excepción de México que se mantuvo estable. En cinco de ellos (Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Nicaragua), las caídas del Gini fueron mayores a 10 puntos porcentuales y en nueve países disminuyeron en más de 5 puntos. En este mismo periodo, las reducciones del Gini fueron mínimas en Costa Rica, Colombia y República Dominicana. Por su parte, entre 2008 y 2014, la desigualdad continuó reduciéndose en todos los países, con excepción de Venezuela y Costa Rica (Duryea y Robles, 2016).

---

8. El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad simple que representa la brecha entre las personas ricas y pobres. Se basa en la curva de frecuencia acumulada de Lorenz, que compara la distribución de una variable específica con la distribución uniforme que representa la equidad. Para graficar el coeficiente de Gini, se hace constar el porcentaje acumulado de los hogares (desde el más pobre al más rico) en el eje horizontal y el porcentaje acumulado del gasto o del ingreso en el eje vertical.

## Gráfico 7. ▼

Cambios en la desigualdad de la distribución del ingreso (coeficiente de Gini x 100)



Fuente: Duryea y Robles (2016); BID, Encuestas de Hogares Armonizadas de ALC.

A pesar del progreso reciente en la reducción de la desigualdad, la región sigue siendo la más desigual del mundo.

Cabe indicar que, desde que se dispone de información de las encuestas de hogares, en la región nunca hubo caídas tan importantes como las experimentadas en la primera década de los años 2000. En general, en las décadas del ochenta y noventa, el coeficiente de Gini se mantuvo estable o creciente en torno al 60%.

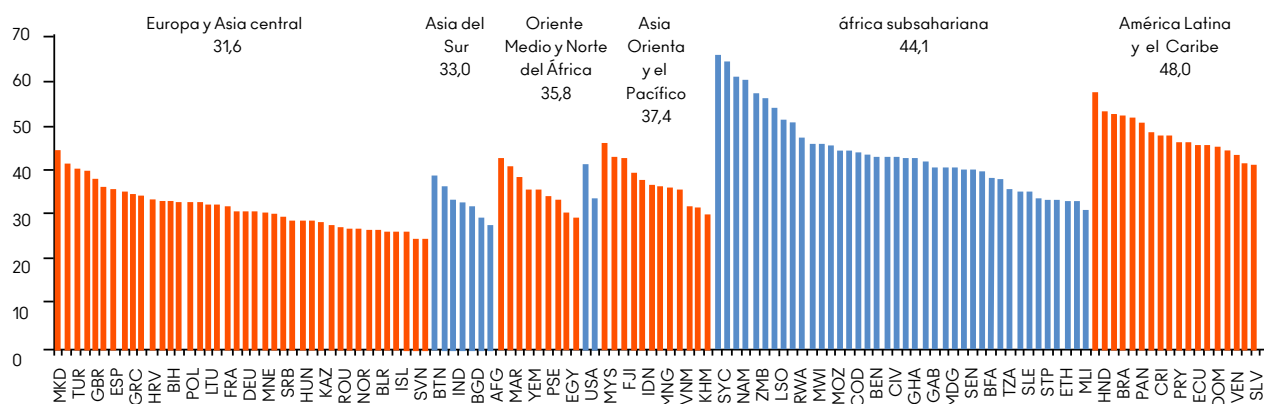
Sin embargo, a pesar del progreso reciente en la reducción de la desigualdad, la región sigue siendo la más desigual del mundo (la mitad de los países aún tienen un coeficiente de Gini por encima de 50%). El Gini de la región es 4 puntos porcentuales más alto que el de África, 16 más alto que el de Europa y Asia Central y 11 más alto que el de China (Gráfico 8). Es más, 11 de los 20 países con más desigualdad, de un total de 136, son de América Latina y el Caribe.

La reducción de la desigualdad es importante no solo por lo que significa en sí misma, sino también porque tiene

una relación estrecha con la reducción de la pobreza. Si la desigualdad de ingresos no cambia, la pobreza monetaria disminuirá solo si hay aumento de los ingresos de la población. Pero si la desigualdad de ingresos disminuye, la reducción de la pobreza se potencia por el mayor aumento relativo de los ingresos de la población pobre. Una simulación simple ilustra esta relación. Brasil, Chile, Costa Rica y México tienen un Gini de alrededor de 52%. Si estos países tuvieran el Gini de Uruguay (42%), manteniendo el ingreso sin cambio, la pobreza (medida con la línea internacional de USD 3,1 PPA de 2011) se reduciría en 47, 18, 46 y 29%, respectivamente<sup>9</sup>.

### Gráfico 8.▼

Distribución del ingreso (coeficiente de Gini x 100) en el mundo (128 países, con el último dato disponible)



**Fuente:** Duryea y Robles (2016). Elaboración basada en datos de los Indicadores Mundiales de Desarrollo del Banco Mundial (2015).

Varios estudios han buscado explicar la caída reciente del Gini en América Latina y el Caribe. [Azevedo et al. \(2013\)](#), por ejemplo, muestra que la disminución en 14 países entre 2000 y 2010, ocurrió esencialmente debido a tres factores:

9. La simulación consistió en redistribuir los ingresos de cada país con la distribución de Uruguay de 100 percentiles.

- (i) **el mayor aumento de los ingresos laborales de los trabajadores más pobres**, comparado con el resto (que explica 54% de la caída del Gini);
- (ii) **el aumento de las transferencias a los hogares pobres** (21% por programas sociales focalizados y 9% por pensiones); y
- (iii) **el cambio demográfico** (más miembros en edad de trabajar y menos niños en el hogar, que explica el 11%).

Esto deja ver algunos de los factores y, a la vez, los lineamientos de las políticas que afectan la desigualdad. De hecho, en el primero de tres factores, lo determinante es el comportamiento del mercado laboral y de los salarios particularmente de los pobres. En el segundo factor, las políticas de protección social juegan un rol crucial, en este caso a través de transferencias monetarias. El tercer factor se da por un efecto de composición de los hogares, en particular, por la relación entre dependientes y activos dentro de los mismos. Estos temas se retomarán en la sección final.

**Otros estudios**, como el de Gasparini *et al.* (2011), encuentran, para 17 países, que el **aumento de la escolaridad** promedio de los adultos y la reducción de los retornos a la educación, entendidos estos como la manera en que se afectan los ingresos de una persona debido a cambios en su escolaridad, son dos factores relevantes que permiten entender los cambios en la desigualdad entre 1992 y 2006. En este caso, es la educación la que está contribuyendo, a través de sus efectos sobre los ingresos, a disminuir la desigualdad monetaria.

Finalmente, Robles y Robles (2016), utilizando un método de descomposición más detallado, explican la **caída del Gini en Perú** entre 2004 y 2014 (de 51,3 a 44,2%). Sus resultados son los siguientes (Gráfico 9):

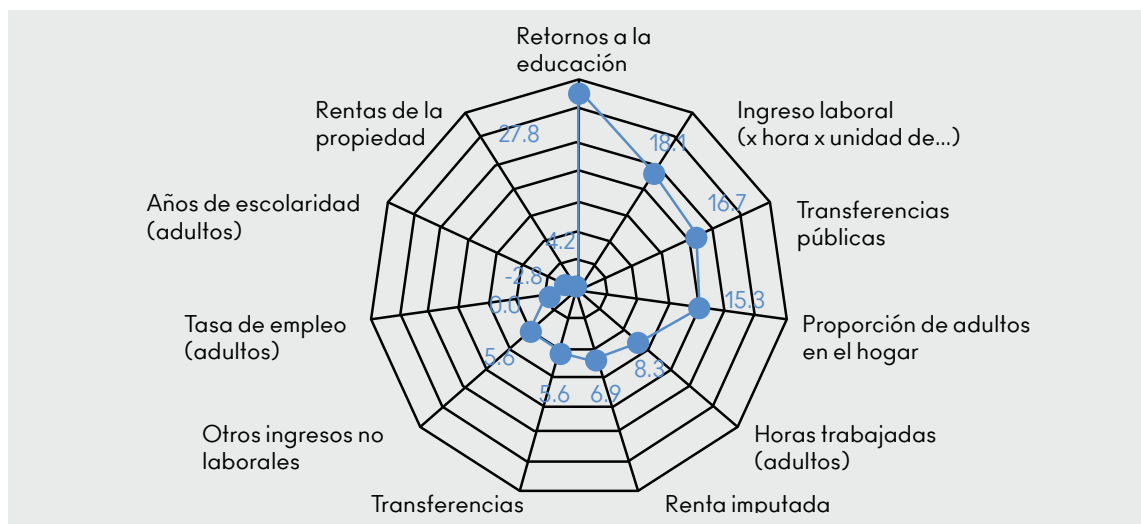
- (i) **La caída en los retornos a la educación** explica 28% de la reducción de la desigualdad. Los retornos salariales cayeron esencialmente para los graduados de terciaria y aumentaron para los graduados de primaria y secundaria. Es decir, existieron efectos igualadores en la caída en los retornos que prevalecieron en el periodo.
- (ii) El **aumento de los ingresos laborales** explica 18% de la caída del Gini. El aumento de estos ingresos fue tres veces más alto entre los trabajadores de los deciles más bajos versus los más altos. La mayor cantidad de horas

trabajadas contribuyó con 8%, mientras que los cambios en el empleo no tuvieron contribución alguna.

- (iii) El **aumento de las transferencias públicas** fue la tercera fuerza detrás de la caída de la desigualdad: su contribución fue 17%. A pesar de que el aumento de las transferencias se concentró en los más pobres, su efecto no fue mayor debido a que una parte importante de sus beneficios se filtraron a la población no pobre.
- (iv) La **mayor proporción de adultos** en el hogar contribuyó con 15%. Esto ocurrió debido a que los hogares se encuentran transitando por un periodo demográfico que es favorable para el crecimiento y el ahorro. La proporción de personas en edad productiva creció 6,3%; mientras que la cifra de personas dependientes cayó en 7,7%, es decir, los hogares redujeron su tamaño y adquirieron una estructura etaria favorable para la generación de ingresos. Estos cambios favorecieron más a los pobres: la proporción de adultos entre los pobres creció dos veces más rápido que entre los menos pobres.

### Gráfico 9.▼

Importancia relativa de los factores que incidieron en la caída de la desigualdad de los ingresos (Coeficiente de Gini) en Perú, entre 2004 y 2014



Fuente: Elaboración basada en Robles y Robles (2016).

### 3.3. DESIGUALDAD NO MONETARIA

La desigualdad no monetaria surge como una alternativa a la perspectiva de equidad basada en resultados. Dentro de esta perspectiva, la medida más popular es la **desigualdad de oportunidades**, en la que se considera que no es adecuado definir a una situación como desigual si no se evalúan las circunstancias en la que esta se genera. Es por esto que en el análisis de equidad es fundamental saber si el resultado está determinado por el talento humano o por condiciones inherentes a la persona o por el ambiente en el que se desarrolló. En Paes de Barros *et al.* (2009) se estima que, en la región, alrededor de un tercio de la desigualdad de los ingresos se debe a la inequidad de oportunidades; es decir, a razones no inherentes al esfuerzo y talento de las personas.

Una medida tradicional de desigualdad, que también se aplica a indicadores no monetarios, se obtiene calculando los ratios de los ingresos o de acceso a determinados recursos o servicios de cada grupo de población según sexo, etnia, edad, área de residencia, etc., con respecto a los ingresos totales o a toda la población. **Un ejemplo clásico es dividir a la población en cinco grupos del mismo tamaño desde el más pobre al más rico** (quintiles de ingreso) **y reportar los promedios o niveles acumulados de ingreso** o, también, el acceso promedio a determinados recursos en cada grupo (o quintil).

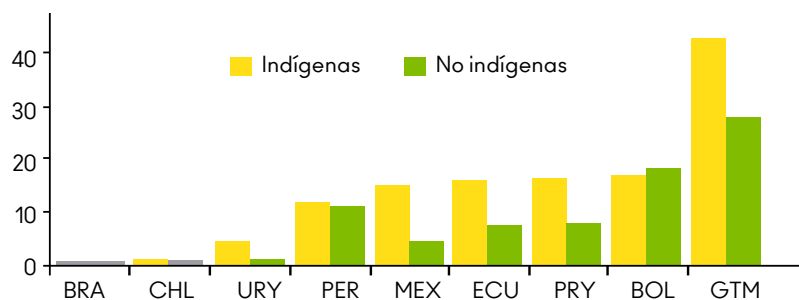
A continuación, se muestran algunos ejemplos de la desigualdad no monetaria para varios grupos de la población y con diferentes medidas que evidencian no solo brechas, sino implicaciones para el desarrollo y avance de cada grupo; así como también implicaciones de política para remediarlas.

Un primer ejemplo es la **desigualdad asociada con la vivienda**. La vivienda es importante porque su infraestructura influye directamente en el bienestar de los individuos: esta protege a sus habitantes de factores ambientales, proporciona privacidad y comodidad para realizar actividades biológicas y sociales, sin causar otras privaciones. Dado que no todas las variables asociadas a una vivienda adecuada son medibles, se tiende a medir la desigualdad a través de sus características físicas, como los materiales utilizados en su construcción, los niveles de hacinamiento del hogar y el acceso a servicios básicos.

El Gráfico 10 muestra los niveles de hacinamiento –el número de personas por cuarto en el hogar es mayor a 2,5 (un estándar muy utilizado en la región)– en nueve países de la región, diferenciando entre población indígena y no indígena. Las brechas se profundizan cuando se comparan los niveles de hacinamiento por grupos étnicos dentro de cada país. En México, en 2014, los hogares indígenas vivían en condiciones de hacinamiento en una proporción que fue tres veces mayor que los hogares no indígenas (15,3% versus 4,5%). En Guatemala se observa una situación similar: existe una diferencia de 15 puntos porcentuales entre hogares hacinados indígenas y no indígenas (43,5 y 28,4%, respectivamente). Los altos niveles de hacinamiento en los hogares tienen graves implicancias en el desarrollo de los individuos, pues un hogar hacinado genera alta incidencia de promiscuidad y problemas de salud causados por la insalubridad.

### Gráfico 10. ▼

Proporción de hogares que viven en condiciones de hacinamiento, en 2014 por grupo étnico



Fuente: BID, Encuestas de Hogares Armonizadas de ALC.

**El acceso a agua potable y a servicios de saneamiento de alta calidad<sup>10</sup> también caracteriza a una vivienda adecuada.** La carencia de servicios básicos de

10. La calidad del agua se define según la fuente que se utiliza para beber y cocinar. Así, se considera como agua de calidad baja al agua superficial, como ríos, represas, lagos, estanques, arroyos o agua lluvia. Agua de calidad intermedia se entiende por agua proveniente de una fuente ubicada bajo la superficie, como las de llaves públicas, pozos u otra fuente que no es parte del sistema público. Agua de calidad alta es aquella proveniente del sistema público de agua potable dentro de la vivienda. La calidad de saneamiento se define por el lugar en donde desembocan los desechos. Se considera saneamiento de baja calidad cuando el hogar no tiene inodoro; saneamiento de calidad intermedia, cuando el hogar tiene acceso a letrina básica o mejorada, inodoro con drenaje conectado a fosa séptica, pozo negro, acequia o excavación en la tierra, saneamiento de alta calidad, cuando el hogar tiene acceso a servicio sanitario con drenaje conectado a alcantarillado (Duryea y Robles, 2016).

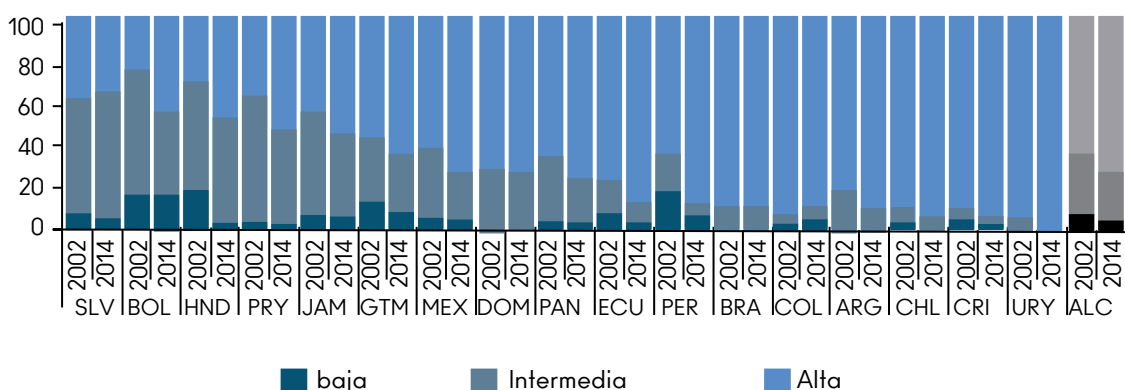
La carencia de servicios básicos de calidad limita el desarrollo del capital humano y aumenta el riesgo de sufrir enfermedades infecciosas, desnutrición y mortalidad materno-infantil.

calidad limita el desarrollo del capital humano y aumenta el riesgo de sufrir enfermedades infecciosas, desnutrición y mortalidad materno-infantil. En 2014, la región latinoamericana alcanzó una cobertura de agua potable de fuentes mejoradas del 96%.

Al dividir a los hogares por calidad del servicio, se observan diferencias importantes entre 2002 y 2014. En el Salvador, 7,02% de los hogares tiene acceso a agua superficial, sin ninguna protección que evite que el agua se contamine; mientras que 38,61% de hogares tiene acceso a agua potable dentro de la vivienda. Las disparidades entre países sobresalen; en promedio, Perú tuvo avances notables pues pasó de 65% a 87% (en acceso a agua de alta calidad) en el mismo periodo. Sin embargo, a pesar de las mejoras en casi todos los países, en El Salvador, Bolivia y Honduras todavía más de 50% de los hogares carecen de agua de alta calidad (Gráfico 11).

**Gráfico 11.** ▼

Proporción de hogares según la calidad de acceso a fuentes de agua potable, 2002 y 2014 (17 países, en porcentajes)



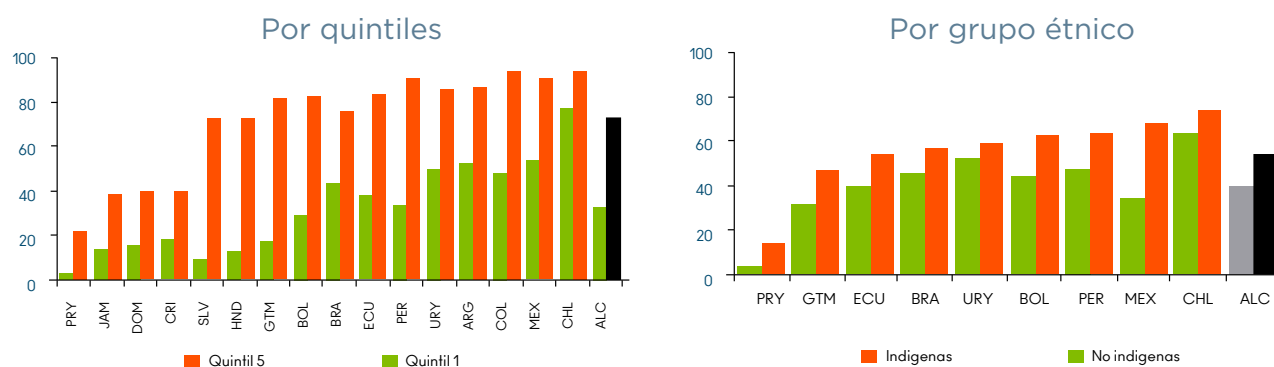
Fuente: Duryea y Robles (2016); BID, Encuestas de Hogares Armonizadas de ALC.



En cuanto al acceso a los servicios de saneamiento, América Latina y el Caribe alcanzó una cobertura de 96% de los hogares en 2014. No obstante, solo 52% tenía acceso a sistemas de alta calidad. A pesar de las mejoras, se observan diferencias entre grupos étnicos y de ingreso. Por ejemplo, en México, las disparidades en el acceso a servicios sanitarios de alta calidad por grupo étnico son notorias, pues los hogares indígenas y no indígenas tienen un acceso de 39% y 80%, respectivamente. Por su parte, la diferencia entre el quintil más rico y el quintil más pobre ascendió a 40 puntos porcentuales (Gráfico 12).

### Gráfico 12. ▼

Porcentaje de hogares con acceso a saneamiento de alta calidad, 2014



Fuente: Duryea y Robles (2016); BID, Encuestas de Hogares Armonizadas de ALC.

La falta de acceso a los servicios básicos y la presencia de materiales de vivienda precarios, que caracterizan a los hogares pobres, limitan el desarrollo de los individuos y dejan secuelas irreversibles a lo largo de sus vidas. Una vivienda construida con materiales de calidad y servicios básicos mejorados incentiva el bienestar de la población, pues al mejorar su salud, mejoran los niveles de aprendizaje y, en consecuencia, la productividad laboral. Los análisis de desigualdad ayudan a detectar los grupos con las mayores deficiencias y, de acuerdo al tipo de carencias que se analicen, es posible sugerir caminos para guiar las políticas públicas.

Otro ejemplo de desigualdad no monetaria se puede notar en las brechas existentes en el acceso a un trabajo productivo, el cual es uno de los principales medios para salir de la pobreza. Un empleo decente es una medida de bien-

estar que está asociada a la disponibilidad de ingresos laborales. Los derechos y las oportunidades de acceder a un empleo decente proporcionan las herramientas necesarias para superar la pobreza y contribuyen al cumplimiento del octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS). Este objetivo destaca la importancia de esta dimensión en la erradicación de la pobreza, al promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.

Los derechos y las oportunidades de acceder a un empleo decente proporcionan las herramientas necesarias para superar la pobreza y contribuyen al cumplimiento del octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS).

La tasa de empleo y la tasa de desempleo son dos indicadores clave dentro de las múltiples dimensiones de la pobreza y la desigualdad. Los dos indicadores reflejan las fluctuaciones de la actividad económica. En términos generales, el desempleo se reduce cuando la economía crece más rápido que el crecimiento de la población en edad de trabajar y, por el contrario, el desempleo aumentará si la economía decrece. Por ello, el análisis de los indicadores de empleo y desempleo permitirá saber si el crecimiento o la recesión se traducen o no en generación de empleo.

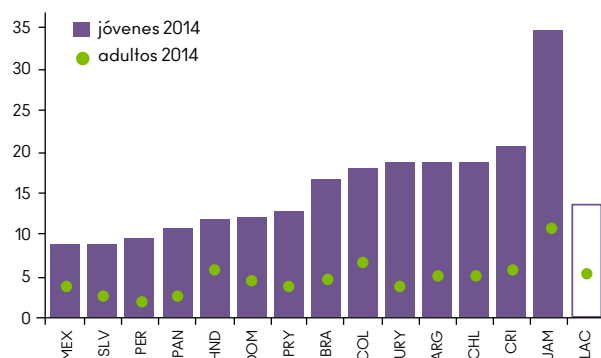
A este respecto, se observan desigualdades en las tasas de ocupación por grupos de edad. En América Latina y el Caribe, el desempleo afecta en mayor medida a los jóvenes. En las últimas dos décadas, el desempleo juvenil –población económicamente activa entre 15 y 24 años sin empleo– llegó a 17%, alrededor de 2,5 veces el desempleo promedio de los adultos en el mismo periodo (Gráfico 13).

También se observa que, en promedio, mayor educación no significa menos desempleo. Entre los jóvenes que tienen primaria completa, el desempleo llega a 10% y a casi 14% entre los que tienen secundaria alta (10 a 12 años de escolaridad) o superior. También existe el grupo de jóvenes que por su propia voluntad no participan en el

mercado laboral, ni buscan trabajo, ni estudian (Nini); esta cifra llega a 15 millones, 75% de los cuales son mujeres y casi la cuarta parte, pobres. A pesar de que entre 2002 y 2014, el porcentaje de Nini se redujo en 12 de 19 países o, en promedio, de 17% a 15% (Gráfico 14), la región tiene la cifra más alta en el mundo. La inactividad afecta negativamente a su futuro laboral –como el mercado interpreta la inactividad como señal de baja productividad, aumenta la probabilidad de tener salario bajo– y a su inclusión económica y social (Duryea y Robles, 2016).

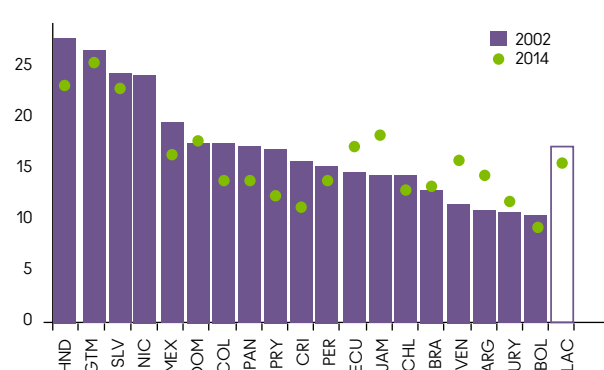
### Gráfico 13. ▼

Tasa de desempleo de jóvenes y adultos en 2014 (en porcentajes)



### Gráfico 14. ▼

Jóvenes de 15 a 24 años que no estudian, ni trabajan, ni buscan empleo en 2002 y 2014 (en porcentajes)



**Nota:** \*El dato de Jamaica corresponde a 2012.

**Fuente:** Duryea y Robles (2016); BID, Encuestas de Hogares Armonizadas de ALC.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2003) reconoce que la generación de empleos de calidad constituye un gran reto para todas las economías, a la vez que señala que es posible reforzar los cimientos de la paz si se ofrecen más oportunidades de trabajo decente a todos los individuos que tienen la intención de salir de la pobreza y se desarrollan empresas capaces de generar empleo. También, considera clave la participación de empleadores y trabajadores en la generación de políticas gubernamentales para erradicar la pobreza.

En definitiva, la desigualdad no se concentra únicamente en determinar cuánto más tienen los ricos en relación a los pobres, sino que va más allá de una medida monetaria. La desigualdad también manifiesta la falta de medios u oportunidades para acceder a recursos que les permitan a los individuos tener una vivienda adecuada, servicios básicos de calidad, acceso a empleo, un mejor nivel educativo, atención médica, alimentos saludables, entre otros factores que promueven el bienestar de los individuos.



## IV. EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA COMBATIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD Y RETOS PARA EL FUTURO

Entre 2002 y 2013, por primera vez en su historia, la región logró reducir la pobreza<sup>11</sup> y la desigualdad<sup>12</sup>, con elevadas tasas de crecimiento<sup>13</sup>, estabilidad macro y, también, un aumento importante de la clase media<sup>14</sup>. Jugaron a favor de estos resultados no solo las políticas económicas más responsables implementadas desde mediados de los noventa, sino también la sustancial transformación y expansión de los programas sociales que esencialmente buscaron aliviar las condiciones de pobreza de la población y reducir la desigualdad.

En la literatura sobre el desarrollo social no hay duda de la relación entre crecimiento económico, disminución de la desigualdad y reducción de pobreza: a mayor crecimiento, menor pobreza; y a mayor desigualdad, mayor pobreza (Kakwani, 1993 y Bouguignon, 2004). Bajo este marco, Cruces y Gasparini (2013) muestran que, para 18 países de la región, **el crecimiento de los ingresos contribuyó con 64% de la reducción de la pobreza en los años 2000 y la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso contribuyó con 36%** (Tabla 4).

Entre 2002 y 2013, por primera vez en su historia, la región logró reducir la pobreza y la desigualdad, con elevadas tasas de crecimiento, estabilidad macro y, también, un aumento importante de la clase media.

11. La pobreza extrema de 28% a 15% de la población (BID, Encuestas de Hogares Armonizadas de ALC, 2016).

12. El Coeficiente de Gini pasó de 0,56 a 0,49 en el mismo periodo (BID, op cit).

13. El PIB de la región aumentó en promedio 4% cada año (FMI, World Economic Outlook Databases, 2016).

14. La población con ingresos per cápita por día entre USD 12,4 y 62 PPA de 2011 aumentó de 20 a 34% (BID, op cit.).

**Tabla 4. ▼**

Descomposición del cambio de pobreza entre principios y finales de los años 2000 (puntos porcentuales)

País	Debido al crecimiento económico	Debido a mejoras en la distribución	Total
ARG	-6,7	-5,9	-12,6
BOL	-6,4	-0,1	-6,5
BRA	-5,9	-5,7	-11,6
CHL	-2,3	-1,5	-3,8
COL	-13,3	-1,0	-14,3
CRI	-5,1	-1,7	-6,8
DOM	-5,9	-2,9	-8,8
ECU	-9,2	-6,4	-15,6
SLV	0,1	-7,0	-6,9
GTM	-3,2	2,5	-0,7
HON	-12,2	-5,5	-17,7
MEX	-0,9	-4,2	-5,1
NIC	-2,0	-2,8	-4,8
PAN	-3,5	-5,6	-9,1
PAY	-10,3	-6,4	-16,7
PER	-8,4	-5,4	-13,8
URY	-4,8	-0,4	-5,2
VEN	-15,3	-7,1	-22,4
	-6,4	-3,7	-10,1

**Fuente:** Elaboración basada en la tabla 2.4. de Cruces y Gasparini (2013).

**Nota:** Con línea de pobreza de USD 2,5 diarios ajustado por PPP.

Asimismo, Azevedo *et al.* (2013) muestra que, para nueve países, el aumento de los ingresos laborales (más pronunciado entre los más pobres) explicó 42% de la reducción de la pobreza en el mismo periodo; el aumento de las transferencias públicas a los hogares (focalizada entre los pobres) explicó 23%; el aumento de las pensiones a los adultos mayores explicó 12% y el cambio demográfico (más adultos en edad de trabajar), 26% (Tabla 5). Es decir, el crecimiento económico, las intervenciones focalizadas o redistributivas, así como la transición demográfica fueron los factores relevantes en la reducción reciente de la pobreza. ¿Cómo hacer para que estos factores continúen generando impactos positivos o tengan un rol aún más importante en la generación de los cambios esperados?

El crecimiento económico, las intervenciones focalizadas o redistributivas, así como la transición demográfica fueron los factores relevantes en la reducción reciente de la pobreza.

**Tabla 5.** ▼

Contribución a la reducción de la pobreza (en porcentajes)

País	Proporción de adultos	Adultos ocupados	Ingreso laboral	Rentas	Pensión	Transferencias	Otros ingresos	Total
ARG	20.6	10.4	29.5	-9.1	19.9	16.1	12.7	100.0
BRA	16.5	6.9	44.8	-1.1	10.7	16.7	5.4	100.0
CHL	31.9	-18.4	46.9	-11.3	31.9	87.4	-68.4	100.0
COL	10.5	14.0	40.7	3.0	2.7	20.1	9.0	100.0
CRI	25.3	9.3	24.5	4.7	31.5	28.3	-23.6	100.0
ECU	24.5	-6.0	53.2	-1.1	4.7	20.2	4.5	100.0
HON	37.4	-3.1	57.8	3.8	3.7	-6.9	7.2	100.0
PAN	9.2	22.5	33.5	0.0	9.8	24.5	0.5	100.0
PRY	56.8	6.5	43.8	-2.4	-3.8	-0.5	-0.4	100.0
	25.9	4.7	41.6	1.5	12.3	22.9	5.9	100.0

**Fuente:** Elaboración basada en la tabla 9 de Azevedo *et al.* (2013).

**Nota:** Con línea de pobreza de USD 2,5 diarios ajustado por PPP.

Si bien los logros de la última década son importantes, estos no estuvieron asociados a las mejoras en niveles de productividad, es decir, no estuvieron asociados a mejorar la sostenibilidad del crecimiento económico.

Para seguir reduciendo la pobreza y la desigualdad, el mayor desafío de la región es asociar el crecimiento económico con aumentos de la productividad.

Si bien los logros de la última década son importantes, estos **no estuvieron asociados a las mejoras en niveles de productividad**, es decir, no estuvieron asociados a **mejorar la sostenibilidad del crecimiento económico**. El crecimiento ocurrió fundamentalmente por el aumento de la demanda y los precios de los productos que exporta la región<sup>15</sup> y por la oferta existente de factores productivos en América Latina y el Caribe, fundamentalmente de mano de obra; pero no por un aumento en la eficiencia e intensidad en el uso de estos factores. Mientras en China e India la productividad aumentó 20% entre 2001 y 2011, en América Latina y el Caribe permaneció en el mismo nivel de principios de los noventa y 20% por debajo de su nivel de principios de los ochenta (Fernández-Arias, 2014). La desaceleración económica que experimenta la región desde 2014<sup>16</sup>, ahora asociada a la reducción de los precios de los productos básicos de exportación, refleja la frágil sostenibilidad del crecimiento. Dado que estos precios continuarán disminuyendo a lo largo de la presente década, es poco probable que América Latina y el Caribe muestre en los próximos años el crecimiento observado en la década previa<sup>17</sup>.

Si bien los logros recientes de la región allanan el camino para continuar con el progreso social, los retos que debe hacer frente son todavía inmensos. Como se mostrará a lo largo del módulo, **la pobreza extrema aún afecta a 15% de sus habitantes, la desigualdad en la distribución de los ingresos sigue siendo la más alta del mundo, los niveles de violencia están, después de África del Sur, entre los más altos del mundo y enfrenta, además, el desafío del cambio climático**, que exacerba las necesidades de infraestructura y servicios básicos y, por tanto, restringe los recursos

15. El índice de precios de los commodities se triplicó entre 2002 y 2013 (FMI, Primary Commodity Prices, 2016).

16. El crecimiento del PIB de la región fue de 1,3% en 2014 y -0,1 en 2015 (FMI, 2014).

17. El FMI prevé que el crecimiento del PIB de la región será de 1,7% en promedio entre 2016 y 2020.



para encarar los demás retos. Para seguir reduciendo la pobreza y la desigualdad, el mayor desafío de la región es asociar el crecimiento económico con aumentos de la productividad. Para avanzar en esta dirección, las políticas económicas y sociales, además de resultados en crecimiento y bienestar social, tienen que buscar aumentos en productividad.

Como el capital humano es el principal determinante del crecimiento y el factor que explica de mejor manera las diferencias en productividad entre los países (Galor y Moav, 2004; Barro, 2013; Banerjee y Roy, 2014, entre otros); el énfasis de la política económica y social tiene que enfocarse en su acumulación. Esto permitiría reducir la subinversión en las dimensiones esenciales del capital humano que existe debido a los bajos ingresos y, por tanto, disminuir las desigualdades sociales. También permitiría mejorar la productividad (calidad) de la mano de obra y, con ella, el crecimiento económico del país y la capacidad de los hogares para obtener ingresos más altos, aspectos que son esenciales para reducir sostenidamente la pobreza y generar una movilidad económica ascendente. Así, un crecimiento más alto y sostenido, con equidad y menos pobreza, puede ser vislumbrado poniendo un énfasis distinto en las políticas públicas respecto al que prevaleció en la década pasada.

El capital humano es el principal determinante del crecimiento y el factor que explica de mejor manera las diferencias en productividad entre los países.

## 4.1. INVERSIONES A LO LARGO DEL CICLO DE VIDA

El capital humano –conocimientos y habilidades cognitivas y socioemocionales de las personas– se produce a lo largo de todo el ciclo de vida, tanto en las escuelas, como en los hogares y en las empresas (Carneiro y Heckman, 2003). El desempeño escolar, por ejemplo, depende en gran medida del refuerzo, aliento y de la motivación de

El capital humano -conocimientos y habilidades cognitivas y socioemocionales de las personas- se produce a lo largo de todo el ciclo de vida, tanto en las escuelas, como en los hogares y en las empresas

los padres a sus hijos. Igualmente, la eficacia de la capacitación laboral depende de manera importante de lo que las personas recibieron en sus hogares y escuelas. La capacitación difícilmente podría remediar los efectos de muchos años de negligencia. El capital humano, además, se acumula de manera dinámica y sinérgica. Lo adquirido durante una etapa del ciclo de vida afecta el aprendizaje en las siguientes etapas y lo invertido en una etapa tiene más retornos si en la etapa previa hubo inversión apropiada. **Por tanto, cuanto más temprano se invierte en las personas, más altos serán los retornos porque más largo será el horizonte para cosechar los beneficios.** Pero si se pierden las oportunidades para la formación de las capacidades, en particular en las etapas tempranas del ciclo de vida, el remedio puede ser muy costoso o, como en el desarrollo cognitivo, el daño puede ser irreversible.

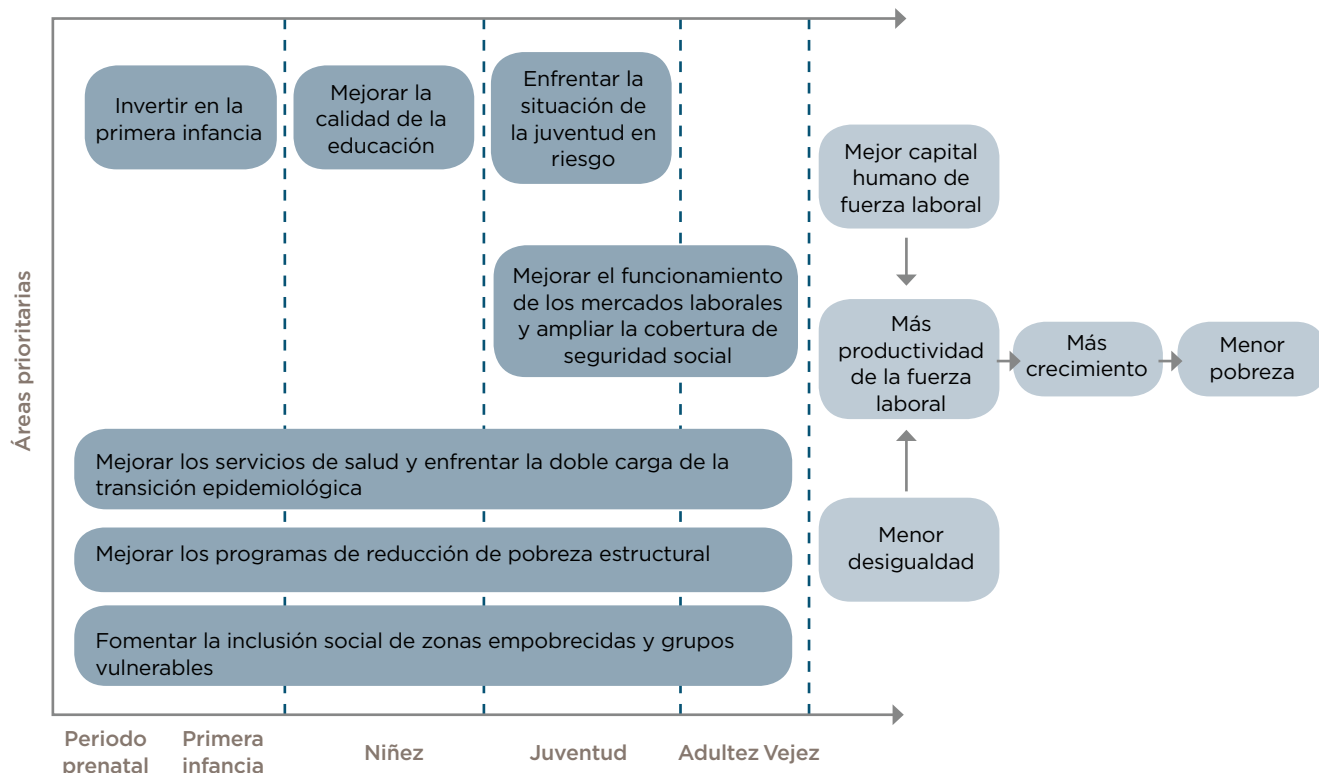
Consecuentemente, **la creación de capital humano requiere inversiones a lo largo de todo el ciclo de vida** -en las edades tempranas, antes del ingreso al sistema escolar, durante los años de aprendizaje, en la transición hacia el mercado de trabajo, durante la vida económicamente activa- e inversiones que permitan a los hogares tener niveles aceptables de consumo, salud y nutrición, así como opciones para manejar sus riesgos -enfermedad, vejez, pérdida de empleo, incapacidad e indigencia- (BID, 2011). La Figura 1 muestra una serie importante de desafíos en política que los gobiernos de la región tienen que enfrentar para disminuir las desigualdades sociales, mejorar la productividad de la mano de obra y, con ellas, reducir sostenidamente la pobreza. **En general, las inversiones a lo largo del ciclo de vida buscan:**

- (i) **intervenciones integrales en primera infancia que eviten el rezago de los niños pobres y vulnerables en su nutrición y desarrollo** y, así, faciliten la entrada apropiada a la educación formal;

- (ii) **mejorar la calidad de la educación**, con docentes mejor formados y capacitados y escuelas adecuadamente equipadas para elevar los niveles de aprendizaje y la preparación hacia el trabajo;
- (iii) **aumentar la calidad de la oferta de servicios de salud** para afrontar la doble carga de la transición de la salud y mejorar la salud y nutrición materno-infantil;
- (iv) **redes de protección social más integradas** y centradas en reducir la pobreza estructural, esencialmente a través del desarrollo del capital humano;
- (v) **sistemas de capacitación e intermediación laboral** que promuevan el empleo y reduzcan su precariedad, mejorando cobertura y alineación de la oferta y demanda de habilidades;
- (vi) **sistemas de seguridad social sostenibles** que apunten a eliminar la pobreza en la vejez y a disminuir la diferencia entre lo que las personas gastan mientras están trabajando y durante el retiro; para promover, asimismo, el ahorro de largo plazo de los trabajadores y el empleo formal sobre el informal, y
- (vii) **un énfasis especial en las poblaciones desatendidas** (mujeres, afrodescendientes, indígenas, áreas geográficas específicas) permitirá que las intervenciones aumenten las oportunidades para la formación de capacidades, impulsen la productividad, promuevan la igualdad en el largo plazo y mejoren los retornos de las inversiones realizadas.

**Figura 1.** ▼

Inversiones para mejorar el capital humano a lo largo del ciclo de vida



**Fuente:** Elaboración propia basada en varias de las referencias citadas en esta sección.

## 4.2. OPORTUNIDAD DEMOGRÁFICA

La **transición demográfica** ofrece una oportunidad única para que estas inversiones tengan altos retornos. Por las reducciones en las tasas de mortalidad y fecundidad desde hace medio siglo, casi todos los países de la región están transitando por un periodo en el que la relación de dependencia (niños y ancianos que dependen de adultos en edad de trabajar) se mantiene en niveles históricamente bajos, lo cual es favorable para el crecimiento económico y el bienestar económico de los hogares. En este periodo –denominado “ventana de oportunidad demográfica o bono demográfico” y que en promedio empezó a mediados de los años 2000 y terminará hacia finales de la década de 2030–

aumentan las posibilidades de tener ingresos y ahorros más altos debido a que el número de personas en edad de trabajar es mayor y el número de dependientes, más pequeño. O sea, debido a que más adultos podrían percibir salarios y habrían menos gastos por el consumo de los niños y ancianos (Duryea y Robles, 2016). Durante este periodo, los países también se benefician por el descenso absoluto del número de niños y, por tanto, por la menor demanda de recursos para financiar la educación básica. Los países que empezaron a transitar por la ventana de oportunidad tempranamente están beneficiándose de este descenso. Por ejemplo, en 2015, respecto al 2000, Brasil tuvo 8% (4,3 millones) menos niños de 0 a 14 años y en 2030 tendrá 20% (10,3 millones) menos.

Esto abre una oportunidad para que los ahorros se inviertan en mejorar la calidad de los sistemas de educación, salud y capacitación laboral y, por ende, de los niveles de productividad. La experiencia del sudeste asiático muestra que la combinación de una fuerza de trabajo amplia, joven y con alta capacitación para el empleo y una porción relativamente pequeña de adultos mayores, es una situación favorable para el crecimiento económico. Se ha estimado que el bono demográfico explicó un tercio del crecimiento sin precedentes entre 1965 y 1990 de esta región, donde la pobreza también se redujo drásticamente (Hakkert, 2007).

### 4.3. DESAFÍOS

A continuación, se describen brevemente algunos de los desafíos en política que la región tiene que enfrentar para que los logros sociales recientes tengan efectos sostenidos sobre la igualdad, reducción de la pobreza y el aumento de la productividad. En los siguientes módulos del curso buena parte de estos temas serán tratados en profundidad.

**Desarrollo infantil temprano.** No existen inversiones con mayores retornos que aquellas que se hacen durante la primera infancia debido a que trascienden hasta la vida adulta del individuo (Gertler, *et al.*, 2013), generando impactos de largo plazo sobre la productividad y el crecimiento. Las inversiones en las etapas posteriores, que se hacen para reparar los daños en las etapas previas, pueden tener costos elevados y, en algunos casos, como en desarrollo

cognitivo<sup>18</sup> y estado nutricional<sup>19</sup>, podrían no ser revertidos. Los retornos tienden a ser más altos si las intervenciones se focalizan en los niños con más desventajas y pueden evitar que se profundicen las desigualdades entre pobres y ricos. En general, las inversiones más integrales pueden reducir la **desigualdad de oportunidades**, es decir, aquella que parte de la desigualdad de los ingresos explicada por circunstancias ajenas al control del individuo (como etnia, género, lugar de nacimiento o educación de los padres).

En aras de un crecimiento con equidad y una reducción de la pobreza sostenidos para la región es crucial que los niños de hogares pobres tengan acceso a servicios integrales de desarrollo infantil

Si bien, muchos países de la región ampliaron sustancialmente el acceso a centros que brindan cuidados infantiles en los últimos años, aún existen grandes diferencias entre los niños en dichos centros según el estatus de pobreza y las áreas de residencia del hogar (Berlinski y Schady, 2015). En aras de un crecimiento con equidad y una reducción de la pobreza sostenidos para la región es crucial que los niños de hogares pobres tengan acceso a servicios integrales de desarrollo infantil (nutrición esencial, estimulación temprana, componente de educación familiar), con el fin de prevenir el rezago de su desarrollo y, así, puedan entrar apropiadamente al sistema escolar. Asimismo, es crucial que se universalice en la región la asistencia al preescolar para los niños entre tres y cinco años de edad<sup>20</sup>, debido a los impactos que tiene sobre el aprendizaje, la actitud en clase, la retención en el resto del trayecto escolar, la escolaridad y los ingresos en la adultez (Berlinski, Galiani y Gertler, 2009).

**Calidad de la educación.** Los retornos de la inversión en primera infancia solo se verán plenamente realizados si

---

18. Utilizando pruebas de vocabulario, Schady *et al.* (2014) encuentra que los niños de seis años del cuartil más pobre de ALC tienen un desarrollo cognitivo equivalente a los niños de 3,5 a 4,5 años de edad.

19. La desnutrición crónica aún afecta entre 20 y 25% de los niños menores a cinco años de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Haití y Honduras, y a la mitad de los niños de Guatemala (BID y SCL, 2014).

20. 30% de los niños de la región de estas edades no asisten al preescolar (UNESCO Institute for Statistics: WBopendata Stata App).

los niños asisten a escuelas de alta calidad. Los logros alcanzados en la región en términos de escolaridad son importantes porque inciden positivamente en la productividad laboral, la capacidad para acceder y utilizar nuevas tecnologías, el aprovechamiento de los beneficios del crecimiento y en la nutrición de los niños y sus entornos familiares. Sin embargo, estos efectos pueden ser mucho menores si los conocimientos adquiridos en las escuelas son deficientes.

En las pruebas del *Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes* (PISA) de lenguaje, matemáticas y ciencias del 2012, los estudiantes de 15 años de los ocho países de la región que participaron obtuvieron los 20 peores puntajes entre los 65 países participantes, y siete de los ocho obtuvieron puntajes en matemáticas por debajo del nivel mínimo de las competencias básicas (Bos, Ganimian y Vegas, 2013). La literatura ha mostrado que las habilidades cognitivas afectan considerablemente los **ingresos** individuales, la **distribución del ingreso** y el **crecimiento económico** (Hanushek y Woessmann, 2008). También se evidencia que las habilidades no cognitivas (aptitudes de lenguaje y comunicación, capacidad de razonamiento crítico, buena disposición, y sentido de responsabilidad y compromiso) son tan importantes en el mercado laboral como las cognitivas (Heckman, Stixrud y Urzúa, 2006), y que estas son escasas entre los estudiantes de la región (Bassi y Urzúa, 2010).

El aprendizaje de los estudiantes de la región es deficiente debido a que el aumento de la cobertura y de los niveles de escolaridad no estuvo acompañado por aumentos de la calidad. Para que los servicios educativos estén dirigidos a lograr niveles más altos de aprendizaje es necesario que los estudiantes cuenten con maestros que:

- (i) sean capacitados antes y durante los años de docencia;
- (ii) sean seleccionados de forma tal que se contrate a los más capaces;
- (iii) sean evaluados permanentemente (incluyendo la eficacia de lo que imparten); y
- (iv) tengan incentivos para que mejoren su desempeño y opten por los centros donde asisten los alumnos con más desventajas.

También es importante mejorar los insumos educativos clave –infraestructura, recursos de aprendizaje, tiempo de instrucción– que permitan crear las condiciones para facilitar el aprendizaje y fomentar la calidad de la educación, en especial en los centros donde asisten los estudiantes más pobres, con el fin de compensar las insuficiencias con que llegan. Finalmente, es importante que en las escuelas se promueva el desarrollo de habilidades que faciliten el acceso productivo de los estudiantes al mercado laboral y su participación en la sociedad.

La capacitación laboral es esporádica y está desvinculada de la demanda de las empresas y del nivel educativo de los trabajadores.

**Funcionamiento del mercado laboral.** El buen funcionamiento de los mercados laborales puede ser un factor relevante para alcanzar la meta de crecer con equidad y reducir sostenidamente la pobreza. Sin embargo, un obstáculo importante para que esto suceda en la región es la informalidad del empleo. En América Latina y el Caribe, casi 3 de cada 5 trabajadores ocupados, de 25 a 64 años de edad, no aportan al sistema de la seguridad social (BID, 2016). Estos trabajadores no tienen acceso a las prestaciones de la seguridad social (jubilaciones, cobertura de salud, asignaciones familiares, seguro de desempleo, protección contra riesgos del trabajo, entre otros) y tampoco al crédito del sistema financiero, entrenamiento laboral y a la innovación y, por tanto, tienden a ser menos productivos. En México, se ha comprobado que un dólar de capital y trabajo invertido en una empresa formal produce entre 28 y 50% más valor que un dólar invertido en una empresa informal (Busso, Fazio y Levy, 2014). Como la productividad es el principal impulsor del aumento de largo plazo de los ingresos, la informalidad afecta la reducción sostenida de la pobreza.

Otro obstáculo es el desalineamiento entre la demanda y oferta de empleo y de capacitación laboral. A pesar de que se ha demostrado que las políticas que reducen las fricciones en el mercado de trabajo y mejoran los desen-



cuentros entre empleadores y trabajadores pueden aumentar el empleo y la productividad<sup>21</sup>, las políticas que existen en la región en general sufren de baja cobertura y mala calidad. La capacitación laboral es esporádica y está desvinculada de la demanda de las empresas y del nivel educativo de los trabajadores; mientras que los servicios de intermediación, a pesar de los avances en algunos países, funcionan de manera incipiente, con reducidos recursos y débil institucionalidad (Mazza, 2013).

El funcionamiento del mercado laboral necesita mejorar en la región. Hacer frente a los altos niveles de informalidad requiere facilitar el acceso al financiamiento empresarial, así como desarrollar y simplificar el ambiente de los negocios para todas las empresas, grandes y pequeñas, incluidas las regulaciones laborales, el sistema impositivo, los costos de transacción, el acceso a la seguridad social, entre otras. De igual forma, las intervenciones también deberían considerar las percepciones de los trabajadores sobre los beneficios y costos de estar en este sector o el formal. Por ejemplo, la valoración de los beneficios de la seguridad respecto al monto de las contribuciones, los costos por el cumplimiento de las normas fiscales y laborales respecto a la capacidad para absorber estos costos y los beneficios de permanecer en la informalidad a cambio de recibir los beneficios de los programas que luchan contra la pobreza (BID y LMK, 2013).

Para mejorar el funcionamiento del mercado laboral también deben considerarse: (i) los servicios de intermediación que permitan a los trabajadores transitar de un trabajo a otro y del desempleo al empleo de una manera más eficaz; (ii) la calidad de los sistemas de capacitación, dando incentivos a empresas y trabajadores para adquirir una formación, y mejorando la pertinencia de la formación impartida; y (iii) la articulación entre los programas sociales que apuntan a mejorar el capital humano y los de intermediación y capacitación para aprovechar mejor las inversiones iniciales en el mercado laboral.

**Transferencias públicas focalizadas.** Como se mostró antes, las transferencias públicas han sido importantes para la reducción de la pobreza en los últimos años. Sus efectos sobre la reducción de la desigualdad en la distribución de los ingresos también han sido sustanciales (ver, por ejemplo, Lustig *et al*, 2013).

---

21. Diamond, Mortensen y Pissarides obtuvieron el Premio Nobel en Economía, en 2010, por sus contribuciones en estos temas.

Desde el punto de vista del ciclo de vida económica, las transferencias públicas, adicionalmente, son importantes porque financian parte del déficit de ingreso en las primeras y últimas etapas del ciclo (niños y adultos mayores) y porque, con esto, pueden reducir las brechas de pobreza entre los grupos etarios de la población. Dos de los programas que transfieren recursos públicos a los hogares que más crecieron en la región en los últimos años y que actualmente explican una parte importante del presupuesto de la asistencia social de los países, son las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y las Pensiones No Contributivas (PNC).

Las TMC, que típicamente se enfocan en hogares pobres con niños y/o mujeres embarazadas, combinan una transferencia monetaria y un conjunto de compromisos para que los hogares inviertan en el capital humano de sus niños. Así, buscan aliviar las condiciones de pobreza extrema de los hogares y, a la vez, romper la transmisión de la pobreza entre generaciones. Si bien las TMC han tenido efectos positivos sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad, existen dos preocupaciones principales (Levy y Schady, 2013): (i) han aumentado el uso de los servicios de salud y educación, pero los impactos sobre los resultados finales en el capital humano han sido limitados; y (ii) el aumento de las transferencias en algunos casos ha sido tan grande –por ejemplo, en México equivalen a más de 40% de los ingresos de los hogares del quintil más pobre– que podrían estar afectando los incentivos al trabajo.

Las PNC, que se enfocan en hogares con adultos mayores, surgieron en el marco de las reformas de los sistemas de pensiones para ampliar su cobertura. Sin minimizar los efectos que han tenido en reducir la pobreza, las PNC también plantean algunas preocupaciones (Levy y Schady, 2013): (i) como la población está envejeciendo rápidamente, los costos de estos programas podrían aumentar considerablemente en las próximas décadas; (ii) la extensión de los PNC puede debilitar los incentivos para ahorrar a través del sistema contributivo; y (iii) pueden desalentar el empleo formal, ya que los informales reciben beneficios sin pagar por ellos vía sus salarios, con sus consecuentes efectos sobre el crecimiento de la productividad.

Robles, Rubio y Stampini (2015) muestran que, dado que coexisten una cobertura insuficiente entre los pobres y una filtración elevada entre los no pobres, hay espacio para aumentar la eficacia y equidad del gasto de estos programas.

A pesar de su dimensión, las TMC y PNC benefician solo a alrededor de la mitad de los hogares en pobreza extrema con miembros elegibles y, al mismo tiempo, benefician a un poco menos de la mitad de los que viven en hogares no pobres. Asimismo, se evidencia que si pudiera excluirse a los no pobres que reciben beneficios de las TMC y PNC y reasignarse a los pobres extremos que no los reciben, el efecto de corto plazo sería la eliminación de la sub-cobertura (todos los pobres extremos estarían cubiertos), habría un ahorro equivalente a 0,03% del PIB de la región (16 países) y la pobreza extrema se reduciría en 1,5 puntos porcentuales.

Ecuador es uno de los pocos países que avanzó recientemente en esta dirección. Se excluyeron del padrón de beneficiarios del programa de TMC a los titulares (i) que tenían un bienestar superior al mínimo necesario para recibirlas; (ii) con al menos un miembro del hogar que recibe un salario del Estado mayor a USD 280, y (iii) que perciben una pensión de la Seguridad Social. Con estas medidas, usando una ficha para actualizar los datos de los beneficiarios y cruzando estos datos con los de varias entidades públicas, logró reducir entre 2013 y 2014 el número de beneficiarios y el gasto en transferencias del Bono de Desarrollo Humano (BDH) en 63 y 59%, respectivamente.

Duryea y Robles (2016) también muestran que, aunque las transferencias públicas ayudan a reducir la pobreza extrema de manera importante en la región, reducen en 3,5 veces más la pobreza de los adultos mayores que de los niños, comparando con una situación simulada de los ingresos sin esta fuente. Este resultado se asocia, en parte, con la asignación desigual de transferencias públicas entre las personas de edades diferentes que viven en condiciones de pobreza similares: por ejemplo, la transferencia promedio de una PNC a hogares pobres con adultos mayores es 41% mayor que la transferencia promedio de una TMC a hogares pobres con niños. Es decir, las transferencias públicas han contribuido a ampliar las brechas de la pobreza entre generaciones. El debate sobre el destino de las transferencias públicas en la región debería considerar, entre otros, la evidencia sobre las probabilidades de pobreza de los diferentes grupos de edad.

Levy y Schady (2013) indican que la reforma en el diseño de las PNC podría ofrecer beneficios sustanciales. Sugieren hacer una distinción más clara entre los objetivos de las pensiones contributivas y no contributivas: disminuir el gasto de los individuos mientras están trabajando y durante la jubilación (con reformas que busquen aumentar la cobertura del sistema) y evitar la pobreza

El debate sobre el destino de las transferencias públicas en la región debería considerar, entre otros, la evidencia sobre las probabilidades de pobreza de los diferentes grupos de edad.

en la vejez (con una pensión no contributiva modesta que no depende de si un trabajador tiene empleo formal o informal), respectivamente. En general, los programas de pensiones no deberían distorsionar las opciones entre el trabajo y el ocio, y entre el empleo formal e informal; no deberían tampoco desalentar el ahorro a largo plazo en moneda local. Para las TMC, indican que muchos de los desafíos que tienen sus beneficiarios pueden ser abordados mediante intervenciones que mejoren la calidad de los servicios y el funcionamiento de los mercados de trabajo. Dada la cobertura y el monto de las transferencias que ya existen en muchos países, es preferible que redistribuciones adicionales se logren con reformas de los impuestos sobre la renta personal, la reorientación de los subsidios generalizados que todavía se mantienen, implementando regímenes especiales de impuestos en inversiones en el desarrollo de la primera infancia, la formación de la mano de obra o con la mejora de la calidad de los servicios de salud y educación.

#### 4.4. COMENTARIOS FINALES DE LA SECCIÓN

Una región con menos pobreza y desigualdad es una aspiración válida, pero sin crecimiento alto y sostenido puede no ser más que una utopía. La vinculación del crecimiento económico con aumentos de productividad no fue parte de los logros alcanzados por la región en los últimos años. En este sentido, la opción por el manejo de la demanda interna para retomar el crecimiento no es un sustituto para hacer frente a los factores que están detrás del estancamiento de la productividad; mientras que la ampliación de la asistencia social para seguir obteniendo resultados positivos en pobreza y desigualdad puede tener efectos indeseados sobre la formalidad del empleo u otros impactos sociales. Estas alternativas podrían perjudicar más que ayudar, si generan incertidumbre sobre la sostenibilidad de la posición fiscal de los países.

El énfasis de los esfuerzos en la acumulación del capital humano, que beneficie a todos y reduzca las brechas entre la población, permitirá tener no solo mayores tasas de crecimiento a través de la mejora de la eficiencia de la mano de obra, sino también más capacidades para generar ingresos altos y, con ello, reducciones sostenidas de pobreza y desigualdad. Así, la prosperidad con equidad será una aspiración factible. La tarea no es fácil debido a que varias de las acciones para hacerlo son complejas, costosas y, peor aún, algunos de los esfuerzos dirigidos a incrementar el capital humano de los trabajadores, requieren tiempo para dar frutos. Sin embargo, esto es lo que necesita América Latina y el Caribe para que el crecimiento retorne rápido y de manera sostenida y, también, sea equitativo.

## V. SÍNTESIS DEL MÓDULO

Este módulo ha definido la pobreza tanto desde el punto de vista monetario como no monetario. Desde la primera perspectiva, la pobreza se asocia con la insuficiencia de ingresos necesarios para adquirir la canasta básica. En cambio, desde la segunda perspectiva, la pobreza se define como un fenómeno multidimensional que involucra elementos sociales, políticos y económicos. Se destaca el enfoque de Amartya Sen, quien define a la pobreza como la carencia de capacidades clave para funcionar dentro de la sociedad.

La medición de pobreza monetaria en América Latina y el Caribe evidencia que los niveles de pobreza de la región se encuentran por debajo de Asia del Este y Pacífico, Asia del Sur, y África Subsahariana; pero por encima de Oriente Medio y Norte de África, y Europa y Asia Central.

Se puede anotar que entre 2002 y 2014, periodo que mostró grandes avances en la reducción de pobreza, los tres países de la región con mayores tasas de pobreza extrema –Nicaragua, Honduras y Guatemala– tuvieron mejoras significativas. Sin embargo, los países que muestran mayores reducciones fueron Ecuador, Bolivia y Paraguay. Chile y Uruguay, por su parte, son los países con menores tasas de pobreza en 2014. Las reducciones que la región experimentó entre 2008 y 2014 fueron favorecidas por dos factores: (i) el crecimiento económico y (ii) la disminución de la desigualdad en la distribución de los ingresos.

Desde la perspectiva de pobreza no monetaria, se observa que los pobres latinoamericanos enfrentan simultáneamente un número importante de privaciones sociales. En 2014, la quinta parte de la región experimentó, en promedio, cuatro o más privaciones. La incidencia fue muy distinta entre países; mientras que en Nicaragua, Guatemala y Honduras más de la mitad de la población tenía cuatro o más privaciones; en Chile esta cifra ascendía a 6,2%. Entre los factores que contribuyeron a una mayor reducción de la pobreza entre 2008 y 2014, se destacaron las mejoras en la escolaridad y en el rezago educativo, la caída del empleo sin seguridad social, así como el acceso a agua y saneamiento mejorados. Estos factores explicaron más del 70% de la reducción de la pobreza (incidencia ajustada) en la región.

Al hablar de desigualdad, se establece que esta puede ser monetaria –distribución del ingreso– y no monetaria –desigualdad de oportunidades–. A diferencia de lo sucedido en décadas anteriores, la reducción de la desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe fue importante entre 2002 y 2008, con excepción de México que se mantuvo estable. Los avances en desigualdad son el reflejo de los logros en diferentes áreas sociales: pobreza, asistencia escolar, desnutrición, mortalidad infantil, control de enfermedades e inmunización. A pesar de las reducciones, la región sigue siendo la más desigual del mundo (la mitad de los países aún tienen Gini por encima de 50%). El Gini de la región es 4 puntos porcentuales más alto que de África, 16 más que de Europa y Asia Central y 11 más que de China.

Las medidas de desigualdad no monetaria, tales como: hacinamiento y tasa de ocupados, revelan que las brechas se acentúan cuando se analizan las desigualdades entre grupos de población. Por ejemplo, en México, 4,5% de hogares no indígenas viven en hogares hacinados en 2014; mientras que dicha cifra es tres veces mayor en los hogares indígenas (15,3%). En Guatemala la situación empeora, pues existe una diferencia de 15 puntos porcentuales entre hogares hacinados indígenas y no indígenas.

En cuanto a la tasa de ocupación, se observan disparidades entre grupos de edad. El desempleo afecta en mayor medida a los jóvenes. En las últimas dos décadas, el desempleo juvenil –población económicamente activa entre 15 y 24 años sin empleo– llegó a 17%, alrededor de 2,5 veces el desempleo promedio de los adultos en el mismo periodo.

Tanto la pobreza como la desigualdad constituyen uno de los objetivos prioritarios en las políticas públicas, pues tiene efectos negativos en el crecimiento económico, la acumulación de los factores productivos y el capital humano.

La relación entre pobreza, desigualdad y crecimiento, y entre estos aspectos y las políticas sectoriales en torno a la productividad, son aspectos clave del desarrollo. La productividad, con énfasis en la acumulación del capital humano a lo largo del ciclo de vida, resulta indispensable como estrategia sostenible de reducción de la pobreza y la desigualdad. Se destaca que la reducción de ambos problemas con alto crecimiento y estabilidad macroeconómica ocurrió no solo por la implementación de políticas económicas responsables y la transformación y expansión de los programas sociales, sino también por el auge de los precios internacionales de los productos básicos y la orientación de las exportaciones de la región hacia los países emergentes de Asia. Se muestra que el crecimiento de la región, sin embargo, ocurrió sin aumentos de productividad y, por tanto, fue un crecimiento sin sostenibilidad en el largo plazo.

Se señala que para avanzar en este propósito, el manejo económico y la eficacia de los programas sociales en la región, además de resultados en crecimiento y progreso social, también se debería buscar aumentos en productividad. Asimismo, se indica que el énfasis tiene que ser puesto en la acumulación del capital humano debido a que es el principal determinante del crecimiento y el factor que explica de mejor manera las diferencias en productividad entre los países.

Este énfasis permitirá reducir la subinversión en las dimensiones esenciales del capital humano (educación, salud, nutrición) que hoy existe y también permitirá mejorar la eficiencia de la mano de obra, los niveles de crecimiento económico y la capacidad para obtener ingresos más altos, los cuales son esenciales para reducir sostenidamente la pobreza.

## FUENTES Y LECTURAS RECOMENDADAS

- El documento base para para la segunda y tercera parte del módulo ha sido: Duryea, S. y Robles, M. (Eds.). (2016). *Pulso Social de América Latina y el Caribe 2016*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este reporte analiza detenidamente un conjunto de indicadores asociados con el bienestar de los individuos, así como también desagrega indicadores a nivel regional.
- La tercera parte del módulo se basó parcialmente en el documento Banco Interamericano de Desarrollo (BID, Año). *Estrategia para una Política Social favorable a la igualdad y la productividad en ALC* y en varias de las referencias citadas más abajo.
- La pobreza y la desigualdad desde una perspectiva de la movilidad social es analizada en Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2013). *La Realidad Nacional. Módulo 1. Pobreza, Desigualdad y Movilidad Social*.
- Un compendio de las definiciones, metodologías y principales aplicaciones en pobreza y desigualdad se encuentran desarrolladas minuciosamente y con diferentes grados de profundidad en: **(i)** Foster, J., Seth S., Lokshin, M. y Sajaia, Z. (2011). *A Unified Approach to Measuring Poverty and Inequality. Theory and Practice*. Washington: Banco Mundial; **(ii)** Gasparini, L., Cicowiez, M. y Sosa, W. (2012). *Pobreza y desigualdad en América Latina. Conceptos, herramientas y aplicaciones*. Buenos Aires: Temis Grupo Editorial; y **(iii)** Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty. History, Measurement and Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Los conceptos que intervienen en el cálculo de las líneas de pobreza, tales como la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) y el Índice de Precios al Consumidor (IPC) se exponen en: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), Naciones Unidas, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial (2004). *Manual del índice de precios al consumidor. Teoría y práctica*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: [https://www.imf.org/external/pubs/ft/cpi/manual/2004/esl/cpi\\_sp.pdf](https://www.imf.org/external/pubs/ft/cpi/manual/2004/esl/cpi_sp.pdf).



- Un estudio detallado sobre las transiciones de pobreza entre los grupos de ingreso se desarrolla en: Stampini, M., Robles, M., Sáenz, M., Ibararán, P. y Medellín, N. (2016). Poverty, vulnerability, and the middle class in Latin America, *Latin American Economic Review*, 25 (4). Disponible en: <https://latinaer.springeropen.com/articles/10.1007/s40503-016-0034-1>.
- En la discusión de los métodos de medición de pobreza no monetaria se destaca el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), las ventajas y desventajas de la aplicación de este método se discuten en: Feres, J. y Mancero, X. (2001). *El Método de Necesidades Básicas Insatisfechas en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/1/S0102117\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/1/S0102117_es.pdf).
- Una discusión amplia del enfoque de pobreza multidimensional se desarrolla en: Alkire, S., Foster, J., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., y Ballon, P. (2015). *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford: Oxford University Press. Como complemento a este análisis, OPHI sintetiza los doce pasos que se requieren para generar el Índice de Pobreza Multidimensional: Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI, 2015). *Measuring Multidimensional Poverty: Insights from Around the World*. Disponible en: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Informing-Policy-brochure-web-file.pdf>
- La caída del Gini en América Latina y el Caribe se encuentra explicada en los documentos de: **(i)** Azevedo, J.P., Inchauste, G. y Sanfelice, V. (2013). *Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America*. World Bank Policy Research Working Paper No. 6715. Washington: Banco Mundial, **(ii)** Lustig, N., López-Calva, L.F., y Ortiz-Juárez, E. (2013). *Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America*. [Documento de trabajo de investigación de políticas N° 6552]. Washington: Banco Mundial.

## OTRAS REFERENCIAS CITADAS

- Azevedo, J. P., Inchauste, G., Olivieri, S., Saavedra, J. y Winkler, H. (2013). *Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach*. [Documento de trabajo de investigación de políticas N° 6414]. Washington: Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2011). *Estrategia para una Política Social favorable a la igualdad y la productividad en ALC*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID-LMK. (2013). *Documento de Marco Sectorial de Trabajo*, Washington.
- Banco Mundial. (2001). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Banerjee, R. y Roy, S. (2014). Human capital, technological progress and trade: What explains India's long run growth? *Journal of Asian Economics*, 31, 15-31.
- Barro, R. (2013). Education and economic growth, *Annals of Economics and Finance*, 14(2), 301-328.
- Bassi, M. y Urzúa, S. (2010). *Producing Cognitive and Non-cognitive Skills: The Role of Education*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Berlinski, S., Galiani, S. y Gertler, P. (2009). The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance. *Journal of Public Economics*, 93(1-2), 219-234.
- Berlinsky, S. y Schady, N. (Eds.). (2015). *Los primeros años: El bienestar infantil el papel de las políticas públicas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bos, M. S., Ganimian, A. y Vegas, E. (2013). *América Latina en PISA 2012: ¿Cómo le fue a la región?* [Brief]. S.l.: BID/EDU.
- Bouguignon, F. (2004). *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*. [Documento de trabajo N° 125] Nueva Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations (CRIER).
- Busso, M., Fazio, M. V. y Levy, S. (2014). *(In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico*. Washington: BID.

- Carneiro, P. y Heckman, J. J. (2003). Human Capital Policy, *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?* Cambridge: MIT Press.
- Cerutti, P., Fruttero, A., Grosh, M., Kostenbaum, S., Oliveri, M. L., Rodriguez-Alas, C. y Strokova, V. (2014). *Social assistance and labor market programs in Latin America: methodology and key findings from the social protection database*. [Documento de trabajo N° 88769]. S.l.: Banco Mundial.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2013). *Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe*. [Documento de trabajo]. La Plata: CEDLAS.
- Deepa, N. (2000). *La voz de los pobres: ¿hay alguien que nos escuche?* Disponible en:
- Fernández-Arias, E. (2014). *Productivity and Factor Accumulation in Latin America and the Caribbean: A Database*. S.l.: BID/RES.
- Ferreira, F. H. G., Chen, S., Dabalen, A., Dikhanov, Y., Hamadeh, N., Jolliffe, D., Narayan, A., Prydz, E. B., Revenga, A., Sangraula, P., Serajuddin, U. y Yoshida, N. (2015). *A Global Count of the Extreme Poor in 2012: Data Issues, Methodology and Initial Results*. [Documento de trabajo de investigación de políticas 7432]. S.l.: Banco Mundial.
- Ferreira, F. G., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L. F. y Vakis, R. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington: Banco Mundial.
- Fondo Monetario Internacional (FMI, 2016). *World Economic Outlook Databases*. Disponible en: [www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28](http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28)
- Galor, O. y Moav, O. (2004). From Physical to Human Capital Accumulation: Inequality and the Process of Development. *Review of Economic Studies*, 71, 1001-1026.
- Gertler, P., Heckman, J., Pinto, R., Zanolini, A., Vermeersh, C., Walker, S., Chang, S. M. y Grantham-McGregor, S. (2013). *Labor market returns to early childhood stimulation: a 20-year follow-up to an experimental intervention in Jamaica*. [Documento de trabajo N° 19185]. Cambridge: National Bureau of Economic Research (NBER).
- Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2008). *The role of cognitive skills in economic development*. *Journal of Economic Literature*, 46 (3), 607-668.

- Heckman, J. J., Stixrud, J. y Urzúa, S. (2006). *The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior*. [Documento de trabajo N° 12006]. Cambridge: NBER.
- Hertz, T., Selcuk, S., Jayasundera, T., Smith, N., Piraino, P. y Verashchagina, A. (2008). The Inheritance of Educational Inequality: International Comparisons and Fifty-Year Trends, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 7(2).
- Hicks, N. (1998). *An Analysis of the Index of Unsatisfied Basic Needs (NBI) of Argentina, with Suggestions for Improvements*. Disponible en: <http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/TALLER5/9.pdf>
- Kakwani, N. (1993). Poverty and Economic Growth with Application to Côte d'Ivoire. *Review of Income and Wealth*, 39, 121-139.
- Levy, S. y Schady, N. (2013). Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution. *Journal of Economic Perspectives*, 27(2).
- López-Calva, L. F. y Ortiz-Juárez, E. (2011). *A vulnerability approach to the definition of the middle class*. [Documento de trabajo de investigación de políticas N° 5902]. Washington: Banco Mundial.
- Lustig, N., López-Calva, L. F. y Ortiz-Juárez, E. (2013). *Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America*. [Documento de trabajo de investigación de políticas N° 6552]. Washington: Banco Mundial.
- Paes de Barros, R., Ferreira, F. H., Vega, J. R. M. y Chanduvi, J. S. (2009). *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial.
- Robles, A. y Robles, M. (2016). Changes in Welfare with a Heterogeneous Workforce: The Case of Peru. *Income Inequality Around the World (Research in Labor Economics, Volumen 44)*, 79-107.
- Robles, M., Rubio, M. G. y Stampini, M. (2015). *Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?* [Brief N° 246]. S.l.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schady, N., Behrman, J., Araujo, M. C., Azuero, R., Bernal, R., Bravo, D., López-Boo, F., Macours, K., Marshall, D., Paxson, C. y Vakis, R. (2014). *Wealth Gradients in early childhood cognitive development in five Latin American countries*, [Documento de trabajo N° 482]. S.l.: Banco Interamericano de Desarrollo.

