

* ONU. CEPAL. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Cap. 2, pp. 26-59.

Obtenido de la Red Mundial el 02/06/06 en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21541/P21541.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

A. Hacia la erradicación de la pobreza extrema

Objetivo	Meta	Indicadores
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad del poder adquisitivo (PPA) 2. Coeficiente de la brecha de pobreza [la incidencia de la pobreza multiplicada por la profundidad de la pobreza] 3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población

1. Introducción

En la primera meta del Milenio, “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día”, se busca dar cuenta de las privaciones extremas que afectan la capacidad básica de las personas para desenvolverse adecuadamente en la sociedad.¹ Dicha meta ocupa un lugar central en el conjunto de los objetivos de desarrollo del Milenio, por cuanto la lucha contra la pobreza extrema guarda estrecha relación con prácticamente todas las demás metas. De hecho, bien podría decirse que es el trasfondo general de las demás carencias que son objetos de preocupación en la Declaración del Milenio. Así, las insuficiencias en materia de salud y alimentación que afligen a la población en pobreza extrema y que se traducen en desnutrición, mortalidad infantil, mortalidad materna y alta incidencia de enfermedades como el VIH/SIDA y el paludismo forman parte de los objetivos 1, 4, 5 y 6. Del mismo modo, la falta de educación, la ausencia de acceso a agua potable y saneamiento, las viviendas deficientes y las condiciones de hacinamiento (tugurios) —déficit considerados en los objetivos 2 y 7— constituyen graves obstáculos para desarrollar las capacidades individuales y disponer de los recursos necesarios para escapar de la situación de extrema pobreza. Además, el vínculo que existe entre la magnitud de la pobreza y el acceso a los mercados internacionales y a la tecnología, junto con la necesidad de contar con financiamiento y cooperación externos, pone de manifiesto que la erradicación de la pobreza depende decisivamente de alcanzar las metas formuladas en el objetivo 8.

Por otra parte, la superación de la pobreza absoluta en la región no puede desconocer la necesidad de velar por la generación de empleo —en cantidad y calidad adecuadas—, toda vez que la mayor parte de los recursos de los hogares destinados a satisfacer las necesidades básicas de sus miembros proviene de los ingresos laborales. No obstante la centralidad del empleo, los objetivos de desarrollo del Milenio solo insinúan su importancia a través de la meta 16, que alude a la reducción del desempleo abierto entre los jóvenes. Como se ha destacado en diversos estudios de la CEPAL, la necesidad de incorporar el tema del empleo en las políticas de desarrollo queda de manifiesto si se considera que desde comienzos de la década pasada se ha registrado en la mayoría de los países un aumento persistente de las tasas de desempleo adulto y juvenil y no se ha logrado reducir la alta gravitación del empleo informal. En efecto, en los años noventa 7 de cada 10 nuevos puestos de trabajo generados en la región fueron empleos informales de baja productividad e ingresos (véase CEPAL, 2002b). Por tal motivo, una elevada fracción de la fuerza de trabajo no

* ¹ En ese sentido, se vincula a la noción de un “núcleo irreductible” de necesidades o de “pobreza absoluta” (Sen, 1984), en contraposición con la noción de “pobreza relativa” adoptada por los países de la OCDE.

cuenta con sistemas adecuados de protección social en materia de salud, seguros de desempleo y acceso a sistemas jubilatorios y de pensiones que aseguren niveles de bienestar justos para la población adulta mayor.²

Por otra parte, el empleo constituye el principal mecanismo de inserción social y logro de autonomía económica de las personas. El acceso a un empleo de calidad "... representa para el individuo su canal de inserción en el esfuerzo colectivo de creación de riqueza económica y cultural, haciéndolo participe e integrante de un proyecto colectivo, factores que refuerzan su identidad y comunión con los valores que la sociedad propugna". (CEPAL, 2000b).

Aun cuando el examen de la pobreza y el progreso hacia su erradicación se basa en la cuantificación de los recursos monetarios de los hogares, su superación solo puede lograrse atendiendo las carencias y rezagos en las múltiples dimensiones planteadas por los demás objetivos del Milenio. Así, corregir las grandes disparidades de acceso a los bienes y servicios y velar por la protección de los grupos más vulnerables, especialmente de la infancia, en materia de nutrición, salud y educación, son elementos indispensables para la formulación de políticas de erradicación de la pobreza extrema. Del mismo modo, en las políticas tendientes a reducir la incidencia de este fenómeno en la región no pueden desatenderse los problemas de subempleo y de precariedad laboral y se deben contemplar políticas de empleo y de protección social. Por último, se requiere tener en cuenta las grandes disparidades existentes en el acceso de diferentes grupos poblacionales a la salud reproductiva y las consecuencias de estos desequilibrios para la reproducción intergeneracional de la pobreza. Estas son condiciones necesarias para superar la pobreza extrema sobre bases sostenibles y evitar la exclusión social.

a) La magnitud actual de la pobreza extrema en América Latina

En el presente capítulo se utilizan cifras calculadas por la CEPAL a partir de "líneas de indigencia" (o de pobreza extrema) basadas en el costo de satisfacer las necesidades básicas de consumo alimentario de la población de los países de la región.³ Esta opción, alternativa al uso de la línea de "1 dólar al día" mencionada en la primera meta del Milenio, es compatible con la sugerencia formulada por la División de Estadística de las Naciones Unidas de utilizar líneas de pobreza nacionales, en caso de estar disponibles. Por diversas razones, detalladas en el recuadro II.1, estas líneas nacionales se consideran más representativas de la situación social de los países de la región y por tanto más pertinentes para medir la magnitud de la pobreza e identificar los grupos de población más afectados. Las mediciones que resultan de la utilización de estas líneas nacionales ponen de manifiesto, según las cifras contenidas en el mismo recuadro, que la pobreza extrema en la región aqueja a un contingente de latinoamericanos y caribeños bastante más elevado que el que se desprende del uso de la línea de "1 dólar al día" expresada en dólares de paridad del poder adquisitivo.

Cabe recordar que, si bien la insuficiencia de los recursos monetarios de los hogares constituye la principal y más aceptada aproximación metodológica a la medición de la pobreza, tanto por los propios países como por los organismos internacionales, esta opción no está exenta de limitaciones. Una carencia que aparece pertinente para el análisis que aquí se desarrolla es que el ingreso de los hogares no refleja adecuadamente los aspectos no monetarios del bienestar, al menos en el corto plazo. Por tanto, el impacto inmediato sobre la reducción de la pobreza de ciertas políticas sociales que otorgan beneficios en especie podría resultar subestimado por este método. No obstante, en plazos más largos, una vez que los beneficios no monetarios se empiezan a traducir en una mayor capacidad de los hogares para autosustentarse, sus efectos pueden ser captados por los indicadores de pobreza monetaria.

² Véase un análisis de algunas dimensiones de la desprotección social en OIT (2004).

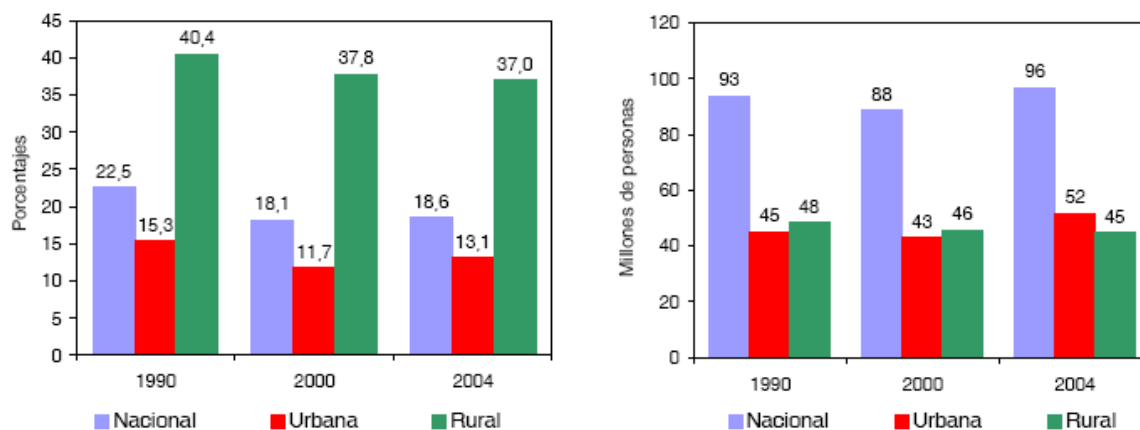
³ El método de estimación de la pobreza y la pobreza extrema o la indigencia utilizado por la CEPAL se ha descrito en diversas publicaciones institucionales. Véase, por ejemplo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, agosto de 2003, capítulo I.

Por otra parte, las cifras que se presentan en esta sección provienen de estimaciones basadas en las encuestas de hogares de los propios países. Se utilizaron tres grupos de encuestas, correspondientes a los periodos en torno a 1990, 2000 y 2002. Con el objeto de dar una visión más homogénea y actualizada de la situación regional y de las perspectivas de cumplimiento de las metas, se efectuaron además proyecciones de la pobreza extrema hasta el año 2004, basadas en el crecimiento económico de los países.⁴

De acuerdo con dichas proyecciones, 96 millones de personas, es decir, el 18,6% de la población total de América Latina, se encontraría en situación de pobreza extrema, en tanto que el número de pobres (incluidos esos 96 millones) se estima en 222 millones de personas, el 42,9% de la población regional.

Cerca de 52 millones de personas en pobreza extrema residen en zonas urbanas y casi 45 millones en áreas rurales. La similitud entre ambas cifras, en una región en la que alrededor del 75% de la población total reside en zonas urbanas, obedece a la mayor incidencia de la pobreza extrema en las zonas rurales (37%), en comparación con las urbanas (13%) (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA INDIGENCIA, 1990-2004^a
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Estimación correspondiente a 19 países de América Latina, incluido Haití. Las cifras para el 2004 corresponden a una proyección.

La magnitud de la pobreza extrema en la región difiere notablemente de un país a otro. En Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay afecta a más del 30% de la población; en Argentina, Colombia, El Salvador, Perú, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana la pobreza extrema o indigencia fluctúa entre el 20% y el 24%. En cambio, en Brasil, Ecuador, México y Panamá varía entre un 12% y un 19%. Solo en Chile, Costa Rica y Uruguay se registran niveles de indigencia inferiores al 10% (véase el cuadro II.1).⁵

⁴ Cabe advertir que las cifras de pobreza utilizadas en el presente documento no necesariamente coinciden con aquellas publicadas por los países en sus informes nacionales de seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio debido a algunas diferencias metodológicas en el cálculo aplicado. El método de proyección con el que se generaron las cifras del año 2004 se describe en CEPAL (2005a).

⁵ Las diferencias de las tasas de indigencia que se observan entre países se relacionan estrechamente con diversas variables económicas y sociales, tales como el producto por habitante, el promedio de años de estudio, el tamaño medio del hogar y la tasa global de fecundidad, entre otras. A manera de ilustración, en Chile, Costa Rica y Uruguay —los países con las menores incidencias de pobreza extrema—, el tamaño medio de los hogares es inferior a cuatro personas y la tasa global de fecundidad está por debajo de

Más de la mitad de la población en extrema pobreza se concentra en tres países: Brasil (25%), México (14%) y Colombia (12%). Por su parte, Argentina, Perú y República Bolivariana de Venezuela participan con 9%, 7% y 6% del total de la población indigente regional, respectivamente (CEPAL, 2004d, gráfico I.3, cap. I). De estas cifras se desprende que el mayor número de personas afectadas por el fenómeno se encuentra justamente en los países de mayor población, que además son los que han alcanzado un nivel de ingreso por habitante cercano o superior al promedio regional. En efecto, solo alrededor de un sexto de la población en extrema pobreza de América Latina reside en los países de menor ingreso por habitante (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay). Esta característica es fundamental al momento de evaluar la factibilidad de cumplimiento de la meta para la región como un todo, ya que esta depende en gran medida de la situación en un pequeño conjunto de países y es más bien insensible a lo que sucede en muchos otros, entre ellos los más pobres.

Cuadro II.1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA PRIMERA META DEL MILENIO

País	Año	Incidencia de la pobreza extrema (H) ^a	Distancia media a la línea de indigencia (I) ^b	Brecha de la pobreza extrema (PG) ^c	Proporción de ingresos que recibe el primer quintil ^d	Porcentaje proyectado de avance hacia la meta, ^e 1990-2004
Argentina	2002 ^f	20,9	0,40	8,4	5,1	-212
Bolivia	2002	37,1	0,53	19,5	2,2	13
Brasil	2001	13,2	0,44	5,8	3,2	78
Chile	2003	4,7	0,36	1,7	4,9	100
Colombia	2002 ^f	23,7	0,42	10,0	3,5	7
Costa Rica	2002	8,2	0,47	3,9	4,2	48
Ecuador	2002 ^f	19,4	0,36	6,9	5,1	64
El Salvador	2001 ^f	22,1	0,43	9,5	4,1	34
Guatemala	2002	30,9	0,35	10,7	4,8	45
Honduras	2002	54,4	0,49	26,6	3,8	22
México	2002	12,6	0,28	3,5	5,9	69
Nicaragua	2001	42,4	0,45	19,0	3,7	35
Panamá	2002	17,4	0,42	7,4	3,3	60
Paraguay	2001	33,2	0,46	15,4	3,8	9
Perú	2001 ^g	24,4	-	-	4,3	27
República Dominicana	2002	20,3	0,46	9,3	3,4	n.d.
Uruguay	2002 ^f	2,5	0,23	0,6	8,8	88
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	22,2	0,42	9,3	4,3	-111

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza extrema. Indicador oficial de los objetivos de desarrollo del Milenio.

^b Distancia entre el ingreso promedio de las personas indigentes y la línea de indigencia, expresada como fracción de esta última (cuanto más altos los valores del indicador, peor la situación).

^c Corresponde a la multiplicación entre los indicadores H e I. Indicador oficial de los objetivos de desarrollo del Milenio.

^d Proporción de ingresos que corresponde a la quinta parte más pobre de los hogares. Indicador oficial de los objetivos de desarrollo del Milenio.

^e Las cifras se refieren al total nacional, excepto para Argentina, Ecuador y Uruguay, donde corresponden a áreas urbanas. El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales por la mitad de la tasa de indigencia de 1990.

^f Áreas urbanas.

^g Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú.

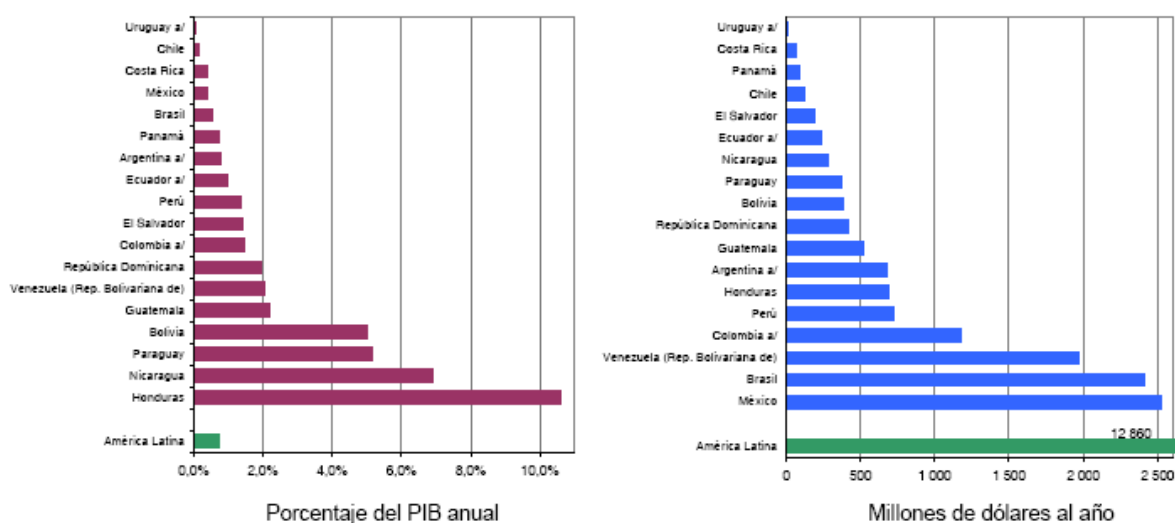
2.5. En cambio, en algunos de los países con las mayores incidencias de pobreza, como Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, el tamaño medio del hogar se acerca a los seis miembros y la tasa global de fecundidad a 3,5 ó más.

b) El déficit de ingresos de los indigentes

En el cuadro II.1 figuran indicadores complementarios para el seguimiento de la primera meta. Entre estos conviene destacar el de la brecha de la pobreza extrema (PG en el cuadro), que vincula la magnitud de la pobreza extrema con el déficit promedio de recursos de la población en tal situación.⁶ Dicho déficit, expresado como fracción del valor de la línea de indigencia (I en el cuadro) no presenta, en general, una variación muy significativa entre los distintos países de la región. La mayoría de los valores observados se encuentra muy cerca del promedio regional (0,41), excepto México y Uruguay, cuyo déficit de ingresos es considerablemente inferior al promedio (valores de 0,28 y 0,23, respectivamente), y Bolivia y Honduras, situados en el extremo opuesto (valores de 0,53 y 0,49, respectivamente). Salvo por estas situaciones, la brecha de la pobreza extrema está altamente correlacionada con el porcentaje de indigentes de cada país.

La magnitud de las brechas respecto del tamaño de las economías y el monto de recursos que estas representan se ilustran en el gráfico II.2. En particular, se comprueba que el déficit anual de recursos de la población en situación de indigencia, expresado como porcentaje del producto interno bruto, alcanza valores del 5% y más en Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay; en cambio, dicho déficit equivale a menos del 0,2% del producto en Chile y Uruguay (áreas urbanas). Cabe recalcar que estas cifras subestiman la magnitud de los flujos monetarios reales de los que deberían disponer los países para la erradicación permanente de la pobreza extrema. Por una parte, en el cálculo de estas cifras se supone que el traslado de recursos hacia los pobres ocurre en condiciones de focalización perfecta (tanto en la selección de beneficiarios como en la determinación de los montos de ayuda para cada uno de ellos) y sin originar costos derivados de su realización. Por otra, la erradicación de la pobreza no se logra simplemente con la transferencia de ingreso corriente.

Gráfico II.2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DÉFICIT AGREGADO ANUAL DE RECURSOS DE LA POBLACIÓN INDIGENTE CON RESPECTO A LA LÍNEA DE INDIGENCIA, ALREDEDOR DEL 2002



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a Áreas urbanas.

⁶ Este índice, propuesto por las Naciones Unidas (2001) como un indicador complementario para el seguimiento de la primera meta del Milenio, es el producto de la incidencia de la pobreza extrema y la distancia entre el ingreso promedio de los indigentes y el valor de la línea de indigencia.

Dado que el número de personas indigentes es fundamental al momento de determinar el déficit de recursos en términos absolutos, Brasil y México son los países donde esta insuficiencia alcanza su máxima expresión (en ambos casos el déficit ronda los 2.500 millones de dólares por año). A su vez, las brechas de los países con menores niveles de producto por habitante se sitúan entre 280 y 690 millones de dólares al año.

Según estas cifras, es evidente que los países con mayores niveles de indigencia enfrentan grandes dificultades para reducir significativamente la incidencia de este fenómeno a partir de la sola movilización de recursos internos. Por lo tanto, sería imprescindible que, al menos en estos casos, dichos recursos se complementen con flujos externos provenientes de la asistencia oficial para el desarrollo. En este sentido, cabe recordar que la magnitud aproximada del déficit de ingresos de las familias indigentes de América Latina representa apenas un 0,1% del PIB de los Estados Unidos y un porcentaje aún menor del producto de los cinco países más ricos del mundo. No obstante, dicho déficit es 2,5 veces superior a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta recibida por América Latina en el 2002.⁷

Una medida del esfuerzo de los países tras el logro de la primera meta del Milenio se expresa, entre otros factores, en el monto de los recursos destinados a los programas de inversión social, entre ellos, los programas de superación de la pobreza extrema. En México y Brasil, por ejemplo, que concentran el 39% del total de indigentes de la región, los antecedentes disponibles señalan que se están asignando recursos por un monto equivalente a la brecha de pobreza extrema para financiar programas integrales cuyo objetivo primordial es contribuir a eliminar algunos factores estructurales asociados a la reproducción de la indigencia. Así, en México, el presupuesto asignado por el gobierno en el 2002 al financiamiento de su principal estrategia de política social contra la pobreza (programa Oportunidades) representó el 80% del monto anual que en ese año requerían las familias indigentes para superar la extrema pobreza (0,4% del PIB). Por su parte, mientras la brecha de la indigencia en Brasil se ubicó alrededor del 0,5% del PIB en el 2001, los datos oficiales confirman que durante el año 2004 el gobierno destinó un monto de recursos equivalente al 0,39% del producto para el financiamiento de las distintas acciones comprendidas en el programa “Fome Zero” y “Bolsa Familia”. En Chile, las inversiones efectuadas en el 2004 en el programa “Chile Solidario” representaron el 0,2% del PIB, en tanto que, sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional del 2003, esta cifra es equivalente al déficit de ingreso de los indigentes.⁸

Otros países, en cambio, presentan una situación claramente más restrictiva. En Honduras, por ejemplo, la brecha de la indigencia en el 2003 representaba el 10,6% del producto, mientras que el presupuesto destinado a los programas para la superación de la pobreza ascendió al 1,35% del PIB. A su vez, en Colombia, la estrategia denominada “Familias en Acción”, con una cobertura estimada de 400.000 familias para el 2005, prevé una erogación equivalente al 0,11% del PIB, en tanto que la brecha de la indigencia en el 2003 representó el 1,4% del producto total. Sin embargo, cabe advertir que los programas de superación de la pobreza suelen complementarse con otros programas públicos que prestan servicios de nutrición, salud y otros. No hay que olvidar que, para lograr la superación de la pobreza en el largo plazo, es preciso que todas las personas tengan acceso, entre otras cosas, a niveles adecuados de educación y salud, insumos fundamentales para generar recursos suficientes de manera autónoma.

En lo que concierne a los recursos disponibles de los hogares, cabe hacer mención especial de la creciente importancia que tienen para América Latina y el Caribe los flujos de remesas provenientes del exterior. En el 2004, esta fuente de ingresos bordeó los 45.000 millones de dólares,

⁷ De acuerdo con PNUD (2004a), la AOD neta recibida por América Latina y el Caribe ascendió a 5.063 millones de dólares en el 2002.

⁸ Hay que tener presente, además de lo señalado en la nota 5 *supra*, que en la mayoría de los países el ingreso de los hogares medido en las encuestas comprende las transferencias otorgadas por el gobierno, por lo que una adecuada aproximación al déficit de ingreso de los indigentes debiera considerar este hecho.

cifra que supera con creces la inversión extranjera directa y la asistencia oficial para el desarrollo recibidas por el conjunto de los países de la región. México es el principal receptor de remesas familiares, al captar 16.600 millones de dólares, más de un tercio del monto total, seguido por Brasil (5.600 millones de dólares) y Colombia (3.900 millones de dólares). Aunque los volúmenes recibidos por los países centroamericanos son menores, en algunos de ellos estos llegan a representar un 15% o más del PIB (véase el recuadro VII.5).

Uno de los principales interrogantes acerca de las transferencias provenientes del exterior se refiere a su impacto en el bienestar de las personas y la reducción de la pobreza. La evidencia a este respecto es más bien escasa. En todo caso, de acuerdo con la información disponible para México y República Dominicana, las remesas familiares permiten reducir entre 2 y 3 puntos porcentuales la tasa de extrema pobreza. Por otra parte, según datos de las encuestas de hogares de algunos países latinoamericanos, los hogares no pobres tienden a recibir proporciones mayores de remesas que los hogares pobres (CEPAL, 2005a).

En lo que atañe al uso que dan los hogares a las transferencias recibidas, se ha estimado que entre un 60% y un 84% de estos ingresos se destina preferentemente para atender las necesidades de consumo privado, según información correspondiente a Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y México. A su vez, entre el 4% y el 11% de las remesas se reservan al ahorro y solo un 4% se estaría utilizando para la adquisición de inmuebles o la reparación de la vivienda (Orozco, 2004).

Las carencias de información respecto del tema de las remesas se presentan en varios frentes. En cuanto a los montos totales, cabe mencionar que los registros de los bancos centrales no dan cuenta de las transferencias entregadas “mano a mano” y que la información suministrada por los bancos comerciales sobre las transacciones en moneda extranjera muchas veces no permiten determinar si corresponden efectivamente a la entrega de remesas. Por otra parte, la forma en que se distribuyen las transferencias entre los distintos grupos socioeconómicos, el impacto de las remesas sobre la pobreza y el tipo de gastos que estas financian son temas para los que la información no solo es exigua sino también muy parcial, ya que la mayoría de las encuestas de hogares disponibles en los países no capta adecuadamente los recursos transferidos desde el exterior. Dada la importancia del tema, es fundamental profundizar los estudios al respecto y, sobre todo, mejorar las fuentes de información para estos fines.

c) Antecedentes sobre la pobreza en el Caribe⁹

Las fuentes y metodologías utilizadas para estimar la incidencia de la pobreza extrema en los países del Caribe son tan heterogéneas que es imposible hacer comparaciones directas con los datos que aquí se presentan para América Latina.¹⁰ No obstante, cabe mencionar algunos rasgos esenciales de la pobreza en dicha subregión. En primer lugar, Haití es el país con mayor incidencia de pobreza y de indigencia no solo del Caribe sino de toda la región y uno de los casos más calamitosos de privación extrema, agravada por los conflictos recientes, cuya mitigación debiera tener un lugar preponderante en la agenda internacional.¹¹ En segundo lugar, los desastres naturales —huracanes, tormentas y erupciones volcánicas—, muy frecuentes en el Caribe, pueden causar repentinos aumentos de los índices de pobreza y afectan más a los caribeños pobres y con ingresos

⁹ El monitoreo y seguimiento del progreso de los países del Caribe hacia el cumplimiento de la meta de reducción de la pobreza resultan problemáticos, ya que siguen existiendo grandes obstáculos en la medición de la pobreza y la desigualdad, sobre todo por la escasez de datos provenientes de encuestas de hogares. No obstante, cabe mencionar algunas actividades destacables en este campo: en Jamaica se lleva a cabo desde 1988 una encuesta anual de condiciones de vida, en Guyana se efectuaron dos encuestas en la década de 1990, y desde 1995 el Banco de Desarrollo del Caribe ha promovido evaluaciones de pobreza en Anguila, Belice, Dominica, Granada, Islas Vírgenes Británicas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

¹⁰ Entre los factores que inciden en la comparabilidad entre las estimaciones de pobreza de los países del Caribe y las de la CEPAL se encuentran el tipo de indicador seleccionado de los recursos del hogar (ingreso o gasto) y su amplitud conceptual, los criterios utilizados para la determinación de los requerimientos nutricionales y la elaboración de la canasta básica de consumo y la forma de incorporar las necesidades no alimentarias al valor de la línea de pobreza, entre otros.

¹¹ Para mayor información sobre los objetivos de desarrollo del Milenio en Haití, véase Haití/PNUD (2004).

apenas superiores a la línea de pobreza, que carecen de ahorros para enfrentar los períodos de necesidad. Es muy probable, por ejemplo, que la incidencia de la pobreza en Granada haya subido como consecuencia del Huracán Iván, que azotó la isla en septiembre del 2004. Un tercer rasgo destacable es la enorme heterogeneidad de la magnitud de la pobreza entre los países de la subregión, así como las grandes diferencias en cuanto a sus niveles de ingreso per cápita.

Tal como ocurre en América Latina, en la mayoría de los países del Caribe la medición de la pobreza basada en la línea internacional de 1 dólar por día no es la más adecuada, dado su nivel excesivamente bajo. Según dicha medición, por ejemplo, los porcentajes de extrema pobreza inferiores al 2% en Guyana y Jamaica no resultan plenamente compatibles con el nivel de desarrollo económico y social de esos países (véase el cuadro que figura en el recuadro II.1).

Recuadro II.1

MEDICIÓN DE LA POBREZA EXTREMA SEGÚN LA LÍNEA DE “1 DÓLAR AL DÍA” Y LAS LÍNEAS NACIONALES (CEPAL)

La primera meta del Milenio está formulada en términos de una línea de pobreza extrema que equivale a 1 dólar diario, ajustado por la paridad del poder adquisitivo. Dicha línea representa un estándar internacional mínimo de la pobreza, empleado desde 1990 por el Banco Mundial, según el cual una persona es considerada pobre en cualquier país del mundo. Su valor corresponde a la mediana de las 10 líneas de pobreza nacionales per cápita más bajas del mundo, pertenecientes a países de África y Asia. La cuantía exacta es de 1,08 dólares diarios, o 32,74 dólares mensuales, expresados en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA) de 1993.

No obstante, tal como aclara la División de Estadística de las Naciones Unidas, “para supervisar las tendencias de la pobreza en los países deberían utilizarse indicadores basados en el umbral de la pobreza de cada país, si se dispone de ellos” (http://unstats.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx). Con arreglo a dicha recomendación, en el presente informe se emplean líneas de pobreza e indigencia obtenidas para cada país en particular. En el *Panorama social de América Latina 2002-2003* (CEPAL, 2003a) figura una descripción sintética del método y en el documento “Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta” (CEPAL, 1991) se encuentra una presentación más detallada.

Hay otras razones que explican la preferencia por las líneas de pobreza nacionales estimadas por la CEPAL por sobre la línea internacional, entre ellas:

- Las líneas de indigencia nacionales (CEPAL) representan el costo de adquirir una canasta básica alimentaria. Por lo tanto, su valor tiene una clara vinculación con las realidades nacionales y permite una interpretación más intuitiva de sus resultados. La línea internacional carece, en rigor, de una interpretación de este tipo.
- El uso de índices de paridad de poder adquisitivo para la medición de la pobreza ha sido objeto de numerosas críticas en años recientes (En particular, se ha destacado que estos índices reflejan estructuras de consumo que de ninguna manera representan a los hogares pobres. En la edición de septiembre del 2004 de “In Focus”, boletín del Centro Internacional de Pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (<http://www.undp.org/povertycentre>), figura una útil revisión de los argumentos y contraargumentos sobre la pertinencia de la línea internacional para la medición de la pobreza).

Además, cabe mencionar que, para desglosar los datos conforme a distintas variables de análisis (como el área de residencia o el sexo y la edad de las personas), así como realizar proyecciones basadas en microsimulaciones, es preciso contar con el acceso a los microdatos (encuestas de hogares) que dan lugar a las mediciones de pobreza. Al no ser accesibles aquellos microdatos procesados por el Banco Mundial, se han utilizado las fuentes de información sobre las que se generaron las estimaciones de la CEPAL. La opción de aplicar la línea de “1 dólar al día” a las encuestas disponibles se consideró poco pertinente, ya que los resultados obtenidos difieren de los estimados por el Banco Mundial y pueden inducir a confusión.

Un dato adicional acerca de la línea de pobreza mencionada se desprende del vínculo entre la incidencia de la pobreza de cada país y su producto por habitante. Si bien estas variables no tienen por qué estar altamente correlacionadas, es admisible esperar cierta congruencia, al menos en el largo plazo, entre el desarrollo económico y las condiciones de vida. Por lo tanto, llama la atención que las mediciones basadas en “1 dólar al día” presenten una baja correspondencia con el PIB per cápita de los países, como se ilustra en el

Recuadro II.1 (continuación)

gráfico que figura más adelante. Asimismo, algunos resultados obtenidos por esta vía resultan difíciles de aceptar, como por ejemplo un nivel de indigencia inferior al 2% en República Dominicana o cifras similares para Guyana y Jamaica, y que a su vez contrastan notablemente con las incidencias estimadas a partir de líneas nacionales.

En el siguiente cuadro se comparan las magnitudes de la indigencia y de la pobreza estimadas a partir de las líneas de 1 y 2 dólares al día, respectivamente, con las obtenidas utilizando las líneas nacionales de la CEPAL. Esta comparación se efectuó para el año más cercano disponible al de las estimaciones con líneas internacionales. El gráfico permite contrastar la situación de la pobreza extrema en los países con el producto por habitante, utilizando ambas mediciones. Como se indicó, las líneas de pobreza extrema nacionales (CEPAL) dan lugar a estimaciones más acordes con el grado de desarrollo económico de los países.

PORCENTAJES DE POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE, SEGÚN LA LÍNEA INTERNACIONAL Y LAS LÍNEAS NACIONALES (CEPAL), ALREDEDOR DEL 2000 ^a

Países	Población con menos de 1 dólar por día		Población indigente		Población con menos de 2 dólares por día		Población pobre	
América Latina ^b	9,5	2001	18,5	2001	24,5	2001	43,2	2001
Argentina ^c	3,3	2001	10,9	2001	14,3	2001	30,1	2001
Bolivia	14,4	1999	36,5	1999	34,3	1999	60,6	1999
Brasil	8,2	2001	13,2	2001	22,4	2001	37,5	2001
Chile	<2	2000	5,7	2000	9,6	2000	20,6	2000
Colombia	8,2	1999	26,8	1999	22,6	1999	54,9	1999
Costa Rica	2,0	2000	7,8	1999	9,5	2000	20,3	1999
Ecuador ^d	17,7	1998	31,3	1999	40,8	1998	63,5	1999
El Salvador	31,1	2000	22,1	2001	40,8	2000	48,9	2001
Guatemala	16,0	2000	30,3	2002	37,4	2000	60,2	2002
Honduras	20,7	1999	56,8	1999	44,0	1999	79,7	1999
México	9,9	2000	15,2	2000	26,3	2000	41,1	2000
Nicaragua	50,5	2001	42,3	2001	79,9	2001	69,4	2001
Panamá	7,2	2000	10,7	1999	17,6	2000	30,2	1999
Paraguay	14,9	1999	33,9	1999	30,3	1999	60,6	1999
Perú	18,1	2000	22,4	1999	37,7	2000	48,6	1999
República Dominicana	<2	1998	24,8	2000	<2	1998	46,9	2000
Uruguay ^e	<2	2000	1,8	1999	3,9	2000	9,4	1999
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	15,0	1998	21,7	1999	32,0	1998	49,4	1999
Caribe								
Granada	4,7	1999			...			
Guyana	3,0	1998			11,2	1998		
Haití	55,0	2001			76,0	2001		
Jamaica	<2	2000			13,3	2000		
Santa Lucía	25,4	1995			59,8	1995		
San Vicente y las Granadinas	5,6	1996			...			
Trinidad y Tabago	4,0	1992			20,0	1992		

Fuente: América Latina: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, y Banco Mundial, PovcalNet [en línea] (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>). Caribe: Banco Mundial, PovcalNet [en línea] para Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago; para Haití: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Haití, *Objectifs du millénaire pour le développement. Rapport national (2004)*, 2004; para Granada y San Vicente y las Granadinas: Andrew S. Downes y Doris A. Downes, *The Millennium Development Goals in the Eastern Caribbean: A Progress Report*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), diciembre del 2003.

^a Las estimaciones de pobreza según las líneas nacionales e internacional provienen de la CEPAL y del Banco Mundial respectivamente —a excepción de algunos países del Caribe, cuyas fuentes se detallaron anteriormente— y no coinciden necesariamente con las que han publicado los países en sus informes nacionales.

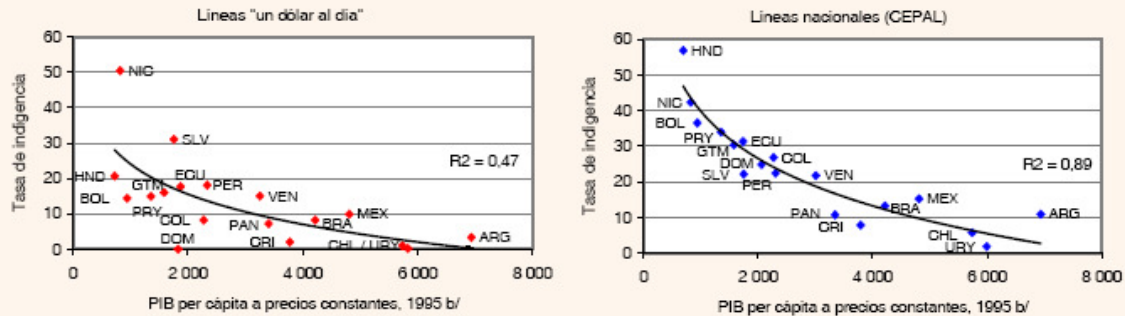
^b Incluye a Haití en el caso de las líneas nacionales (CEPAL). Corresponde a América Latina y el Caribe en el caso de la línea internacional.

^c Áreas urbanas, ambas fuentes.

^d Áreas urbanas, solo líneas nacionales (CEPAL).

Recuadro II.1 (conclusión)

PIB PER CÁPITA Y TASAS DE INDIGENCIA, SEGÚN LA LÍNEA INTERNACIONAL Y LAS LÍNEAS NACIONALES (CEPAL), ALREDEDOR DEL 2000^a



^a La curva corresponde a una regresión logarítmica entre ambas variables, de la forma $Y = a + b \cdot \text{LN}(X)$.
^b Los resultados de la regresión no cambian mayormente cuando se utiliza el PIB per cápita en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA). en este caso, los valores de R2 son de 0,504 (línea de "1 dólar al día") y 0,801 (líneas nacionales).

Las estimaciones de pobreza provenientes de estudios nacionales que se presentan en el cuadro II.2 fueron elaboradas con metodologías muy diversas, por lo que se requiere extremada cautela al compararlas entre sí y con las estimaciones de la CEPAL para América Latina. Sin embargo, es posible extraer algunas conclusiones generales sobre la extrema pobreza en la subregión. Como ya se señaló, Haití es el país con mayor incidencia de extrema pobreza no solo del Caribe, sino de toda la región. También Dominica, Granada, Guyana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Suriname registran tasas elevadas de pobreza. En el extremo opuesto, los niveles de pobreza absoluta en Antigua y Barbuda, Barbados y Bahamas son particularmente bajos, y similares a los de países con un alto grado de desarrollo económico. Mención especial amerita el caso de Cuba, donde para medir la pobreza se utiliza el concepto de “población en riesgo”, que se refiere a los sectores con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes, alimenticios y no alimenticios, pero que igualmente disfrutan del acceso garantizado a servicios de educación, salud, seguridad y asistencia sociales gratuitos y subsidiados. Según este método, en 1999 el 20% de la población urbana de Cuba vivía en condición de “riesgo” (Álvarez y Máttar, 2004).

Se constata también que los valores de la brecha de la pobreza, que varían entre un 2,3% en Barbados y un 12,4% en Guyana, son relativamente bajos y que la participación del 20% más pobre en el ingreso o en el consumo nacional, que varía entre un 3,5% en Bahamas y un 10% en las Islas Vírgenes Británicas, no es tan baja como la que prevalece en América Latina. Mientras en América Latina esa participación alcanza en promedio a algo más del 4%, en la subregión del Caribe supera el 6%. Así pues, según estos antecedentes, en la mayoría de estos países la desigualdad distributiva tendría una incidencia relativamente menor en la magnitud de la extrema pobreza que en América Latina.

La incidencia de la pobreza en las áreas rurales del Caribe es mayor que en las urbanas, al igual que en América Latina. En Jamaica, por ejemplo, la pobreza rural triplica la incidencia de la pobreza urbana, mientras que en Guyana casi toda la población de las áreas rurales es pobre. Algo similar ocurre en Belice, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. En Barbados, en cambio, los antecedentes disponibles apuntan a una mayor incidencia de pobreza urbana que rural.

Cuadro II.2
INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA META DE POBREZA EN EL CARIBE

Economías	Población 2004 (miles de personas)	PIB per cápita 2003 (dólares)	Año de la estimación de los indicadores de pobreza y desigualdad	Tasa de pobreza (porcentaje de personas)	Tasa de indigencia (porcentaje de personas)	Brecha de la pobreza (porcentaje de la línea de pobreza)	Proporción del consumo/ingreso nacional que corresponde al 20% más pobre de la población
Anguila	12	7 840	2002	21,0	2,0	6,9	6,5
Antigua y Barbuda	73	8 369	1990	12,0	-	-	-
Antillas Neerlandesas	223	11 400	-	-	-	-	-
Aruba	101	22 000	-	-	-	-	-
Bahamas	317	16 691	2001	9,0	-	-	3,5 ^a
Barbados	271	9 651	1997	13,9	1,0	2,3	-
Belice	261	3 646	2002	33,5	10,8	11,1	-
Cuba	11 338	5 259 ^f	1999	20,0 ^d	-	4,3 ^e	-
Dominica	79	3 023	2002	39,0	15,0	10,2	7,6
Granada	80	3 353	1998	32,1	12,9	15,3	-
Guyana	767	911	1993	43,2	20,7	16,2	6,3
Haití	8 988	412	1999	35,0	21,3	12,4	4,5
Islas Vírgenes Británicas	21	10 000	2001	75,0	56,0	-	-
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	112	12 500	2002	22,0	1,0	4,1	10,0
Jamaica	2 676	2 962	1990	28,4	-	-	6,0
Montserrat	4	7 569	2002	18,2	-	-	6,7 ^c
Puerto Rico	3 898	11 279	-	-	-	-	-
Rep. Dominicana	8 819	2 341 ^g	2002	44,9	20,3	20,5	2,9
Saint Kitts y Nevis	42	6 510	2000 (Saint Kitts)	30,5	11,0	2,5	-
San Vicente y las Granadinas	121	2 819	2000 (Nevis)	32,0	17,0	2,8	-
Santa Lucía	150	3 658	1996	37,5	25,7	12,6	-
Suriname	439	2 470	1995	25,1	7,1	8,6	5,2
Trinidad y Tabago	1 307	7 836	1993	76,5 ^b	63,1 ^b	-	-
			1992	21,2	11,2	7,3	5,5

Fuente: Elaborado sobre la base de Banco de Desarrollo del Caribe, Anguilla Poverty Assessment Report, Saint Michael, 2004; Dominica Poverty Assessment Report, Saint Michael, 2003; British Virgin Islands Poverty Assessment Report, Saint Michael, 2003; Saint Kitts and Nevis Poverty Assessment Report, Saint Michael, 2001; Grenada Poverty Assessment Report, Saint Michael, 1999; Saint Vincent and the Grenadines Poverty Assessment Report, Saint Michael, 1996; Saint Lucia Poverty Assessment Report, Saint Michael, 1995; Banco Mundial, Global Poverty Monitoring [en línea] (www.worldbank.org/research/povmonitor/); "Jamaica Country Assistance Strategy," Progress Report, vol. I, N° 24689, Washington, D.C., septiembre del 2002; Poverty Reduction and Human Resource Development in the Caribbean, Washington, D.C., mayo de 1996; "Haiti, The Challenges of Poverty Reduction", Sector Report, N° 17242, Washington, D.C., agosto de 1998; Barbados/Comunidad Europea, Country Strategy Paper, Bruselas, 2002; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050", Boletín demográfico, N° 73 (LC/G.2225-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, 2004; Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004 (LC/G.2264-P), Santiago de Chile, 2005; Economic Survey of the Caribbean 2003-2004 (LC/CAR/L.21), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2004; Naciones Unidas, World Population Prospects. The 2002 Revision, vol. 1 (ST/ESA/SER.A/222), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2003; Gobierno de Belice, 2002 Belize Poverty Assessment Report, Belmopan, 2004; Gobierno de Jamaica, 2004 National Poverty Eradication Programme: Poverty in Jamaica, Kingston, 2004; M. Neri y J. Menke, "Poverty in Suriname: Assessment, Monitoring and Capital Enhancing Policies", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1999; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Regional Report on the Millennium Development Goals in the Caribbean Community, Nueva York, septiembre del 2004; Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), World Income Inequality Database (WIID2 Beta), Helsinki, 2004; Oficina del Censo de los Estados Unidos, Statistical Abstract of the United States: 2004-2005, Washington, D.C., 2004; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre el desarrollo humano, 2004, Nueva York, 2004.

^a 1993.

^b Incluye únicamente Paramaribo y Wanica.

^c 2000.

^d Solo área urbana; se refiere a "población en riesgo de pobreza".

^e 1996.

^f En dólares de "paridad de poder adquisitivo" (PPA).

^g Para compensar el efecto distorsionador de la fuerte devaluación del 2003, el dato corresponde al promedio 2000-2003.

En términos de tendencias, los datos disponibles muestran que, al menos en Guyana y Jamaica, la pobreza se redujo notablemente en la década de 1990, del 43% en 1993 al 35% en 1999 en el primer caso, y del 28% en 1990 al 18% en el 2002 en el segundo.¹² De mantenerse estos ritmos de reducción de la pobreza en ambos países, se alcanzaría la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema hasta el año 2015.¹³ Sin embargo, los efectos de perturbaciones exógenas de índole natural o económica —como el aumento del precio del petróleo— pueden perjudicar las posibilidades de cumplir la primera meta del Milenio no solo en estos dos países sino también en los demás pequeños y vulnerables países del Caribe.

d) Hacia la meta de reducción de la pobreza extrema en América Latina

La evolución de la pobreza extrema en América Latina se caracteriza por una disminución relativamente rápida en los primeros años de la década de 1990, seguida de un estancamiento y posterior retroceso. En efecto, la tasa de indigencia pasó del 22,5% en 1990 al 19,0% en 1997, para luego caer al 18,1% en el año 2000. El progreso logrado hasta ese año (40%) daba cuenta de un ritmo adecuado para la consecución de esta meta hasta el 2015. No obstante, en los años 2001 y 2002 se produjo un retroceso económico y social en la mayoría de los países de la región, con el consiguiente incremento de la pobreza extrema. Tras un relativo estancamiento en el 2003, en el 2004 puede proyectarse una nueva disminución de la pobreza gracias a las mayores tasas de crecimiento económico registradas en numerosos países en ese año. Sin embargo, esta reducción no alcanza en promedio a compensar el retroceso del período previo. En consecuencia, el porcentaje de avance hasta el 2004 es del orden del 34%, pese a que ha transcurrido más de la mitad (56%) del tiempo previsto para el logro de la meta (véase el gráfico II.3a).¹⁴

Chile es el único país de la región que en el año 2000 ya había cumplido la meta; según la última estimación disponible (2003), la extrema pobreza en este país continuó bajando después de esa fecha, aunque a un ritmo algo menor que en los años previos. Ello ilustra las crecientes dificultades que se ciernen para progresar hacia la erradicación de la pobreza extrema una vez que se han alcanzado porcentajes relativamente bajos, del orden del 5% o menos.

Un examen del comportamiento económico en los primeros años de la presente década (hasta el 2004) indica que solo Brasil, Ecuador, México, Panamá y Uruguay —además de Chile— habrían logrado porcentajes de avance iguales o superiores al esperado para ese año (56%).¹⁵ En cambio, Argentina y República Bolivariana de Venezuela registraron un nivel de pobreza extrema mayor que en 1990 (véase el cuadro II.1).¹⁶

¹² Cabe destacar que en Jamaica se produjo una inversión de la tendencia a la reducción de la pobreza, dado que en 1998 la tasa de incidencia había llegado al 15,9% y en el 2002 subió al 18,2%.

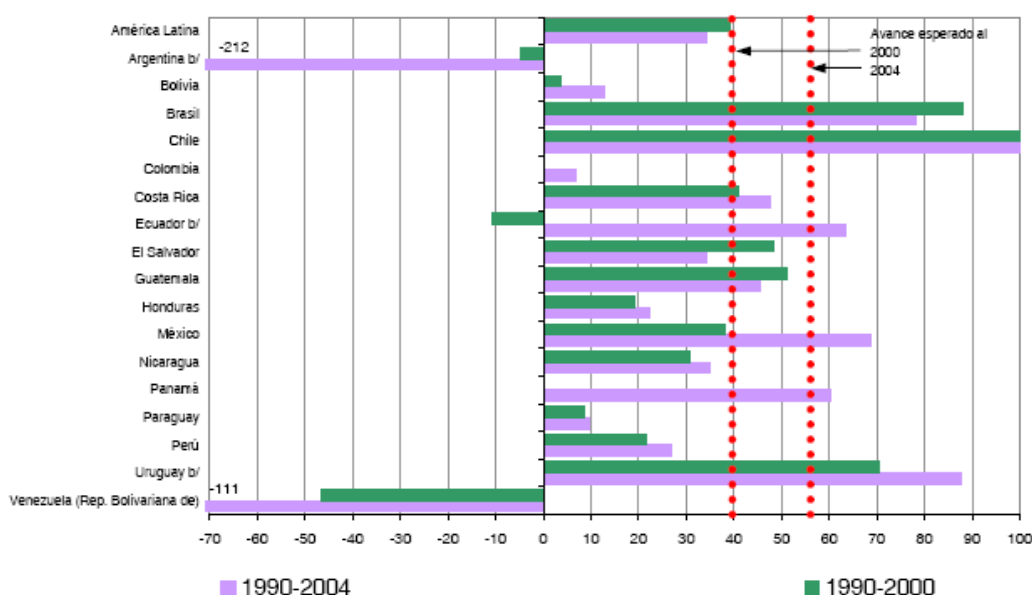
¹³ Según el informe nacional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio de Guyana, se estima que la meta se podría lograr si el crecimiento económico alcanzara un promedio del 5% al 6% por año (Guyana/Naciones Unidas, 2003).

¹⁴ Téngase en cuenta que el porcentaje de avance señalado está influido por las crisis que afectaron a Argentina y República Bolivariana de Venezuela. De hecho, dicho porcentaje asciende del 34% al 42% si se excluye a Argentina, al 39% si se excluye a República Bolivariana de Venezuela y al 47% si se excluye a ambos países.

¹⁵ El caso de la República Dominicana no se ha evaluado por no disponerse de datos sobre la pobreza extrema en torno a 1990. No obstante, en los años noventa el país registró un fuerte crecimiento económico, que debiera haberse traducido en una disminución significativa de la pobreza extrema. Por lo tanto, cabe esperar que la República Dominicana esté bien encaminada hacia el cumplimiento de la primera meta del Milenio.

¹⁶ Argentina ya había alcanzado la meta de reducción de la pobreza extrema en la primera mitad de la década de 1990. En los años posteriores, aun cuando su porcentaje de avance disminuyó, siguió siendo positivo. La situación actual obedece a la grave crisis de inicios de la presente década, con la cual la indigencia prácticamente se duplicó entre el 2001 y el 2002. El caso de República Bolivariana de Venezuela es algo distinto, ya que el aumento de la pobreza extrema se ha manifestado de manera relativamente constante desde 1992, excepto en los años 2000 y 2001, cuando se registró una disminución acumulada de 3,8 puntos porcentuales respecto a 1999.

Gráfico II.3a
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PORCENTAJES DE AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA ENTRE 1990 Y 2004^a



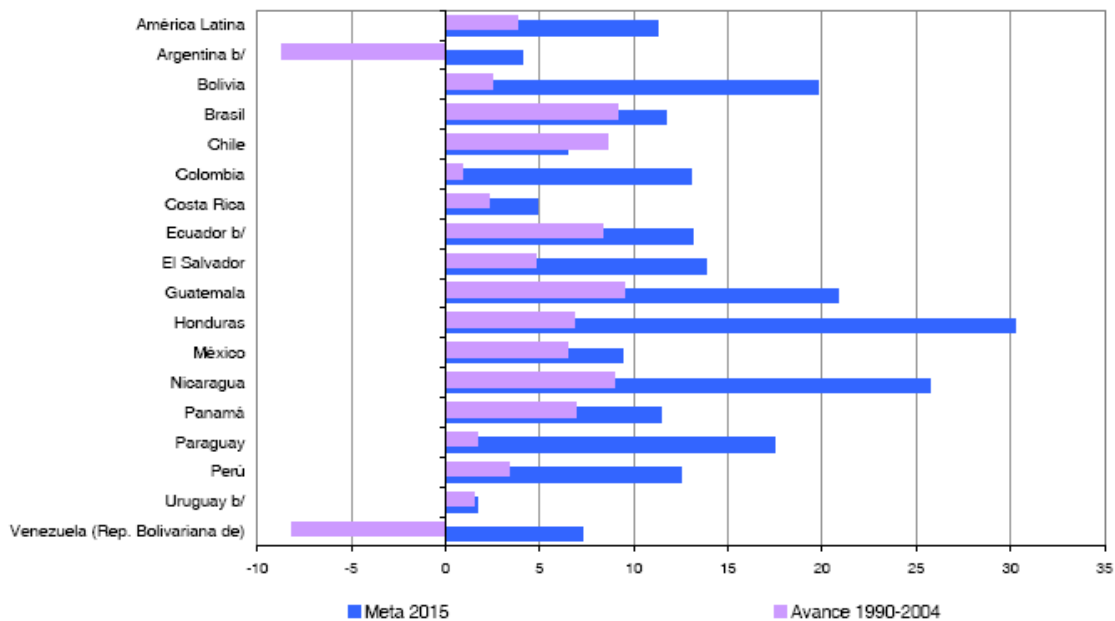
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

- ^a El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el periodo por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado al 2000 (40%, línea izquierda) y al 2004 (56%, línea derecha).
- ^b Áreas urbanas.
- ^c En el caso de Colombia, el nivel de extrema pobreza del 2000 era el mismo que en 1990, razón por la cual el porcentaje de avance es del 0% y la barra verde no se visualiza en el gráfico; en el caso de Panamá, no se dispuso de información para el 2000.

Es importante tener presente que el logro de la meta en el año 2015 implica disminuciones de la extrema pobreza muy diferentes para cada país en términos de la cantidad de puntos porcentuales. Por ejemplo, en Argentina, Costa Rica y Uruguay el logro de la meta requiere una disminución del orden de 5 puntos porcentuales a partir del nivel registrado en 1990, mientras que en Bolivia, Honduras y Guatemala esa reducción ronda los 20 puntos porcentuales (véase el gráfico II.3b). Frente a estas diferencias en la magnitud del desafío y los progresos realizados hasta el 2004, queda nuevamente de manifiesto que precisamente los países con mayor pobreza extrema y menor ingreso por habitante son los que tropiezan con los mayores obstáculos y, de mantenerse las tendencias observadas, muy probablemente no lograrán alcanzar la meta.¹⁷ En efecto, con excepción de Guatemala, que habría logrado reducir casi 10 puntos porcentuales la indigencia, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay han registrado porcentajes de avance muy inferiores al 56% requerido (entre 10% y 33%) para situarse en una trayectoria de cumplimiento de la meta. En los próximos 10 años estos cuatro países deberían disminuir la pobreza extrema entre 15 y 25 puntos porcentuales.

¹⁷ El PIB por habitante de estos países se acerca a la mitad del promedio regional (Paraguay) o es muy inferior a ese promedio (Bolivia, Honduras y Nicaragua).

Gráfico II.3b
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCE ABSOLUTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA ENTRE 1990 Y 2004^a
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

- ^a La barra azul indica la meta de reducción en puntos porcentuales. La barra lila indica la variación observada entre 1990 y 2004.
^b Áreas urbanas.

Dado que las condiciones de vida varían mucho de un país a otro, es pertinente considerar una meta más ambiciosa para aquellos de mayor ingreso por habitante que han alcanzado niveles bajos de pobreza extrema. Esta meta podría consistir en reducir a la mitad el porcentaje de población en situación de pobreza total y no solo el porcentaje de población con mayores carencias.¹⁸ La noción de “pobreza total” es especialmente relevante en el contexto de América Latina y de hecho ocupa un lugar predominante en los debates sobre el bienestar social en la región, en los que se hace referencia a los diversos tipos de necesidades humanas básicas, además de la nutrición. Según las proyecciones de la magnitud de pobreza hasta el año 2004, aparte de Chile, que ya habría cumplido con esta meta más exigente, Costa Rica, Panamá y Uruguay han registrado un ritmo de avance indicativo de una trayectoria hacia el logro de esta. Cabe destacar que precisamente en esos cuatro países la meta de reducción de la pobreza total parece ser más pertinente, por ser sus niveles de indigencia inferiores al 10%. A su vez, al evaluar la región en su conjunto conforme a esta última meta, se observa que el progreso alcanzado hasta ahora sería del orden de un 22%, inferior al avance registrado en relación con la meta de la pobreza extrema (34%). Del mismo modo, podría definirse como un propósito complementario para estos países el mejorar la distribución de los ingresos, elevando así las condiciones de vida de los individuos menos favorecidos a la vez que se reducen las brechas con respecto al resto de la sociedad.

¹⁸ Cabe recordar que la extrema pobreza o indigencia alude a la situación de las personas que residen en hogares cuyo ingreso es tan bajo que, aun en el caso en que este se destinara únicamente a adquirir alimentos, no bastaría para satisfacer las necesidades nutricionales de todos sus integrantes.

Cabe destacar, por último, que la persistencia del fenómeno de la pobreza durante los últimos años obedece tanto al bajo crecimiento económico de la región como a un estancamiento o deterioro de la distribución del ingreso. En efecto, el quinquenio 1998-2002 se caracterizó por tasas de crecimiento del producto por habitante negativas o cercanas a cero en la región, con la única excepción del año 2000, mientras que la mayoría de los países registraron deterioros distributivos después de 1997 (CEPAL, 2005a). A continuación se aborda el tema de la desigualdad en la distribución del ingreso y las distintas formas en que esta se manifiesta, así como su incidencia como uno de los principales escollos para progresar más rápidamente hacia la erradicación de la pobreza extrema en la región.

e) Comparación con otras estimaciones del avance hacia el cumplimiento de la meta

El panorama que se acaba de describir es bastante similar si se analizan los avances hacia la reducción de la indigencia y la pobreza utilizando líneas de pobreza internacionales (1 y 2 dólares al día) o aquellas calculadas por los propios países y presentadas en los informes nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio. Aun cuando las diferencias entre los criterios aplicados para la medición de la pobreza por parte de la CEPAL, el Banco Mundial y los países revelan que estas tres miradas no necesariamente muestran los mismos niveles de pobreza, predominan las coincidencias en lo que respecta a los porcentajes de avance hacia la primera meta del Milenio, tanto para el promedio regional como para los países.¹⁹

Comparando los porcentajes de avance en la reducción de la pobreza extrema entre 1990 y 2004 presentados en el gráfico II.3a con aquellos relativos a las personas que viven con menos de 1 dólar diario para 1990 y 2001, se aprecia que en ambas fuentes se estima que el progreso de América Latina (34% según la CEPAL y 32% según los datos del Banco Mundial) ha sido inferior a lo esperado en relación con el tiempo transcurrido (56%).²⁰ Tanto los datos de la CEPAL como los del Banco Mundial muestran avances superiores a los esperados en Brasil, Chile, México, Panamá y Uruguay; en Nicaragua un avance inferior al esperado y en Argentina y República Bolivariana de Venezuela retrocesos. Si en lugar del período 1990-2004 se toma en cuenta el período 1990-2002 para los datos de extrema pobreza de la CEPAL, hay coincidencia de trayectoria en otro país, Guatemala, con un avance superior al esperado. Por otra parte, en los casos de Costa Rica y Honduras, tanto los datos de la CEPAL como los del Banco Mundial señalan una reducción de la pobreza y la indigencia, aunque dichos avances resultan mayores de acuerdo con la segunda fuente. Cabe mencionar que, en los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú, los datos disponibles del Banco Mundial no permiten hacer una estimación del porcentaje de avance, dado que en 1990 se refieren a zonas urbanas o metropolitanas, mientras que en el 2001 se refieren a todo el territorio nacional.

Asimismo, al contrastar el avance hacia la meta más exigente de reducción de la pobreza total (22%) con el avance en la reducción del porcentaje de personas que viven con menos de 2 dólares diarios (27%), se comprueba que las tendencias obtenidas a partir de la información del Banco Mundial concuerdan en gran medida con las de la CEPAL e indican, específicamente, que el progreso de la región en su conjunto es inferior al esperado. En el ámbito de los países, ambas fuentes coinciden en identificar a Chile, Costa Rica y Panamá como aquellos con avance superior al esperado. También hay concordancia en que Nicaragua muestra un avance inferior al esperado y en que Argentina y República Bolivariana de Venezuela presentan retrocesos. Se producen discrepancias leves en los casos de Brasil, Guatemala, Honduras y México —que según la CEPAL

¹⁹ Además de las diferencias entre la medición de la pobreza según la línea internacional y las nacionales presentadas en el recuadro II.1, se observan sustanciales variaciones en cuanto a los años de referencia seleccionados, las encuestas de hogares utilizadas y su cobertura geográfica, así como el uso de datos sobre ingreso o consumo.

²⁰ La fuente de datos para los porcentajes de personas que viven con menos de 1 y 2 dólares diarios es PovcalNet del Banco Mundial (iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp). Para calcular el avance se aplica el mismo método presentado en el gráfico II.3a.

presentan un avance inferior al esperado, pero según la línea internacional es superior— y una discordancia mayor en el caso de Uruguay que, de acuerdo con las cifras del Banco Mundial, habría retrocedido en lugar de avanzar más de lo esperado. Debido a la incompatibilidad de la cobertura geográfica de los datos disponibles, no es posible calcular el porcentaje de avance conforme a la línea de 2 dólares al día para Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú.

Cabe mencionar que en los datos del Banco Mundial para dos países del Caribe, Guyana y Jamaica, figuran avances en la reducción de la pobreza extrema superiores a los esperados; sin embargo, la CEPAL no tiene estimaciones propias para estos países que permitan efectuar una comparación.

Por otra parte, prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe han preparado por lo menos un informe nacional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio. Dichos informes tienen gran valor, ya que dan cuenta de la visión que tienen los propios países como actores principales en la consecución de las metas, y permiten conocer sus estrategias previstas para este fin. Una de las metas analizadas con mayor profundidad en estos documentos es la de la reducción de la pobreza extrema. Para ello, los países han adoptado distintas aproximaciones metodológicas, que se manifiestan en el tipo de línea de pobreza (1 dólar al día, líneas nacionales o ambas), la cobertura temporal de los datos (que no siempre abarcan el período completo de análisis) y la cobertura geográfica, entre otras opciones. Aun cuando dichas disimilitudes dificultan considerablemente la comparación de los resultados —tanto entre los propios países como con los organismos internacionales—, la CEPAL ha hecho un esfuerzo por evaluar la consistencia entre sus resultados y los de los informes nacionales.

El cotejo entre los resultados presentados en esos informes y las estimaciones de la CEPAL —habida cuenta de las limitaciones señaladas en cuanto a la comparabilidad— arroja nuevamente un panorama muy parecido, ya que en la mayoría de los casos ambas fuentes concuerdan: Argentina y República Bolivariana de Venezuela (retrocesos), Colombia, Costa Rica, Guatemala y Honduras (avances inferiores a los esperados) y Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá y Uruguay (avances superiores a los esperados). Además, si se utilizan datos de la CEPAL para períodos más cercanos a los cubiertos por los informes nacionales (en lugar de datos para el período 1990-2004), hay coincidencia de trayectoria en otro país, Paraguay, que muestra un retroceso. Solo en los casos de El Salvador, Nicaragua y Perú se observan discrepancias. En El Salvador y Nicaragua tanto los datos de la CEPAL como los de los informes nacionales indican avances hacia la reducción de la indigencia, aunque la primera fuente muestra avances inferiores a la segunda. A su vez, en el caso de Perú las discrepancias son de una magnitud estadísticamente insignificante. Por otra parte, la reducida cobertura temporal de los datos para Bolivia y República Dominicana, de cuatro y seis años respectivamente, no permite estimar de manera robusta el avance hacia la meta de reducción de la pobreza extrema.

Finalmente, no es posible efectuar una comparación del grado de avance respecto de los informes nacionales de cinco países del Caribe, a saber, Guyana, Haití, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago, para los cuales la CEPAL carece de estimaciones propias. En todo caso, cabe indicar que los datos de Guyana y Jamaica muestran avances en la reducción de la indigencia superiores a los esperados, a la vez que los informes de los otros tres países no permiten extrapolar conclusiones, ya sea a causa de la brevedad del período cubierto por los datos, en los casos de Haití y Suriname, o por la utilización de encuestas de hogares no comparables entre sí, en el caso de Trinidad y Tabago.

2. Examen de las desigualdades

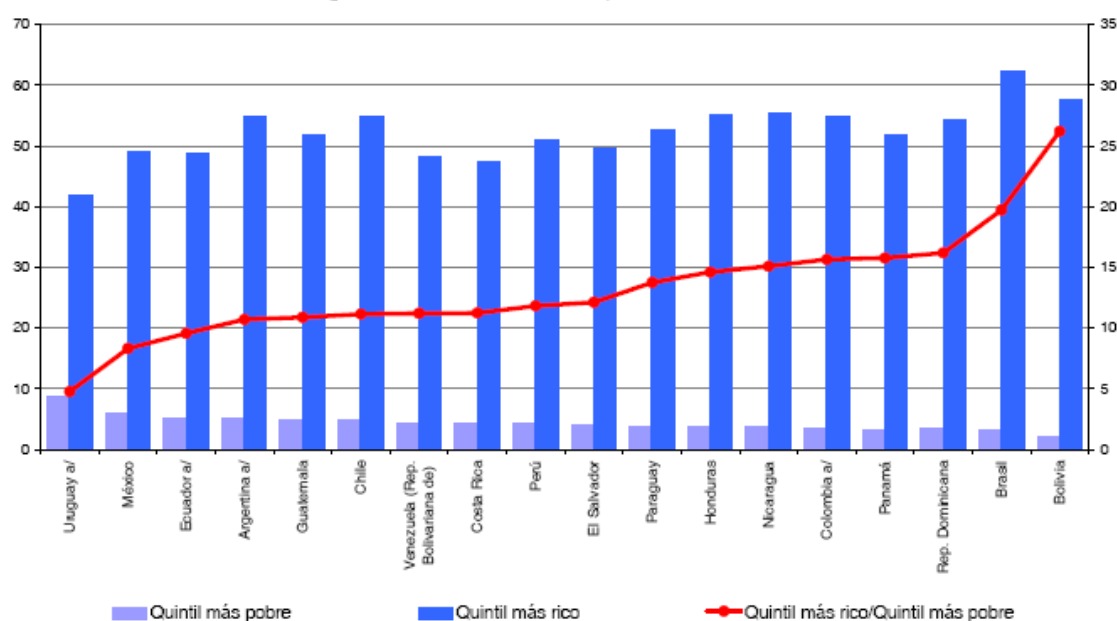
a) Desigualdad en la distribución del ingreso

Debido a la mala distribución del ingreso que predomina en los países latinoamericanos, la región se distingue como la más rezagada del mundo en términos de equidad, al constatar el marcado contraste

entre la participación en el ingreso del grupo más rico y la del quintil de hogares más pobre.²¹ En efecto, el 20% de los hogares situados en la parte inferior de la distribución del ingreso capta entre el 2,2% (Bolivia) y el 8,8% (Uruguay) de los ingresos totales. Por su parte, el quintil superior se apropia de entre un 41,8% (Uruguay) y un 62,4% (Brasil) de los ingresos totales (véase el gráfico II.4).

La relación entre las participaciones de ambos quintiles, que sintetiza la enorme brecha existente entre los grupos más ricos y más pobres, revela que aun cuando la desigualdad es heterogénea en los países de América Latina, en casi todos los casos es marcada. Uruguay (áreas urbanas), cuya distribución de ingresos es la más equitativa de la región, es el único país en el que la participación del quintil más rico supera en no más de 5 veces a la del quintil más pobre. Solo en Ecuador (áreas urbanas) y México dicho indicador es inferior a 10 veces. En la mayoría de los países, incluidos Argentina (áreas urbanas), Chile, Colombia (áreas urbanas), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana, la participación del quintil superior excede entre 10 y 16 veces a la del quintil inferior. Los casos en los que este indicador alcanza sus valores más altos son Brasil y Bolivia, donde la relación de la participación de ambos quintiles alcanza 20 y 26 veces, respectivamente (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4
AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LOS HOGARES EN EL INGRESO TOTAL, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, ALREDEDOR DEL 2002



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a Áreas urbanas.

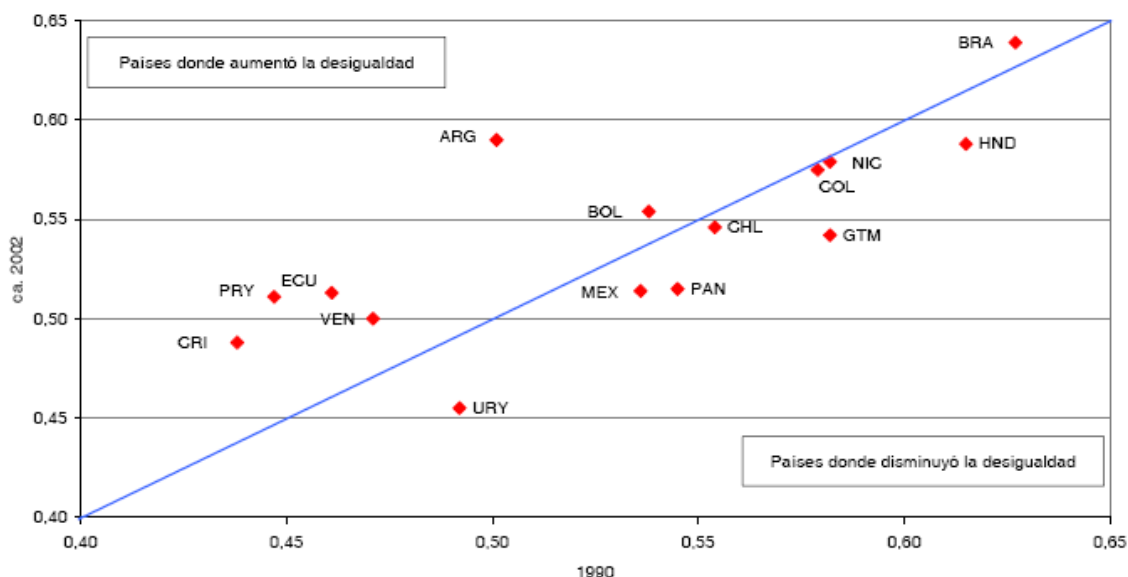
Por otra parte, la evidencia empírica da cuenta de una gran rigidez en la distribución del ingreso entre 1990 y 2002, manifiesta en la ausencia de variaciones significativas del coeficiente de Gini en la mayoría de los países de la región.²² Al mismo tiempo, en varios países, incluidos los que históricamente habían mantenido los niveles más bajos de desigualdad en la región, se observa una leve tendencia hacia el deterioro distributivo. Cabe destacar los casos de Argentina (datos del Gran

²¹ Propuesto en Naciones Unidas (2001) como un indicador complementario para el seguimiento de la primera meta del Milenio.

²² El índice de Gini es el más utilizado para el análisis de la desigualdad en la distribución del ingreso; considera valores entre 0 y 1, donde el valor 0 corresponde a la equidad absoluta y el 1 a la inequidad absoluta.

Buenos Aires), Costa Rica, Ecuador (áreas urbanas) y Paraguay (áreas urbanas), donde los aumentos de este indicador superaron los 0,05 puntos. Solo Guatemala, Panamá (áreas urbanas) y Uruguay (áreas urbanas) lograron reducir perceptiblemente sus niveles de desigualdad respecto de 1990, aunque en los dos últimos casos dicho resultado es fruto de avances producidos solamente en la primera mitad del período (véase el gráfico II.5).

Gráfico II.5
AMÉRICA LATINA: CAMBIOS EN EL COEFICIENTE DE GINI, 1990-2002 ^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Cálculo a partir de la distribución de las personas, ordenadas según su ingreso per cápita. Datos sobre áreas urbanas para Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, de Bolivia (1990) a ocho ciudades principales más El Alto, y de Paraguay (1990) al área metropolitana de Asunción.

Pese al gran incremento del gasto público destinado a los sectores sociales (educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios básicos), la desigualdad aún registra una propensión a aumentar. En efecto, entre el bienio 1990-1991 y 2000-2001, el gasto social por habitante se elevó un promedio del 58% en la región, de 342 a 540 dólares per cápita. Aunque el gasto social mostró un comportamiento procíclico, durante los años de mayor deterioro económico se protegieron los recursos destinados a esos fines. De hecho, solo en el 2002 se produjo una disminución absoluta del gasto social por habitante, ante la enorme retracción del PIB registrada en algunos países (Machinea, 2004a).

La dificultad que enfrentan los países de América Latina para mejorar la distribución del ingreso es atribuible a la mala repartición de los activos. De hecho, la distribución del ingreso per cápita de los hogares refleja fielmente la forma (desigual) en que la educación, el patrimonio y el acceso al empleo se distribuyen entre la población de los países de la región (CEPAL, 1998b). En efecto, cabe recordar que la mayor parte de los ingresos de los hogares provienen de las remuneraciones por el trabajo (más del 80% en al menos 11 países), al tiempo que dentro de esos ingresos los sueldos y salarios juegan un papel preponderante (CEPAL, 2002b). Nuevamente queda en evidencia el peso que tiene el mercado de trabajo en la determinación de los niveles de bienestar de la población y, por consiguiente, su importancia en el diseño de políticas de superación de la pobreza.

Son numerosas las razones por las cuales las desigualdades distributivas representan un perjuicio para las sociedades. En primer lugar está el argumento moral, según el cual no es admisible que ciertas personas posean recursos casi ilimitados cuando otras carecen de lo mínimo indispensable. Este argumento cobra fuerza en sociedades que han alcanzado un nivel de bienestar que permitiría satisfacer las necesidades más básicas de toda la población si el ingreso se distribuyera con patrones menos inequitativos, semejantes a los de otras sociedades con un ingreso por habitante que no difiere mayormente del de varios países latinoamericanos. Pero las desigualdades extremas también resultan aberrantes en los países más pobres, donde vastos grupos de la población que no acceden a niveles mínimos de bienestar compatibles con una vida decente coexisten con otros que concentran muy elevadas cuotas del ingreso y del patrimonio y que generan exclusión y desintegración social, las que traban el crecimiento económico necesario para superar dicha situación.

En segundo lugar, desde la perspectiva estrictamente económica, la mala distribución del ingreso implica que los recursos de la sociedad no se están asignando a quienes podrían obtener de ellos un mayor beneficio marginal, lo que reduce el bienestar colectivo. De hecho, existe abundante evidencia de que una elevada desigualdad en la distribución del ingreso atenta contra el proceso de desarrollo en sí mismo y afecta las tasas de crecimiento económico.²³ Pero más allá de ello, la desigualdad distributiva explica en gran medida la falta de avances en la reducción de la pobreza. Tal como se señala más adelante, si el crecimiento económico estuviera acompañado de una distribución del ingreso más equitativa, el efecto de éste sobre la reducción de la pobreza sería mayor, haciendo más viable el cumplimiento de la primera meta del Milenio.

b) Diferencias en la magnitud de la pobreza extrema por área geográfica

Es sabido que la pobreza y la indigencia se manifiestan de modo distinto, en cuanto a magnitud, intensidad y características, en las áreas urbanas y rurales. La identificación de estas diferencias es esencial para el diseño de políticas adecuadas de reducción de la pobreza, que respondan a las necesidades y formas de interacción social y productiva en cada una de estas áreas.

La incidencia de la pobreza extrema expresada en términos porcentuales sigue siendo considerablemente superior en las áreas rurales que en las urbanas de la región.²⁴ El 37% de la población rural de América Latina es indigente, a la vez que en las áreas urbanas la tasa asciende al 13%. No obstante, en gran parte debido a la creciente urbanización, desde el año 2002 el número de indigentes urbanos supera al correspondiente a las zonas rurales. Según las estimaciones hasta el año 2004, 52 del total de 96 millones de personas en extrema pobreza de América Latina viven en zonas urbanas (véase el gráfico II.1). Como ya se señaló, la situación en la subregión del Caribe no es muy distinta, ya que la incidencia de la pobreza en las áreas rurales supera a las urbanas en la mayoría de los países.

Existen, sin embargo, pronunciadas diferencias entre los países en cuanto a la distribución de la pobreza extrema entre ambas zonas de residencia. En Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú hay un claro predominio de la pobreza extrema en las áreas rurales, donde reside un 65% o más de los indigentes. También en Bolivia, El Salvador, México y Nicaragua prevalece el número de pobres extremos rurales por sobre los urbanos, aunque en menor grado (entre 56% y 64% de los pobres extremos) (véase el cuadro II.3). En cualquier caso, el contexto geográfico del hogar resulta una variable fundamental al momento de determinar si es indigente o no. En 9 de 14

²³ En el informe del Banco Mundial (2003a) se presenta una revisión de las consecuencias de la mala distribución del ingreso.

²⁴ Los conceptos de urbano y rural no son siempre homogéneos, ya que sus definiciones suelen variar según los países y los momentos históricos.

países, residir en áreas rurales incrementa al menos un 15% la probabilidad de que un hogar sea clasificado pobre extremo.²⁵

Cuadro II.3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA,
SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA, ALREDEDOR DEL 2002 ^a

País	Porcentaje de población urbana	Tasa de indigencia		Indigencia rural/indigencia urbana	Porcentaje de personas indigentes que vive en el área:	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
Argentina	89,6	20,9	...	...	...	...
Bolivia	64,6	21,3	62,9	3,0	37,8	62,2
Brasil	79,9	10,4	28,0	2,7	63,3	36,7
Chile	85,7	4,5	6,2	1,4	78,9	21,1
Colombia	74,5	23,7	...	...	...	...
Costa Rica	50,4	5,5	12,0	2,2	34,7	65,3
Ecuador	62,7	19,4	...	...	...	...
El Salvador	55,2	14,3	33,3	2,3	36,2	63,8
Guatemala	39,4	18,1	37,6	2,1	22,2	77,8
Honduras	48,2	36,5	69,5	1,9	33,4	66,6
México	75,4	6,9	21,9	3,2	36,7	63,3
Nicaragua	55,3	33,2	54,9	1,7	44,1	55,9
Panamá	57,6	8,9	31,5	3,5	29,8	70,2
Paraguay	56,1	18,4	50,3	2,7	31,5	68,5
Perú	72,3	9,9	51,3	5,2	32,4	67,6
República Dominicana	65,0	17,1	26,3	1,5	55,7	44,3
Uruguay	92,6	2,5	...	...	...	...
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	87,4	...	...	...	...	...

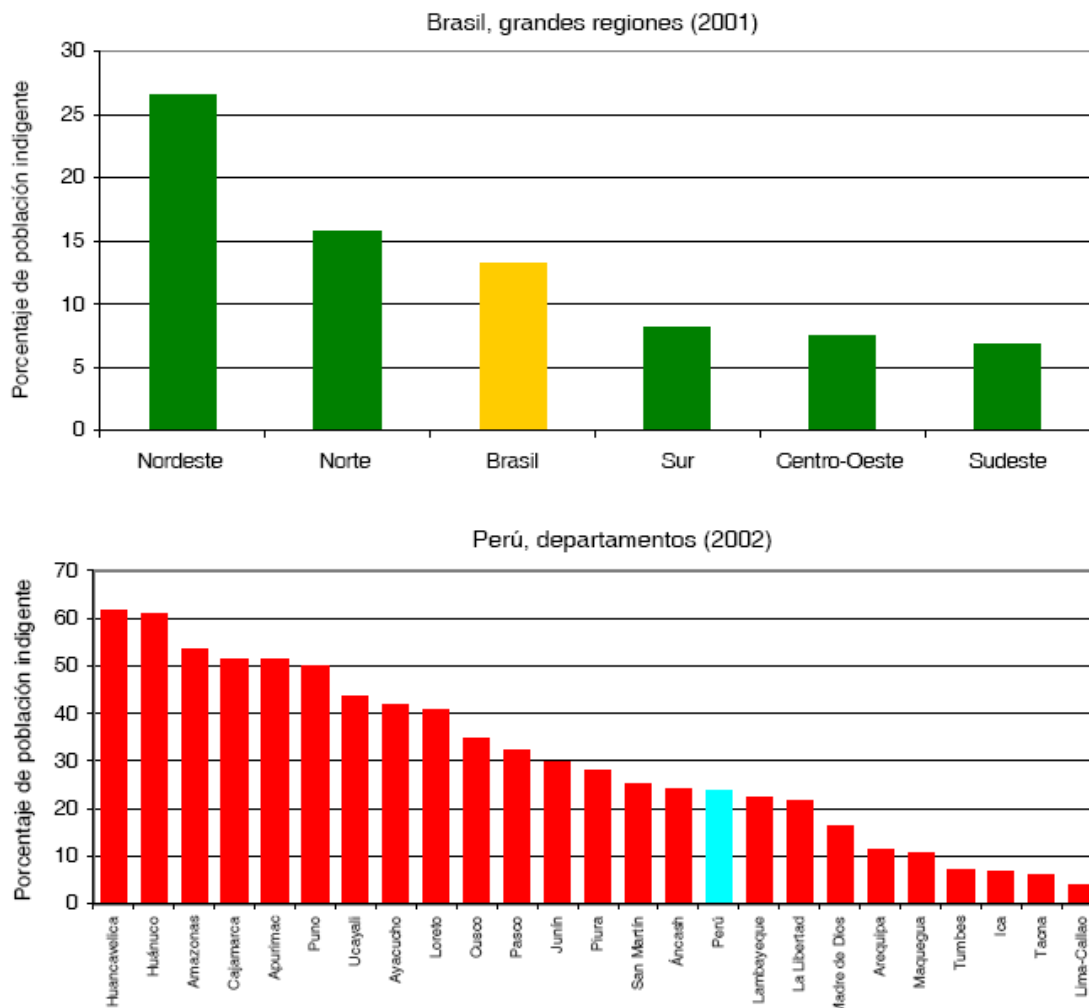
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina: proyecciones de población urbana y rural, 1970-2025", *Boletín demográfico*, N° 63 (LC/G.2052-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, enero de 1999, y CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a La definición de los términos "urbano" y "rural" corresponde a la utilizada en cada país.

Por otra parte, la dimensión regional al interior de los países también muestra importantes grados de desigualdad en cuanto a sus niveles de desarrollo relativo y de incidencia de la pobreza. Aunque solo sea a título ilustrativo, baste señalar como uno de los ejemplos más sobresalientes en la región el caso de Brasil: mientras en las regiones Centro-Oeste, Río de Janeiro y São Paulo la tasa de indigencia es inferior al 8%, en el Norte supera el 15% y en el Nordeste alcanza el 27%. Otro caso que cabe destacar es Perú, cuyo promedio nacional también esconde enormes desigualdades regionales, con tasas de indigencia que en el 2002 variaron entre un mínimo de 4% en el departamento costero de Lima-Callao hasta un máximo de 62% en el departamento andino de Huancavelica (PNUD, 2004a) (véase el gráfico II.6). La existencia de este tipo de brechas supone una dificultad adicional para que los países reciban asistencia externa, puesto que la contribución de los donantes muchas veces se basa en indicadores nacionales promedio que ocultan las disparidades mencionadas.

²⁵ Estas afirmaciones se sustentan en el análisis de los datos de las encuestas de hogares de 14 países de América Latina, sobre la base de un modelo de probabilidad que permite aislar el efecto de la variable "lugar de residencia" en la condición de pobreza extrema del hogar. En todos los casos, el coeficiente correspondiente resultó significativo al 1%.

Gráfico II.6
BRASIL Y PERÚ: DESIGUALDADES REGIONALES EN LAS TASAS DE INDIGENCIA
(En porcentajes de población)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la encuesta nacional de hogares de Brasil (PNAD) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en el Perú: un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión*, Lima, Oficina del Coordinador Residente, noviembre del 2004.

El progreso hacia el logro de la meta de reducción de la pobreza extrema ha sido más lento en las áreas rurales de América Latina que en las urbanas. Entre 1990 y 2000, la indigencia en las áreas rurales bajó menos de 3 puntos porcentuales, pasando del 40,4% al 37,8%, para luego situarse en torno al 37,0% en el 2004. El cotejo de esta variación acumulada de 3,4 puntos porcentuales con la meta de reducción de la pobreza extrema para las áreas rurales (20,2 puntos) arroja un porcentaje de avance del 17%. En cambio, la indigencia en las áreas urbanas se redujo en la década de 1990 del 15,3% al 11,7%, aunque a partir de entonces volvió a elevarse a un 13,1%. No obstante, el porcentaje de avance en las áreas urbanas —que corresponde a 2,2 puntos porcentuales de reducción sobre la meta de 7,7 puntos— es del 29%, considerablemente superior al observado en las zonas rurales.

La tendencia a la menor reducción de la indigencia en las áreas rurales se manifiesta especialmente en los países cuya población en extrema pobreza se concentra en dichas zonas. En efecto, en algunos países centroamericanos como Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, además de

México, el porcentaje de avance en la reducción de la pobreza extrema rural llega a estar 20 puntos porcentuales o más por debajo del correspondiente a la pobreza extrema urbana (Guatemala constituye una notable excepción en este conjunto de países, ya que el ritmo de avance hacia el logro de la meta es muy parejo entre áreas urbanas y rurales). Esta evidencia supone una dificultad adicional para alcanzar la meta en la próxima década en estos países, particularmente aquellos de menor ingreso por habitante, ya que sus bajos niveles de producto y productividad de las actividades agrícolas limitan también las posibilidades de lograr la meta de erradicación del hambre y la desnutrición infantil.

Un enfoque complementario para el análisis de la pobreza, que resulta particularmente útil para caracterizar el tipo de privaciones que afectan a los distintos contextos subnacionales, es el de las necesidades básicas insatisfechas.²⁶ A partir de este método se puede constatar que la extrema pobreza no presenta las mismas características en las áreas urbanas y rurales. Tomando como ejemplo algunas cifras recientes de los países de Centroamérica, es posible comprobar que, en promedio, los hogares urbanos en pobreza extrema tienen menores niveles de hacinamiento que los rurales (44% frente a 60%) y menores déficit de acceso a agua potable (17% frente a 23%) y a educación básica (10% frente a 18%). A su vez, otros tipos de carencias que afectan a los hogares indigentes se presentan con mayor frecuencia en las áreas urbanas que en las rurales, como por ejemplo la mala calidad de las viviendas (33% en áreas urbanas frente a 19% en las rurales) y la falta de sistemas adecuados de saneamiento básico (55% frente a 30%).

c) Consideraciones desde la perspectiva de género

La promoción de la equidad de género —el tercero de los objetivos de desarrollo del Milenio— no es solo un fin en sí mismo sino un medio indispensable para la consecución de la meta de reducción de la pobreza.

En América Latina y el Caribe, las mujeres sufren una serie de desventajas con respecto a los hombres, que van del trabajo doméstico no remunerado y la falta de reconocimiento social al mayor desempleo y la discriminación salarial, así como la desigualdad del acceso, uso y control de los recursos productivos y la lentitud del progreso de su participación política. En consecuencia, hombres y mujeres experimentan la pobreza de manera diferente.

Sin embargo, desde la perspectiva de género, la medición de la pobreza por ingresos no refleja la situación de hombres y mujeres ni identifica los factores que intervienen en las dificultades que unos y otras enfrentan para superarla. La mayoría de los indicadores de pobreza en uso no son sensibles al género, ya que son agregados cuya unidad de análisis es el hogar y no los individuos y no se hace una imputación del ingreso del trabajo doméstico no remunerado. Además, en esta opción metodológica, se supone que hay una distribución equitativa de los recursos entre todos los integrantes del hogar y que sus necesidades son equivalentes.

Pese a las limitaciones de la medición de la pobreza por ingresos, según dos indicadores derivados —el índice de feminidad de la pobreza y la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia—, se advierte que en la región la pobreza afecta con mayor gravedad a las mujeres.

El índice de feminidad de la pobreza —que resulta de dividir la relación entre el número de mujeres y el número de hombres en los hogares pobres por la misma relación en el total de hogares— muestra que en el 2002 un gran número de países de América Latina tenía valores del índice superiores a 100, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Esto demuestra que hay una mayor presencia femenina en los hogares pobres, fenómeno que se manifiesta con mayor intensidad entre las mujeres en edad activa, de 20 a 59 años de edad (véase el cuadro II.5 al final del capítulo).

²⁶ En el capítulo VI figura un análisis más extenso de las necesidades básicas insatisfechas en la región.

A su vez, en las zonas urbanas de la región, la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia supera la de los hogares con jefatura masculina, con una brecha que en los casos de Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y República Dominicana supera los 5 puntos porcentuales. Además, entre 1990 y 2002, ha aumentado la presencia de hogares con jefatura femenina en el total de hogares en situación de pobreza extrema en un gran número de países (véase el cuadro II.6 al final del capítulo).

Estos dos indicadores pueden complementarse con un análisis de las personas que no tienen ingresos propios, fenómeno que afecta en mayor proporción a las mujeres y que es particularmente grave en el caso de las cónyuges (véase el recuadro II.2).

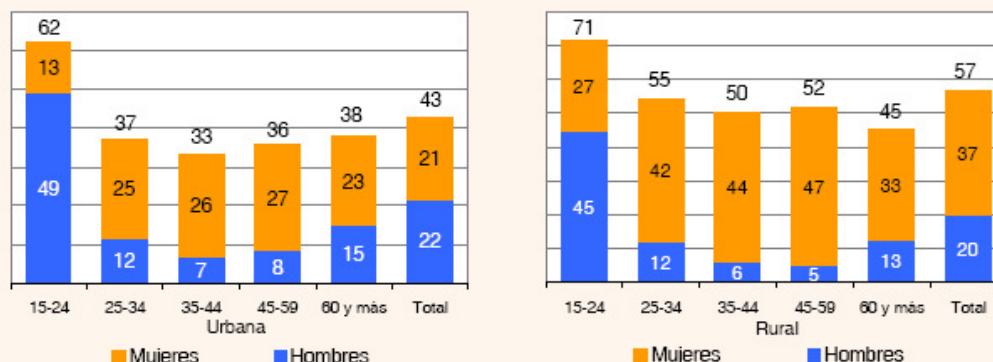
Recuadro II.2
LA IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LA MUJER PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El análisis de las personas que no tienen ingresos propios permite una aproximación a la pobreza femenina desde el punto de vista de la autonomía económica, es decir, la capacidad de generar ingresos y tomar decisiones sobre los gastos.

En el 2002 se observó que en las áreas urbanas de la región casi el 43% de las mujeres mayores de 15 años carecían de ingresos propios, comparado con solo el 22% de los hombres. Las mujeres rurales tenían una dependencia económica todavía mayor en todos los grupos etarios (véase el gráfico que figura a continuación). Además, el 61% de las cónyuges de hogares pobres (y el 42% de las de hogares no pobres) carecía de ingresos propios, reflejando la falta de autonomía económica y las altas posibilidades de ser pobre o caer en la pobreza que afectan a una gran proporción de la población femenina, sobre todo si se modifican sus circunstancias familiares y conyugales (viudez, rupturas matrimoniales).

Por otra parte, las mujeres que cuentan con ingresos propios contribuyen de manera significativa a la disminución de la pobreza. Sin el aporte monetario de las mujeres, en el 2002 la pobreza total habría sido más de 10 puntos porcentuales mayor en ocho países de la región (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay).

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 16 PAÍSES ZONAS URBANAS,^a 13 PAÍSES ZONAS RURALES^b):
POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS, POR SEXO Y TRAMOS DE EDAD, ALREDEDOR DEL 2002
(En porcentajes del total de cada sexo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Por último, según los datos disponibles, las mujeres de la región contribuyen de manera significativa a la reducción de la pobreza, pero sufren con mayor dureza sus efectos, lo que constituye otra razón para buscar acceder al mercado del trabajo (véase el recuadro II.2). De hecho, durante los años noventa, la tasa de participación laboral de las mujeres creció a un mayor ritmo que la de los hombres y la participación de las mujeres pobres aumentó del 36% en 1994 al 43% en el 2002. Sin embargo, aunque las mujeres están más ocupadas y trabajan más que antes en puestos

remunerados, sus tasas de desempleo siguen siendo muy superiores a las de los hombres, reciben salarios inferiores y gozan de menos protección social (véase el capítulo IV).

d) Vulnerabilidad de niños y adultos mayores frente a la pobreza

Niñez y pobreza

La infancia es una etapa fundamental en la vida del ser humano, indispensable para la formación de valores y la adquisición de habilidades básicas. Sin embargo, los niños constituyen también uno de los grupos más vulnerables a la pobreza, la que limita drásticamente sus posibilidades futuras de integración social. Las situaciones de privación durante la niñez conllevan generalmente niveles inadecuados de nutrición y por consiguiente un menor desarrollo fisiológico. Asimismo, precipitan la incorporación temprana de los menores al mercado laboral, usualmente en condiciones de precariedad e informalidad, lo que provoca el abandono precoz de la niñez y muy bajos niveles de escolaridad.²⁷ Así se da inicio a un ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza que compromete seriamente las posibilidades de progreso económico y social de los países. Por tal razón, la atención integral de la infancia debe ser un componente principal de las políticas de reducción de la pobreza extrema.

Resulta preocupante comprobar que la incidencia de la pobreza extrema afecta en mayor proporción a la infancia que a cualquier otro grupo de la población.²⁸ Según las cifras correspondientes al año 2002, existen en América Latina 41 millones de niños de entre 0 y 12 años de edad en situación de indigencia. Por su parte, 15 millones de indigentes tienen entre 13 y 19 años de edad, mientras que aquellos de 20 años y más totalizan un número similar al de los niños. Por tanto, aproximadamente 2 de cada 5 pobres extremos son niños (véase el cuadro II.4).

Visto desde el ángulo del hogar, se confirma que el alto número de niños en las familias constituye un factor altamente relacionado con su condición de indigencia.²⁹ Uno de los ejemplos más notables del vínculo entre niñez y pobreza del hogar se presenta en Uruguay, donde el porcentaje de hogares pobres con niños excede más de dos veces al que se observa en los demás hogares. Este hecho lleva a su vez a que los hogares pobres presenten altas tasas de dependencia demográfica, lo cual implica una fuerte carga para los miembros responsables de mantener a la familia (CEPAL, 2005a).

Este flagelo se manifiesta de manera relativamente homogénea entre los menores de 5 años y los que tienen entre 6 y 12 años, ya que la incidencia de la pobreza extrema en ambos grupos de edad es de alrededor de un 30%, cifra bastante superior a la que se observa entre las personas de mayor edad. Por otra parte, dicho porcentaje es mucho más alto en las áreas rurales que en las urbanas; en estas la pobreza extrema afecta a cerca de un 22% de los niños, en tanto que en las áreas rurales el porcentaje aumenta hasta casi un 50% (véase el cuadro II.4).

²⁷ Hacia el año 2002, el trabajo infantil alcanzaba en promedio al 15% de la población de entre 10 y 14 años, alrededor de 7,6 millones de niños, siendo Brasil, Guatemala y Ecuador donde se presentan las mayores tasas, por sobre el 20% (CEPAL/UNICEF/SECIB, 2001). La insuficiente educación obedece a factores de bajo rendimiento, rezago escolar y finalmente abandono. De hecho, en CEPAL (2002b) se estimó que el costo de dejar la escuela dos años antes de completarla se traduciría en pérdidas del orden del 20% al 30% del ingreso laboral.

²⁸ Estos resultados se ven influidos parcialmente por el propio método de medición utilizado, que considera que el costo de satisfacer las necesidades básicas de una persona es independiente de su edad. La aplicación de "escalas de equivalencia" que supongan un menor costo de satisfacción de las necesidades de los niños con respecto a las de los adultos generaría menores incidencias de pobreza infantil.

²⁹ Es pertinente agregar que existen marcadas diferencias de los patrones reproductivos entre los hogares pobres y no pobres, de manera que la dinámica demográfica está sesgada hacia un mayor crecimiento de los primeros. Utilizando el nivel de instrucción de la madre como una aproximación a la condición de pobreza de los hogares, según datos de las encuestas de demografía y salud, las tasas globales de fecundidad de las madres en hogares pobres son hasta tres veces mayor que en el resto de los hogares. Este hecho se ve agravado por la tendencia observada en algunos países de una menor movilidad ascendente y una mayor movilidad descendente de las familias con mayor número de hijos a cargo.

Cuadro II.4
**AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA, POR GRUPOS DE EDAD
Y ÁREA GEOGRÁFICA, 2002**

Grupo de edad	Nacional		Urbano		Rural	
	Número (millones)	Incidencia (porcentaje)	Número (millones)	Incidencia (porcentaje)	Número (millones)	Incidencia (porcentaje)
0 a 5 años	19	29,6	9	21,4	9	48,6
6 a 12 años	22	30,5	11	22,1	11	51,9
13 a 19 años	15	22,1	8	15,0	7	44,3
20 y más años	41	13,9	23	9,8	19	28,7
Total	97	19,4	52	13,5	46	37,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

La magnitud de la pobreza extrema infantil varía ampliamente de un país a otro, tal como ocurre con la indigencia al nivel de toda la población. Según datos para el 2002, en más de la mitad de los países la proporción de niños indigentes iguala o supera el 30%, siendo Bolivia, Honduras y Nicaragua los casos en los que sobrepasa el 45%. Por otra parte, Chile, Costa Rica y Uruguay (áreas urbanas) registran cifras inferiores al 12%. Cabe señalar que al interior de cada país, la relación entre áreas urbanas y rurales en cuanto a la presencia de la pobreza infantil confirma lo señalado al nivel regional sin excepciones, es decir, que la incidencia en las áreas rurales supera a la de las áreas urbanas.

Sin embargo, son precisamente algunos de los países con menores niveles de indigencia los que presentan las mayores disparidades en desmedro de los niños de 0 a 12 años. En efecto, en Argentina (áreas urbanas), Brasil y Uruguay (áreas urbanas), la tasa de indigencia de dicho grupo duplica con creces la del resto de la población.³⁰ En casi la totalidad de países, la indigencia infantil es al menos 1,5 veces superior a la de los demás grupos de edad, lo que revela que este problema afecta a la región de manera generalizada. Cabe advertir que las menores brechas que presentan Bolivia, Honduras y Nicaragua se deben a las altas tasas de indigencia que sufre la población en su conjunto y no a que la infancia se encuentre en una situación relativamente más favorable que en otros países, ya que, como se indicó, estos son precisamente los países con mayores niveles de indigencia infantil (véase el gráfico II.7).

Envejecimiento y pobreza

El paulatino envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe presenta dos rasgos principales: se trata de un proceso generalizado en la región, que se ha producido a un ritmo mucho más rápido que en los países desarrollados.³¹ A la vez, este proceso transcurre en un escenario social, económico y cultural caracterizado por una alta incidencia de pobreza, una persistente inequidad social, una baja cobertura de la seguridad social y una probable tendencia hacia el deterioro de las estructuras familiares de apoyo a los adultos mayores (Guzmán, 2002).

El examen de 15 países de la región (áreas urbanas) revela que en 11 de ellos la incidencia de pobreza entre los adultos mayores es algo menor que en la población de 15 a 59 años. Solo en República Dominicana estos son relativamente más pobres que el resto de la población, en tanto que en Costa Rica, El Salvador y Honduras los niveles de pobreza son similares al promedio nacional.³²

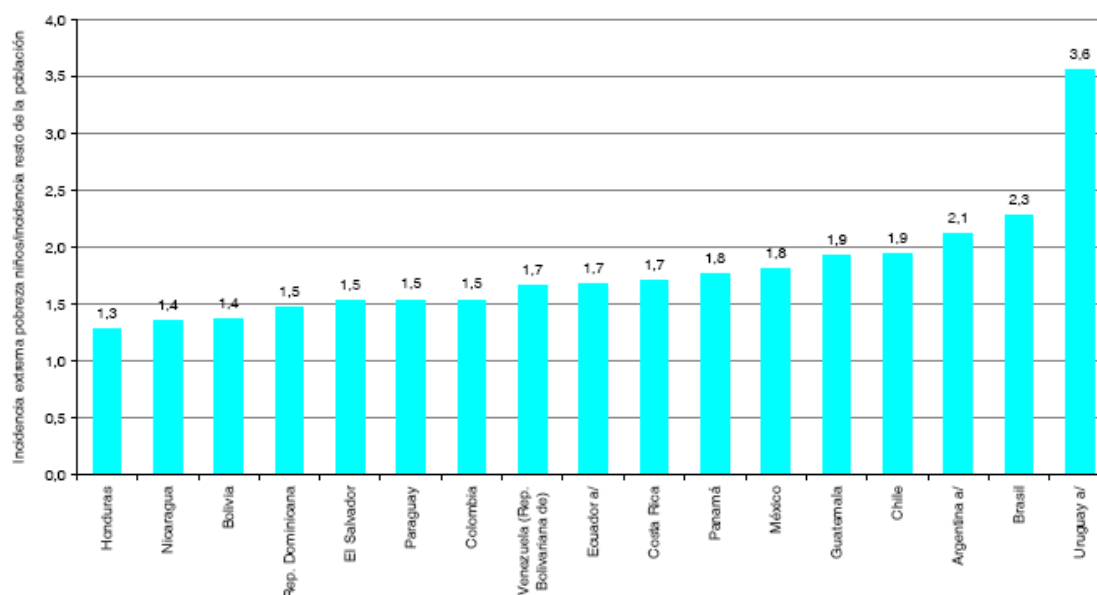
³⁰ Entre estos países se destaca el caso de Uruguay, que registra una incidencia de la indigencia infantil 3,6 veces superior a la del resto de la población. Al ser tan reducida la tasa de indigencia total de este país, cobran especial relevancia dos factores en la determinación del resultado: primero, la forma en que opera el método de medición de la pobreza, destacado en la nota anterior, y segundo, el hecho de que se están comparando las incidencias promedio entre dos grupos de personas definidos según su nivel de ingreso —indigentes y no indigentes—, que son de tamaño muy diferente.

³¹ Actualmente los adultos mayores suman alrededor de 47,5 millones de personas, vale decir, un 8,6% de la población total, porcentaje que al 2015 se proyecta que se elevará al 10,8%. Asimismo, se estima que entre el 2000 y el 2050, la proporción de personas mayores de 60 años se triplicará y uno de cada cuatro latinoamericanos será un adulto mayor (CEPAL, 2004d). En todos los países de América Latina y el Caribe se registra un incremento sostenido de la proporción de personas mayores de 60 años, aunque dicha tendencia se presenta con marcada heterogeneidad de un país a otro, según la etapa de la transición demográfica en que se encuentre.

³² Véase una interpretación de estos resultados en CEPAL (2004d).

Gráfico II.7

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA DE MENORES DE 12 AÑOS, COMO MÚLTIPLO DE LA INCIDENCIA EN EL RESTO DE LA POBLACIÓN, ALREDEDOR DEL 2002



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Áreas urbanas.

No obstante, por regla general, en los países latinoamericanos las condiciones de seguridad económica en la vejez son deficientes, aunque desiguales y poco equitativas. En efecto, más de la mitad de las personas mayores de 65 años no dispone de ingresos de la seguridad social, lo que refuerza su necesidad de permanecer o reinserirse en el mercado laboral, sobre todo en actividades informales (CEPAL, 2003b).³³

Si el envejecimiento no va acompañado de medidas concretas destinadas a mejorar las condiciones de empleo y de protección social durante la vida activa de la población, tenderá a elevarse la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores, volviendo a este grupo etario extremadamente vulnerable al deterioro de sus condiciones de vida. Esto plantea grandes desafíos al Estado que, junto con seguir atendiendo las necesidades de los niños y jóvenes, deberá destinar crecientes recursos a un segmento que tendrá una gravitación cada vez mayor en el conjunto de la población latinoamericana.

e) Origen étnico de la población y extrema pobreza

Los países de América Latina y el Caribe deberían alcanzar la meta de reducción de la pobreza en un contexto de equidad de oportunidades para todos sus ciudadanos, sin distinción de raza o etnia.³⁴ Este es un reto particularmente importante en una región en la cual las estimaciones

³³ Aunque en promedio los ingresos por jubilaciones o pensiones superan el valor de la línea de pobreza, una proporción significativa de adultos mayores, entre 50% y 80% del total, obtiene beneficios exiguos que los mantienen en situación de alta dependencia económica y vulnerabilidad social (CEPAL, 2000b). Se estima que al menos un 41% de las personas mayores de 60 años de la región es económicamente activa, según datos de 11 países analizados en el año 2000 (Bertranou, 2003).

³⁴ Mientras la raza se asocia a distinciones biológicas atribuidas a genotipos y fenotipos, especialmente con relación al color de la piel, la etnicidad se vincula a factores de orden cultural, si bien con frecuencia ambas categorías no son fácilmente separables (Bello y Hopenhayn, 2001).

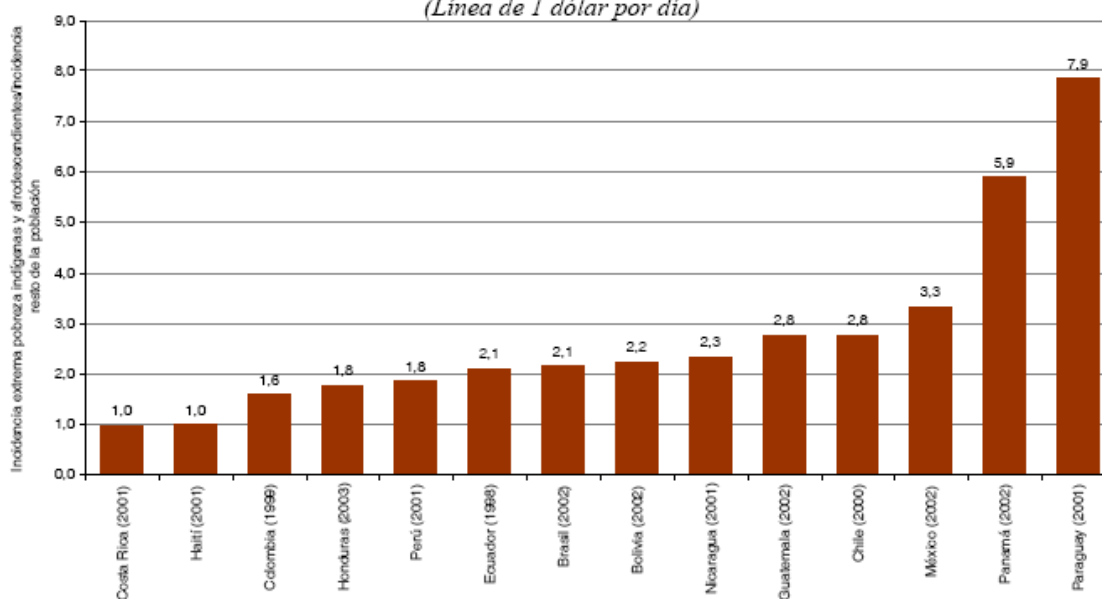
de la población indígena oscilan entre 35 y 55 millones de personas y donde los afrodescendientes serían entre 120 y 150 millones.³⁵

América Latina

En América Latina, los pueblos indígenas —que en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú representan más del 25% de la población— y afrodescendientes —que constituyen más de un cuarto de la población en Brasil, Nicaragua y Panamá— son, en gran medida, los más pobres de la región, presentan los peores indicadores socioeconómicos y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias.³⁶

Como se observa en el gráfico II.8, la incidencia de la extrema pobreza entre indígenas y afrodescendientes supera entre 1,6 (Colombia) y 7,9 veces (Paraguay) la incidencia en el resto de la población, excluidos los casos de Costa Rica y Haití, en los cuales la condición étnica no parece implicar diferencias en los niveles de indigencia.³⁷ Otros rasgos característicos de estos grupos son el mayor tamaño de sus hogares y, en la mayoría de los países, la ubicación en áreas rurales —aunque con menores porcentajes para los afrodescendientes y habida cuenta del creciente proceso de urbanización.

Gráfico II.8
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA DE INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES, COMO MÚLTIPLO DE LA INCIDENCIA EN EL RESTO DE LA POBLACIÓN
(Línea de 1 dólar por día)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Busso, M. Cicowicz y L. Gasparini, "Ethnicity and Millennium Development Goals in Latin América", Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CLADES), septiembre del 2004.

³⁵ Establecer el tamaño de la población indígena y afrodescendiente (que en conjunto sumaría entre 150 y 200 millones de personas, cerca de un tercio de la población total) a partir de las fuentes actuales de información es particularmente difícil, porque los censos y las encuestas de hogares no suelen identificar la raza o etnicidad de las personas y, si lo hacen, se basan en distintos tipos de variables y criterios según el país. Para mayor información sobre las distintas estimaciones, véanse Banco Mundial (2003a), Barié (2003), Bello y Hopenhayn (2001), BID (1997) y Busso, Cicowicz y Gasparini (2004).

³⁶ En gran parte la correlación existente entre la condición de indigencia y la pertenencia a un grupo étnico obedece a la estrecha vinculación entre esta última variable y el contexto geográfico de residencia, según lo que se desprende de algunos análisis sobre "probabilidades de pobreza" basados en las encuestas de hogares.

³⁷ En Argentina y Uruguay los indígenas y afrodescendientes son una fracción muy baja de la población, lo que dificulta comparar la incidencia de la pobreza en estos grupos con el resto de la población.

Entre los factores de su situación de pobreza destacan la pérdida progresiva de tierras, el quiebre de las economías comunitarias, el menor acceso a los servicios educativos y de salud, y la estructura y dinámica de la inserción laboral. Los indígenas y afrodescendientes —que suelen ser víctimas de prejuicios étnico-raciales— reciben menores remuneraciones por trabajos comparables a los del resto de la población y tienen más probabilidades de trabajar en el sector primario de la economía, insertándose en pequeñas empresas o en el sector informal. Influyen, asimismo, las dificultades de acceso al crédito y a nuevas tecnologías que podrían permitirles aumentar y mejorar su producción.

Caribe

En los países del Caribe de habla inglesa, los afrodescendientes constituyen por lo general la mayoría de la población, aunque en países como Belice, Dominica, Guyana, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago otros grupos étnicos conforman también una parte importante de la población.

En estos países, la situación de los afrodescendientes es diferente del resto de la región, ya que no experimentan la exclusión propia de las sociedades latinoamericanas, gracias al hecho de representar la mayoría demográfica y a los cambios estructurales que tuvieron lugar antes y después de la independencia y, particularmente, a la igualdad en el acceso a la educación. Sin embargo, según las estimaciones de pobreza de los años noventa, en países del Caribe como Guyana y, en menor medida, Dominica, también existen desigualdades de índole étnica, ya que las poblaciones amerindias están sobrerrepresentadas entre los más pobres.

Superación de las desigualdades

Para superar las desigualdades por razones de raza y etnia y cumplir con la meta de reducción de la pobreza entre las poblaciones indígenas y afrodescendientes es preciso formular políticas gubernamentales en el ámbito de la educación, salud, empleo y propiedad de la tierra que hagan efectivo su acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Para orientar estas políticas, un importante punto de partida es el mejoramiento de los instrumentos de recolección de datos —censos y encuestas de hogares— a través de la inclusión de una serie de preguntas estandarizadas sobre etnia.

3. Posibilidades de alcanzar la primera meta del Milenio en América Latina

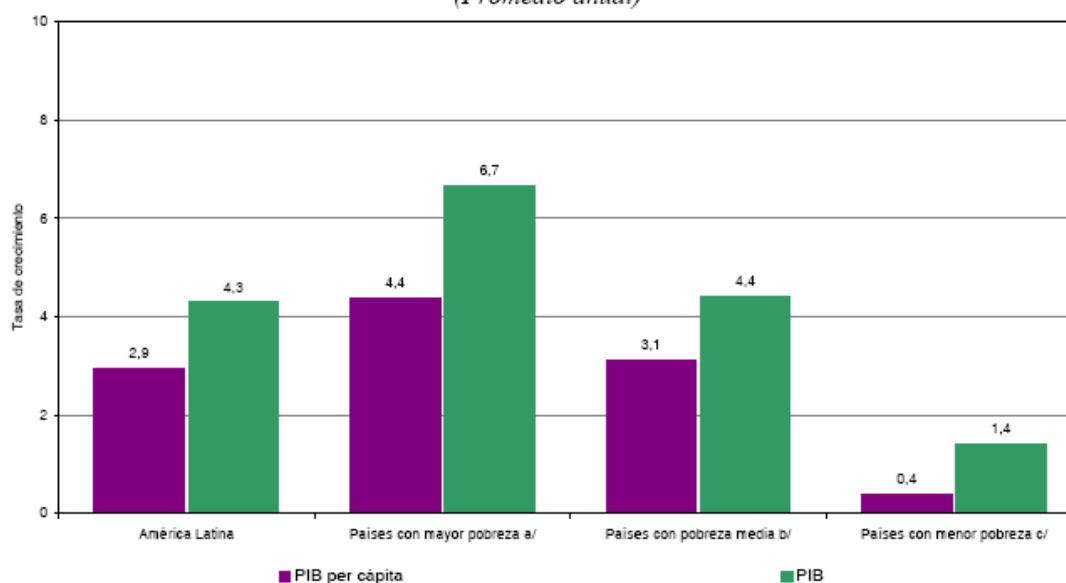
a) Tasas de crecimiento económico requeridas

De acuerdo con simulaciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares más recientes de los países de la región, el producto por habitante de América Latina debiera crecer un 2,9% anual durante los próximos 11 años para cumplir con la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad, bajo el supuesto de que la distribución del ingreso se mantenga inalterada en todo el período.³⁸ Dicha tasa equivale a un crecimiento del producto total del 4,3% anual (véase el gráfico II.9).³⁹

³⁸ Véase, en CEPAL (2004d), una descripción sucinta del método utilizado para efectuar las proyecciones que se presentan a continuación, que difiere levemente de la desarrollada originalmente en CEPAL/IPEA/PNUD (2003).

³⁹ La tasa de crecimiento mencionada es compatible con lo señalado por el Banco Mundial (2004), según el cual un crecimiento del PIB per cápita del 2,4% anual hasta el año 2015 reduciría la pobreza extrema a un 61% del nivel de 1990 y por tanto es insuficiente para cumplir la meta.

Gráfico II.9
**AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL Y DEL PIB PER CÁPITA
 NECESARIAS PARA REDUCIR EL NIVEL DE POBREZA EXTREMA DE 1990
 A LA MITAD, 2004-2015**
(Promedio anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

^b Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Bolivariana de Venezuela.

^c Chile, Costa Rica y Uruguay.

Este ritmo de crecimiento del producto necesario para alcanzar la meta difiere entre los países de acuerdo con sus respectivos niveles de pobreza extrema. En los países con menor pobreza —Chile, Costa Rica y Uruguay—, el producto por persona debiera incrementarse tan solo 0,4% por año. Lo reducido de este valor se explica principalmente por los casos de Chile, que ya alcanzó la meta, y Uruguay, que está muy cerca, y solo necesitan un incremento de su producto total semejante al crecimiento poblacional.

Entre los países con incidencias medias de indigencia se encuentran Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Bolivariana de Venezuela.⁴⁰ Para reducir a la mitad los niveles de pobreza extrema en estos países se impone una tasa anual de crecimiento por habitante en los próximos 11 años del orden del 3,1% anual. Dicho valor se ve sumamente influido por la situación de Argentina y República Bolivariana de Venezuela, cuyos retrocesos en materia de pobreza en relación con los niveles de años anteriores se evidencian en la necesidad de crecer a ritmos muy elevados, si es que no se producen cambios en la distribución actual del ingreso.

Por su parte, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, países con niveles de indigencia superiores al 30%, deberían incrementar su PIB per cápita al 4,4% anual durante los próximos 11 años, una expansión del 6,7% por año del producto total. También al interior de este

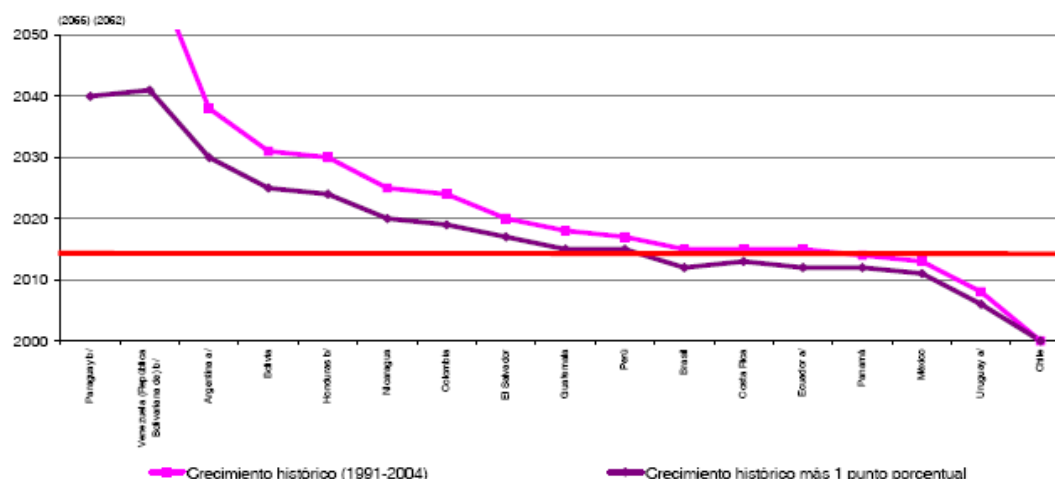
⁴⁰ Cabe destacar que la clasificación de Argentina en la categoría intermedia no refleja el grado de desarrollo social alcanzado por el país en las últimas décadas y obedece particularmente al grave deterioro en materia de pobreza extrema que se produjo a partir de la crisis de fines del 2001, en la que la tasa de indigencia prácticamente se cuadruplicó.

grupo de países hay marcadas diferencias, con tasas anuales de crecimiento por habitante que van desde el 2,1% en Guatemala hasta el 6,7% en Bolivia.⁴¹

Una forma alternativa de evaluar la viabilidad de alcanzar la primera meta del Milenio consiste en estimar el número de años requerido por los distintos países, suponiendo un ritmo de crecimiento acorde con la evidencia histórica (1991-2004). Esta presunción revela que, además del país que ya cumplió la meta (Chile), solamente Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Uruguay estarían en condiciones de alcanzarla en 2015 o antes.

No obstante, desde 1990 se han registrado crisis de gran magnitud que no cabe esperar se repitan en el futuro, lo que conlleva expectativas de crecimiento para la región algo más favorables que el promedio histórico. En el supuesto de que los países de la región lograsen crecer a un punto porcentual por encima de su rendimiento promedio del período 1991-2004, la mitad de los países de América Latina, que albergan a alrededor del 70% de la población total, podrían reducir sus niveles de pobreza extrema a la mitad dentro del tiempo previsto. Los otros países que cumplirían la meta en estas circunstancias son Guatemala y Perú (véase el gráfico II.10).

Gráfico II.10
AMÉRICA LATINA: AÑO EN QUE SE ALCANZARÍA LA META DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA, SEGÚN DOS ESCENARIOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Áreas urbanas.

^b El crecimiento económico histórico por habitante corresponde al de los países con un nivel similar de indigencia y no al propio.

Todo ello implica que para un conjunto importante de países el desafío de reducir a la mitad la pobreza extrema no parece ser alcanzable en el plazo previsto. Las tasas de crecimiento requeridas por Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay superan claramente su promedio histórico, aun en el escenario más optimista que supone incrementar el producto 1 punto porcentual por encima de dicho promedio. Por otra parte, si bien en el gráfico II.10 Argentina y la República Bolivariana de Venezuela aparecen entre los países que no alcanzarán la meta, estos casos deben analizarse desde una perspectiva distinta. En el primero de

⁴¹ La amplia variedad de tasas de crecimiento que requieren los países para alcanzar la meta queda claramente ilustrada en la siguiente hipótesis: si durante los próximos 11 años el producto por habitante de cada país creciera un 2,9% anual, América Latina en su conjunto cumpliría con la meta, pero solamente ocho países compartirían dicho logro (Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Uruguay).

ellos, los niveles actuales de indigencia, fruto de una situación más bien coyuntural, debieran poder reducirse con mayor facilidad que en los otros casos. A su vez, el mayor crecimiento del producto en el 2004 y la notable expansión de la inversión social de la República Bolivariana de Venezuela en ese mismo año ofrecen una panorámica futura más prometedora que la que se deriva de su trayectoria histórica. De esta forma, las perspectivas de cumplimiento de la primera meta del Milenio en los países de América Latina no son alentadoras, lo que hace aún más apremiante la necesidad de mejorar la distribución de los ingresos, en el plano interno, y de recurrir a la asistencia oficial para el desarrollo, en el externo.

La evaluación de las posibilidades de alcanzar la meta de reducción de la pobreza extrema coincide en prácticamente la totalidad de los casos con las apreciaciones que los propios países han expuesto en sus informes nacionales. Para ilustrar esta afirmación, se parte de la base de que los países en la categoría de “cumplimiento probable” son aquellos que alcanzarán la meta con una tasa de crecimiento igual a la histórica más un punto porcentual, mientras que los restantes se clasifican como de “cumplimiento poco probable”. Desde esta perspectiva, tanto las proyecciones de la CEPAL como las de los propios países concuerdan en catalogar a Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y Uruguay en el grupo de “cumplimiento probable” y a Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú en el segundo grupo. En el caso de Colombia, en el informe nacional no se hace mención explícita de las posibilidades de cumplimiento de la meta. Solo en cinco casos se producen diferencias. En dos de ellos, Ecuador y Perú, se indica una baja probabilidad de cumplimiento, mientras que la CEPAL los considera de “cumplimiento probable”. A su vez, para Argentina, El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela la clasificación de cumplimiento “poco probable” que se desprende de las proyecciones efectuadas por la CEPAL no es compartida por los informes nacionales.⁴² Es preciso recalcar que esta clase de predicciones depende en gran medida de los supuestos subyacentes en cada escenario posible, lo que explica que no se produzca una concordancia absoluta entre las distintas apreciaciones. Más bien, la notable homogeneidad que se observa entre ambas fuentes constituye una prueba de su solidez.

b) Efecto de la distribución del ingreso sobre la reducción de la pobreza

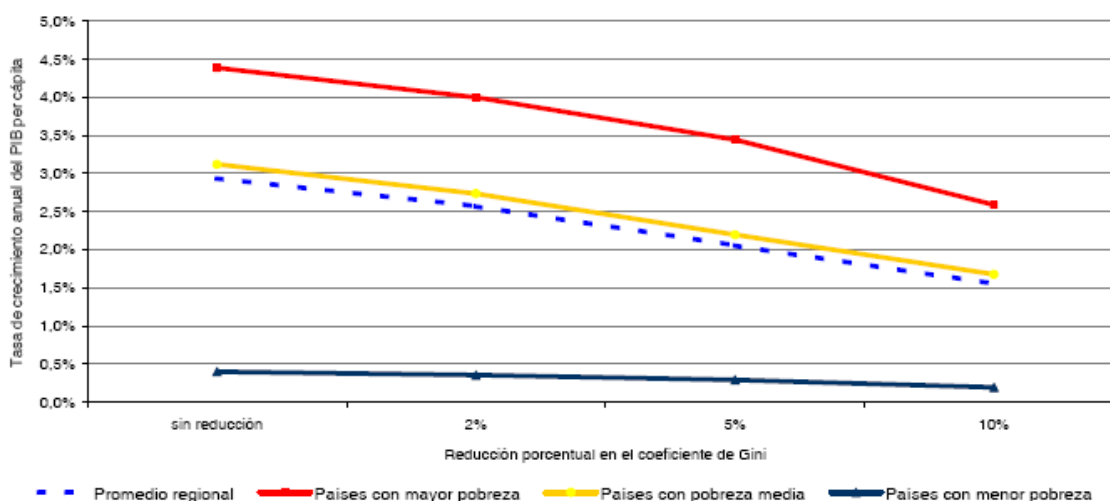
Para evaluar el efecto que tiene una reducción de la concentración de los ingresos es conveniente valerse de un indicador sintético que resuma en una sola cifra la situación, como el coeficiente de Gini.⁴³ El cambio simulado en la distribución del ingreso de los hogares está representado por el porcentaje de variación de dicho coeficiente, cuyo promedio simple para los países de América Latina se encuentra en torno al valor 0,54.

Tal como la CEPAL ha señalado en distintas oportunidades, con una mejor distribución del ingreso puede potenciarse el efecto de la expansión económica en la reducción de la pobreza. Se estima que la tasa de crecimiento regional proyectada para alcanzar la meta de pobreza extrema podría reducirse aproximadamente 0,2 puntos porcentuales por cada punto porcentual de reducción en el coeficiente de Gini. De esta manera, con una reducción del 5% de dicho indicador, que se traduce en aumentos de la participación en los ingresos del primer quintil de hogares en torno a 0,35 puntos porcentuales, el producto regional por habitante debería crecer un 2,1% anual, en lugar del 2,9% mencionado (véase el gráfico II.11). Desde otra perspectiva, tal mejora distributiva, junto con una tasa de crecimiento igual al promedio histórico, permitiría a los países reducir sus niveles de indigencia a la mitad entre 2 y 6 años antes de lo que lo lograrían en caso de mantener su distribución constante. De esta forma, al menos un país más (Brasil) alcanzaría la meta a tiempo.

⁴² Cabe consignar que el informe nacional de la República Bolivariana de Venezuela establece el 2002 como año base para el cumplimiento de la meta, en lugar de 1990.

⁴³ Véase la sección 3.a).

Gráfico II.11
AMÉRICA LATINA: CAMBIO DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO REQUERIDAS PARA REDUCIR LA POBREZA EXTREMA A LA MITAD, SEGÚN EL GRADO DE CAMBIO DISTRIBUTIVO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de una mejora distributiva para el cumplimiento de la meta de reducción de la pobreza extrema en la región, particularmente en un escenario en que las tasas de crecimiento requeridas para alcanzarla son de difícil consecución, sobre todo en los países con más altos niveles de pobreza. En este sentido, el aumento de la inversión social y de los programas asistenciales, así como la mejor integración de las personas de bajos recursos al aparato productivo, son elementos fundamentales para avanzar en la dirección propuesta.

4. Orientaciones de políticas públicas para la reducción de la pobreza

Dado que la pobreza se manifiesta en ámbitos muy diversos de la vida, las políticas destinadas a superarla deben actuar de manera simultánea sobre sus principales determinantes. Por lo tanto, es necesario desplegar estrategias de carácter integral, que apunten a eliminar los vacíos estructurales vinculados con la producción y reproducción de las situaciones de pobreza, al tiempo que aborden las carencias más inmediatas de la población menos favorecida en materias tales como la nutrición, la educación, el empleo, los ingresos, la salud y la vivienda, entre otras. De allí que varias de las orientaciones de política que se van recogiendo a lo largo de este documento, referidas a dichas dimensiones, constituyen también políticas para la reducción de la pobreza.

El crecimiento económico con estabilidad es una condición necesaria para la reducción de la pobreza, sobre todo cuando se traduce en más y mejores empleos para los pobres. Las mayores oportunidades de trabajo decente son una premisa fundamental para que las familias pobres se desarrollen con autonomía financiera a partir de su propio esfuerzo.⁴⁴ Sin embargo, la evidencia ha demostrado que por sí solo el crecimiento no basta para garantizar reducciones significativas de las tasas de pobreza. La experiencia de América Latina y el Caribe corrobora que en los episodios de

⁴⁴ Dinamizar las economías regionales —incluido el mejoramiento de la productividad de la mano de obra ocupada en el sector agropecuario— es también una premisa fundamental para mejorar las condiciones de vida de los hogares pobres y desalentar los procesos migratorios.

crisis la pobreza se incrementa de manera ostensible, en tanto que en los períodos de bonanza económica las reducciones operan claramente a un menor ritmo. Por lo tanto, la variabilidad del crecimiento es especialmente relevante.

La viabilidad de cualquier estrategia de reducción de la pobreza exige la participación activa de los gobiernos, a partir de medidas universales y específicamente orientadas. Al Estado le compete corregir las desigualdades sociales más agudas y garantizar a todos los ciudadanos el disfrute de sus derechos básicos, articulando el desarrollo económico, social y ambiental en un marco de equidad e inclusión. Por un lado, para eliminar los factores estructurales que intervienen en la reproducción de la pobreza es preciso poner en marcha políticas públicas que amplíen el acceso de los pobres tanto a los activos productivos como al capital —especialmente la tierra—, la educación general, la capacitación para el trabajo y la tecnología, así como a la protección social.⁴⁵ Por otra parte, para avanzar hacia la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio los gobiernos deben destinar recursos para expandir y mejorar la infraestructura social, como los centros educativos y de atención a la salud, además de la provisión de viviendas para disminuir la vulnerabilidad.

A la vez, para combatir la pobreza que enfrentan los países de América Latina y el Caribe no solo es imperativo superar rezagos estructurales sino también modificar situaciones de vulnerabilidad derivadas de la coyuntura económica o de los efectos de desastres naturales. Asimismo, y dado que ningún programa por sí solo es suficiente para erradicar la pobreza, es urgente diseñar estrategias integrales que combinen programas universales —que atiendan el cumplimiento de los derechos económicos y sociales— con medidas específicas en materia alimentaria y nutricional, entre otras. Además, es preciso que estos programas asistan las necesidades de las personas conforme a la etapa de su vida, con intervenciones tempranas en aquellos grupos sociales en los que se advierte alguna condición de vulnerabilidad o desventaja.

En la región existe un gran grupo de países con altos porcentajes de población en las áreas rurales, donde se registra una elevada incidencia de la pobreza, como los países de Centroamérica, Haití y Paraguay, entre otros. Considerando que la pobreza rural se vincula a una baja dotación y deficiente calidad de los activos físicos y el capital humano, para elevar los ingresos de los hogares rurales pobres de manera sostenida es necesario fortalecer la acción pública en la formación de capital físico y humano, concentrándose particularmente en inversiones en manejo de suelo, riego y drenaje, infraestructura vial, de comunicaciones y energía, gestión del riesgo agropecuario, educación e investigación agrícola (IFPRI, 2002).

En diversos análisis se advierte la especial importancia de la calidad de la fuerza laboral —su educación, salud, destreza y conocimientos tecnológicos— como determinante del crecimiento productivo (Cáceres, 1998; Mankiw, Romer y Weil, 1992; Schultz, 1988; Serna, 2000). Cualquier estrategia de reducción de la pobreza rural, por lo tanto, deberá tener como elementos indispensables la expansión de la educación agrícola formal, la capacitación técnica y la difusión masiva de conocimientos útiles al medio rural.⁴⁶

Por otra parte, en las evaluaciones realizadas hasta ahora sobre el funcionamiento de los programas integrales de lucha contra la pobreza vigentes en la región se observan, en general, resultados positivos acerca de su impacto en el nivel de vida de las familias y en la reducción de las tasas de pobreza extrema.⁴⁷ No obstante, la experiencia indica que subsisten aún múltiples desafíos.

⁴⁵ Un mecanismo eficaz para dotar a las personas de acceso al capital productivo es el crédito. De hecho, existen experiencias exitosas de reducción de la pobreza que han basado su estrategia en sistemas de crédito de bajo costo para la formación y consolidación de empresas pequeñas y microempresas.

⁴⁶ Es importante también fortalecer la capacidad de los pobres agrícolas de adaptar y difundir tecnologías provenientes de países con condiciones agroclimáticas similares, así como promover la diversificación agrícola e introducir técnicas que aumenten la productividad (Ruttan, 2002).

⁴⁷ Estos programas tienen por objeto reducir las brechas de ingreso de los pobres más que cubrir totalmente su déficit de recursos, por lo que el valor de las transferencias no alcanza para satisfacer todas sus necesidades. Así, el impacto de los programas suele ser mayor que el que refleja la disminución del porcentaje de indigentes.

Un primer aspecto que cabe señalar dice relación con la a veces limitada cobertura poblacional de estos programas, incluso en aquellos países en los que se ha logrado extender de manera persistente el padrón de beneficiarios. La necesidad de expandir geográficamente los programas para abarcar a quienes más lo necesitan, sobre todo en las áreas rurales y de difícil acceso, parece ser la tónica en la mayoría de los países. También cabe recordar que la cobertura efectiva de los programas suele reducirse por los errores de identificación de los beneficiarios.

Un reto adicional de estos programas es el de la sostenibilidad. En algunos casos el financiamiento de este tipo de iniciativas entraña una alta carga fiscal que no puede sufragarse en forma continua; en otros, los nuevos gobiernos deciden modificar sustancialmente los programas con el objeto de mostrar “cambios” respecto del gobierno anterior. Un pacto fiscal y un acuerdo político-social son, por lo tanto, indispensables para lograr la continuidad de ciertos programas que se consideran esenciales (véase el capítulo I).

Asimismo, permanece la duda respecto del tipo de capacidades desarrolladas en los hogares a efectos de habilitarlos para que subsistan con sus propios medios, una vez que han abandonado ciertos programas de reducción de la pobreza. Conforme a la mayoría de las iniciativas en marcha, se fija un número máximo de años en que los hogares elegidos pueden permanecer activos en el padrón de beneficiarios, pero no siempre hay una adecuada evaluación y seguimiento que garantice que al egresar del programa los hogares hayan adquirido las capacidades que les permitan mantenerse establemente fuera de la pobreza.

En este sentido, es muy promisorio la aparición de programas que combinan la ayuda monetaria con la formación de capital humano, factor fundamental para reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para ello, las transferencias monetarias y la entrega de ciertos bienes y servicios se condicionan, por ejemplo, al control preventivo de los miembros del hogar en los centros de salud o la asistencia regular de los niños en edad escolar a los establecimientos educativos, con el propósito de reducir la fecundidad precoz, desincentivar el trabajo infantil y mejorar el rendimiento escolar. Los ejemplos más exitosos de transferencias condicionadas en la región están dados por el programa “Bolsa Familia” de Brasil, el programa “Familias en Acción” de Colombia, y el programa “Oportunidades” de México, aunque también se utilizan en algún grado en la mayoría de los países latinoamericanos (otros ejemplos son el Bono de Salud en Bolivia, la Beca Escolar en Ecuador, el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras y los bonos alimentario y escolar en Nicaragua, entre otros).

Sin embargo, cabe recordar que el principal medio utilizado por los gobiernos para dotar a las personas de las capacidades que les permitan autosustentarse adecuadamente no son las transferencias monetarias sino la prestación directa de servicios gratuitos o subsidiados y las transferencias en especie. Una experiencia reciente en esta línea son los programas de inclusión social de la República Bolivariana de Venezuela, llamados “Misiones Sociales”. La forma masiva y acelerada en que estos programas se están implementando, así como su concepción desde un enfoque de derechos, son características que los distinguen de otras prácticas llevadas a cabo en los países de América Latina y el Caribe.

En los informes nacionales de seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio figura una descripción más completa del tipo de políticas para la reducción de la pobreza que se están implementando. Como se indicó, la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe cuenta con al menos un informe publicado y en un conjunto importante de ellos estos documentos fueron preparados con la participación del gobierno, la sociedad civil y los organismos internacionales, lo cual no solo revela un gran compromiso nacional con la consecución de las metas sino que constituye un aval de que los diagnósticos y propuestas que en ellos se expresan cuentan con un grado significativo de consenso interno. Por ello, estos documentos contienen insumos esenciales que deberán considerarse al determinar las necesidades de política pública y formular las estrategias para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida.