



Posibilidades y limitaciones de la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso

A. Situación reciente

El crecimiento económico de América Latina en su conjunto viene caracterizándose por un bajo dinamismo y la inestabilidad que obedece en parte al cambiante entorno internacional. Así, tras la crisis asiática, en el año 2002 se completará media década perdida, con una reducción del orden del 2% del producto por habitante respecto del nivel registrado en el año 1997. Esta cifra no sólo se ha traducido en un deterioro de la situación social y un aumento de la pobreza, en especial durante el último bienio, sino que además compromete las posibilidades de la región en cuanto a generar en los próximos años condiciones que permitan un mejoramiento sustancial de los niveles de vida de la población.

Evolución económica

El ritmo de crecimiento económico de los países latinoamericanos acusó una considerable inestabilidad en la segunda mitad de los años noventa, la que ha tendido a mantenerse en los últimos años. En efecto, en el año 2000 se observó una fuerte recuperación respecto de 1998–1999 en los países de la Comunidad Andina y en Chile, que habían sido particularmente golpeados por la caída de los precios de sus productos de exportación; el crecimiento de Brasil se vio favorecido por el abandono del tipo de cambio fijo, sobre todo en los sectores productores de bienes transables, en tanto que México, República Dominicana y algunos países centroamericanos se beneficiaron del gran dinamismo de la economía norteamericana. Así, el conjunto de la región exhibió un crecimiento del producto interno bruto del 3.9% en el año 2000, frente a sólo el 0.5% en 1999, tasas que por habitante se reducen a 2.3% y -1.1%, respectivamen-

te. Cabe recordar, empero, que el mejor desempeño del año 2000 fue en varios casos apenas una recuperación parcial a partir de niveles muy deprimidos del producto, y que por lo general no estuvo acompañado de un proceso de inversión que hiciera presagiar el inicio de un período de crecimiento sostenido en la región.

A su vez, el año 2001 se distinguió por el debilitamiento o agotamiento de varios de los factores de crecimiento mencionados. El entorno externo se caracterizó por la pérdida simultánea de dinamismo de las principales economías mundiales, a saber, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. La intensidad y los mecanismos con los que cada país fue afectado por la desaceleración de la economía mundial no son los mismos. En algunos casos primó el menor dinamismo del volumen de comercio (típicamente, en México y Centroamérica), en otros incidió el deterioro de la relación de precios de intercambio (países exportadores de petróleo, minerales y productos tropicales), en

tanto otros se vieron afectados por un menor acceso al financiamiento externo (Argentina y Brasil). Más aún, en varios casos, los países arrastraban desequilibrios y dificultades internas, que se agudizaron o pusieron al descubierto ante el deterioro del marco externo, pero que de todas maneras representaban en sí mismos una traba para el crecimiento. Entre ellos, cabe destacar la crisis energética en Brasil y los problemas de sobreendeudamiento y del sistema de la "convertibilidad" en la Argentina. De este modo, América Latina mostró un crecimiento del PIB de apenas 0.4% en el año 2001, cifra que equivale a una contracción del producto por habitante de 1.1%.

El bienio 2000–2001 presenta así dos movimientos contrapuestos en lo que respecta a la evolución del PIB por habitante, esto es, un año de crecimiento seguido de uno de contracción. Tomando la tasa de variación promedio de los años 2000 y 2001, el producto por habitante de América Latina creció a un ritmo anual del 0.5%. En dicho período, varios países vieron decrecer su ingreso por habitante, entre los que se destacan principalmente países sudamericanos, como Argentina (-3.9%), Uruguay (-3.0%), Paraguay (-1.6%) y Bolivia (-0.4%). Especial mención merece el caso de Argentina, cuya actual crisis económica es una de las más graves que se haya producido en la región en las últimas décadas (véase el recuadro I.2). No obstante, también se registraron caídas importantes del producto por habitante en Haití (-1.2%) y Costa Rica (-0.6%). En contraste, entre los países que lograron alcanzar una tasa positiva de crecimiento en el bienio, cabe destacar República Dominicana (3.5%) y Ecuador (2.9%), seguidos por Chile (2.3%), México (1.6%), Venezuela (1.6%) y Brasil (1.5%) (véase el cuadro I.1).

Esta alternancia de crecimiento y contracción generó en el bienio 2000–2001 una de las mayores tasas de desempleo observadas a nivel regional en los últimos diez años, la que superó por 1.3 puntos porcentuales al promedio de 1990–1999. El desempleo tuvo un crecimiento aún mayor en Argentina, Colombia, Paraguay y Uruguay, con tasas entre cuatro y seis puntos porcentuales superiores a la de la década. Por otra parte, algunos países, como El Salvador, Mé-

xico, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, registraron una disminución del desempleo con respecto a los años noventa (véanse el cuadro I.1 y el cuadro 1 del anexo estadístico).

Por último, cabe mencionar que, pese a lo anterior, los salarios mínimos urbanos mostraron una tendencia generalizada al aumento en los países de la región durante el bienio 2000–2001, aunque en proporciones muy dispares. Mientras en Guatemala el salario mínimo creció un 10.8%, en Argentina, Colombia y México su variación no fue superior al 1.0%, a la vez que en Costa Rica y Uruguay presentó una evolución negativa. Por su parte, la inflación se mantuvo relativamente estable en la mayoría de los países, con variaciones mensuales medias del índice de precios al consumidor inferiores al 1% en todos los casos, excepto Ecuador y Venezuela. Las tasas de inflación promedio registradas en el año 2001 fueron generalmente menores que las del año 2000, con Brasil, Costa Rica y Guatemala como únicas excepciones.

Cambios esperados en la pobreza

Durante la década de 1990, tanto la pobreza como la indigencia en América Latina se caracterizaron por una tendencia generalizada a la reducción, cuyo ímpetu inicial se fue desvaneciendo paulatinamente hasta llegar, en algunos países, a revertirse hacia fines del período.¹ El porcentaje de hogares pobres estimado para 1999 (35%) fue casi 6 puntos porcentuales inferior al registrado en 1990, pero sólo 2 décimas menos respecto del nivel de 1997, mientras que la indigencia disminuyó desde el 18% de los hogares en 1990 hasta el 14% en 1999 (5 décimas menos que en 1997), lo que revela una clara reducción de la pobreza y la indigencia en los primeros siete años de la década, seguida de un relativo estancamiento de ambas en el trienio 1997–1999. En términos del porcentaje de personas pobres y extremadamente pobres, las cifras del último año representaron el 44% y el 18%, respectivamente, de la población de América Latina. No obstante, los logros conseguidos en cuanto a re-

1 Al respecto, véase CEPAL (2001a, cap. I).

Cuadro I.1

AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS, 1990–2001											
País	Año	PIB per cápita (Tasa promedio anual de variación) a/	Desempleo urbano	Remuneración media real c/	Salario mínimo urbano	País	Año	PIB per cápita (Tasa promedio anual de variación) a/	Desempleo urbano	Remuneración media real c/	Salario mínimo urbano
			Promedio simple del período b/ (porcentajes)	Tasa promedio anual de variación					Promedio simple del período (porcentajes)	Tasa promedio anual de variación	
Argentina	1990–1999	2.6	11.9	0.6	0.8	Honduras	1990–1999	-0.2	6.1	...	1.0
	2000–2001	-3.9	16.3	0.7	1.0		2000–2001	1.1	6.3	...	-
Bolivia	1990–1999	1.6	5.6	3.2	7.4	México	1990–1999	1.5	3.6	0.8	-4.7
	2000–2001	-0.4	7.5	...	6.8		2000–2001	1.6	2.4	5.8	0.6
Brasil	1990–1999	0.3	5.6	-1.0	-0.4	Nicaragua	1990–1999	0.2	14.3	8.0	...
	2000–2001	1.5	6.7	-3.0	6.2		2000–2001	1.8	10.3	2.2	...
Chile	1990–1999	4.2	7.2	3.5	5.9	Panamá	1990–1999	3.2	16.7	...	1.5
	2000–2001	2.3	9.2	1.5	5.4		2000–2001	0.0	15.9	...	5.7
Colombia	1990–1999	0.6	11.6	1.0	-0.4	Paraguay	1990–1999	-0.6	6.3	0.3	-1.6
	2000–2001	0.1	17.7	2.0	0.8		2000–2001	-1.6	10.4	...	3.9
Costa Rica	1990–1999	2.3	5.4	2.1	1.1	Perú	1990–1999	1.3	8.5	-0.8	1.4
	2000–2001	-0.6	5.6	...	-0.2		2000–2001	0.0	8.9	-0.4	6.0
Ecuador	1990–1999	-0.5	9.4	...	0.9	República Dominicana	1990–1999	2.7	16.9	...	1.2
	2000–2001	2.9	12.3	...	3.7		2000–2001	3.5	14.8	...	2.7
El Salvador	1990–1999	2.6	7.8	...	-0.6	Uruguay	1990–1999	2.5	10.0	0.5	-6.0
	2000–2001	0.1	6.5	...	...		2000–2001	-3.0	14.5	-0.8	-1.5
Guatemala	1990–1999	1.4	3.7	...	-9.9	Venezuela	1990–1999	0.3	10.3	...	-3.0
	2000–2001	-0.1	3.8	...	10.8		2000–2001	1.6	13.7	...	2.5
Haití	1990–1999	-2.8	...	...	-8.3	América Latina	1990–1999	0.9	7.0	...	...
	2000–2001	-1.2	...	...	...		2000–2001	0.5	8.3	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ A partir del valor del PIB per cápita en dólares, a precios constantes de 1995. La cifra correspondiente a 2001 es una estimación preliminar.

b/ En Chile, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela se refiere al desempleo del Total nacional. Además, en reemplazo de los períodos 1990–1999 y 2000–2001 se consideraron las siguientes alternativas en estos países: Bolivia (1990–1999 y 2000), Guatemala (1991–1997 y 1998), Honduras (1990–1999 y 2001), Paraguay (1990–1999 y 2000) y República Dominicana y América Latina (1991–1999 y 2000–2001).

c/ Por lo general, la cobertura de este índice es muy parcial. En la mayoría de los países se refiere sólo a los trabajadores formales del sector industrial. La cifra correspondiente al año 2000 es una estimación preliminar.

ducción de la incidencia relativa de la pobreza no se tradujeron en una variación similar en términos absolutos, ya que el número de personas pobres aumentó 11 millones, totalizando 211 millones en 1999. En cambio, la población en situación de indigencia sí experimentó una reducción de aproximadamente 4 millones de personas, con lo cual se situó en 89 millones a fines de 1999 (véase el cuadro I.2).

A su vez, la evolución de la pobreza en la región durante los años noventa fue producto de la conjuga-

ción de tendencias heterogéneas a nivel de países. En Brasil, Chile y Panamá el porcentaje de personas pobres se redujo más de 10 puntos porcentuales, mientras en Costa Rica, Guatemala y Uruguay tales reducciones oscilaron entre 5 y 10 puntos porcentuales. En cambio, en Venezuela la pobreza aumentó más de nueve puntos, en Paraguay cerca de siete puntos, y en Ecuador, Colombia, Honduras y México no se consiguieron logros significativos en el alivio de la pobreza (véase el cuadro I.2).

Cuadro I.2

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE POBREZA E INDIGENCIA, 1990-2000 a/ (En porcentajes)										
País	Año	Hogares y población bajo la:								
		Línea de pobreza b/				Línea de indigencia				
		H		PG	FGT ₂	H		PG	FGT ₂	
		Hogares	Población			Hogares	Población			
Argentina c/	1990	16.2	21.2	7.2	3.4	3.5	5.2	1.6	0.8	
	1994	10.2	13.2	4.3	1.9	1.5	2.6	0.7	0.3	
	1997	13.1	17.8	6.2	3.1	3.3	4.8	1.5	0.7	
	1999	13.1	19.7	6.8	3.3	3.1	4.8	1.4	0.7	
Bolivia	1989 d/	49.4	53.1	24.5	15.0	22.1	23.3	9.7	6.1	
	1994 d/	45.6	51.6	21.6	11.8	16.8	19.8	6.3	3.0	
	1997	56.7	62.1	33.6	22.8	32.7	37.2	18.6	12.1	
	1999	54.7	60.6	33.6	23.9	32.6	36.5	20.1	14.6	
Brasil	1990	41.4	48.0	23.5	14.7	18.3	23.4	9.7	5.5	
	1993	37.1	45.3	21.7	13.6	15.3	20.2	8.7	5.3	
	1996	28.6	35.8	16.7	10.4	10.5	13.9	6.2	4.0	
	1999	29.9	37.5	17.0	10.2	9.6	12.9	5.3	3.3	
Chile	1990	33.3	38.6	14.7	7.9	10.6	12.9	4.3	2.3	
	1994	23.2	27.5	9.7	5.0	6.2	7.6	2.6	1.5	
	1998	17.8	21.7	7.5	3.8	4.7	5.6	2.0	1.1	
	2000	16.6	20.6	7.1	3.7	4.6	5.7	2.1	1.2	
Colombia	1991	50.5	56.1	24.9	14.5	22.6	26.1	9.8	5.5	
	1994	47.3	52.5	26.6	17.5	25.0	28.5	13.8	9.1	
	1997	44.9	50.9	22.9	13.8	20.1	23.5	9.6	5.8	
	1999	48.7	54.9	25.6	15.7	23.2	26.8	11.2	6.9	
Costa Rica	1990	23.7	26.2	10.7	6.5	9.8	9.8	4.8	3.4	
	1994	20.8	23.1	8.6	5.0	7.7	8.0	3.6	2.4	
	1997	20.3	22.5	8.5	4.9	7.4	7.8	3.5	2.3	
	1999	18.2	20.3	8.1	4.8	7.5	7.8	3.5	2.3	
Ecuador e/	1990	55.8	62.1	27.6	15.8	22.6	26.2	9.2	4.9	
	1994	52.3	57.9	26.2	15.6	22.4	25.5	9.7	5.6	
	1997	49.8	56.2	23.9	13.5	18.6	22.2	7.7	4.1	
	1999	58.0	63.6	30.1	18.2	27.2	31.3	11.5	6.3	
El Salvador	1995	47.6	54.2	24.0	14.3	18.2	21.7	9.1	5.6	
	1997	48.0	55.5	24.3	13.9	18.5	23.3	8.4	4.1	
	1999	43.5	49.8	22.9	14.0	18.3	21.9	9.4	5.8	
	Guatemala	1989	63.0	69.1	32.6	20.7	36.7	41.8	16.3	9.9
1998		53.5	60.5	29.2	17.2	28.0	34.1	12.6	6.2	
Honduras		1990	75.2	80.5	50.2	35.9	54.0	60.6	31.5	20.2
		1994	73.1	77.9	45.3	31.3	48.5	53.9	26.3	16.4
	1997	73.8	79.1	45.6	30.8	48.3	54.4	25.4	15.4	
	1999	74.3	79.7	47.4	32.9	50.6	56.8	27.9	17.5	
México	1989	39.0	47.8	18.7	9.9	14.0	18.8	5.9	2.7	
	1994	35.8	45.1	17.0	8.4	11.8	16.8	4.6	1.8	
	1996	43.4	52.1	21.8	11.7	15.6	21.3	7.1	3.3	
	1998	38.0	46.9	18.4	9.4	13.2	18.5	5.3	2.2	
	2000	33.3	41.1	15.8	8.1	10.7	15.2	4.7	2.1	
	Nicaragua	1993	68.1	73.6	41.9	29.3	43.2	48.4	24.3	16.2
1998		65.1	69.9	39.4	27.3	40.1	44.6	22.6	15.1	
Panamá		1991	36.3	42.8	19.2	11.5	16.0	19.2	7.9	4.7
		1994	29.7	36.1	15.8	9.0	12.0	15.7	6.0	3.2
	1997	27.3	33.2	10.6	6.2	10.2	13.0	3.7	2.3	
	1999	24.2	30.2	11.8	6.4	8.3	10.7	3.9	2.1	
Paraguay	1990 f/	36.8	42.2	16.1	8.0	10.4	12.7	3.6	1.5	
	1994 e/	42.4	49.9	20.7	11.5	14.8	18.8	6.5	3.3	
	1996 e/	39.6	46.3	18.5	9.8	13.0	16.3	5.0	2.4	
	1999	51.7	60.6	30.2	19.0	26.0	33.9	14.5	8.5	
Perú	1997	40.5	47.6	20.3	11.7	20.4	25.1	9.8	5.4	
	1999	42.3	48.6	20.6	11.7	18.7	22.4	9.1	5.0	
	República Dominicana	1997	32.4	37.2	15.3	8.5	12.8	14.4	5.5	3.0
Uruguay e/		1990	11.8	17.8	5.3	2.4	2.0	3.4	0.9	0.4
		1994	5.8	9.7	2.9	1.3	1.1	1.9	0.5	0.2
		1997	5.7	9.5	2.8	1.2	0.9	1.7	0.5	0.2
	1999	5.6	9.4	2.8	1.2	0.9	1.8	0.4	0.2	
Venezuela	1990	34.2	40.0	15.9	8.7	11.8	14.6	5.1	2.5	
	1994	42.1	48.7	19.9	10.8	15.1	19.2	6.2	3.0	
	1997	42.3	48.1	21.1	12.0	17.1	20.5	7.4	3.9	
	1999	44.0	49.4	22.7	13.8	19.4	21.7	9.1	5.5	
América Latina g/	1990	41.0	48.3	-	-	17.7	22.5	-	-	
	1994	37.5	45.7	-	-	15.9	20.8	-	-	
	1997	35.5	43.5	-	-	14.4	19.0	-	-	
	1999	35.3	43.8	-	-	13.9	18.5	-	-	

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Para la definición de cada indicador, véase *Panorama social de América Latina 2000-2001*, recuadro I.2. Los índices PG y FGT₂ están calculados sobre la base de la distribución de la población pobre.

b/ Incluye a los hogares y la población en situación de indigencia o en extrema pobreza.

c/ Gran Buenos Aires.

d/ Ocho capitales departamentales más la ciudad de El Alto.

e/ Área urbana.

f/ Área metropolitana de Asunción.

g/ Estimación para 19 países de la región.

A partir de esta tendencia del decenio pasado, según las proyecciones efectuadas por la CEPAL,² hacia el año 2000 la incidencia de la pobreza en América Latina se habría situado en torno a 42.1% y la indigencia en torno a 17.8%. Es decir, en ese año las tasas de pobreza e indigencia se habrían reducido, gracias al crecimiento económico moderado pero po-

sitivo que experimentaron varios países de la región. Más aún, esta disminución en términos porcentuales también se habría traducido en un menor volumen de población que vive en condiciones de privación, ya que los pobres totalizarían 206.7 millones y los indigentes 87.5 millones, 5 y 3 millones menos, respectivamente, que en 1999 (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1

PROYECCIONES DE POBREZA E INDIGENCIA PARA LOS AÑOS 2000, 2001 Y 2002

Ante la dinámica de la realidad social en América Latina, cabe esperar que las recientes crisis internacionales y regionales hayan tenido un impacto en la pobreza y la indigencia de los países. Identificar dichos cambios requiere de nuevas mediciones, basadas en las encuestas de hogares realizadas en estos años. No obstante, actualmente son pocos los casos en los que se dispone de datos procesados de encuestas de hogares posteriores a 1999.

Por estas razones, se han realizado proyecciones de la tasa de pobreza para los países de la región, mediante la metodología descrita en el recuadro I.4, a partir de dos elementos: el crecimiento económico –observado (en 2000 y 2001) y proyectado (en 2002)– y el cambio distributivo esperado ante dicho crecimiento. De esta forma, es posible tener una percepción más oportuna de la situación social de América Latina, aunque las cifras no sean definitivas y puedan estar sujetas, como todo ejercicio de esta índole, a márgenes de error.

	1999		2000		2001	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
	(Porcentajes de personas)					
Argentina a/	19.7	4.8	24.7	7.2	30.3	10.2
Bolivia	60.6	36.4	60.6	36.5	61.2	37.3
Brasil	37.5	12.9	36.5	12.3	36.9	13.0
Chile b/	21.7	5.6	20.6	5.7	20.0	5.4
Colombia	54.9	26.8	54.8	27.1	54.9	27.6
Costa Rica	20.3	7.8	20.6	7.9	21.7	8.3
Ecuador a/	63.6	31.3	61.3	31.3	60.2	28.1
El Salvador	49.8	21.9	49.9	22.2	49.9	22.5
Guatemala c/	60.5	34.1	60.1	33.7	60.4	34.4
Honduras	79.7	56.8	79.1	56.0	79.1	56.0
México b/	46.9	18.5	41.1	15.2	42.3	16.4
Nicaragua	69.9	44.6	67.5	41.4	67.4	41.5
Panamá	30.2	10.7	30.0	10.7	30.8	11.6
Paraguay	60.6	33.8	61.7	35.7	61.8	36.1
Perú	48.6	22.4	48.0	22.2	49.0	23.2
Rep. Dominicana d/	37.2	14.4	29.5	10.9	29.2	10.9
Uruguay a/	9.4	1.8	10.2	2.0	11.4	2.4
Venezuela	49.4	21.7	48.8	21.2	48.5	21.2
América Latina						
Porcentaje de personas	43.8	18.5	42.1	17.8	43.0	18.6
Millones de personas	211.4	89.4	206.7	87.5	214.3	92.8

Fuente: CEPAL, a partir de microsimulaciones sobre las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Únicamente área urbana.

b/ La cifra del año 1999 corresponde a la medición de 1998. La cifra del año 2000 corresponde a la medición basada en encuestas de hogares.

c/ La cifra del año 1999 corresponde a la medición de 1998.

d/ La cifra del año 1999 corresponde a la medición de 1997.

2 Las cifras de pobreza que se presentan a continuación fueron obtenidas, en la mayoría de los casos, mediante la proyección de los datos de las encuestas de hogares de 1999, tomando en consideración tanto el crecimiento económico como el cambio distributivo esperado. El método de microsimulación utilizado para ello se describe en el recuadro I.4.

EL CASO DE ARGENTINA

La actual crisis económica y social de Argentina constituye una manifestación de la fragilidad que puede revelar un país ante la persistencia de los desequilibrios macroeconómicos. En los últimos meses, debido a factores tales como el marcado deterioro del poder adquisitivo del peso, el creciente desempleo y la falta de una red de protección para los más necesitados, se ha producido un retroceso drástico en las condiciones de vida de la población, cuyo verdadero alcance está aún por precisarse.

Según las últimas mediciones elaboradas por la CEPAL a partir de encuestas de hogares, se observa que en 1999 la pobreza alcanzaba al 19.7% de la población urbana, a la vez que la indigencia totalizaba un 4.8%. De acuerdo con las proyecciones presentadas en esta edición del Panorama social –basadas en microsimulaciones que emplean la metodología descrita en el recuadro I.4–, el porcentaje de pobreza se habría incrementado 10.6 puntos porcentuales entre 1999 y 2001, y probablemente crezca alrededor de seis puntos más durante 2002. La indigencia, por su parte, habría tenido un aumento de 5.4 puntos porcentuales entre 1999 y 2001, pudiéndose añadir 4.1 puntos en el año 2002.

La tendencia que se desprende de estas cifras es compatible con otras estimaciones de la pobreza en Argentina. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la pobreza en el Gran Buenos Aires abarca, en mayo de 2002, a un 49.7% de la población, 23 puntos más que en octubre de 1999, mientras que el porcentaje de indigencia asciende a 22.7%, tras un aumento de 16 puntos respecto de 1999. Si bien estas cifras no son directamente comparables con las proyecciones de la CEPAL, son igualmente ilustrativas de la rapidez con la cual las crisis económicas pueden deteriorar las condiciones sociales y anular los logros conseguidos. Un cuadro más amplio del problema que ratifica lo anterior se deduce del comportamiento de la tasa de desempleo abierto en las áreas urbanas, que en mayo de 2002 alcanzó 21.5%, acumulando un incremento de 7.7 puntos desde octubre de 1999.

Es importante destacar que la crisis argentina no sólo afecta las condiciones económicas y sociales actuales, sino que coarcta seriamente las posibilidades futuras de reducir la pobreza y cumplir con las Metas del Milenio. Ello se debería no solamente a que la caída del producto ha sido muy pronunciada, sino a que probablemente se necesitarán varios años para recuperar los niveles previos.

En ese año, diez países habrían reducido sus tasas de pobreza por lo menos 0.4 puntos porcentuales respecto de 1999. Entre ellos cabe destacar los casos de México y República Dominicana, cuyas reducciones superarían los cinco puntos, logro considerable para un período de sólo dos años (1998–2000). Otros países que habrían disminuido la incidencia de la pobreza en magnitudes no despreciables (alrededor de 2.4 puntos porcentuales) son Ecuador y Nicaragua. En Bolivia, Costa Rica y El Salvador se habrían producido variaciones poco significativas de la pobreza durante el 2000, año que, en cambio, resultó desfavorable para Argentina, Paraguay y Uruguay, cuyo porcentaje de personas pobres habría aumentado entre 0.8 y 1.2 puntos porcentuales.

En cuanto a la evolución de la pobreza extrema o indigencia durante el año 2000, las reducciones más importantes con respecto a 1999 se habrían registrado en República Dominicana (3.5 puntos porcentuales), México (3.3 puntos porcentuales) y Nicaragua (3.2 puntos porcentuales), aunque la primera de ellas co-

responde más precisamente al período 1997–2000 y las dos siguientes al período 1998–2000. Al igual que en el caso de la evolución de la pobreza total, Paraguay muestra el mayor deterioro en la pobreza extrema, con un aumento cercano a los dos puntos porcentuales.

Por su parte, y tal como se señaló al principio del capítulo, el comportamiento de la economía durante el 2001 fue muy inferior al esperado en sus inicios. No sólo se vio sumamente mermada la tasa de crecimiento del producto regional, sino que además desmejoró enormemente la situación social en países como Argentina y Uruguay. A ello se suma el hecho de que todos los países de la región se vieron afectados, unos en mayor grado que otros, por la desaceleración del ritmo de crecimiento económico. Con estos antecedentes, no es de extrañar entonces que la incidencia de la pobreza muy probablemente haya aumentado en el año 2001, revirtiendo la tendencia descendente de la década de 1990. De acuerdo con las proyecciones, la tasa de pobreza regional se situaría en 43.0%, es decir, 0.8 puntos porcentuales por

encima de la cifra registrada el año precedente, mientras que la indigencia alcanzaría 18.6%, tras un aumento de 0.8 puntos porcentuales.³

En cuanto a los países, doce de ellos reflejarían incrementos en sus tasas de pobreza y catorce en las de indigencia respecto del año 2000, aunque en la mitad de los casos éstos no serían superiores a 0.5 puntos porcentuales. El deterioro más notable se habría producido en Argentina que, con 5.6 puntos porcentuales de incremento en la tasa de pobreza y 3.1 en la de indigencia, constituye un caso claramente excepcional en la región. En México, Uruguay y Perú también se habría presentado un incremento en el porcentaje de pobres en el rango de 1.0 a 1.2 puntos porcentuales. En el otro extremo, Chile, Ecuador, República Dominicana y Venezuela no sólo habrían evitado un incremento en sus tasas de pobreza e indigencia, sino que podrían haber experimentado una reducción de las mismas.

A su vez, estas cifras revelan que la tasa de pobreza de América Latina se habría reducido 0.8 puntos porcentuales entre 1999 y 2001, como consecuencia de la marcada disminución experimentada durante el año 2000, que el deterioro posterior no habría alcanzado a contrarrestar. En cambio, la indigencia estaría mostrando un estancamiento con respecto a 1999, al variar apenas 0.1 puntos. En este caso, el aumento proyectado para el 2001 sí habría compensado la reducción del año 2000.

En términos absolutos, y pese a que los resultados de las proyecciones efectuadas predicen una disminución en la tasa de pobreza a nivel regional, alrededor de 3 millones de personas se habrían sumado a la población pobre de América Latina entre 1999 y 2001. Si la comparación se realiza entre 2000 y 2001, el crecimiento del número de personas pobres alcanzaría a más de 7 millones, de los cuales 5 millones son indigentes. Este hecho es particularmente preocupante, ya que revelaría que el deterioro de las condiciones de vida fue mayor para los grupos más vulnerables.

Finalmente, una de las consecuencias más claras de la desaceleración económica reciente es la revisión a la baja de las expectativas de crecimiento económico para el año 2002. De acuerdo con las últimas proyecciones disponibles, el producto por habitante de la región decrecerá en torno a 2.4% durante el presente año; las mayores caídas se producirían en Argentina (-15%), Uruguay y Venezuela (alrededor de -5.0% en ambos casos). También se espera una reducción del PIB per cápita, aunque sensiblemente menor, en Bolivia, Colombia, México, Panamá y Paraguay, y un estancamiento en Brasil y la mayor parte de Centroamérica.

Esta expectativa de un crecimiento negativo se traduciría en un incremento de la pobreza proyectada al año 2002. El porcentaje de personas que viven en situación de pobreza probablemente alcance un punto porcentual más que en el año 2001, situándose en torno al 44%, mientras que la indigencia totalizaría poco menos del 20%. Es de esperar que el mayor incremento de la pobreza se vuelva a producir en Argentina, de manera similar a lo sucedido en el año 2001; también se podrían registrar aumentos importantes en Venezuela, Paraguay y Uruguay, y es probable que sólo en Perú y República Dominicana se produzca una reducción leve de la pobreza.

En lo que respecta al volumen de la pobreza, las proyecciones para el año 2002 arrojan un probable incremento en torno a los siete millones con respecto a 2001, de los cuales cerca de seis millones serían indigentes. De cumplirse estas suposiciones, el número de pobres en la región estaría aumentando 15 millones durante el período 2000–2002, cifra que señala un grave deterioro en el panorama social de la región. Cabe destacar, no obstante, que las cantidades mencionadas no se traducen en aumentos proporcionales de los volúmenes de pobreza en todos los países de la región. En particular, la elevación del número de pobres en Argentina, equivalente a una tercera parte del incremento total, constituiría uno de los elementos principales del deterioro registrado a nivel regional.

3 Todas las proyecciones realizadas hasta aquí se basan en el supuesto de que, durante los periodos de decrecimiento o crecimiento leve, la distribución del ingreso sufrió un deterioro mínimo con respecto al año precedente. No obstante, con el objeto de evaluar el efecto de una mejora distributiva sobre la reducción de la pobreza, se podría suponer que, entre 1999 y 2001, el coeficiente de Gini se redujo alrededor de un punto y medio en todos los países de la región. Como resultado, la pobreza proyectada habría alcanzado 41.6% y la indigencia ascendería a 15.5%, 1.7 y 2.9 puntos menos, respectivamente, de lo que se obtendría según la hipótesis de distribución constante. Tal como se subraya más adelante en este capítulo, el efecto notable que las pequeñas reducciones de la desigualdad pueden tener sobre la pobreza pone de manifiesto la importancia de que en las políticas públicas se retome el aspecto distributivo como un elemento fundamental de la lucha contra la pobreza.

B. Hacia el cumplimiento de las metas de reducción de la pobreza

Aunque la reducción de la pobreza extrema a la mitad para el año 2015 sigue siendo una meta factible para América Latina, la moderación de las expectativas acerca del crecimiento económico alcanzable en el período venidero impone restricciones y plantea interrogantes a este respecto. De allí que cobre cada vez mayor importancia la formulación de políticas orientadas a fortalecer la capacidad de crecimiento, pero que a la vez posibiliten una progresiva redistribución de los recursos, de modo de favorecer preferentemente la elevación de las condiciones de vida de los sectores más postergados.

En el año 2000, los mandatarios de los países miembros de las Naciones Unidas, reunidos en la *Cumbre del Milenio*, acordaron cumplir una serie de metas indispensables para avanzar en el proceso de desarrollo mundial. Los acuerdos fueron resumidos en un documento conocido como la Declaración del Milenio (véase el recuadro I.3). Entre las metas fijadas, una de las que mayor atención ha recibido es la de reducir, para el año 2015, la extrema pobreza a la mitad.⁴

En la anterior edición del *Panorama social* figuraba una proyección de la posibilidad de cumplir con la meta de reducción de la extrema pobreza en América Latina, sobre la base de la relación histórica entre crecimiento y pobreza. Se estimó que, entre 1999 y 2015, la reducción de la indigencia a la mitad en la región (respecto de los niveles registrados en 1999) requería de una tasa de crecimiento del producto per cápita no inferior al 2.3% anual durante quince años,

aproximadamente equivalente a una tasa de crecimiento del producto total del 3.8% anual. Asimismo, se destacó que, debido a la diversidad de realidades económicas y sociales entre los países, algunos deberían realizar mayores esfuerzos de crecimiento, mientras otros podrían alcanzar la meta deseada con tasas de crecimiento un poco menores. En aquellos países con mayor incidencia relativa de la extrema pobreza, el crecimiento anual requerido del producto por habitante promediaba el 2.7% anual. En cambio, aquellos otros con un mayor grado de avance relativo necesitaban alcanzar una tasa de crecimiento del PIB per cápita del 2.2% anual.⁵

Además, se estimó el crecimiento económico necesario para el logro de una meta más exigente, que consistía en reducir a la mitad la tasa de pobreza total. En términos agregados, el producto per cápita de la región debía crecer para ese efecto al 2.9% anual

4 Si bien en un inicio no se estipuló explícitamente el año de referencia contra el cual comparar los avances en la reducción de la pobreza, posteriormente en la *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio* (Naciones Unidas, 2001) se estableció que éste sería 1990.

5 Véase CEPAL (2001a).

LA DECLARACIÓN DEL MILENIO

La Cumbre del Milenio es la denominación que recibe el encuentro de la Asamblea General de las Naciones Unidas realizado en septiembre del año 2000 en Nueva York. La Asamblea General, integrada por todos los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados que conforman las Naciones Unidas, se reunió con el propósito de reafirmar la adhesión de los países a la Organización y a sus principios como elementos indispensables para un mejor futuro. En este histórico evento, los gobernantes de todo el mundo se comprometieron a participar activamente en el cumplimiento de las nuevas metas de desarrollo definidas para las próximas décadas, resumidas en la Declaración del Milenio.

Las metas y compromisos expresados en la Declaración del Milenio se asientan sobre valores que se consideran fundamentales para el adecuado funcionamiento de las relaciones internacionales, tales como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común. En este contexto, los deberes de la comunidad mundial apuntan a la solución de problemas relacionados con la paz mundial y el desarme, el desarrollo de los países y la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente, los derechos humanos y la democracia, la protección de las personas vulnerables, la atención a las necesidades especiales de África y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

El acuerdo explícito de los países para alcanzar objetivos comunes de desarrollo y la definición de nuevas metas hacen de la Declaración del Milenio un documento trascendental. Entre ellos, cabe destacar los objetivos de desarrollo social que deben cumplirse para el año 2015: reducción a la mitad del número de personas pobres y del número de personas sin acceso al agua potable; que todos los niños y niñas del mundo tengan igual posibilidad de acceso a la educación y que todos terminen un ciclo completo de enseñanza primaria; reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes y la de los niños menores de cinco años en dos terceras partes; y, detener y empezar a reducir la propagación del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA).

En particular, en la presente edición del *Panorama social de América Latina* se evalúan las condiciones que harían factible el cumplimiento del primero de los objetivos específicos mencionados, es decir, reducir a la mitad el número de personas en pobreza extrema.

Fuente: Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/55/2), Nueva York, 2000.

durante quince años; el grupo de países con mayor desarrollo relativo requería una cifra similar, a la vez que los países con mayores incidencias de pobreza necesitaban una tasa cercana al 4% anual.

En esta edición del *Panorama social* se ha considerado pertinente revisar la capacidad de la región de cumplir la meta impuesta en la Declaración del Milenio, debido a los cambios significativos en las expectativas de crecimiento producidos en el bienio actual. Se han introducido dos cambios importantes

con respecto al ejercicio anterior. En primer lugar, atendiendo a la formulación presentada por la Secretaría General de las Naciones Unidas,⁶ las tasas de pobreza que se toman como referencia corresponden a las del año 1990; es decir, la meta consiste en reducir a la mitad, para el año 2015, las tasas de pobreza extrema registradas en 1990. En segundo lugar, en esta oportunidad se emplea una metodología de simulación que permite considerar explícitamente los cambios en la distribución del ingreso (véase el recuadro I.4).

6 Véase Naciones Unidas (2001).

METODOLOGÍA UTILIZADA EN LAS SIMULACIONES

Determinar la relación que existe entre la evolución de la pobreza y el crecimiento del producto de un país es una tarea compleja, ya que en ella intervienen factores muy diversos, muchas veces apartados de las posibilidades de identificación y medición vigentes. Se han elaborado diversas metodologías en el ámbito académico con el objeto de predecir la tendencia de la pobreza según diferentes supuestos sobre su relación con el crecimiento económico y otras variables. De hecho, en el *Panorama social de América Latina 2000–2001* se presentó una estimación, basada en una metodología particular, de la tasa de crecimiento necesaria en la región para reducir la pobreza extrema a la mitad en el año 2015.^{a/}

En el marco del análisis de factibilidad para el cumplimiento de diversas metas de reducción de la pobreza, en esta ocasión se utiliza una metodología alternativa que permite hacer explícitos los cambios simulados en la distribución del ingreso. El procedimiento consiste en realizar una serie de simulaciones de las tasas de pobreza resultantes al aplicar distintas tasas de crecimiento y de cambio en la desigualdad a los ingresos de los hogares, a partir de la información proporcionada por las encuestas de hogares.

Los datos sobre el ingreso per cápita de los hogares se modifican mediante el uso de dos parámetros, de acuerdo con la siguiente ecuación:^{b/}

$$y_{nuevo} = (1 + \beta) \left[(1 - \alpha) y_{original} + \alpha \mu \right]$$

donde μ = ingreso promedio, β = tasa de crecimiento del ingreso promedio, y α = tasa de reducción del coeficiente de Gini.

Al comparar el vector de ingreso y_{nuevo} con el valor de la línea de pobreza, se obtiene la tasa de pobreza correspondiente. De esta manera, los cambios en α y β se relacionan con cambios en los niveles de pobreza e indigencia. Esto permite construir curvas de iso-pobreza *c/*, que muestran todas las posibles combinaciones de α y β que producen un mismo resultado de pobreza. En el caso particular del gráfico I.4, el nivel de pobreza que representan las curvas de iso-pobreza es el correspondiente a la mitad de la tasa de pobreza registrada en 1990 para cada país.

Es importante señalar que una reducción determinada en el índice de Gini puede obtenerse de varias formas. Tanto una transferencia de ingresos de los más ricos a los más pobres como una transferencia entre personas ubicadas en el tramo intermedio de la distribución son compatibles con una reducción de $x\%$ en la desigualdad, pero ambas tendrán distintos efectos sobre la tasa de pobreza. En este caso particular, la reducción de la desigualdad se obtiene al disminuir, en un porcentaje igual a α , la distancia de cada uno de los ingresos con respecto al promedio μ . Por tanto, los cambios afectan en mayor grado a los extremos de la distribución –los ingresos más alejados de la media– y en menor grado al centro de la misma. Este supuesto permite simplificar el proceso de cálculo y la interpretación de resultados, aunque pueda no corresponderse exactamente con la evidencia empírica sobre cambios distributivos.

Si bien los resultados que este método genera son válidos para ilustrar el efecto de la distribución del ingreso en la reducción de la pobreza, los valores pueden estar sujetos a márgenes de variación. Más aún, la posibilidad de ocurrencia de alteraciones drásticas y difíciles de prever del curso económico, como lo ilustra la actual crisis argentina, lleva a recalcar la cautela con que se debe analizar cualquier proyección de esta naturaleza.

Fuente: Elaboración propia a partir de la metodología contenida en el documento "Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America".

- a/ La metodología utilizada en el *Panorama social 2000–2001* hace uso de la relación histórica entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, mediante la estimación de las elasticidades promedio entre ambas variables. Dichas elasticidades combinan simultáneamente el efecto del crecimiento económico y de los cambios distributivos, lo cual es útil en términos de consistencia con la evolución histórica entre las variables, pero no permite aislar el efecto de cada una de ellas sobre la pobreza.
- b/ Esta metodología corresponde a la desarrollada en el documento "Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America", preparado por un grupo de expertos para el proyecto PNUD–IPEA–CEPAL sobre la evaluación del cumplimiento de las Metas del Milenio. En el anexo de dicho documento se resumen las principales características del método de microsimulación y se proporcionan demostraciones matemáticas para las ecuaciones utilizadas.
- c/ El término iso-pobreza debe interpretarse como 'igual nivel de pobreza'; en este sentido, una curva de iso-pobreza muestra todas las situaciones posibles en las que la pobreza se mantiene en el mismo nivel.

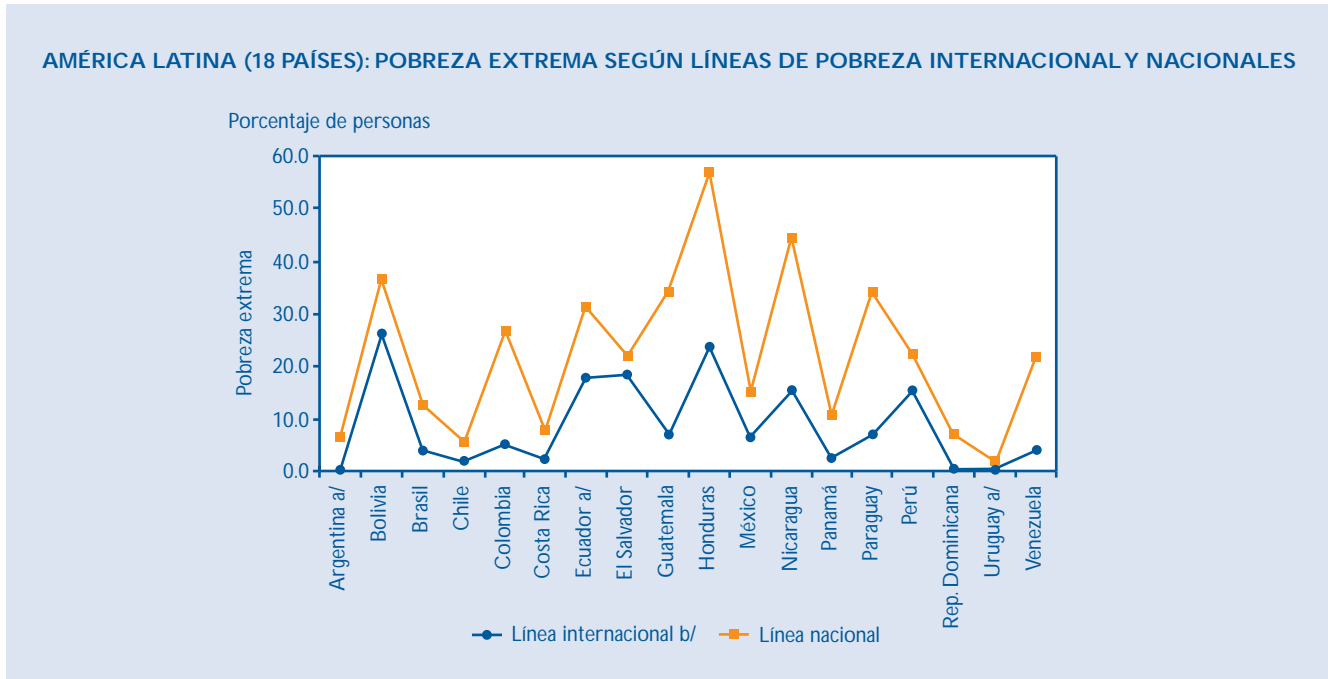
Un primer aspecto que se debe señalar tiene que ver con la determinación de cuál es la línea de pobreza más indicada para realizar las proyecciones al año 2015 en los países de América Latina. En la Declaración del Milenio se propone utilizar como línea de pobreza extrema los ingresos correspondientes a un

dólar al día, ajustados por la paridad del poder adquisitivo. Dicha línea corresponde a un estándar internacional mínimo de la pobreza, bajo el cual una persona sería considerada pobre en cualquier país del mundo. No obstante, dicho estándar mínimo resulta poco representativo de la situación social en Améri-

ca Latina, y llevaría a inferir que la pobreza es un problema de poca magnitud en la región, con tasas inferiores al 10% en la mayoría de los países (véase el gráfico I.1).⁷

cia ella han retrocedido. La situación más favorable es la que presentan Chile y Panamá, países que en el año 2000 ya habrían alcanzado la meta de reducción a la mitad de la pobreza extrema, así como Brasil y

Gráfico I.1



Fuente: CEPAL, *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America*, serie Libros de la CEPAL, N° 70 (LC/G.2188-P), Santiago de Chile, 2002.
a/ Área urbana.
b/ Corresponde a US\$1 en paridad del poder adquisitivo (PPA).

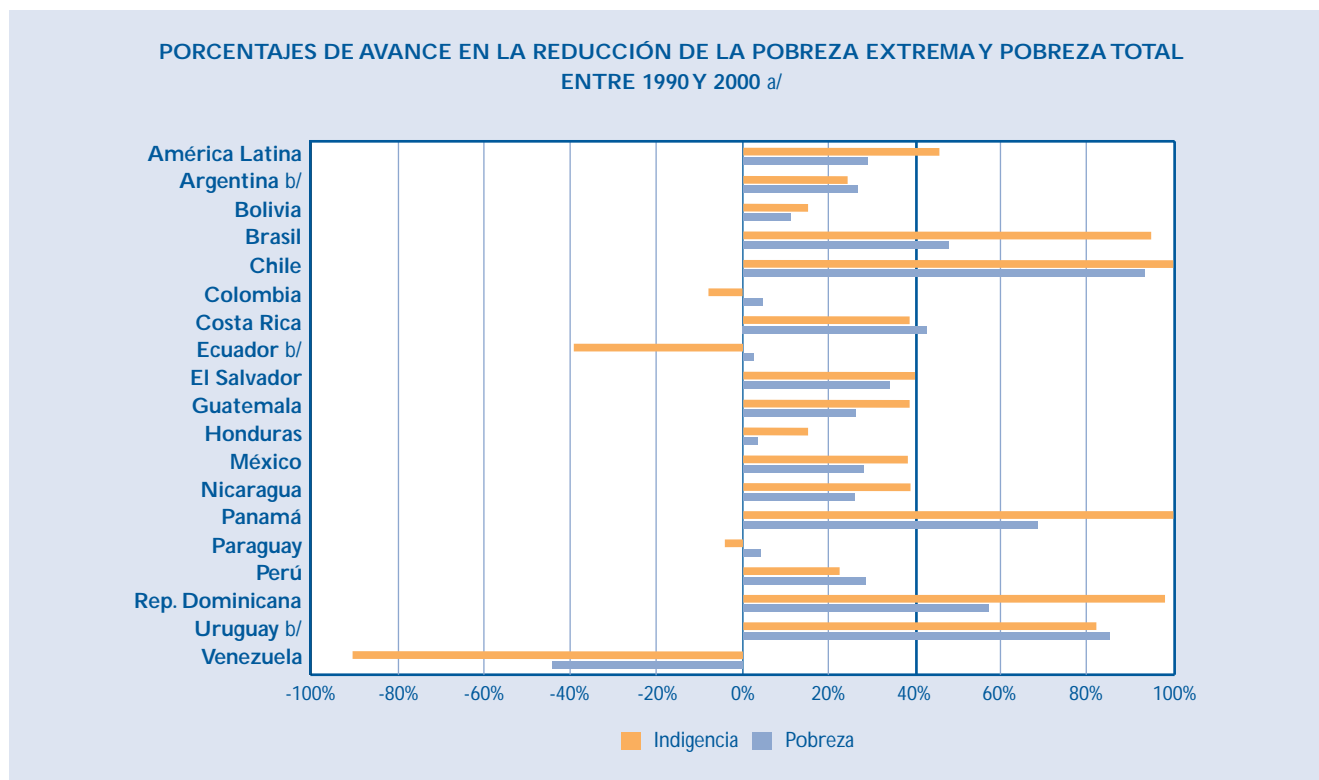
Por esta razón, se ha considerado más pertinente analizar la factibilidad del cumplimiento de las metas empleando una línea de indigencia como la que se utiliza en el acápite A de este capítulo, ya que en ella se toman en cuenta las necesidades básicas de consumo de la población propias de cada uno de los países. Según este enfoque, la incidencia de la pobreza extrema en América Latina se redujo 4.7 puntos porcentuales entre 1990 y 2000, lo que representa un 41% de cumplimiento de la meta.

El avance registrado por los distintos países es muy disímil e incluye tanto algunos que ya alcanzaron la meta como otros que en lugar de avanzar ha-

República Dominicana, con un avance superior al 95%, y Uruguay, con un avance superior al 82%. A su vez, países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua ostentan un avance cercano al 40%; vale decir, se encuentran en la senda adecuada para cumplir la meta en el año 2015. Argentina, Bolivia, Honduras y Perú registran también adelantos hacia el cumplimiento de la meta, aunque a un ritmo que, de mantenerse, no permitiría alcanzar el objetivo deseado al final del período. Un panorama más complejo es el que presentan Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, ya que sus tasas de pobreza extrema para el año 2000 exceden las de 1990 (véase el gráfico I.2).

7 Un análisis de las Metas del Milenio para América Latina –que hace uso de la línea de pobreza extrema de “1 dólar al día”– puede encontrarse en CEPAL (2002a). Este informe incluye además una evaluación de las combinaciones de política pública compatibles con las tasas de crecimiento económico y de reducción de la desigualdad requeridas para cumplir con las metas de pobreza.

Gráfico I.2



Fuente: CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ La línea que cruza el eje horizontal en el valor 40% muestra el porcentaje de tiempo transcurrido entre 1990 y 2000 (10 años) en relación con el plazo total para alcanzar la meta (25 años).

b/ Área urbana.

De acuerdo con las nuevas estimaciones, a fin de reducir a la mitad para el año 2015 la pobreza extrema prevaleciente en América Latina en 1990, lo que equivale a una disminución de dicha incidencia a la mitad en todos los países, se requeriría una tasa de crecimiento anual del producto por habitante del orden del 1.4% durante el período 2000–2015, suponiendo que la distribución del ingreso permaneciera inalterada en dicho período. En términos del producto total, la tasa necesaria asciende al 2.7% anual (véase el cuadro I.3).

Debido a que el grado de avance relativo de los países de la región en materia de lucha contra la pobreza es muy heterogéneo, es pertinente evaluar la situación en función de dicho avance. En esta ocasión, los países han sido clasificados en "mayor pobreza" (más de 30%), "pobreza media" (entre 11.1% y 30%) y "menor pobreza" (11% o menos), en función de los niveles de pobreza extrema estimados para el año 2000.

Conforme a lo esperado, las tasas de crecimiento requeridas por los grupos de países tienden a ser mayores mientras más altos son sus niveles de pobreza. Así, los países catalogados como de "mayor pobreza" requerirían una tasa de crecimiento del producto per cápita del 3.5% anual; el grupo intermedio necesitaría crecer al 1.4%, y al grupo de menor pobreza le bastaría una tasa del 1.3% anual de crecimiento de su PIB per cápita. A su vez, estas cifras equivalen a un crecimiento del producto total de 5.7% para el primer grupo de países, 2.7% para el segundo y 2.5% para el tercero.

Las amplias diferencias en las tasas de crecimiento necesarias que se presentan entre los tres grupos obedecen a dos factores. El primero de ellos es la diferencia absoluta (en puntos porcentuales) entre la indigencia registrada en 1990 y la meta para 2015, ya que mientras menor sea ésta, cabe esperar –en términos generales– un menor requerimiento de creci-

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL NECESARIAS PARA REDUCIR EL NIVEL DE POBREZA DE 1990 A LA MITAD PARA EL AÑO 2015, SIN CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO ^{a/} (En porcentajes)										
País	Pobreza extrema					Pobreza total				
	1990	2000	Meta 2015	Crecimiento anual requerido 2000 – 2015		1990	2000	Meta 2015	Crecimiento anual requerido 2000 – 2015	
Argentina b/	8.2	7.2	4.1	3.0	1.9	28.5	24.7	14.3	3.4	2.3
Bolivia	39.5	36.5	19.8	7.6	5.5	64.2	60.6	32.1	7.5	5.4
Brasil	23.4	12.3	11.7	1.4	0.3	48.0	36.5	24.0	3.7	2.5
Chile	12.9	5.7	6.5	1.1	0.0	38.6	20.6	19.3	1.3	0.2
Colombia	26.1	27.1	13.1	5.0	3.4	56.1	54.8	28.1	5.7	4.1
Costa Rica	9.8	7.9	4.9	4.3	2.5	26.2	20.6	13.1	3.9	2.1
Ecuador b/	26.2	31.3	13.1	5.1	3.5	62.1	61.3	31.1	6.4	4.7
El Salvador	27.7	22.2	13.9	3.9	2.2	60.2	49.9	30.1	4.7	3.0
Guatemala	41.8	33.7	20.9	4.5	2.0	69.1	60.1	34.6	6.5	4.0
Honduras	60.6	56.0	30.3	6.6	4.3	80.5	79.1	40.3	9.0	6.6
México	18.8	15.2	9.4	2.8	1.5	47.8	41.1	23.9	3.9	2.6
Nicaragua	51.4	41.4	25.7	5.8	3.3	77.6	67.5	38.8	7.4	4.9
Panamá	22.9	10.7	11.5	1.3	0.0	45.7	30.0	22.9	2.5	1.3
Paraguay	35.0	35.7	17.5	6.5	4.1	63.0	61.7	31.5	7.3	4.9
Perú	25.0	22.2	12.5	4.4	3.0	56.0	48.0	28.0	4.2	2.8
República Dominicana	21.4	10.9	10.7	1.5	0.1	41.3	29.5	20.7	3.2	1.7
Uruguay b/	3.4	2.0	1.7	1.2	0.5	17.8	10.2	8.9	1.1	0.4
Venezuela	14.6	21.2	7.3	6.6	4.9	40.0	48.8	20.0	6.6	4.9
América Latina				2.7	1.4				4.0	2.6
Países con mayor pobreza				5.7	3.5				7.0	4.8
Países con pobreza media				2.7	1.4				4.1	2.8
Países con menor pobreza				2.5	1.3				2.9	1.7

Fuente: CEPAL, a partir de microsimulaciones sobre las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Proyecciones basadas en el crecimiento del PIB por habitante de los países (véase el recuadro I.4).

b/ Área urbana.

miento del PIB per cápita. El segundo factor que afecta a estas tasas de crecimiento es el desempeño de los países entre 1990 y 2000 en cuanto a reducción de la pobreza, el cual tendió a ser mejor entre aquellos con menor pobreza. De hecho, entre los países clasificados como de "menor pobreza", sólo Argentina (antes de la crisis) y Costa Rica tienen pendiente el desafío de reducir la pobreza extrema, mientras que la mayoría de los países del grupo catalogado como de "mayor pobreza" está aún muy lejos de arribar a la meta.

Por otra parte, se planteó como una meta adicional –en principio más acorde con el grado de desarrollo relativo de América Latina en el contexto mundial– reducir a la mitad la pobreza total y no sólo la pobreza extrema. Desde esta perspectiva, ningún país

en América Latina habría alcanzado todavía la meta, aunque Chile, Panamá y Uruguay serían los más adelantados, con por lo menos un 70% de avance. Manteniendo el ritmo de reducción de la pobreza total registrado entre 1990 y 2000, Brasil, Costa Rica, El Salvador y República Dominicana también serían candidatos a alcanzar la meta en el año 2015, ya que hasta ahora han logrado un avance superior al 35%. Es interesante constatar que en este caso sólo un país (Venezuela) presentó un retroceso respecto de los niveles prevalecientes en 1990, y que el resto logró algún tipo de avance –aunque no superior al 5% en cuatro casos– hacia la meta (véase el gráfico I.2).

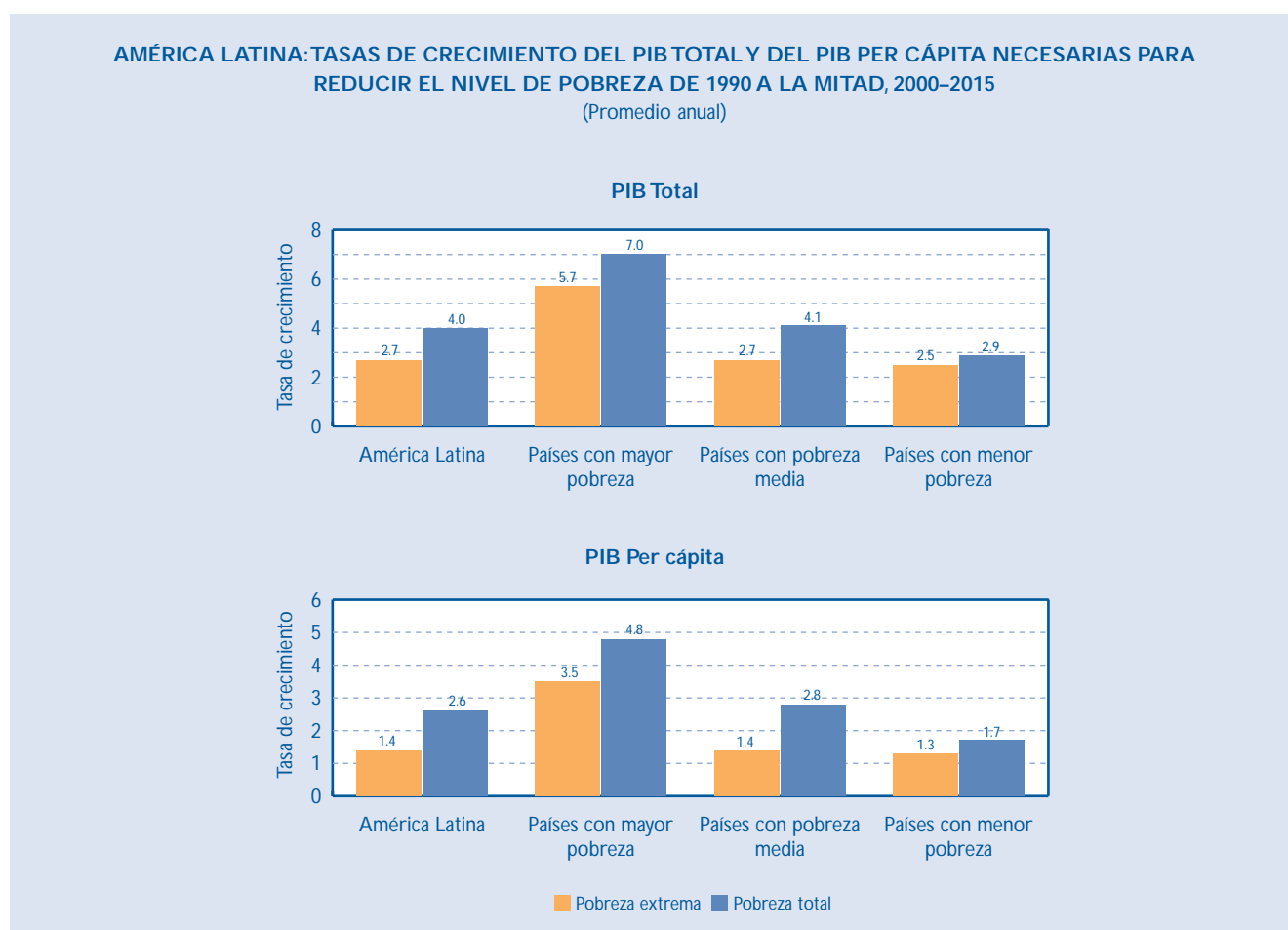
En cuanto a la necesidad de crecimiento para reducir la pobreza total a la mitad, el producto por habitante de la región debiera crecer un 2.6% anual

durante 15 años, que se descompone en un 4.8% de crecimiento para los países más pobres, un 2.8% para los países medianamente pobres, y un 1.7% para los países con menor pobreza. De acuerdo con estos resultados, las posibilidades de los países de mayor pobreza de alcanzar la meta son muy reducidas, ya que un crecimiento del 7% anual del producto total está lejos de sus antecedentes históricos (véase el gráfico I.3).

gencia a la mitad produciría un resultado similar en la pobreza. Las diferencias más altas entre tasas de crecimiento necesarias se sitúan entre los 2.0 y 2.3 puntos porcentuales, en Brasil, Guatemala y Honduras.

Un factor adicional que debe tomarse en cuenta es que las tasas de crecimiento necesarias se refieren al período 2000–2015. De este lapso ya han transcu-

Gráfico I.3



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Cabe destacar que las tasas de crecimiento necesarias en este caso suelen ser iguales o mayores que las que se necesitan para reducir la indigencia, aunque se presentan excepciones en los casos de Bolivia, Costa Rica, Perú y Uruguay. La diferencia mínima (positiva) entre ambas tasas se presenta en Venezuela, donde un crecimiento como el requerido para reducir la indi-

gencia a la mitad produciría un resultado similar en la pobreza. Las diferencias más altas entre tasas de crecimiento necesarias se sitúan entre los 2.0 y 2.3 puntos porcentuales, en Brasil, Guatemala y Honduras. Considerando estos factores, la tasa de crecimiento regional necesaria para reducir la indigencia a la mi-

tad, que se había estimado en 1.4% durante quince años, se transforma en una tasa de 1.9% (3.2% de crecimiento del producto total) para los próximos trece años. De manera similar, el objetivo de reducir a la mitad la pobreza total implica un crecimiento promedio del producto por habitante del 3.3% anual (equivalente a un crecimiento del 4.7% del producto total), 0.7 puntos porcentuales más de lo estimado para el período 2000–2015.

A partir de los elementos expuestos, queda en evidencia, en primer lugar, que la meta de reducción de la pobreza extrema representa retos muy dispares para los países. En particular, mientras los países con altas tasas de pobreza requieren crecer a un ritmo muy superior al que exhibieron en la década de 1990, a los países con bajas tasas de pobreza les bastaría con mantener el desempeño registrado en promedio durante dicha década. En segundo lugar, cumplir con las metas de reducción de la pobreza total plantea un enorme desafío para toda la región que, aunque no deja de ser factible en el marco de una posible recuperación del crecimiento en los años venideros, resulta cada vez más arduo en el contexto actual de bajas expectativas y crisis prolongadas. Ello reitera la necesidad de recurrir a políticas económicas y sociales que refuercen las posibilidades de ampliación de la base productiva, pero que a la vez conlleven una redistribución progresiva del ingreso, como una alternativa complementaria al crecimiento económico que permita elevar sustancialmente el nivel de vida de la población con menos recursos.

Al respecto, es conocido que la mayoría de los países de América Latina cuenta con un ingreso medio varias veces superior a la línea de pobreza, y que una hipotética distribución equitativa del mismo sería más que suficiente para ofrecer un nivel de vida digno a todos los habitantes de la región. Por ello, no

es de extrañar que las pequeñas transferencias progresivas puedan tener un alto impacto en la reducción de las tasas de pobreza e indigencia, y que en ciertos casos dicho impacto sea mucho mayor que el producido por el crecimiento económico.

La metodología de análisis empleada en esta edición del *Panorama social de América Latina* permite simular cambios en la distribución del ingreso que se producen simultáneamente con el crecimiento de la economía (véase el recuadro I.4). Los resultados revelan que los efectos de las variaciones distributivas sobre las tasas de pobreza e indigencia no son para nada despreciables, y que un esfuerzo en este ámbito aliviaría enormemente la carga de mejorar los niveles de vida de los más necesitados sobre la base exclusivamente del crecimiento económico.

Si se supone que la región puede experimentar pequeñas mejoras en la distribución de los ingresos en los próximos años, los esfuerzos necesarios de crecimiento del producto para cumplir con las metas muestran una reducción importante. Tan solo suponiendo una reducción del índice de Gini del 2% en cada uno de los países –correspondiente a una reducción menor o igual a 0.01 puntos del valor de dicho coeficiente–, la región debiera crecer en promedio a una tasa del 0.9% anual (en vez de 1.4%) para reducir la pobreza extrema a la mitad. Desde otra perspectiva, si la región consiguiera mantener su tasa de crecimiento en torno al 1.4% anual, una reducción del 2% en el índice de Gini promedio implicaría alcanzar la meta cinco años antes de lo previsto. Una reducción un poco mayor de la desigualdad (5% del coeficiente de Gini) entrañaría que la indigencia puede disminuir a la mitad con tan solo un 0.3% anual de crecimiento per cápita (véase el cuadro I.4) o, en su defecto, que bastarían cuatro años para alcanzar la meta de pobreza.

Cuadro I.4

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB PER CÁPITA NECESARIAS PARA REDUCIR EL NIVEL DE POBREZA DE 1990 A LA MITAD PARA EL AÑO 2015 CON CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO a/ (En porcentajes)						
País	Pobreza extrema			Pobreza total		
	Gini constante	Reducción Gini 2%	Reducción Gini 5%	Gini constante	Reducción Gini 2%	Reducción Gini 5%
Argentina b/	1.9	0.9	-	2.3	1.9	1.2
Bolivia	5.5	4.8	3.9	5.4	5.1	4.7
Brasil	0.3	-	-	2.5	2.0	1.3
Chile	-	-	-	0.2	-	-
Colombia	3.4	2.8	2.1	4.1	3.9	3.4
Costa Rica	2.5	1.6	0.5	2.1	1.6	1.1
Ecuador b/	3.5	3.0	2.4	4.7	4.5	4.2
El Salvador	2.2	1.8	1.1	3.0	2.8	2.5
Guatemala	2.0	1.6	1.0	4.0	3.7	3.3
Honduras	4.3	4.0	3.6	6.6	6.4	6.2
México	1.5	0.9	0.0	2.6	2.3	1.9
Nicaragua	3.3	2.9	2.4	4.9	4.7	4.3
Panamá	-	-	-	1.3	0.9	0.3
Paraguay	4.1	3.5	2.7	4.9	4.6	4.3
Perú	3.0	2.3	1.5	2.8	2.5	2.2
República Dominicana	0.1	-	-	1.7	1.4	1.0
Uruguay b/	0.5	-	-	0.4	0.1	-
Venezuela	4.9	4.2	3.3	4.9	4.6	4.2
América Latina	1.4	0.9	0.3	2.6	2.2	1.7
Países con mayor pobreza	3.5	3.0	2.4	4.8	4.5	4.2
Países con pobreza media	1.4	0.9	0.4	2.8	2.4	1.9
Países con menor pobreza	1.3	0.6	0.0	1.7	1.3	0.8

Fuente: CEPAL, a partir de microsimulaciones sobre las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Proyecciones basadas en el crecimiento del PIB por habitante de los países. La metodología se resume en el recuadro I.4.

b/ Área urbana.

Los cambios en la desigualdad también favorecerían el proceso de reducción de la pobreza total. Una reducción del 2% en el índice de Gini de cada país disminuiría 0.4 puntos porcentuales la tasa de crecimiento regional necesaria. En caso de que la desigualdad se redujera 5%, se requerirían 0.9 puntos porcentuales menos de crecimiento anual del producto por habitante, o bien, sería posible alcanzar la meta en el año 2010.

En el gráfico I.4 se aprecian, para los países de América Latina, curvas que registran todas las posibles combinaciones de tasas de crecimiento y tasas de reducción del índice de Gini que disminuirían en cada país la pobreza y la indigencia a la mitad en relación a aquella registrada en 1990, a partir de una pro-

yección con base en 1999 (curvas de iso-pobreza). Las combinaciones anteriormente comentadas corresponden a puntos específicos sobre esas curvas.

En cuanto a las combinaciones entre crecimiento y cambios en la desigualdad necesarios para reducir la pobreza, se observan dos resultados generales. En primer lugar, aunque cualquier mejora en la distribución del ingreso favorece la reducción tanto de la pobreza como de la indigencia, el mayor impacto se advierte en la reducción de la indigencia, al menos para cambios pequeños en la distribución. Esto se observa en que, a medida que aumenta la reducción de la desigualdad, crece la diferencia entre las tasas de crecimiento necesarias para reducir a la mitad la pobreza y la indigencia.⁸

8 Cabe destacar que este resultado podría verse afectado si se instrumentan los cambios distributivos de una manera distinta de la simulada. Al respecto, véase el recuadro I.4.

En segundo lugar, se observa que, mientras menor sea el nivel de pobreza extrema que supone la meta al año 2015, más favorecerán los pequeños cambios redistributivos la reducción de la tasa de crecimiento necesaria para cumplir con dicha meta. Esto se hace evidente en que las tasas de crecimiento necesarias al pasar de la ausencia de redistribución a una disminución de 2% en el coeficiente de Gini se reducen proporcionalmente más, cuanto menor es la meta de indigencia de un país (dejando fuera los casos en que la meta ya está muy cerca de lograrse). A manera de ejemplo, si en Costa Rica se redujera 2% el coeficiente de Gini, la tasa de crecimiento necesaria para que la pobreza extrema disminuyera a la mitad sería 0.9 puntos porcentuales inferior a la que se requiere cuando la distribución permanece constante. En cambio, en Honduras –país cuya meta representa el nivel más alto de indigencia–, la tasa de crecimiento necesaria disminuiría apenas 0.3 puntos porcentuales, con una variación similar en la tasa de desigualdad.

El análisis conjunto de las curvas de iso-pobreza y las cifras del cuadro I.4 permite caracterizar a los países en función de sus necesidades de crecimiento y redistribución. Por ejemplo, Argentina (antes de la crisis), Brasil, México, República Dominicana y Uruguay son países que con una reducción del 5% del índice de Gini no necesitarían crecer más para reducir la pobreza extrema a la mitad (naturalmente, a ellos debieran sumarse aquellos que ya alcanzaron la meta, como Chile y Panamá). Con una mejora del 10% en dicho indicador de desigualdad, se añade a esta lista Costa Rica.

En el extremo opuesto se sitúan Honduras y Bolivia, países que, aun cuando la desigualdad en la distribución se redujera drásticamente, necesitarían una

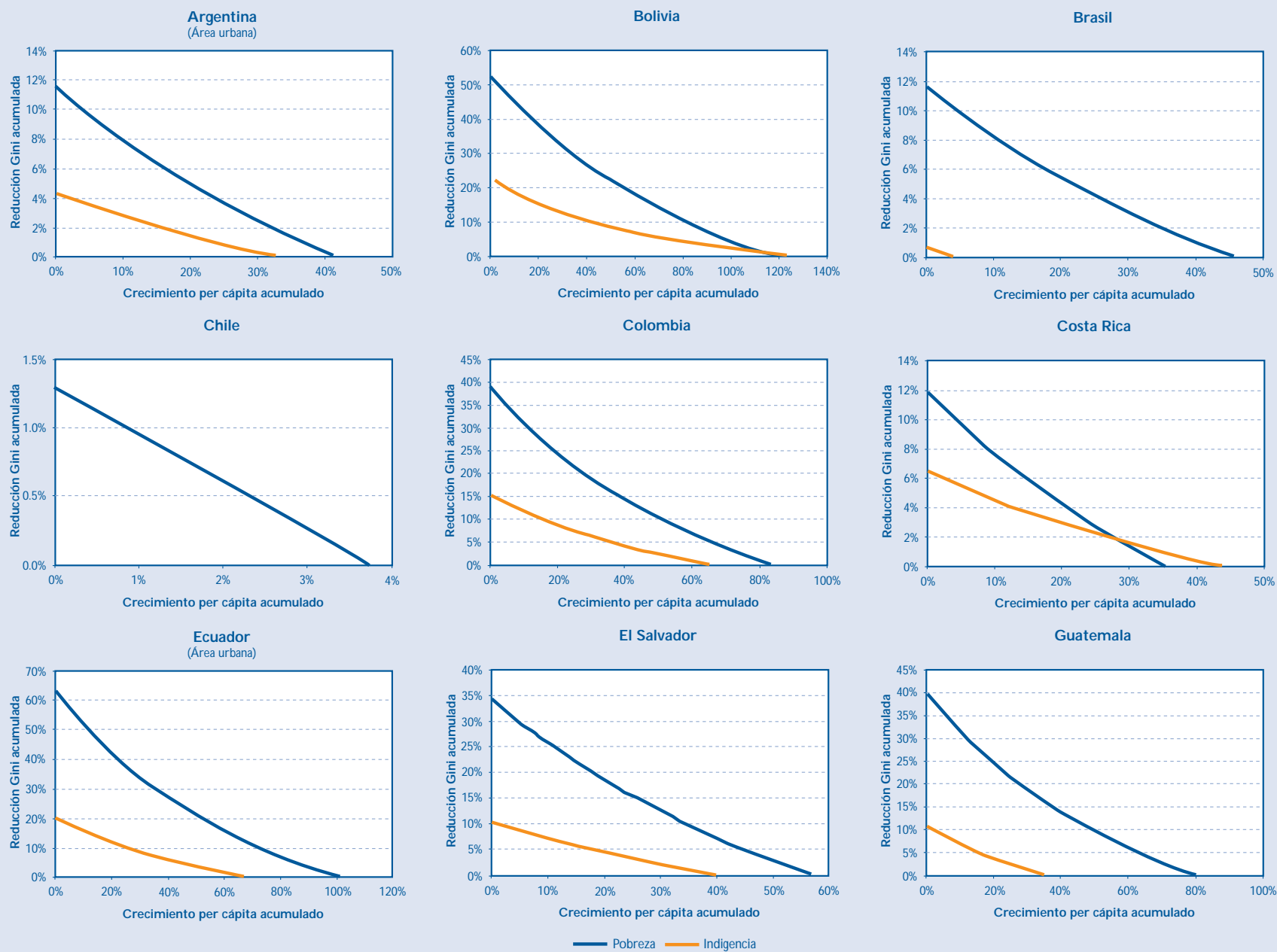
tasa de crecimiento importante para cumplir con la meta de indigencia. Un análisis similar con relación a la meta de reducción de la pobreza total señala que, en caso de una mejora del 10% en el índice de Gini, el crecimiento necesario para alcanzar la meta sería inferior al 0.5% anual en Argentina (antes de la crisis), Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Uruguay. A su vez, el crecimiento necesario en Bolivia y Honduras continuaría siendo muy alto, del orden del 4.1% anual en el primer caso y del 5.8% anual en el segundo.

De esta manera, la reducción de la pobreza en América Latina se perfila como un fenómeno disímil en cuanto a los factores que más inciden en ella. En algunos países, integrados en su mayoría por aquellos con bajos índices de pobreza, la desigualdad de los ingresos es el factor con mayor incidencia en la reducción de la pobreza; en otros países, típicamente los que tienen altos índices de pobreza, es el crecimiento económico el factor con mayor impacto sobre la disminución del porcentaje de la población pobre.

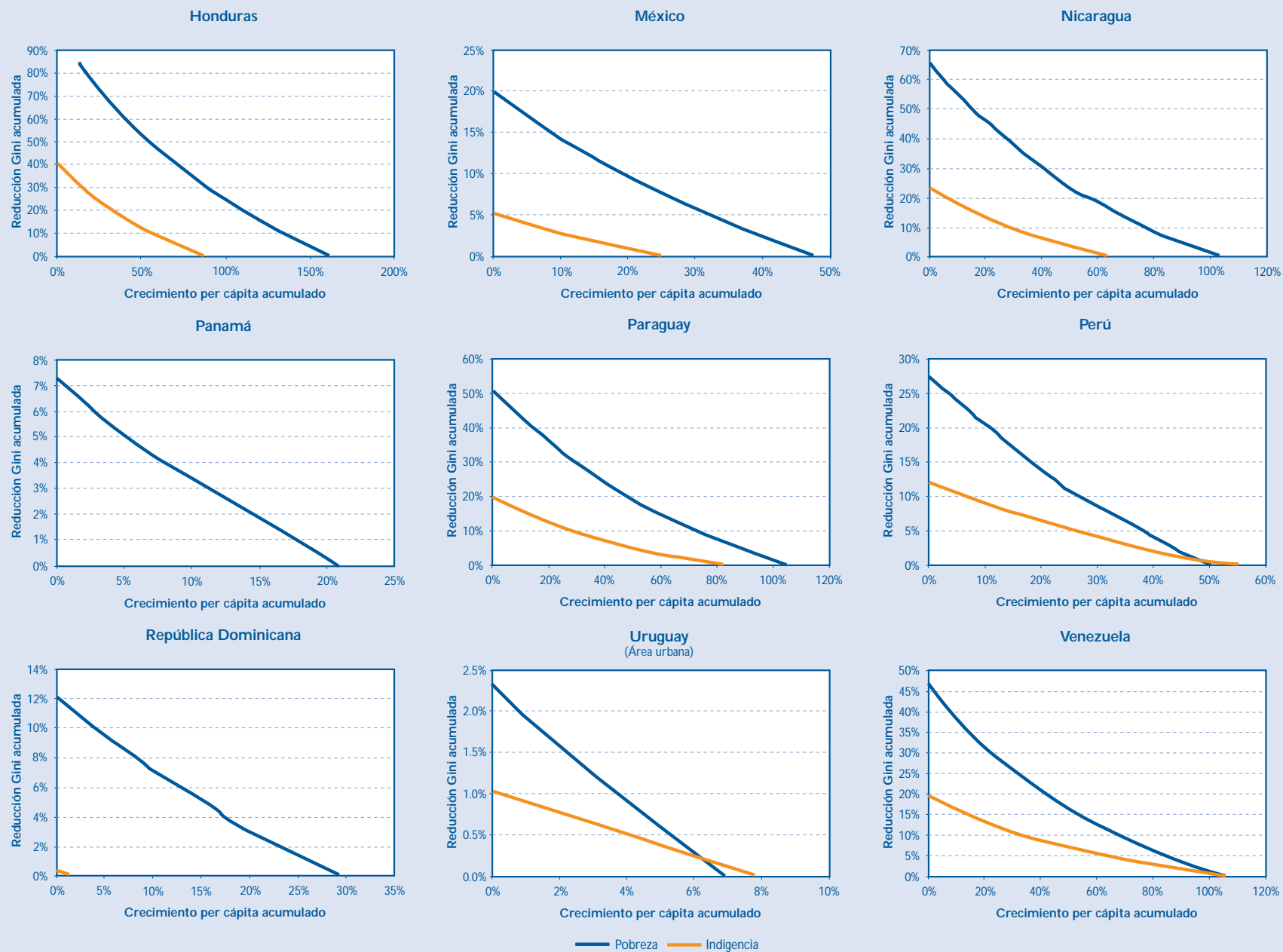
Aunque obviamente estos resultados deben interpretarse con mucha cautela, debido particularmente a que la proyección se basa en supuestos simplificadores sobre el comportamiento de la distribución del ingreso ante variaciones del nivel del producto, son muy ilustrativos respecto de la trascendencia que tienen los cambios en la distribución de los ingresos para reducir la pobreza y la indigencia.⁹ En resumen, los resultados de la simulación permiten subrayar que, en un contexto en el que el crecimiento económico sostenido parece ser cada vez más difícil de alcanzar, la redistribución de ingresos aparece como un factor complementario de gran eficacia para permitir a la región cumplir con las metas de reducción de la pobreza.

9 El hecho de que los supuestos del modelo de simulación no representen fielmente la realidad de los cambios distributivos no anula los resultados obtenidos. A manera de ilustración, en el recuadro I.5 se presentan algunas curvas de iso-pobreza para 1990, suponiendo que se hubiera deseado alcanzar la pobreza del año 1999. En la mayoría de los casos, la combinación de crecimiento y cambios en la distribución ocurrida efectivamente entre 1990 y 1999 corresponde a un punto cercano al cruce de las curvas de pobreza e indigencia, lo que implica que el método es razonablemente robusto para representar dichos cambios.

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CURVAS DE ISO-POBREZA EXTREMA E ISO-POBREZA TOTAL, 2000



AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CURVAS DE ISO-POBREZA EXTREMA E ISO-POBREZA TOTAL, 2000



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

CONSTATAción EMPíRICA DE LOS RESULTADOS DEL MÉTODo DE MICROSIMULACIÓN

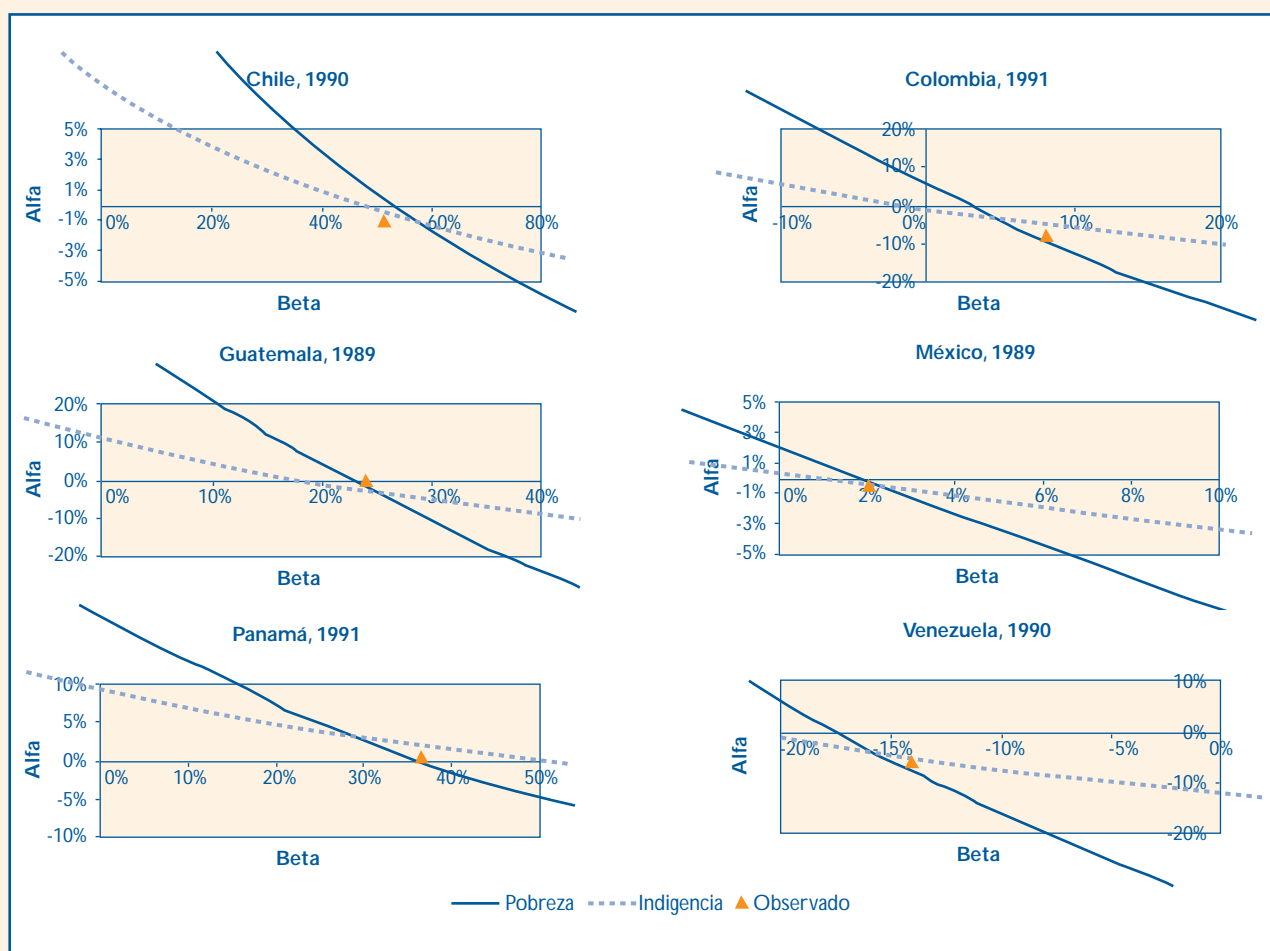
Desde el punto de vista teórico, todo cambio en la tasa de pobreza puede obtenerse mediante un desplazamiento de la distribución de ingresos (crecimiento), un cambio en su forma (cambio en la desigualdad) o ambos a la vez.^{a/} El método de microsimulación detallado en el recuadro I.4 contempla precisamente dichos elementos, y por tanto debiera ser capaz de identificar variaciones en la pobreza con alta precisión. No obstante, factores tales como la insuficiente representatividad de las fuentes de información, el desplazamiento de las líneas de pobreza, o los cambios distributivos no reflejados por el método pueden reducir significativamente su eficacia.

Para evaluar la consistencia empírica del modelo se construyeron curvas de iso-pobreza para 1990 que muestran las combinaciones de crecimiento y redistribución que hubieran permitido alcanzar la pobreza efectivamente registrada en 1999, identificando además en el gráfico el punto correspondiente a los cambios en el PIB per cápita y el índice de Gini observados entre 1990 y 1999 en cada país. Se generaron curvas tanto para la pobreza total como para la pobreza extrema, y se espera que el punto de cruce entre ambas se encuentre lo más cerca posible del punto que refleja la evolución histórica, como indicador del desempeño del modelo. Los gráficos que figuran a continuación permiten constatar que, pese a su simplicidad, el método tiene una gran capacidad para captar el efecto del crecimiento y los cambios en la desigualdad sobre las variaciones en la incidencia de la pobreza.

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Para la demostración correspondiente, véase CEPAL (2002a), citado en el recuadro I.4.

Curvas de iso-pobreza total e iso-pobreza extrema 1990 (países seleccionados)



C. Radiografía de la distribución del ingreso

Las remuneraciones al trabajo, integradas principalmente por sueldos y salarios, constituyen el mayor componente de los ingresos familiares en América Latina. Mejorar la distribución de los ingresos de esta fuente, así como los de la renta de la propiedad, exige la instrumentación de políticas que contribuyan al aumento de la dotación de recursos productivos en poder de los más pobres, que normalmente rinden fruto sólo en el mediano y largo plazo. En contraste, las transferencias públicas provocan efectos más inmediatos, pero su baja incidencia en el ingreso total de los hogares atenúa considerablemente su impacto distributivo, más allá de la indudable significación de las mismas en la elevación de los niveles de vida de la población carenciada. Por otra parte, los jefes de hogar continúan siendo los principales proveedores de ingreso, no obstante el aumento sostenido de la contribución de los perceptores secundarios. A su vez, el aporte de las mujeres al presupuesto del hogar ha llegado a representar una tercera parte del mismo, tras un incremento notable en los años noventa.

Tal como se desprende de las conclusiones del *Panorama social de América Latina 2000–2001*, la evolución de la desigualdad en la década de 1990 se caracterizó principalmente por una gran rigidez, y en los pocos casos en que se registraron variaciones significativas, éstas apuntaron a un deterioro distributivo. De hecho, de catorce países analizados en dicha edición, tan sólo dos presentaron indicios a favor de una reducción de la desigualdad (CEPAL, 2001a, cuadros 22 y 24 del anexo estadístico).

La mencionada rigidez de la distribución de ingresos es un factor preocupante, particularmente a la

luz de las conclusiones formuladas en la sección anterior, referentes a la importancia de las mejoras distributivas en la lucha contra la pobreza. Por ende, resulta de interés dar una breve mirada a la estructura de generación de los ingresos que subyace a los patrones de concentración observados en los países de la región. La participación relativa que tienen los diversos tipos de ingreso en la conformación del ingreso global de los hogares no sólo permite identificar mecanismos que acrecientan y perpetúan las disparidades distributivas, sino que también afectan la capacidad de las políticas públicas para introducir correcciones en la distribución personal del ingreso.

Un análisis de la estructura del ingreso de los hogares por fuentes¹⁰ confirma, inicialmente, la importancia que conservan las remuneraciones al trabajo en el perfil de los ingresos que prevalece en la mayoría de los países. En 1999 éstas representaban, en promedio, entre el 63% (en Brasil) y el 90% (en Ecuador y Nicaragua) del ingreso total de los hogares, y en al

menos once países esa participación excedía el 80%. El predominio de esta fuente sugiere que su contribución a la desigualdad global es muy importante y que, en consecuencia, los cambios distributivos que se produzcan en su interior pueden tener efectos significativos sobre la variación de la desigualdad en la distribución del ingreso total (véase el cuadro I.5).

Cuadro I.5

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES, 1990–2000 (En porcentajes)											
País	Año	Fuentes de ingreso					Proporción del ingreso total aportada por				
		Ingresos del trabajo			Transferencias	Renta de la propiedad	Jefes de hogar	Perceptores secundarios	Mujeres	Jóvenes de 15 a 24 años de edad a/	Personas de 65 años de edad y más a/
Asalariados	Empleadores	Trabajadores por cuenta propia									
Argentina	1990	43.0	14.9	27.3	9.0	5.8	71.2	20.7	27.6	9.3	4.8
	1994	43.8	13.0	26.9	10.0	6.3	68.7	20.8	30.8	10.3	2.4
	1999	44.8	11.8	20.1	13.7	9.6	68.5	20.8	32.7	8.8	3.7
Bolivia	1989	43.2	8.1	40.3	3.4	5.1	68.5	18.6	28.6	9.5	2.4
	1994	42.6	19.6	23.9	9.7	4.2	69.1	22.8	29.4	10.3	2.2
	1999	45.7	8.1	30.2	10.0	6.0	67.8	21.1	31.5	12.0	2.3
Brasil	1990	48.8	13.5	16.1	13.0	8.6	70.6	22.4	27.3	12.7	2.3
	1993	47.1	10.8	16.6	17.3	8.1	71.1	21.7	28.3	11.6	2.4
	1999	38.6	9.8	14.2	23.7	13.7	70.1	21.6	33.6	10.9	2.8
Chile	1990	46.8	11.4	21.8	11.2	8.7	68.6	22.7	25.8	9.7	4.2
	1994	49.4	15.0	19.4	10.7	5.5	67.8	23.0	28.2	8.7	4.5
	2000	49.1	15.9	17.1	12.5	5.4	69.6	22.5	28.6	5.5	3.9
Colombia	1991	46.4	12.1	23.0	13.2	5.3	64.8	36.6	26.9	14.8	4.0
	1994	48.1	12.0	20.7	13.2	6.0	62.8	33.9	30.4	12.8	3.8
	1999	43.9	7.5	18.6	11.1	18.9	65.1	22.2	32.6	12.8	4.0
Costa Rica	1990	65.7	7.6	16.2	7.9	2.6	62.9	26.6	24.6	19.1	2.1
	1994	60.4	11.4	15.6	9.4	3.2	64.1	26.0	25.2	16.0	2.5
	1999	61.7	12.6	14.2	9.1	2.2	63.2	26.4	28.2	14.6	2.5
Ecuador	1990	61.2	7.8	22.1	6.1	2.8	65.2	25.3	26.9	13.6	3.1
	1994	51.4	16.8	24.0	5.0	2.8	62.2	26.5	29.0	13.6	3.6
	1999	51.5	20.8	18.0	7.5	2.2	64.2	24.0	30.5	10.8	3.0
El Salvador	1995	50.5	12.5	18.8	18.2	.	60.4	26.1	33.5	15.9	5.1
	1999	57.8	8.2	19.2	13.8	1.0	58.0	27.0	39.1	15.4	3.2
Guatemala	1989	41.7	9.3	37.0	6.1	5.8	68.6	21.3	24.9	15.8	4.2
	1999	39.1	13.6	23.0	9.7	14.7	69.3	22.7	28.3	13.7	4.5
Honduras	1990	48.0	5.8	22.6	3.2	20.3	67.9	19.9	23.8	15.1	2.9
	1994	48.1	9.9	32.3	7.0	2.8	65.3	23.4	27.6	16.1	3.9
	1999	47.5	12.8	27.5	9.2	3.0	62.4	25.0	33.1	17.3	3.9
México	1989	42.2	10.9	21.9	21.5	3.5	72.3	18.5	22.1	13.7	4.1
	1994	45.1	11.1	17.2	24.9	1.7	71.5	19.2	23.4	13.2	3.3
	2000	52.0	15.7	17.6	12.6	2.1	69.6	20.7	26.2	10.3	3.0
Nicaragua	1993	48.6	1.4	40.2	8.4	1.3	58.2	21.1	33.7	15.5	2.7
	1998	54.0	12.5	23.8	8.0	1.7	57.5	24.1	29.4	15.6	2.4

(continúa)

10 En el presente análisis se consideran solamente los ingresos monetarios, de modo que se excluyen en particular los ingresos imputados a los hogares por concepto del uso de una vivienda propia. Cabe mencionar que el alquiler imputado constituye una corriente de ingreso importante para los efectos de la evaluación del nivel de vida de los hogares, llegando a representar en algunos países una proporción del ingreso total superior a la de las transferencias o las rentas de la propiedad.

Cuadro I.5 (conclusión)

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES, 1990–2000 (En porcentajes)											
País	Año	Fuentes de ingreso					Proporción del ingreso total aportada por				
		Ingresos del trabajo			Transferencias	Renta de la propiedad	Jefes de hogar	Perceptores secundarios	Mujeres	Jóvenes de 15 a 24 años de edad ^{a/}	Personas de 65 años de edad y más ^{a/}
		Asalariados	Empleadores	Trabajadores por cuenta propia							
Panamá	1991	53.8	6.4	16.8	17.3	5.7	65.1	24.7	32.9	9.4	2.5
	1994	54.2	6.7	12.7	18.0	8.4	63.6	26.8	32.0	9.9	2.3
	1999	59.8	5.0	12.4	16.1	6.7	61.0	28.8	34.0	11.3	3.0
Paraguay	1990	43.5	23.9	22.5	5.9	4.1	63.1	26.2	29.0	11.3	4.2
	1994	45.4	23.2	18.8	9.8	2.7	61.8	27.9	32.5	15.5	3.7
	1999	47.4	17.5	22.3	10.5	2.4	63.0	25.0	32.9	12.7	5.7
Perú	1997	48.5	21.0	12.8	14.7	2.9	58.3	30.5	31.4	13.5	3.5
	1999	48.3	17.9	12.0	18.9	3.0	56.4	28.6	34.6	13.8	3.0
R. Dominicana	1997	42.3	7.7	32.3	11.5	6.2	62.2	24.6	28.9	18.1	3.1
Uruguay	1990	42.6	23.2	9.8	19.2	5.3	68.3	21.9	29.8	8.1	6.8
	1994	49.8	9.1	13.3	23.4	4.4	66.3	27.4	35.8	9.1	3.3
	1999	50.1	7.4	12.4	24.6	5.5	66.1	26.2	37.9	8.3	3.2
Venezuela	1990	51.5	18.0	22.0	3.3	5.1	61.7	25.3	23.7	12.6	3.0
	1994	46.2	12.9	29.3	5.9	5.9	57.3	25.9	25.5	14.4	3.2
	1999	46.5	12.0	31.4	4.2	5.9	55.2	28.8	31.4	12.6	3.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Se refiere únicamente a los ingresos del trabajo y no a los ingresos totales del hogar.

Por su parte, dentro de los ingresos provenientes del mercado de trabajo, aquellos que reciben los asalariados juegan un papel preponderante. En siete de los dieciocho países analizados, las remuneraciones de este grupo representan más de la mitad del ingreso familiar, e inclusive en uno de ellos (Costa Rica) excede el 60% del mismo. Sin embargo, cabe hacer notar que la importancia de los sueldos y salarios en el ingreso total está más determinada por el volumen de población que recibe ingresos de esta fuente –que es claramente mayoritario dentro de la fuerza de trabajo– que por el nivel medio de las remuneraciones, generalmente inferior al de los empleadores y las personas que laboran por cuenta propia.

Seguidamente, el ingreso de los trabajadores por cuenta propia representa el segundo rubro en importancia en la configuración del ingreso de los hogares. Su participación promedio del 20% presenta, no obstante, valores extremos bastante dispersos, que pueden ser tan bajos como 12% (en Perú, Uruguay y Panamá) o llegar a superar el 30% (en Bolivia, República Dominicana y Venezuela).

Por último, es un hecho que la escasa participa-

ción relativa en la fuerza de trabajo que tiene en la mayoría de los países la categoría de los empleadores, también se expresa en la composición de los ingresos familiares. Tal es así que, prácticamente en todos los países (a excepción de Ecuador y Perú), el aporte relativo de este grupo al ingreso total es inferior al de los trabajadores por cuenta propia, aun cuando el ingreso medio de los empleadores es claramente más alto que el de aquél (véase el cuadro 6 del anexo estadístico). En el contexto regional, la participación de los empleadores promedia el 12%, pero asociada a una alta dispersión, que se refleja en los valores extremos alcanzados por Panamá (5.0%) y Ecuador (20.8%).

Por otro lado, las entradas no provenientes del trabajo también constituyen una fuente significativa de ingresos para los hogares. Así, las transferencias –públicas y privadas–, que comprenden principalmente las jubilaciones y pensiones pagadas por los sistemas previsionales, representan la tercera fuente en importancia en muchos países de América Latina, después de los ingresos de los asalariados y los trabajadores por cuenta propia, con un aporte promedio a los recursos totales de los hogares cercano al 13%.

Más aún, en algunos países (como Brasil y Uruguay) las transferencias representaron en 1999 la segunda fuente más importante, luego de los sueldos y salarios, al contribuir con casi la cuarta parte del presupuesto total de las familias. Asimismo, cabe destacar que en casi todos los países las transferencias alcanzan una proporción mayor que las rentas de la propiedad que, con una participación promedio de 6.1%, resultan ser la fuente de ingresos más reducida.

Esta descripción general de la composición de los ingresos familiares en América Latina deja entrever un hecho simple pero importante, cual es que la mera intervención estatal cuenta con posibilidades muy limitadas para corregir por vía directa los problemas distributivos, a lo que se debe agregar que la acción del Estado en este campo está por lo general altamente asociada a la inversión social, y por ende al ámbito del largo plazo más que al logro de resultados coyunturales.

Como se sabe, el flujo de ingresos que puede generar una determinada fuente depende básicamente de dos factores: la dotación inicial de los recursos productivos –entre los que se cuenta de manera preferente el capital humano y el patrimonio físico y financiero¹¹ y el precio que se paga en el mercado por el uso de esos recursos. En el caso de los ingresos del trabajo –la corriente de ingreso de mayor significación–, las políticas públicas orientadas a alterar notoriamente la dotación de capital productivo en el corto plazo suelen tener un alcance limitado, al tratarse de bienes cuyo proceso de acumulación es generalmente lento y gradual (particularmente en los casos del capital humano y social). A su vez, el Estado sólo puede actuar sobre la fijación de salarios a través de la especificación de salarios mínimos como alternativa para acortar las brechas distributivas, ya que una intervención directa en los salarios a mayor escala se considera poco pertinente, debido a los efectos adversos que genera en el funcionamiento del mercado laboral. En este sentido, la posibilidad de mejoras distributivas de los ingresos del trabajo se concibe más bien en una perspectiva de largo plazo, asociada a sostenidos aumentos de productividad.

Por su parte, la renta de la propiedad también ofrece limitadas posibilidades para propiciar efectos redistributivos a gran escala, ya que la labor del Estado en este ámbito suele estar circunscrita a la generación de políticas –de vivienda y acceso a la tierra, subsidios productivos, etc.– para apoyar cambios patrimoniales de los hogares situados en la parte más baja de la distribución. A su vez, la posibilidad de incrementar el uso de tasas impositivas progresivas, que inciden directamente sobre la distribución del ingreso disponible, está generalmente acotada por el posible efecto perjudicial sobre el comportamiento del ahorro y la inversión –y por tanto del empleo–, así como por consideraciones de orden político.

En este contexto, las transferencias públicas se configuran como uno de los pocos instrumentos viables con capacidad de incidir en el corto plazo en las disparidades distributivas. Aunque en medida creciente están relacionadas con la disminución de la pobreza, las transferencias de recursos a las familias se reflejan en la composición promedio del ingreso de los hogares. Pese a ello, y no obstante los fuertes aumentos del gasto público social registrados durante la década (al respecto véase CEPAL, 2001a), las transferencias continúan representando una fracción relativamente pequeña de los ingresos totales (más aún si se considera que sólo una parte de ellas proviene del Estado), lo que genera un efecto débil sobre la distribución de los mismos. Debe advertirse, sin embargo, que el reducido impacto que puedan tener las transferencias sobre la distribución de los ingresos no contradice su alta eficacia potencial en cuanto al alivio de las situaciones más extremas de pobreza, ya que suelen ser de las herramientas más útiles para elevar el nivel de vida de la población carenciada.

Al analizar la concentración del ingreso al interior de cada fuente surgen antecedentes complementarios sobre la estructura de los ingresos, y se advierten tanto comportamientos heterogéneos entre países como también algunos elementos comunes a todos ellos. Un ejemplo de lo primero ocurre con los ingresos del trabajo, ya que mientras en ocho de los países examinados se constata la mayor concentra-

11 Al respecto, véase especialmente CEPAL (1998).

ción en los ingresos generados por los empleadores, en el resto de los casos la mayor desigualdad se da en el grupo de los trabajadores por cuenta propia (véase el cuadro I.6).

Por otro lado, un hecho común a la mayoría de los países es que la desigualdad para el grupo de los asalariados es la más baja entre todas las fuentes de ingresos, con un valor promedio del coeficiente de

Cuadro I.6

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTES DE GINI, SEGÚN FUENTES DE INGRESO DE LOS HOGARES, 1990–2000						
País	Año	Ingresos del trabajo			Transferencias	Renta de la propiedad
		Asalariados	Empleadores	Trabajadores por cuenta propia		
Argentina	1990	0.3651	0.4239	0.3926	0.2975	0.7353
	1994	0.3695	0.3703	0.4314	0.4220	0.7502
	1999	0.3905	0.3936	0.4701	0.4088	0.8076
Bolivia	1989	0.4905	0.4924	0.5171	0.2829	0.5021
	1994	0.4786	0.5139	0.4730	0.5788	0.3531
	1999	0.4583	0.5267	0.6251	0.6377	0.8359
Brasil	1990	0.5701	0.5490	0.5867	0.7624	0.9090
	1993	0.5701	0.5581	0.5945	0.5156	0.8758
	1999	0.5263	0.5146	0.5707	0.5516	0.8146
Chile	1990	0.4555	0.5375	0.5496	0.5514	0.4781
	1994	0.4557	0.6176	0.5707	0.6082	0.5546
	2000	0.4856	0.5654	0.5906	0.6395	0.5781
Colombia	1991	0.3613	0.5995	0.5802	0.5461	0.4071
	1994	0.5245	0.6207	0.5562	0.6059	0.4184
	1999	0.4166	0.5722	0.5195	0.5813	0.8042
Costa Rica	1990	0.3713	0.3566	0.4106	0.5618	0.2417
	1994	0.3719	0.4807	0.4607	0.5732	0.2872
	1999	0.4016	0.4197	0.4698	0.5646	0.2689
Ecuador	1990	0.4192	0.4743	0.4550	0.5329	0.6095
	1994	0.4042	0.4865	0.4596	0.4544	0.5231
	1999	0.4677	0.5587	0.5166	0.6047	0.5417
El Salvador	1995	0.4209	0.5858	0.5020	0.5629	-
	1999	0.4327	0.5693	0.5304	0.6298	0.6416
Guatemala	1989	0.4386	0.5494	0.5335	0.5633	0.3769
	1999	0.5111	0.6783	0.6118	0.6482	0.4778
Honduras	1990	0.5027	0.7022	0.5840	0.3561	0.3753
	1994	0.4553	0.5713	0.5581	0.6720	0.7196
	1999	0.4707	0.4927	0.5469	0.6232	0.8511
México	1989	0.4449	0.6311	0.5954	0.7132	0.7229
	1994	0.5097	0.6154	0.5990	0.6396	0.6328
	2000	0.4889	0.5580	0.6140	0.6941	0.6894
Nicaragua	1993	0.4387	0.6031	0.5796	0.6866	0.6830
	1998	0.4870	0.6836	0.5536	0.6483	0.8809
Panamá	1991	0.4297	0.5261	0.5412	0.6261	0.8488
	1994	0.4534	0.5194	0.4783	0.6329	0.8132
	1999	0.4515	0.4158	0.4761	0.6351	0.7506
Paraguay	1990	0.3881	0.4163	0.4464	0.5526	0.7255
	1994	0.4322	0.4938	0.4803	0.6191	0.6471
	1999	0.4163	0.6156	0.5058	0.5444	0.5886

(continúa)

Cuadro I.6 (conclusión)

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTES DE GINI, SEGÚN FUENTES DE INGRESO DE LOS HOGARES, 1990-2000						
País	Año	Ingresos del trabajo			Transferencias	Renta de la propiedad
		Asalariados	Empleadores	Trabajadores por cuenta propia		
Perú	1997	0.4373	0.6086	0.5455	0.6565	0.7042
	1999	0.5036	0.6107	0.5304	0.6847	0.7257
R. Dominicana	1997	0.3999	0.5098	0.4459	0.6245	0.7865
Uruguay	1990	0.3809	0.7526	0.5096	0.5009	0.6592
	1994	0.4222	0.4225	0.5088	0.4815	0.5753
	1999	0.4364	0.4121	0.4921	0.4740	0.5992
Venezuela	1990	0.3194	0.3644	0.3850	0.2503	0.2306
	1994	0.3934	0.4017	0.4204	0.6481	0.2804
	1999	0.3830	0.4314	0.4409	0.5197	0.2450

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gini de 0.45, aunque ello no lleva de ninguna manera a considerar esta distribución como equitativa. A su vez, los ingresos provenientes de la renta de la propiedad tienden a ser los que se distribuyen de forma menos equitativa (con coeficientes de Gini que en muchos casos alcanzan valores por encima de 0.70), hecho que se asocia con la mayor posibilidad que tienen los hogares ubicados en la parte alta de la distribución de poseer activos que les producen ganancias.

Por último, las transferencias a los hogares también muestran coeficientes de Gini elevados, que dan cuenta de una distribución poco equitativa. Este hecho podría originarse en la estructura de esta corriente de ingresos, integrada por un componente mejor distribuido pero minoritario, como son las transferencias públicas focalizadas,¹² y otro componente, de distribución más concentrada y mayoritario, que son las jubilaciones y pensiones otorgadas por los sistemas de seguridad social. Mientras las primeras constituyen una vía para corregir las disparidades distributivas, las segundas tienden a distribuirse más desigualmente, debido tanto a su asociación con los ingresos del trabajo como al hecho de que la probabilidad de los individuos de tener una vida laboral formal y continua está altamente concentrada.

Otro modo de analizar la estructura de los ingresos es identificar a los perceptores del hogar según sus

características demográficas, tales como sexo, edad, o la condición de jefe del hogar. Con este objetivo, en el cuadro I.5 figura información sobre la proporción del ingreso total aportada por los jefes de hogar, perceptores secundarios, mujeres, personas de 15 a 24 años y de 65 años de edad y más.

En todos los países de América Latina el principal aportante de ingresos es el jefe del hogar. En ningún caso su contribución es inferior al 55%, y en casi la mitad de las economías el aporte excede el 65%, cifras que revelan una condición generalizada de dependencia hacia este perceptor de ingresos. Chile, Brasil y México (con un porcentaje cercano al 70%), por una parte, y Venezuela (55.2%) y Perú (56.4%), por otra, son los países situados en los extremos de este indicador.

La reducción de la participación de los jefes de hogar en la formación del presupuesto familiar expresa una de las tendencias más relevantes y generalizadas de la última década en América Latina. En tres de los doce países en los que se redujo el aporte relativo de los jefes (Venezuela, Honduras y Panamá), las variaciones fueron superiores a cuatro puntos porcentuales. En cambio, sólo en cuatro países se incrementó la contribución de los jefes, pero en ningún caso la variación alcanzó registros superiores a un punto porcentual.

¹² La participación minoritaria de las transferencias públicas focalizadas se ve agravada por el sesgo en que habitualmente incurren las encuestas de hogares en términos del subregistro de este tipo de percepciones.

La menor dependencia de los hogares de la generación de ingresos por parte de sus jefes presenta elementos positivos y negativos. Por un lado, la dependencia cada vez menor de los ingresos de un solo perceptor reduce la vulnerabilidad del hogar ante eventuales situaciones de desempleo o disminución de ingresos, a la vez que contribuye a una mayor integración laboral del resto del hogar. La otra cara de la moneda se presenta cuando una menor participación del jefe del hogar está relacionada con la insuficiencia de ingresos del núcleo familiar, situación que obliga a otros miembros de la familia –mano de obra secundaria– a ingresar al mercado laboral, en circunstancia en que ellos debieran ocuparse de otras funciones (como los jóvenes en edad escolar o los ancianos en situación de retiro).

En el mejor de los casos, los perceptores secundarios contribuyen apenas con poco más de la cuarta parte del ingreso total, resultado relacionado con el hecho de que el perceptor principal sea generalmente el jefe del hogar.¹³ La proporción de ingresos aportada por este grupo promedia 24.5%, con valores extremos entre 20.7% (en México) y 28.8% (Panamá y Venezuela).

El aporte de las mujeres al presupuesto total de los hogares, cuyo promedio se encuentra en torno al 32%, presenta una relativa homogeneidad regional. No obstante, no por ello dejan de ser notables las diferencias que se aprecian en países como Chile, Costa Rica, Guatemala, México y República Dominicana, donde la participación de las mujeres en los ingresos totales no excede el 29%, en contraste con lo reportado en Uruguay y El Salvador, donde su aporte se acerca al 40%.

Por otra parte, la evolución de la participación de las mujeres en los ingresos totales del hogar durante la década de 1990 muestra un avance significativo en la senda hacia la igualdad de género. Los incrementos del aporte relativo de las mujeres promediaron 4.9 puntos porcentuales, e inclusive en ciertos casos casi duplicaron dicho valor –en Honduras, por ejemplo, la

variación fue de 9.3 puntos. El promedio registrado descende a 4.3 puntos cuando se considera a Nicaragua, único caso en el que el aporte femenino decreció en los años noventa. La tendencia anteriormente descrita obedece al importante aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral –común a todos los países de la región, de acuerdo con las cifras del cuadro 2 del anexo estadístico– así como al crecimiento del ingreso medio de este grupo evidenciado en al menos doce países, según los resultados que se muestran en el cuadro 6.2 del anexo estadístico.

Por último, los jóvenes de 15 a 24 años de edad aportan, en promedio, el 12.5% de los ingresos del trabajo en América Latina. Este promedio engloba comportamientos distintos por país, que pueden ser tan discretos como el 5.5% observado en el caso de Chile, o tan altos como el 18.1% reportado en República Dominicana. A su vez, las personas mayores de 65 años tienen una participación porcentual promedio de 3.3%, con valores que oscilan entre 2.3% (Bolivia) y 5.7% (Paraguay).

A lo largo del presente acápite se han discutido algunos elementos que surgen de identificar las fuentes y los perceptores de recursos con mayor participación e incidencia en la distribución del ingreso de los países de América Latina. En ese contexto, es posible concluir que, si bien las posibilidades redistributivas de la política pública están acotadas en términos de amplitud y temporalidad, existe un gran campo de acción que los gobiernos pueden aprovechar para impulsar mejoras en la distribución de ingresos. A la luz de la evidencia examinada anteriormente, la necesidad de complementar el crecimiento económico con políticas que apunten a corregir las disparidades distributivas cobra importancia máxima si se pretende producir mejoras significativas en el nivel de vida de la población en su conjunto y particularmente de los grupos más carenciados, tal como lo plantea el desafío de reducción de la pobreza extrema contemplado en las Metas del Milenio.

13 Téngase presente que el grupo de "perceptores secundarios" ha sido definido como aquellos perceptores con ingresos inferiores a los del principal aportante y, por ende, no es complementario con el grupo de "jefes de hogar", que en algunos casos puede estar constituido por personas que no son los perceptores primarios.

