



# Pobreza y distribución del ingreso



## A. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

De acuerdo con la evolución prevista del producto por habitante, cabría esperar que en el 2004 aproximadamente cuatro millones de latinoamericanos salgan de la condición de pobreza en que se encontraban el año anterior. Sin embargo, esta mejora es insuficiente para contrarrestar el deterioro ocurrido en el período 2001-2003, por lo que los porcentajes de pobres e indigentes proyectados para el 2004 (cerca de un 42,9% y un 18,6% respectivamente), serían superiores a los registrados en el 2000. Por otra parte, los países de la región han mostrado una evolución dispar en los índices de pobreza, con predominio de las situaciones de aumento o estancamiento durante el período 2001-2003.

### 1. EVOLUCIÓN ECONÓMICA

Desde el comienzo de la presente década, el crecimiento del PIB de América Latina, condición necesaria aunque no suficiente para la reducción de la pobreza, no ha alcanzado el ritmo necesario para compensar el crecimiento de la población. Aun cuando en el 2000 la tasa de crecimiento alcanzó el 3,7%, en los años posteriores su evolución fue menos auspiciosa. Tras una expansión de un 0,4% en el 2001, el PIB descendió un 0,6% en el 2002, elevándose nuevamente un 1,6% en el 2003. Por consiguiente, el producto por habitante de la región, expresado en términos reales, sigue siendo inferior al registrado a fines de los años noventa y presenta una variación equivalente al -0,2% anual (véase el cuadro I.1).

En el 2003, el PIB por habitante de los países de la región mostró variadas tendencias. Después

de cuatro años consecutivos de tasas de variación negativas, el producto por habitante de Argentina presentó la mayor tasa de crecimiento en la región (7,7%), mientras la República Bolivariana de Venezuela —que había sufrido una importante retracción en el 2002— acusó la contracción más fuerte (-11,3%). También se registró una baja del producto por habitante en Brasil (-1,8%), Guatemala (-0,5%), México (-0,2%) y, después de más de una década de crecimiento continuo, República Dominicana (-2,0%). A su vez, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay mostraron un buen desempeño, reflejado en tasas de crecimiento del producto por habitante de un 2% o más (véase el cuadro 1 del anexo estadístico).

Gracias a un contexto internacional favorable, a políticas económicas internas orientadas a un mayor control monetario y fiscal, y a tipos de cambios competitivos, se estima que en el 2004 la

situación será más propicia; concretamente, se prevé un incremento del PIB de alrededor del 5,3%, lo que equivale a una expansión de un 3,7% del producto por habitante.

Por otra parte, la incipiente recuperación económica en América Latina tuvo en el 2003 algunos efectos positivos en los mercados laborales, que se manifestaron sobre todo en la creación de puestos de trabajo. Sin embargo, las alentadoras señales no

Cuadro I.1

AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS, 1990-2003											
País	Año	PIB per cápita (Tasa promedio anual de variación) a/	Desempleo urbano	Remuneración media	Salario mínimo urbano	País	Año	PIB per cápita (Tasa promedio anual de variación) a/	Desempleo urbano	Remuneración media	Salario mínimo urbano
				real c/						real c/	
		Promedio simple del período b/ (porcentajes)		Tasa promedio anual de variación				Promedio simple del período b/ (porcentajes)		Tasa promedio anual de variación	
<b>Argentina</b>	1990-1999	2,7	11,9	0,9	0,8	<b>Honduras</b>	1990-1999	-0,2	6,1	-	0,6
	2000-2003	-3,0	16,8	-3,7	-4,1		2000-2003	0,9	6,5	-	4,0
<b>Bolivia</b>	1990-1999	1,6	5,3	3,0	7,4	<b>México</b>	1990-1999	1,5	3,6	1,0	-4,7
	2000-2003	-0,1	8,6	2,6	4,7		2000-2003	0,6	2,7	3,9	0,3
<b>Brasil</b>	1990-1999	0,0	5,6	-1,0	-0,4	<b>Nicaragua</b>	1990-1999	0,3	14,0	8,0	-0,2
	2000-2003	0,1	9,3	-4,3	3,9		2000-2003	0,6	10,5	3,2	-3,6
<b>Chile</b>	1990-1999	4,1	7,6	3,5	5,9	<b>Panamá</b>	1990-1999	3,4	16,7	-	1,5
	2000-2003	2,1	9,0	1,5	3,8		2000-2003	0,9	16,1	-	2,5
<b>Colombia</b>	1990-1999	0,8	11,6	2,2	-0,4	<b>Paraguay</b>	1990-1999	-0,8	6,3	0,3	-1,6
	2000-2003	0,9	17,4	1,6	0,6		2000-2003	-1,3	11,7	-1,5	2,5
<b>Costa Rica</b>	1990-1999	2,6	5,4	2,2	1,1	<b>Perú</b>	1990-1999	1,3	8,5	-0,8	1,4
	2000-2003	0,9	6,2	1,6	-0,3		2000-2003	1,3	9,2	1,1	3,2
<b>Cuba</b>	1990-1999	-3,2	6,9	-	-	<b>Rep. Dominicana</b>	1990-1999	2,8	16,9	-	2,6
	2000-2003	2,8	3,8	-	-		2000-2003	2,2	15,5	-	-1,3
<b>Ecuador</b>	1990-1999	0,5	9,4	5,3	0,9	<b>Uruguay</b>	1990-1999	2,4	9,9	0,5	-6,0
	2000-2003	1,6	10,7	-	3,6		2000-2003	-4,7	15,7	-6,4	-6,5
<b>El Salvador</b>	1990-1999	2,6	7,8	-	-0,6	<b>Venezuela (Rep. Bolivariana de)</b>	1990-1999	0,2	10,3	-4,0	-3,0
	2000-2003	0,1	6,5	-	-1,4		2000-2003	-4,8	15,3	-6,1	-3,1
<b>Guatemala</b>	1990-1999	1,5	4,0	5,4	-9,8						
	2000-2003	0,1	3,3	1,1	5,2	<b>América Latina</b>	1990-1999	0,9	7,7	-	-
<b>Haití</b>	1990-1999	-2,8	-	-	-8,3		2000-2003	-0,2	10,2	-	-
	2000-2003	-1,4	-	-	-1,4						

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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 2003 es una estimación preliminar.

b/ En Chile, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela (Rep. Bolivariana de) se refiere al desempleo total nacional. Además, en reemplazo del período 1990-1999 se consideró el espacio de tiempo entre 1991 y 1999 para Cuba.

c/ Por lo general, la cobertura de este índice es muy parcial. En la mayoría de los países se refiere solo a los trabajadores formales del sector industrial. La cifra correspondiente al 2003 es una estimación preliminar. El año final para Bolivia y Guatemala corresponde al 2002.

d/ El año inicial del período para Nicaragua es 1992.

solo estimularon la demanda de trabajo sino también la incorporación de nuevos integrantes a la fuerza laboral, muchos de los cuales no consiguieron empleo y pasaron a engrosar la ya elevada tasa de desocupación (10,5%) (CEPAL, 2004a). En seis países de la región (Argentina, Colombia, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay), la tasa de desempleo urbano del período 2000-2003 superó el 15% y en 11 de 19 países el desempleo sufrió un deterioro en comparación con la década de 1990 (véase el cuadro I.1). Al mismo tiempo, la informalización del empleo y la precarización laboral han mantenido su tendencia expansiva; desde 1990, el 66% de los nuevos ocupados se ha integrado al sector informal y apenas el 44% cuenta con los beneficios de la seguridad social (OIT, 2003).

El control de la inflación, factor clave para proteger el poder adquisitivo de los pobres, dio buenos resultados en el 2003, ya que el ritmo de crecimiento de los precios se redujo en casi cuatro puntos porcentuales respecto del año anterior (de 12,1% a 8,5%). Las variaciones medias mensuales del índice de precios al consumidor fueron inferiores al 1% en todos los países, con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana (véase el cuadro 1 del anexo estadístico). En el mismo año, los salarios medios reales disminuyeron un 4,4% en promedio ponderado, debido a los aumentos moderados en al-

gunos países y las acentuadas bajas en otros, sobre todo en Argentina, Brasil, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay. La evolución de este indicador reflejó el estancamiento o la caída del nivel de actividad económica en varios países de la región durante el período analizado (véase el cuadro I.1). Por último, cabe mencionar que en el 2003 los salarios mínimos se mantuvieron estables y mostraron una leve expansión en términos reales en la mayoría de los países; en cambio, en República Dominicana (-9,6%), Uruguay (-12,4%) y la República Bolivariana de Venezuela (-11,8%) sufrieron un marcado descenso. En el período 2000-2003, el poder adquisitivo de los salarios mínimos urbanos se redujo también en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Haití y Nicaragua.

## 2. PERSPECTIVAS DE LA POBREZA EN LA REGIÓN

En el contexto económico descrito, la pobreza sigue representando un desafío de enorme magnitud para los países de América Latina. En el 2002, el 44,0% de la población, es decir 221 millones de personas, vivían en condiciones de pobreza, en tanto que 97 millones, cifra correspondiente al 19,4% de los habitantes de la región, vivían en la pobreza extrema o la indigencia (véanse los cuadros I.2 y I.3 y el gráfico I.1).

Cuadro I.2

AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1980 - 2002 a/						
	Porcentaje de personas					
	Total	Pobres b/		Indigentes c/		
		Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
1999	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
2000	42,5	35,9	62,5	18,1	11,7	37,8
2001	43,2	37,0	62,3	18,5	12,2	38,0
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9

**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/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

b/ Porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que se encuentran en situación de indigencia.

c/ Porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

Cuadro I.3

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE, 1980 - 2002 a/						
	Millones de personas					
	Pobres b/			Indigentes c/		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1997	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
1999	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
2000	207,1	131,8	75,3	88,4	42,8	45,6
2001	213,9	138,7	75,2	91,7	45,8	45,9
2002	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8

**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/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

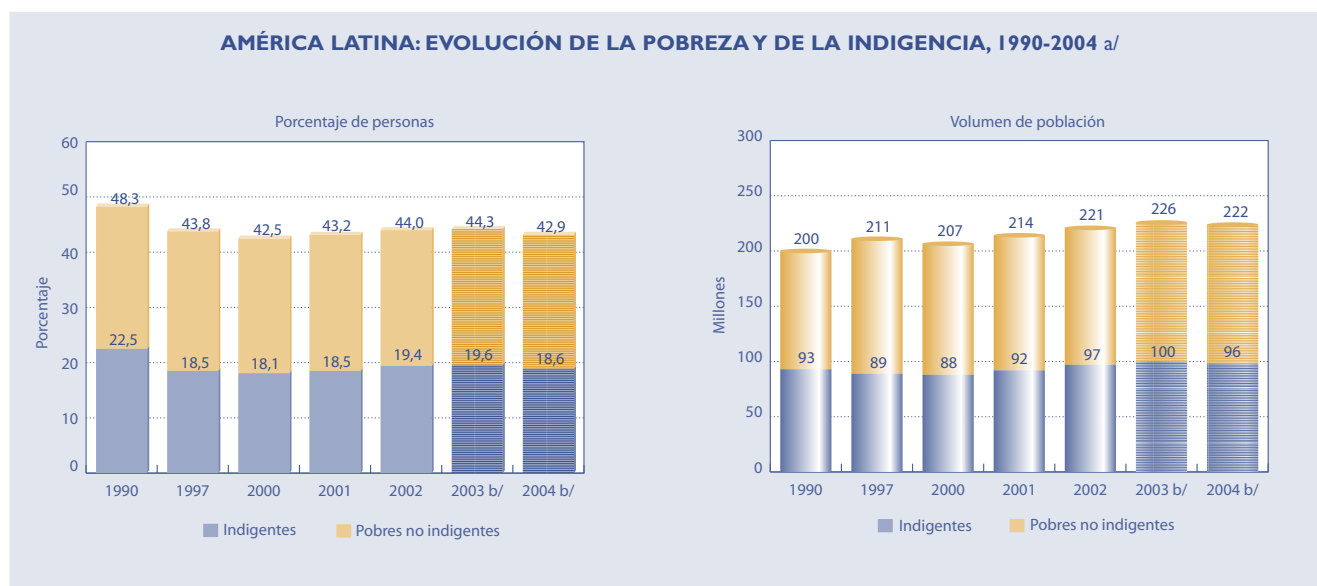
b/ Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que se encuentran en situación de indigencia.

c/ Personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

Entre 1999 y 2002, el proceso de superación de la pobreza no mostró avances significativos. De hecho, en ese período la tasa de pobreza aumentó 0,2 puntos porcentuales, mientras la indigencia registraba un alza de 0,9 puntos. En términos absolutos, el número de pobres se vio incrementado en cerca de 10 millones de personas, de las cuales 8 millones correspondieron a personas en condiciones de extrema pobreza.

La comparación de las cifras del 2002 y de 1990 permite constatar una disminución de la incidencia de la pobreza, del 48,3% al 44,0%, y de la indigencia, del 22,5% al 19,4%. Esta reducción en términos porcentuales no fue suficiente para compensar el crecimiento de la población, de manera que en términos absolutos en el 2002 había 21 millones más de personas pobres que en 1990, de los cuales 4 millones eran indigentes.

Gráfico I.1



**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/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones naranja de las barras representan el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b/ Proyecciones.

Por otra parte, la incidencia de la pobreza y la indigencia en las áreas rurales de América Latina sigue siendo más alta que en las áreas urbanas. En efecto, mientras en estas últimas la pobreza afectaba al 38,4% de la población, en las áreas rurales este valor aumentaba al 61,8%. Asimismo, la incidencia de la pobreza extrema en las áreas rurales superaba en más de 24 puntos porcentuales a la urbana. Sin embargo, dado el notable grado de urbanización que

caracteriza a la región (alrededor del 75% de la población vive en ciudades), dos tercios de los pobres vivían en el año 2002 en áreas urbanas, a la vez que más de la mitad (53%) de los indigentes de la región vivía en áreas urbanas (véase el gráfico I.2).<sup>1</sup>

En lo que respecta a la distribución geográfica de la población pobre, casi la mitad se concentra en tan solo dos países: Brasil (30%) y México (17%).

Recuadro I.1

### MÉTODO UTILIZADO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

El enfoque utilizado en la elaboración de este informe para estimar la pobreza consiste en clasificar como “pobre” a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza” o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del costo de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del “costo de las necesidades básicas”.

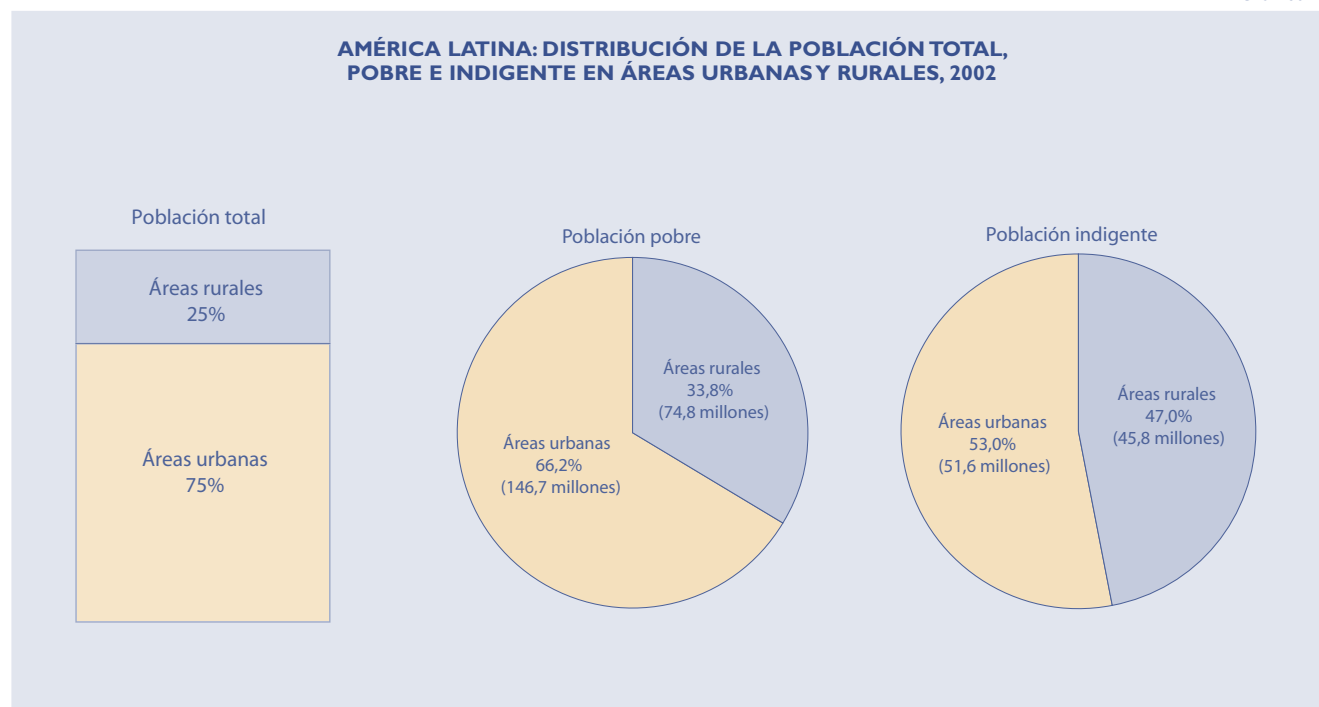
En todo los casos en que se dispuso de los antecedentes necesarios, se estimó el costo de la canasta básica de alimentos correspondiente a cada país y cada zona geográfica; dicha canasta abarca los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos, sus precios relativos y las diferencias de precios entre áreas metropolitanas, demás zonas urbanas y zonas rurales. A este valor, la “línea de indigencia”, se agregó el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza. Para ello, se multiplicó la línea de indigencia por un factor constante, 2 para las zonas urbanas y 1,75 para las rurales. a/ En 2001-2003, el equivalente mensual en dólares de las líneas de pobreza varía entre 32 y 45 dólares, respectivamente, en las áreas rurales y urbanas de Bolivia, y entre 94 y 150 dólares en ambas áreas en el caso de México. b/ El valor de las líneas de indigencia fluctúa entre 18 dólares en las zonas rurales, o 21 en las zonas urbanas, en Brasil, y 53 a 75 dólares, en ambas, nuevamente en México (véase el cuadro 16 del anexo).

En la mayoría de los casos, la información sobre de la estructura del consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, proviene de las encuestas sobre presupuestos familiares que se llevan a cabo en los países. c/ Dado que estas encuestas se realizaron en años anteriores a los de las estimaciones de pobreza, se ha actualizado el valor de las líneas de pobreza de acuerdo con la variación acumulada del índice de precios al consumidor.

La información sobre el ingreso de las familias proviene de las encuestas de hogares realizadas por los respectivos países, en los años correspondientes a las estimaciones de pobreza presentadas en esta edición. Como es habitual, se hicieron correcciones a los datos debido a la falta de respuesta a algunas preguntas sobre ingresos por parte de los asalariados, los trabajadores independientes y los jubilados, así como los probables sesgos por subdeclaración. Esta última operación se llevó a cabo mediante la comparación de las partidas de ingreso de la encuesta con las resultantes de una estimación de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), elaborada para este propósito a partir de información oficial. Las cifras utilizadas sobre ingreso corresponden al concepto de ingreso corriente total, es decir, al ingreso por concepto de trabajo asalariado, monetario y en especie; de trabajo independiente, incluidos el autoconsumo y el valor del consumo de productos producidos por el hogar; rentas de la propiedad, jubilaciones y pensiones y otras transferencias recibidas por los hogares. En la mayoría de los países, el ingreso de los hogares incluye, además, un valor imputado por concepto de arriendo de las viviendas habitadas por sus propietarios.

- a/ Las únicas excepciones a este criterio general son Brasil y Perú. En Brasil, se utilizaron las nuevas líneas de indigencia estimadas para cada zona del país, en el marco de un trabajo conjunto del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y la CEPAL. En Perú, en tanto, se emplearon las líneas de indigencia y de pobreza estimadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el marco del “Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe” implementado en ese país.
- b/ La tasa de cambio aplicada es la que corresponde al promedio del mes de referencia con respecto al cual se recopiló información sobre ingresos por medio de las encuestas de hogares.
- c/ Cuando no se disponía de datos derivados del procesamiento de una encuesta reciente de este tipo, se utilizaron otros antecedentes pertinentes sobre consumo familiar.

1 Cabe señalar que los conceptos de “urbano” y “rural” varían en muchos casos de un país a otro y a lo largo del tiempo.



**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.

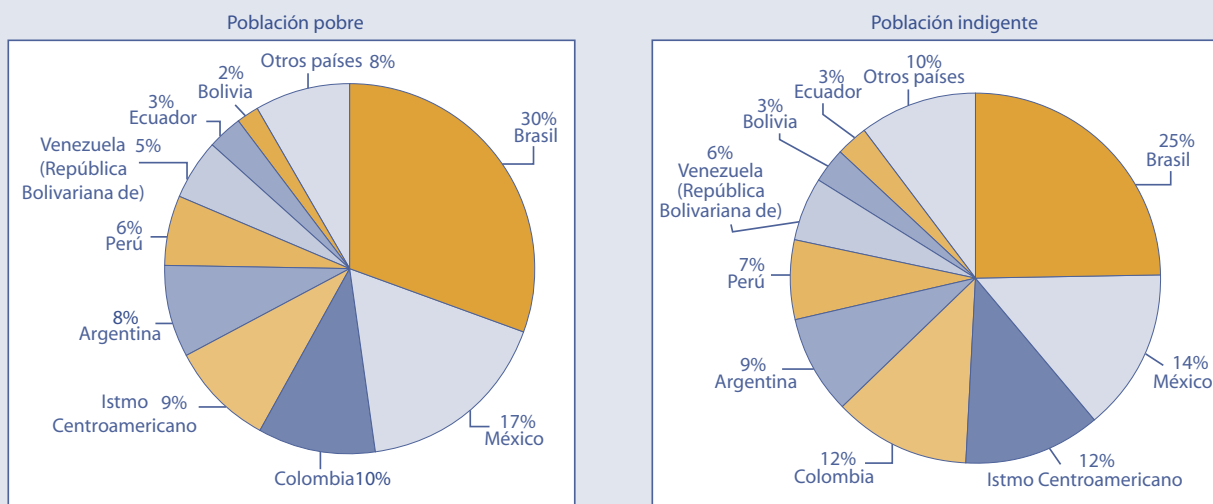
Tanto en Colombia como en el Istmo Centroamericano la población pobre representa alrededor de un 10% del total regional. En el caso de la indigencia, los porcentajes de Brasil y México son algo menores (25% y 14%, respectivamente), pero aumentan en los casos de Colombia (12%), el Istmo Centroamericano (12%) y otros países (10%), en esta última categoría sobre todo por la inclusión de Haití. Otros países en los que se encuentra una alta proporción de pobres e indigentes son Argentina (8% y 9%, respectivamente), Perú (6% y 7%) y la República Bolivariana de Venezuela (5% y 6%) (véase el gráfico I.3).

Por último, el estancamiento del producto por habitante de la región registrado en el 2003 hace suponer que la pobreza y la indigencia probablemente hayan crecido en términos marginales ese año, puesto que habrían ascendido al 44,3% y al 19,6% respectivamente. Aun cuando en términos porcen-

tuales estos incrementos sean exiguos, se traducirían en un aumento de aproximadamente 5 millones de personas pobres, lo que elevaría la pobreza a 226 millones de personas, incluidos 100 millones que viven en condiciones de extrema pobreza (véase el gráfico I.1).

Las mejores perspectivas de crecimiento para el año 2004 hacen prever una disminución de la tasa de pobreza de alrededor de 1,4 puntos porcentuales, caso en el cual el porcentaje de pobres se situaría alrededor de un 42,9%, en tanto que la indigencia abarcaría un 18,6% de la población. Una variación de este tipo sería algo superior al crecimiento de la población durante el período, por lo que el número de pobres e indigentes podría disminuir levemente. De acuerdo con las proyecciones efectuadas, ambos grupos podrían registrar una reducción de aproximadamente cuatro millones de personas.

### AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE POR PAÍS, 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.

### 3. TENDENCIAS DE LA POBREZA

En el ámbito regional, la evolución de la pobreza y la indigencia entre 1999 y 2001-2003 fue heterogénea. Mientras algunos países lograron importantes avances en la reducción de estos fenómenos, otros sufrieron marcados retrocesos. En este último grupo destacan Argentina y Uruguay, que a comienzos de la presente década fueron afectados por una severa crisis económica. En efecto, en Argentina (datos sólo del Gran Buenos Aires), la pobreza descendió de un 21,2% en 1990 a un 19,7% en 1999, para luego duplicarse, hasta llegar a un 41,5%, en el 2002. La tendencia de la indigencia fue aún más regresiva, ya que se triplicó con creces, pasando del 4,8% en 1999 al 18,6% en el 2002. A su vez, tras haber disminuido del 17,9% al 9,4% en los años noventa, la incidencia de la pobreza en Uruguay aumentó seis puntos porcentuales en el 2002; pese a ello, tanto la pobreza (15,4%) como la indigencia (2,5%) siguen siendo las más bajas de la región. En los últimos años, las áreas urbanas de Bolivia y el área metropolitana de Paraguay también registraron un aumento

de la pobreza, de alrededor de 3 puntos porcentuales y, aunque menos pronunciado, también de la indigencia, en una inversión de la tendencia a la baja del período 1990-1999 (véanse el cuadro I.4 y el gráfico I.4).

En Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, la República Bolivariana de Venezuela y las áreas urbanas de Colombia y Panamá se observó un estancamiento en el proceso de superación de la pobreza, que afectó a toda la región. Estos países y regiones presentaron variaciones inferiores a un punto porcentual de la tasa de pobreza, evolución que contrasta notablemente con los adelantos logrados en algunos de estos en el período 1990-1999, sobre todo en Brasil y Panamá, cuyas tasas de pobreza disminuyeron diez o más puntos porcentuales. Por el contrario, la República Bolivariana de Venezuela es el único país del grupo que había presentado un fuerte deterioro en el período 1990-1999, por lo que la leve reducción de 0,8 puntos porcentuales entre 1999 y 2002 supuso un cambio de tendencia.

Gráfico I.4

## AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA POR PAÍS, 1990-1999, 1999-2001/2003 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/ Países ordenados según la evolución en el período 1999/2001-2003. Se considera "estancamiento" toda variación positiva o negativa inferior a un punto porcentual en el valor indicado.

b/ Gran Buenos Aires; c/ Áreas urbanas; d/ Área metropolitana de Asunción; e/ 1989-1999; f/ 1991-1999; g/ 1993-1998; h/ 1990-2000 y 2000-2003; i/ 1995-1999; j/ 1989-2000.

Por último, en Chile, Ecuador, Honduras, México y República Dominicana la disminución de la incidencia de la pobreza fue superior a un punto porcentual en el período 1999-2001/2003.<sup>2</sup> En este ámbito, cabe destacar lo sucedido en las áreas urbanas de Ecuador, en las que el descenso de los índices de pobreza e indigencia llegó a 14,5 y 11,9 puntos porcentuales respectivamente, dando cuenta de una importante recuperación luego de la recesión de fines de la década de 1990. También cabe resaltar la situación de Chile, país en el que la reducción de la tasa de pobreza entre el 2000 y el 2003 no excedió los dos puntos porcentuales, pese a lo cual es el único de América Latina en el que se observaron avances claros y sostenidos en materia de alivio de la pobreza desde 1990. En efecto, las nuevas cifras disponibles sobre Chile revelan que la pobreza bajó del 38,6% en 1990 al 18,8% en 2003, mientras la indigencia descendía de un 12,9% a un 4,7% en el mismo período (véase el recuadro I.3).

Sobre la base de la evolución esperada del producto por habitante de los países, no cabe esperar variaciones muy significativas de la incidencia de la pobreza y la indigencia en el 2003 y el 2004. Las mayores reducciones proyectadas corresponden a Argentina y Uruguay, que seguirían mostrando una tendencia a la recuperación, especialmente en el 2004. Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú podrían mostrar una reducción de la tasa de pobreza cercana a los 2 puntos porcentuales. Por otra parte, en caso de que no atenuarse los efectos negativos que han tenido para la población más vulnerable las fluctuaciones macroeconómicas adversas que han afectado a la República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana, la situación social de estos países podría llegar a deteriorarse.

Desde otra perspectiva, el análisis de la magnitud y las tendencias de la pobreza en los países basado en

la tasa de pobreza (o el índice de recuento) pueden complementarse adecuadamente con los índices de brecha de pobreza (PG, poverty gap) y de severidad de la pobreza, o  $FGT_2$  (Foster, Greer y Thorbecke), que aportan información sobre el nivel de pobreza de la población pobre y del grado de dispersión de su ingresos (véase el recuadro I.2). Como se observa en el gráfico I.5, aunque existe una relación lineal entre el índice de recuento, de brecha y de severidad de la pobreza, la relación no es perfecta.

Bolivia, Paraguay y Guatemala, países con índices de pobreza muy similares en 2001-2002, de alrededor de un 60%, mostraban valores muy distintos de la brecha de la pobreza, lo que apunta a un más alto déficit relativo del ingreso de los pobres con respecto al valor de la línea de pobreza en Bolivia (34,4) que en Paraguay (30,3) y Guatemala (27,0). Brasil presentaba un índice de pobreza de un 37,5, inferior al de Perú (54,8), pero debido a sus graves problemas de distribución del ingreso, tenía un índice de severidad de la pobreza ( $FGT_2$ ) muy similar, cercano al 11.

En cuanto a las tendencias de los índices PG y  $FGT_2$  entre 1999 y 2001-2003, los casos de Argentina y Ecuador permiten ilustrar dos escenarios contrapuestos. En el Gran Buenos Aires, el índice de recuento de la pobreza se multiplicó por 2,1, mientras la brecha prácticamente se triplicaba y su severidad se multiplicaba por 3,5. Esto revela que, además del aumento de la proporción de personas pobres, se acentuó el deterioro del ingreso medio y de su distribución entre los pobres. En cambio, en las áreas urbanas de Ecuador, los índices PG y  $FGT_2$  decrecieron en proporción mayor que la incidencia de la pobreza, lo que da cuenta de una considerable mejora de la situación de los pobres.

2 Es digno de mención el hecho de que, en varios países, los cambios introducidos en las encuestas de hogares pueden poner en riesgo la posibilidad de comparación de los datos recopilados en años anteriores. A eso se debe que en el gráfico I.4 no se presenten cifras de Perú ni de República Dominicana antes del 2000, puesto que en ambos países el marco muestral y el diseño y tamaño de la muestra de las encuestas utilizadas se modificaron en varios sentidos. Además, la comparabilidad de las cifras puede haberse visto afectada por el perfeccionamiento de las encuestas de hogares en Colombia, Guatemala, Panamá y México. En CEPAL (2003a), en los recuadros I.3 y I.4, se presenta información más detallada sobre este tema.

Cuadro I.4

AMERICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE POBREZA E INDIGENCIA, 1990-2001/2003 a/									
(En porcentajes)									
País	Año	Hogares y población bajo la:							
		Línea de pobreza b/				Línea de indigencia			
		H		PG	FGT <sub>2</sub>	H		PG	FGT <sub>2</sub>
		Hogares	Población			Hogares	Población		
Argentina c/	1990	16,2	21,2	7,2	3,4	3,5	5,2	1,6	0,8
	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
	2002	31,6	41,5	19,1	11,5	12,0	18,6	7,5	4,1
Bolivia	1989 d/	48,9	52,6	24,5	15,0	21,9	23,0	9,7	6,1
	1997	56,7	62,1	33,6	22,8	32,7	37,2	18,6	12,1
	1999	54,7	60,6	33,9	24,1	32,1	36,4	20,3	14,7
	2002	55,5	62,4	34,4	23,8	31,7	37,1	19,5	13,5
Brasil	1990	41,4	48,0	23,5	14,7	18,3	23,4	9,7	5,5
	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
	2001	29,9	37,5	17,3	10,7	10,0	13,2	5,8	3,8
Chile	1990	33,3	38,6	14,8	7,9	10,6	12,9	4,3	2,3
	1996	19,7	23,2	7,8	3,8	4,9	5,7	1,9	1,1
	2000	16,6	20,6	7,1	3,7	4,6	5,7	2,1	1,2
	2003	15,4	18,8	6,3	3,2	3,9	4,7	1,7	1,0
Colombia	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	9,7	5,8
	1999	48,7	54,9	25,6	15,7	23,2	26,8	11,2	6,9
	2002 e/	44,6	50,6	24,1	15,0	20,7	23,7	10,0	6,3
Costa Rica	1990	23,6	26,3	10,7	6,5	9,8	9,9	4,8	3,4
	1997	20,2	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
	2002	18,6	20,3	8,4	5,2	7,7	8,2	3,9	2,7
Ecuador e/	1990	55,8	62,1	27,6	15,8	22,6	26,2	9,2	4,9
	1997	49,8	56,2	23,9	13,5	18,6	22,2	7,7	4,1
	1999	58,0	63,5	30,1	18,2	27,2	31,3	11,5	6,3
	2002	42,6	49,0	20,8	11,8	16,3	19,4	6,9	3,7
El Salvador	1995	47,6	54,2	24,0	14,3	18,2	21,7	9,1	5,6
	1997	48,0	55,5	24,4	13,9	18,5	23,3	8,3	4,0
	1999	43,5	49,8	22,9	14,0	18,3	21,9	9,4	5,8
	2001	42,9	48,9	22,7	14,0	18,3	22,1	9,5	5,7
Guatemala	1989	63,0	69,1	35,9	23,1	36,7	41,8	18,5	11,2
	1998	53,5	61,1	27,3	15,4	26,1	31,6	10,7	5,1
	2002	52,8	60,2	27,0	15,4	26,9	30,9	10,7	5,5
Honduras	1990	75,2	80,8	50,2	35,9	53,9	60,9	31,5	20,2
	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
	2002	70,9	77,3	45,3	31,2	47,1	54,4	26,6	16,2
México	1989	39,0	47,7	18,7	9,9	14,0	18,7	5,9	2,7
	1996	43,4	52,9	21,8	11,7	15,6	22,0	7,1	3,3
	2000	33,3	41,1	15,8	8,1	10,7	15,2	4,7	2,1
	2002	31,8	39,4	13,9	6,7	9,1	12,6	3,5	1,4
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
	2001	62,9	69,4	36,9	24,3	36,3	42,4	19,0	11,7

(continúa)

AMERICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE POBREZA E INDIGENCIA, 1990-2001/2003 a/									
(En porcentajes)									
País	Año	Hogares y población bajo la:							
		Línea de pobreza b/				Línea de indigencia			
		H		PG	FGT <sub>2</sub>	H		PG	FGT <sub>2</sub>
		Hogares	Población			Hogares	Población		
Panamá e/	1991	33,6	39,9	17,9	10,9	13,9	16,2	7,3	4,7
	1997	24,6	29,7	12,1	6,9	8,6	10,7	4,3	2,5
	1999	20,8	25,7	9,9	5,4	6,6	8,1	3,1	1,8
	2002	21,4	25,3	10,0	5,6	8,0	8,9	3,3	1,8
Paraguay	1990 f/	36,8	43,2	16,1	8,0	10,4	13,1	3,6	1,5
	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	33,8	14,5	8,5
	2001	52,0	61,0	30,3	19,5	26,5	33,2	15,4	9,6
Perú	1997	40,5	47,6	20,8	12,0	20,4	25,1	10,1	5,7
	1999	42,3	48,6	20,6	11,7	18,7	22,4	9,2	5,1
	2001 g/	46,8	54,8	-	-	20,1	24,4	-	-
República Dominicana	2000	43,0	46,9	22,1	13,9	20,6	22,1	10,1	6,7
	2002	40,9	44,9	20,5	12,9	18,6	20,3	9,3	6,3
Uruguay e/	1990	11,8	17,9	5,3	2,4	2,0	3,4	0,9	0,4
	1997	5,7	9,5	2,8	1,2	0,9	1,7	0,5	0,2
	1999	5,6	9,4	2,7	1,2	0,9	1,8	0,4	0,2
	2002	9,3	15,4	4,5	1,9	1,3	2,5	0,6	0,2
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	34,2	39,8	15,7	8,5	11,8	14,4	5,0	2,4
	1997	42,3	48,0	21,0	12,0	17,1	20,5	7,4	3,8
	1999	44,0	49,4	22,6	13,7	19,4	21,7	9,0	5,5
	2002	43,3	48,6	22,1	13,4	19,7	22,2	9,3	5,7
América Latina h/	1990	41,0	48,3	-	-	17,7	22,5	-	-
	1997	35,4	43,5	-	-	14,4	19,0	-	-
	1999	35,4	43,9	-	-	14,1	18,7	-	-
	2000	34,5	42,5	-	-	13,8	18,1	-	-
	2001	35,0	43,2	-	-	13,9	18,5	-	-
	2002	36,1	44,0	-	-	14,6	19,4	-	-

**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.

Nota: H=índice de recuento; PG= brecha de pobreza (*poverty gap*); FGT<sub>2</sub>= índice de Foster, Greer y Thorbecke.

a/ Para la definición de cada indicador, véase el recuadro I.2. Los índices PG y FGT<sub>2</sub> están calculados con base en la distribución de la población pobre.

b/ Incluye hogares (personas) 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.

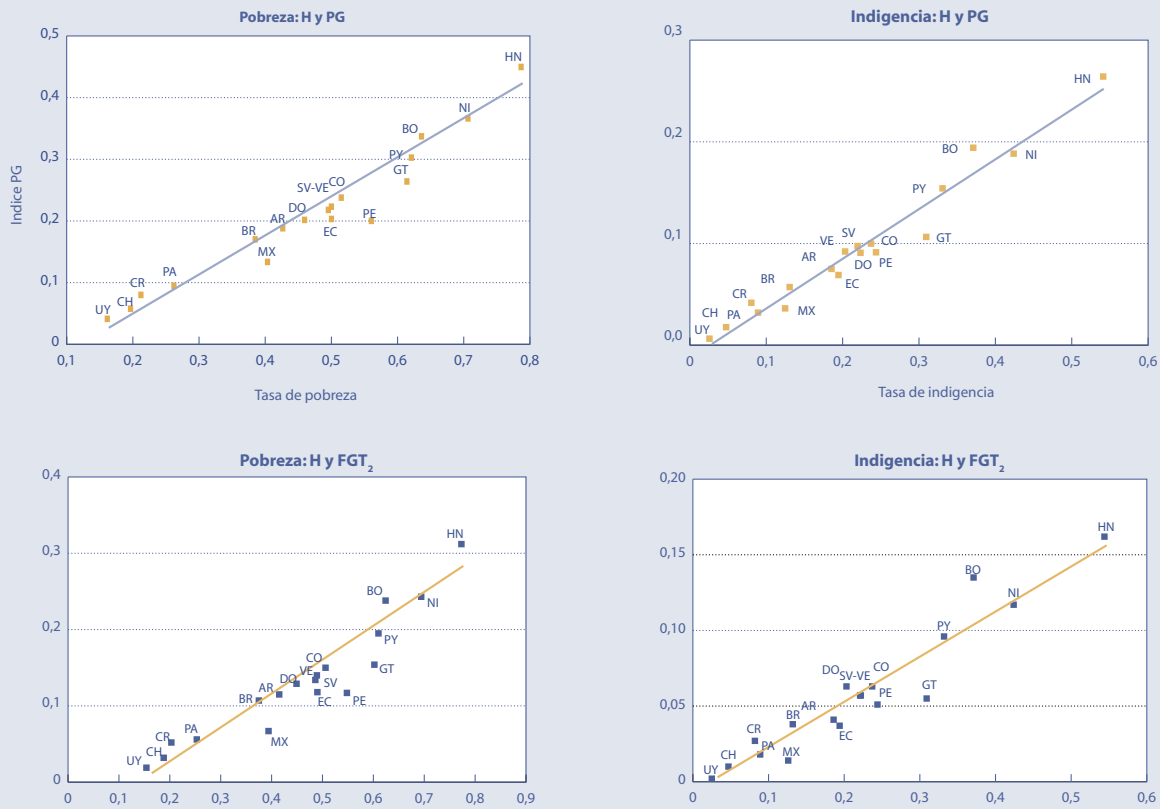
g/ Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. De acuerdo con el INEI, las nuevas cifras presentan una sobreestimación relativa, respecto a la metodología anterior, de 25% en la pobreza y de 10% en la indigencia.

h/ Estimación para 18 países de la región más Haití.

Por último, cabe destacar que, a pesar del estancamiento del proceso de reducción de la pobreza monetaria en la región, una amplia variedad de indicadores sociales —entre otros, la esperanza de vida al nacer, las tasas de mortalidad infantil y de los

menores de 5 años y el analfabetismo— han seguido mejorando en los últimos años, prolongando así la tendencia de las décadas anteriores (véase el cuadro 2 del anexo estadístico). En general, estos indicadores presentan una cierta correspondencia con los

Gráfico I.5

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ÍNDICES DE INCIDENCIA DE POBREZA, 2001-2003 (BRECHA DE POBREZA Y FGT<sub>2</sub>)

**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.

niveles de pobreza relativos de los países. En efecto, los países con índices de pobreza más bajos —como Chile, Costa Rica y Uruguay— muestran casi sin excepción mejores indicadores que los demás; asimismo, Bolivia, Paraguay y Guatemala, países que se caracterizan por altos niveles de pobreza e indigencia, presentan los niveles más altos de carencias sociales.

Por otra parte, es importante recalcar que, más allá de los promedios, los indicadores sociales varían considerablemente según el nivel de ingreso y el lugar de residencia.<sup>3</sup> Por ejemplo, en las áreas urbanas la asistencia escolar de los jóvenes provenientes de

los hogares más pobres es notablemente inferior a la del quintil más rico, sobre todo en los grupos de 13 a 19 y de 20 a 24 años. Asimismo, el porcentaje de personas con menos de cinco años de instrucción es mucho más alto en las zonas rurales que en las urbanas, y el promedio de años de instrucción es sistemáticamente más bajo en las primeras (véanse los cuadros 28 a 34 del anexo estadístico). Esto demuestra que en el largo camino que debe recorrer la región en términos de reducción de la pobreza no pueden descuidarse las consideraciones sobre equidad si se aspira a corregir las marcadas disparidades que subsisten entre los grupos socioeconómicos.

3 En América Latina, las disparidades responden también al género y el origen étnico o racial, pero el análisis de estas dimensiones de la inequidad escapa a los propósitos del presente capítulo.

## INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

En el proceso de medición de la pobreza suelen reconocerse al menos dos etapas: i) la **identificación** de las personas pobres y ii) la **agregación** de la pobreza en una medida sintética. El primer proceso, descrito en detalle en el recuadro I.1, consiste en distinguir a la población cuyo ingreso por habitante es inferior al costo de una canasta de satisfactores de las necesidades básicas. El segundo proceso consiste en la medición de la pobreza mediante indicadores que sintetizan los datos pertinentes en una sola cifra.

Las medidas de pobreza utilizadas en este documento corresponden a la categoría de índices paramétricos propuestos por Foster, Greer y Thorbecke, a/ que se obtienen a partir de la siguiente expresión:

$$FGT_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( \frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha} \quad (1)$$

en este caso  $n$  representa el tamaño de la población,  $q$  equivale al número de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia ( $z$ ) y el parámetro  $\alpha > 0$  asigna distintos grados de relevancia a la diferencia en términos de ingresos ( $y$ ) entre cada persona pobre o indigente y la línea de pobreza o indigencia.

Cuando  $\alpha = 0$ , la expresión (1) corresponde al **índice de recuento (H)**, que contabiliza la proporción de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia:

$$H = q/n \quad (2)$$

Debido a su facilidad de cálculo e interpretación, este indicador es el más utilizado en los estudios sobre pobreza. En cambio, el índice de recuento brinda una visión muy limitada de la pobreza, puesto que no proporciona información sobre el nivel de pobreza de los pobres, ni toma en consideración la distribución de sus ingresos.

Por otra parte, cuando  $\alpha = 1$ , ofrece un indicador del déficit relativo de ingresos de los pobres con respecto al valor de la línea de pobreza o indigencia, que se conoce como **brecha de la pobreza (PG)** o de indigencia:

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right] \quad (3)$$

El índice de brecha de la pobreza o indigencia se considera más completo que el índice de recuento, porque no solo toma en cuenta la proporción de personas pobres o indigentes, sino también la diferencia entre sus ingresos y la línea de pobreza o indigencia, lo que significa que añade información sobre el grado de pobreza o indigencia.

Por último, cuando  $\alpha = 2$  ofrece un índice en el que también se considera el grado de disparidad en la distribución del ingreso entre los pobres o indigentes. Este indicador también mide la distancia entre la línea de pobreza o indigencia y el ingreso individual, pero eleva al cuadrado dicha distancia para dar un mayor peso relativo en el resultado final a quienes están más lejos de superar la pobreza o indigencia:

$$FGT_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( \frac{z - y_i}{z} \right)^2 \quad (4)$$

Los valores del índice  $FGT_2$  no son tan sencillos de interpretar como los de los índices **H** y **PG**, pero por el hecho de ser más completo es preferible utilizarlo para la formulación y evaluación de políticas, como también para hacer comparaciones de pobreza entre unidades geográficas o grupos sociales.

Los tres indicadores mencionados tienen una propiedad en común: la "descomposición aditiva", según la cual el índice de pobreza de una población es equivalente a la suma ponderada de los índices de cada uno de los subgrupos que la conforman. Tomando en cuenta ese factor, para el cálculo de los índices nacionales de pobreza e indigencia presentados en esta publicación se han promediado los índices correspondientes a cada área geográfica, ponderados por el porcentaje de la población que la habita.

a/ James Foster; Joel Greer y Erik Thorbecke, "A class of decomposable poverty measures", *Econometrica*, vol. 52, 1984.

**CHILE: IMPORTANTES AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

Desde hace varios años, Chile ha sido destacado como uno de los ejemplos más notables de reducción de la pobreza en América Latina. Entre 1990 y 2000, su tasa de pobreza disminuyó 18 puntos porcentuales, de un 38,6% a un 20,6%, mientras la indigencia se reducía cerca de 7 puntos porcentuales, del 12,9% al 5,7%.

Las nuevas cifras disponibles, correspondientes al año 2003, confirman esta tendencia. Tras una nueva disminución, la incidencia de la pobreza y la indigencia ascendieron al 18,8% y el 4,7% respectivamente, lo que no solo sitúa a Chile como el país de la región con el segundo porcentaje más bajo de población pobre, después de Uruguay, sino que lo convierte en la única nación latinoamericana que ya redujo sus niveles de pobreza extrema y pobreza total a la mitad, superando la primera meta propuesta en los objetivos de desarrollo del Milenio.

Sin duda, los satisfactorios resultados conseguidos en materia de superación de la pobreza se deben en gran medida al apreciable desarrollo económico que ha caracterizado a Chile en estos años. Entre 1990 y 2003, el aumento acumulado del producto interno bruto por habitante fue de un 62% en términos reales, lo que equivale a una tasa de crecimiento anual del 3,8%, tres puntos porcentuales más de lo que registró la región en su conjunto.

Sin embargo, la traducción del crecimiento del producto en un mejoramiento tangible de las condiciones de vida de la población difícilmente se habría logrado sin el aumento de la inversión social y la puesta en marcha de programas orientados a la superación de la pobreza. El gasto público social mostró un importante aumento, como porcentaje del PIB (del 11,7% en 1990-1991 al 16,0% en 2000-2001) y en relación con el gasto público total (de un 60,8% a un 69,7% en el mismo período) (CEPAL, 2003a, cap. IV).

Por lo tanto, en Chile la situación de los hogares pobres es más favorable que la de las familias de escasos recursos en los demás países. En el ámbito demográfico, los hogares pobres chilenos tienen el promedio más bajo de hijos de la región (1,7 junto con Argentina, Costa Rica y República Dominicana) y la más baja tasa de dependencia demográfica (0,84), en tanto que el promedio de años de estudio de los jefes de hogares pobres y sus cónyuges, de 7,7 y 7,9 años respectivamente, son los más altos junto con los de las áreas urbanas de Argentina. Chile también presenta uno de los niveles más elevados de escolaridad de la población de 6 a 15 años en hogares pobres, cuyo promedio es de 3,8 años de estudio. Asimismo, en Chile se observan los porcentajes más bajos de hogares pobres con dos o más necesidades insatisfechas en materia de vivienda y acceso a servicios básicos (véanse los cuadros I.5, I.7 y I.9).

A pesar del vigoroso crecimiento económico y el significativo aumento del gasto social, Chile registra uno de los índices de concentración del ingreso más altos. Esta situación plantea la necesidad de fortalecer el desarrollo social con políticas que permitan una distribución más equitativa del excedente económico entre los segmentos de la sociedad y que, además de atender las necesidades básicas de las familias pobres, se orienten a mejorar las condiciones laborales y salariales de los estratos menos favorecidos de la fuerza de trabajo.

## B. PERSPECTIVAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA<sup>4</sup>

Las posibilidades futuras de cumplimiento de la meta de reducción de la pobreza extrema a la mitad representan un desafío mayor de lo que se preveía el año pasado, aun cuando al parecer es factible en el caso de muchos países de la región. En efecto, el porcentaje de avance proyectado hasta el 2004 para toda la región es de apenas un 34,2%, pese a haber transcurrido poco más de la mitad del período establecido en la Declaración del Milenio. En este contexto, y en el supuesto de que la distribución del ingreso se mantuviera en torno a los niveles actuales, el producto por habitante tendría que incrementarse en un promedio del 2,9% anual durante los próximos 11 años para la consecución del objetivo mencionado. Por ello, la adopción de políticas redistributivas, como las destinadas a elevar la inversión social y ampliar los programas asistenciales que complementen el fomento del desarrollo productivo, es imprescindible para que la mayoría de países responda al reto planteado en materia de reducción de la pobreza.

Una de las metas de desarrollo que ha concitado más atención desde que se adoptara la Declaración del Milenio es la de reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven en condiciones de extrema pobreza o indigencia en el período comprendido entre 1990 y el año 2015.<sup>5</sup> En vista del creciente interés por conocer en qué medida ha respondido América Latina a este desafío y las posibilidades de hacerlo oportunamente, en este capítulo

se ofrece una actualización de los estudios sobre el tema dados a conocer en ediciones anteriores del *Panorama social de América Latina*.

Cabe destacar que la CEPAL ha venido planteando desde hace algunos años la conveniencia de dar seguimiento a la primera meta del Milenio a partir de mediciones de extrema pobreza específicas para cada país. La meta, formulada originalmente como

4 Con el fin de establecer una base de comparación similar para todos los países, las cifras sobre indigencia y pobreza de esta sección corresponden a las proyecciones nacionales del año 2004 (la metodología se detalla en el recuadro I.4). Por lo tanto, las tendencias reportadas pueden no corresponder exactamente a las que se describieron en la sección anterior, en la que se utilizan las mediciones más recientes disponibles, casi todas referidas a los años 2001 o 2002, y en muchos casos correspondientes a coberturas subnacionales.

5 Véase CEPAL (2002a), recuadro I.3.

reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día, subestima la magnitud de las carencias sociales en un gran número de países de la región (CEPAL, 2002a).

Según nuevas proyecciones de la situación de pobreza en el 2004, con base en extrapolaciones de las mediciones hechas en el 2002 a partir del crecimiento económico observado en cada país en el último año, América Latina no ha logrado avanzar significativamente en la senda que lleva a la reducción de la pobreza extrema. Conviene recordar que en el año 2000 la región registraba un grado de cumplimiento cercano al 40%, muy acorde con el plazo transcurrido hasta entonces para el cumplimiento de la meta. Debido a la crisis económica que afectó a varios países en los años siguientes, en el 2002 este porcentaje se redujo a un 27,6%. De cumplirse las proyecciones conjeturales para el año 2004, este indicador se situaría en torno al 34,2%, lo que si bien constituye un adelanto importante, es considerablemente inferior al avance esperado, de un 56% (véase el gráfico I.6).

Ya en el año 2000, Chile era el único país de la región que había cumplido la meta de reducción de la pobreza extrema. Las cifras más recientes para ese país, correspondientes al 2004, confirman esa situación, puesto que revelan una nueva disminución de la indigencia. Si se toma como referencia el comportamiento macroeconómico de los países en el 2004, cabría esperar que, fuera de Chile, solo en Brasil, Ecuador, México, Panamá y Uruguay los porcentajes de avance sean iguales o superiores al 56%. Entretanto, Argentina y la República Bolivariana de Venezuela seguirían presentando un nivel de indigencia superior al de 1990.

A su vez, la reducción de la pobreza total a la mitad hasta el año 2015, respecto de los niveles observados en 1990 es una meta en cuya consecución América Latina ha avanzado apenas un 22%. De manera similar a lo sucedido en el caso de la

pobreza extrema, este porcentaje es algo superior al registrado en el 2002.

También en este caso, Chile es el primer país de la región que ha cumplido la meta más exigente de reducir la tasa de pobreza a la mitad. Las proyecciones efectuadas revelan que Costa Rica, Panamá y Uruguay estarían manteniendo un ritmo adecuado de reducción de la pobreza, ya que en ambos casos el porcentaje de avance es ligeramente superior a lo que correspondería por el de tiempo transcurrido. Brasil, Ecuador y México habrían alcanzado un porcentaje de avance del 40% o más.

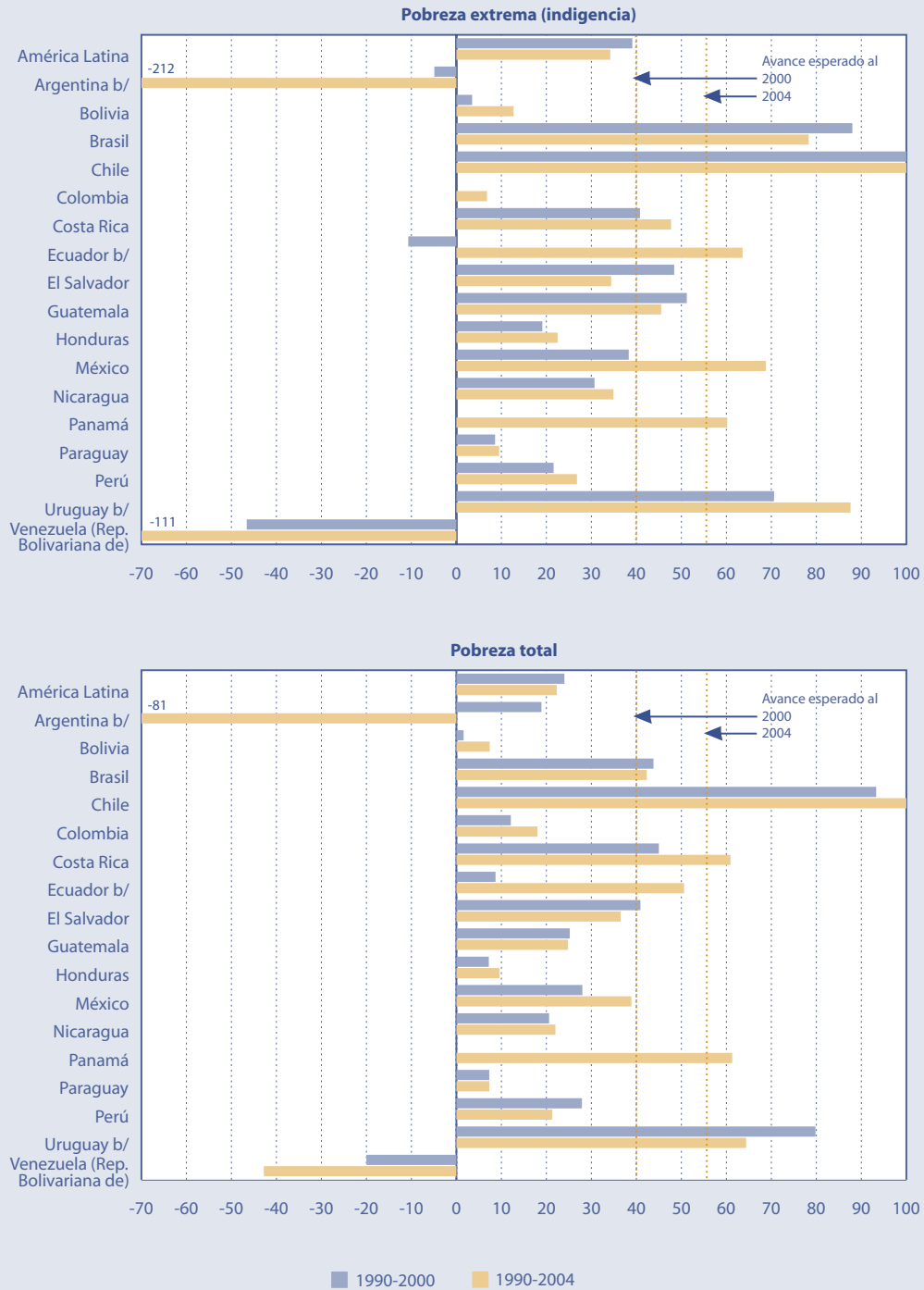
Los datos sobre el avance insuficiente en el cumplimiento de la primera meta del Milenio, sumada a la reducción del tiempo disponible para su consecución, afecta directamente la tasa de crecimiento económico que la región debería alcanzar en el período 2004-2015 para este fin. En efecto, las simulaciones efectuadas a partir de las encuestas de hogares más recientes de los países de la región indican que el producto por habitante de América Latina tendría que aumentar al 2,9% anual en los próximos 11 años para que fuera posible reducir la pobreza extrema a la mitad, en el supuesto de que la distribución del ingreso no tenga mayores fluctuaciones en ese período (véase el gráfico I.7).<sup>6</sup>

El incremento del producto varía de un país a otro, según sus niveles de pobreza extrema. En el grupo de países en los que este indicador presenta un valor más bajo (Chile, Costa Rica y Uruguay), el producto por persona tendría que expandirse a no más de un 0,4% anual. Esto se ilustra con claridad en los casos de Chile y Uruguay, que necesitan un alza del producto total apenas similar al crecimiento de la población.

Entre los países con un nivel medio de indigencia se encuentran Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, para los cuales la reducción a la mitad de la pobreza extrema exige un crecimiento

6 Véase el recuadro I.4, en el que se presenta una descripción detallada de la metodología aplicada.

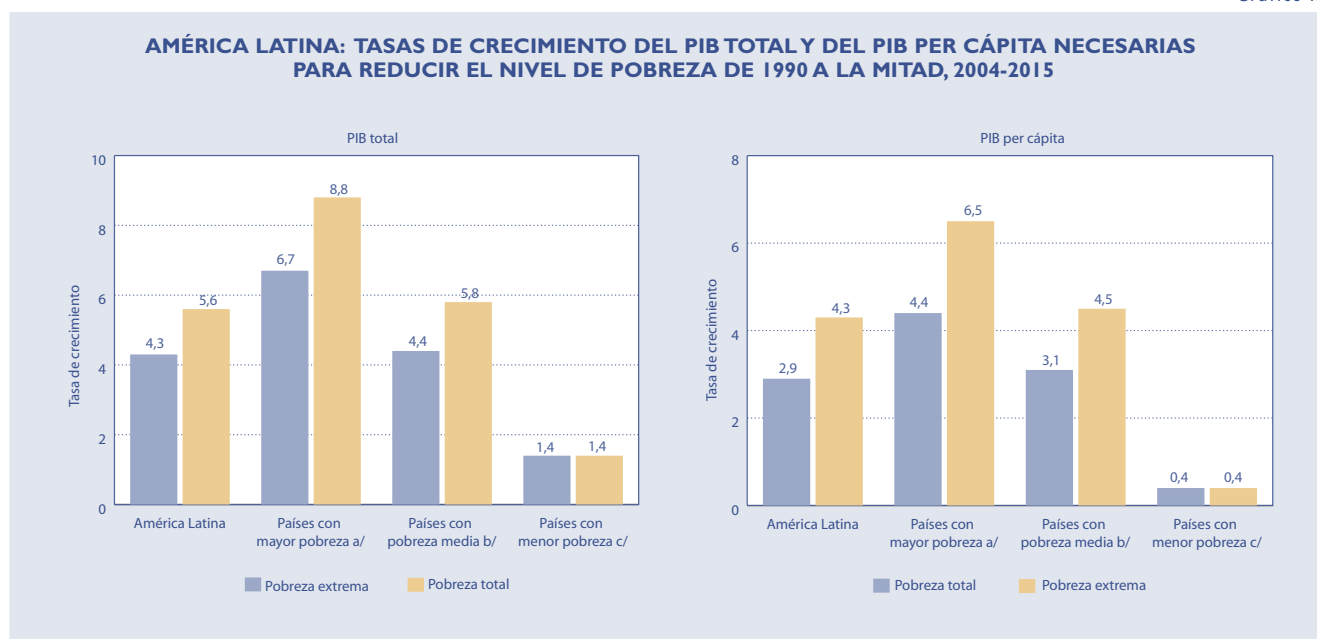
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PORCENTAJES DE AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA Y LA POBREZA TOTAL ENTRE 1990 Y 2004 a/**



**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/ El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la pobreza (o indigencia) en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de pobreza (o indigencia) de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado al 2000 (40%, línea izquierda) y al 2004 (56%, línea derecha).

b/ Área urbana.



**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/ 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.

promedio por habitante del orden del 3,1% anual. Este valor medio depende en gran medida de la situación de Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, que en los últimos años han sufrido retrocesos en materia de lucha contra la pobreza, lo que se refleja en la necesidad de crecer a un ritmo muy elevado, en el supuesto de que no se produzcan cambios en la distribución actual del ingreso.

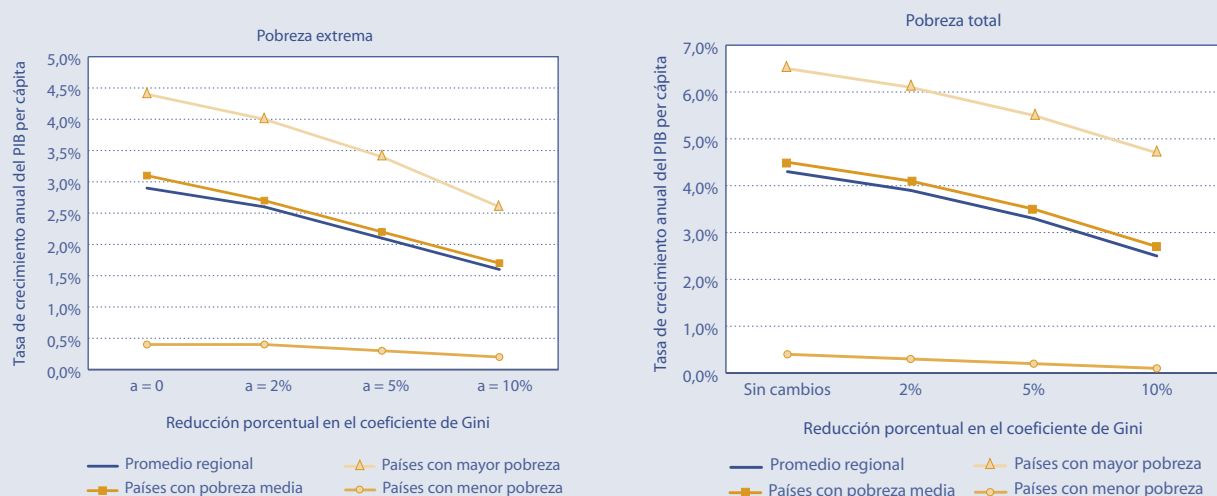
En Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, países con niveles de indigencia superiores al 30%, el PIB por habitante debería incrementarse al 4,4% anual en los próximos doce años, lo que conduciría a una expansión del 6,7% por año del producto total. En este grupo de países también se observa una dispersión considerable, ya que sus tasas de crecimiento anual fluctúan entre el 2,1% de Guatemala y el 6,7% de Bolivia.

En relación con el reto que plantea el reducir la pobreza a la mitad, la CEPAL ha insistido en que una mejor distribución del ingreso puede potenciar el efecto del crecimiento económico. En efecto, como se observa en el gráfico I.8, la tasa de crecimiento

regional proyectada para alcanzar la meta de pobreza extrema podría reducirse en aproximadamente 0,2 puntos porcentuales por cada punto porcentual de disminución del coeficiente de Gini. Por lo tanto, en caso de que ese indicador descendiera un 5%, porcentaje que equivale a alrededor de 0,025 puntos de su valor, el producto regional por habitante debería crecer al 2,1% anual, en lugar del 2,9% mencionado anteriormente (véase el gráfico I.8). No debe perderse de vista que esta mejora de la distribución del ingreso sería insuficiente para que la región deje de ser una de las más inequitativas del mundo, tema que se analiza con detalle en la sección D de este capítulo.

Lo anterior corrobora la importancia de la redistribución del ingreso como un factor muy importante que podría facilitar a la región el cumplimiento de las metas de reducción de la pobreza, sobre todo en aquellos casos en que las tasas de crecimiento requeridas son de difícil consecución. En este sentido, el aumento de la inversión social y de los programas asistenciales, así como la mayor integración de las personas de bajos recursos al aparato productivo, son fundamentales para avanzar en la dirección propuesta.

### AMÉRICA LATINA: CAMBIO EN LAS TASAS DE CRECIMIENTO REQUERIDAS PARA REDUCIR LA POBREZA A LA MITAD SEGÚN EL GRADO DE CAMBIO DISTRIBUTIVO, 2004-2015



**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.

Recuadro I.4

#### METODOLOGÍA EMPLEADA EN LAS PROYECCIONES

Determinar la relación que existe entre la evolución de la pobreza y el crecimiento del producto de un país es una tarea compleja, pero dada la importancia que tiene la evaluación de las posibilidades de mejorar las condiciones de vida en la región en los años venideros, se ha considerado conveniente realizar algunas proyecciones de la pobreza que, aunque muy generales, permiten una primera aproximación a las tasas de expansión que necesitarían los países de América Latina para reducir la pobreza extrema a la mitad hasta el 2015.

La metodología empleada consiste en simular una distribución del ingreso ( $y^*$ ) aplicando determinadas tasas de crecimiento ( $\beta$ ) y de cambio distributivo ( $\alpha$ ) a los ingresos por habitante de los hogares ( $y$ ) de cada país, determinados mediante las encuestas de hogares. Para ello se utilizan las siguientes ecuaciones:<sup>a</sup>

$$\text{Si } y \geq \mu: y^* = (1 + \beta) [(1 - \alpha) y_i + \alpha \mu]$$

$$\text{Si } y < \mu: y^* = (1 + \beta) [\theta y_i], \text{ donde } \theta \text{ se calcula de manera que } \mu^* = (1 + \beta)\mu.$$

(donde  $\mu$  representa la media de la distribución de ingresos)

El procedimiento consiste en incrementar los ingresos inferiores a la media a una tasa fija y los ingresos superiores a la media a una tasa proporcional a la diferencia entre cada nivel de ingreso y el valor de la media. La aplicación de una tasa de variación constante a los ingresos inferiores a la media refleja mejor la situación regional en este ámbito, caracterizada por el hecho de que la participación de los deciles más pobres tiende a variar moderadamente ante una reducción de la concentración del ingreso.

Cabe advertir que, pese a ser útil en el contexto de esta publicación, la fórmula descrita es menos general que la original, ya que modifica la estructura interna de la distribución y puede no producir los resultados deseados para valores elevados de  $\alpha$ .

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

a/ Esta metodología plantea un leve cambio con respecto de la utilizada en CEPAL, *Panorama social de América Latina 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile, 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65, que a su vez correspondía a la desarrollada en "Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe", serie *Libros de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2188-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), febrero del 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.125.

## C. RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA POBREZA

Entre los rasgos más representativos de los hogares pobres destacan su elevado tamaño medio y la mayor presencia de niños, la baja dotación de capital educativo de los adultos y la inserción laboral precaria de los ocupados. Estas características se manifiestan de manera más marcada en los países con niveles más elevados de pobreza, donde además un alto porcentaje de la población continúa sin tener acceso a viviendas adecuadas y a servicios sociales básicos como el agua potable y el saneamiento. Aun cuando se han dado algunos avances en términos de reducción de la dependencia demográfica o el aumento de los niveles educativos respecto de los años noventa, los factores vinculados a la pobreza siguen prácticamente iguales a los de entonces. El logro de adelantos sustentables en materia de alivio de la pobreza plantea el desafío de formular políticas que, atendiendo a las particularidades propias de cada país, conjuguen las dimensiones demográficas, educacionales y ocupacionales, y otorguen especial importancia a la protección social y la provisión de servicios básicos.

**E**l estudio de las condiciones de vida de los pobres en América Latina, identificadas como tales en función de la insuficiencia de sus recursos monetarios, es un requisito esencial para comprender mejor el fenómeno de la pobreza y formular políticas orientadas a superarla. Con el interés de hacer un aporte a este objetivo, en la presente sección se ofrece un análisis de los elementos más comunes en los hogares pobres y que permiten diferenciarlos de los demás. Esos rasgos abarcan ámbitos tan variados como el tamaño y la composición del hogar, la dotación de capital humano, la posibilidad de participar

adecuadamente en el mercado laboral, y el acceso a la vivienda y servicios básicos.

Es importante señalar que en esta sección no se pretende identificar una relación de causalidad con la pobreza, sino evidenciar algunos factores que están íntimamente vinculados con la insuficiencia de ingresos. Para determinar si los rasgos expuestos son causas o consecuencias de la pobreza será necesario tomar en cuenta la evolución de cada país y, en particular, la perspectiva temporal que se haya adoptado en el análisis. A manera de ejemplo, a corto plazo

el hecho de que los niños de hogares pobres deban abandonar sus estudios para colaborar en la generación de ingresos para el hogar es consecuencia de la pobreza; no obstante, la insuficiente formación de capital educativo de esos niños sin duda limitará considerablemente sus posibilidades de escapar de la pobreza más adelante, por lo que constituye una de las causas de la transmisión intergeneracional de este fenómeno.

En lo que respecta al tamaño del hogar, se confirma que los hogares pobres se caracterizan por tener

un gran número de miembros, la mayor parte de los cuales suelen ser niños, situación que a su vez da lugar a altas tasas de dependencia demográfica. En 14 países de la región, el número de niños y adultos mayores que viven en hogares pobres es igual o superior al número de personas en edad de trabajar, por lo que la tasa de dependencia demográfica iguala o excede la unidad y se traduce en una alta carga para los miembros responsables de mantener a la familia (véase el cuadro I.5).

Cuadro I.5

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): RASGOS SELECCIONADOS DE LOS HOGARES POBRES, 1999-2003											
País	Año	Tasa de pobreza (hogares)	Tamaño del hogar			Educación	Capacidad de generación de ingresos				Vivienda y servicios básicos
			Tamaño medio	Número promedio de niños	Tasa de dependencia demográfica b/		Promedio de años de estudio de los adultos	Tasa de participación c/	Tasa de desocupación d/	Densidad ocupacional e/	
Uruguay a/	2002	9,3	5,1	2,2	1,05	6,7	0,70	0,28	0,27	1,45	8,4
Chile	2003	15,4	4,6	1,7	0,84	7,8	0,51	0,24	0,21	2,03	2,5
Costa Rica	2002	18,6	4,3	1,7	1,05	5,0	0,52	0,16	0,21	2,07	9,2
Panamá	2002	21,4	4,9	2,1	1,03	5,9	0,69	0,24	0,29	1,45	...
Brasil	2001	29,9	4,5	1,9	0,91	3,8	0,73	0,14	0,35	1,15	21,1
Argentina a/	2002	31,6	4,5	1,7	0,87	7,9	0,64	0,26	0,25	1,57	1,7
México	2002	31,8	5,1	2,1	1,02	...	0,65	0,03	0,35	1,33	30,1
Rep. Dominicana	2002	40,9	4,3	1,7	1,05	5,5	0,62	0,24	0,23	1,91	19,6
Perú	1999	42,3	5,4	2,3	1,08	5,4	0,79	0,05	0,40	3,23	58,3
Ecuador a/	2002	42,6	4,7	1,9	0,99	...	0,70	0,08	0,34	1,57	20,8
El Salvador	2001	42,9	5,0	2,1	1,13	3,6	0,69	0,11	0,31	2,20	68,7
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	2002	43,3	5,0	2,1	0,98	6,2	0,71	0,23	0,29	1,64	16,6
Colombia	1999	48,7	4,7	1,8	0,90	5,1	0,71	0,20	0,31	1,54	10,3
Paraguay	2001	52,0	5,5	2,5	1,15	4,9	0,79	0,10	0,37	1,10	31,0
Guatemala	2002	52,3	5,7	3,0	1,49	2,4	0,86	0,04	0,37	1,18	42,0
Bolivia	2002	55,5	4,9	2,2	1,09	4,9	0,95	0,04	0,49	0,87	52,9
Nicaragua	2001	62,9	5,9	2,6	1,11	3,7	0,78	0,12	0,34	1,27	78,2
Honduras	2002	70,9	5,5	2,5	1,18	3,5	0,69	0,04	0,34	1,05	53,3

**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.

b/ Número de personas de 0 a 14 años y de 65 o más años dividido por el número de personas en edad de trabajar (15 a 64 años de edad).

c/ Población económicamente activa (ocupados y desocupados) dividida por la población en edad de trabajar.

d/ Número de desocupados dividido por la población económicamente activa. Cabe advertir que este dato no es estrictamente comparable con las tasas de desocupación reportadas en otras publicaciones de la CEPAL, por provenir de fuentes de información distintas.

e/ Número de ocupados dividido por el número de personas del hogar.

f/ Ingreso medio de los ocupados expresado como fracción del valor de la línea de pobreza.

g/ Las variables consideradas se especifican en el cuadro I.9.

La posibilidad de generar ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de consumo de los integrantes del hogar se ve mermada tanto por la baja tasa de ocupación de estos en el hogar como por la reducida capacidad de percibir ingresos de los que tienen trabajo. Por una parte, la baja tasa de densidad ocupacional —cociente calculado mediante la división del total de miembros del hogar con trabajo por su número de integrantes— responde tanto a la escasa participación de los miembros de los hogares pobres como a las dificultades para conseguir empleo que enfrentan los que buscan trabajo activamente. Este fenómeno se hace mucho más evidente en países como Chile, Costa Rica o República Dominicana, entre otros, donde solo uno de cada cuatro miembros del hogar tiene una ocupación. Por otra parte, en los hogares con una gran proporción de integrantes ocupados, la pobreza obedece fundamentalmente a los bajos ingresos. Uno de los ejemplos más notables de esta situación es lo ocurre en Bolivia, donde la mitad de los miembros de los hogares pobres tienen trabajo, pero su ingreso ni siquiera alcanza para cubrir las necesidades básicas de los propios perceptores.

Uno de los elementos más determinantes del nivel de ingresos laborales y la calidad del empleo es la dotación de capital humano de los integrantes de la fuerza laboral. En muchos países de la región, el nivel promedio de estudios de los miembros adultos de hogares pobres corresponde a educación primaria incompleta y, en algunos casos, inferior a tres años de estudio.

En consecuencia, es muy probable que el empleo a que accedan sea en sectores de baja productividad y con bajos salarios, muy inestable y que no ofrezca prestaciones sociales de salud y jubilación. De hecho, en la mayoría de los países el ingreso individual de los ocupados provenientes de hogares pobres es suficiente para cubrir sus propias necesidades básicas, pero deja un margen muy reducido para atender las de cualquier otro miembro del hogar; como se indicó anteriormente, Bolivia es el ejemplo más dramático de este fenómeno en América Latina.

El inadecuado saneamiento y la falta de los servicios más básicos son una clara manifestación de la baja calidad de vida de los hogares de escasos recursos, sobre todo en países con altas tasas de pobreza. En efecto, entre los países con tasas de pobreza inferiores al 20% la coexistencia de dos o más situaciones de carencia afecta a menos de la décima parte de los hogares pobres; en cambio, el porcentaje supera el 50% en Bolivia, Nicaragua y Honduras. En varios países con tasas de pobreza superiores al 40% el hacinamiento (gran número de personas por dormitorio), y la falta de agua potable y de servicios sanitarios y de luz eléctrica en la vivienda también afectan a un alto porcentaje de la población no identificada como pobre.

La interacción de los factores mencionados configura un complejo entramado que limita el desarrollo de las capacidades personales, y menoscaba las oportunidades de las familias pobres de percibir los ingresos necesarios y superar la condición de pobreza a partir de su propio esfuerzo. El carácter estructural de este fenómeno queda aun más en evidencia cuando se observa que, pese a haber transcurrido más de una década, los factores relacionados con la pobreza siguen siendo prácticamente los mismos que en los años noventa. Para romper esta rígida configuración que perpetúa la pobreza a través de su transmisión intergeneracional se requieren políticas públicas coordinadas que influyan simultáneamente en todos los ámbitos analizados.

## 1. FACTORES DEMOGRÁFICOS

A pesar de la importante reducción de las tasas de natalidad que ha caracterizado a la región en las últimas décadas, el alto número de habitantes por hogar sigue siendo un factor estrechamente relacionado con la escasez de recursos, tanto en la comparación entre grupos de hogares pobres y demás hogares como en el cotejo de la situación de países con distintas incidencias de pobreza.

En general, los países con menores tasas de pobreza también se caracterizan por tener hogares

integrados por menos personas, lo que demuestran que se encuentran en una etapa más avanzada de la transición demográfica.<sup>7</sup> En Chile, Costa Rica y Uruguay, países con las tasas de pobreza más bajas de la región, el tamaño medio de los hogares es inferior a cuatro personas, situación similar a la que se presenta en Argentina y República Dominicana, economías que aun cuando actualmente presentan incidencias de pobreza de nivel medio, lograron reducir este indicador en el pasado. En contraste, en algunos de los países con mayor incidencia de pobreza —entre otros, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay—, el tamaño medio de los hogares es de aproximadamente seis personas (véase el cuadro I.5).

En el plano nacional, la relación entre pobreza y tamaño de la familia se hace particularmente evidente al comparar la situación de los hogares pobres con la de los demás. El número medio de miembros de los primeros supera en alrededor de 1,2 personas el de los segundos, aunque en los casos más extremos la diferencia puede llegar a 2,3 personas.

El tamaño de los hogares pobres obedece en gran medida al gran número de niños de 0 a 14 años que los integran. Entre un 70% y un 90% de los hogares pobres de América Latina albergan por lo menos a un niño o una niña; en cambio, en los demás hogares el porcentaje es considerablemente inferior. Uno de los ejemplos más notables del vínculo entre niñez y pobreza del hogar se da en Uruguay, país en el que el porcentaje de hogares de escasos recursos entre cuyos miembros hay niños duplica con creces el que se observa en los demás hogares.<sup>8</sup>

La presencia de tres o más niños en el hogar es una característica muy distintiva de los grupos de escasos recursos, aun en los países con bajas tasas de fecundidad. En Argentina, Chile y Costa Rica,

entre un 24% y un 28% de los hogares pobres tiene más de dos niños, y este porcentaje asciende a más del 40% en Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. En numerosos países latinoamericanos, esta característica es por sí sola una importante variable predictiva de la probabilidad de que el hogar tenga ingresos insuficientes. En efecto, se comprueba que al menos en once casos, las tres cuartas partes de los hogares con tres o más niños se encuentran en condiciones de pobreza, incluso en un país como Argentina, en el que la incidencia de este fenómeno en todos los hogares es de alrededor del 30% (véase el cuadro I.6).

La elevada concentración de niños en los hogares pobres pone en evidencia la urgente necesidad de invertir en este segmento de la población como condición esencial para asegurar que gocen de un mayor bienestar y evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Las cifras mencionadas, unidas al hecho de que un alto porcentaje de hogares pobres carece de servicios de agua potable y saneamiento, revelan la existencia de un gran número de niños que están expuestos a la desnutrición y a una serie de enfermedades graves, que pueden provocar trastornos irreversibles en su crecimiento e incluso ser mortales. Por consiguiente, es esencial atender a este importante segmento de la población para no poner en riesgo su futuro y, por lo tanto, la viabilidad económica y social de los países.

Sin duda, las personas adultas mayores están cada vez más expuestas a la desprotección social, por lo que son más vulnerables a la pobreza. No obstante, este hecho no es aparente en el perfil simple de los hogares pobres, puesto que, a diferencia de lo que sucede en el caso de los niños, dichos hogares no se caracterizan necesariamente por una mayor presencia de ancianos.<sup>9</sup> En todo caso, el análisis de las estructuras familiares en las que el vínculo entre

7 En la sección sobre fecundidad del capítulo IV se presenta información similar y se establece un estrecho vínculo entre el nivel de fecundidad y el grado de desarrollo socioeconómico de los países.

8 Debido a que Uruguay es una de las naciones con niveles de pobreza más bajos, llama la atención que algunas de las características de su población pobre sean similares a las de países de menor desarrollo social. En particular, el tamaño promedio de los hogares pobres uruguayos es superior a cinco personas (5,1) y casi un 40% de ellos tiene tres o más niños, cifras comparables a las que se observan en los países centroamericanos.

9 El capítulo IV provee mayores antecedentes sobre el tema del envejecimiento y los problemas que afectan la seguridad económica de las personas adultas mayores en la región.

Cuadro I.6

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS  
DE LOS HOGARES POBRES Y NO POBRES, 1999-2003 a/**  
(Porcentaje de hogares)

		Porcentaje de hogares según presencia de niños						Incidencia de pobreza según número de niños en el hogar			
		Hogares no pobres			Hogares pobres			Hogares con 1 a 2 niños		Hogares con 3 o más niños	
		Sin niños	1 a 2 niños	3 o más niños	Sin niños	1 a 2 niños	3 o más niños	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
<b>Uruguay a/</b> (2002)	Total	<b>66,7</b>	<b>29,1</b>	<b>4,1</b>	<b>15,0</b>	<b>46,9</b>	<b>38,1</b>	<b>14,2</b>	<b>85,8</b>	<b>48,5</b>	<b>51,5</b>
	Jefa mujer	37,8	22,6	20,5	28,1	30,4	24,1	18,1	81,9	52,5	47,5
	Niños 0 a 4 años	...	34,5	64,4	...	42,5	77,7	16,9	83,1	53,2	46,8
<b>Chile</b> (2003)	Total	<b>48,7</b>	<b>45,2</b>	<b>6,1</b>	<b>18,4</b>	<b>57,7</b>	<b>23,9</b>	<b>18,8</b>	<b>81,2</b>	<b>41,5</b>	<b>58,5</b>
	Jefa mujer	32,6	20,0	16,7	34,8	26,4	25,0	23,5	76,5	51,6	48,4
	Niños 0 a 4 años	...	37,1	66,9	...	42,4	71,6	20,9	79,1	43,1	56,9
<b>Costa Rica</b> (2002)	Total	<b>41,6</b>	<b>47,0</b>	<b>11,4</b>	<b>30,2</b>	<b>41,9</b>	<b>27,9</b>	<b>16,9</b>	<b>83,1</b>	<b>35,9</b>	<b>64,1</b>
	Jefa mujer	28,6	20,1	16,4	39,3	31,9	27,3	24,5	75,5	48,3	51,7
	Niños 0 a 4 años	...	40,7	66,5	...	40,1	70,5	16,8	83,2	37,3	62,7
<b>Panamá</b> (2002)	Total	<b>47,1</b>	<b>42,1</b>	<b>10,9</b>	<b>25,1</b>	<b>38,6</b>	<b>36,3</b>	<b>26,7</b>	<b>73,3</b>	<b>57,0</b>	<b>43,0</b>
	Jefa mujer	26,0	21,9	18,5	30,9	29,8	19,4	33,1	66,9	58,2	41,8
	Niños 0 a 4 años	...	45,0	71,4	...	48,1	78,6	28,0	72,0	59,3	40,7
<b>Brasil</b> (2001)	Total	<b>55,6</b>	<b>40,4</b>	<b>4,0</b>	<b>16,7</b>	<b>54,8</b>	<b>28,5</b>	<b>36,6</b>	<b>63,4</b>	<b>75,5</b>	<b>24,5</b>
	Jefa mujer	31,1	18,8	15,0	28,3	21,7	18,6	39,9	60,1	79,2	20,8
	Niños 0 a 4 años	...	38,5	60,4	...	47,1	68,7	41,5	58,5	77,8	22,2
<b>Argentina a/</b> (2002)	Total	<b>68,0</b>	<b>28,6</b>	<b>3,4</b>	<b>30,3</b>	<b>43,8</b>	<b>25,9</b>	<b>45,1</b>	<b>54,9</b>	<b>80,2</b>	<b>19,8</b>
	Jefa mujer	35,4	17,3	12,4	34,9	26,0	19,3	55,2	44,8	86,4	13,6
	Niños 0 a 4 años	...	39,4	63,2	...	45,1	74,5	48,5	51,5	82,7	17,3
<b>México</b> (2002)	Total	<b>46,4</b>	<b>43,6</b>	<b>10,0</b>	<b>17,1</b>	<b>45,4</b>	<b>37,5</b>	<b>32,7</b>	<b>67,3</b>	<b>63,6</b>	<b>36,4</b>
	Jefa mujer	28,7	15,8	10,0	24,0	17,5	14,5	35,0	65,0	71,7	28,3
	Niños 0 a 4 años	...	40,6	68,3	...	42,6	66,0	33,8	66,2	62,8	37,2
<b>República Dominicana</b> (2002)	Total	<b>47,6</b>	<b>40,6</b>	<b>11,8</b>	<b>26,2</b>	<b>44,6</b>	<b>29,1</b>	<b>43,2</b>	<b>56,8</b>	<b>63,0</b>	<b>37,0</b>
	Jefa mujer	27,1	23,4	16,7	47,7	40,4	29,6	56,8	43,2	75,2	24,8
	Niños 0 a 4 años	...	40,4	58,8	...	38,5	63,0	42,1	57,9	64,6	35,4
<b>Perú</b> (1999)	Total	<b>40,5</b>	<b>47,1</b>	<b>12,4</b>	<b>15,3</b>	<b>41,1</b>	<b>43,6</b>	<b>39,0</b>	<b>61,0</b>	<b>72,0</b>	<b>28,0</b>
	Jefa mujer	28,6	15,1	14,9	26,7	22,0	12,1	48,2	51,8	67,6	32,4
	Niños 0 a 4 años	...	40,3	62,6	...	38,9	72,5	38,2	61,8	74,8	25,2
<b>Ecuador a/</b> (2002)	Total	<b>46,4</b>	<b>45,4</b>	<b>8,1</b>	<b>19,3</b>	<b>50,9</b>	<b>29,8</b>	<b>45,4</b>	<b>54,6</b>	<b>73,1</b>	<b>26,9</b>
	Jefa mujer	25,7	15,6	13,9	31,4	21,5	20,8	53,3	46,7	80,3	19,7
	Niños 0 a 4 años	...	43,3	65,5	...	49,8	75,2	48,9	51,1	75,7	24,3
<b>El Salvador</b> (2001)	Total	<b>42,8</b>	<b>45,2</b>	<b>12,0</b>	<b>21,8</b>	<b>41,7</b>	<b>36,5</b>	<b>41,0</b>	<b>59,0</b>	<b>69,6</b>	<b>30,4</b>
	Jefa mujer	35,7	31,0	25,6	38,1	31,9	29,3	41,6	58,4	72,4	27,6
	Niños 0 a 4 años	...	44,3	65,0	...	44,9	72,9	41,3	58,7	72,0	28,0
<b>Venezuela</b> (República Bolivariana de) (2002)	Total	<b>41,6</b>	<b>47,6</b>	<b>10,8</b>	<b>19,2</b>	<b>46,2</b>	<b>34,6</b>	<b>42,6</b>	<b>57,4</b>	<b>71,0</b>	<b>29,0</b>
	Jefa mujer	29,9	24,2	21,8	39,8	31,6	28,2	49,2	50,8	76,0	24,0
	Niños 0 a 4 años	...	39,8	66,7	...	44,5	72,7	45,3	54,7	72,8	27,2
<b>Colombia</b> (1999)	Total	<b>48,5</b>	<b>44,6</b>	<b>6,9</b>	<b>21,7</b>	<b>50,3</b>	<b>28,0</b>	<b>51,7</b>	<b>48,3</b>	<b>79,4</b>	<b>20,6</b>
	Jefa mujer	31,6	20,8	14,2	33,7	23,7	19,1	55,0	45,0	83,9	16,1
	Niños 0 a 4 años	...	39,6	62,9	...	43,7	71,4	54,1	45,9	81,4	18,6
<b>Paraguay</b> (2001)	Total	<b>43,4</b>	<b>44,3</b>	<b>12,3</b>	<b>16,2</b>	<b>39,6</b>	<b>44,2</b>	<b>49,2</b>	<b>50,8</b>	<b>79,5</b>	<b>20,5</b>
	Jefa mujer	31,0	21,9	22,6	30,0	26,6	21,0	54,1	45,9	78,3	21,7
	Niños 0 a 4 años	...	47,3	65,5	...	45,7	77,2	48,4	51,6	82,1	17,9
<b>Guatemala</b> (2002)	Total	<b>34,0</b>	<b>42,8</b>	<b>23,2</b>	<b>9,8</b>	<b>30,7</b>	<b>59,5</b>	<b>44,6</b>	<b>55,4</b>	<b>74,2</b>	<b>25,8</b>
	Jefa mujer	23,5	22,9	10,2	25,8	22,3	16,8	43,9	56,1	82,6	17,4
	Niños 0 a 4 años	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Bolivia</b> (2002)	Total	<b>42,8</b>	<b>42,7</b>	<b>14,5</b>	<b>20,5</b>	<b>39,1</b>	<b>40,3</b>	<b>53,3</b>	<b>46,7</b>	<b>77,6</b>	<b>22,4</b>
	Jefa mujer	31,0	19,9	11,9	27,7	17,9	10,4	50,6	49,4	75,2	24,8
	Niños 0 a 4 años	...	42,6	68,3	...	44,0	78,6	54,2	45,8	80,0	20,0

(continúa)

Cuadro 1.6 (conclusión)

<b>AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LOS HOGARES POBRES Y NO POBRES, 1999-2003 a/</b> (Porcentaje de hogares)											
		Porcentaje de hogares según presencia de niños						Incidencia de pobreza según número de niños en el hogar			
		Hogares no pobres			Hogares pobres			Hogares con 1 a 2 niños		Hogares con 3 o más niños	
		Sin niños	1 a 2 niños	3 o más niños	Sin niños	1 a 2 niños	3 o más niños	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
<b>Nicaragua</b> (2001)	Total	<b>35,3</b>	<b>47,9</b>	<b>16,8</b>	<b>13,3</b>	<b>41,1</b>	<b>45,6</b>	<b>59,3</b>	<b>40,7</b>	<b>82,2</b>	<b>17,8</b>
	Jefa mujer	31,5	24,8	26,1	41,3	30,7	23,4	64,4	35,6	80,5	19,5
	Niños 0 a 4 años	...	43,2	64,2	...	46,9	73,7	61,3	38,7	84,1	15,9
<b>Honduras</b> (2002)	Total	<b>37,8</b>	<b>48,1</b>	<b>14,2</b>	<b>13,6</b>	<b>40,7</b>	<b>45,7</b>	<b>67,5</b>	<b>32,5</b>	<b>88,7</b>	<b>11,3</b>
	Jefa mujer	32,2	27,9	23,4	32,2	24,8	20,1	64,9	35,1	87,1	12,9
	Niños 0 a 4 años	...	46,0	66,5	...	49,2	76,9	68,9	31,1	90,1	9,9

**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.

vejez e insuficiencia de recursos se hace más evidente exige un análisis más extenso que escapa del propósito de este capítulo.

Por otra parte, el hecho de que el hogar esté encabezado por una mujer acentúa las posibilidades de caer en la pobreza, sobre todo en hogares con niños. Las diferencias entre los grupos pobres y los demás en lo que respecta a la influencia de la jefatura femenina en hogares con niños es bastante alta en Costa Rica y República Dominicana, seguidos por Argentina, Chile, Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay. Las únicas excepciones son Bolivia y Honduras (véase el cuadro I.6).<sup>10</sup>

## 2. FACTORES EDUCATIVOS

La inversión en capital educativo es un factor esencial para la reducción de la pobreza y la desigualdad, sobre todo por su capacidad de contribuir a la movilidad social y a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la privación. La educación ejerce una importante influencia en el nivel de vida de las personas, no solo por su vinculación

con la posterior inserción laboral, sino también por sus consecuencias en ámbitos tan variados como la atención de la salud, el desarrollo de capital social y el fortalecimiento de los sistemas democráticos. Aunque en América Latina se han logrado notables adelantos en los niveles educativos de la población en términos generales, subsisten diferencias importantes entre los grupos socioeconómicos (véase el cuadro 29 del anexo estadístico). Sin desconocer que las características y habilidades de cada individuo son relevantes en la determinación de su rendimiento educacional, es evidente que la desigualdad en el acceso a las oportunidades de formación son un factor preponderante.

En promedio, poco más de la mitad de los hogares pobres de América Latina está encabezado por una persona que no completó los seis años de educación primaria y solo un 8% de los jefes de hogares pobres tiene 12 años de estudio cursados.<sup>11</sup> El porcentaje de jefes de hogar con menos de seis años de estudio alcanza o supera el 50% en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana (véase el cuadro I.7).

<sup>10</sup> En CEPAL (2003a) se presenta un análisis más detallado de la pobreza desde una perspectiva de género.

<sup>11</sup> En la mayoría de los países de América Latina toda la formación correspondiente a la educación primaria se imparte en los primeros seis años de estudio, de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de Educación de 1997 de la UNESCO. Solo Brasil y Colombia tienen ciclos de enseñanza básica más cortos, de cuatro y cinco años respectivamente.

Cabe destacar que el promedio de años de estudio del jefe del hogar está estrechamente relacionado con el nivel educativo del resto de los adultos que componen el hogar. Más aún, es común observar mejores niveles de escolaridad en los cónyuges de los jefes de hogar —mayoritariamente mujeres— respecto a su pareja, particularmente en los países con menores tasas de pobreza. No obstante, esta situación, que es mucho más generalizada en las familias no clasificadas como pobres, no significa que las mujeres de familias pobres hayan podido incorporarse en condiciones más favorables al mercado de trabajo o que puedan aspirar a mejores remuneraciones.

Las cifras recopiladas en los últimos años revelan que el nivel educativo de los hogares pobres continúa siendo considerablemente inferior al que se observa en los demás. En efecto, en más de la mitad de los países analizados, el nivel promedio de estudios de los jefes de hogares no clasificados como pobres excede en tres o más años al de los hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza y algo similar sucede con el nivel educacional de los cónyuges.

Es inquietante que las diferencias mencionadas entre los grupos pobres y los demás también se manifiesten entre los niños de seis a quince años, pues ello constituye un indicio de un mayor rezago y deserción escolar en la educación primaria en los hogares de bajos recursos, lo que a su vez reduce las posibilidades de que estos niños alcancen niveles educativos adecuados. Argentina, Chile y Costa Rica son los únicos casos en los que la diferencia entre los dos grupos no supera el medio año de estudio, mientras que en Brasil, Honduras, Nicaragua y Uruguay es de un año completo.

En el estudio del vínculo entre la pobreza y la educación es muy importante analizar la transmisión de las desigualdades educacionales, es decir en qué medida el nivel de educación de los padres condiciona el de los hijos. En este contexto, es muy

útil el indicador que muestra las diferencias entre los años de estudio cursados por los hijos mayores de 25 años y por el jefe del hogar. En el caso de los hogares pobres en los que el jefe ha cursado entre 0 y 5 años de estudios, se observan diferencias que fluctúan entre los dos años, en Guatemala, hasta más de cinco, en Argentina, Chile, Perú y Uruguay.

Por consiguiente, si bien se observa que la nueva generación supera con creces el capital educativo de sus padres, solo en Argentina y Chile esto les ha permitido superar el umbral de los doce años, mínimo necesario para que se reduzcan notablemente las posibilidades de caer en la pobreza.<sup>12</sup> Por otra parte, cuando se incluyen en el análisis los hogares encabezados por una persona con seis o más años de educación, las diferencias disminuyen considerablemente e incluso son negativas en algunos países. Esto indicaría que el incremento del capital educativo de los pobres ha obedecido más a la ampliación del grado de escolaridad mínima que al aumento de los años de estudio en los niveles educativos medio y superior.

La información disponible pone de manifiesto la urgencia de que los gobiernos intensifiquen los esfuerzos para dar más y mejor educación a las familias menos aventajadas. Para ello, es indispensable que se reconozca la disyuntiva permanente a la que se enfrentan niños y jóvenes, sobre todo los pobres, entre estudiar o colaborar en la contribución de ingresos al hogar. En la mayoría de los casos, los países han optado por hacer transferencias monetarias a los padres para retardar la incorporación de los alumnos al mercado de trabajo y facilitar la continuación de sus estudios. Si bien estos programas suelen centrarse en el nivel básico y la primera parte del ciclo secundario, como sucede sobre todo en Brasil y México, no cabe duda de la pertinencia de extender este tipo de prestaciones a todo el nivel secundario y también a todo el país, cuando los programas se limitan exclusivamente a un área geográfica.

12 “Mantener buenas posibilidades de acceder al bienestar implica como mínimo completar el ciclo secundario, o sea alcanzar 12 o más años de estudio en casi todos los casos” (CEPAL, 1994, capítulo VI).

Por último, cabe señalar que la brecha educativa entre los hogares pobres y los demás, analizada con base en los años de estudio promedio de ambos grupos, seguramente se agravaría si se tomara en consideración la calidad de la educación, ya que de hecho algunos estudios muestran diferencias importantes entre el rendimiento escolar de los alumnos de escuelas públicas y los de las privadas (UNESCO, 2003). Si se desea que la educación ofrezca efectivamente una base sólida para la superación de la pobreza, el perfeccionamiento de su calidad debe recibir particular atención en la formulación de políticas públicas.

### 3. MERCADO DE TRABAJO

Sin duda, las características del mercado de trabajo y la forma en que las personas se incorporan y se desenvuelven en él son fundamentales para entender los mecanismos que conducen a la pobreza y formular políticas orientadas a su superación. Entre otras, se trata de políticas de generación de empleo, de incremento de la productividad y el ingreso laboral, de capacitación y adiestramiento, y de ampliación del acceso a los servicios de protección social.

Cuadro I.7

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CARACTERÍSTICAS EDUCATIVAS DE LOS HOGARES POBRES Y NO POBRES, 1999 - 2003																	
	Promedio de años de estudio						Porcentaje de hogares según años de estudio del jefe						Dif. años de estudio entre hijos y jefes de hogar, según educ. del jefe c/		Incidencia de pobreza según años de educación del jefe		
	Hogares no pobres			Hogares pobres			Hogares no pobres			Hogares pobres			Hogares pobres				
	Jefes	Cónyuges	Niños b/	Jefes	Cónyuges	Niños b/	0 a 5 años	6 a 11 años	12 o más años	0 a 5 años	6 a 11 años	12 o más años	0 a 5 años	6 o más años	0 a 5 años	6 a 11 años	12 o más años
	(años)						(porcentajes)						(años)		(porcentajes)		
Uruguay a/	8,6	9,2	4,2	6,6	6,9	3,3	18,4	55,2	26,4	23,8	70,7	5,5	5,1	1,2	11,7	11,6	2,1
Chile	9,9	10,0	4,1	7,7	7,9	3,8	18,2	34,9	46,9	27,4	50,0	22,6	5,3	1,9	21,4	20,6	8,0
Costa Rica	8,1	8,2	3,5	5,0	5,4	3,1	21,5	56,2	22,3	46,4	50,1	3,4	3,5	-0,6	33,2	17,0	3,4
Panamá	9,4	9,8	3,9	6,0	5,9	3,3	15,9	43,7	40,4	36,6	51,6	11,8	4,4	1,5	47,6	31,9	10,4
Brasil	6,6	7,1	3,4	3,7	4,1	2,3	49,9	37,0	13,1	74,8	24,4	0,8	3,5	-0,5	39,0	21,9	2,5
Argentina a/	10,6	11,0	4,4	7,7	8,0	3,9	9,7	39,3	51,0	19,1	63,2	17,8	5,3	1,9	51,4	46,3	15,8
México	...	...	...	...	...	...	28,2	43,5	28,3	51,5	42,1	6,4	...	...	46,0	31,1	9,6
Rep. Dominicana	7,7	8,4	4,1	5,4	5,3	3,3	37,8	33,9	28,3	54,2	33,5	12,3	4,7	0,9	49,8	40,6	23,1
Perú	9,1	8,1	4,0	5,2	4,7	3,2	32,9	38,4	28,6	61,0	33,6	5,4	5,7	-1,2	57,2	38,7	11,9
Ecuador a/	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	65,1	51,8	22,8
El Salvador	7,0	7,1	3,2	3,5	3,4	2,3	40,9	31,1	28,0	70,4	23,5	6,1	3,6	2,5	56,4	36,3	14,0
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	8,8	9,3	4,3	6,1	6,4	3,7	18,1	58,9	23,0	34,5	60,3	5,2	4,8	2,1	59,3	43,9	14,7
Colombia	8,0	8,1	3,8	4,9	5,2	3,1	44,1	35,5	20,4	68,1	29,5	2,4	3,7	0,2	59,5	44,2	10,2
Paraguay	8,2	8,3	3,9	4,9	4,7	3,1	31,3	37,4	31,4	55,9	38,1	6,0	3,8	1,8	66,0	52,6	17,1
Guatemala	6,0	4,8	...	2,8	1,9	...	48,9	32,7	18,4	75,9	22,0	2,0	2,1	0,6	63,5	43,0	11,0
Bolivia	9,4	8,3	4,3	5,5	4,1	3,6	30,1	27,2	42,7	59,0	28,9	12,0	4,7	1,7	71,0	57,0	26,0
Nicaragua	6,4	6,7	3,8	3,5	3,3	2,8	44,4	39,1	16,5	71,1	26,2	2,8	4,0	1,0	73,0	53,1	22,0
Honduras	7,8	8,0	3,5	3,4	3,6	2,4	30,6	37,1	32,3	67,8	27,9	4,2	3,2	1,1	84,4	64,8	24,2

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.

b/ Personas de entre 6 y 15 años de edad.

c/ Diferencia de años de estudio entre los hijos de 25 o más años de edad y el jefe del hogar, según años de estudio del jefe.

Es habitual que entre las políticas laborales concebidas para superar la pobreza se dé prioridad a la creación de empleo, por reconocerse que las familias pobres suelen verse afectadas por una elevada desocupación. Si bien es cierto que en todos los países las tasas de desempleo de los grupos pobres son considerablemente superiores a las de los demás, la situación varía notablemente de un país a otro,<sup>13</sup> lo que impone la necesidad de adoptar estrategias de políticas distintas para hacer frente al fenómeno.

Por estos motivos, cuando la pobreza está estrechamente vinculada al desempleo, la reactivación del aparato productivo, la dinamización del mercado de trabajo y la facilitación de la creación de empleos de calidad, sin descuidar la provisión de prestaciones sociales, dan excelentes resultados. Estas estrategias son particularmente eficaces en aquellos casos en los que la pobreza se vincula de manera más clara con el nivel de desocupación. Por el contrario, cuando la incidencia del desempleo en los hogares pobres no es alta, sus miembros suelen desempeñar trabajos de baja productividad, como ocurre con los trabajadores por cuenta propia y los remunerados de muy baja calificación, las labores domésticas y la ocupación en microempresas, por lo que resulta prioritario tomar medidas destinadas a la capacitación de recursos humanos y a la generación de empleos formales en sectores que hagan uso intensivo de mano de obra y que atraigan a quienes se encuentran trabajando sin una protección social adecuada.

Como se indica en el cuadro I.5, las tasas de desocupación más elevadas entre los pobres se encuentran en Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, en las que oscilan entre el 20% y el 28%. Cabe destacar que en estos países también se registran los porcentajes más altos de hogares con al menos dos desocupados, así como las proporciones más bajas de familias con al menos dos ocupados (véase el cuadro I.8). Un factor

que contribuye a explicar el alto desempleo en los hogares pobres de este grupo de países es que todos ellos presentan un acervo educativo más sólido, ya que las mayores expectativas laborales que este despertar podría traducirse en períodos más largos de búsqueda de empleo. A su vez, en algunos de los países con más alta incidencia de pobreza (entre otros, Bolivia, Guatemala, Honduras y Perú), la tasa de desocupación de los hogares pobres es inferior al 5% y el porcentaje de hogares con al menos dos ocupados suele ser superior al 50%. No obstante, como se indica más adelante, ello no supone una mayor capacidad de generación de ingresos, debido a que la inserción laboral se da en actividades de muy baja productividad.

Evidentemente, la densidad ocupacional de los hogares pobres, correspondiente al número de ocupados dividido por el número de miembros del hogar, también varía de un país a otro, pero siempre manteniendo cierta proporción con la tasa de pobreza. En efecto, mientras en Chile y Costa Rica el indicador mencionado es de apenas un 0,21 (equivalente a un ocupado por cada cinco miembros del hogar), en Bolivia, Guatemala, Paraguay y Perú excede del 0,35 (un ocupado por cada tres miembros). Por otra parte, la densidad ocupacional también es un indicador que varía dentro de un mismo país, entre los grupos pobres y los demás. De hecho, en dieciséis países la densidad ocupacional de los hogares no pobres supera en 0,15 puntos o más el valor observado en los hogares de escasos recursos.

La principal característica de la inserción de los integrantes de hogares pobres en el mercado laboral es su concentración en sectores de baja productividad. En trece países de la región, el 70% o más de los ocupados en hogares pobres trabaja en establecimientos de hasta cinco personas, son empleados domésticos o son trabajadores por cuenta propia sin calificación profesional o técnica (véase el cuadro I.8). Esta situación también se extiende a numerosos trabajadores de hogares no identificados como po-

<sup>13</sup> Con base en la tabulación de encuestas de hogares, se observan diferencias en las tasas de desocupación entre hogares pobres y no pobres que fluctúan entre menos de 3 puntos porcentuales (Bolivia, Guatemala, Honduras y Perú) y más de 15 puntos porcentuales (Chile, República Dominicana, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay).

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CARACTERÍSTICAS LABORALES DE LOS HOGARES POBRES Y NO POBRES, 1999 - 2003**

	Porcentaje de hogares según condición de actividad de sus miembros												Incidencia de pobreza según condición de actividad de los miembros del hogar					
	Hogares no pobres						Hogares pobres											
	al menos 1 ocupado	al menos 2 ocupados	al menos 1 desocupado	al menos 2 desocupados	jefe inactivo	Ocup. sectores baja productividad b/	al menos 1 ocupado	al menos 2 ocupados	al menos 1 desocupado	al menos 2 desocupados	jefe inactivo	Ocup. sectores baja productividad b/	al menos 1 ocupado	al menos 2 ocupados	al menos 1 desocupado	al menos 2 desocupados	jefe inactivo	Ocup. sectores baja productividad b/
	(porcentajes)												(porcentajes)					
Uruguay <i>a/</i>	72,5	36,2	18,0	2,5	37,9	42,3	85,0	33,3	44,6	13,7	17,2	74,9	10,7	8,6	20,3	35,7	4,4	16,5
Chile	88,0	47,2	10,3	1,2	23,9	34,0	74,7	17,6	29,1	6,7	26,2	42,5	13,3	6,3	34,0	50,8	16,6	12,6
Costa Rica	94,5	51,9	7,7	0,7	17,2	44,0	68,0	18,6	17,0	2,8	38,0	79,6	14,1	7,6	33,6	49,1	33,6	18,6
Panamá	90,5	49,3	22,1	3,8	19,1	41,3	81,2	28,7	33,0	8,4	16,0	81,9	26,2	18,7	37,2	46,7	24,9	38,6
Brasil	87,1	52,3	10,5	1,3	24,1	44,8	87,2	41,0	21,8	4,7	15,5	65,5	30,0	25,1	47,1	60,6	21,5	37,1
Argentina <i>a/</i>	76,9	39,2	14,2	1,2	30,7	39,8	76,6	25,5	35,7	9,2	23,3	47,3	34,9	25,9	57,4	80,8	29,0	35,3
México	92,1	51,9	3,9	0,7	16,2	51,3	93,1	46,5	5,3	0,9	13,9	69,5	32,0	29,5	38,7	39,0	28,4	38,6
República Dominicana	95,7	50,7	16,9	2,3	15,5	52,1	72,6	21,0	30,8	5,6	33,4	61,9	34,4	22,3	55,8	62,6	59,8	32,9
Perú	94,1	65,2	10,2	0,8	17,2	60,8	95,2	63,2	9,4	1,7	9,1	87,0	42,6	41,6	40,4	60,8	27,7	51,1
Ecuador <i>a/</i>	94,2	57,1	6,3	0,7	12,6	66,3	89,9	40,7	12,9	1,6	15,0	78,7	41,5	34,6	60,6	61,2	46,8	47,0
El Salvador	91,7	56,4	7,1	0,4	21,6	52,8	86,2	39,2	16,3	2,2	25,1	78,2	41,4	34,3	63,2	81,8	46,7	48,4
Venezuela (República Bolivariana de)	97,1	64,2	18,3	3,0	13,6	68,6	84,4	35,7	36,6	9,3	20,2	70,7	39,9	29,8	60,4	70,6	53,3	35,4
Colombia	91,6	56,9	16,8	2,8	20,3	...	87,6	37,1	32,0	8,6	16,8	...	47,6	38,2	64,4	74,3	44,1	...
Paraguay	94,0	60,6	9,8	1,2	15,5	60,6	91,1	54,4	16,5	3,2	17,6	85,9	51,2	49,3	64,6	73,8	55,1	61,3
Guatemala	96,0	59,3	4,6	0,2	8,8	64,4	92,9	55,1	6,0	0,7	10,3	78,2	52,0	51,0	59,6	79,4	56,7	55,3
Bolivia	93,2	57,5	6,9	0,8	13,3	63,3	94,7	62,2	7,8	1,2	8,1	88,8	55,9	57,5	58,7	64,8	43,1	67,8
Nicaragua	97,4	66,5	13,6	2,1	12,5	55,8	93,3	55,2	22,6	6,3	17,5	75,6	61,9	58,5	73,8	83,4	70,3	68,0
Honduras	92,0	55,4	5,8	0,4	16,7	48,1	93,3	49,0	6,4	0,9	16,3	80,5	71,3	68,4	73,0	83,3	70,5	80,6

**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.

*b/* Patrones y asalariados en establecimientos de hasta cinco personas, empleados domésticos y trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica.

bres, lo que da cuenta de una generalización regional de la inserción laboral en condiciones precarias. De hecho, aun en los países con menores niveles de pobreza, con la excepción de Chile, es común que un 40% de los ocupados no pobres trabajen en el sector informal, porcentaje que supera el 60% en varios de los países con mayor incidencia de pobreza.

Como es obvio, la escasa educación y la precaria inserción laboral de los trabajadores pobres se refleja en su nivel de ingresos, cuyo valor promedio en la mayoría de casos resulta insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de otra persona además del

perceptor (véase el cuadro I.5). Esta situación es mucho más marcada en los países con un mayor índice de pobreza, caracterizados a la vez por las tasas más bajas de desocupación, los menores niveles educativos de los adultos, los elevados porcentajes de ocupados en actividades de baja productividad y, por consiguiente, un ingreso medio por trabajador que apenas supera el valor de la línea de pobreza. En cambio, son pocos los países en los que el ingreso de los trabajadores duplica el valor de la línea de pobreza o supera ese umbral. Entre ellos, figuran dos de los países con menores tasas de pobreza —Chile y Costa Rica—, pero también otros con incidencias medias

de pobreza, como El Salvador, Perú y República Dominicana, lo que atenúa la asociación inversa entre nivel de pobreza e ingreso laboral medio que se manifiesta en los demás casos.

A manera de síntesis, se identifican dos grupos de países en lo que respecta al perfil laboral de los habitantes pobres. El primero se caracteriza por altas tasas de desocupación en este segmento de la población, que superan el 20%, y se vinculan a una baja densidad ocupacional y un mayor número de desocupados por hogar. El segundo está integrado por los países con las tasas de pobreza más pronunciadas, en los que se observan bajas tasas de desempleo y altos niveles de densidad laboral, lo que supone la existencia de mayor número de personas que trabajan en actividades de baja productividad. Sin embargo, todos los países comparten algunos rasgos comunes, entre los que se destaca la inserción laboral precaria de una elevada proporción de ocupados pobres. Sea cual fuere la situación predominante, sin duda es necesario que las políticas de generación de puestos de trabajo se conjuguen con estrategias para incrementar la productividad y el ingreso laboral, y en las que no se descuide el acceso de los trabajadores a las prestaciones sociales básicas.

#### **4. FACTORES DE ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS Y A LA TENENCIA DE ACTIVOS**

Las privaciones en lo que respecta a la calidad de la vivienda y el acceso a ciertos servicios básicos suelen ser la cara más visible de la pobreza. En los casos de graves carencias que afecten a un segmento numeroso de la población, la consolidación de todo avance en materia de salud, alimentación y nutrición que pudiera haber sido alcanzado mediante acciones públicas de superación de la pobreza se ve seriamente comprometido a largo plazo. Entre otras cosas, esto refleja el hecho de que las condiciones de vida asociadas a la noción de pobreza difieren notablemente de un país a otro, e incluso entre zonas urbanas y rurales.

Cuando las viviendas y las áreas habitadas son insalubres, la salud de los miembros del hogar se ve directamente afectada por esta situación, sobre todo en el caso de los lactantes y niños que padecen infecciones y episodios de diarrea. Estas patologías se vinculan estrechamente con el inadecuado acceso a agua potable y la falta de sistemas apropiados de eliminación de excretas, lo que se agrava aun más cuando en los mismos hogares no se adoptan prácticas de higiene básicas que eviten la acumulación de basura y la presencia de agua estancada en la vivienda y sus alrededores. Además, es indispensable que la vivienda proteja a sus habitantes de los factores adversos que existan en su entorno, y les ofrezca un cierto grado de intimidad y aislamiento. Los pisos de tierra y los dormitorios compartidos por muchas personas, entre otros, son elementos indicativos de que la vivienda no cumple los requisitos mínimos de habitabilidad.

Cabe esperar que, en los países en los que una alta proporción de personas no cuenta con los ingresos necesarios para costear una canasta básica, la satisfacción de otras necesidades elementales también sea muy limitada. De hecho, los países que tradicionalmente han tenido un bajo índice de pobreza, como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, presentan una menor incidencia de insatisfacción de las necesidades básicas consideradas en el cuadro I.9. En cambio, los países con tasas de pobreza más altas presentan también los porcentajes más elevados de hogares pobres con necesidades básicas insatisfechas. Perú es una excepción en este sentido, porque su tasa de pobreza lo ubica en un rango intermedio, pero un alto porcentaje de su población pobre está expuesto a las deficiencias mencionadas. Concretamente, Perú tiene el número más alto de viviendas con piso de tierra y, junto con Nicaragua y Bolivia, figura entre los únicos casos en los que esta situación afecta por lo menos a la mitad de los hogares pobres. En estos países hasta un 27% de la población no identificada como pobre también vive en viviendas con piso de tierra (véase el cuadro I.9).

El porcentaje de hogares pobres que no cuenta con agua potable, o de pozo en las áreas rurales, su-

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA Y LOS SERVICIOS BÁSICOS DE LOS HOGARES POBRES Y NO POBRES, 1999 - 2003**

	Porcentaje de hogares según características de la vivienda												Incidencia de pobreza según características de la vivienda					
	Hogares no pobres						Hogares pobres											
	Piso de tierra	Sin agua de red pública	Sin servicio sanitario	Sin electricidad	Más de tres personas por cuarto	No poseen televisor	Piso de tierra	Sin agua de red pública	Sin servicio sanitario	Sin electricidad	Más de tres personas por cuarto	No poseen televisor	Piso de tierra	Sin agua de red pública	Sin servicio sanitario	Sin electricidad	Más de tres personas por cuarto	No poseen televisor
	(porcentajes)												(porcentajes)					
Uruguay <sup>a/</sup>	...	1,4	0,3	...	1,0	6,0	...	3,1	2,6	...	16,4	17,8	...	18,4	44,6	...	63,3	23,3
Chile	1,0	3,1	2,0	1,2	0,0	...	2,2	5,2	7,1	2,8	0,0	...	28,3	23,1	38,8	30,0	...	...
Costa Rica	0,7	3,6	0,5	0,9	7,3	7,2	5,7	8,0	1,2	4,2	19,6	22,2	65,7	33,9	37,2	53,3	38,0	41,4
Panamá	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Brasil	...	...	3,8	2,2	9,0	10,7	...	...	16,6	8,2	33,9	31,7	...	...	65,0	61,9	61,6	55,7
Argentina <sup>a/</sup>	...	...	1,1	0,3	...	...	...	...	5,0	0,7	...	...	...	...	70,8	59,6	...	...
México	4,1	...	3,7	1,1	18,5	12,4	21,8	...	13,2	4,6	53,7	37,0	70,9	...	62,5	67,0	57,5	58,1
República Dominicana	3,1	...	3,3	...	14,5	13,4	6,8	...	5,9	...	32,3	19,8	60,2	...	55,4	...	60,6	50,2
Perú	27,2	19,1	9,1	13,1	0,0	...	66,9	41,3	33,4	43,4	0,0	...	64,5	61,4	72,8	70,9	...	...
Ecuador <sup>a/</sup>	2,1	9,2	0,9	0,2	16,5	...	7,1	22,9	3,8	0,9	50,6	...	71,6	64,8	74,7	75,2	69,5	...
El Salvador	12,3	15,8	3,9	5,3	35,4	13,8	39,6	33,0	12,6	23,0	71,2	37,9	70,7	61,1	70,7	76,4	60,2	67,3
Venezuela (República Bolivariana de)	2,6	6,3	5,2	1,0	16,4	6,4	7,5	12,3	13,7	2,0	39,5	13,1	68,8	59,8	66,9	62,0	64,7	61,0
Colombia	5,2	4,2	5,4	4,0	0,0	17,5	11,8	8,0	11,3	7,3	0,0	35,2	68,2	64,4	66,7	63,5	...	...
Paraguay	5,3	14,0	0,6	3,2	14,9	14,3	30,7	15,6	1,3	14,3	47,1	33,0	86,3	54,7	70,4	82,7	77,4	71,4
Guatemala	...	...	...	13,6	41,4	...	...	...	...	33,6	76,9	...	...	...	...	73,5	67,5	...
Bolivia	15,7	12,9	16,9	20,8	31,1	25,3	49,6	28,9	46,8	48,2	66,0	56,6	79,7	73,6	77,5	74,3	72,6	73,6
Nicaragua	27,3	9,4	6,5	13,1	42,4	42,8	52,9	25,2	18,2	36,4	74,4	76,0	76,7	82,0	82,7	82,6	74,9	75,1
Honduras	6,6	6,8	5,7	10,7	25,0	...	37,8	23,1	24,4	46,1	69,0	...	93,3	89,2	91,2	91,3	87,1	...

**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.

<sup>a/</sup> Áreas urbanas.

pera el 30% en El Salvador y Perú, mientras en Bolivia, Ecuador (área urbana), Honduras y Nicaragua es mayor del 20%. A su vez, la falta absoluta de una conexión sanitaria se presenta como un problema prácticamente superado en los hogares pobres de Argentina (área urbana), Costa Rica, Ecuador (área urbana) y Uruguay (área urbana), pues menos del 6% de ellos se encuentra en esa situación. En varios otros países esta carencia no afecta a más de la sexta parte de los hogares pobres. Pese a ello, en Bolivia y Perú el porcentaje de hogares de bajos recursos sin servicios sanitarios asciende a un 47% y un 33%, respectivamente.

Por otra parte, los pobres que residen en áreas urbanas muestran una proporción más alta de satisfacción de algunas de sus necesidades de vivienda y servicios básicos que los de áreas rurales. De hecho, los porcentajes de hogares pobres que residen en viviendas con piso de tierra y de hogares que no tienen energía eléctrica son superiores en las áreas rurales, sin ninguna excepción. Cabe destacar que las diferencias entre las zonas urbanas y rurales pueden llegar a ser muy pronunciadas. En las áreas urbanas de El Salvador, Guatemala y Honduras, por ejemplo, la falta de electricidad afecta a menos del 10% de los hogares pobres, mientras en las rurales el porcentaje

oscila entre un 40% y un 73%. Esta situación se repite incluso en los países donde los hogares presentan una baja proporción de necesidades básicas insatisfechas. A manera de ilustración, en Chile un 25% de los hogares pobres rurales no cuenta con agua de red pública o pozo, lo que se compara con un 2% en las áreas urbanas.

Aun cuando la insatisfacción de las necesidades básicas pareciera ser una característica intrínseca de los hogares pobres, no son pocos los países en los que este tipo de situaciones se extiende a las familias que no presentan problemas de insuficiencia de ingresos, lo que ocurre especialmente en los países con mayores tasas de pobreza. De hecho, mientras en Chile, Costa Rica y Uruguay el porcentaje de hogares no pobres con alguna necesidad básica insatisfecha suele ser inferior al 4%, en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú este valor puede superar el 20% e incluso alcanzar el 30%.

Cabe destacar que, en la mayoría de los países, las variables seleccionadas de calidad de la vivienda y falta de acceso a los servicios básicos resultan a su vez buenos indicadores de la situación de pobreza de los hogares. De manera general, no menos del 60% de los hogares que posee alguna de estas características son pobres, y en algunos casos la cifra llega a ser considerablemente más alta (véase la sección derecha del cuadro I.9). Existen algunas excepciones, entre las cuales Chile es la más evidente, puesto que apenas un 30% o menos de los hogares que tienen piso de tierra, carecen de agua de red pública o no cuentan con electricidad son pobres. No obstante, estos resultados obedecen principalmente al hecho de que un conjunto importante de hogares sin acceso a algunos servicios tiene ingresos bajos pero algo superiores al valor de la línea de pobreza, por lo que a grandes rasgos se verifica también en estos casos el vínculo entre carencias e insuficiencia de recursos.

Desde una perspectiva distinta, resulta interesante analizar algunos de los bienes durables que poseen los hogares pobres. Entre los artículos con-

siderados, los menos frecuentes son las lavadoras y los computadores, que difícilmente podrían ser considerados esenciales, así como los vehículos, cuyo costo es muy alto en relación con los recursos de estos hogares. Algo más comunes son los refrigeradores, sobre todo en Brasil, Chile, Costa Rica, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, países en los que un 70% o más de los hogares de bajos recursos disponen de uno. Sin duda, los miembros de hogares pobres privilegian la adquisición de un televisor. De hecho, en nueve de los once países que cuentan con información al respecto, más de la mitad de los hogares pobres tienen un televisor y en cuatro el porcentaje supera el 75% (véase el cuadro I.9).

## 5. CAMBIOS EN EL PERFIL DE LA POBREZA DESDE 1990

Los rasgos característicos de la pobreza no han variado mayormente entre 1990 y el 2002. A comienzos del decenio pasado, las familias de bajos recursos también se caracterizaban por estar integradas por un mayor número de personas con menos años de estudio que el resto de la población, altas tasas de dependencia demográfica y más dificultades para acceder a servicios básicos. La evolución de la incidencia de estos elementos no solo muestra que a lo largo de la década se produjeron algunos cambios positivos, sino que también pone en evidencia la dificultad de desvincular la pobreza de los factores estructurales que la condicionan (véase el cuadro I.10).

Uno de los cambios más notables en el período considerado es la reducción del tamaño medio de los hogares pobres, atribuible sobre todo a la disminución del número de niños por familia.<sup>14</sup> Efectivamente, en todos los países aumentó la proporción de hogares con uno o dos niños, en tanto que el porcentaje de hogares con tres o más niños se redujo en forma marcada. La única excepción a esta tendencia es Uruguay, país en el que la disminución

14 Este fenómeno es parte de la tendencia regional a la reducción de la fecundidad, analizada en el capítulo IV.

## AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): RASGOS SELECCIONADOS DE LOS HOGARES POBRES 1989 - 1991

País	Año	Tasa de pobreza hogares	Tamaño medio del hogar	Porcentaje de hogares con 1 a 2 niños b/	Porcentaje de hogares con 3 o más niños b/	Años de estudio promedio			Tasa de participación d/	Densidad ocupacional e/	Ingreso del trabajo medio por ocupado	al menos 1 desocupado	Sin agua de red pública	Sin servicio sanitario	Sin electricidad	3 o más personas por dormitorio
						Adultos c/	Jefes	Cónyuges								
Uruguay a/	1990	11,8	4,93	49,0	34,9	5,5	5,3	5,9	0,61	0,26	1,7	25,2	18,0	3,0	10,1	40,3
Chile	1990	33,3	4,70	57,1	26,0	7,0	7,0	7,1	0,49	0,23	1,9	18,0	16,3	3,2	10,0	...
Costa Rica	1990	23,6	4,91	35,6	41,3	4,5	4,4	4,8	0,52	0,21	2,3	12,0	...	...	...	...
Panamá	1990	36,3	5,09	39,5	38,2	5,7	5,5	5,5	0,57	0,24	1,8	27,3	...	...	...	...
Brasil	1990	41,4	4,74	43,6	34,5	2,7	2,6	2,9	0,70	0,35	1,2	8,6	22,2	24,7	21,8	33,7
Argentina a/	1990	16,2	4,51	32,4	36,1	...	...	...	0,47	0,16	2,5	20,7	...	25,9	1,1	...
México	1989	39,0	6,03	34,4	53,5	...	...	...	0,58	0,29	1,6	4,5	24,0	38,6	15,0	69,3
Ecuador a/	1990	55,8	5,18	46,8	36,5	...	...	...	0,64	0,32	1,7	12,5	...	...	...	...
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	34,2	5,82	34,5	51,5	5,4	5,3	5,3	0,49	0,19	2,5	23,3	...	18,3	3,4	35,8
Colombia a/	1990	34,6	5,02	52,8	33,7	5,6	5,6	5,6	0,83	0,29	1,7	52,1	3,2	1,8	1,1	41,1
Guatemala	1989	63,0	5,89	...	...	1,5	1,8	1,2	0,64	0,29	1,5	3,1	26,8	38,8	62,3	83,7
Bolivia a/	1989	49,4	5,00	38,4	41,9	6,9	7,3	5,8	0,62	0,25	1,9	19,2	34,2	42,6	7,4	67,9
Honduras	1990	75,2	5,83	34,0	55,2	2,8	2,8	2,8	0,66	0,31	1,2	7,2	28,4	36,2	61,7	80,3

**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.

b/ Niños de 0 a 14 años de edad.

c/ Personas de 25 o más años de edad.

d/ Población económicamente activa (ocupados y desocupados) entre la población en edad de trabajar.

e/ Número de ocupados entre el número de personas del hogar.

del tamaño de los hogares se manifiesta en todos los segmentos de la población.

Sin duda, otra de las tendencias más destacadas en este ámbito es el aumento de los años de estudio de la población adulta, fenómeno generalizado que abarca tanto a los jefes de hogar como a sus cónyuges y otros miembros de la familia mayores de 25 años. No obstante, en varios países se registró un leve deterioro de la brecha educativa entre los hogares pobres y los demás hogares.<sup>15</sup> Específicamente, el promedio de años de estudio de los adultos de hogares no considerados pobres aumentó en mayor proporción en Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, mientras en Brasil, Guatemala y Uruguay se registraba la situación inversa.

En cuanto a la integración al mercado laboral de los miembros de hogares pobres, durante la década de 1990 se registró un alza generalizada de la tasa de participación. Una alta proporción de los nuevos integrantes de la fuerza laboral pasó a engrosar las filas de los desocupados, que aumentaron en los hogares pobres de la mayoría de los países. Esta situación queda aún más en evidencia cuando se observa el porcentaje de hogares con al menos un desocupado, que creció más de diez puntos porcentuales en Argentina, Brasil, Chile, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, y al menos cinco puntos en Costa Rica y Panamá.

De acuerdo con los datos sobre la materia, la insuficiente captación de ingresos de los hogares

15 Téngase presente que al menos una parte del aumento de la brecha educativa entre pobres y no pobres puede deberse a la salida de la condición de pobreza de grupos cuyos niveles educativos aumentaron, lo cual tiende a reducir el promedio de años de estudio de los pobres.

pobres responde cada vez más a las bajas remuneraciones laborales, mientras disminuye la importancia relativa del bajo número de ocupados por hogar. En efecto, la disminución del ingreso medio por ocupado es una constante en casi todos los países analizados, en tanto que el porcentaje de ocupados por cada miembro del hogar se incrementó.

En los pocos casos en los que se cuenta con información comparable sobre los dos años de referencia, se observa una tendencia generalizada a la mejora de las condiciones de vida de los pobres. A manera de ejemplo, el porcentaje de hogares pobres que no contaban con servicio sanitario se redujo entre un 5% y un 25% en Argentina, Brasil,

Recuadro I.5

### PROBABILIDADES DE POBREZA

Como complemento al análisis del perfil de pobreza a partir de los rasgos sintetizados en los cuadros I.5 al I.9, es útil realizar una comprobación estadística del grado en que estos se vinculan efectivamente con la pobreza, así como estimar los efectos de su variación sobre la probabilidad de que el hogar no cuente con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades. Aun cuando el tipo de análisis que aquí se presenta suele denominarse “determinantes de la pobreza”, es preciso aclarar que sus resultados no permiten establecer una relación de causalidad de estos factores con la pobreza, sino tan solo poner en evidencia su estrecha vinculación con la insuficiencia de ingresos, que pueden ser tanto causas como consecuencias de la pobreza.

Una metodología tradicionalmente utilizada para el análisis de los factores vinculados con la pobreza es la regresión logística (“logit”), que utiliza como variable dependiente el logaritmo natural del cociente de probabilidades (CP) de pobreza (es decir, la probabilidad de ser pobre sobre la probabilidad de no serlo), conforme a la siguiente expresión:

$$\ln (CP) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n$$

donde,

$$CP = \frac{\text{Prob(pobre)}}{\text{Prob(no pobre)}} = \frac{e^{\beta X}}{1 + e^{\beta X}} \times \frac{1}{1} = e^{\beta X},$$

y  $\beta$  es el vector de coeficientes  $\beta_1, \dots, \beta_n$  asociados a cada vector  $X$  de factores explicativos  $X_1, \dots, X_n$ .

Cabe señalar que los coeficientes  $\beta$  son lineales respecto del “cociente de probabilidades” de pobreza y, por lo tanto, no lo son respecto de la probabilidad de pobreza. Por ello, para calcular el efecto de los cambios de las variables independientes en la probabilidad de que un hogar sea pobre, es necesario definir valores de base para estas.<sup>a</sup>

La aplicación de esta metodología, basada en información proveniente de las encuestas de hogares que corresponde a las áreas urbanas de los países, confirma las conclusiones mencionadas en la presente sección, como se indica a continuación:<sup>b</sup>

- La existencia de un niño más por familia implica en casi todos los países un incremento de la probabilidad de pobreza de 10 a 19 puntos porcentuales; las únicas excepciones son Honduras, donde el efecto marginal es de 7 puntos porcentuales, y Brasil y Argentina, en los que asciende a 23 puntos porcentuales. Esta variación tiene menores efectos en los países con mayor incidencia de pobreza, con la excepción de Costa Rica.
- Los hogares encabezados por mujeres tienen más probabilidades de verse afectados por la pobreza en seis países, mientras en dos esta probabilidad es menor. Sin embargo, esta conclusión, así como también el hecho de que esta característica no sea significativa en los demás casos, responde en parte a la definición del modelo, es decir al número de variables consideradas. Asimismo, cabe aclarar que en la regresión se incluyen todos los hogares, por lo que se no reflejan las configuraciones familiares específicas en las que se manifiesta con mayor intensidad el vínculo entre la pobreza y la jefatura femenina del hogar.
- En todos los países analizados se observa una correlación negativa entre los años de estudio de la población adulta y la pobreza. Cada año de estudios reduce la probabilidad de caer en la pobreza de 4 a 7 puntos porcentuales.
- El desempleo del jefe del hogar es uno de los factores más determinantes de la pobreza. En la mayoría de países, el aumento del riesgo de pobreza asociado a esta circunstancia supera los 25 puntos porcentuales, lo que confirma la importancia de la creación de fuentes de trabajo para la superación de la pobreza.

a/ Los valores de base para el cálculo de los efectos marginales en este ejercicio son el promedio observado en los hogares pobres en el caso de las variables continuas (número de niños, número de ancianos y años de educación) y cero en el caso de las variables discretas (jefatura femenina, jefe inactivo y jefe desempleado).

b/ Aunque los resultados no se muestran aquí por razones de espacio, cabe mencionar que el vínculo entre las variables analizadas y la pobreza es similar en las áreas rurales.

(continúa)

Recuadro 1.5 (conclusión)

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CAMBIOS EN LA PROBABILIDAD DE POBREZA SEGÚN RASGOS SELECCIONADOS DE LOS HOGARES POBRES, ÁREAS URBANAS 2001/2002 a/ b/**  
(Variación en puntos porcentuales)

	Probabilidad de pobreza	Número de niños	Número de ancianos	Jefa mujer	Años de educación de los adultos	Jefe inactivo	Jefe desempleado
Argentina	51,4	+ 23,1	...	+ 8,1	- 6,9	+ 11,4	+ 36,1
Bolivia	67,7	+ 11,8	- 8,9	...	- 4,6	+ 7,2	+ 23,9
Brasil	53,1	+ 22,7	- 26,7	+ 5,0	- 7,2	+ 2,4	+ 37,8
Chile	21,7	+ 13,3	- 14,2	...	- 4,3	+ 16,9	+ 48,5
Colombia	70,7	+ 15,0	- 5,1	+ 3,7	- 6,2	- 3,8	+ 21,6
Costa Rica	22,1	+ 11,0	- 3,5	...	- 4,5	+ 28,8	+ 49,6
Ecuador	57,0	+ 17,3	...	...	- 5,6	+ 13,9	+ 26,2
El Salvador	56,3	+ 14,6	...	...	- 5,9	+ 12,9	+ 33,3
Guatemala	72,0	+ 11,7	...	...	- 4,8	+ 16,5	+ 23,2
Honduras	88,1	+ 6,7	...	...	- 3,4	+ 1,9	+ 7,6
México	35,3	+ 16,9	+ 9,6	+ 6,7	...	+ 7,0	+ 31,5
Nicaragua	74,9	+ 10,2	...	...	- 4,3	+ 11,9	+ 18,4
Panamá	37,6	+ 14,7	- 16,6	+ 10,2	- 6,0	+ 10,9	+ 42,4
Paraguay	74,4	+ 12,9	...	...	- 6,2	+ 7,3	+ 21,5
Perú	57,6	+ 15,6	- 8,5	...	- 5,6	+ 10,9	+ 29,9
Rep. Dominicana	38,8	+ 14,2	...	+ 10,3	- 4,1	+ 32,0	+ 47,9
Uruguay	28,4	+ 18,8	- 13,8	+ 5,9	- 6,5	...	+ 28,6
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	49,5	+ 14,9	- 8,0	+ 5,0	- 5,4	+ 21,8	+ 39,9

**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/ Solo se presentan los efectos marginales de las variables que hayan resultado estadísticamente significativas con una probabilidad de al menos 95%.

b/ Los efectos marginales se ilustran a partir de un hogar de referencia que refleja las incidencias promedio de cada característica en los hogares pobres del país.

Honduras, México y la República Bolivariana de Venezuela; solo en Chile y Uruguay no se produjeron avances al respecto. No debe olvidarse, sin embargo, que la falta de infraestructura comunitaria y

de servicios básicos en las viviendas es un problema que aún está lejos de resolverse en parte importante de la región.

## D. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: CONVERGENCIA HACIA UNA MAYOR INEQUIDAD

La evolución de los índices de desigualdad en los últimos trece años da cuenta de la tendencia convergente de los países hacia una acentuación de la inequidad en la distribución del ingreso. Esta tendencia se manifiesta incluso en las economías que históricamente habían mostrado los niveles más bajos de desigualdad de la región, que han ido perdiendo paulatinamente las conquistas logradas en este terreno. Por consiguiente, en la actualidad una alta proporción de países se ubica en los estratos alto y muy alto de desigualdad de la distribución del ingreso. Los elevados niveles de concentración se deben en gran medida al abultado porcentaje de recursos concentrados en el 10% más alto de la escala distributiva, característica que distingue la distribución del ingreso de América Latina de la observada en el resto del mundo.

Uno de los rasgos más sobresalientes de la situación social de América Latina es la marcada concentración del ingreso que prevalece en la mayoría de los países. De hecho, este rasgo ha hecho que la región sea considerada la más rezagada del mundo en este aspecto, incluso en comparación con regiones de menor desarrollo social y con niveles de pobreza más elevados.<sup>16</sup>

Una primera aproximación al análisis de este fenómeno es la evaluación de la estructura distributiva de los países de la región a partir del porcentaje del ingreso total que reciben los hogares, clasificados en forma ascendente según su ingreso

por habitante. Comenzando por el extremo inferior, se observa que, en promedio, la participación de los cuatro primeros deciles de hogares, correspondientes al 40% más pobre, se ubica en torno al 13,6% del ingreso total. El grupo integrado por los hogares de los deciles quinto, sexto y séptimo (zona media de la distribución) recibe un 23,0% de los recursos del país, en tanto que los deciles octavo y noveno captan el 27,3%. Por último, el decil más rico recibe en promedio el 36,1% del ingreso de los hogares en los países de América Latina, aunque en algunos de ellos, como ocurre en Brasil, este porcentaje supera el 45% (véase el cuadro 25 del anexo estadístico).

<sup>16</sup> Conforme a las cifras del Banco Mundial (2003), el índice de Gini promedio de América Latina en los años noventa superó al de todas las demás regiones, incluida el África subsahariana.

Las cifras precedentes muestran una peculiaridad de la distribución del ingreso en América Latina: el elevado porcentaje de recursos que concentra el 10% de los hogares ubicados en la parte superior de la escala distributiva. Este hecho queda en evidencia cuando se observa la enorme distancia existente entre el ingreso medio por habitante de los hogares del decil más rico y los de los cuatro deciles más pobres. En el 2002, la diferencia más baja entre estos dos grupos se registró en Uruguay, país cuyo décimo decil, que captó el 27,3% de los recursos nacionales, tuvo un ingreso medio 9,5 veces superior al de los cuatro primeros. En el otro extremo del espectro, los datos sobre la situación en Brasil en el 2001 muestran que mientras el 40% más bajo de la distribución percibía apenas el 10,2% del total del ingreso, el decil más rico recibía cerca de la mitad (46,8%), lo que se tradujo en un cociente de rentas medias de ambos grupos de 32,2 veces. Además de este caso, en siete países el ingreso medio del decil más alto fue 20 o más veces superior al de los cuatro deciles más bajos. Estas cifras revelan una grave disparidad dentro de los países, que limita las posibilidades de amplios segmentos de la población de gozar de un bienestar aceptable (véase el gráfico I.9).

La elevada participación del decil más rico en la distribución de ingresos es, a la vez, una característica que distingue a América Latina en el contexto internacional. Si se toman como referencia los datos de otras fuentes sobre la concentración de ingresos en los países más desarrollados, se observa que en ellos la participación del 10% más rico de los hogares se encuentra en torno al 25%, valor inferior al que se registra en cualquier economía latinoamericana.<sup>17</sup>

Se puede aplicar un enfoque complementario al anterior para estudiar la distribución de ingresos, consistente en analizar varios indicadores sintéticos que resumen la situación general a partir de los ingresos de toda la población y no solo de un grupo específico. Los numerosos indicadores disponibles en esta categoría difieren, entre otras cosas, en la importancia relativa que asignan a los hogares de ingresos más bajos respecto de los ingresos más altos. El índice de Gini, pese a ser el más conocido y utilizado en la práctica de la medición de la desigualdad, privilegia el estudio de las modificaciones que se producen en la parte media de la distribución y no asigna una ponderación mayor a su parte más baja.<sup>18</sup> La capacidad para incrementar la ponderación de la parte inferior se considera deseable desde el punto de vista teórico, y sí está presente en índices como el de Atkinson, entre otros. Además, la formulación del índice de Atkinson permite ajustar la importancia relativa que se asigna a los ingresos más bajos por medio de un parámetro denominado “coeficiente de aversión a la desigualdad”.<sup>19</sup>

## 1. ÍNDICE DE GINI

Otra forma de comprobar la alta participación del décimo decil en el total de ingresos respecto de lo que se observa en otras regiones es mediante un indicador sintético como el índice de Gini. En particular, el cálculo de los valores de este indicador considerando únicamente el 90% restante de los hogares genera, en los países de América Latina, una reducción de entre 0,115 (Uruguay) y 0,192 puntos (Brasil) respecto del valor que se obtiene para el total de la población.<sup>20</sup> En contraste, la reducción del coeficiente de Gini que se produce al excluir el

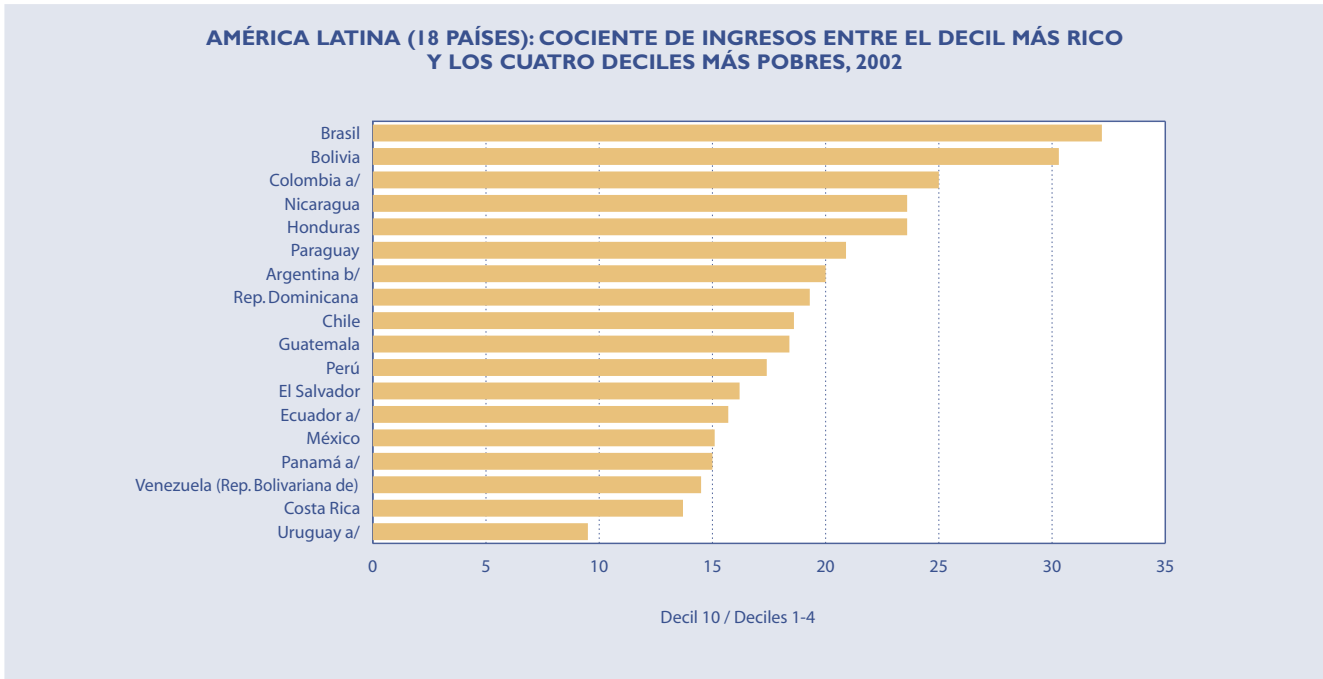
17 Promedio simple de 18 países de la OCDE durante el período 1995-2000, con base en información de la base de datos World Development Indicators [en línea] del Banco Mundial.

18 El índice de Gini, cuyo valor corresponde gráficamente al área comprendida entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución, es el más popular en el análisis de la distribución de ingresos, pese a que no cuenta con todas las propiedades deseables de este tipo de herramientas analíticas. Este índice toma valores entre 0 (equidad absoluta) y 1 (inequidad absoluta).

19 Índice propuesto en Atkinson, “On the measurement of income inequality”, *Journal of Economic Theory*, vol. 2, 1970. En el recuadro I.7 del Panorama social 2002-2003 se presenta información adicional acerca de las propiedades deseables de los índices de desigualdad, así como sobre la forma funcional que asume el índice de Atkinson.

20 Este ejercicio se efectuó con el solo propósito de ilustrar lo que sucedería si no se consideraran en el análisis de los datos correspondientes al 10% de las familias más ricas. No obstante, se tiene presente que para corroborar la validez de este hallazgo, se debería modificar la ponderación del 90% de las observaciones restantes, con el propósito de que expandan al total de la población del país, teniendo en consideración el diseño estadístico que dio origen a la muestra observada.

Gráfico I.9

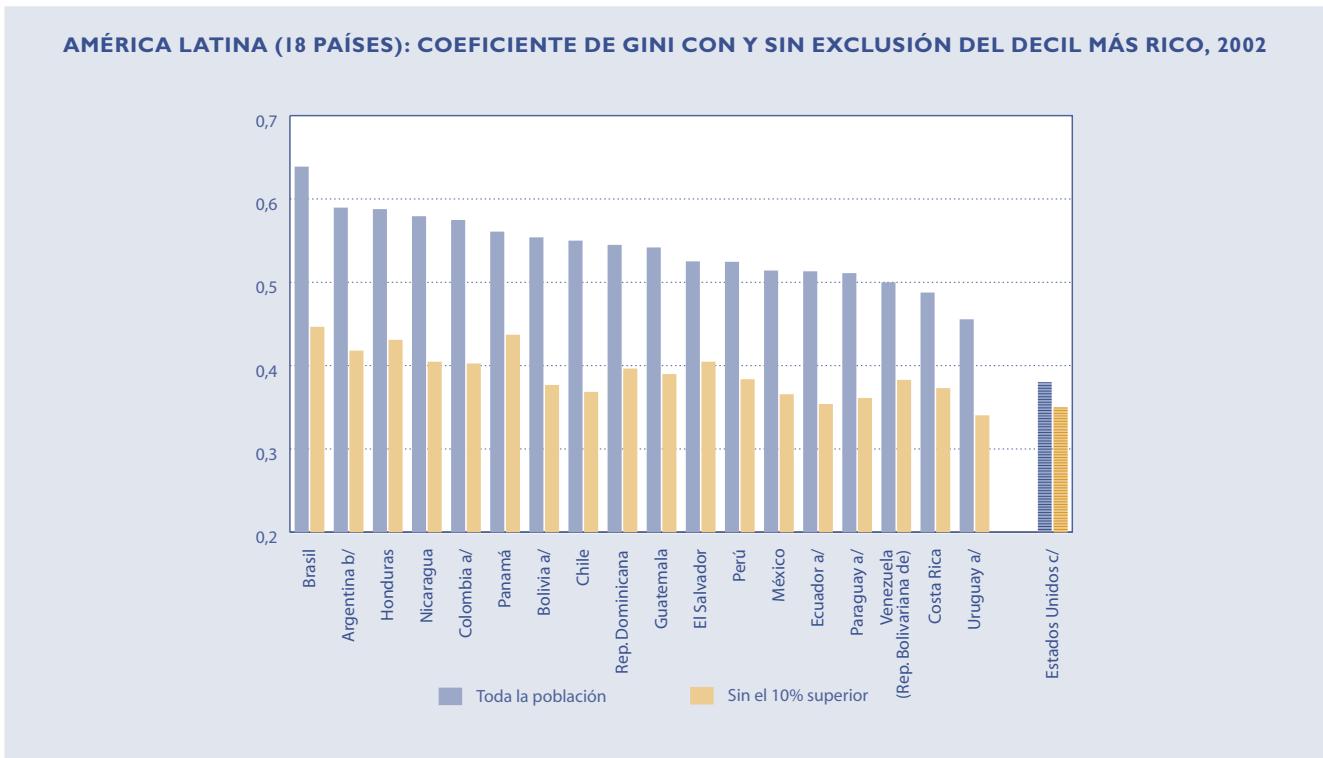


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Áreas urbanas.

b/ Gran Buenos Aires.

Gráfico I.10



**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.

b/ Gran Buenos Aires.

c/ Cifra para Estados Unidos tomada de BID (1998); puede no ser estrictamente comparable con los demás datos reportados.

decil más rico en un país como Estados Unidos no superaría los 0,040 puntos (véase el gráfico I.10).<sup>21</sup>

Por otra parte, la heterogeneidad de la desigualdad en América Latina queda en evidencia al estratificar los países en cuatro categorías derivadas del coeficiente de Gini (véase el recuadro I.6). Cabe destacar, eso sí, que aun cuando los niveles de desigualdad de las naciones pueden diferir notablemente, la mayoría de ellas tiende a situarse en los estratos de alta y muy alta concentración del ingreso. Según los datos más recientes, en el estrato de baja

desigualdad se ubica solo Uruguay, cuyo indicador es inferior al 0,470. El estrato medio está integrado por Costa Rica, Ecuador (área urbana), México, Paraguay (área urbana) y la República Bolivariana de Venezuela, con coeficientes de Gini que oscilan entre el 0,488 y el 0,514. El estrato de alta desigualdad es el más numeroso, pues contiene nueve países con índices de concentración entre el 0,525 y el 0,579. Finalmente, Brasil, Argentina (Gran Buenos Aires)<sup>22</sup> y Honduras, en ese orden, figuran en el estrato de muy alta inequidad, ya que el valor de sus índices es superior al 0,580 (véase el cuadro I.11).

Cuadro I.11

**ESTRATIFICACIÓN DE PAÍSES SEGÚN EL COEFICIENTE DE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1990-2002** a/

Nivel de desigualdad	1990		1994		1997		1999		2002	
Muy alto 0,5800 - I	Brasil Honduras Guatemala	0,627 0,615 0,582	Brasil Nicaragua	0,621 0,582	Brasil Nicaragua	0,638 0,584	Brasil	0,640	Brasil Argentina c/ Honduras	0,639 0,590 0,588
Alto 0,5200 - 0,5799	Chile Panamá b/ Bolivia d/ México Colombia b/	0,554 0,545 0,538 0,536 0,531	Colombia b/ Honduras Chile Panamá b/ México	0,579 0,560 0,553 0,548 0,539	Colombia b/ Guatemala Chile Honduras Panamá b/ México Perú Bolivia b/ Argentina c/	0,577 0,560 0,560 0,558 0,552 0,539 0,532 0,531 0,530	Honduras Colombia b/ Chile Rep. Dominicana Perú México Argentina c/ Panamá b/ Ecuador b/	0,564 0,564 0,559 0,554 0,545 0,542 0,542 0,533 0,521	Nicaragua Colombia b/ Bolivia b/ Chile Rep. Dominicana Guatemala El Salvador Perú	0,579 0,575 0,554 0,550 0,544 0,543 0,525 0,525
Medio 0,4700 - 0,5199	Argentina c/ Uruguay b/ Venezuela (Rep. Bolivariana de)	0,501 0,492 0,471	Bolivia b/ Paraguay b/ Argentina c/ El Salvador Venezuela (Rep. Bolivariana de) Ecuador b/	0,514 0,511 0,508 0,507 0,486 0,479	El Salvador Venezuela (Rep. Bolivariana de) Paraguay b/	0,510 0,507 0,493	El Salvador Bolivia b/ Venezuela (Rep. Bolivariana de) Paraguay b/ Costa Rica	0,518 0,504 0,498 0,497 0,473	Panamá b/ México Ecuador b/ Paraguay b/ Venezuela (Rep. Bolivariana de) Costa Rica	0,515 0,514 0,513 0,511 0,500 0,488
Bajo 0 - 0,4699	Ecuador b/ Costa Rica	0,461 0,438	Costa Rica Uruguay b/	0,461 0,423	Ecuador b/ Costa Rica Uruguay b/	0,469 0,450 0,430	Uruguay b/	0,440	Uruguay b/	0,455

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

a/ Incluye ingresos iguales a cero.

b/ Área urbana.

c/ Gran Buenos Aires.

d/ Ocho ciudades principales más El Alto.

21 Los resultados referidos a Estados Unidos corresponden a BID (1998).

22 Se utilizan los datos correspondientes al Gran Buenos Aires para preservar la comparabilidad con el año 1990. No obstante, los datos para áreas urbanas del 2002 situarían a Argentina entre Honduras y Nicaragua en el ordenamiento de países, sin que se altere su clasificación en el estrato de muy alta desigualdad.

Si se compara la clasificación descrita, elaborada con datos del año 2002, con la correspondiente a 1990, se puede constatar que los países han ido convergiendo hacia una mayor concentración del ingreso.<sup>23</sup> En primer lugar, se observa que los valores extremos entre los que fluctúan los coeficientes de Gini han aumentado. Mientras en 1990 los límites inferior y superior de este indicador alcanzaban 0,438 (Costa Rica) y 0,627 (Brasil) respectivamente, en el 2002 se habían desplazado hasta 0,456 (Uruguay) y 0,639 (Brasil). Por otra parte, varios países han mostrado un deterioro perceptible en materia distributiva (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Colombia, entre otros), y solo tres (Guatemala, México y Panamá) experimentaron una mejoría apreciable.

Entre los países que se ubicaron en el grupo de muy alta desigualdad en el 2002 cabe destacar a Brasil, ya que durante los trece años que abarca este

estudio ha registrado los niveles más altos del coeficiente de Gini, entre el 0,627 y el 0,640. Asimismo, merece una mención el caso de Argentina (datos solo del Gran Buenos Aires), cuyo índice de Gini ha aumentado constantemente y casi un 18% entre 1990 y el 2002, por lo que ha pasado del estrato medio al de muy alta concentración. No obstante, la situación del año 2002 es resultado de la severa crisis económica acaecida en ese país, por lo que este dato de coyuntura no debería considerarse representativo de la tendencia distributiva de más largo plazo.

El deterioro regional en la distribución del ingreso es particularmente evidente en los países que tradicionalmente han constituido ejemplos de mayor equidad en la región. En efecto, tanto Uruguay como Costa Rica, que desde mediados de los noventa han encabezado la lista de países con menores niveles de inequidad, han sufrido procesos

Recuadro I.6

#### ESTRATIFICACIÓN DE PAÍSES SEGÚN EL COEFICIENTE DE GINI

Con el objetivo de dar una mirada sintética a la heterogeneidad que presenta la desigualdad entre los países de la región, se llevó a cabo una clasificación con base en el algoritmo de estratificación estadística de las k-medias. El objetivo de esta opción metodológica es generar estratos que sean homogéneos en su interior pero a la vez presenten la máxima variabilidad posible entre ellos.

En cualquier ejercicio de esta naturaleza, resulta crucial determinar cuál es el número óptimo de grupos. La estratificación propuesta en cuatro categorías se consideró la más adecuada, pues da cuenta de más del 95% de la varianza total de los valores del índice de Gini observados alrededor del año de referencia del ejercicio (1990).

A continuación se presenta la información relevante de cada estrato.

Estrato	Número de países	Coeficiente de Gini promedio	Desviación estándar	Límites	
				Inferior	Superior
Bajo	3	0,4458	0,0113	0	0,4699
Medio	3	0,4818	0,0163	0,4700	0,5199
Alto	5	0,5435	0,0123	0,5200	0,5799
Muy alto	3	0,6099	0,0204	0,5800	1

La mayor dispersión —medida a partir de la desviación estándar— se observó en el estrato formado por Guatemala, Honduras y Brasil, correspondiente a los registros de mayor desigualdad con un coeficiente de Gini promedio de 0,610. Por su parte, el estrato de baja inequidad es el que presenta la menor dispersión. El valor mínimo del coeficiente de Gini observado en este ejercicio corresponde a Costa Rica (0,438), país con la concentración del ingreso más baja de la región en 1990.

Cabe señalar que la estratificación basada en el índice de Atkinson, presentada en el cuadro I.13, se elaboró con un procedimiento estadístico similar al descrito.

23 Habida cuenta de los márgenes de error de los indicadores de desigualdad. Al respecto, véase el recuadro I.7.

concentradores que se manifestaron en aumentos significativos del coeficiente de Gini. En el 2002, Uruguay registró el valor más bajo (0,456) y fue el único que clasificó en el estrato bajo. Sin embargo, desde 1994 ha retrocedido en materia distributiva, con un incremento acumulado de 0,032 puntos en el valor del índice respecto al observado en aquel año. Por su parte, el índice de Costa Rica ha venido aumentando en forma constante desde 1990 y ha pasado del 0,438 en ese año a 0,488 en el 2002, lo que le ha valido abandonar el estrato de inequidad baja y clasificar en el de inequidad media (a partir de 1999).

Es necesario destacar que en unos pocos países se han reducido los niveles de desigualdad con respecto a 1990. No obstante, en varios de ellos los avances se produjeron en la primera mitad de la década pasada y más tarde se invirtió la tendencia. Entre los casos que mejoraron tanto en la comparación entre el inicio y el final del período como en años recientes solo figuran Guatemala, México y Panamá (área urbana). No obstante, dado que los mejoramientos mencionados se han manifestado solo en pocos años, queda en duda si estos corresponden a avances consolidados en materia distributiva u obedecen a una situación coyuntural que no necesariamente marca una tendencia hacia patrones de mayor equidad.<sup>24</sup>

## 2. ÍNDICE DE ATKINSON Y OTROS

Los complejos cambios ocurridos en el perfil distributivo de una sociedad difícilmente pueden ser captados por un solo indicador. Más aún, como ya se señaló, el coeficiente de Gini no permite evaluar en forma adecuada la situación de los hogares de ingresos más bajos en la distribución total. Por lo tanto, para saber lo que ha sucedido con los grupos más pobres durante estos trece años, conviene incorporar al análisis indicadores complementarios que enfatizan las variaciones ocurridas en la parte baja de la distribución del ingreso. Atendiendo a estas con-

sideraciones, se efectuó una estratificación de países adicional a la del coeficiente de Gini empleando el índice de Atkinson (véase el cuadro I.12).

Un primer aspecto destacable es que el índice de Atkinson genera cambios significativos en la posición relativa de los países respecto de la obtenida a partir del índice de Gini, dado que otorga una ponderación mayor a las observaciones correspondientes a los grupos de recursos más bajos. Por ejemplo, si se ordenan los países en forma descendente según los datos del año 2002, naciones como Costa Rica y El Salvador se sitúan en una peor posición relativa de la que presentaban de acuerdo con el coeficiente de Gini, mientras que Guatemala muestra niveles de desigualdad algo menores.

No obstante este cambio en el orden relativo, la evolución entre 1990 y el 2002 de la clasificación de países en los estratos de desigualdad tiende a confirmar la convergencia hacia la concentración observada a partir de análisis del coeficiente de Gini. En 1990, el número de países que ocupaban el estrato de desigualdad media era similar al de los que se ubicaban en los estratos alto y muy alto. No obstante, en el 2002 solo había tres países en el grupo de desigualdad media, y el resto (excepto Uruguay) se clasificaba en los niveles alto y muy alto.

La verificación de las variaciones observadas en la desigualdad entre 1990 y el 2002 a partir de otros indicadores complementarios (el índice generalizado de entropía con parámetros -1 y 2, el índice de Theil y la varianza de los logaritmos, entre otros) permite afirmar que en seis países (Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela) se produjo un deterioro distributivo. En contraste, solo en Guatemala, Honduras y México los indicadores coincidieron en señalar una reducción de la inequidad. Sin embargo, no debe perderse de vista que en Honduras la desigualdad ha venido aumentando desde 1999, y que en México el resultado es producto exclusivamente del último trienio, por lo que sus

24 Considérese además que en varios países los cambios introducidos en las encuestas pueden dificultar la comparación de los resultados con años anteriores. Véase CEPAL (2003a), recuadros I.3 y I.4, para más información.

Cuadro I.12

ESTRATIFICACIÓN DE PAÍSES SEGÚN EL ÍNDICE DE ATKINSON ( $\alpha=2$ ) DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1990-2002 a/ b/					
Nivel de desigualdad	1990	1994	1997	1999	2002
Muy alto 0,720 - 1	Bolivia e/ Brasil Honduras	Venezuela (Rep. Bolivariana de) Nicaragua Brasil Colombia c/	Nicaragua Venezuela (Rep. Bolivariana de) Brasil	El Salvador Brasil Honduras	El Salvador Nicaragua Brasil Panamá c/
Alto 0,600 - 0,719	Guatemala Panamá c/ Chile Colombia c/	Honduras El Salvador Panamá c/ Chile	Honduras Panamá c/ Perú Chile Bolivia c/ Guatemala México Argentina d/ Colombia c/	Bolivia c/ Perú Colombia c/ Chile Venezuela (Rep. Bolivariana de) Rep. Dominicana Argentina d/ México Panamá c/	Colombia c/ Honduras Argentina d/ Bolivia c/ Costa Rica Chile Rep. Dominicana Paraguay c/ Perú Venezuela (Rep. Bolivariana de)
Medio 0,550 - 0,599	México Ecuador c/ Argentina d/	México Paraguay c/ Argentina d/ Bolivia c/	El Salvador	Ecuador c/ Paraguay c/ Costa Rica	Guatemala Ecuador c/ México
Bajo 0 - 0,549	Venezuela (Rep. Bolivariana de) Costa Rica Uruguay c/	Costa Rica Ecuador c/ Uruguay c/	Paraguay c/ Costa Rica Ecuador c/ Uruguay c/	Uruguay c/	Uruguay c/

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

a/ No incluye ingresos iguales a cero.

b/ A partir de datos agrupados en 10.000 conjuntos de igual tamaño poblacional. Por tanto, esta estratificación no se corresponde exactamente con la que surgiría del uso de datos no agrupados, cuyos valores se presentan en el cuadro 25 del anexo estadístico.

c/ Área urbana.

d/ Gran Buenos Aires.

e/ Ocho ciudades principales más El Alto.

respectivos avances no pueden interpretarse como una tendencia sostenida hacia el más largo plazo.

En suma, los datos expuestos en esta sección confirman que América Latina continúa siendo una región con altos niveles de concentración del ingreso y, lo que es más importante, que entre 1990 y el 2002 hubo una convergencia de los países de la región hacia índices más altos de desigualdad. En unos pocos casos se observaron mejoras de la distribución del ingreso durante este período, mientras que en varios otros se confirmó un deterioro de este indicador, y entre ellos se encontraban los países que tradicionalmente se han considerado más equitativos. Un elemento que contribuye a explicar los altos valores de los indicadores de desigualdad es la elevada participación del 10% de hogares más ricos en los ingresos totales del país, característica que además resulta distintiva de la región en el contexto internacional.

Mejorar la distribución del ingreso es un imperativo ético que, además, permitiría incrementar la tasa de crecimiento. La mala distribución del ingreso y, sobre todo, la mala distribución de la riqueza tienen consecuencias negativas en el crecimiento que se multiplican en la región debido al funcionamiento inadecuado de los mercados, lo cual dificulta el acceso al crédito y al conocimiento. Por otra parte, las mejoras en el ámbito distributivo aumentarán el efecto positivo del crecimiento en la reducción de la pobreza.

Para avanzar hacia una distribución del ingreso más equitativa es necesario diseñar políticas públicas que incidan en varios ámbitos: i) facilitar el acceso a los activos como la tierra, el capital, el conocimiento y la tecnología; ii) lograr un desarrollo productivo que cuente con una alta participación de pequeñas y medianas empresas, así como un desarrollo territorial equilibrado; iii) desarrollar iniciativas

sociales con base en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, para lo que se requerirán recursos suficientes (pacto fiscal) y una asignación más eficiente de esos recursos.

En síntesis, lo que se requiere es instituir la equidad como centro y fundamento de la política de desarrollo.

Recuadro I.7

### ¿CÓMO MEDIR LOS CAMBIOS DEL NIVEL DE DESIGUALDAD?

Para evaluar los efectos de las políticas públicas en las condiciones de vida de la población es necesario determinar si las variaciones observadas en los índices de bienestar son significativas desde la óptica estadística o si obedecen únicamente a su naturaleza aleatoria. El margen de error asociado a los índices de pobreza y desigualdad, al igual que al resto de indicadores generados con datos de encuestas, se establece a partir de su coeficiente de variación (CV), para cuyo cálculo se deben tener en cuenta las especificaciones establecidas por el diseño muestral de la fuente de información utilizada. En la medida en que el coeficiente de variación presente valores bajos (generalmente inferiores al 10%), se asume que los estimadores son confiables y útiles para extrapolar el comportamiento de la muestra a la población.

Por su parte, cuando se desea saber si entre dos fechas se han producido cambios significativos en el índice de desigualdad de Gini, es necesario efectuar una prueba de hipótesis. Una aplicación concreta consiste en evaluar en qué medida los cambios observados en este índice entre 1990 y el 2002 fueron significativos. Para ello se estableció como hipótesis nula que no se registraran cambios en el período ( $G_{90}=G_{02}$ ), con la hipótesis alternativa de que las mediciones en ambos años fueran distintas. Cuando el valor asumido por el estadístico de prueba ( $z$ ) es mayor que el correspondiente a un 99% de confiabilidad, se rechaza la hipótesis nula, por no existir evidencia estadística suficiente para asumir lo contrario.

$$Z = \frac{G_{02} - G_{90}}{\sqrt{S^2_{G_{02}} + S^2_{G_{90}}}}$$

donde  $z$  tiene una distribución normal estandarizada,  $G_x$  es el valor del índice de Gini para el año  $x$ , y  $S^2_{G_x}$  es el cuadrado del error estándar de dicho indicador.

País	Año	Gini	Límites de Confianza		Error estándar	Estadístico de prueba (z)
			Inferior	Superior		
Brasil	1990	0,6273	0,6237	0,6314	0,0015	3,59*
	2001	0,6388	0,6349	0,6434	0,0017	
Chile	1990	0,5533	0,5468	0,5580	0,0023	-0,57
	2003	0,5500	0,5427	0,5584	0,0034	
Nicaragua	1993	0,5822	0,5717	0,5943	0,0052	-0,17
	2001	0,5793	0,5503	0,6015	0,0116	
Perú	1997	0,5317	0,5201	0,5435	0,0048	0,13
	2001	0,5246	0,5160	0,5313	0,0030	
Rep. Dominicana	2000	0,5540	0,5308	0,5500	0,0042	-1,18
	2002	0,5449	0,5348	0,5517	0,0036	

**Nota:** El asterisco (\*) denota que el valor es estadísticamente significativo al 99%.

A su vez, para aproximar el error estándar se aplicó la técnica de "bootstrap", fijando los límites de los intervalos al 99% de confianza. A partir de este ejercicio, queda en evidencia que los valores estimados del coeficiente de Gini no debieran asumirse como absolutos, puesto que corresponden a uno de los muchos valores posibles contenidos en el intervalo de confianza. En el 2001, por ejemplo, el coeficiente de la República Dominicana se ubicó entre el 0,5348 y el 0,5517, por lo que cualquier valor comprendido entre esos límites sería igualmente válido para expresar el grado de concentración del ingreso de ese país.

Por otra parte, se confirma que en Brasil se registró un aumento estadísticamente significativo de la concentración de la riqueza entre 1990 y 2001, mientras que los datos no permiten llegar a esta misma conclusión en los demás casos. Por tanto, habría que ser prudente, tal como se indicó en el texto, al afirmar que entre 1990 y el 2003 se redujo la desigualdad distributiva en Chile, Perú o la República Dominicana, o que esta aumentó en Nicaragua, en atención a que los coeficientes de Gini de esos países no siempre resultan distintos entre ambos períodos desde la perspectiva de la significación estadística.