



VI Cumbre de las Américas
Reducción de la pobreza y la desigualdad en el hemisferio

Roberto Steiner

Director Ejecutivo de Fedesarrollo

Adriana Sabogal

Investigadora de Fedesarrollo

Septiembre de 2011

Reducción de la pobreza y la desigualdad en el hemisferio¹

Resumen Ejecutivo

No obstante la heterogeneidad de los países que la componen, históricamente América Latina y el Caribe (LAC) se ha caracterizado por altos y persistentes niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social. Para algunos analistas LAC es la región más desigual del mundo no solamente en términos de ingresos sino también en cuanto a acceso a oportunidades (Ferreira y Ravallion, 2008). A pesar de este pasado sombrío, es importante no perder de vista que en las últimas dos décadas se han logrado avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, gracias a la combinación de varios factores: (i) mediante gasto público se ha mejorado el acceso a la educación y la salud; (ii) la política macroeconómica ha generado mayor estabilidad, en cierta medida aislando a la región de las grandes fluctuaciones externas; (iii) se han puesto en marcha programas de transferencias monetarias condicionadas que han probado ser efectivos en reducir la pobreza en el corto plazo.

En este contexto, y considerando la relación existente entre pobreza, desigualdad y crecimiento económico, resulta evidente la necesidad de adoptar políticas redistributivas que tengan un enfoque en la reducción de las brechas de oportunidades, sin perder de vista la necesidad de implementar políticas que consoliden el crecimiento, incluidas un manejo sano del gasto público y de la deuda para generar estabilidad macroeconómica.

En la región la política fiscal no ha jugado un papel redistributivo eficaz, razón por la cual se hace necesario trabajar sobre el componente tributario, de manera de hacer al sistema impositivo más progresivo, mejorando el recaudo, eliminando impuestos distorsionantes y fortaleciendo las instituciones de recaudo para combatir la evasión tributaria. Además, es imperativo rediseñar, y preferiblemente eliminar, subsidios regresivos a favor de grupos de altos ingresos tales como las transferencias para educación terciaria y los regímenes pensionales especiales. Igualmente, resulta deseable fortalecer programas de transferencias condicionadas y otros que permiten cerrar las brechas de oportunidades.

En cuanto a la política educativa, y a pesar de importantes avances como la universalización de la educación primaria, se hace necesario mejorar la calidad de la instrucción impartida y aumentar la cobertura y retención de alumnos en el ciclo de secundaria. Existe evidencia de que las personas que concluyen el ciclo secundario de formación se alejan de la línea de pobreza y son menos vulnerables. Resulta importante tener una política educativa integral, que se adapte a las necesidades del ciclo de vida. Valga decir, se deben hacer esfuerzos para aumentar programas de cuidado y enseñanza en la primera infancia y se debe proveer formación dirigida al trabajo para los jóvenes

¹ Documento elaborado por Roberto Steiner y Adriana Sabogal, Director Ejecutivo e Investigadora de Fedesarrollo, respectivamente.

en educación secundaria y terciaria de manera de facilitar su inserción en el mercado laboral.

Los programas de asistencia social -- entre los que se encuentran programas de transferencias en especie, de trabajo de emergencia o temporal, la seguridad social subsidiada y las transferencias monetarias condicionadas -- han mostrado ser efectivos en reducir la pobreza y han permitido proteger a los más pobres frente a choques externos. Infortunadamente, en ocasiones se ha observado un crecimiento desmedido de estos programas, lo cual genera desbalances en su financiamiento e incentivos perversos para el empleo formal. En razón a ello, es importante mejorar el diseño de los mismos, haciendo énfasis en que deben ser temporales, con cláusulas claras de entrada y salida, de manera de no perpetuar la pobreza. Adicionalmente, se debe hacer uso de mecanismos de focalización para cubrir solamente a quienes son verdaderamente pobres y para evitar errores de exclusión. De igual forma, estos programas deben poner mayor énfasis en las estrategias de superación definitiva de la pobreza, empoderando a los individuos para que sean ellos mismos los que tomen acciones para superar la pobreza.

De otro lado, una parte esencial de la estrategia de reducción de la pobreza debe ser la puesta en práctica de una política de manejo social del riesgo que cubija a los más vulnerables con estrategias de reducción, mitigación y superación de los choques negativos, a los que están más expuestos. En este contexto, se deben privilegiar la disminución y mitigación de riesgos, con ayuda de mecanismos de gestión del riesgo formales (basados en el mercado o en intervenciones del Estado) e informales (basados en acciones individuales, familiares y colectivas). Para lograr reducir y mitigar el riesgo, es imperativo mejorar el acceso de los pobres a los mercados de crédito y de seguros.

En LAC la principal fuente de ingresos de los hogares proviene de la remuneración a su trabajo. En tal sentido, es indispensable generar trabajo de buena calidad y salvaguardarlo de choques externos con el fin de superar la pobreza y la desigualdad. En este frente se requiere de políticas que eliminen las trabas al comercio internacional, en particular los subsidios al sector agrícola en los países desarrollados. Por otro lado, se hace prioritario que las economías de la región, en particular las más grandes, mantengan posiciones fiscales sostenibles de manera de evitar *spillovers* negativos sobre los países más pequeños y vulnerables de la región.

I. Introducción

La región de LAC se caracteriza por elevados y persistentes niveles de pobreza y desigualdad. A pesar de los esfuerzos y avances en esta materia durante la última década, la región continúa siendo la más desigual del mundo. Con un coeficiente de Gini² de 0,53 en 2004 LAC era 18% más desigual que África Sub-Sahariana, 36% más desigual que Asia Oriental y del Pacífico y 65% más desigual que las economías avanzadas (Ferreira y Ravallion, 2008). La pobreza y la desigualdad en LAC han generado rezagos y privaciones inaceptables en la población. A pesar de la puesta en marcha de programas sociales y mejoras en los sistemas de protección social, del aumento considerable del gasto público social, de las mejoras en cobertura y calidad de los servicios sociales, de la expansión económica con que se ha beneficiado la región, se han detectado fallas en las políticas redistributivas y de crecimiento que deben ser ajustadas y reforzadas con el fin de generar una disminución contundente de la pobreza y la desigualdad.

El documento se divide en tres secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección se presenta el estado actual y los avances en materia de reducción de la pobreza, la desigualdad, y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Teniendo en cuenta la relación entre pobreza, crecimiento y desigualdad, se discuten además algunas de las políticas implementadas para la superación de la pobreza y la desigualdad. En la tercera sección se formulan algunas recomendaciones de política con miras a mejorar las estrategias para la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región.

II. Situación actual en términos de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe

LAC es una región heterogénea, compuesta por países con niveles muy diversos de ingresos, gasto público y desarrollo humano. En esta sección analizaremos cuál ha sido la evolución de la pobreza y la desigualdad y constataremos avances y retrocesos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

II.I Evolución de la pobreza

La pobreza³ en LAC ha presentado una importante volatilidad en las últimas tres décadas; pasó de representar dos quintas partes de la población en 1980 a casi la mitad en 1990 y actualmente representa un tercio (Gráfico 1). La pobreza extrema⁴ presentó un patrón similar pasando de menos de un quinto (18,6%) de la población en 1986 a 22,5% en 1990 y a 13,3% en la actualidad. Resulta evidente el efecto propagador de la pobreza que tuvo la crisis de la deuda de mediados de la década de los ochenta, el efecto mitigador asociado al buen desempeño de la economía global entre 2000 y 2007 y el

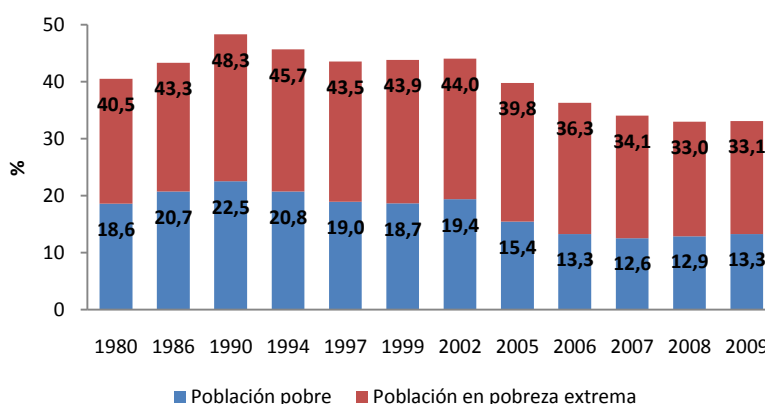
² El coeficiente de Gini es comúnmente utilizado para medir la desigualdad de ingresos. Se encuentra entre 0 y 1, donde 0 se refiere a perfecta igualdad en la distribución de ingresos.

³ La pobreza se define como el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza.

⁴ La pobreza extrema o indigencia se define como el porcentaje de personas por debajo de la línea de indigencia).

estancamiento en el proceso de reducción de la pobreza como consecuencia de la reciente crisis financiera internacional.

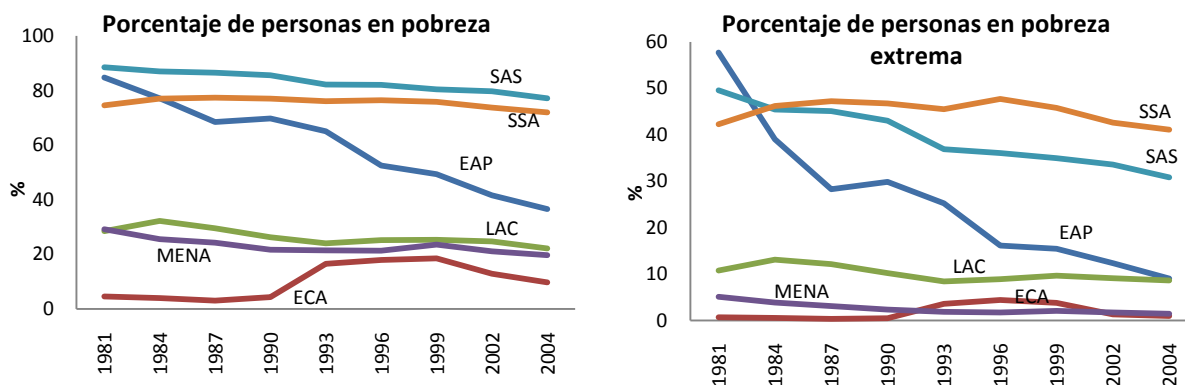
Gráfico 1. Pobreza y pobreza extrema en LAC (%)



Fuente: CEPAL, a partir de encuestas de hogares de 19 países de la región.

Para 2009, las cifras de pobreza se traducen en 183 millones de pobres y 74 millones de personas viviendo en pobreza extrema, lo cual representa una reducción de 38 millones de pobres y de 23 millones de personas viviendo en pobreza extrema con respecto a los niveles observados en 2002. Esta favorable evolución se debe, entre otros, a un aumento considerable del gasto público social y a la implementación de sistemas de protección social con programas de asistencia que han ayudado a los más vulnerables a suavizar su consumo y a enfrentar de mejor manera los choques externos a los individuos. De cualquier manera, y no obstante dicho progreso, el Gráfico 2 sugiere que LAC es una de las regiones que ha observado los menores avances en términos de reducción de pobreza y pobreza extrema en las últimas dos décadas.

Gráfico 2. Pobreza y pobreza extrema por regiones (%)

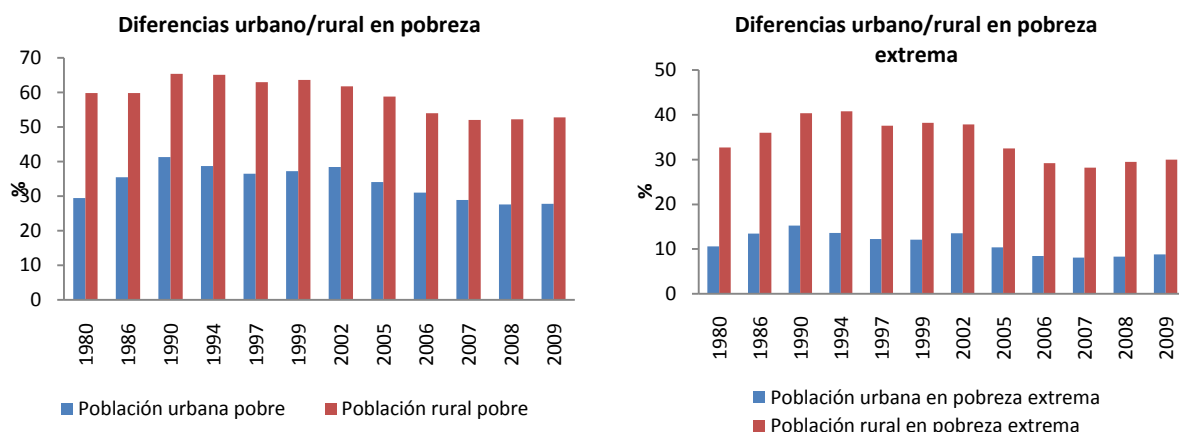


Nota: SSA: África Sub-Sahariana; SAS: Asia del Sur; EAP: Asia Oriental y del Pacífico; LAC: Latinoamérica y Caribe; MENA: Oriente Medio y África del Norte; ECA: Europa Oriental y Asia Central.

Fuente: Elaboración propia a partir de Chen y Ravallion (2007).

Es importante resaltar que existen grandes brechas, difíciles de cerrar, entre los indicadores de pobreza urbana y pobreza rural (Gráfico 3). En 1980 la diferencia en la incidencia de la pobreza entre campo y ciudad era de 30,3 puntos porcentuales (pp); en 2009 fue de 25 pp. Una brecha similar se observa en cuanto a pobreza extrema. Las desigualdades no son sólo geográficas; también se presentan entre grupos poblacionales. Así por ejemplo, hay mayor incidencia de pobreza entre niños, personas mayores de 65 años, mujeres y minorías étnicas.

Gráfico 3. Pobreza y pobreza extrema urbana y rural en LAC (%)



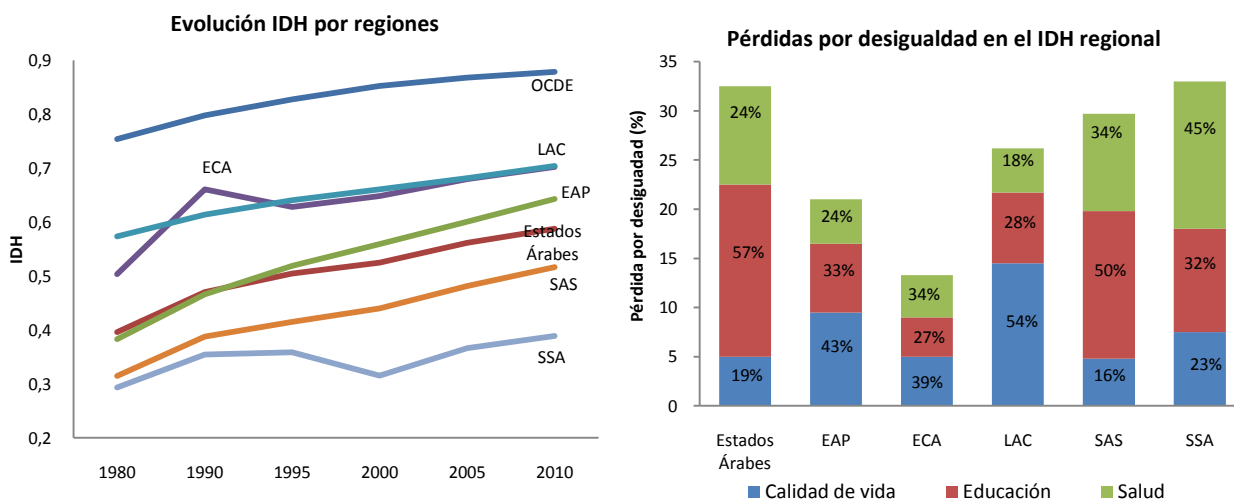
Fuente: CEPAL, a partir de encuestas de hogares de 19 países de la región

El Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁵ que se reporta en el panel izquierdo del Gráfico 4 permite una mirada multidimensional de la pobreza, más allá del nivel de ingreso a que se refieren los indicadores de pobreza. Se observa que, quizás con excepción de África Sub-Sahariana, todas las regiones han avanzado de manera significativa en las últimas cuatro décadas. Ahora bien, dos países pueden tener igual IDH, pero con grandes diferencias en la distribución de sus componentes entre individuos. En esas circunstancias, no se puede afirmar que el nivel de desarrollo humano de los ciudadanos sea igual en ambos países. En un intento por resolver este problema, el PNUD ha construido un índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad. El panel derecho del Gráfico 4 muestra los “castigos” en el IDH que conlleva la consideración de la desigualdad en ingresos, salud y educación. Puede observarse como el IDH de LAC sufre un castigo mayor que cualquier otra región en razón a la considerable desigualdad en la distribución de ingresos. En cambio, es la región en desarrollo cuyo IDH sufre un menor castigo por desigualdad en condiciones de salud y algo similar sucede en razón a la desigualdad en años de educación. Estos resultados hablan bien de los logros de la

⁵ El IDH está conformado por tres componentes: i) nivel de vida apropiado, aproximado mediante el ingreso per cápita; ii) una vida larga y saludable, medida a través de la esperanza de vida al nacer (*proxy* del acceso a la salud y al saneamiento básico); y iii) educación (años promedio de educación y años esperados de educación). El indicador se encuentra entre 0 y 1, donde 1 significa que el país ha alcanzado el nivel de desarrollo humano más elevado.

política social en la región. Además, la menor desigualdad en capital humano puede augurar una menor desigualdad en ingresos futuros en la medida en que la desigualdad en la dotación inicial de capital humano es uno de los principales determinantes de la desigualdad de ingresos.

Gráfico 4. Índice de Desarrollo Humano (IDH) por regiones

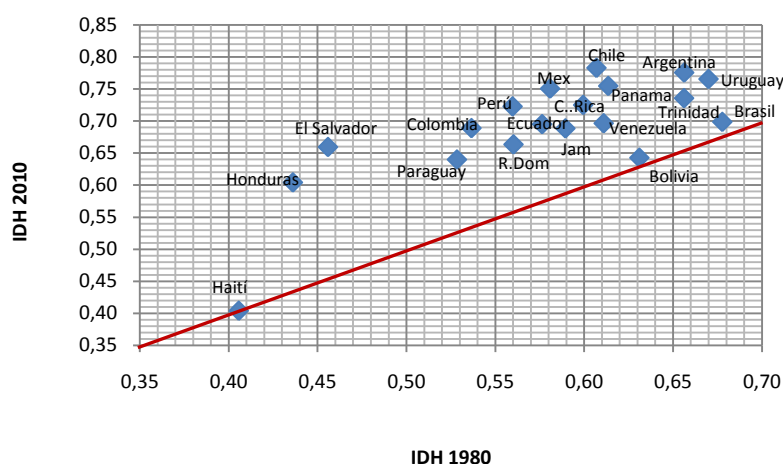


Nota: SSA: África Sub-Sahariana; SAS: Asia del Sur; EAP: Asia Oriental y del Pacífico; LAC: Latinoamérica y el Caribe; MENA: Oriente Medio y África del Norte; ECA: Europa Oriental y Asia Central; OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe Mundial de Desarrollo Humano 2010.

La gran mayoría de países de la región exhibieron importantes aumentos en el IDH en las últimas tres décadas (Gráfico 5). Los países que registraron los mayores avances son los que se encuentran más alejados de la línea de equi-distribución (línea roja) en el Gráfico 5. Muchos de los avances en los países de la región se deben a mejoras en educación y salud y, en menor medida, a mejoras en el ingreso per cápita. Durante el período en consideración ningún país de LAC observó un retroceso en el IDH.

Gráfico 5. Evolución del índice de Desarrollo Humano (IDH) en LAC, 1980 vs. 2010



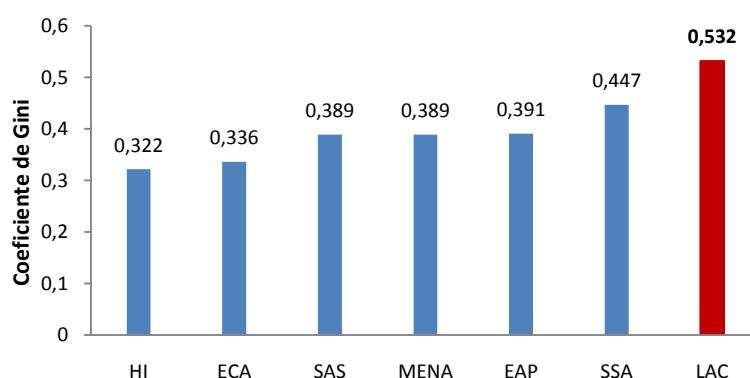
Nota: Para República Dominicana y Uruguay en vez de IDH 1980 se usa IDH 1990; para Brasil, Bolivia y Haití en vez de IDH 2010 se usa IDH 2005.

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe Mundial de Desarrollo Humano 2010.

II.II Evolución de la desigualdad

América Latina y el Caribe es probablemente la región más desigual del mundo en cuanto a distribución del ingreso (Gráfico 6). En el contexto regional, Venezuela es el país con menor concentración de ingreso, con un coeficiente de Gini de 0,412 (Gráfico 7), situándose en niveles similares a los de China y Sri Lanka⁶. En el otro extremo se encuentran Haití, Honduras, Guatemala, Colombia y Brasil, con niveles de desigualdad similares a Angola y Sudáfrica.

Gráfico 6. Desigualdad de ingresos por regiones (2004)

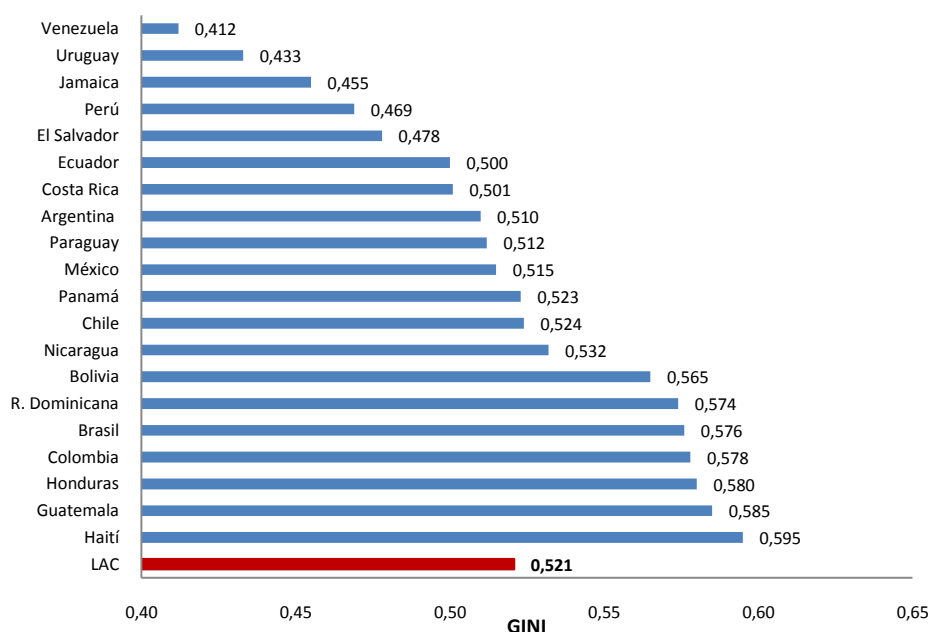


Nota: SSA: África Sub-Sahariana; SAS: Asia del Sur; EAP: Asia Oriental y Pacífico; LAC: Latinoamérica y el Caribe; MENA: Oriente Medio y África del Norte; ECA: Europa Oriental y Asia Central; HI: países de ingresos altos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ferreira y Ravallion (2008).

⁶ Según el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2009.

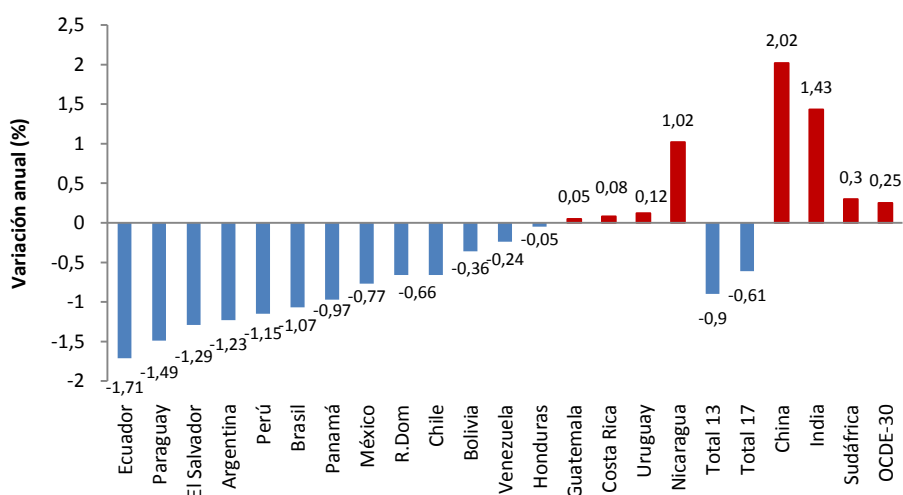
Gráfico 7. Desigualdad por países de América Latina circa 2009



Fuente: CEPAL y PNUD (2009).

A pesar de los altos niveles de desigualdad de ingresos en la región, en la última década se han dado avances significativos, con una reducción de 4% en el coeficiente Gini. En 13 de 17 países analizados se observa reducción de la desigualdad durante la última década (Gráfico 8).

Gráfico 8. Reducción de la desigualdad (Gini) entre 2000 y 2010

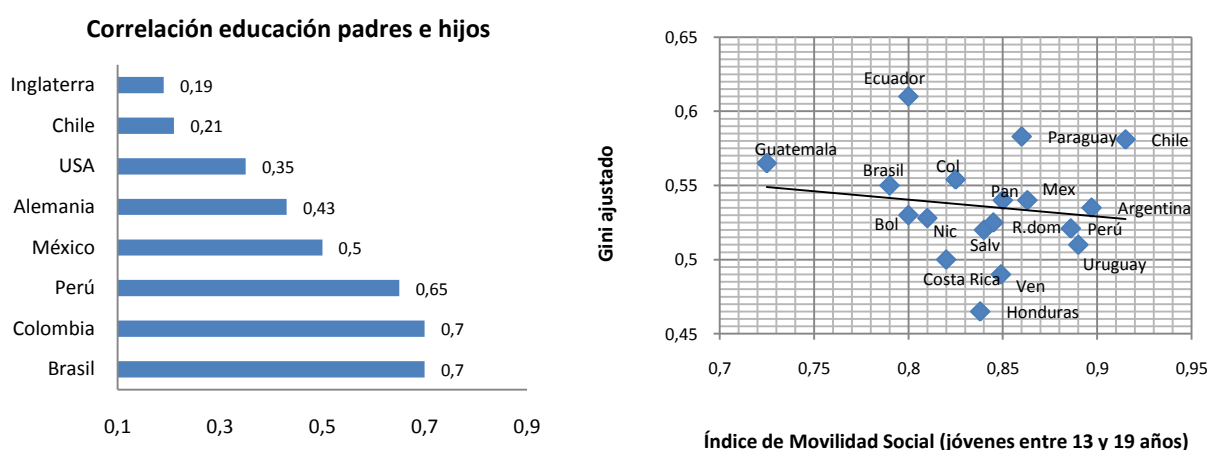


Fuente: Elaboración propia a partir de Lustig *et al.* (2011).

El problema de la desigualdad de ingresos es particularmente serio en virtud a que se da en un contexto de baja movilidad social donde inter-generacionalmente los pobres

suelen ser los mismos. Varios estudios señalan que en LAC existe una estrecha asociación entre el nivel educativo de padres e hijos, lo cual sugiere que el nivel educativo de los padres se perpetúa en el tiempo (panel izquierdo Gráfico 9). De otra parte, existe evidencia de que altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso están asociados a baja movilidad social (panel derecho Gráfico 9). El Estado tiene en la política educativa una poderosa herramienta para evitar la transmisión de la pobreza y la desigualdad entre generaciones y para prevenir que los antecedentes familiares sean determinantes importantes de los logros de los jóvenes.

Gráfico 9. Movilidad social y desigualdad en LAC



Fuente: Azevedo y Bouillon (2009), a partir de Berhman, Gaviria, Székely (2001), Andersen (2001) y Grawe (2001).

La desigualdad debe analizarse no solamente a través de las disparidades de ingreso, sino también a través de la desigualdad de oportunidades. Al fin y al cabo, éstas son responsables, en gran medida, de aquellas. Tal como lo mencionó la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo (2008)⁷, la desigualdad de oportunidades puede ser tóxica, en particular cuando éstas se niegan sistemáticamente a ciertos grupos de la población. Lo que se busca mediante la igualdad de oportunidades es re-balancear las condiciones iniciales para que todos los individuos tengan las mismas facilidades de partida, que les permitan superar otras circunstancias exógenas (p.ej. género, pertenencia étnica, educación de los padres) que los harían menos propicios al éxito personal. Para lograr una reducción de la desigualdad de ingresos y un incremento en la movilidad social, son necesarios esfuerzos concretos para reducir la desigualdad de oportunidades, en particular en los ámbitos de la educación, la salud, el acceso al sistema financiero y la seguridad.

La desigualdad de ingresos se genera a través de dos canales, a saber (i) desigualdad de oportunidades y (ii) diferentes niveles de esfuerzo (Roemer, 1998). El primer canal se relaciona con el acceso diferencial a servicios como educación, salud e infraestructura

⁷ La Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo fue convocada por el Banco Mundial con el fin de discutir políticas de desarrollo y crecimiento. Estaba compuesta por 19 líderes, la mayoría de países en desarrollo, y por el Premio Nobel Robert Solow.

pública, normalmente vinculados con diferencias de ingreso, género, raza y localización. El segundo canal identifica factores intrínsecos al esfuerzo, como la dedicación en el trabajo y en el estudio. Los dos canales son relevantes y el Estado debería propender porque el éxito de los individuos dependiera de sus elecciones, su esfuerzo y su talento, no de las circunstancias de su nacimiento. Ferreira (2011) muestra que entre el 44 y el 61% de la desigualdad de ingreso en países de LAC se explica en desigualdad de oportunidades (Cuadro 1), razón por la cual la provisión universal de oportunidades básicas debe ser una meta. Ferreira *et al.* (2009) crean un índice de oportunidades en la niñez para medir desigualdad y privación de oportunidades básicas y encuentra que igualar oportunidades en la parte inicial del ciclo de vida es una intervención de política pública particularmente costo-efectiva.

Cuadro 1. Desigualdad del ingreso del hogar

País	Brasil (1996)	Panamá (2003)	Guatemala (2000)	Ecuador (2006)	Colombia (2003)	Perú (2001)
Gini	0,692	0,63	0,593	0,58	0,572	0,557
Desigualdad de oportunidades	47,50%	53,70%	60,50%	48,80%	44,10%	52,60%
Otros aspectos	52,50%	46,30%	39,50%	51,20%	55,90%	47,40%

Fuente: Ferreira (2011).

II.III Avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En el año 2000, 189 Estados miembros de las Naciones Unidas firmaron un compromiso de desarrollo mundial donde se definieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), poniendo la equidad en el centro del debate y reconociendo de manera explícita las asimetrías existentes entre ciudadanos y naciones. Los objetivos sintetizan el marco ético-político de una alianza entre países desarrollados y en desarrollo, retomando una visión integral del desarrollo. Los ODM están constituidos por ocho objetivos que buscan erradicar la pobreza y las desigualdades al interior y entre los países⁸.

En general, LAC ha logrado un elevado grado de cumplimiento de las metas y se aspira a que para 2015 buena parte de ellas se hayan alcanzado. A 2009 LAC se encuentra bien encaminada a reducir a la mitad el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema, con un porcentaje de avance de 82% cuando ha transcurrido un 76% del

⁸ Estos objetivos son erradicar la pobreza extrema y el hambre; enseñanza primaria universal; autonomía de las mujeres y equidad de género; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; sostenibilidad del medio ambiente; y fomentar una sociedad mundial para el desarrollo.

tiempo previsto. El porcentaje de personas en pobreza extrema, que en 1990 era de 22,5%, para 2009 era de 13,3%. No obstante el progreso registrado, los resultados por países son más disímiles y la CEPAL calcula que por lo menos 4 de ellos países no lograrán alcanzar esta meta, por no mencionar que todavía existen grandes rezagados en términos de cumplimiento de las metas y objetivos entre grupos poblacionales como niños, mujeres y grupos étnicos y existen pocos avances en materia de sostenibilidad ambiental.

Respecto a reducir a la mitad el porcentaje de personas que padece de hambre, su avance es más heterogéneo, marcado por altas desigualdades entre grupos poblacionales. La proporción de menores de 5 años con insuficiencia de peso era de 8,6% *circa* 1990 y de 6,3% *circa* 2008, un porcentaje de cumplimiento de apenas 54% en 72% del tiempo transcurrido. La población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria era de 10,7% en 1990 y de 7,3% en 2008, un porcentaje de cumplimiento de 63%, señalando que las metas de reducción del hambre están lejos de cumplirse.

En cuanto al objetivo de alcanzar enseñanza primaria universal para 2015 y de asegurar que los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, la región ha registrado avances importantes. Desde comienzos de la década de 1990 la región se encontraba cerca de alcanzar cobertura universal de educación primaria; en 1990 la tasa neta de matrícula era de 88,2% y en 2007 de 95%. En cuanto a la conclusión del ciclo completo de primaria, el indicador pasó de 83,9% en 1992 a 93,1% en 2008, mientras que la tasa de alfabetismo de la población entre 15 y 24 años pasó de 92% en 1991 a 97,1% en 2007.

En cuanto a los objetivos relacionados con la reducción de la mortalidad en la niñez, se aprecia notable progreso. En 2009 la tasa de mortalidad infantil⁹ de la región fue la más baja del mundo en desarrollo, con 20,6 por mil nacidos vivos.¹⁰ Sin embargo, el promedio regional oculta grandes disparidades: Cuba, Puerto Rico y Chile presentan índices iguales o inferiores a 7 muertes por mil nacidos vivos, mientras Haití y Bolivia superan las 40 muertes por mil nacidos vivos. De igual forma, se presentan avances sustanciales en reducir en dos terceras partes entre 1990 y 2015 la mortalidad de los niños menores de 5 años, donde el porcentaje de avance es de 80%. Algo similar ocurre con la incidencia de la tuberculosis, que se ha reducido casi a la mitad de su nivel en 1990. En cuanto al objetivo de reducir la mortalidad materna y universalizar la salud reproductiva, se encuentran algunos rezagos. En 2009 la región presenta una razón de mortalidad materna¹¹ de 87,4 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, nuevamente con importantes disparidades entre países.

⁹ Definida como la probabilidad que tiene un niño de morir antes del primer año de vida.

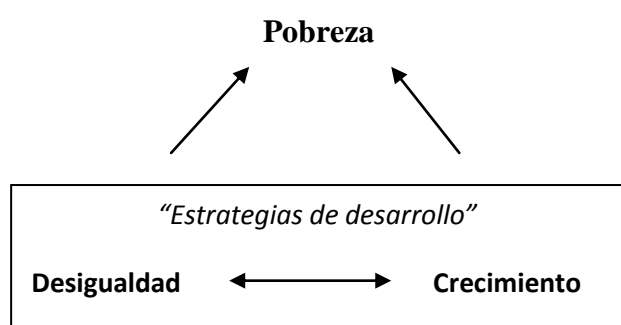
¹⁰ En 2009 este indicador era de 80,8 por mil nacidos vivos en África y de 21,9 en Oceanía.

¹¹ Definida como número de mujeres que fallece anualmente por causas relacionadas con el embarazo, parto y puerperio, por cada 100.000 nacidos vivos.

II.IV El triángulo Pobreza-Crecimiento-Desigualdad y sus implicaciones de política

Existe un creciente consenso¹² en torno a la existencia de una relación positiva que va de la desigualdad a la pobreza –es decir, a mayor desigualdad mayor pobreza-- y una relación negativa entre crecimiento y pobreza –a saber, a menor crecimiento mayor pobreza. Por otro lado, si bien no es evidente y no se ha logrado probar de manera contundente la relación entre desigualdad y crecimiento, es claro es que la desigualdad y el crecimiento, cada uno, afecta la pobreza. Bourguignon (2004) denomina lo anterior el triángulo Pobreza-Crecimiento-Desigualdad (Esquema 1).

Esquema 1. El triángulo Pobreza-Crecimiento-Desigualdad



Fuente: Elaboración propia a partir de Bourguignon (2004).

Canales de transmisión del crecimiento a la desigualdad: En el proceso de desarrollo, el crecimiento económico puede modificar la distribución del ingreso y la riqueza mediante diversos canales. Los canales de transmisión incluyen, entre otros, la existencia de imperfecciones en el mercado laboral (p.ej. segmentación entre sector formal e informal) y de diferenciales de productividad entre sectores que pueden generar desigualdad cuando hay crecimiento. En LAC cerca de la mitad de la fuerza laboral trabaja en el sector informal,¹³ caracterizado por tener menor productividad y menores beneficios para sus trabajadores. Este sector informal no se beneficia plenamente del crecimiento ya que, contrario al sector formal, tiene acceso limitado al sector financiero y a la innovación.

Canales de transmisión de la desigualdad al crecimiento: La desigualdad tiene implicaciones en materia económica y social y varios autores han mostrado que la desigualdad inicial genera menor crecimiento¹⁴. Uno de los canales de transmisión de la desigualdad al crecimiento es el escaso desarrollo del mercado de capitales, que genera racionamiento del financiamiento tanto para las empresas como para los

¹² Ver, por ejemplo, Ravallion y Datt (1992) y Kakwani (1993).

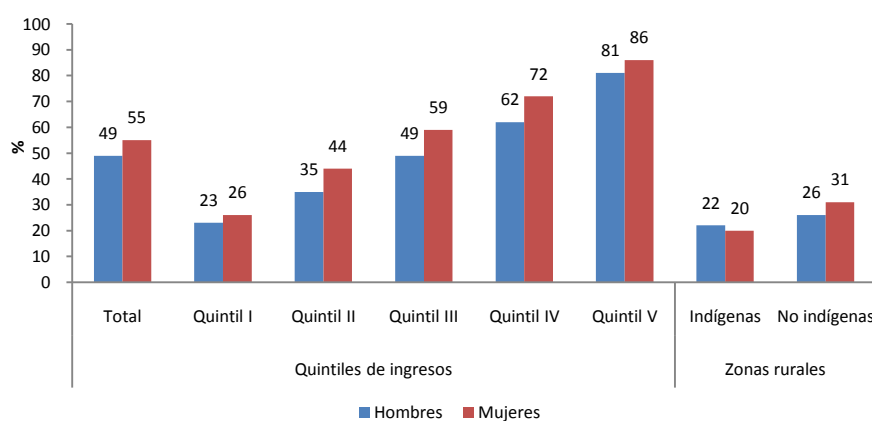
¹³ Los rangos de informalidad van desde 40% de la población activa en Chile hasta el 75% en Bolivia.

¹⁴ Persson y Tabellini (1994); Alesina y Rodrik (1994).

individuos, lo que conlleva a menor acumulación de capital, uno de los determinantes del crecimiento. Para las empresas en LAC, especialmente para las Mipymes, las mayores restricciones a la inversión son la falta de acceso y el alto costo del crédito (Banco Mundial, 2008). De otra parte, la inestabilidad política puede llevar a niveles sub-óptimos de inversión y a menor crecimiento (Alesina y Perotti, 1996). Al analizar variables sociales e evidencia una relación positiva entre desigualdad y crimen; más del 25% de las empresas en la región consideran que el crimen es una barrera al crecimiento. Ello sugiere que la desigualdad no sólo tiene efectos sobre variables sociales relacionadas con el crimen, sino que repercute en el crecimiento mismo y en la generación de empleo (Fajnzylber *et al.* 2002).

Otro canal de transmisión es el capital humano. La desigualdad en el ingreso y la baja movilidad social generan inequidades en el acceso al sistema educativo, principalmente en lo referente a la educación secundaria y terciaria (López y Perry, 2007; CEPAL, 2010). En las últimas décadas la política educativa en LAC se ha centrado, con éxito, en aumentar el acceso a la educación primaria. Sin embargo, aún existe baja cobertura y problemas de acceso a la educación secundaria. La tasa neta de asistencia es baja (88%), con alta heterogeneidad entre países. Además, la retención educativa en este nivel es baja ya que para los jóvenes de hogares pobres el costo de oportunidad de estudiar *versus* trabajar es elevado. Según la CEPAL, los hombres pertenecientes al quintil de mayor ingreso tienen una cobertura en educación secundaria de 81%, mientras que para los hombres del quintil de menor ingreso ésta es de sólo 23%. De igual forma, hay enormes diferencias en el acceso a la educación secundaria entre indígenas y no indígenas y por zonas geográficas (Gráfico 10).

Gráfico 10. Conclusión educativa ciclo de secundaria jóvenes de 20 a 24 años

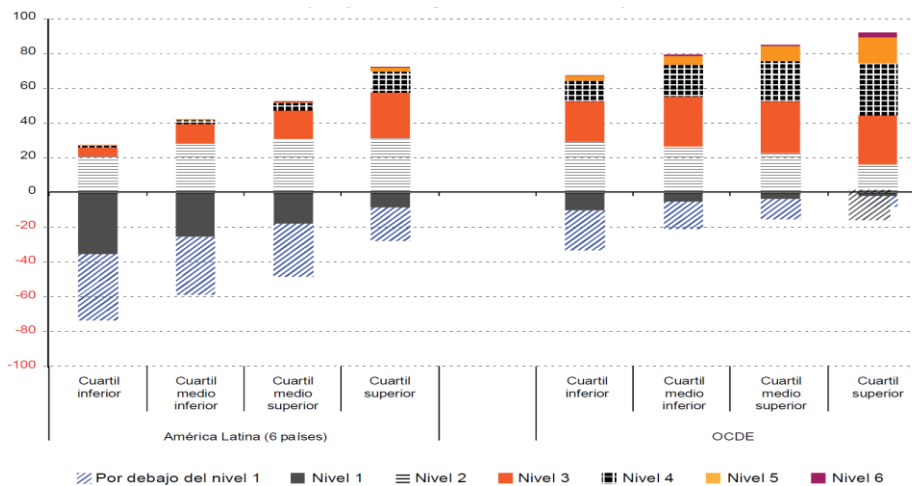


Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2010.

La calidad de la educación también es un importante determinante del crecimiento y de la movilidad social, y en ese frente la región enfrenta un reto mayúsculo. Las pruebas

PISA¹⁵ muestran que los individuos del cuartil más rico de la población de LAC obtienen resultados apenas equiparables a los del cuartil de menor desempeño y de menor ingreso de los países de la OCDE (Gráfico 11).

Gráfico 11. Distribución de resultados de la prueba PISA de ciencias estudiantes 15 años (2006)



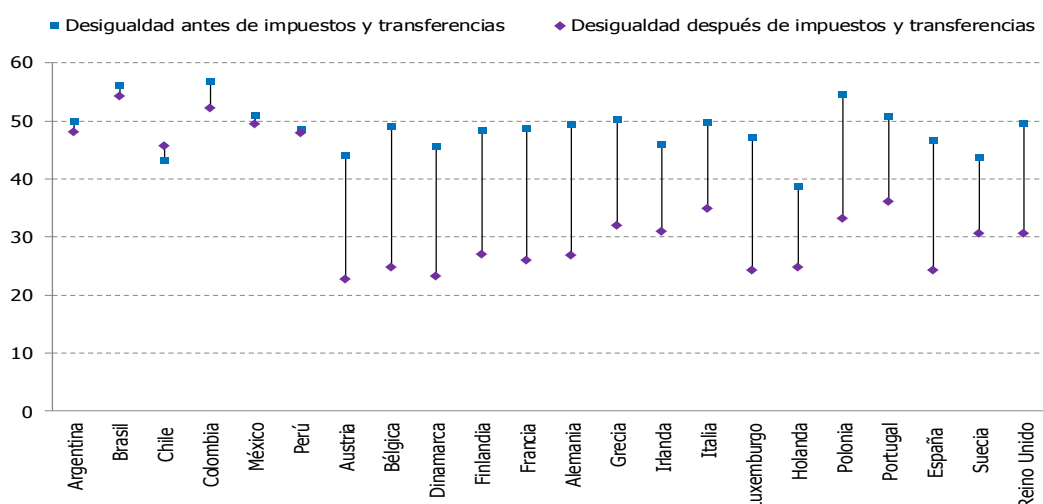
Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2010.

Resulta evidente entonces que el crecimiento es una condición necesaria más no suficiente para la reducción de la pobreza. Para que el crecimiento contribuya de manera efectiva a reducir la pobreza, debe ser incluyente. Por ende, para contar con una estrategia exitosa de desarrollo y de reducción de la pobreza, se requieren políticas redistributivas que eliminen la desigualdad y políticas que fomenten el crecimiento, por supuesto sin perder de vista las características propias de cada país y sus condiciones iniciales de desigualdad y desarrollo.

En términos generales, la política fiscal de LAC ha tenido un pobre desempeño en cuanto a mejorar la distribución del ingreso. Un estudio de la OCDE (2009), del cual se extrae el Gráfico 12, sugiere que la distribución del ingreso (medida a través del coeficiente Gini) antes de considerar los impuestos y las transferencias no es muy diferente si se compara Europa con América Latina. Por el contrario, una vez tenidos en cuenta impuestos y transferencias, se observa una notable mejora en la distribución del ingreso (una reducción del Gini) en Europa, no así en LAC. La OCDE encuentra que después de considerar las transferencias e impuestos, el Gini en Europa desciende en 19 puntos mientras que en América Latina cae tan sólo 2 puntos.

¹⁵ Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes llevado a cabo por la OCDE, consistente en aplicar pruebas estandarizadas a estudiantes de 15 años para evaluar su desempeño en ciertas áreas.

Gráfico 12. Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias



Fuente: OCDE, Latin American Economic Outlook 2009.

En la región se ha observado una rápida expansión de programas de asistencia social que buscan ampliar el acceso a servicios sociales y redistribuir ingresos hacia quienes se encuentran en el sector informal o no califican para estar en el sistema contributivo de seguridad social.¹⁶ Los programas de transferencias condicionadas se han implementado en 15 países, cubriendo a 22 millones de familias --unos 90 millones de personas, cerca del 16% de la población. Estos programas han tenido gran éxito; se estima que han reducido la pobreza en 8% en México y Ecuador, en 4,5% en Jamaica y en 3% en Brasil. De igual forma, han permitido a los hogares pobres acumular activos (tanto capital humano como de otra clase), han reducido el costo de oportunidad de estudiar *versus* trabajar de los niños y han mejorado la nutrición, la asistencia escolar, y el acceso a pensiones y a la salud (Ferreira y Robalino, 2010).

No obstante los buenos resultados, en ocasiones los programas sociales han crecido de manera exagerada y sin adecuada planificación -en particular el componente de seguridad social subsidiada. Lo anterior genera problemas de sostenibilidad fiscal y distorsiones, particularmente porque los sistemas subsidiados se suelen financiar en parte mediante impuestos a la nómina del sector formal, encareciendo así el trabajo formal. Los trabajadores también enfrentan incentivos perversos en tanto los beneficios definidos en el sector subsidiado pueden desestimular la búsqueda de empleos formales¹⁷. Finalmente, si bien los programas de asistencia social han probado ser efectivos en la lucha contra la pobreza en el corto plazo, en muchos casos no es evidente que hayan contribuido a su superación definitiva.

¹⁶ El sistema de protección social tiene dos componentes: i) la seguridad social, que tiene la función de proteger a los contribuyentes de riesgos como enfermedad, desempleo, *etc.* y ii) los programas de asistencia social, que buscan la redistribución permanente de ingresos para las personas que no califican en el primer componente. Estos últimos suelen componerse de cuatro elementos: i) transferencias en especie (*e.g.* programas de nutrición); ii) programas de trabajo temporal o de emergencia; iii) seguridad social subsidiada; y iv) programas de transferencias monetarias condicionadas.

¹⁷ Ver Levy (2008) para el caso de México y Santa María, *et al* (2010) para el caso de Colombia.

En cuanto a políticas que favorecen el crecimiento económico, no debe perderse de vista que la mayoría de los ingresos de los hogares provienen del trabajo y que, por ende, para atacar la pobreza es necesario generar empleo sostenible, de buena calidad. En la búsqueda de tal propósito resulta crucial que los mercados desarrollados abran sus puertas a los productos elaborados en naciones emergentes y en desarrollo y que adopten políticas macroeconómicas sostenibles, teniendo en consideración las externalidades negativas que surgen cuando economías sistémicamente importantes adoptan políticas financieramente insostenibles.

III. Conclusiones y recomendaciones

A pesar de los aceptables resultados obtenidos durante la última década en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad y en el cumplimiento de diversos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en varios de los países de la región, aun queda un largo camino por recorrer ya que 183 millones de habitantes de LAC son pobres y la región continúa siendo la más desigual del mundo. Es imperativo adoptar ambiciosas estrategias de generación de empleo y políticas redistributivas que propendan porque el crecimiento económico, que se vislumbra como promisorio para la región en su conjunto, sea de carácter incluyente y contribuya a disminuir la pobreza y las enormes desigualdades que todavía persisten.

El crecimiento económico debe fundamentarse en políticas macroeconómicas sostenibles, en propender por acceso a los mercados de los países desarrollados y en asegurarse que las economías sistémicamente importantes tengan en consideración las externalidades que políticas insostenibles de su parte pueden tener sobre el conjunto de la región. Sin perder de vista las políticas que promuevan el crecimiento, para reducir la pobreza y la desigualdad es necesario enfocarse en políticas redistributivas ya que estas generan un doble dividendo, reduciendo la pobreza en el corto plazo y creando las condiciones para acelerar su reducción en el largo plazo. Las políticas redistributivas deben tener un enfoque de ampliación de oportunidades para todos, de manera de lograr un desarrollo incluyente, que beneficie a los más pobres. Para ello urge mejorar el acceso a y la calidad de servicios como educación, salud, infraestructura y servicios financieros.

Al final de la segunda sección se discutieron varias de las políticas aplicadas en la región y se resaltaron algunas fallas que no han permitido una contundente disminución en los niveles de pobreza y desigualdad. Con el fin de ajustar y reforzar las políticas existentes, se elaboran a continuación algunas recomendaciones con el fin de sobrepasar estos obstáculos.

Políticas de generación de empleo

Puesto que la mayoría de los ingresos de los hogares provienen del trabajo, para atacar la pobreza es necesario generar empleo de calidad. Con tal propósito en mente, en el contexto regional deben fomentarse las políticas de integración comercial, la apertura de

mercados agrícolas de los países más avanzados, el desarrollo de ambiciosos proyectos de infraestructura regional y la puesta en práctica de políticas macroeconómicas que busquen la estabilidad de las economías de la región. En particular, es fundamental que las economías de mayor tamaño adelanten políticas fiscales y monetarias que tengan en cuenta los efectos de *spillover* (i.e. externalidades negativas) que generan sobre las economías pequeñas, las cuales pueden tener repercusiones importantes en el empleo. Resulta imperativo que las economías sistémicamente importantes eliminen las prácticas proteccionistas, en particular en el sector agrícola, y se abstengan de adoptar políticas que artificialmente deprecian sus monedas, afectando la competitividad del resto de la región.

Además de propender por el manejo sano de la política macroeconómica y comercial, se debe revisar el diseño de algunas políticas sociales, en particular aquellas referentes al sistema de protección social que generan incentivos a permanecer en la informalidad. Los programas de protección social, en particular los de asistencia social, han mostrado tener un impacto positivo en la reducción de la pobreza y la desigualdad. A pesar de sus buenos resultados, varios autores¹⁸ han resaltado fallas en su diseño. En particular, han resaltado la dualidad en el sistema de protección social entre sus dos componentes (asistencia social y seguridad social) debido a la forma en que se financian y a la manera en que se seleccionan sus beneficiarios. En ocasiones esta dualidad ha venido acompañada de una expansión sin planificación del componente de asistencia social que, al ser subsidiado, conlleva a problemas de financiamiento, crea ineficiencias económicas, genera distorsiones en la oferta laboral formal y desincentiva la creación de trabajo de buena calidad. En el diseño de los programas de asistencia social se debe hacer énfasis en dos aspectos: i) Los subsidios deben estar bien focalizados para evitar incurrir en errores de inclusión de no pobres y exclusión de los pobres; ii) Los programas deben ser temporales, con cláusulas claras de entrada y salida para que los pobres puedan superar la pobreza. En este sentido, algunos programas han comenzado a implementar procesos de graduación con el fin de evitar la generación de dependencia. De igual forma, la política social no puede desvincularse de la política laboral y, dadas las grandes distorsiones que generan los gravámenes al trabajo formal, sería aconsejable disminuir los impuestos a la nómina de manera gradual y progresiva, con el fin de reducir los costos de generar empleo formal de buena calidad y así romper el círculo vicioso de la informalidad.

Reducción de la pobreza

Si bien las estrategias propuestas por los programas de asistencia social para la superación de la pobreza han mostrado ser efectivas en el corto plazo, en particular para enfrentar choques exógenos (p.ej. pérdida del empleo) y para suavizar el consumo de los más pobres, no parecen ser adecuadas para la superación de la pobreza de manera

¹⁸ Entre otros Ferreira y Robalino (2010), Levy (2008) y Ribe *et al.* (2010).

permanente¹⁹. Los programas de asistencia social deben promover la corresponsabilidad y dar herramientas para empoderar a sus beneficiarios hacia la superación definitiva de la pobreza. En este sentido, en algunos países se ha comenzado a implementar programas de certificación de competencias laborales, se han desarrollado intervenciones hacia la primera infancia (buscando mejorar la salud, la nutrición y las habilidades de los niños en esa etapa) y hacia la extensión de la cobertura de enseñanza inicial pre-primaria.

Una parte esencial de la estrategia de reducción de pobreza debe ser la implementación de una política de manejo social del riesgo²⁰ que cubra a los más vulnerables con estrategias de reducción, mitigación y superación de los choques negativos, ya que son los pobres los más expuestos a una gran variedad de riesgos. En particular, es importante privilegiar las estrategias de reducción y mitigación para lograr minimizar la vulnerabilidad²¹. La reducción del riesgo se da principalmente a través de la objetivación de éste, de fortalecer los mecanismos de prevención informales (individuales, familiares y colectivos) y formales, como por ejemplo la intervención del Estado para formular políticas sanitarias, ambientales, laborales y macroeconómicas. Las estrategias de mitigación se basan en reducir la variabilidad del ingreso frente a un choque con la ayuda de mecanismos formales e informales, pero privilegiando los formales basados en el mercado. Al respecto, resulta fundamental mejorar el acceso a activos financieros por parte de los más pobres para que puedan protegerse frente al riesgo mediante mecanismos como el seguro y el microcrédito. Al poder acumular activos diversos se reduce y se mitiga de mejor manera el riesgo.

Mejora en la distribución del ingreso

Una buena política fiscal busca la eficiencia, propende por la estabilidad macroeconómica y busca mejorar la distribución inicial de los ingresos. Es una herramienta que utilizada de manera correcta y responsable por los gobiernos juega un papel importante en la disminución de la pobreza y la desigualdad, mejorando la calidad de vida de los individuos. La política fiscal debe encaminarse a una tributación que se apoye más en el impuesto de renta y de propiedad a personas naturales, lo que permitiría construir un sistema tributario más progresivo. A su vez, es necesario eliminar los impuestos distorsionantes y varias de las exenciones y deducciones para así aumentar la capacidad de recaudo del sistema ya que el bajo recaudo es factor que limita el gasto público y sus potencialidades. Se debe buscar fortalecer las instituciones de recaudo de impuestos al igual que los sistemas de monitoreo y seguimiento para evitar la evasión y elusión tributaria que degradan la capacidad de recaudo del sistema.

¹⁹ Con excepción de los programas de transferencias monetarias condicionadas que están diseñadas precisamente para acumular activos que faciliten la superación de la pobreza y evitar su reproducción inter-generacional.

²⁰ Banco Mundial (2000/2001).

²¹ Vulnerabilidad hace referencia a la probabilidad de caer por debajo de la línea de pobreza ante un choque negativo.

De igual forma, hay que emplear el gasto público en la igualación de las oportunidades. Para ello se hace ineludible la universalización de los servicios de salud y educación así como serias mejoras en la provisión de bienes públicos relacionados con la infraestructura. Al mismo tiempo, hay que rediseñar aquellos subsidios que se concentran en individuos de altos ingresos -como las pensiones de regímenes especiales y los de la educación terciaria- mientras se continúan fortaleciendo programas de reducción de la pobreza.

En cuanto a la política educativa, ésta debe ser de buena calidad para generar capital humano que pueda romper con la baja movilidad social y la transmisión Inter-generacional de la pobreza y la desigualdad. A pesar de mostrar grandes avances en términos de universalización de la educación primaria, aún existen problemas de acceso en este nivel educativo ligados a brechas entre zonas geográficas (urbano/rural) y brechas por grupos poblacionales y de ingresos y problemas en la calidad de la educación impartida. Para avanzar hacia una mejor política educativa se debe mantener el esfuerzo en cobertura para el ciclo de primaria mejorando su calidad, mejorar la infraestructura básica y la oferta educativa en las zonas rurales y adoptar un enfoque diferencial para aumentar el acceso al ciclo de primaria de los grupos poblacionales que se encuentran excluidos. Este enfoque diferencial también debe aplicarse en los demás ciclos educativos.

Al lograr la casi universalidad de la educación primaria en la región, la política ahora debe orientarse hacia la universalización con calidad de la educación secundaria. Adicionalmente, con el fin de reducir el costo de oportunidad de estudiar *versus* trabajar del grupo poblacional que asiste a secundaria perteneciente a hogares pobres, se deben implementar transferencias monetarias condicionadas a la asistencia y resultados académicos, para así lograr una mayor retención escolar en secundaria. La orientación de la política hacia la universalización de la educación secundaria es clave ya que existe evidencia de que tener educación secundaria completa reduce la vulnerabilidad de los individuos y los aleja de la línea de pobreza.

Se debe también mejorar el acceso de los quintiles bajos de ingreso a la educación pública terciaria, re-direccionando el gasto público hacia estos quintiles y reduciendo el costo de oportunidad de estudiar *versus* trabajar de esta población proveniente de hogares vulnerables. Se podría pensar en políticas de transferencias monetarias condicionadas o becas que permitan la manutención de los estudiantes mientras cursan el ciclo terciario. Un aspecto importante es que la formación secundaria y terciaria tiene que articularse al sector productivo y a sus necesidades en términos de mano de obra y conocimientos, para así lograr una formación dirigida al trabajo que facilite la inserción al mercado laboral de los jóvenes que en la región conviven con elevadas tasas de desempleo.

Por último, la política educativa debe ser integral y estar acorde con el ciclo de vida. Por ende, es necesario desarrollar y aumentar las transferencias hacia programas educativos y de cuidado de la primera infancia. Estas intervenciones han mostrado ser de bajos

costos y tener impactos significativos a lo largo de la vida productiva sobre el nivel de ingresos de los beneficiarios (Currie, 2001).

IV. Bibliografía

Andersen, L.E. (2001). "Social Mobility in Latin America". Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, mimeo.

Azevedo, V. y Bouillon, F. (2009). "Social Mobility in Latin America: a Review of existing evidence". Inter-American Development Bank, Working Paper 689, Washington D.C.

Alesina, A. y Rodrik, D. (1994). "Distributive politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 109:465-90.

_____ y Perotti, R. (1996). "Income Distribution, Political Instability, and Investment". *European Economic Review*, 40(6): 1203-1228.

Banco Mundial (2000/2001). Ayudar a los pobres a manejar el riesgo, en Informe sobre el Desarrollo Mundial, capítulo 8. Banco Mundial, Washington D.C.

_____ (2008). "Finance for all? Policies and Pitfalls in expanding access". World Bank, Policy Research Report, Washington D.C.

Berhman, J.R., Gaviria, A. y Székely, M. (1998). "Intergenerational Mobility in Latin America". Inter-American Development Bank, Working Paper 452, Washington, D.C.

Bouguignon, F. (2004). "The Poverty-Growth-Inequality Triangle". Indian Council for Research on International Economic Relations (CRIER), Working Paper No. 125, New Delhi.

CEPAL (2010). *Panorama social de América Latina 2010*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

_____ y PNUD (2010). *El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile.

Chen, S. y Ravallion, M. (2007). "Absolute Poverty Measures for the Developing World, 1981-2004". World Bank Policy Research Working Paper 4211, abril 2007.

Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo (2008). Informe sobre el crecimiento: estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente. Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A., mayo 2008.

Currie, J. (2001). "Early Childhood Education Programs". *Journal of Economic Perspectives* 15 (2): 213-238.

Datt, G. y Ravallion, M. (1992). "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: a Decomposition with application to Brazil and India in the 1980's". *Journal of Development Economics*, 38(2): 275-295.

Fajnzylber, P, Lederman, D. y Loayza, N. (2002). "Inequality and Violent Crime". *Journal of Law and Economics* 45:1-40.

Ferreira, F.H.G., Paes de Barros, R., Molinas, J.R., Saavedra, J., de Carvalho, M., Franco, S., Freije-Rodríguez, S. y Gignoux, J. (2009). *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*. The World Bank and Palgrave Macmillan, Washington D.C,

_____ (2011). "Measurement of Inequality of Opportunity: theory and application to Latin America". Mimeo, The World Bank.

Ferreira, F.H.G. y Robalino (2010). "Social Protection in Latin America". World Bank, Policy Research Working Paper 5305, mayo.

Ferreira, F.H.G. y Ravallion, M. (2008). "Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence". World Bank Policy Research Working Paper 4623, mayo.

Grawe, N.D. (2001). Intergenerational Mobility in the US and Abroad: Quantile and Mean Regression Measures". University of Chicago, doctoral dissertation.

Kakwani, N. (1993). "Poverty and Economic Growth with Application to Côte d'Ivoire". *Review of Income and Wealth*, 39: 121-139.

Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. The Brookings Institution, Washington D.C.

López, J.H. y Perry, G. (2007). "Inequality in Latin America: Determinants and Consequences". CEPAL Working Paper.

Lustig, N., López-Calva, L.F. y Ortiz-Juárez, E. (2011). "The decline in inequality in Latin America: how much, since when and why". Tulane University, Working Paper 1118.

OCDE (2008). *Latin American Economic Review 2009*. Development Center of the OCDE, November 2008.

Persson, T. y Tabellini, G. (1994). "Is inequality harmful for growth?" *American Economic Review* 84.

PNUD (2010). *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano, Nueva York.

_____ (2009). *Superando barreras: movilidad y desarrollos humanos*. Informe sobre Desarrollo Humano, Nueva York.

Ribe, H., Robalino, D. y Walker, I. (2010). “From Right to Reality: Achieving Effective Social Protection for all Latin America”. World Bank, Regional Study, LAC Region.

Roemer, J.E. (1998). *Equality of opportunities*. Harvard University Press, Cambridge.

Santa María, M., Steiner, R. y Schutt, E. (2010). ¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad? En *Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública*, Fedesarrollo-CAF, Bogotá.