

ARTURO LEÓN

PROGRESOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN AMÉRICA LATINA

Dimensiones y políticas para el análisis de
la primera meta del Milenio



**PROGRESOS EN LA REDUCCIÓN DE LA
POBREZA EXTREMA EN AMÉRICA LATINA**

Dimensiones y políticas para el análisis
de la primera meta del Milenio

*Proyecto CEPAL-AECID
Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo
de desarrollo del Milenio
(AEC/06/003)*

Este documento fue preparado por Arturo León, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto "Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo de desarrollo del Milenio (AEC/06/003)", financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y coordinado por Simone Cecchini, funcionario de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Ernesto Espíndola, Fabiola Fernández y Herman Pizarro colaboraron en el procesamiento de datos y Alisson Silva prestó apoyo en la labor de revisión editorial, todos de la División de Desarrollo Social.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Fotografía de portada: Dan Shirley
Diseño de portada y diagramación interior: José Manuel Vélez
Diseño original de interior: Andrés Hannach

Índice

Resumen	9
----------------------	---

CAPÍTULO I

El progreso de América Latina hacia la primera meta del Milenio: dimensiones necesarias para una mejor evaluación	17
Introducción.....	17
1. Estrategia de análisis.....	20
1.1 Dimensiones seleccionadas	20
1.2 Período cubierto.....	23
1.3 Indicadores de magnitud de la pobreza	24
2. El progreso hacia la erradicación de la pobreza en América Latina.....	29
2.1 El progreso global	29
2.2 Evolución de la pobreza según subregiones.....	34
2.3 El progreso de los países.....	38
3. El progreso hacia la meta de pobreza en distintos grupos de la población.....	44
3.1 Avances en las zonas urbanas y rurales	44
3.2 Avances hacia la primera meta del Milenio en hogares con distinto clima educacional	56
3.3 Progreso hacia la meta de pobreza extrema en hogares con jefa mujer	70
3.4 Reducción de la pobreza extrema y ciclo de vida familiar.....	78
3.5 Origen étnico de la población: una dimensión central para la evaluación del progreso hacia la primera meta del Milenio....	86

CAPÍTULO II

La reducción de la pobreza extrema en América Latina:

examen de algunos factores asociados al progreso de los países	105
Introducción.....	105
1. Crecimiento económico y distribución del ingreso en la región y sus efectos en la evolución de la pobreza	106
2. Factores asociados a la disminución de la indigencia: entreabriendo la caja negra.....	116
ANEXO: Crecimiento económico y elasticidades pobreza / crecimiento	128

CAPÍTULO III

Políticas de reducción de la pobreza en América Latina:

las experiencias de los programas de transferencias condicionadas	131
Introducción.....	131
1. Cambios recientes en los sistemas de protección social y en las políticas de reducción de la pobreza en América Latina. Origen de los programas de transferencias condicionadas.....	132
2. Los programas de transferencias condicionadas: características, objetivos y componentes principales.....	136
2.1 Características principales de los programas de transferencias condicionadas	136
2.2 Objetivos de los PTC y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	141
2.3 Componentes de los PTC: instrumentos, dimensiones y mecanismos de evaluación	143
3. Los programas de transferencias condicionadas y sus efectos en la reducción de la pobreza	145
3.1 Avances en alivio a la pobreza y promoción de capital humano	146
3.2 Relación entre el aumento de la escolaridad y la eliminación del trabajo infantil.....	149
3.3 Mejoras en materia de salud y alimentación	150
3.4 El rol central de las mujeres en los programas. Experiencias y percepciones.....	152
3.5 Participación de las comunidades y la sociedad civil	153
4. Problemas y desafíos para los programas de transferencias condicionadas	154
4.1 El desafío central: ¿cómo avanzar desde el alivio de la situación de pobreza hacia su superación?.....	154
4.2 La centralidad de las mujeres en los programas: ¿autonomía o sobrecarga?.....	156
4.3 El factor ausente: la desigualdad	157
4.4 Los desafíos en las estrategias de egreso	158
4.5 Dilemas en torno al rol central de la unidad familia	160
4.6 Las inciertas posibilidades de realización del capital humano ...	160

4.7	Inicio tardío en la intervención del programa.....	162
4.8	La incidencia de los factores y representaciones socioculturales	163
4.9	Problemas de cobertura y eficacia / eficiencia	164
5.	Conclusiones	166

Referencias bibliográficas.....	169
--	------------

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	América Latina, 2005: PIB por habitante e incidencia de pobreza e indigencia en áreas urbanas y rurales, según nivel de PIB por habitante.....	27
Cuadro 2	América Latina, 2005: PIB por habitante y brechas de pobreza e indigencia en áreas urbanas y rurales, según nivel de PIB por habitante.....	28
Cuadro 3	América Latina, 1990-2007: reducciones esperadas y observadas de la indigencia y de la pobreza.....	32
Cuadro 4	América Latina, 1990-2007: incidencias de indigencia y de pobreza, según subregiones.....	35
Cuadro 5	América Latina, 2005: distribución de la población total, indigente y pobre y porcentaje de población rural e indígena, según subregiones	37
Cuadro 6	América Latina, 1990-2007: progreso hacia el logro de la primera meta del Milenio según subregiones	37
Cuadro 7	América Latina (18 países): progreso hacia el logro de la meta de indigencia según subperíodos.....	42
Cuadro 8	América Latina (14 países): magnitud y cambio de las disparidades de ingreso entre las áreas urbanas y rurales.....	46
Cuadro 9	América Latina, 1990 - 2006: años de estudio de la población de ambos sexos	63
Cuadro 10	América Latina (17 países): distribución de las personas según clima educacional del hogar, total nacional, alrededor de 1990 y 2005.....	64
Cuadro 11	América Latina (16 países): incidencia de la indigencia según clima educacional del hogar, total nacional, alrededor de 1990 y 2005	65
Cuadro 12	América Latina (17 países): porcentajes de población indigente en el total de hogares y en hogares con clima educacional bajo y medio, alrededor de 1990 y 2005.....	68
Cuadro 13	América Latina (18 países): distribución de las personas según sexo del jefe de hogar, total nacional, alrededor de 1990 y 2005	73

Cuadro 14	América Latina (18 países): incidencia de la indigencia en zonas urbanas y rurales, según sexo del jefe de hogar, alrededor de 1990 y 2005	75
Cuadro 15	América Latina (17 países): incidencia de indigencia de las personas según etapas del ciclo de vida familiar del hogar, total nacional, alrededor de 1990 y 2005	83
Cuadro 16	América Latina (17 países): distribución de las personas según etapas del ciclo de vida familiar, total nacional, alrededor de 1990 y 2005	85
Cuadro 17	América Latina (17 países): población indígena alrededor de 2000	90
Cuadro 18	América Latina (7 países): incidencia de la indigencia entre la población indígena o afrodescendiente y no indígena en las zonas urbanas y rurales, alrededor de 1990, 1997, 2002 y 2005	93
Cuadro 19	América Latina (7 países): brecha de indigencia entre la población indígena o afrodescendiente y no indígena en las zonas urbanas y rurales, alrededor de 1990, 1997, 2002 y 2005	94
Cuadro 20	América Latina: elasticidad media de la indigencia y de la pobreza con respecto al crecimiento del PIB por habitante 1980 – 2007	113
Cuadro 21	América Latina (18 países): tasas de crecimiento del PIB por habitante, del ingreso per cápita del total de hogares y de los hogares indigentes, tasa de reducción de la indigencia y relación de ingresos medios de hogares del quintil superior e inferior, alrededor de 1990 y 2006	117
Cuadro 22	América Latina (17 países): tendencias de la tasa global de ocupación, ingresos laborales por ocupado e ingresos no laborales en los deciles que incluyen hogares indigentes, alrededor de 1990 y 2006	121
Cuadro 23	América Latina (18 países): ingreso familiar per cápita y desagregación de su variación por cambios en el ingreso laboral por ocupado, la tasa global de ocupación y el ingreso no laboral per cápita en múltiplos de la línea de indigencia, por decil de la distribución del ingreso, alrededor de 1990 y 2006	125
Cuadro 24	Programas de transferencias condicionadas en América Latina	137
Cuadro 25	Objetivos de los PTC y su relación con los objetivos de desarrollo del Milenio	144
Cuadro 26	América Latina: indicadores de cobertura y gasto público en programas de transferencia condicionadas (PTC). Alrededor de 2006	165
Anexo A.1	Años y cobertura geográfica de las encuestas de hogares	95
Anexo A.2	Líneas de indigencia y de pobreza en dólares	97

Anexo A.3	América Latina: incidencia de la indigencia alrededor de 1990, 1997, 2002 y 2005.....	98
Anexo A.4	Avances en la reducción de la indigencia según subperíodos	100
Anexo A.5	Avances en la reducción de la pobreza según subperíodos	102

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia 1990 – 2007	30
Gráfico 2	América Latina: avances en la reducción de la pobreza extrema y de la pobreza total entre 1990 y 2007	39
Gráfico 3a	América Latina (17 países): Objetivo 1 de desarrollo del Milenio, avances en la reducción de la indigencia a de personas que residen en áreas urbanas y entre personas que residen en áreas rurales, periodo 1990 - 2005	54
Gráfico 3b	América Latina (17 países): Objetivo 1 de desarrollo del Milenio, avances en la reducción de la pobreza de personas que residen en áreas urbanas y entre personas que residen en áreas rurales, periodo 1990 - 2005	55
Gráfico 4a	América Latina (17 países): indigencia de personas en hogares con clima educacional bajo, medio y alto, total nacional, alrededor de 2005.....	59
Gráfico 4b	América Latina (17 países): pobreza de personas en hogares con clima educacional bajo, medio y alto, total nacional, alrededor de 2005.....	60
Gráfico 5	América Latina (17 países): Objetivo 1 de desarrollo del Milenio, avances en la reducción de la indigencia de miembros de hogares con jefatura femenina y con jefatura masculina, alrededor de 1990 y 2005	77
Gráfico 6	América Latina (17 países): Objetivo 1 de desarrollo del Milenio, avances en la reducción de la indigencia a nivel nacional y de personas que son miembros de familias en etapa de expansión, alrededor de 1990 y 2005	87
Gráfico 7	América Latina: evolución del PIB por habitante y del porcentaje de personas en indigencia y en pobreza, 1980 - 2006	109
Gráfico 8	América Latina: asimetría de los efectos del crecimiento y disminución del PIB por habitante en las tasas de indigencia y de pobreza, 1980-2007.....	111



Resumen

El propósito de este documento es contribuir a adecuar los procedimientos de caracterización de la pobreza en los países latinoamericanos para el análisis del progreso hacia la primera meta del Milenio. Esta adecuación se refiere a un examen de los avances en la reducción de la indigencia en distintos subgrupos de la población, especialmente de los más rezagados. La idea principal es que el análisis a nivel nacional del progreso hacia el cumplimiento de dicha meta es insuficiente para una evaluación adecuada de las posibilidades de que los países logren reducir a la mitad la incidencia de la indigencia entre 1990 y 2015, o la pobreza total como ha sugerido la CEPAL para la región. Ello porque los avances en el promedio nacional pueden darse sin que se reduzcan las diferencias de magnitud de la pobreza o incluso con rezago de la población perteneciente a determinados grupos y zonas que presentan más carencias. El examen del promedio nacional no ofrece pues suficientes antecedentes y orientaciones que ayuden a los gobiernos a diseñar políticas de combate a la pobreza.

El propósito del **primer capítulo** del documento es precisamente analizar los avances hacia el logro de la primera meta del Milenio en 18 países latinoamericanos, considerando cinco dimensiones que permiten captar las grandes desigualdades respecto del grado de (in)satisfacción de las necesidades básicas de la población que caracterizan a América Latina: i) el *lugar de residencia de la población* (áreas urbanas y rurales); ii) el *clima educacional del hogar* (que capta la disponibilidad de capital humano, determinante del acceso al empleo e ingresos); iii) la *etapa del ciclo de vida familiar* (que varía según el número y edad de los miembros del hogar

e incide en la cuantía de recursos necesarios para mantenerse fuera de la indigencia); iv) el *sexo del jefe de hogar* (que intenta captar la mayor vulnerabilidad que se asocia a la condición de jefatura femenina del hogar), y v) el *origen étnico o racial de la población* (una de las dimensiones de mayor incidencia en las desigualdades de acceso al bienestar en la región).

Las principales conclusiones respecto a la importancia de cada una de estas dimensiones son:

- a) *Diferencias urbano-rurales*. La mayor profundidad de la pobreza rural –los pobres rurales son más pobres que los que residen en zonas urbanas– junto con el hecho que en los países de menor ingreso por habitante los pobres rurales son mayoritarios en el total de población en esa situación, indican que las evaluaciones globales del progreso hacia la primera meta del Milenio deben realizarse de manera desagregada, para las zonas urbanas y rurales. En el ámbito de la información, destaca que no todos los países disponen de encuestas de hogares que releven información en las zonas rurales y muchas veces los criterios utilizados para definirlos difieren entre los países y en algunos de ellos se han modificado a lo largo de los últimos años, lo que dificulta las comparaciones entre países.
- b) *Diferencias de clima educacional*. La evaluación el progreso hacia el logro de la primera meta del Milenio entre los hogares de bajo clima educacional y su comparación con el avance en los hogares de clima educacional medio y alto pone en evidencia en qué medida el crecimiento económico y los consiguientes aumentos del ingreso llegan a los estratos más rezagados. El examen de esta dimensión ofrece antecedentes para analizar los resultados de las políticas de combate a la pobreza que buscan mejorar los ingresos de los hogares indigentes a través del aumento del capital humano, particularmente a través de los programas de transferencias condicionadas.
- c) *Jefatura femenina de hogar*. Los hogares de bajos ingresos con jefa mujer (en su gran mayoría monoparentales) son más vulnerables, lo que indica la necesidad de incluir esta dimensión en las evaluaciones del progreso hacia el logro de la primera meta del Milenio. En varios países la vulnerabilidad de los hogares con jefa mujer es mayor en las zonas urbanas que en las rurales. Por ello es preciso incorporar la dimensión urbano-rural en esas evaluaciones. Aunque la proporción de hogares con jefa mujer ha ido en aumento desde comienzos de la década pasada, en varios países la incidencia de pobreza extrema

entre esos hogares ha disminuido relativamente más que entre los de jefatura masculina, que constituyen la mayoría. La indigencia, sin embargo, sigue siendo mayor entre los hogares sin cónyuge varón. Como regla general, desde los años 90 se han registrado cambios con efectos opuestos: una tendencia a la disminución de la disparidad de incidencias de indigencia entre hogares con jefatura masculina y femenina y un aumento del porcentaje de hogares más vulnerables, encabezados por mujeres.

- d) *Etapas del ciclo de vida familiar.* Esta dimensión presenta particularidades que la hacen menos adecuada para el examen del progreso de distintos tipos de hogares hacia la primera meta del Milenio. El importante peso de los factores demográficos y culturales involucrados y la rapidez de los cambios en la distribución de la población entre distintas etapas del ciclo de vida de la familia, indican que es necesario avanzar más en el sentido de identificar tipos de hogares que guarden una relación más estrecha con la vulnerabilidad de sus miembros y establecer prioridades para las políticas de combate a la pobreza. Además, dado que la composición de los hogares en pobreza extrema depende de la estructura por edades de la población de los países (de acuerdo a la etapa de la transición demográfica en que se encuentran), no es posible definir una misma tipología de etapas del ciclo que sea de utilidad en todos los países. Por otra parte, el tamaño de las muestras de las encuestas de hogares de algunos países es insuficiente para establecer un número razonable de grupos o tipos de hogares. Sin embargo, tipologías demasiado simples son poco útiles para analizar una dimensión compleja como lo es la etapa del ciclo de vida familiar. De las cinco consideradas, esta dimensión es la que presenta una menor prioridad para el análisis del progreso de los países.
- d) *Origen étnico de la población.* Las encuestas de hogares presentan deficiencias importantes de información con respecto a la población indígena que impiden efectuar una evaluación de su progreso hacia la primera meta del Milenio en todos de los países. A la escasez de información se agregan diferencias en los principales criterios utilizados para indagar el origen étnico de la población en los países (autoidentificación, lengua hablada en el hogar, lengua materna) lo que limita las comparaciones

internacionales. Sin embargo, las encuestas presentan ventajas con respecto a los censos de población. La más obvia es que a lo menos una vez por año proveen datos para realizar mediciones de pobreza extrema con base en el ingreso. Las deficiencias de la información de las encuestas indica que los organismos nacionales a cargo de ellas deberían realizar esfuerzos especiales para superarlas. La experiencia de los países que han avanzado en esta dirección muestra que es posible investigar el origen étnico sin necesidad de extender demasiado los cuestionarios y para adecuarlos a las recomendaciones internacionales al respecto. El análisis para siete países indicó una mayor profundidad de la pobreza extrema entre la población indígena urbana y rural. Esto señala la necesidad de desagregar las estimaciones de indigencia y de pobreza de acuerdo al origen étnico de la población según zonas urbanas y rurales y darle prioridad en el análisis. Aunque un alto porcentaje de la población indígena vive en zonas rurales, las peores condiciones de vida que enfrenta en comparación con la no indígena también se dan en las zonas urbanas. Por ello, el análisis del avance hacia la primera meta del Milenio según el origen étnico debe realizarse según la zona de residencia urbana o rural de esas poblaciones.

En el **segundo capítulo** del documento se examinan someramente algunos factores asociados al avance de los países latinoamericanos en materia de reducción de la pobreza. Se pone énfasis en el progreso hacia la primera meta del Milenio, de modo que la mayor parte de la evidencia se centra en la evolución del porcentaje de población en situación de indigencia. En la primera parte del capítulo se examina la relación entre el crecimiento económico y los cambios en la incidencia de la pobreza y la indigencia en el conjunto de América Latina y en cada uno de los países. Su propósito es destacar cómo se ha traducido el dinamismo de las economías de la región en bajas de los índices de pobreza. En la segunda parte se analizan los principales factores asociados a la disminución de la pobreza extrema en los países, destacando aquellos que dependen más directamente del crecimiento económico y sus efectos sobre el empleo y los ingresos laborales, y los que responden a tendencias de más largo plazo, como los demográficos y familiares que inciden en el tamaño y composición de los hogares e influyen en los cambios en las tasas de dependencia demográfica.

Las principales conclusiones son las siguientes:

- a) Los cambios que se han registrado en el último quinquenio han modificado las perspectivas de cumplimiento de la primera meta del Milenio en la región que se basaban en la dinámica de crecimiento y distribución del ingreso observada durante la pasada década. Por una parte, la crisis que afectó a varios países en los primeros años de la década de 2000 – particularmente a Argentina y Uruguay- se tradujo en aumentos de la tasa de indigencia, al punto que esos dos países se encuentran actualmente entre los que registran un menor porcentaje de avance hacia la meta. Pero por otra parte, la recuperación del crecimiento en América Latina a partir de 2003 ha permitido importantes avances hacia la meta en varios países y el logro de la meta en cuatro de ellos (Brasil, Chile, en las zonas urbanas de Ecuador y México) en 2006, nueve años antes del plazo fijado. En algunos países se redujo la volatilidad del crecimiento, y en la mayoría aumentó el gasto social por habitante, al tiempo que se iniciaron o profundizaron programas sociales de transferencias monetarias a los hogares de los deciles de menores ingresos. Estos factores -sumados al mayor dinamismo de las economías en los últimos años- han mejorado las perspectivas de que varios países disminuyan a la mitad la tasa de indigencia hacia el 2015, aunque es menos probable que esto ocurra en algunos de los países con menor ingreso por habitante de la región.
- b) Las cifras para el agregado de 18 países muestran una clara tendencia al aumento de la elasticidad de la indigencia con respecto al crecimiento económico con posterioridad a 2002 y hasta 2006. Hay evidencia de un cambio positivo en la relación entre los aumentos del PIB por habitante y la reducción de las tasas de indigencia en comparación con la década de 1990. Ese aumento de la elasticidad también se observa en relación con la pobreza, aunque esta elasticidad sigue siendo bastante inferior a la de la indigencia. Por ello, es menos probable que la mayoría de los países logre la meta sugerida por la CEPAL de reducir a la mitad la pobreza total. Varios factores explican el aumento de la elasticidad crecimiento-indigencia. Una tasa más alta y sostenida de aumento del PIB durante el último quinquenio, más elevada incluso que la del primer quinquenio de los años 90; políticas macroeconómicas que al menos hasta 2006 permitieron niveles bajos de inflación; aumento

del gasto público social en casi todos los países; programas sociales de combate a la pobreza extrema que han elevado la cobertura (y en algunos casos el monto) de las transferencias monetarias a los hogares de los deciles más pobres.

- c) Ese conjunto de circunstancias positivas delinean un panorama optimista en relación con el avance hacia la primera meta del Milenio de la región en su conjunto. Sin embargo, este panorama tiende a desdibujarse y surgen dudas e inquietudes cuando se examina la contribución de los principales factores asociados a los cambios en el ingreso de los hogares en situación de indigencia en los países. La relación entre el aumento del PIB por habitante y el aumento del ingreso per cápita de los hogares en situación de indigencia o de pobreza en el período 1990-2006 permite constatar correlaciones gruesas, pero no informa sobre cómo el crecimiento se traduce en cambios que inciden en los recursos monetarios que disponen los hogares más pobres. La aplicación de un procedimiento de descomposición de los cambios en el ingreso de los hogares que se encontraban en situación de indigencia hacia 1990 muestra un resultado preocupante: de los tres factores considerados (el ingreso laboral por ocupado, la proporción de ocupados con respecto al total de miembros del hogar, y los ingresos no laborales), el primero de ellos no contribuyó a aumentar el ingreso per cápita de los hogares indigentes, salvo en dos de los cuatro países que ya habían alcanzado la primera meta del Milenio en 2006 (Brasil y Chile), además de Colombia. En 12 países el ingreso laboral promedio por ocupado disminuyó y en otros 3 prácticamente se mantuvo. Ello se explica por el pobre desempeño del mercado de trabajo en la región: la remuneración media de los trabajadores asalariados e independientes (cuenta propia) de los hogares indigentes en casi todos los países en que hubo progreso hacia la meta bajó o en el mejor de los casos se mantuvo.
- d) Por regla general, en los países donde se redujo la indigencia, el magro desempeño de los mercados laborales fue “compensado” por el aumento de la tasa de ocupación global y en menor medida por el crecimiento de los ingresos no laborales. Sin embargo, el aumento generalizado de la tasa global de ocupación entre los hogares indigentes se dio por una combinación (variable entre los países) de absorción de oferta de fuerza de trabajo en el sector

informal y cambios asociados a la transición demográfica y en el comportamiento de los individuos y familias. Estos cambios -que incluyen además la incorporación creciente de mujeres a empleos remunerados-, redujeron la tasa de dependencia y el tamaño medio de los hogares, pero no son el resultado de políticas públicas de combate a la pobreza extrema.

- e) En la mayoría de los países el tercer factor analizado -los ingresos no laborales por miembro del hogar- contribuyó a elevar el ingreso de los hogares indigentes. Sin embargo, no es posible señalar con certeza qué componente de esta corriente de ingreso tuvo una gravitación mayor pues se trata de un agregado de diversas fuentes. No obstante, es probable que en algunos países la creciente y relativamente amplia cobertura de los programas de transferencias condicionadas -cuyos beneficios tienden a concentrarse en los hogares de menores ingresos- podrían haber contribuido a la baja de la indigencia más que las restantes corrientes de ingreso no laboral (rentas, jubilaciones y pensiones) aunque en algunos países las remesas del exterior han aumentado su importancia en el ingreso de los hogares más pobres y tendrían cierta importancia en la baja de la indigencia.

En el **tercer capítulo** del documento se examinan los efectos que han tenido en los últimos años las políticas y estrategias de combate a la pobreza en América Latina y el Caribe, haciendo especial énfasis en la evaluación de las experiencias de los programas de transferencias condicionadas (PTC) debido a la creciente importancia que han cobrado en varios países de la región. Se provee un panorama general de las características de los PTC en los distintos países y varios indicadores de la cobertura y el monto de los recursos que esos programas transfieren a los hogares de bajos ingresos que cumplen las condiciones para acceder a sus beneficios. Además, sobre la base de los elementos entregados por distintas evaluaciones de impacto realizadas durante el último tiempo, se analizan los avances y logros de los principales PTC de la región en materia de reducción de la pobreza y generación de capital humano.

Las principales conclusiones son las siguientes:

- a) Los PTC constituyen un avance importante en materia de políticas de alivio a la pobreza en América Latina y también implican sinergias relevantes con otros objetivos de desarrollo del Milenio. Han contribuido a incrementar las tasas de matrícula y asistencia

escolar entre los niños y jóvenes de la región, a mejorar los índices de salud y alimentación en familias vulnerables, a reducir parcialmente las cifras de trabajo infantil, y - debido a su modo de gestión - al *empoderamiento* y autonomía de las mujeres pertenecientes a familias en situación de pobreza.

- b) Las experiencias de los PTC en América Latina no están exentas de problemas y es preciso elaborar una agenda de temas a encarar por la política social en el diseño de estos programas, de modo que estos contribuyan de manera más eficaz a elevar las condiciones de vida de las familias vulnerables de la región y a interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza. Se destacan dos aspectos centrales para el perfeccionamiento y complementación de los programas de transferencias condicionadas: i) la necesidad de avanzar en estrategias de intervención que cubran a la población beneficiada a edades más tempranas, antes de que los niños y niñas se incorporen a la educación primaria, y ii) la importancia de asegurar el egreso “sustentable” de los programas, esto es, la complementación entre los PTC y políticas que promuevan el acceso a empleos de calidad y con oportunidades efectivas de generación de ingresos autónomos.

Capítulo I

El progreso de América Latina hacia la primera meta del Milenio: dimensiones necesarias para una mejor evaluación

Introducción

El propósito de este capítulo es contribuir a adecuar los procedimientos de caracterización de la pobreza en los países latinoamericanos a los efectos del análisis del progreso en pos del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta adecuación se refiere básicamente a un examen de los avances en la reducción de la magnitud de la indigencia y la pobreza en distintos subgrupos de la población, especialmente de los más rezagados. Además, se analiza el progreso en diferentes períodos comprendidos entre el año base utilizado para establecer las metas cuantitativas de los ODM (1990) y el año más reciente para el cual se dispuso de información desagregada en la mayoría de los países (2005).

El punto de vista adoptado en este documento es que los análisis a nivel nacional del progreso hacia el cumplimiento de la primera meta del Milenio –reducir a la mitad la incidencia de la indigencia (o pobreza extrema) entre 1990 y 2015– no son suficientes para evaluar de manera

adecuada las posibilidades de que los países logren esa meta¹ o aquella más ambiciosa planteada por la CEPAL para la región, consistente en reducir a la mitad la pobreza total. El mero examen del progreso basado en el promedio nacional no ofrece mayores antecedentes que ayuden a los gobiernos a diseñar políticas de combate a la pobreza y a orientar sus recursos hacia los grupos de la población menos favorecidos. No obstante, desde la aprobación de la Declaración del Milenio en el año 2000, la mayoría de los estudios y evaluaciones regionales del avance en la reducción de la pobreza se han basado en el examen de las cifras promedio. Es evidente, sin embargo, que el logro registrado en un país por el promedio nacional puede ir acompañado del mantenimiento de las diferencias en la magnitud de la pobreza² e incluso de un rezago de la población de determinados grupos y zonas. Por lo tanto, además de examinar los logros a nivel nacional, es preciso analizar los registrados por determinados grupos y estratos de la población. Más aún en América Latina, que presenta los mayores niveles de desigualdad entre las regiones del mundo (CEPAL, 2005a, Cap. I).

Esas desigualdades se expresan en varias dimensiones, pero particularmente en diferencias de ingreso y de magnitud de la pobreza y, por lo tanto, de grado de insatisfacción de las necesidades básicas de la población que reside en las zonas urbanas y rurales y en distintas regiones de cada país, entre diferentes estratos sociales y grupos étnicos. Si bien las dimensiones indicadas (zona de residencia, estrato social y origen étnico) son las principales, hay otras que también son relevantes para el análisis en la medida que determinan desigualdades de ingreso y bienestar. Estas dependen de la edad y el sexo de las personas que residen en el hogar, especialmente del jefe, y se refieren a la etapa del ciclo de vida en que se encuentran los grupos familiares y a la condición de jefatura femenina de hogar. Ambas influyen en el grado de vulnerabilidad de los hogares y deben considerarse también en el diseño de políticas dirigidas a disminuir la pobreza y en el seguimiento del progreso hacia la consecución del primer objetivo de desarrollo del Milenio.

¹ Lo mismo puede afirmarse respecto de las demás metas contempladas en cada uno de los objetivos que contempla la Declaración del Milenio.

² El término magnitud de la pobreza se utiliza en este documento para referirse tanto al porcentaje de población cuyo ingreso se encuentra por debajo de la línea de pobreza o de indigencia (el "índice de recuento", *headcount index* en la literatura anglosajona), como a la brecha de pobreza medida como la diferencia entre el ingreso promedio de la población pobre y el valor de la línea de pobreza expresada como fracción del valor de esta última (*poverty gap*). La incidencia de pobreza extrema es el indicador principal para el seguimiento del primer ODM; la brecha de pobreza extrema es un indicador complementario.

El propósito de este primer capítulo es precisamente dar cuenta de los avances hacia el logro del componente de pobreza del primer ODM³ en 18 países latinoamericanos que abarcan alrededor del 95 por ciento de la población regional, tomando en consideración las dimensiones señaladas más arriba. Se trata básicamente de un análisis descriptivo de dichos avances, considerando cada una de esas dimensiones por separado, aunque obviamente están relacionadas. Por ejemplo, la población indígena, a menudo con más bajos niveles de educación e ingreso, tiende a concentrarse en zonas rurales. De este modo, las disparidades urbano-rurales de pobreza reflejan el efecto combinado de la localización geográfica, el origen étnico y la pertenencia al estrato socioeconómico bajo.

No obstante, el análisis del progreso hacia la meta de pobreza en cada una de las dimensiones en forma separada provee antecedentes básicos para las políticas públicas en materia de distribución espacial de los recursos y contribuye a identificar a las poblaciones más vulnerables, elemento necesario para establecer criterios de focalización de los programas de combate a la pobreza en los países y evaluar su eficacia. Además, estos antecedentes contribuyen a mejorar las previsiones acerca de las posibilidades de dar cumplimiento a la meta de pobreza en la región.

El análisis está sujeto a las limitaciones de información de la principal fuente de datos que se dispone para estudios comparativos en la región: las encuestas de hogares.⁴ En efecto, no todos los países disponen de encuestas para 1990 (o para un año cercano a ese) que se estableció como año base para fijar las metas al 2015. En algunos países no se dispone de una encuesta para un año cercano a 2005 y no es posible abarcar completamente el período seleccionado. Los países que presentan mayores restricciones en este sentido son El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú y República Dominicana, todos ellos con un nivel relativamente alto de pobreza en la región. En otros países, las encuestas de hogares no cubren las zonas

³ El primer ODM plantea la erradicación de la pobreza extrema y del hambre. La consideración de ambos objetivos –con metas cuantitativas similares pero con indicadores específicos– se apoya en el hecho que si bien el combate a la extrema pobreza es central en la lucha contra el hambre, los esfuerzos destinados a reducir la primera no aseguran por sí solos la erradicación del segundo.

⁴ Cabe recordar que todas las estimaciones de pobreza y de pobreza extrema que realiza la CEPAL se basan en esta fuente de datos primarios suministrados por los países. En el Anexo estadístico se presenta la lista de encuestas de hogares en las que se basan las estimaciones de pobreza que realiza la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL. A partir de ellas se efectuaron las tabulaciones que dieron lugar a los cuadros reunidos en el mismo Anexo.

rurales (Argentina, Ecuador, Uruguay, Panamá y Paraguay⁵) o abarcan en forma parcial las zonas urbanas como en el caso de Argentina, en que los datos para el período 1990-2005 corresponden al Gran Buenos Aires y sólo a partir de 1999 la encuesta es representativa de las zonas urbanas de ese país. En el cuadro A.1 del Anexo estadístico de este primer capítulo se indican los años para los que se dispuso de encuestas de hogares en cada país y la cobertura geográfica de las mismas.

El capítulo se ordena en torno a los siguientes puntos: precisiones acerca de la estrategia de análisis; breve examen del progreso alcanzado por la región en su conjunto y por los países hacia mediados de la década actual; el avance en grupos de población de acuerdo a las dimensiones de análisis seleccionadas y conclusiones.

1. Estrategia de análisis

1.1 Dimensiones seleccionadas

Sobre la base de la información que proveen las encuestas de hogares de la región, se seleccionaron cinco dimensiones que se investigan regularmente en estas encuestas y que son pertinentes para examinar de manera desagregada el progreso de los países hacia el logro de la meta de pobreza. Estas son: i) el *lugar de residencia de la población* (áreas urbanas y rurales); ii) el *clima educacional del hogar* (distinción de subgrupos de población de acuerdo al promedio de años de estudio del jefe de hogar y / o del cónyuge, y que capta la disponibilidad del factor determinante del acceso al empleo e ingresos de los hogares); iii) la *etapa del ciclo de vida familiar* (que se refiere a la composición del hogar en términos del número y de la edad de sus miembros, particularmente de los hijos y/o de la madre, variables que inciden en la cuantía de recursos que son necesarios para situarse fuera de la pobreza o de la indigencia; iv) el *sexo del jefe de hogar* (que busca destacar la condición de mayor vulnerabilidad que se asocia a la condición de jefatura femenina del hogar y que normalmente corresponde a hogares en que no hay presencia de cónyuge varón), y v) el *origen étnico o racial de la población*. En relación con esta última dimensión, no todas las encuestas relevan información al respecto y los criterios utilizados para investigar el origen étnico de la población difieren entre países y en algunos de ellos

⁵ En el caso de Ecuador esta limitación corresponde a las encuestas previas a 2004; en caso de Panamá, a las previas a 2000 y en Paraguay, las anteriores a 1999.

han cambiado a lo largo del tiempo, lo que dificulta las comparaciones entre países o entre diferentes años en un mismo país. No obstante, dada la importancia de esta dimensión para el examen de la evolución de la pobreza en la región, se incorporó también en el análisis.

Estas dimensiones son relevantes en un doble sentido. En primer lugar, refieren a *subgrupos* de población que en todos los países presentan diferencias significativas en relación con la magnitud de la pobreza que los afecta. La distinción de subgrupos importa en la medida que la incidencia de la pobreza a nivel nacional en un país depende de la magnitud de la pobreza o de la indigencia en cada subgrupo y de la importancia relativa de la población de cada uno de ellos.⁶ Por lo tanto, el progreso hacia la meta de pobreza (o cualquier otra meta cuantitativa del Milenio) en un período dado depende de los cambios en la distribución de la población entre los subgrupos considerados en cada dimensión y de las variaciones en sus índices de pobreza.

En segundo lugar – y en gran medida como consecuencia de lo anterior– se trata de dimensiones que normalmente se consideran en el diseño de políticas y programas de combate a la pobreza, ya sea de manera directa, en tanto permiten distinguir grupos objetivo de las políticas (población rural pobre, por ejemplo), o indirectamente, como base para el diseño y evaluación de programas sociales (por ejemplo, la importancia de la condición de jefa de hogar en los programas de transferencias monetarias condicionadas y la presencia de niños y niñas en edad escolar para establecer las contraprestaciones típicas de esos programas).

No obstante que el progreso hacia la meta nacional de pobreza en cada país depende de los avances en cada uno de los subgrupos de la población, se optó por concentrar la atención en el avance que han registrado los estratos de población con mayor rezago, es decir, los que presentan los más altos índices de pobreza. Esta opción surge de considerar que el logro de la primera meta del Milenio (o el progreso hacia ella) puede obtenerse ya sea a través del aumento del ingreso de los estratos relativamente menos pobres (cuyos recursos están más cercanos al valor del umbral de pobreza seleccionado) o, por el contrario, por una mejora de las condiciones de vida de la población con más carencias, sea de ingreso como de acceso a servicios sociales básicos, es decir, con más necesidades

⁶ La propiedad de descomposición aditiva del índice de recuento de la pobreza permite expresar la incidencia de pobreza o de pobreza extrema a nivel nacional P como: $P = \sum P_i w_i$ donde P_i es la incidencia de pobreza en cada uno de los i subgrupos de población y w_i es la proporción de población en cada uno de ellos.

básicas insatisfechas. En el primer caso, las bajas en la pobreza suelen estar más asociadas al ciclo económico y a las políticas contracíclicas y sus efectos sobre las tasas de ocupación e ingreso de los miembros del hogar en edad de trabajar. En el segundo, además del empleo, los ingresos no laborales (como las transferencias de los programas de combate a la pobreza y las remesas⁷) cobran una relevancia especial en el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares en extrema pobreza.

En síntesis, la mera observación de las cifras agregadas a nivel nacional no informa en qué medida el progreso alcanzado en la reducción de la pobreza por ingreso está más asociado al ciclo económico que a los esfuerzos que realizan los gobiernos para orientar los recursos hacia los estratos más pobres. Es en estos estratos en que se requiere intervenir con programas sociales que combinen componentes de salud, educación y alimentación que mejoren el capital humano. En la medida en que estos programas inciden en las etapas tempranas del ciclo de vida de la población, pueden contribuir a desmontar los mecanismos a través de los cuales se reproduce la pobreza entre generaciones. De allí la importancia de los denominados programas de transferencias condicionadas que desde mediados de la década pasada vienen poniéndose en práctica en la región y cuyo examen se aborda en el tercer capítulo.

Por lo anterior, en las secciones siguientes se destaca el progreso en la reducción de la indigencia y la pobreza de la población que reside en las áreas rurales de los países; en los hogares de menor clima educacional (en que el número promedio de años de educación del ambos cónyuges o la del jefe es inferior a primaria completa); en los hogares que se encuentran en la denominada etapa de expansión (aquellos que cuentan con núcleo conyugal y los hijos mayores tienen entre 6 y 12 años, cualquiera sea la edad del hijo menor); en los hogares con jefatura femenina, y entre la población indígena. Puesto que se trata de mediciones de pobreza por ingreso, la comparación del avance en cada uno de estos subgrupos con el promedio nacional provee evidencias sobre el efecto del crecimiento económico en los hogares de menores ingresos y de las políticas y programas que buscan beneficiarlos. Cabe recordar que la reducción de la incidencia y de la brecha de pobreza en los grupos de población de bajos ingresos tiende a reducir las desigualdades en su distribución.⁸

⁷ Las jubilaciones, pensiones y montepíos, es decir, los ingresos percibidos por la población inactiva (por el desempeño laboral en el pasado) son ingresos no laborales que suelen considerarse entre las transferencias recibidas por los hogares.

⁸ En la Declaración del Milenio la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso (y del consumo) entre estratos de la población se consideró también como un

1.2 Período cubierto

En relación con el período bajo examen, y no obstante las limitaciones de disponibilidad de información en algunos países, en el documento se trató de abarcar los tres lustros que median entre el año base utilizado para establecer las metas del Milenio (1990) y el último año para el cual se contó con información para la mayoría de los países, 2005.⁹ Se examina someramente también el progreso global de los países en el bienio 2006-2007 sobre la base de las proyecciones de pobreza más recientes disponibles en la CEPAL. Además, se distinguieron tres subperíodos tomando en consideración el ciclo económico y las tendencias de la evolución de la pobreza en América Latina: 1990-1997, 1998-2002 y 2003-2005. El primero de ellos se caracterizó por una disminución de los índices de pobreza en América Latina que redundó en una disminución de la pobreza extrema en nueve países. El segundo período estuvo marcado por la desaceleración del crecimiento económico en la región principalmente como consecuencia del contagio de la crisis asiática de 1997, lo que se tradujo en estancamiento o en un retroceso del avance hacia la meta que se había logrado hasta entonces: en cinco países el porcentaje de indigencia se elevó y en otros tres países la incidencia de pobreza prácticamente se mantuvo. En los últimos años la región recuperó el crecimiento y se retomó el avance hacia el cumplimiento de la meta en los países que habían enfrentado crisis más severas. A esta recuperación contribuyó en algunos casos la puesta en marcha de programas sociales basados en transferencias monetarias; en otros, aumentó la cobertura y el monto de los beneficios de los programas existentes. Ambos factores han permitido desde 2003 un avance más rápido hacia la meta de pobreza en la región.

El análisis según subperíodos se efectuó para el agregado nacional y para las áreas urbanas y rurales de los países que disponían de encuestas de hogares de cobertura nacional. Estos antecedentes constituyen parte de la información básica par abordar el tema del vínculo entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, aspecto que se retoma en el segundo

objetivo deseable y que una elevada concentración del patrimonio y del ingreso como la que caracteriza a los países latinoamericanos constituye una traba para el desarrollo. Por ello uno de los indicadores del primer ODM es la participación en el consumo o en el ingreso nacional del 20% más pobre de la población. En el segundo capítulo del documento se proveen antecedentes sobre la evolución de la distribución del ingreso en la región.

⁹ Actualmente (primer trimestre de 2008) se dispone de estimaciones de pobreza para 11 de 18 países para el año 2006 y proyecciones para 2007 basadas en la evolución del PIB por habitante durante este último año.

capítulo del documento. El examen del progreso hacia la meta de pobreza en las cuatro dimensiones restantes cubre principalmente el período comprendido entre el año inicial y el más reciente para el que se dispuso de información.

1.3 Indicadores de magnitud de la pobreza

El análisis para los países y dimensiones consideradas se realizó para los dos indicadores de incidencia y de brecha de pobreza que ha venido empleando la CEPAL: los basados en las líneas de indigencia (o pobreza extrema) y en las líneas de pobreza.¹⁰ Esta decisión se basa en dos consideraciones. La primera se refiere a la necesidad de evaluar el progreso hacia la meta –reducir al año 2015 a la mitad la incidencia de pobreza extrema que prevalecía en 1990- con un indicador que se aproxima al propuesto por las Naciones Unidas para las evaluaciones mundiales y que se estableció como el porcentaje de población con un ingreso inferior a un dólar (PPA) por día.¹¹ Las estimaciones de pobreza extrema basadas en las líneas de indigencia de la CEPAL se asemejan más a las estimaciones que utilizan esa línea internacional, aunque en muchos países latinoamericanos los porcentajes de población en pobreza extrema calculados con uno y otro indicador difieren considerablemente.

La segunda consideración es que las líneas de indigencia (al igual que el umbral de un dólar al día por persona) representan un presupuesto monetario muy bajo, insuficiente para atender el conjunto de las necesidades esenciales. Estas líneas corresponden al costo por persona de una canasta básica de alimentos que sólo permitiría satisfacer las necesidades nutricionales de la población si todo el presupuesto familiar se destinara a la adquisición de alimentos. Por ello, en diversos documentos la CEPAL ha señalado la necesidad de que las evaluaciones del progreso hacia el logro del primer ODM en América Latina se realicen sobre la base de líneas de pobreza. Estas representan montos de ingreso más elevados, que permiten satisfacer el conjunto de las necesidades básicas de la población. Las líneas de pobreza calculadas por la CEPAL duplican el valor de las

¹⁰ Para una justificación del uso de líneas nacionales en lugar de la línea internacional propuesta en la Declaración del Milenio (véase el documento de la CEPAL 2005a capítulo II, Recuadro II.1).

¹¹ En la propia Declaración del Milenio de 2000 y en documentos posteriores, sin embargo, se insta a los países a fortalecer su capacidad estadística y establecer sus propias líneas de pobreza para el seguimiento de sus políticas de combate a la pobreza e incluso utilizar umbrales que pueden ser más adecuados para distintas regiones dentro de un mismo país.

líneas de indigencia urbanas y son 75% más altas que las correspondientes a las áreas rurales.¹² Estos umbrales constituyen un estándar monetario más adecuado para la medición de la pobreza absoluta en una región de ingresos medios como América Latina. En el cuadro A.2 del Anexo estadístico del capítulo se resumen los valores de las respectivas líneas de pobreza e indigencia correspondientes a las áreas urbanas y rurales, expresadas en dólares.¹³

Con todo, las grandes diferencias de magnitud de la pobreza e indigencia entre los países latinoamericanos (como consecuencia de las diferencias en el nivel de desarrollo y de ingreso por habitante¹⁴) son un dato clave a considerar en el análisis del progreso alcanzado desde 1990. La naturaleza de las dificultades que enfrentan los países de menor ingreso por habitante y las tasas de crecimiento económico más elevadas que requieren para alcanzar la meta de bajar en 50% la incidencia de pobreza extrema al año 2015, sugieren la conveniencia de poner énfasis en las mediciones de indigencia en estos países. En el grupo de países de ingreso medio y alto, en cambio, resulta más pertinente concentrar la atención en la evolución de la pobreza total (que incluye a la población indigente).

Junto con sugerir una meta más exigente para los países de mayor desarrollo relativo, esta opción implica dar prioridad a la disminución de la pobreza extrema, particularmente en los países en que todavía es muy alta. El combate a la pobreza en estos países requiere políticas públicas eficaces para grupos más amplios de población debido a que el crecimiento –particularmente cuando no se acompaña de mejoras en la distribución de los ingresos laborales– beneficia principalmente a los hogares con ingresos más cercanos al umbral de pobreza que a aquellos que se encuentran en situación de indigencia y que requieren atención prioritaria debido a la urgencia, cantidad e intensidad de sus carencias. Por ello, en el examen del progreso nacional y en los subgrupos de población de Bolivia, Colombia,

¹² De hecho, en las evaluaciones internacionales del progreso hacia el primer ODM se han utilizado los valores de 1 dólar y de 2 dólares por persona al día (en poder de paridad adquisitiva), aunque el primero sigue utilizándose en los informes oficiales de progreso hacia la meta de pobreza extrema. Véase, por ejemplo, United Nations, The Millenium Development Goals Report 2007, New York, 2007 en el siguiente enlace: http://unstats.un.org/unsd/mdg/UNSD_MDG_Report_2007e.pdf

¹³ Las líneas fueron calculadas en moneda nacional de cada país y luego expresadas en dólares utilizando el tipo de cambio de la serie "rf" del Fondo Monetario Internacional.

¹⁴ Las diferencias en el grado de concentración en la distribución del ingreso y la participación en el ingreso de los hogares de los deciles más pobres juegan un papel menos importante en las diferencias de incidencia de pobreza y de indigencia en la región. Los índices de pobreza relativamente bajos de Costa Rica y Uruguay - dado su nivel de PIB por habitantes- podrían ser las excepciones al respecto.

Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, se pone énfasis en la evolución de la pobreza extrema. En los casos de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y de la República Bolivariana de Venezuela la atención se centra en los cambios en la magnitud de la pobreza total. Obviamente esta es una cuestión de énfasis que no implica desconocer la importancia del combate a la pobreza extrema en los países de ingresos medios y altos. De hecho, se estima que en 2007 los dos países de mayor tamaño poblacional de la región, Brasil y México, la incidencia de la indigencia afectaba a poco más de 8 por ciento de la población total, y ambos concentraban casi 41 por ciento del total de la población latinoamericana en extrema pobreza.

En los 10 países relativamente más pobres de la región el producto interno bruto (PIB) por habitante en 2005 era inferior a 2.500 dólares, con un promedio (simple) de 1.643 dólares; en seis de ellos (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay) el PIB por habitante era inferior a 1.750 dólares. En contraste, en los ocho países de mayor ingreso, el PIB superaba los 4.400 dólares por habitante, con un promedio de 5.484 dólares, más del triple que el promedio del primer grupo (véase el cuadro 1).

Cabe notar que la incidencia de la pobreza extrema en las áreas urbanas del primer grupo de países (22% en promedio) es sólo cuatro puntos más baja que el porcentaje de pobreza (que incluye a la población indigente) de los países de mayor ingreso. Más aún, el porcentaje promedio de indigentes en las áreas rurales de los países de menor ingreso supera en más de tres puntos el porcentaje de pobres rurales (que incluye a los indigentes) de los países de mayor ingreso por habitante.¹⁵ Por su parte, las brechas de pobreza e indigencia - indicadores de la profundidad de las mismas¹⁶ y expresadas como porcentaje de los respectivos valores de las líneas de pobreza e indigencia- muestran un cuadro similar al anterior en términos de las diferencias entre países de menor y mayor ingreso por habitante (véase el cuadro 2). Tanto en las áreas urbanas como en las

¹⁵ La falta de información sobre la magnitud de la pobreza rural en Argentina y Uruguay y el hecho que los datos para la República Bolivariana de Venezuela correspondan al total nacional, no invalida esta comparación. En estos tres países la fracción de la población total que reside en áreas rurales es más baja que el promedio regional y los dos primeros registraban tasas de pobreza urbana relativamente bajas, lo que indica que muy probablemente también lo son las de pobreza e indigencia rurales.

¹⁶ Estas brechas son un indicador de la profundidad de la pobreza y de la indigencia, es decir, dan una idea de cuán pobres son los pobres en determinado país o subgrupo de la población en un país dado. Se calculan a partir de la diferencia entre el ingreso promedio de la población pobre (indigente) y la respectiva línea de pobreza (indigencia). Estas brechas se expresan como porcentaje del valor de las respectivas líneas para comparar la profundidad de la pobreza entre países, años y distintos subgrupos de población.

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA, 2005: PIB POR HABITANTE E INCIDENCIA
DE POBREZA E INDIGENCIA EN ÁREAS URBANAS Y RURALES,
SEGÚN NIVEL DE PIB POR HABITANTE

Países a/	PIB por habitante en 2005 b/	Indigencia		Pobreza	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural
<i>(porcentajes)</i>					
<i>Países con PIB por habitante más bajo</i>					
Bolivia (2004)	1039	20.2	58.8	53.8	80.6
Colombia	2199	18.2	25.6	45.4	50.5
Ecuador	1549	17.1	29.2	45.2	54.5
El Salvador (2004)	2106	13.8	26.6	41.2	56.8
Guatemala (2002)	1724	18.1	37.6	45.3	68.0
Honduras (2003)	942	35.1	69.4	62.7	84.8
Nicaragua	812	33.4	55.1	63.8	77.0
Paraguay	1361	23.2	44.2	55.0	68.1
Perú (2004)	2227	18.6	...	51.1	...
República Dominicana	2471	22.3	28.8	45.4	51.4
<i>Promedio simple</i>	<i>1643</i>	<i>22.0</i>	<i>41.7</i>	<i>50.9</i>	<i>65.7</i>
<i>Países con PIB por habitante más alto</i>					
Argentina	8094	9.1	...	26.0	...
Brasil	3958	8.2	22.1	32.8	53.2
Chile (2003)	5176	4.4	6.2	18.5	20.0
Costa Rica	4505	5.6	9.0	20.0	22.7
México	6163	5.8	21.7	28.5	47.5
Panamá	4429	7.7	29.4	24.4	47.8
Uruguay	6544	4.1	...	18.8	...
Venezuela, R.B c/	5001	15.9	...	37.1	...
<i>Promedio simple</i>	<i>5484</i>	<i>7.6</i>	<i>17.7</i>	<i>25.8</i>	<i>38.2</i>

Fuente: CEPAL, PIB por habitante, base de datos de Cuentas Nacionales; incidencias de pobreza e indigencia, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Entre paréntesis se indica el año cuando no corresponde a 2005.

b/ En todos los casos corresponde al PIB de 2005 en dólares del año 2000.

c/ Los datos corresponden al total nacional.

...: Sin dato.

rurales, las brechas de indigencia del primer grupo de países se asemejan a las brechas de pobreza de los del segundo grupo. Esto da un mayor sustento a la idea de concentrar la atención en la evolución de la indigencia en los países de menor PIB por habitante y en la pobreza en los de ingreso más alto.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA, 2005: PIB POR HABITANTE Y BRECHAS
DE POBREZA E INDIGENCIA EN ÁREAS URBANAS Y RURALES,
SEGÚN NIVEL DE PIB POR HABITANTE

Países a/	PIB por habitante en 2005 b/	Indigencia		Pobreza	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural
<i>(porcentajes)</i>					
<i>Países con PIB por habitante más bajo</i>					
Bolivia (2004)	1039	6.0	30.2	22.4	48.2
Colombia	2199	7.3	11.1	20.1	22.8
Ecuador	1549	6.2	...	18.9	...
El Salvador (2004)	2106	5.2	12.4	16.7	27.6
Guatemala (2002)	1724	5.1	9.7	16.3	25.8
Honduras (2003)	942	14.6	36.0	32.7	54.3
Nicaragua	812	13.1	27.8	31.4	44.9
Paraguay	1361	8.0	20.0	24.6	36.1
Perú (2004)	2227	1.9	14.8	9.6	31.4
República Dominicana	2471	16.1	12.6	35.6	25.1
<i>Promedio simple</i>	<i>1643</i>	<i>8.4</i>	<i>19.4</i>	<i>22.8</i>	<i>35.1</i>
<i>Países con PIB por habitante más alto</i>					
Argentina	8094	3.0	...	8.8	...
Brasil	3958	3.4	8.8	14.0	25.9
Chile (2003)	5176	1.1	1.2	4.4	3.9
Costa Rica	4505	2.3	3.9	7.2	8.9
México	6163	1.3	7.6	9.0	19.5
Panamá	4429	3.2	13.3	9.4	24.1
Uruguay	6544	1.0	...	6.1	...
Venezuela, R.B. c/	5001	7.4	...	16.6	...
<i>Promedio simple</i>	<i>5484</i>	<i>2.2</i>	<i>7.0</i>	<i>9.4</i>	<i>16.5</i>

Fuente: CEPAL, PIB por habitante, base de datos de Cuentas Nacionales; incidencias de pobreza e indigencia, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Entre paréntesis se indica el año cuando no corresponde a 2005.

b/ En todos los casos corresponde al PIB de 2005 en dólares del año 2000.

c/ Los datos corresponden al total nacional.

...: sin dato.

La clasificación de los países según el PIB por habitante no sólo guarda relación con la magnitud de la pobreza sino también con factores que son determinantes para la definición de estrategias para combatirla. En efecto, como se señala en un trabajo reciente de la CEPAL, el PIB por habitante guarda relación con la fase de transición demográfica en que se encuentran los países y con el grado de “madurez” del mercado de trabajo,

es decir, con la importancia relativa del empleo formal y, por tanto, con el nivel de protección social de la población ocupada. En efecto, los países de menor desarrollo relativo de la región registran tasas de fecundidad más elevadas y una menor proporción de fuerza de trabajo empleada en el sector formal. Ambos factores concurren para elevar el número de personas dependientes por cada trabajador en ese sector de la economía.¹⁷ Ello implica mayores dificultades para financiar la protección social con el aporte de los trabajadores durante su vida activa en tanto que a nivel de los hogares se expresa en tasas de dependencia muy altas y en un bajo de ingreso familiar por miembro. Estos aspectos se abordan en el siguiente capítulo.

2. El progreso hacia la erradicación de la pobreza en América Latina

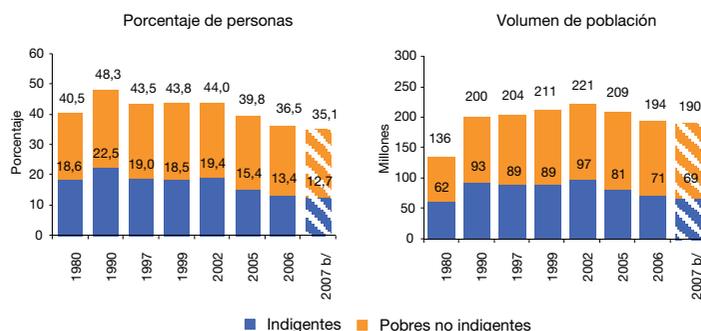
En esta sección se examina brevemente el progreso de los países hacia el logro de la meta de pobreza y el avance registrado por el conjunto de América Latina en el período 1990 – 2005. Se señalan además los logros alcanzados en el último bienio a partir de estimaciones de pobreza e indigencia para 2006 y proyecciones para el año 2007 basadas en la evolución del ingreso por habitante de ese último año. Este es el marco con respecto al cual, en las siguientes secciones, se compara la evolución de la magnitud de la pobreza e indigencia en los distintos subgrupos de población considerados en las cinco dimensiones de análisis, y en los países de mayor y menor desarrollo relativo de la región.

2.1 El progreso global

América Latina en su conjunto ha logrado un importante avance hacia la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad pero el progreso en la reducción de la pobreza ha sido bastante menor. En efecto, sobre la base de las estimaciones realizadas a partir de las líneas de indigencia que calcula la CEPAL, entre 1990 y 2005 (es decir, transcurrido el 60% del tiempo establecido para el cumplimiento de la meta) la región logró un 63% de avance. En esos 15 años la indigencia bajó de 22,5 a 15,4 por ciento, es decir, 7,1 puntos porcentuales del total de 11,3 puntos de disminución necesarios para alcanzar la meta en 2015 (véase el gráfico 1).

¹⁷ En los países de menor ingreso por habitante el número de dependientes por cada ocupado en el sector formal es superior a 6 mientras que en los de mayor ingreso es inferior a 4 (véase CEPAL 2007, capítulo II, sección C).

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA
1990 – 2007 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/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras sobre las secciones color naranja de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b/ Proyecciones.

Como se verá, esta evolución regional presenta diferencias significativas entre los países y esta influida por las importantes mejoras de los índices de pobreza de Brasil y México, que reúnen cerca de 55% de la población latinoamericana. En 2005, estos países, junto con Chile, lograron la meta con diez años de anticipación, indicación adicional de que el reto pertinente al año 2015 para los países de mayor ingreso por habitante es disminuir a la mitad la pobreza total.¹⁸ Para el conjunto de la región, sin embargo, la reducción de esta última ha sido más lenta. Entre 1990 y 2005 el porcentaje de población pobre (incluida la indigente) se redujo sólo 8,5 puntos porcentuales (de 48,3 a 39,8 por ciento), un avance de 35 por ciento del total esperado de 60 por ciento.

Dado que la pobreza incluye a la población indigente, quienes abandonan esta última condición en un período determinado pueden situarse fuera de la pobreza o – más probablemente- pasar a integrar el estrato pobre no indigente. Las cifras absolutas muestran una disminución de la población en pobreza extrema en América Latina de 12 millones de

¹⁸ Esta meta debería complementarse con la de erradicación de la pobreza extrema o al menos su reducción a una cifra no superior a 2 o 3 por ciento en los países de mayor ingreso por habitante. De lo contrario, el cumplimiento de la meta más exigente podría no representar una mejora importante del nivel de vida de la población más pobre sino más bien una baja del porcentaje de población pobre no indigente.

personas (de un total de 93 millones en 1990 a 81 millones en 2005), mientras que el número total de pobres aumentó de 200 a 209 millones. No obstante el progreso global en los porcentajes de pobreza registrados en esos 15 años, el número de pobres no indigentes aumentó de 107 a 128 millones de personas. Estas cifras agregadas dan cuenta del mayor progreso en la disminución de la pobreza extrema, lo que ha engrosado relativamente el estrato de pobres no indigentes en la región. Entre 1990 y 2005 este estrato aumentó su importancia relativa en el total de pobres de 53,5% a 61,2%.¹⁹

Aunque no se dispone de datos que informen sobre el “movimiento” de entrada y salida de los hogares de la indigencia y la pobreza²⁰ -puesto que lo que se observa son los saldos netos de los cambios que se producen entre determinados años-, solo se puede afirmar que el mayor avance en la disminución de la indigencia puede responder en parte a la menor brecha entre el ingreso promedio de la población indigente y la respectiva línea en comparación con la distancia entre el ingreso promedio de la población en pobreza y el umbral correspondiente: la brecha promedio de indigencia para la región es de 14,3% en tanto que la de pobreza es de 24%.²¹ Para que los hogares en extrema pobreza abandonen esa condición se requiere un aumento absoluto menor del ingreso por miembro que el necesario para que los hogares pobres se sitúen fuera de ella. De hecho, como se verá en el siguiente capítulo, en todos los países las disminuciones porcentuales de la indigencia asociadas a los aumentos porcentuales del PIB por habitante han sido mayores que las disminuciones porcentuales de la pobreza.²²

¹⁹ Entre 1990 y 2005 la población total de la región se expandió a un ritmo anual de 1,6% y entre ambos años la población aumentó en 111 millones de personas. Ello explica que no obstante la baja en la incidencia de la pobreza total (de 48,3% a 39,8%) el número de pobres haya aumentado en 9 millones de personas. Los datos de población total de América Latina son los implícitos en las cifras que aparecen en el gráfico 1.

²⁰ La inexistencia de datos de panel sistemáticos para los países de la región ha impedido efectuar análisis sobre la magnitud de los contingentes de población que entran y salen de la pobreza y de la indigencia a lo largo del tiempo y sobre los factores que explican esos cambios. Algunas encuestas de panel (por ejemplo, la realizada en Chile en los años 1996, 2001 y 2006 y los estudios basados en la encuesta permanente de hogares de Argentina) muestran que tanto en períodos de aumento como de disminución del PIB se registran elevadas tasas de ingreso y egreso de la pobreza. Estas tienen que ver no sólo con el aumento o disminución del ingreso de los hogares en los períodos de bonanza o crisis, sino además con factores asociados a los cambios que inciden en el número de dependientes por cada miembro ocupado. Este aspecto se aborda en el siguiente capítulo.

²¹ Estas brechas son un promedio simple de los valores correspondientes a cada país y están expresadas como porcentaje del valor de las respectivas líneas de pobreza y de indigencia.

²² Estas diferentes elasticidades (promedio) pobreza / crecimiento no sólo dependen de la densidad de hogares en torno de las respectivas líneas (lo que constituye la explicación

La comparación entre el tiempo transcurrido y la baja porcentual de la pobreza (o de la indigencia) permite evaluar el progreso sobre la base de suponer una relación lineal entre ambos. Podría ocurrir, sin embargo, que disminuciones adicionales de la pobreza –y especialmente de su núcleo duro, la pobreza extrema- requirieran montos crecientes de recursos (mayor crecimiento económico e inversión social) para lograr avances similares, invalidando el supuesto de linealidad. Para propósitos de evaluar las posibilidades de lograr la meta es importante entonces examinar cuál ha sido el progreso a partir de 1990, comparando la disminución esperada de la pobreza²³ con la observada en los tres subperíodos considerados (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA, 1990-2007: REDUCCIONES ESPERADAS Y
OBSERVADAS DE LA INDIGENCIA Y DE LA POBREZA

Años	Indigencia (Porcentajes)	Pobreza	Disminución de la indigencia		Disminución de la pobreza	
			Esperada	Observada	Esperada	Observada
			(puntos porcentuales)			
1990	22.5	48.3	...	...	...	...
1997	19.0	43.5	3.2	3.5	6.8	4.8
2002	19.4	44.0	2.3	0.4 (+)	4.8	0.5 (+)
2005	15.4	39.8	1.4	4	2.9	4.2
2007 a/	12.7	35.1	0.9	2.7	1.9	4.7
1990-2007	...	...	7.7	9.8	16.4	13.2

Fuente: Cálculos basados en cifras publicadas en Panorama Social de América Latina 2007.

a/ Las cifras de pobreza y pobreza extrema son proyecciones.

Para el conjunto de la región se constata que:

- a) Desde 1990 la evolución de la pobreza extrema y de la total ha sido muy disímil en los distintos subperíodos y sus variaciones han estado estrechamente asociadas al ritmo de crecimiento económico de la

de tipo *estadístico* para esos resultados) sino que responden también al monto y a la forma en que se canalizan los recursos estatales para atender prioritariamente a los hogares en pobreza extrema. El concepto de “crecimiento pro-pobres” alude a la medida en que una determinada tasa de expansión del PIB eleva más la participación de los estratos de bajos ingresos en ese aumento del ingreso total.

²³ El avance esperado se calculó multiplicando el número de años que comprende cada período por la baja promedio anual de la pobreza (en puntos porcentuales) necesaria para alcanzar la meta en 2015. Por ejemplo, la baja esperada de 3,2 puntos de pobreza extrema entre 1990 y 1997 se obtuvo multiplicando por 7 la baja esperada por año de la tasa de indigencia, que es igual a $(22,5 / 2) / 25$.

región. La tasa promedio anual de incremento del PIB por habitante en los cuatro períodos fue de 2% (1990-1997), -0,4% (1998-2002), 2,6% (2003-2005) y 3,9% (2006-2007).²⁴

- b) Como se indicó, entre 1990 y 2005 se ha conseguido un progreso mayor en relación con la incidencia de la pobreza extrema que en la de pobreza total. Consideradas las proyecciones para 2007, en los 17 años transcurridos desde el año base, la baja de la extrema pobreza en América Latina ha superado el avance esperado (9,8 vs. 7,7 puntos porcentuales); la disminución de la pobreza total, en cambio, ha estado por debajo del progreso esperado (13,2 vs. 16,4 puntos). Se estima que si entre 2008 y 2015 la región lograra expandir el PIB a una tasa similar a la del aumento de la población (cercana a 1% por año)²⁵ alcanzaría la meta planteada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CEPAL, 2007, cap. I, punto B). Esta es una indicación muy clara de que para la región en su conjunto la disminución de la pobreza total a la mitad resulta ser una meta más adecuada. Como se argumenta más adelante, esto no quiere decir que lo sea para los países más pobres.
- c) La disminución de la pobreza extrema luego de que la región recuperó el crecimiento económico entre 2003-2007 refleja en buena medida los logros de Brasil y México y los avances de Chile y Ecuador, países que ya lograron la meta. Sin embargo, el lento avance experimentado en otros –entre los que se cuentan los de más altas tasas de indigencia (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay)- hace necesario un mayor ritmo de expansión de sus economías para lograr la primera meta del Milenio. Cabe notar que a pesar de los logros alcanzados por los países de mayor tamaño poblacional y del hecho que en el bienio 2006-2007 el PIB regional por habitante aumentó a una tasa 50% más alta que en el trienio 2003-2005 (3,9% vs. 2,6% por año), las bajas de la pobreza extrema por año fueron similares. Ello a pesar de que se han intensificado las acciones directas realizadas por los gobiernos para atender a las poblaciones con más carencias, especialmente a través de la implementación o el fortalecimiento de los programas basados en

²⁴ La proyección de pobreza para 2007 está basada en un crecimiento de 4,2% del PIB por habitante para 2006 y una estimación de 3,7% para 2007 (véase CEPAL 2007, capítulo I, sección A).

²⁵ Proyecciones demográficas realizadas por CELADE indican que entre 2005 y 2015 la población latinoamericana crecerá a un ritmo promedio anual de 1,01%.

transferencias monetarias a los hogares y que por esa vía influyen directamente en la reducción de la indigencia (véase el capítulo III). Hay que considerar, además, que la persistencia del crecimiento es un factor importante en la mejora del ingreso de los hogares de los deciles más pobres. En ese sentido, dos años adicionales de crecimiento económico a una tasa más elevada en el bienio pasado deberían haberse traducido en bajas de la indigencia más significativas. Esta consideración pone un signo de interrogación respecto de proyecciones de cumplimiento de la meta de pobreza basadas en relaciones lineales o en modelos que suponen una relación constante entre el aumento del PIB y la baja de la pobreza. Por ello, entre otras razones, es indispensable el examen de la evolución de la pobreza en distintas subregiones y en los países en diferentes etapas del ciclo económico y cuál ha sido el progreso en cada de los grupos más rezagados.

2.2 Evolución de la pobreza según subregiones

En el cuadro 4 se presentan las incidencias de indigencia y de pobreza en distintas subregiones. Estas corresponden a Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) y Panamá; Países Andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela) y Países del Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay). Brasil y México se consideraron por separado debido a su gravitación en la región.²⁶

El agrupamiento de países en subregiones tiene interés en la medida que destaca las diferencias en el nivel de desarrollo y magnitud de la pobreza dentro del “espacio latinoamericano”, diferencias que guardan relación con las dimensiones que se ha considerado necesario incluir de manera explícita en las evaluaciones del progreso hacia la meta de pobreza. En particular, la importancia relativa de la población rural y de a población indígena en los países. Además, estas subregiones definen espacios relativamente homogéneos desde el punto de su dotación de recursos, de las características de las economías y de las particularidades de la conformación histórica de los países que forman parte de ellas.

²⁶ El propio tamaño de estos países sugiere distinguir regiones en su interior para evaluar el progreso nacional hacia el logro de las metas del Milenio. En ellos resulta más obvio que no es suficiente la sola distinción entre zonas urbanas y rurales, aunque en mayor o menor grado, todos los países presentan importantes disparidades de ingreso y de pobreza entre sus distintas regiones. De hecho, la mayoría de los estudios nacionales sobre el progreso hacia las metas del Milenio incorporan estas disparidades geográficas.

Ofrecen por ello criterios para la orientación de los recursos de la Ayuda Internacional para el Desarrollo (CEPAL, 2005a, pag. 305).

En el cuadro 4 se pueden apreciar las acusadas diferencias en la magnitud del problema de la pobreza y de la indigencia en las distintas subregiones de América Latina. A comienzos de los años 90, la indigencia en Centroamérica y Panamá más que triplicaba la que registraban los países del Cono Sur y era más de cincuenta por ciento superior a la de los Países Andinos. Brasil presentaba una situación similar a la de esta última subregión, en tanto que en México la pobreza extrema se encontraba en un nivel intermedio entre la de los países del Cono Sur y los Andinos. Las estimaciones de pobreza mostraban un patrón similar.

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA, 1990-2007: INCIDENCIAS DE INDIGENCIA Y DE
POBREZA, SEGÚN SUBREGIONES
(En porcentajes)

Subregiones a/	1990	2000	2002	2005	2007 b/	1990	2000	2002	2005	2007 b/
Centroamérica y Panamá	38.8	31.7	31.8	31.6	28.6	64.0	56.2	56.3	55.4	52.6
Países Andinos	24.3	24.5	25.7	22.3	15.7	53.5	51.0	52.6	49.2	40.2
Cono Sur	11.6	9.8	17.3	10.4	7.9	33.7	27.0	38.6	26.7	21.3
Brasil	23.4	13.1	13.8	12.9	8.5	48.0	37.5	37.9	36.7	32.0
México	18.8	15.2	12.6	11.0	8.2	47.8	41.1	39.4	36.0	31.0
América Latina	22.5	18.1	19.4	15.4	12.7	48.3	42.5	44.0	39.8	35.1

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

a/ **Centroamérica** incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras; el **Cono Sur** comprende Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay; y los **Países Andinos** están integrados por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

b/ Proyecciones.

Dos hechos cabe destacar al respecto. En primer lugar, las dos subregiones más pobres (Centroamérica y Panamá, y los Países Andinos) incluyen a 8 de los 10 países de menor ingreso por habitante en la región²⁷, aunque concentran una fracción relativamente baja de la población latinoamericana. En segundo lugar, a grandes rasgos las distancias relativas entre el Cono Sur, los Países Andinos y Centroamérica y Panamá

²⁷ Estos países son Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú. Completan el grupo de diez países de menor ingreso Paraguay (que forma parte del Cono Sur) y República Dominicana, país para el cual sólo se dispone de estimaciones de pobreza a nivel nacional a partir del año 2000. No se dispone de estimaciones de pobreza por ingreso para Haití, el país de menor ingreso por habitante en la región.

tendieron a mantenerse durante el largo período comprendido entre 1990 y 2007. Las importantes disminuciones de la pobreza extrema en Brasil y México, en cambio, modificaron su ubicación en el cuadro regional en ese período, y las proyecciones para 2007 indican que ambos países registrarían actualmente un nivel de indigencia similar al promedio de los países del Cono Sur, los de más alto ingreso por habitante. La importancia del progreso alcanzado por esos dos países²⁸ – si se consideran los índices de indigencia, ambos ya lograron la primera meta del Milenio – se refleja en el significativo avance de América Latina a pesar del lento crecimiento económico regional y el relativo estancamiento o incluso el retroceso que experimentaron varios países en distintos años, particularmente en el quinquenio 1998-2002. En efecto, como se muestra más adelante, la región en su conjunto habría logrado una reducción porcentual de la pobreza extrema (87%) superior al 68% de avance esperado entre 1990 y 2007. Esto no debiera hacer perder de vista que entre los países que han registrado un menor progreso se encuentran varios de los de mayor pobreza en la región. Como se indicó, estos países forman parte del Istmo Centroamericano y de la subregión Andina y son precisamente aquellos que presentan los más altos porcentajes de población rural e indígena en la región (véase el cuadro 5).

Como se desprende de los dos cuadros anteriores, a nivel de subregiones hay una alta correlación entre la magnitud de la pobreza y la importancia relativa de la población rural e indígena. No obstante que en varios países de la región la mayor parte de la población indígena reside en zonas rurales (más de 80% en Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá y Paraguay), hay que destacar que el origen étnico constituye un factor que incide fuertemente en la probabilidad de pertenecer a los estratos de más bajos ingresos. De hecho, en los países en que una proporción importante de la población indígena se asienta en zonas urbanas (alrededor de un tercio en Guatemala y México y más de la mitad en Bolivia, Brasil y Chile) esta también presenta niveles más altos de pobreza que la población no indígena.²⁹

En síntesis, desde el punto de vista del avance hacia la primera meta del Milenio, los problemas más acuciantes se presentan en Centroamérica y en los países Andinos. Los países que forman parte de ellas concentran

²⁸ Se trata precisamente de los dos países que iniciaron más tempranamente políticas integradas de combate a la pobreza extrema a través de programas de transferencias condicionadas de amplia cobertura. Véase al respecto el Capítulo III.

²⁹ Los elevados porcentajes de población indígena en las zonas rurales se corresponden con los territorios de origen ancestral y áreas de desplazamiento hacia las cuales fueron reducidos (véase CEPAL 2006, cap. III, pág. 167).

Cuadro 5
AMÉRICA LATINA, 2005: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL,
INDIGENTE Y POBRE Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN RURAL
E INDÍGENA a/, SEGÚN SUBREGIONES

Subregiones b/	Población Total		Distribución porcentual		Porcentaje de población	
	Millones	Porcentaje	Indigentes	Pobres	Rural	Indígena
Centroamérica y Panamá	41.7	7.9	19.4	12.2	45.3	19.8
Países Andinos	122.2	23.1	31.2	27.3	22.4	14.3
Cono Sur	62.7	11.9	8.1	7.4	12.8	2
Brasil	192.7	36.4	26.7	34.2	17.0	0.4
México	109.5	20.7	14.6	18.9	24.0	6.4
América Latina	528.7	100.0	100.0	100.0	21.4	6.3

Fuente: Población total y población rural, Bases de Datos de CELADE; Población indígena, CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2006, Cuadro III.3.

- a/ Los datos sobre población total, población pobre e indigente corresponden a 2007. El porcentaje de población rural corresponde a 2005 y el de población indígena se refiere al año 2000.
- b/ Centroamérica incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras; el Cono Sur, a Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay; y los Países Andinos a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (R.B.).

Cuadro 6
AMÉRICA LATINA, 1990-2007: PROGRESO HACIA EL LOGRO DE LA
PRIMERA META DEL MILENIO SEGÚN SUBREGIONES

Subregiones	Disminución de la indigencia		Disminución de la pobreza	
	esperada	observada	esperada	observada
<i>(en puntos porcentuales)</i>				
Centroamérica y Panamá	13.2	10.2	21.8	11.4
Países Andinos	8.3	8.6	18.2	13.3
Cono Sur	3.9	3.7	11.5	12.4
Brasil	8.0	14.9	16.3	16.0
México	6.4	10.6	16.2	16.8
América Latina	7.7	9.8	16.4	13.2

Fuente: elaborado a partir de las cifras del cuadro 4.

la mitad de la población en extrema pobreza de la región y 40% de la pobreza total, no obstante que reúnen algo menos de la tercera parte de la población latinoamericana. En ambas subregiones el avance hacia la meta de pobreza total ha sido muy lento y en Centroamérica – a diferencia de lo Países Andinos- el avance en la disminución de la indigencia ha sido inferior al esperado (véase el cuadro 6).

Nótese, sin embargo, que “los puntos de partida” son diferentes y que ambas subregiones registraban en 1990 las más altas incidencias de pobreza en América Latina: 64% y 53,5%, respectivamente. En este sentido,

aunque los 11,4 y 13,3 puntos porcentuales de reducción de la pobreza logrados están muy por debajo del progreso esperado, no difieren mucho del progreso –en puntos porcentuales de baja- conseguido por los países del Cono Sur y no se encuentran muy por debajo de las bajas conseguidas por Brasil (16 puntos) y México (16,8 puntos de reducción), países que concentran 41% de los indigentes y 53% del total de pobres de América Latina. Hay que tener presente, además, que el mayor ritmo de crecimiento de la población en las dos primeras subregiones en comparación con el Cono Sur implica que es necesario un mayor esfuerzo para conseguir en ellas una misma baja porcentual de la pobreza. Estas constataciones otorgan mayor sustento a la idea que la meta adecuada para la región en su conjunto es la baja a la mitad de la pobreza total, pero que para los países de menor desarrollo resulta más adecuada (y por cierto más urgente) la meta referida a la pobreza extrema.³⁰

2.3 El progreso de los países

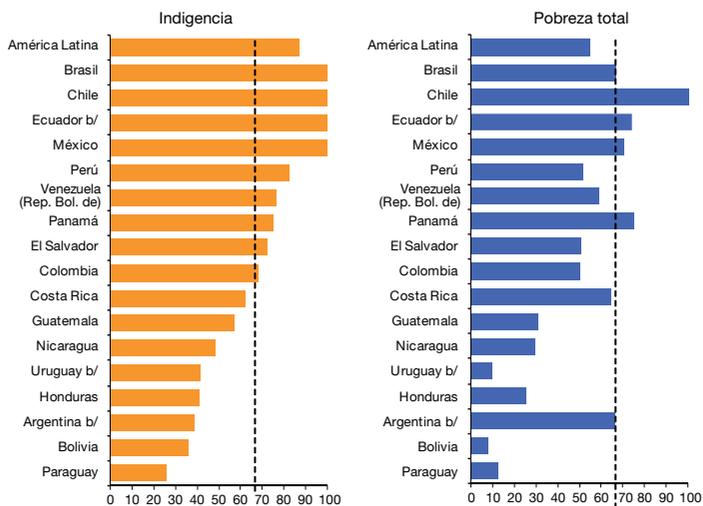
El avance hacia el cumplimiento de la meta de pobreza ha sido muy desigual entre los países de la región y, como regla general, mayor en relación con la pobreza extrema que con la pobreza total. En efecto, se estima que hacia 2007 cuatro países ya habían logrado reducir en 50% o más la incidencia de pobreza extrema que registraban a comienzos de los años 90, ocho años antes del establecido para su cumplimiento (véase el gráfico 2). Tres de esos ellos (Brasil, Chile y México) forman parte del grupo de países latinoamericanos de mayor ingreso por habitante. El cuarto es Ecuador. Hay que notar, sin embargo, que la evaluación del progreso en este país se basa en cifras de pobreza referentes a las áreas urbanas y no es posible aseverar si dicha meta se habría o no cumplido a nivel nacional.³¹ Siete países, en cambio, presentaban un rezago importante en la reducción de la pobreza extrema. De ellos, cinco (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay) integran el grupo de países de menor desarrollo

³⁰ Otra alternativa hubiese sido, por ejemplo, una meta consistente en reducir a la tercera parte (no a la mitad) la pobreza extrema otorgando así mayor prioridad a la urgente tarea de mejorar las condiciones de vida de la población indigente, y que dependen más directamente de la eficacia de las políticas públicas. El logro de esta meta en Centroamérica y Panamá implicaría bajar de casi 39% a 13% la indigencia entre 1990 y 2015.

³¹ De acuerdo proyecciones de población de CELADE basadas en datos censales, se estimaba que en 2005 el 37% de la población ecuatoriana residía en zonas rurales. Sólo a partir de 2004 la encuesta de hogares de ese país provee antecedentes para las áreas rurales. Cabe consignar que en el bienio 2004-2005 la disminución de la incidencia de pobreza extrema en las zonas rurales fue algo superior a un punto porcentual, similar a la baja que se registró en las zonas urbanas.

relativo en la región e iniciaron el descenso de la tasa de indigencia desde niveles muy elevados en 1990, entre 40 y 60 por ciento. Los otros dos países son Argentina y Uruguay; en ambos el escaso avance logrado en las zonas urbanas responde principalmente al fuerte incremento de la pobreza en los primeros años de la década como consecuencia de la crisis que afectó primero a Argentina y luego a Uruguay. Argentina logró revertir el retroceso experimentado en el bienio 2001-2002 en tanto que Uruguay continuó registrando hasta 2005 un nivel de pobreza extrema superior al de 1990. Los demás países han mostrado un progreso algo superior al esperado de acuerdo al tiempo transcurrido (El Salvador, Panamá, Perú y la República Bolivariana de Venezuela), en tanto que Colombia y Costa Rica han logrado bajas de la pobreza extrema iguales o algo menores que las esperadas.

Gráfico 2
 AMÉRICA LATINA: AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA Y DE LA POBREZA TOTAL ENTRE 1990 Y 2007 a/
 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2007, Capítulo I.

a/ El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia (pobreza total) en puntos porcentuales observada en el período, por la mitad de la tasa de indigencia (pobreza total) de 1990. La línea punteada vertical representa el porcentaje de avance esperado al 2007 (68%).

b/ Áreas urbanas.

Como se indicó, respecto del avance hacia la meta, hasta ahora en casi todos los países la disminución de la pobreza total ha sido menor que la de la indigencia (véase nuevamente el gráfico 2). La excepción corresponde a las áreas urbanas de Argentina y en parte responde a la recuperación más rápida del ingreso de los hogares relativamente menos pobres (con ingresos más “cercanos” a la línea) después de la fuerte contracción económica de 2002. El caso argentino ilustra el efecto en la pobreza de un crecimiento alto y sostenido en economías con mercados laborales relativamente más formalizados, en que la baja del desempleo abierto y la mejora de los salarios beneficia a un mayor número de hogares en plazos relativamente más cortos que en países con una muy alta proporción de la fuerza de trabajo en el sector informal urbano y de población rural en actividades agrícolas de baja productividad. Sin embargo, los efectos positivos de los períodos de bonanza tardan más en llegar a los hogares de bajos ingresos que los impactos negativos de las crisis. Este aspecto –la asimetría de los efectos del ciclo económico en la magnitud de la pobreza y a la importancia de las políticas contracíclicas para minimizar la volatilidad del crecimiento– se retoma en el capítulo II.

Si los países con menor PIB por habitante en la región mostraron un escaso avance en materia de pobreza extrema (es decir, en relación con la meta establecida para los hogares que enfrentan mayor carencia de ingreso), menor fue todavía el que registraron en relación con la meta más exigente. Las proyecciones al año 2007 indican que ocho de los diez países del grupo de bajos ingresos habían avanzado un 50% o menos en la disminución de la pobreza total, muy por debajo del avance esperado de 68%.³² Más aún, en cinco de esos ocho países el avance fue inferior a 30 por ciento.

Una primera conclusión es que bajo el supuesto que no haya deterioros importantes en la distribución del ingreso, la región en su conjunto (como promedio) presenta altas posibilidades de alcanzar la meta referida a la pobreza extrema con una tasa muy baja de crecimiento del PIB.³³ Este resultado, sin embargo, podría obtenerse sin que ninguno de

³² Los otros dos países son Ecuador, respecto del cual ya se indicó que no se dispone de datos de cobertura nacional, y República Dominicana, país para el que sólo se dispone de datos a partir de 2000.

³³ Estimaciones basadas en un modelo de simulación que asimila el crecimiento del ingreso promedio de los hogares a la tasa de expansión del PIB e incorpora una medida de la desigualdad en la distribución del ingreso indican que un crecimiento promedio anual del PIB de 1,1% en los próximos ocho años sería suficiente para que América Latina (como región) alcance la primera meta del Milenio (véase CEPAL 2007, capítulo I, pág. 17).

los países de menor ingreso por habitante lograra disminuir a la mitad la muy elevada proporción de población indigente de 1990. Como se indicó en el punto anterior, esta apreciación para el conjunto de América Latina se asienta en que los dos países de mayor tamaño poblacional ya alcanzaron esa meta. “De hecho, la tasa de crecimiento para los países que no han alcanzado aún la primera meta del Milenio promedia 4,0% anual, equivalente a un crecimiento del PIB per cápita de 2,6% por año.” (véase CEPAL, 2007, capítulo I, pág. 17).³⁴ Este ritmo de expansión de las economías para alcanzar la meta es más alto todavía en Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, puesto que el avance que han registrado entre 1990 y 2006 es menor que los demás países que no la han alcanzado. Sin embargo, en esos países el PIB por habitante en los últimos 16 años aumentó a una tasa promedio anual inferior a 2% (véase CEPAL, 2007, capítulo I, pág. 18).

De lo anterior se desprenden dos interrogantes. La primera se refiere a las posibilidades efectivas de que esos países crezcan a una tasa mucho mayor que la *histórica* y las condiciones que se requieren para ello. La segunda remite a cuáles son los factores que median entre el crecimiento del ingreso nacional y el crecimiento del ingreso de los hogares de los deciles más pobres, particularmente de aquellos que se encuentran en pobreza extrema. Y, en general, cuáles son los principales factores que determinan las diferencias de ingreso entre los hogares de distintos deciles y en qué medida esos factores dan cuenta de las variaciones en la magnitud de la pobreza. Antes de abordarlas, se provee evidencia sobre la evolución de la pobreza y de la pobreza extrema en distintos subperíodos con el fin de destacar algunos rasgos del avance registrado en los países que no quedan suficientemente destacados cuando se hace el balance del período total.

El examen de los cambios en la magnitud de la pobreza en distintos períodos entre 1990 y 2005 ofrece evidencias sobre los efectos del ciclo económico. En un análisis de tipo comparativo regional, sin embargo, la distinción de determinados subperíodos no siempre refleja de manera adecuada las particularidades del ciclo en cada uno de los países.³⁵ No

³⁴ Nótese que esta tasa no es baja a la luz de los registros de los últimos 15 años, sobre todo si se trata de alcanzarla en un período de ocho años, que son los que restan para el año meta (2015). Es evidente, además, que a esta condición hay que sumarle otra: que la variabilidad de la tasa de crecimiento sea baja, recordando la asimetría de los efectos del ciclo en la magnitud de la pobreza.

³⁵ Por ejemplo, en el período 1990-1997 -caracterizado como de crecimiento relativamente alto en la región-, se produjo la denominada “crisis del tequila” que no sólo afectó a México sino también a otros países de la región, en particular, a Argentina y Uruguay. Como consecuencia de esa crisis, entre 1994 y 1996, la pobreza extrema en México

obstante, como se indicó en el primer punto del capítulo, los períodos 1990-1997 (de crecimiento relativamente alto); 1998-2002 (de crecimiento lento, estancamiento y en algunos países de fuerte retroceso), y 2003 hasta la fecha (de recuperación del crecimiento y tasas más altas y sostenidas de aumento del PIB) captan – a rasgos generales- la evolución económica de la mayoría los países. El cuadro 7 ofrece una síntesis del progreso, relativo estancamiento o retroceso de los países en pos de la primera meta del Milenio sobre la base de los cambios en la pobreza extrema y en la pobreza total en esos tres subperíodos.

La gran diversidad de situaciones entre los países y entre los períodos distinguidos se aprecia tanto en relación con los cambios en la magnitud de la indigencia como de la pobreza. Un primer aspecto a destacar, por lo tanto, es que en casi todos los países el logro entre 1990 y 2005 estuvo marcado por períodos de avance, retroceso o estancamiento asociados al ciclo económico y la elevada volatilidad del crecimiento regional.

Cuadro 7
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PROGRESO HACIA EL LOGRO DE LA
META DE INDIGENCIA SEGÚN SUBPERÍODOS

País a/	1990 / 1997	2003 / 2005	1990 / 2005	Porcentaje de avance	
				Efectivo	Esperado
Argentina b/				-92.3	60
Bolivia	...			18.7	69.1
Brasil				109.4	60.0
Chile				127.7	52.0
Colombia				47.1	63.2
Costa Rica				58.6	60.0
Ecuador c/				69.5	60.0
El Salvador				31.1	67.5
Guatemala		...		50.8	46.2
Honduras				23.0	52.0
México				72.0	56.8
Nicaragua		...		28.2	46.3
Panamá c/				109.3	63.2
Paraguay c/				-55.7	72.3
Perú	...			38.7	59.3
Uruguay c/				-41.2	60.0
Venezuela (R. B. de)				-20.8	60.0
América Latina				63.1	60.0

aumentó de 16,8 a 22,0 por ciento. De esta manera, la baja de casi dos puntos que se había logrado en cinco años (entre 1989 y 1994) fue seguida por un aumento de casi cinco puntos en sólo dos.

Cuadro 7 (continuación)
 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PROGRESO HACIA EL LOGRO DE LA
 META DE POBREZA SEGÚN SUBPERÍODOS

País a/	1990 / 1997	1998 / 2002	2003 / 2005	1990 / 2005	Porcentaje de avance	
					Efectivo	Esperado
Argentina b/					-13.2	60.0
Bolivia	...				-8.1	69.1
Brasil					48.8	60.0
Chile					103.1	52.0
Colombia					34.5	63.2
Costa Rica					39.5	60.0
Ecuador c/					54.4	60.0
El Salvador					30.9	67.5
Guatemala			...		25.5	46.2
Honduras					14.9	52.0
México					49.2	56.8
Nicaragua			...		13.3	46.3
Panamá c/					80.9	63.2
Paraguay c/					-24.3	72.3
Perú	...				-41.4	59.3
Uruguay c/					-10.1	60.0
Venezuela (R. B. de)					13.6	60.0
América Latina					35.2	60.0

- Progreso muy rápido hacia la meta; el avance efectivo más que duplica el esperado.
- Progreso efectivo mayor que el esperado.
- Progreso efectivo más lento que el esperado.
- Retroceso (aumento de la incidencia de indigencia o de pobreza en el período).
- Retroceso muy pronunciado; el retroceso efectivo es mayor que el avance esperado.

Fuente: cálculos basados en CEPAL 2006, Anexo Estadístico, Cuadro 4.

a/ Para los años considerados, véase el Anexo 1.

b/ Gran Buenos Aires.

c/ Zonas urbanas.

De hecho la mitad de los países tuvieron al menos un “episodio” de aumento de la pobreza durante la década pasada y la primera mitad de la actual. Una segunda constatación es que los períodos de retroceso o de avance más lento han requerido de un tiempo mayor para su recuperación debido a la mencionada asimetría de los efectos del ciclo en el ingreso de los hogares pobres y en los vulnerables, hogares no pobres cuyo ingreso no dista mucho del umbral de pobreza. Finalmente, destaca el hecho que a partir de la recuperación del crecimiento (desde 2003) el progreso hacia la meta de pobreza extrema en la mayoría de los países ha sido más rápido que el avance en la reducción de la pobreza total. Las excepciones son México y Honduras, además de Paraguay (zonas urbanas), en que hubo un aumento de la pobreza total y de la indigencia de casi 5 puntos porcentuales entre

2001 y 2005.³⁶ Las cifras de pobreza y de indigencia y las correspondientes al progreso de los países en los distintos subperíodos se encuentran en los cuadros A.3 y A.4 del Anexo estadístico del capítulo.

Es importante señalar nuevamente que en varios casos la evaluación del progreso hacia la primera meta del Milenio es parcial, en el sentido que la información no abarca todo el período (desde 1990 en adelante) o no cubre las áreas rurales, o bien los datos referidos a una misma cobertura geográfica no son estrictamente comparables a lo largo del tiempo debido a los cambios introducidos en las encuestas de hogares en los países. Estos van desde la modificación del diseño de las muestras hasta cambios en los cuestionarios, que inciden la calidad de las mediciones del ingreso de los hogares (Beccaria, 2007).

3. El progreso hacia la meta de pobreza en distintos grupos de la población

3.1 Avances en las zonas urbanas y rurales

a) Disparidades urbano-rurales

Las mediciones de pobreza por ingreso y aquellas que se basan en indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en los países latinoamericanos (y en todos los países del mundo) muestran invariablemente que la población que vive en las áreas rurales tiene mayores carencias en comparación con la que reside en las áreas urbanas. Estas diferencias de nivel de vida entre las zonas urbanas y rurales³⁷ se manifiestan claramente tanto en los indicadores contemplados en las metas relativas a acceso de la población a agua potable y saneamiento básico (ODM 7) como en relación con la mortalidad infantil (ODM 4), indicadores respecto de los cuales también se establecieron metas cuantitativas.³⁸

³⁶ En las zonas rurales, en cambio, se registraron disminuciones de pobreza extrema y total cercanas a 5 puntos porcentuales.

³⁷ En el Recuadro 1 se mencionan los criterios que se utilizan en las encuestas de hogares para distinguir las zonas urbanas de las rurales.

³⁸ Véase, CEPAL, 2005a, capítulo V (cuadro V.5) y Capítulo VI (Cuadros VI.12 a VI.15). Cabe anotar que en muchos casos las diferencias urbano-rurales de ingreso de los hogares no reflejan adecuadamente las diferencias de bienestar asociadas al acceso a servicios básicos (educación, salud, agua y saneamiento) que son muy determinantes de las condiciones de pobreza extrema.

Los propios antecedentes en que se basan las estimaciones de pobreza urbana y rural -el ingreso de los hogares- ilustran esas diferencias y cuál ha sido su evolución desde inicios de la década pasada. En efecto, datos de las encuestas de hogares -en su mayoría correspondientes a 2005 o 2006- indican que el ingreso promedio de los hogares urbanos es mayor que el correspondiente a los rurales, aunque las disparidades entre ambos difieren notablemente entre los países.³⁹ En Bolivia el ingreso urbano más que duplica el rural; en cuatro países (Honduras, Brasil, Panamá y Nicaragua) es entre 50 y 80 por ciento más alto (véase el cuadro 8). En los demás países el ingreso medio de los hogares urbanos es entre 20 y 40 por ciento mayor que el de los hogares rurales. Chile y Costa Rica son excepciones en el sentido que esa disparidad es relativamente baja (11 y 8 por ciento, respectivamente), no obstante tratarse de situaciones muy distintas en cuanto al porcentaje de población rural: alrededor de 13% en Chile y de 41% en Costa Rica. Sin embargo, se ha señalado que el tipo de asentamiento de la población costarricense en el territorio (especialmente en el Valle Central donde se concentra gran parte de ella) hace que en muchos casos los ingresos de los hogares rurales se obtengan por el desempeño de actividades en zonas urbanas, situación que no se daría en la misma medida en Chile y en los demás países de la región. Ello cambia el sentido a la comparación entre el ingreso de los hogares de una y otra área en ese país (Franco y León, 1984).

Un segundo aspecto que cabe anotar por sus implicancias en la evolución de la pobreza, se refiere a los cambios en las disparidades desde comienzos de los años 90. Como se verá más adelante, la convergencia de los ingresos (es decir, la disminución de las disparidades urbano-rurales de ingreso) es un factor importante en la explicación de los cambios en la pobreza a nivel nacional, que normalmente no se considera explícitamente en los análisis comparativos del progreso hacia el logro de la primera meta del Milenio. En efecto, los países que han registrado las mayores disminuciones de sus índices de pobreza son precisamente los que muestran una mayor convergencia de ingresos entre ambas zonas. Destacan en primer lugar Brasil y México, países que disminuyeron la pobreza extrema en más de 50% y que explican gran parte del progreso regional

³⁹ Esas diferencias están afectadas por la calidad de las mediciones del ingreso, sobre todo en las áreas rurales, y también por el tamaño y diseño de las muestras de las encuestas de hogares. Quizás los datos son más adecuados para reflejar cambios en las disparidades urbano-rurales, al menos en los casos en que las encuestas no modificaron de manera significativa la forma de captar el ingreso en los cuestionarios o el diseño de las muestras.

Cuadro 8
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): MAGNITUD Y CAMBIO DE LAS
DISPARIDADES DE INGRESO ENTRE LAS ÁREAS URBANAS Y RURALES a/

País	Años	Ingreso promedio de hogares urbanos (1)	Ingreso promedio de hogares rurales (2)	Disparidad de ingresos (3) = (1) / (2)
Bolivia	1997	7.2	3.6	2.00
	2002	7.7	3.5	2.20
Brasil	1990	10.4	4.7	2.21
	2006	11.2	6.6	1.70
Chile	1996	13.5	9.4	1.44
	2006	14.6	13.1	1.11
Colombia	2002	7.2	6.4	1.13
	2005	8.3	6.2	1.34
Costa Rica	1990	9.6	9.3	1.03
	2006	11.5	10.6	1.08
Ecuador	2004	6.9	5.3	1.30
	2006	8.1	6.8	1.19
El Salvador	1995	6.9	5.1	1.35
	2004	6.7	5.2	1.29
Guatemala	1989	7.7	5.0	1.54
	2002	7.9	6.1	1.30
Honduras	1990	5.5	3.3	1.67
	2003	5.6	3.1	1.81
México	1989	9.6	6.7	1.43
	2006	9.4	7.6	1.24
Nicaragua	1993	6.1	3.9	1.56
	2001	6.8	4.4	1.55
Panamá	2002	11.9	8.5	1.40
	2006	11.6	7.3	1.59
Paraguay	1999	7.1	5.0	1.42
	2005	5.9	4.9	1.20
República Dominicana	2000	8.2	5.5	1.49
	2006	9.0	6.4	1.41

Fuente: CEPAL, 2007, Anexo estadístico Cuadro 13.

a/ Ingreso promedio mensual de los hogares, en múltiplos del valor de la línea de pobreza per cápita urbana y rural de cada país.

de los últimos 16 años. En Brasil el aumento del ingreso de los hogares rurales superó ampliamente el aumento del correspondiente a los hogares urbanos; ello redundó en una baja de la disparidad (de 2,21 a 1,70) tal como se puede apreciar en la última columna del cuadro 8. Otro tanto ocurrió en México, aunque en este caso la convergencia se dio sin un incremento del ingreso promedio de los hogares urbanos pero con una importante mejora de los ingresos rurales y a partir de un nivel de divergencia menor que en Brasil; en México la relación de ingresos medios disminuyó de 1,43

a 1,24. También en Chile, Ecuador, Guatemala y República Dominicana la convergencia ha respondido a un aumento más rápido del ingreso de los hogares rurales. Hay que considerar, sin embargo, que en los casos de Ecuador y de República Dominicana las cifras cubren períodos más cortos: 2004-2006 y 2000-2006, respectivamente. En Ecuador la indigencia rural bajó ocho puntos porcentuales (de 30,5 a 22,5 por ciento). En República Dominicana la indigencia prácticamente se mantuvo en el sexenio (pasó de 28,7 a 28,5 por ciento) pero entre 2004 y 2006 bajó algo más de seis puntos porcentuales, después del aumento que registró en los primeros cuatro años de la década.

Distinta es la situación que se registró en Honduras y Paraguay, países donde la baja en la disparidad urbano-rural se dio en un contexto de deterioro del ingreso en ambas zonas que afectó más a los hogares urbanos. Por su parte, en Bolivia se produjo una divergencia de ingresos desde un nivel ya bastante elevado. El distanciamiento de los ingresos medios entre 1997 y 2002 –la disparidad se elevó de 2,0 a 2,2– se produjo en este país debido a una leve baja del ingreso promedio rural y a un aumento (relativamente bajo) del ingreso promedio de los hogares urbanos.

Si bien el ingreso de los hogares rurales podría estar subestimado debido a la mayor dificultad que plantea su captación mediante encuestas de hogares,⁴⁰ las mediciones de pobreza y de pobreza extrema de la CEPAL se basan en líneas rurales más bajas que las urbanas, lo que podría “compensar” el menor ingreso rural efectivamente captado. Las líneas internacionales de pobreza (de uno y dos dólares por persona al día en PPA), en cambio, no establecen umbrales diferentes para las zonas urbanas y rurales de los países. Por ello, el hecho de que haya grandes diferencias entre los países en cuanto al porcentaje de población rural introduce un sesgo en las comparaciones internacionales basadas en una misma línea de pobreza, independientemente de la calidad de los índices de precios para el cálculo de paridades de poder adquisitivo.⁴¹ Este sesgo depende de las diferencias entre los precios urbanos y rurales y de la estructura del consumo de los hogares de ambos contextos.

⁴⁰ Las dificultades de captación del ingreso y del consumo rural y del bienestar de los hogares en esas zonas están asociadas a las mayores fluctuaciones a que están sujetos los ingresos laborales debido a la estacionalidad de las actividades agrícolas y a la mayor importancia del autoconsumo como parte del ingreso y a los problemas que presentan su medición (véase, CEPAL, 1982).

⁴¹ Que por lo demás han sido sometidos a fuertes críticas. Véase, por ejemplo, Sanjay G. Reddy y Thomas W. Pogge, *How not to count the poor*, Universidad de Columbia, EEUU, 2002, en el siguiente enlace: <http://www.columbia.edu/~sr793/count.pdf>

Recuadro 1
LA DISTINCIÓN ENTRE ÁREAS URBANAS Y RURALES EN LAS
ENCUESTAS DE HOGARES^a

No existe un criterio único e indiscutido que permita delimitar inequívocamente áreas urbanas y rurales. Existen varios y los países han adoptado uno o más de ellos para establecer dicha distinción en las encuestas de hogares. La diferente forma de clasificar a la población de acuerdo a si reside o no en áreas rurales conlleva dificultades para los efectos de comparar entre países las diferencias de niveles de vida entre uno y otro contexto. Sin embargo, no es posible evitar estas dificultades mediante la homogeneización de las definiciones usadas en las encuestas, ni evaluar los sesgos que se introducen cuando se comparan las disparidades urbano-rurales entre países que usan criterios distintos para definirlos.^b

La propia complejidad del concepto y la inexistencia de consenso internacional al respecto han llevado a que cada país establezca su propia definición de área rural. No obstante ello, del examen de las definiciones utilizadas en las encuestas de hogares se desprende que hay tres criterios básicos que normalmente se utilizan para ese propósito: a) el tamaño de la población (que relacionada a un área geográfica determinada define una densidad poblacional); b) la delimitación administrativa; c) la disponibilidad de infraestructura y de servicios. Rara vez se emplea como criterio el tipo de actividad económica que desempeña la población. El examen de las encuestas de hogares que cubren la década pasada y los primeros años de la actual, indica que las definiciones de áreas urbanas y rurales varían entre países de acuerdo al tipo y combinación de estos criterios.^c

- a) El **criterio poblacional** capta la característica de aglomeración de la población. Sobre esta base se considera como área rural a aquellas zonas con población dispersa o a pequeñas localidades.

^a Este recuadro se basa principalmente en: M. Cicowiez, et als.: Áreas Rurales y Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, disponible en: www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas

^b El uso de criterios más estrictos para definir las áreas rurales, por ejemplo, delimita a una población más dispersa y con menor acceso a los servicios básicos, posiblemente vinculada a actividades de baja productividad. Al mismo tiempo que ello reduce el porcentaje de población rural y eleva la incidencia de pobreza en esas áreas, aumenta la población que reside en pequeños conglomerados urbanos, los que también tienden

Bolivia y México usan este como único criterio y fijan un límite superior de 2000 y 2500 habitantes, respectivamente, para considerar a una localidad como rural.

- b) El más común para delimitar áreas rurales en los países de la región es el **criterio administrativo**, sea en forma única o en combinación con otro(s). Está basado en las subdivisiones geográficas del territorio y que corresponden a separaciones de tipo político-administrativo. En general, considera a las capitales de distritos y municipios como áreas urbanas. A menudo esta dimensión se combina con otras para evitar errores en la clasificación de localidades que indudablemente son urbanas a pesar de no ser sedes de administraciones gubernamentales. Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana usan esta única dimensión. Colombia y Perú, en cambio, la emplean en combinación con el criterio poblacional.
- c) Por su parte, la falta de **disponibilidad de infraestructura y de servicios** (calles pavimentadas, electricidad, establecimientos escolares o comerciales, agua potable, etc.) hace que se considere a un lugar determinado como área rural, aunque raramente se utiliza como criterio único. Honduras y Panamá lo emplean en combinación con el criterio poblacional. Nicaragua utiliza ambos combinados con el criterio administrativo.

Aunque es plausible que exista una alta correlación entre los criterios utilizados (las ciudades capitales tienden a ser las más pobladas, con más infraestructura y servicios y con menor proporción de su población ocupada en actividades primarias), no se puede saber qué tan diferente sería la proporción de población rural en los países si se usaran definiciones consistentes. No obstante, en la gran mayoría de los países no se registran cambios significativos en los criterios empleados desde los años 90 para la distinción entre áreas urbanas

a registrar tasas de pobreza más altas. Ello aumenta la incidencia de pobreza del conjunto de las áreas urbanas. Por ello no es posible concluir que una definición más estricta de áreas rurales eleve o reduzca las diferencias urbano-rurales de pobreza. Lo mismo es válido para criterios de definición más estrictos para las áreas urbanas.

- ^c Se excluyen Argentina, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela, países en los que la encuesta de hogares es sólo urbana, (los dos primeros) o no se distingue claramente las áreas rurales.

y rurales. Las excepciones son Chile y Costa Rica. A partir del año 2000, Chile agregó al criterio poblacional el de porcentaje de población dedicada a actividades primarias; en 2001, Costa Rica agregó al criterio administrativo la disponibilidad de servicios en las localidades.

En el siguiente cuadro se indican los porcentajes de población rural implícitos en las estimaciones de pobreza de la CEPAL para los años indicados y los correspondientes a las proyecciones para el año 1990 y 2005, obtenidas a partir de los censos de población.

Hacia 2005 sólo en tres países (Guatemala, México y Perú) la discrepancia entre ambas mediciones era muy elevada (de 8 o más puntos porcentuales) y para el conjunto de la región esa discrepancia era mínima.

PORCENTAJES DE POBLACIÓN RURAL IMPLÍCITOS EN LAS ESTIMACIONES DE POBREZA DE LA CEPAL Y SEGÚN ESTIMACIONES DE CELADE

País	Implícitos en las estimaciones		Proyecciones de Celade	
	1990	2005	1990	2005
Argentina	...	...	14	8
Bolivia a/	37	38	44	36
Brasil	23	17	25	17
Chile	17	13	17	13
Colombia	43	26	31	23
Costa Rica	56	41	50	37
Ecuador	...	33	45	37
El Salvador b/	45	40	50	42
Guatemala c/	63	61	66	50
Honduras d/	59	55	60	52
México e/	38	37	29	24
Nicaragua f/	44	42	47	43
Panamá	...	37	46	34
Paraguay g/	46	42	51	42
Perú h/	35	35	31	27
Rep. Dominicana h/	44	35	49	35
Uruguay	...	...	11	8
Venezuela (R. B. de)	...	...	16	7
América Latina	29	23	29	22

Fuente: cálculos basados en incidencias de pobreza urbana y rural y en proyecciones de CELADE, para el período 1990-2005, enlace http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm

a/ La cifra en la columna 1990 corresponde a 1997.

b/ La cifra en la columna 1990 corresponde a 1995.

c/ La cifra en la columna 1990 corresponde a 1989 y comprende la población de 10 años y más. La cifra en la columna 2005 corresponde a 2002 y comprende la población de 7 años y más.

d/ La cifra en la columna 2005 corresponde a 2003.

e/ La cifra en la columna 1990 corresponde a 1989.

f/ La cifra en la columna 1990 corresponde a 1993 y la de la columna 2005 corresponde a 2001.

g/ La cifra en la columna 1990 corresponde a 2000.

h/ La cifra en la columna 1990 corresponde a 1997.

b) Necesidad de evaluar el progreso en las zonas urbanas y rurales

Estas precisiones son importantes debido a que las estimaciones nacionales de pobreza realizadas por la CEPAL se obtienen a partir de un promedio ponderado de las incidencias de pobreza en cada área (urbana y rural), en que las ponderaciones son precisamente los porcentajes de la población en cada una de ellas. En consecuencia, el progreso hacia la meta no sólo depende de los cambios en el porcentaje de población urbana y rural en situación de pobreza o de pobreza extrema, sino también del porcentaje de la población total que reside en ellas. Así, podría observarse una baja de la pobreza a nivel nacional (es decir, un progreso hacia la meta) en una situación de leve aumento del porcentaje de la pobreza urbana y sin una baja de la pobreza rural. Ello podría ocurrir si durante el período en cuestión migrara suficiente población rural (por ejemplo, hacia ciudades de tamaño mediano) para que el efecto del cambio en la distribución de la población más que compensara el aumento de la tasa de pobreza urbana. Esto es más plausible mientras mayor sea la diferencia (disparidad) de tasas de pobreza entre ambas áreas, factor que a su vez constituye un estímulo para migrar desde las áreas rurales.⁴² Puede afirmarse, por lo tanto, que las diferencias de tasas de natalidad y de mortalidad entre las áreas urbanas y rurales y la intensidad y tipo de los flujos migratorios internos⁴³ son fenómenos que influyen en el progreso hacia la meta de pobreza en tanto inciden de manera directa en la gravitación de la población rural en los países e indirectamente en la incidencia de pobreza urbana y rural. Este solo hecho indica la necesidad de desagregar las estimaciones nacionales para evaluar el avance de los países hacia la meta.

A estas consideraciones se agrega la necesidad de contar con evaluaciones de la incidencia y de la brecha de la pobreza en cada área con el propósito de analizar el efecto del crecimiento económico en cada una de ellas. Mientras mayor es la incidencia de pobreza rural y más alta la fracción de la población que reside en esas áreas, mayor es la necesidad de

⁴² Naturalmente si la población rural que migra no proviene de los estratos pobres es menos probable que la incidencia de pobreza en ellas se mantenga. Para un análisis de las migraciones internas en países latinoamericanos en los últimos 25 años véase CEPAL, 2007, capítulo IV.

⁴³ Obviamente la migración internacional influye en la pobreza y en algunos países de manera importante a través de las remesas desde el exterior y los efectos de la propia migración en la composición de los hogares de origen. Para una estimación del efecto de las remesas en la magnitud de la indigencia y en la pobreza alrededor de 2002, véase, CEPAL, 2005, capítulo I, sección C.

un crecimiento que beneficie a las zonas rurales. En los 10 países de menor ingreso por habitante –que tienen un mayor porcentaje de población rural– un crecimiento pro-pobres es en gran medida un crecimiento económico que contribuye a elevar el ingreso de los hogares rurales.

Como se indicó, dado que la pobreza a nivel nacional se estima por separado para las áreas urbanas y las rurales y se calcula como un promedio de las respectivas incidencias ponderadas por la importancia relativa de la población en ellas, la incidencia de pobreza a nivel nacional, P_N , se puede expresar como: $P_N = (P_R - P_U) * R + P_U$, en que P_U y P_R son los porcentajes de pobres (o indigentes) en cada área, y R es el porcentaje de población rural.⁴⁴ De este modo, el porcentaje de pobres a nivel nacional es más bajo mientras menor sea la disparidad de incidencias entre ambas áreas y menor el porcentaje de población rural. Esta expresión es útil para el propósito de aquilatar la importancia de los cambios en los dos factores mencionados (las disparidades urbano-rurales de pobreza y el peso de la población rural) en el progreso de cada país hacia la meta.

Los casos de Brasil (1990-2006) y México (1989-2006) son ilustrativos al respecto. Ambos países registraron bajas importantes en la pobreza y alcanzaron la meta referida a pobreza extrema. En Brasil esta última se redujo de 23,4% a 9,0% y en México de 18,7% a 8,7%. En ambos hubo una importante baja de la indigencia urbana (10 puntos porcentuales en Brasil y 8,7 en México). En el primero, sin embargo, la significativa disminución de la diferencia urbano-rural de tasas de indigencia fue acompañada por una baja del porcentaje de población rural (de 22,8% a 16,7%). En México la reducción de la disparidad fue bastante menor y su efecto en la baja de la indigencia nacional no fue acompañado por una disminución de la población rural: sólo bajó de 37,8 a 36,8 por ciento⁴⁵). Bajas similares de pobreza urbana se dieron con disminuciones distintas de la pobreza extrema rural y diferencias en las tasas de urbanización; ambas fueron más

⁴⁴ Puesto que el índice FGT de pobreza (Foster, Greer y Thorbecke) tiene la propiedad de descomposición aditiva, la brecha de pobreza puede expresarse de una manera similar. Para un análisis de las propiedades de la familia de índices de pobreza FGT, véase: Antonio Fernández M. y Guillermina Martín R., *Algunas consideraciones sobre los índices de pobreza de Foster, Greer y Thorbecke*, Estadística Española. Una presentación resumida de estos índices se encuentra en CEPAL, 2007, capítulo I, Recuadro I.4.

⁴⁵ Estos son los porcentajes implícitos en las estimaciones de indigencia de 1989 y 2006. Datos basados en censos de población indican que entre 1990 y 2005 el porcentaje de población rural en México habría disminuido de 29 a 24 por ciento. Cabe mencionar que en México la distinción de áreas urbanas y rurales se basa en un concepto distinto del utilizado en la mayoría de los países de la región y que en la encuesta de ingresos y gastos de ese país denomina zonas de alta y baja densidad.

altas en Brasil.⁴⁶ Es interesante destacar que 62% de la baja de la indigencia rural en Brasil se registró en el primer quinquenio de los 90, cuando una reforma constitucional extendió los beneficios de protección social a la población rural. En México, en cambio, la mayor parte de la disminución de la pobreza extrema rural se concentró desde inicios de la década actual. A ello contribuyó la progresiva extensión de su principal programa social, Oportunidades, que inicialmente se concentró en las zonas rurales de mayor pobreza para luego abarcar las urbanas.

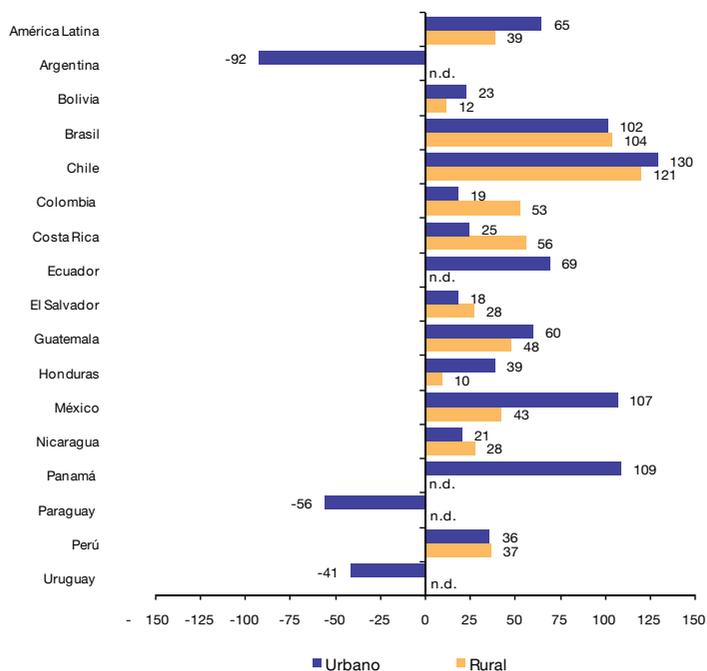
c) El progreso hacia la meta en las zonas rurales

Transcurridos 15 de los 25 años del plazo establecido para lograr la primera meta del Milenio el progreso en el conjunto de las áreas rurales de la región ha sido mucho más lento que en las áreas urbanas. Hacia 2005 tanto la incidencia como la brecha de pobreza total y extrema en las zonas rurales seguían siendo más elevadas que en las urbanas.⁴⁷ Los gráficos 3a y 3b muestran, sin embargo, que si bien el avance en la reducción de la pobreza extrema en la región ha sido mayor que en materia de pobreza total, el avance en relación con ambas metas ambas ha sido mucho más lento en las zonas rurales que en las urbanas. Transcurrido el 60 por ciento del tiempo establecido para alcanzar la meta el promedio de avance en las zonas rurales era 39% en indigencia y 20% en pobreza. En las zonas urbanas esos porcentajes eran de 65% y 35%, respectivamente. La mayor profundidad de la pobreza rural –los pobres rurales son más pobres que los urbanos– junto con el hecho que en los países de menor ingreso por habitante los pobres rurales son mayoritarios en el total de población en esa situación, indican que las evaluaciones globales del progreso hacia la primera meta del Milenio deben realizarse desagregadamente para las zonas urbanas y rurales. En esa perspectiva resulta de particular importancia examinar el efecto del crecimiento económico y de las políticas sociales en el nivel de vida de los hogares rurales de menores ingresos.

⁴⁶ Estos resultados son consistentes con el hecho que en Brasil el ingreso medio de los hogares rurales aumentó en una mayor proporción que en México, sino que la distribución del ingreso en este país mostró un leve deterioro, en tanto que en Brasil una mejora. Véanse los cuadros 13 y 16 del Anexo estadístico de CEPAL, 2007.

⁴⁷ No obstante que los valores de las líneas de pobreza y de indigencia utilizadas por la CEPAL para estimar la magnitud del fenómeno en las áreas rurales son bastante menores que las adoptadas para las estimaciones urbanas. Las líneas de indigencia y de pobreza rurales son en promedio un 22% y un 31% más bajas que las respectivas líneas urbanas (Véase, CEPAL, 2006).

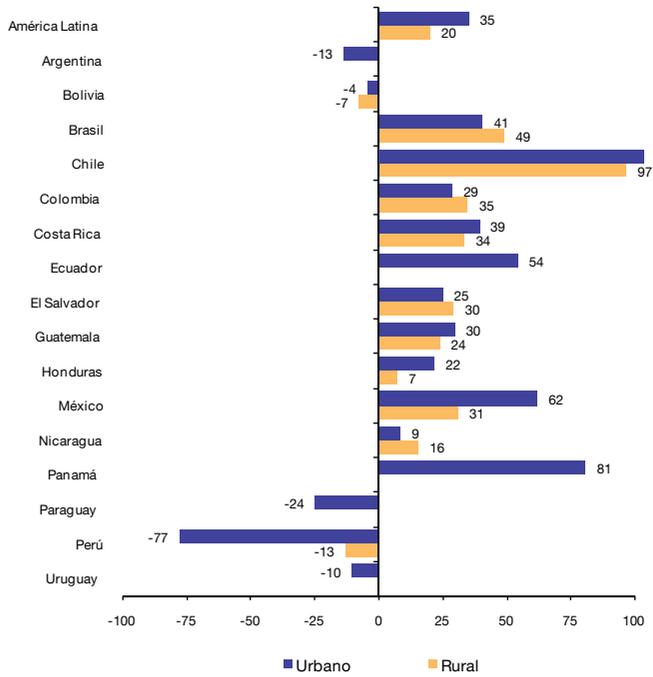
Gráfico 3a
 OBJETIVO 1 DE DESARROLLO DEL MILENIO
 AMERICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE LA
 INDIGENCIA DE PERSONAS QUE RESIDEN EN ÁREAS URBANAS Y
 ENTRE PERSONAS QUE RESIDEN EN ÁREAS RURALES,
 PERIODO 1990 - 2005 a/
 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de los respectivos países.

a/ Argentina corresponde al Gran Buenos Aires; Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay sólo zonas urbanas.

Gráfico 3b
OBJETIVO 1 DE DESARROLLO DEL MILENIO
AMERICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE LA
POBREZA DE PERSONAS QUE RESIDEN EN ÁREAS URBANAS Y
ENTRE PERSONAS QUE RESIDEN EN ÁREAS RURALES,
PERIODO 1990 - 2005
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de los respectivos países.

a/ Argentina corresponde al Gran Buenos Aires; Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay sólo zonas urbanas.

3.2 Avances hacia la primera meta del Milenio en hogares con distinto clima educacional

Como se indicó en la introducción, el objetivo principal de este estudio es proveer criterios de desagregación de los índices de pobreza con el propósito de examinar el progreso hacia la reducción a la mitad de la pobreza e indigencia en distintas subpoblaciones e identificar a los grupos de la población con índices más elevados que el promedio nacional. Con ello se pretende disponer de antecedentes para una mejor evaluación de las posibilidades de que los países logren la primera meta del Milenio. Como se vio en el punto anterior, la desagregación según áreas urbanas y rurales apunta precisamente en ese sentido. Como una primera aproximación, esta desagregación resulta útil en la medida que en las zonas rurales la incidencia de la pobreza es más alta que en las urbanas y en varios países un alto porcentaje del total de la población en situación de pobreza reside en ellas. No obstante que la desagregación urbano / rural permite analizar en qué medida el aumento del ingreso nacional en los países beneficia a los pobres rurales y mejora las evaluaciones del progreso hacia la meta, es insuficiente para el análisis del impacto de las políticas y programas de combate a la pobreza de los gobiernos. Es necesario complementarla con otras desagregaciones que permitan analizar el progreso en distintos estratos sociales de acuerdo a su posición relativa en la distribución del ingreso y su capacidad para participar en el aumento del ingreso nacional.

Una dimensión particularmente adecuada para aquilatar el progreso realizado y el avance que cabe esperar en los próximos años, se basa en la diferenciación de los hogares de acuerdo al capital humano que disponen. El logro educativo de los miembros del hogar no sólo es un buen indicador del estrato socioeconómico al que pertenecen - debido a que la educación es para la gran mayoría de las personas el principal determinante de su ingreso laboral⁴⁸-, sino que constituye también un factor determinante de las oportunidades de los hijos que aún no se han incorporado al mercado de trabajo. Hay evidencia que hacia fines de la década pasada cerca de la mitad de los latinoamericanos veían limitadas tempranamente sus oportunidades de bienestar y sus posibilidades de salir de la pobreza como consecuencia de la forma en que incide el capital educacional de los padres en aquel que logran sus hijos. Esta transmisión

⁴⁸ Y, a su vez, los ingresos laborales constituyen la mayor parte del total del ingreso de los hogares.

intergeneracional de la educación y, por lo tanto, de las oportunidades laborales, es uno de los factores que más incide en la alta y persistente desigualdad socioeconómica y en los elevados niveles de pobreza absoluta en la mayoría de los países latinoamericanos.⁴⁹ De allí que el capital educacional de los hogares constituye quizás el criterio de clasificación más apropiado para un examen del progreso en la reducción de la pobreza en distintos estratos socioeconómicos. Desde el punto de vista operacional, el uso de esta variable presenta la ventaja de que todas las encuestas de hogares proveen información sobre educación de los miembros del hogar y es posible construir estratos sobre bases comparables.

La condición de pobreza o de indigencia de los individuos está dada por su pertenencia a (o residencia en) un hogar que se encuentra en esa condición en un momento dado: es por lo tanto una característica del conjunto de los miembros del hogar.⁵⁰ Ello significa que aunque la correlación entre el nivel de ingreso de los individuos y el número de años de educación que han alcanzado es alta, no necesariamente las personas con una educación relativamente elevada en comparación con el promedio están fuera de la pobreza, como tampoco son necesariamente pobres quienes poseen un bajo nivel educacional. De lo que se trata es caracterizar al hogar de acuerdo al capital educacional de aquellos miembros que determinan en mayor medida el nivel de ingreso del mismo y que a través de ese capital influyen en las oportunidades de bienestar presente y futuro del conjunto de sus miembros. El *clima educacional del hogar*, definido como el promedio del número de años de educación alcanzados por el jefe y el cónyuge, cumple esa condición. En términos operacionales, se calculó el promedio de años cumplidos en la educación formal en el caso de existir ambos miembros en el hogar. En los hogares monoparentales (con ausencia de cónyuge) el clima educacional corresponde al número de años de estudio del jefe o la jefa del hogar.

A partir del *clima educacional* los hogares se clasificaron en tres grupos:

- 1) **Nivel bajo:** hogares con clima educacional comprendido entre 0 y 5,9 años de estudio. Ese promedio corresponde a la enseñanza primaria incompleta en aquellos países en que este ciclo tiene una

⁴⁹ Para un análisis de la transmisión intergeneracional del bienestar y el rol de la educación en ella (véase CEPAL, 1997 enlace:http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/4649/Capitulo_IV_1997.pdf y CEPAL, 2004, capítulo V).

⁵⁰ Ello por cuanto no se dispone de antecedentes sistemáticos sobre la forma en que se distribuyen los recursos del hogar entre sus miembros, lo que impide realizar análisis del bienestar a nivel individual.

duración de 6 años. Estos tramos se adaptaron dependiendo de las características del país en cuestión.⁵¹

- 2) **Nivel medio:** hogares con clima educacional comprendido entre 6 y 11,9 años de estudio. Comprende aquellos cuyo jefe y cónyuge tienen en promedio enseñanza primaria completa hasta secundaria incompleta.⁵² En el caso de esta última no se hizo una distinción entre los ciclos de baja y alta secundaria.
- 3) **Nivel alto:** hogares con clima educacional promedio del hogar igual o superior a 12 años de estudio, u 11 años si en el país el ciclo secundario completo comprende este número de años de educación.

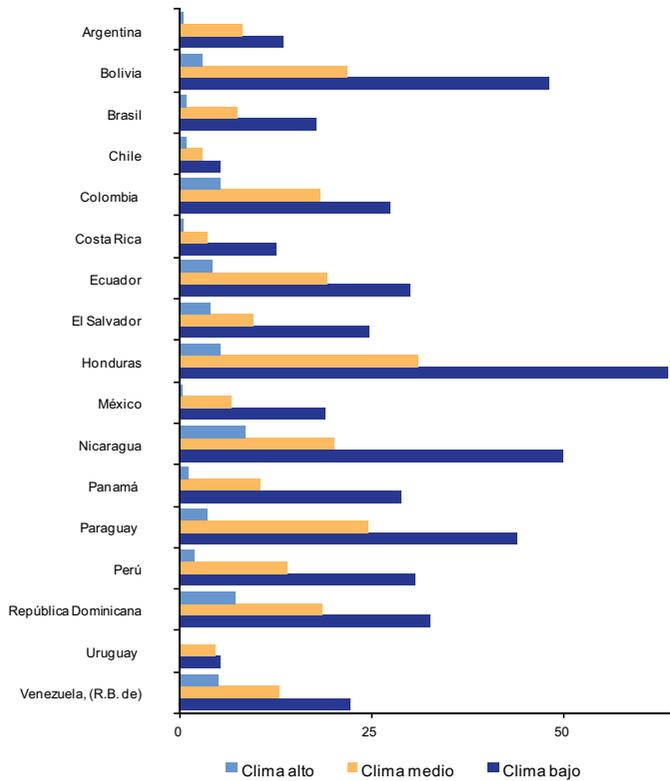
Los gráficos 4a y 4b resumen las amplias diferencias en la magnitud de la indigencia y de la pobreza entre las personas según el clima educacional del hogar. Como cabía esperar, el promedio de años de estudio del jefe y cónyuge del hogar identifica estratos de población con muy distintas capacidades de generar ingresos y, por lo tanto, de situarse fuera de la pobreza. Esas diferencias están influidas también por el mayor número de hijos entre las mujeres de menor nivel educacional, de modo que la correlación inversa entre ingreso y fecundidad redundante en un menor ingreso per cápita de los hogares de bajo clima educacional.

Un primer aspecto que destaca es que en todos los países de menor ingreso por habitante, 25% o más de la población en hogares de clima educacional bajo se encontraban en situación de indigencia y en cuatro de ellos (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay) la indigencia afectaba a más del 40%. En los hogares con clima educacional alto, en cambio, tanto en los países de mayor como de menor ingreso por habitante la incidencia de indigencia no supera el 10%. Esto indica que el capital educacional del hogar constituye una dimensión adecuada para identificar estratos de población con distintas probabilidades de encontrarse en indigencia. Cabe notar que en los países con mayor ingreso por habitante, la falta de acceso

⁵¹ Como criterio de agrupación se utilizó la duración de los ciclos escolares definida por la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de 1997, elaborada por UNESCO.

⁵² Hay evidencia de que existe una alta correlación entre la educación del jefe y de la cónyuge, particularmente en el caso del ciclo primario que es el que clasifica a los hogares en el estrato de bajo clima educacional, al que pertenece la mayoría de los hogares en situación de indigencia. Se ha argumentado también que a edades tempranas el nivel educacional de la madre tiene un mayor efecto en las condiciones de vida de los hijos. Sobre el primer punto, véase: Albert Esteve y R. McCaa (2005), en el siguiente enlace: <http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=50975>.

Gráfico 4a
 AMERICA LATINA (17 PAÍSES):
 INDIGENCIA DE PERSONAS EN HOGARES CON CLIMA
 EDUCACIONAL BAJO, MEDIO Y ALTO, TOTAL NACIONAL,
 ALREDEDOR DE 2005 a/
 (En porcentajes)

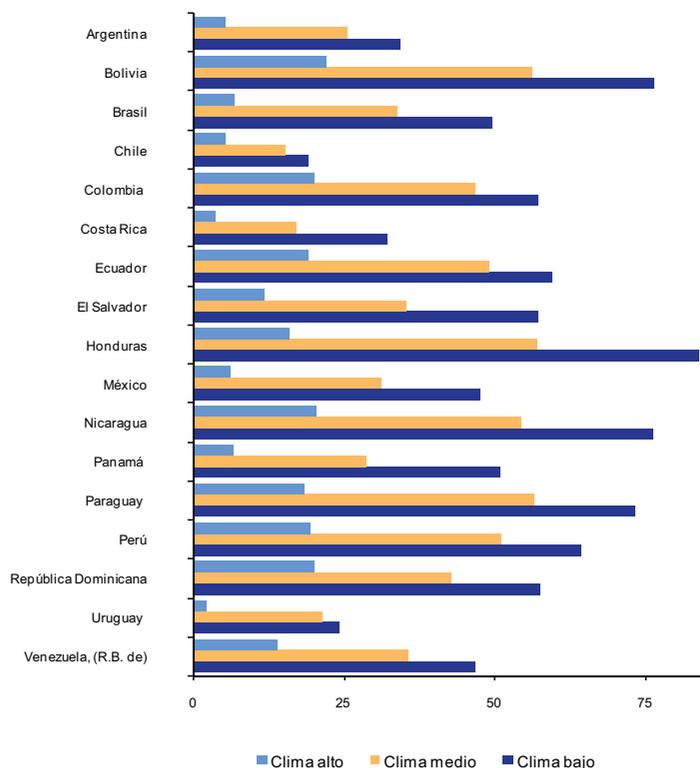


Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de los respectivos países.

a/ Argentina corresponde al Gran Buenos Aires; Uruguay área urbana.

a la educación o no haber completado el ciclo primario incrementa en términos relativos el riesgo de situarse en la indigencia en comparación con los hogares de clima educacional alto, en que el número promedio de años de educación del jefe y la cónyuge supone a lo menos haber completado la educación secundaria. En Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Uruguay la indigencia entre las personas de hogares de bajo clima educacional más que quintuplica la que se registra entre las personas en hogares de clima educacional alto.

Gráfico 4b
 AMERICA LATINA (17 PAÍSES):
 POBREZA DE PERSONAS EN HOGARES CON CLIMA EDUCACIONAL
 BAJO, MEDIO Y ALTO, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 2005 a/
 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de los respectivos países.

a/ Argentina corresponde al Gran Buenos Aires; Uruguay área urbana.

Por otra parte, en varios de los países de mayor ingreso de la región se constata que hacia 2005 más de 25% de la población perteneciente a hogares con clima educacional medio se encontraban en situación de pobreza, es decir, por debajo del umbral que define una meta más adecuada para ellos. En tres países que habían logrado niveles promedio de educación más altos⁵³ (Chile, Costa Rica y Uruguay) el porcentaje de

⁵³ En Argentina, que también había logrado un nivel educacional de su población relativamente alto, el porcentaje de pobreza en el estrato medio de clima educacional

pobreza en ese estrato se situaba entre 15% y 20%. Esto pone en evidencia el carácter esencialmente relativo del capital educacional en cuanto factor que determina las posibilidades de los países de situarse fuera de la pobreza o de la indigencia. A medida que se expande la educación hacia el conjunto de la población se eleva el número de años de instrucción que se requiere para tener altas probabilidades de mantenerse fuera de esa condición. Este fenómeno de “devaluación de la educación” tiene importancia para la discusión sobre el efecto de los programas sociales de transferencias condicionadas que se proponen elevar la educación de los niños y jóvenes de estratos de bajos ingresos.⁵⁴

Tanto en los países de mayor como de menor ingreso por habitante, el bajo clima educacional del hogar no sólo constituye una limitación para acceder a empleos mejor remunerados por parte de los cónyuges, sino que representa un conjunto de desventajas que desde muy temprana edad inciden negativamente en las condiciones de vida de los hijos. El ejemplo más claro es la mayor exposición a desnutrición crónica -y sus secuelas en la capacidad de aprendizaje- a que están sometidos los niños y niñas cuyas madres tienen muy baja educación. El vínculo entre capital educacional, ocupación e ingresos no es la única vía a través de la que se transmiten de una generación a otra distintas oportunidades y posiciones relativas en la distribución del ingreso. La insuficiencia de recursos económicos de los hogares activa otros fenómenos que debilitan o reducen las posibilidades educacionales de los niños y jóvenes y sus oportunidades de bienestar. La escasez de recursos del hogar de origen y el bajo clima educacional alientan el trabajo infantil y elevan la probabilidad de maternidad en la adolescencia, fenómenos que limitan las posibilidades de acumular capital educativo y, por lo tanto, de situarse fuera de la pobreza durante la vida activa.⁵⁵ En este sentido, las políticas públicas dirigidas a mejorar la educación tienen un doble efecto sobre los índices de pobreza: atenuar los mecanismos que contribuyen a transmitir la pobreza de padres a hijos y otorgar mayores posibilidades de que los jóvenes obtengan mejores empleos e ingresos más altos. De allí la importancia de los programas sociales vía subsidios

era algo superior a 25%, lo que indica que a pesar de la recuperación post crisis de 2002, una alta proporción de los estratos medios y bajos urbanos seguían estando en situación de pobreza.

⁵⁴ Para una discusión sobre devaluación de la educación y su cuantificación, véase: CEPAL, Una década de desarrollo social en América Latina, 1990- 1999.

⁵⁵ Un análisis de los efectos del capital educacional de los padres en la pobreza y en las oportunidades de vida de los hijos se encuentra en: CEPAL, UNICEF, SECIB: Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en América Latina.

monetarios condicionados que buscan asegurar la permanencia en la escuela y la atención primaria y preventiva de salud en las poblaciones de menores recursos, en su mayoría de bajo clima educacional. En el tercer capítulo de este documento se vuelve sobre estos aspectos.

Por lo anterior, la evaluación el progreso hacia el logro de la primera meta del Milenio entre los hogares de bajo clima educacional y su comparación con el avance en los hogares de clima educacional medio y alto tiene la ventaja de poner en evidencia en qué medida el crecimiento económico y los consiguientes aumentos del ingreso llegan a los estratos más rezagados. El examen de esta dimensión ofrece también antecedentes para analizar los resultados de las políticas de combate a la pobreza que buscan mejorar los ingresos de los hogares indigentes a través del aumento del capital humano.

El examen del progreso en la reducción de los índices de pobreza en cada uno de los estratos definidos según el clima educacional no sólo implica observar distintos hogares a lo largo del tiempo (pues no se dispone de datos de tipo panel), sino también categorías cuyo tamaño es variable a medida que aumenta el promedio de años de educación de los jefes de hogar y cónyuges.⁵⁶ Dado que los países de América Latina han expandido de manera importante la matrícula escolar en sus distintos niveles entre inicios de la década pasada y mediados de la actual, cabe preguntarse cuál ha sido su efecto en el promedio de años de educación de la población y, a su vez, cómo estos cambios han modificado la distribución de la población entre los hogares con distinto clima educacional, de acuerdo a la definición adoptada en este documento. Los antecedentes disponibles indican que no obstante la rápida expansión de la matrícula (especialmente en los niveles medio y superior) el aumento del número promedio de años de instrucción en los últimos 15 años ha sido relativamente lento. En efecto, tanto en las zonas urbanas como en las rurales ese promedio se elevó entre 1 y 1,5 años. Dicho incremento fue similar entre los jóvenes de 15 a 24 años de edad y los adultos de entre 25 y 59 años (véase el cuadro 9). Estos promedios reflejan bien lo que aconteció en los países. En efecto, el examen de los cambios en ambos grupos de edad muestra que el aumento del número de años de

⁵⁶ El uso de deciles u otros grupos de percentiles de la distribución del ingreso permite comparar grupos de igual tamaño a lo largo del tiempo, pero no evita la limitación que surge de la no disponibilidad de datos longitudinales. Frente a esa alternativa, la definición de estratos a partir del clima educacional tiene la ventaja de delimitar grupos que en términos de su composición varían relativamente menos a lo largo del tiempo. Ello por cuanto el promedio de años de escolaridad de los cónyuges varía mucho menos que el ingreso per cápita del hogar.

instrucción fue inferior a dos; la excepción es Brasil, donde los jóvenes de zonas rurales registraron un importante aumento de la educación, aunque desde niveles muy bajos en 1990: de un promedio de 3,6 a 6,5 años.

Cuadro 9
AMÉRICA LATINA, 1990 - 2006: AÑOS DE ESTUDIO DE LA
POBLACIÓN DE AMBOS SEXOS a/

	Población de 15 a 24 años de edad		Población de 25 a 59 años de edad	
	Zonas urbanas a/	Zonas rurales b/	Zonas urbanas a/	Zonas rurales b/
	(Promedio de años de educación)			
1990	8.6	5.5	8.2	4.1
2006	9.6	7.0	9.4	5.2

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2007, Anexo estadístico, cuadros 33 y 34.

a/ Promedio simple de 18 países.

b/ Promedio simple de 11 países.

Aumentos importantes de la matrícula, como los registrados en América Latina, tardan en manifestarse en incrementos significativos en el promedio de años de estudio de la población. La ampliación del acceso a la educación no asegura la progresión a lo largo de cada ciclo escolar ni el término de ellos. La repetición y la deserción antes de completar esos ciclos – que afecta más a los estratos de bajos ingresos- explican que los esfuerzos de los programas sociales se dirijan precisamente a asegurar la permanencia en la escuela. En el cuadro 10 se pueden apreciar los cambios agregados en la distribución de la población según el clima educacional del hogar entre 1990 y 2005. La baja de 13 puntos del porcentaje de población en hogares de bajo clima educacional implicó un aumento de 3 puntos solamente en el estrato medio y de 10 puntos porcentuales en el estrato de clima educacional más alto. Como se indicó, esto no significa que no haya habido cambios importantes en términos de los hogares que componen cada estrato. Incluso en muchos países de la región el mayor cambio se ha concentrado en la población que reside en los estratos medio y alto, lo que refleja el hecho que el aumento de la educación en la región en los últimos 15 años ha ido a la par con la expansión de la matrícula en el ciclo secundario y el mayor acceso de los jóvenes a la educación superior.⁵⁷

⁵⁷ De acuerdo a la clasificación adoptada, el estrato superior corresponde a hogares en que el promedio de años de educación del jefe y cónyuge es de 12 años y más.

Cuadro 10
 AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS
 SEGÚN CLIMA EDUCACIONAL DEL HOGAR, TOTAL NACIONAL,
 ALREDEDOR DE 1990 Y 2005
 (En porcentajes)

País	Clima educacional del hogar					
	Bajo		Medio		Alto	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005
Argentina a/	37	27	41	38	21	35
Bolivia	50	47	28	28	22	25
Brasil	54	38	35	39	11	23
Chile	41	30	35	34	23	36
Colombia	51	41	35	33	14	26
Costa Rica	52	37	34	41	14	22
Ecuador b/	40	31	40	39	21	30
El Salvador	68	59	22	26	10	15
Honduras	76	66	19	27	5	7
México	57	42	35	40	8	18
Nicaragua	74	67	20	24	6	9
Panamá b/	36	29	39	37	25	34
Paraguay b/	41	36	35	36	23	28
Perú	58	51	30	21	13	29
República Dominicana	62	49	27	33	11	18
Uruguay b/	37	30	51	49	13	21
Venezuela (R. B. de)	51	38	35	37	14	25
América Latina c/	54	41	34	37	13	23

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

a/ Gran Buenos Aires.

b/ Áreas urbanas.

c/ Promedio simple.

Las cifras del cuadro 10 permiten señalar dos aspectos que tienen implicaciones para las políticas de combate a la pobreza en América Latina. En primer lugar, que no obstante que todos los países han logrado tasas netas de matrícula primaria muy altas (superiores a 90% en la gran mayoría de los países), (CEPAL 2005a) hacia mediados de la década actual no menos de 30 por ciento de la población vivía en hogares de muy bajo capital educacional. En los países de menor ingreso por habitante, entre la mitad y hasta dos terceras partes de la población residía en hogares en que el jefe y la cónyuge no habían completado la educación primaria. Las tasas de indigencia en este estrato son naturalmente más bajas que estos porcentajes y dependen del nivel medio de ingreso alcanzado por los países. En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, esas

cifras dan cuenta de la magnitud de los esfuerzos que deberían realizar precisamente los países que disponen de menos recursos para dirigirlos a políticas de combate a la pobreza y que son los que han logrado un menor progreso hacia el logro de la primera meta del Milenio.

En el cuadro 11 se sintetiza la información necesaria para evaluar el progreso de los países hacia la primera meta del Milenio en cada estrato de clima educacional.⁵⁸ Estas incidencias de indigencia permiten comparar el avance en cada estrato de clima educacional entre 1990 y 2005 con el progreso del conjunto de la población de cada país.

Cuadro 11
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA INDIGENCIA
SEGÚN CLIMA EDUCACIONAL DEL HOGAR, TOTAL NACIONAL,
ALREDEDOR DE 1990 Y 2005
(En porcentajes)

País	Clima educacional bajo		Clima educacional medio		Clima educacional alto		Total	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005
Argentina a/	9.2	13.6	4.3	8.1	0.7	0.7	5.2	7.6
Bolivia	50.2	48.0	22.8	21.8	8.0	3.0	37.2	34.7
Brasil	35.3	17.8	11.1	7.5	0.8	0.9	23.4	10.6
Chile	17.0	7.4	13.5	5.0	3.6	1.4	13.0	4.7
Colombia	34.0	27.4	19.1	18.4	3.7	5.3	26.1	20.2
Costa Rica	14.6	12.8	5.6	3.8	0.7	0.6	9.9	7.0
Ecuador b/	35.9	28.1	25.5	16.7	8.6	4.1	26.2	17.1
El Salvador	26.7	24.7	9.4	9.6	1.7	4.1	21.7	19.0
Honduras	69.7	63.7	26.0	31.2	3.7	5.3	60.9	53.9
México	25.1	19.0	8.2	6.8	1.6	0.4	18.7	11.7
Nicaragua	55.1	49.8	24.4	20.2	12.2	8.7	48.4	42.4
Panamá b/	26.6	17.9	13.3	5.9	2.2	0.9	16.2	7.7
Paraguay b/	27.8	35.7	13.6	20.2	1.3	4.0	18.8	23.2
Perú	35.3	30.6	12.2	14.1	1.7	2.0	25.1	18.6
Uruguay b/	6.0	5.3	2.0	4.7	0.0	0.3	3.4	4.1
Venezuela (R. B. de)	20.2	22.4	9.4	13.2	2.6	5.1	14.4	15.9

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Gran Buenos Aires.

b/ Zonas urbanas.

⁵⁸ Debido a la pérdida de información por no respuesta sobre educación en el caso del jefe y/o el cónyuge en algunas encuestas de hogares, las tasas de indigencia que se obtienen como promedio (ponderado) de los tres grupos de la clasificación según clima educacional del hogar no coinciden con las tasas correspondientes al total de la población utilizadas para evaluar el progreso hacia la meta de indigencia en los países. Dado que las discrepancias son menores, en el cuadro 11 se prefirió utilizar éstas últimas.

En relación con el avance hacia la meta, los aspectos más salientes son:

- a) Los países que han progresado más hacia el primer ODM -que en 2005 se encontraban próximos a alcanzarla y que de acuerdo a las últimas proyecciones de la CEPAL ya la habrían logrado en 2007-, redujeron significativamente el porcentaje de indigentes en el estrato de bajo clima educacional. Los casos más claros corresponden a Brasil y México. En ambos prácticamente la totalidad de la baja de la indigencia se dio entre la población perteneciente a ese estrato. En Brasil la tasa de indigencia se redujo de 35,3 a 17,8 por ciento de modo que casi 95% del total de la baja en la indigencia a nivel nacional provino de la salida de la extrema pobreza de población en hogares de muy bajo capital educacional. En México la baja de la indigencia en ese estrato (de 25,1% a 19,0%) no fue tan pronunciada como en Brasil pero igualmente esa disminución representó 90% de la disminución total. En Chile también se redujo apreciablemente la indigencia en el estrato más bajo (de 17,0% a 7,4%) pero dado el mayor nivel promedio de educación en ese país, el progreso se logró también con una significativa baja de la población indigente del estrato intermedio de clima educacional (de 13,5 a 5,0 por ciento). El progreso en las zonas urbanas de Ecuador fue menor pero similar al de Chile en términos de la importancia relativa de la baja de la indigencia entre los hogares de clima educacional medio (véase el cuadro 11).
- b) En los países en los cuales se produjo un retroceso entre 1990 y 2005 la cuantía del aumento de la indigencia entre los hogares del estrato educacional bajo y medio estuvo asociada también a la distribución de la población en esos estratos (véase el cuadro 10). En Argentina el aumento de la indigencia fue cercano a los cuatro puntos porcentuales en los dos estratos de menor clima educacional, pero no llegó a afectar a los hogares de clima educacional alto. El retroceso en materia de indigencia que se registró como consecuencia de la crisis del primer bienio de la década también afectó a la población del estrato educacional medio: el aumento (en puntos porcentuales) de la indigencia en este estrato fue similar a la del estrato de menor clima educacional. En Uruguay no se registró un aumento de la indigencia en el estrato bajo y el deterioro se concentró en el estrato medio. En las zonas urbanas de Paraguay el aumento de la indigencia recayó en proporciones similares entre los dos estratos de menor clima educacional (véase el cuadro 11).

- c) En los países de menor ingreso por habitante (Bolivia, Honduras y Nicaragua) el progreso hacia la meta fue escaso y la mayor parte de la indigencia sigue concentrada en los hogares de muy bajo capital educacional. Hacia 2005, cerca de la mitad y hasta casi dos terceras partes de la población que vivía en hogares de clima educacional bajo era indigente; hacia 2005 las tasas de indigencia en ese estrato eran de 48,0%, 63,7% y 49,8%, respectivamente (véase el cuadro 11). Este hecho es destacable por cuanto un porcentaje muy elevado del total de la población de esos países reside todavía en hogares de bajo clima educacional. Hacia mediados de la década actual: 47% de la población boliviana, 66% de la población de Honduras y 67% de la de Nicaragua (véase el cuadro 10).
- d) El mayor ingreso por habitante de El Salvador y Perú -en comparación con el de los tres países mencionados en el punto anterior- se traduce en tasas de indigencia más bajas, pero en ellos también una fracción muy elevada de la población vive en hogares de bajo clima educacional, situación que los hace muy vulnerables frente a las disminuciones del ingreso durante los períodos recesivos.

De lo anterior se desprende la necesidad de considerar no sólo las tasas de indigencia en distintos estratos de clima educacional sino también la distribución de la población entre ellos. Ambas magnitudes están correlacionadas: en los países de más alto ingreso por habitante las tasas de indigencia son menores y van acompañadas por una mayor proporción de población en hogares con clima educacional medio y alto. En los países de menor ingreso por habitante, las tasas de indigencia en los tres estratos educacionales son más altas y una mayor proporción de la población se concentra en hogares de bajo clima educacional. A fin de poner en relieve la magnitud de la indigencia en los hogares de bajo clima educacional que son los prioritarios para las políticas de combate a la pobreza extrema, se utilizó la propiedad de descomposición aditiva de los índices de pobreza. En este caso la descomposición permite apreciar la magnitud y evolución de la indigencia en cada estrato de clima educacional como porcentaje de la población total de cada país. En efecto, la tasa de indigencia nacional, I_N , es igual a la suma de la tasa de indigencia en cada estrato multiplicada por la proporción de población (W) en cada uno de ellos: $I_N = I_B * W_B + I_M * W_M + I_A * W_A$. En esta expresión I_B , I_M y I_A representan los porcentajes de indigencia en cada

estrato de clima educacional y W_B , W_M y W_A los respectivos porcentajes de población.

En el cuadro 12 se puede apreciar el avance en la reducción de la indigencia en el total de la población y en los estratos de clima educacional bajo y medio en cada uno de los países. En la cuarta columna del cuadro se registra el porcentaje de población indigente que en 2005 residía en hogares de muy bajo capital educacional como porcentaje de la población total del país.

Cuadro 12
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PORCENTAJES DE POBLACIÓN
INDIGENTE EN EL TOTAL DE HOGARES Y EN HOGARES CON CLIMA
EDUCACIONAL BAJO Y MEDIO, ALREDEDOR DE 1990 Y 2005 a/

País	Clima educacional bajo b/		Clima educacional medio c/		Total d/	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005
Argentina e/	3.4	3.7	1.8	3.1	5.2	7.6
Bolivia	25.1	22.6	6.4	6.1	37.2	34.7
Brasil	18.8	6.7	4.1	2.9	23.4	10.6
Chile	7.0	2.2	4.7	1.7	13.0	4.7
Colombia	17.4	11.2	6.7	6.1	26.1	20.2
Costa Rica	7.6	4.7	1.9	1.5	9.9	7.0
Ecuador f/	14.3	8.7	10.2	6.5	26.2	17.1
El Salvador	18.2	14.6	2.1	2.5	21.7	19.0
Honduras	53.0	42.0	4.9	8.4	60.9	53.9
México	14.3	8.0	2.9	2.7	18.7	11.7
Nicaragua	40.8	33.4	4.9	4.8	48.4	42.4
Panamá f/	9.6	5.2	5.2	2.2	16.2	7.7
Paraguay f/	11.4	12.9	4.8	7.3	18.8	23.2
Perú	20.5	15.6	3.7	3.0	25.1	18.6
República Dominicana	11.9	16.0	2.1	6.1	14.4	24.6
Uruguay f/	2.2	1.6	1.0	2.3	3.4	4.1
Venezuela (R. B. de)	10.3	8.5	3.3	4.9	14.4	15.9

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

a/ Todos los porcentajes están calculados sobre la población total.

b/ Porcentaje de población indigente en hogares con clima educacional bajo.

c/ Porcentaje de población indigente en hogares con clima educacional medio.

d/ Incluye a población en hogares con clima educacional bajo, medio y alto.

e/ Gran Buenos Aires.

f/ Zonas urbanas.

Hacia 2005 en Bolivia, por ejemplo, cerca de 23% del total de la población pertenecía a hogares en los que el jefe y su cónyuge no habían completado la educación primaria y el ingreso familiar era insuficiente para satisfacer las necesidades de alimentación de todos sus miembros. En Nicaragua ese porcentaje era 33,4% y 42% en Honduras. Se trata de población que reside en hogares prioritarios en cualquier estrategia de combate a la pobreza, particularmente en los países de menor ingreso por habitante debido a que en ellos reside una proporción muy alta del total de la población infantil y en edad escolar. Cabe recordar que estos porcentajes están calculados sobre la población total del país y por ello proveen un orden de magnitud de la población prioritaria para los programas sociales focalizados.⁵⁹

En síntesis, la consideración del clima educacional del hogar como dimensión para analizar el avance de los países hacia la meta de pobreza extrema aporta elementos importantes. Por una parte, permite examinar en qué medida el progreso se ha logrado gracias a la disminución de la indigencia en los hogares de menor capital educacional, que son prioritarios en cualquier estrategia de combate a la pobreza debido a la extrema carencia de recursos y a la urgencia de las necesidades que precisan satisfacer, además de que son los hogares que con mayor probabilidad reproducen las condiciones de pobreza estructural entre una generación y la siguiente. Las cifras del cuadro 12 sobre incidencia de la indigencia en los distintos estratos de clima educacional ponen en relieve la magnitud del desafío que enfrentan los países de menor ingreso por habitante en la región y dan una idea de la gran cobertura poblacional que deberían alcanzar los programas focalizados destinados a mejorar los ingresos y a elevar el capital educacional de la población en pobreza extrema.

Como se indicó más arriba, la baja educación de los padres es uno de los principales factores que intervienen en la reproducción de la pobreza extrema en el tiempo. De allí que la variable que se utiliza en las mediciones de pobreza e indigencia -el ingreso familiar per cápita- resulta insuficiente como criterio de focalización en los programas de combate a la pobreza e inadecuado para establecer prioridades y seleccionar a los hogares beneficiarios de programas sociales. De hecho la mayoría de los principales programas sociales que se llevan a cabo en la región consideran, además de la insuficiencia de ingreso, criterios específicos,

⁵⁹ Las cifras del cuadro 12 pueden compararse con las que se presentan en el cuadro 24 en el Capítulo III, referentes a la cobertura de los principales programas sociales vigentes en los países.

entre otros, la presencia de niños y niñas en edad escolar en el hogar o de madres embarazadas.⁶⁰

El importante impulso que han logrado en la región las políticas públicas de combate a la pobreza extrema mediante programas de transferencias condicionadas que buscan mejorar el capital educacional de la población, constituye una razón adicional para disponer de antecedentes como los presentados en esta sección del documento. La evolución de los índices de indigencia en los distintos estratos de capital educacional constituye información útil para el análisis del efecto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza y un insumo para la evaluación de los programas mencionados.

3.3 Progreso hacia la meta de pobreza extrema en hogares con jefa mujer

Los cambios económicos, sociales y culturales han producido en las últimas décadas importantes transformaciones en los tipos de familias y en los roles de género. Entre la multiplicidad de cambios en los tipos de familias que se han registrado en las dos décadas pasadas en la región destaca la disminución de las familias nucleares biparentales con hijos y el aumento de las familias monoparentales (con o sin hijos), en la mayoría de las cuales es la mujer la que cumple el papel de jefa de hogar.⁶¹ Esta ha sido una de las principales fuentes de aumento de la jefatura femenina, fenómeno que ha ido en paralelo con el aumento de la participación de las mujeres en la actividad económica. En efecto, entre 1990 y 2005 la tasa de participación laboral femenina en las zonas urbanas se elevó en promedio en más de 12 puntos porcentuales (de 45,9% a 58,1%) en tanto que la correspondiente a los hombres tendió a mantenerse o incluso a disminuir entre uno y de dos puntos porcentuales en algunos países.⁶²

Desde inicio de la década pasada ese incremento de la participación económica de las mujeres se ha dado mayormente en empleos remunerados fuera del hogar. Si bien ello ha facilitado la constitución de familias monoparentales, al permitir a las mujeres adoptar decisiones de

⁶⁰ En 11 de 16 países latinoamericanos los programas de transferencias condicionadas señalan criterios adicionales o distintos al de la pertenencia a la pobreza extrema para definir a su población meta, aquella que se busca beneficiar con el programa. Véase, más adelante, el cuadro 24 en el capítulo III.

⁶¹ Véase, CEPAL, 2006, capítulo IV.

⁶² Cifras sobre tasa de participación en la actividad económica según sexo se encuentran en CEPAL 2006, cuadro 17 del Anexo Estadístico, pág. 329.

separación y divorcio y mantener a los hijos bajo su cuidado, al mismo tiempo ha hecho más visibles las dificultades que enfrentan las mujeres que deben asumir el conjunto de tareas y responsabilidades del hogar, para lo cual deben tratar de compatibilizar roles que tradicionalmente les ha asignado la sociedad (cuidado del hogar y de los hijos) con la obtención de ingresos en un mercado de trabajo que las discrimina, dificultando su acceso a empleos de jornada completa y retribuyéndolas con ingresos que son normalmente inferiores a los de los hombres. Las posibilidades de compatibilizar ambos roles no son ciertamente las mismas entre las mujeres jefas de hogar con un alto nivel educacional y aquellas que pertenecen a hogares de bajos ingresos y escaso capital educacional. El menor acceso al empleo, a guarderías infantiles y salas cuna, así como la escasa posibilidad de contratar servicio doméstico hace muy difícil a las mujeres pobres llevar a cabo las tareas del hogar y generar ingresos para el mantenimiento de sus miembros.

En este marco, el concepto de jefatura de hogar femenina es de utilidad en la medida que permite identificar dentro del conjunto de los hogares a aquellos en los que la ausencia de la pareja masculina obliga a las mujeres a hacerse cargo totalmente de la manutención del hogar. Más todavía en aquellos en que hay hijos menores o en edad escolar y no cuentan con los recursos para ello.

Junto con la evidencia de que en la mayoría de los países la proporción de hogares con jefa mujer ha aumentado en las dos décadas pasadas, diversos estudios han destacado la mayor vulnerabilidad de esos hogares, que normalmente no cuentan con la presencia de cónyuge varón.⁶³ Las dificultades que enfrentan esos hogares se agravan cuando no cuentan entre sus miembros a adultos que puedan contribuir al presupuesto familiar o al desempeño del trabajo dentro del hogar, particularmente el cuidado de los menores y de adultos mayores. Frecuentemente los hogares con jefas mujeres presentan índices de pobreza – y sobre todo de indigencia- más altos que los encabezados por hombres. Debe reconocerse, sin embargo, que la jefatura femenina de hogar no asegura grados más

⁶³ La mayoría de los estudios empíricos que han analizado la relación entre pobreza y jefatura femenina de hogar se basan en la condición de jefatura declarada en las encuestas. Esto explica que la mayoría de los hogares con jefe mujer corresponde a grupos familiares monoparentales sin presencia de cónyuge varón. Ello no significa que en los hogares en que ambos cónyuges están presentes no sea muchas veces la mujer quien aporta más ingresos al hogar y quien adopta las principales decisiones. De hecho, el propio concepto de “jefe de hogar” deriva de sesgos culturales y de una concepción jerárquica de la organización doméstica, que ignora la creciente proporción de hogares en los cuales ambos miembros de la pareja realizan aportes económicos.

altos de vulnerabilidad y pobreza en comparación con hogares de jefatura masculina. Muchas veces cuando se destaca la mayor vulnerabilidad de los hogares con jefa mujer se alude a familias en las que no hay otros miembros adultos que contribuyan al ingreso familiar y en que la madre tiene un bajo nivel de educación y no dispone de recursos para sostener a los hijos menores o en edad escolar a su cargo.

Las dos circunstancias mencionadas –el aumento del número de hogares en que la mujer es la responsable del mantenimiento económico de sus miembros, e índices de pobreza extrema a menudo más elevados – indican la necesidad de evaluar el avance hacia la primera meta del Milenio según el sexo del jefe de hogar. A ello se agrega la importancia del papel que desempeñan las mujeres jefas en los principales programas de combate a la pobreza en América Latina. Se ha afirmado que si bien ello ha sido un factor importante en el logro de los objetivos de esos programas, al mismo tiempo ha implicado agregar nuevas responsabilidades y una mayor carga de trabajo a las mujeres de los hogares beneficiados, especialmente cuando son ellas las responsables del mantenimiento de los hijos y desempeñan el papel de jefas de hogar. Este aspecto se retoma en el capítulo III.

A continuación se presenta evidencia en relación con esos dos aspectos para el período que cubre la información de las encuestas de hogares disponibles en los países de la región. En primer lugar, destaca el aumento de la proporción de hogares con jefatura femenina declarada y el correspondiente aumento del porcentaje de personas que reside en ellos. Actualmente una de cada cuatro personas en América Latina vive en un hogar en que el jefe es mujer, situación que como se indicó corresponde en su gran mayoría a hogares sin presencia de cónyuge varón. Entre 1990 y 2005 el porcentaje de personas en esos hogares aumentó en siete puntos, de 18% a 25% como promedio simple en la región (véase el cuadro 13). El incremento fue de cinco o más puntos, salvo en cuatro países centroamericanos: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.⁶⁴ No se dispone de antecedentes para afirmar que este incremento haya correspondido en mayor medida a los estratos bajos que a los estratos de ingresos medios y altos en los cuales los arreglos familiares sin la presencia de un cónyuge varón son más frecuentes o se registran mayores tasas de divorcio y separación. Sin embargo, dado que las cifras indicadas se refieren al número de personas (y no al número de hogares) con jefa mujer, se puede presumir que al menos una parte del incremento anotado corresponde a

⁶⁴ No se dispone de mayores antecedentes que puedan explicar este menor incremento en países de bajo ingreso por habitante en la región.

una mayor frecuencia de familias monoparentales en estratos de bajos ingresos, en los que el número de miembros por hogar es más alto.⁶⁵

Cuadro 13
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS
SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGAR, TOTAL NACIONAL,
ALREDEDOR DE 1990 Y 2005
(En porcentajes)

País	1990		2005	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina a/	86	14	76	24
Bolivia b/	87	13	79	21
Brasil	86	14	76	24
Chile	84	16	74	26
Colombia	82	18	73	27
Costa Rica	84	16	75	25
Ecuador b/	86	14	80	20
El Salvador	76	24	70	30
Guatemala	85	15	83	17
Honduras	81	19	77	23
México	89	11	81	19
Nicaragua	73	27	72	28
Panamá b/	77	23	72	28
Paraguay b/	84	16	68	32
Perú	85	15	83	17
República Dominicana	77	23	72	28
Uruguay b/	82	18	72	28
Venezuela	79	21	67	33
América Latina c/	82	18	75	25

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

a/ Gran Buenos Aires.

b/ Áreas urbanas.

c/ Promedio simple de 18 países.

En segundo lugar, la evidencia muestra una mayor vulnerabilidad de los hogares con jefa mujer, pero este es un fenómeno más urbano que rural (véase el cuadro 14). Si bien existe una correlación entre jefatura de hogar femenina e indigencia, esta no se da con igual intensidad en los

⁶⁵ La correlación inversa entre ingreso y número de hijos tiende a aumentar la proporción de hogares con un mayor número de miembros en los deciles bajos de la distribución del ingreso per cápita. Un incremento mayor del número de personas que de hogares con jefa mujer es un indicio de que el fenómeno se ha dado también en los hogares de bajos ingresos.

países ni entre las zonas urbanas y rurales. Por ello, en relación con la dimensión referente al sexo del jefe de hogar, es preciso distinguir entre las zonas urbanas y rurales.⁶⁶ Como se aprecia en el cuadro 14, en muchos casos los hogares rurales con jefa mujer no presentan tasas de indigencia más elevadas que aquellos con jefe varón, como ocurre en las zonas urbanas de todos los países, con excepción de Honduras. Ello podría explicarse al menos en parte porque en las zonas rurales no es poco frecuente que el cónyuge varón emigre o desempeñe actividades en lugares apartados y por períodos prolongados. El caso típico es el desempeño de trabajos temporales en faenas agrícolas. Si en esos casos hay remesas y no se contabiliza al cónyuge varón como miembro del hogar, el ingreso per cápita puede incluso ser mayor que cuando esta presente, situación en la cual normalmente se registra como jefe de hogar. Cabe notar que los países en que la tasa de indigencia entre los hogares con jefa mujer es significativamente más baja en comparación con los hogares de jefatura masculina (El Salvador, Honduras, México y Perú) las remesas constituyen una parte importante del ingreso familiar.

Aunque la proporción de hogares con jefa mujer ha ido en aumento desde comienzos de la década pasada, se ha dado al mismo tiempo un proceso en que la incidencia de pobreza extrema entre esos hogares ha disminuido en varios países relativamente más que entre los hogares con jefatura masculina, que constituyen la mayoría. La indigencia, sin embargo, sigue siendo más elevada entre los hogares sin cónyuge varón. Se podría afirmar entonces que, como regla general, han concurrido cambios con efectos opuestos: una tendencia a la disminución de la disparidad de incidencias y un aumento del porcentaje de hogares más vulnerables, encabezados por mujeres.

Los antecedentes presentados indican que:

- a) La condición de jefatura femenina no es sinónimo de pobreza extrema. Aunque los hogares con jefa mujer en muchos casos son más vulnerables (especialmente cuando hay presencia de niños menores), la mayoría de los hogares con jefatura femenina no son indigentes.
- b) Si bien el porcentaje de hogares con jefa mujer ha aumentado (especialmente en las zonas urbanas), la mayoría de los hogares indigentes no tienen jefatura femenina sino masculina.

⁶⁶ En los países en que el tamaño de la muestra es relativamente pequeño, el análisis simultáneo de dos dimensiones (según zona urbana y rural y según sexo del jefe de hogar) puede presentar limitaciones.

Cuadro 14
 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA INDIGENCIA EN
 ZONAS URBANAS Y RURALES, SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGAR,
 ALREDEDOR DE 1990 Y 2005
 (En porcentajes de personas)

País	ZONAS URBANAS				ZONAS RURALES			
	1990		2005		1990		2005	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina a/	4,9	7,2	6,6	10,7	...	...	...	...
Bolivia b/	22,1	28,2	19,9	21,0	...	...	58,5	60,2
Brasil	17,8	25,0	8,0	9,2	35,7	33,3	23,4	15,4
Chile	11,9	15,2	3,9	6,3	15,6	15,7	6,0	7,4
Colombia	19,4	22,0	17,2	21,0	33,7	37,0	24,1	32,9
Costa Rica	5,5	10,5	3,7	10,5	11,4	20,5	7,6	14,6
Ecuador	25,2	31,9	16,5	19,8	...	...	...	...
El Salvador	13,8	17,9	13,7	14,0	31,0	25,7	28,6	20,6
Guatemala	22,3	22,7	...	...	46,2	47,1	...	...
Honduras	39,4	56,3	35,4	34,4	73,0	72,8	72,1	57,1
México	12,8	14,5	5,6	6,4	28,3	23,6	22,0	20,1
Nicaragua	34,1	41,8	...	...	64,3	56,0	...	...
Panamá	15,0	20,1	5,1	14,4	...	...	28,5	32,8
Paraguay c/	25,2	29,6	32,7	39,3	...	...	43,5	47,0
Perú	...	...	8,2	11,3	...	...	42,8	38,5
República Dominicana	...	...	18,5	30,4	...	...	25,9	39,6
Uruguay	3,1	5,0	3,9	4,9	...	...	...	...
Venezuela (R. B. de) d/	24,1	21,5	25,8	19,7	...	...	...	...
América Latina e/	18,6	23,1	14,0	17,1	36,5	35,4	26,3	24,0
América Latina f/	16,1	21,8	9,1	11,5	34,0	33,2	27,6	25,8

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

a/ Gran Buenos Aires.

b/ Ocho ciudades principales y el Alto.

c/ Asunción y Departamento Central.

d/ Las cifras corresponden al total nacional.

e/ Promedio simple. En las zonas rurales el promedio de cálculo con las cifras de los siete países con información para ambos años.

f/ Promedio ponderado.

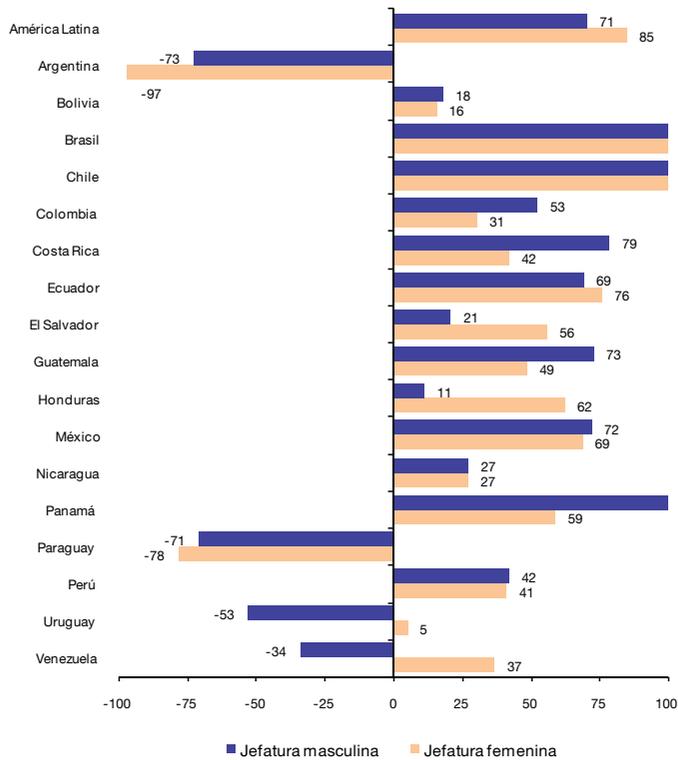
c) En las zonas urbanas de todos los países (excepto Honduras) la tasa de indigencia entre los hogares con jefe mujer alrededor de 2005 era mayor que la correspondiente a los hogares con jefatura masculina. Sin embargo, en las zonas rurales de Bolivia, El Salvador, Honduras, México y Perú la incidencia de indigencia entre los hogares con jefatura femenina era más baja que entre los hogares con jefatura masculina. Estos antecedentes indican que el examen del avance en la reducción de la indigencia entre ambos tipos de hogares debe realizarse en forma separada para las zonas urbanas y las rurales.

- d) En promedio en la región el progreso hacia la primera meta del Milenio ha sido algo mayor entre los hogares con jefa mujer (véase el gráfico 5). Sólo en Colombia, Costa Rica y Panamá el progreso desde 1990 ha sido más lento en comparación con el avance registrado entre los hogares con jefatura masculina.
- e) Aunque cabría esperar que ante situaciones de caídas del empleo y los ingresos la mayor vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina se tradujera en un deterioro mayor de los ingresos de esos hogares, la evidencia disponible indica que esto no ocurrió en todos los casos en que hubo retrocesos en materia de indigencia. Mientras en Argentina y, en menor medida en Paraguay, el aumento de la indigencia fue mayor entre los hogares con jefa mujer, en Uruguay y especialmente en la República Bolivariana de Venezuela, el aumento de la indigencia entre los hogares con jefatura masculina fue acompañado por una disminución de la misma entre la población en hogares con jefa mujer (véase nuevamente el gráfico 5).
- f) En varios países la tasa de indigencia entre los hogares con jefa mujer se ha reducido más que la correspondiente a los hogares con jefe hombre. Sin embargo, puesto que al mismo tiempo ha aumentado el porcentaje de hogares con jefatura femenina, la tendencia a la convergencia de tasas de indigencia en la región no asegura que hayan disminuido los hogares con jefa mujer en pobreza extrema, prioritarios en los programas de combate a la pobreza.

En síntesis, el tener que mantener a los hijos en condiciones de desventaja debido a las menores oportunidades que tienen las mujeres para generar ingresos, así como a la discriminación de género existente en el mercado laboral, son factores que tienden a reproducir la pobreza. Las mujeres enfrentan limitaciones en su acceso a los puestos de trabajo mejor remunerados, más estables y de mayor jerarquía, obteniendo en cambio salarios más bajos que los hombres, menores prestaciones sociales y condiciones laborales poco favorables para cumplir con sus responsabilidades familiares y domésticas. Las responsabilidades que frecuentemente deben enfrentar las mujeres –del trabajo doméstico al trabajo fuera del hogar– pueden tener efectos negativos sobre su bienestar y el de los hijos y configuran una situación de desventaja adicional para los hogares pobres con jefatura femenina. Es en este sentido que los hogares de bajos ingresos con jefa mujer (en su gran mayoría monoparentales)

constituyen una situación de mayor vulnerabilidad que indica la necesidad de incluir esta dimensión en las evaluaciones del progreso hacia el logro de la primera meta del Milenio.

Gráfico 5
 AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): OBJETIVO 1
 DE DESARROLLO DEL MILENIO,
 AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE LA INDIGENCIA a/
 DE MIEMBROS DE HOGARES CON JEFATURA FEMENINA Y CON
 JEFATURA MASCULINA, ALREDEDOR DE 1990 Y 2005
 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de los respectivos países.

a/ Argentina corresponde al Gran Buenos Aires; Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay corresponde a zonas urbanas.

3.4 Reducción de la pobreza extrema y ciclo de vida familiar

En la literatura se han utilizado distintas tipologías para aproximarse empíricamente a la idea de ciclo de vida de la familia. La mayoría de ellas hace pie en un modelo de familia nuclear típica, modelo que supone que una vez constituida una pareja esta va enfrentando diversas etapas según la presencia de hijos en el hogar y la edad de los mismos. La tipología adoptada aquí y que se viene utilizando en la CEPAL no es una excepción y clasifica a los grupos familiares en los que hay presencia de un núcleo conyugal, sea biparental o monoparental, a partir de la presencia o ausencia de hijos en el hogar, de la edad de la madre, de la edad del hijo menor y la del hijo mayor.⁶⁷ Distingue las seis etapas siguientes:

1. *Pareja joven sin hijos*: pareja que no ha tenido hijos, donde la mujer tiene menos de 40 años.
2. *Etapla inicial*: corresponde a la familia que tiene uno o más hijos de 5 o menos años de edad.
3. *Etapla de expansión*: corresponde a aquella familia cuyos hijos mayores tienen entre 6 y 12 años (independiente de la edad del hijo menor).
4. *Etapla de consolidación*: se refiere a las familias cuyos hijos tienen entre 13 y 18 años de edad, o en los que la diferencia de edad entre los hijos mayores y menores es típicamente de entre 12 y 15 años.⁶⁸
5. *Etapla de salida*: familias cuyos hijos menores tienen 19 o más años de edad.
6. *Pareja mayor sin hijos*: pareja sin hijos donde la mujer tiene más de 40 años.

Si bien en términos operacionales esta tipología se relaciona con los tipos de familias definidos de acuerdo a la presencia o ausencia de

⁶⁷ Nótese que prácticamente todas las encuestas relevan la información necesaria para elaborar tipologías de ciclo de vida de la familia sobre la base de la presencia (ausencia) de determinados miembros y la edad de los mismos. Sin embargo, a diferencia de las demás dimensiones, es posible elaborar diferentes tipologías, además de que su construcción presenta un mayor grado de complejidad.

⁶⁸ Es probable que en esta etapa del ciclo de vida familiar se concentre también la mayor proporción de familias reconstituidas, debido a que las grandes diferencias de edad entre los hijos mayores y menores podrían deberse en algunos casos a la existencia de nuevas uniones con hijos pequeños.

determinados miembros (familias unipersonales, nucleares, extendidas, compuestas u hogares sin núcleo), el concepto de etapa del ciclo de vida familiar se refiere a un aspecto diferente. Alude de manera más directa a los recursos de que dispone el hogar a lo largo del tiempo y, por lo tanto, a la probabilidad de que los miembros del grupo familiar vean satisfechas sus necesidades materiales. En efecto, el paso de una etapa del ciclo de vida familiar a otra refleja los cambios en la composición de los hogares en términos de número y edad de los miembros del hogar (en particular de los hijos y/o de la madre) que modifican la cuantía de recursos necesarios para situarse fuera de la indigencia y de la pobreza. Puesto que, a igualdad de otros factores determinantes, esa cuantía de recursos aumenta a medida que crece el número de miembros en el hogar y disminuye el número de ocupados,⁶⁹ la etapa del ciclo de vida definida a partir del número y edad de los hijos es una dimensión que puede contribuir a mejorar los análisis del progreso hacia la primera meta del Milenio.

Si bien todas las dimensiones examinadas en los acápites anteriores se refieren a situaciones que varían en el tiempo y por esa vía inciden en los índices nacionales o agregados de pobreza e indigencia – la proporción de población rural disminuye, el porcentaje de población con baja educación se reduce y aumenta el porcentaje de hogares con jefa mujer-, la etapa del ciclo también lo hace y en un doble sentido: porque es un fenómeno propiamente temporal en la medida que está asociado a la edad de los miembros de la familia y porque, en plazos más largos, los cambios en las pautas reproductivas y en general los cambios demográficos, modifican la proporción de familias que se encuentran en las distintas etapas del ciclo de vida. Esto último explica que las variaciones que se observan entre países, en términos del ciclo, se relacionan con la etapa de transición demográfica en que se encuentran.⁷⁰ Este hecho debe tomarse en consideración al momento de analizar esta dimensión pues indica la necesidad de considerar esos cambios, además de los referentes a la participación de los miembros del hogar en la actividad económica y que a su vez inciden en los ingresos familiares.

⁶⁹ El número y especialmente la edad de los hijos influye en las posibilidades que tienen las madres de desempeñarse en el mercado laboral. Por lo tanto, en etapas tempranas del ciclo, en que puede haber un menor número de hijos, estos requieren la presencia de la madre para su cuidado. Mientras en esta etapa del ciclo un menor número de miembros en el hogar disminuye el ingreso necesario para situarse fuera de la pobreza, la mayor dificultad de las madres para desempeñarse en el mercado de trabajo priva al hogar de su aporte al ingreso familiar.

⁷⁰ Véase, CEPAL 2004, capítulo IV.

Debe reconocerse que la desagregación de los índices de pobreza e indigencia según esta dimensión presenta particularidades que dificultan las comparaciones entre países. La distribución de la población en hogares de acuerdo a la etapa del ciclo de vida familiar -tal como se definió más arriba- depende en mayor medida que las otras dimensiones de factores culturales, como son las distintas pautas de nupcialidad según edad, el número y espaciamiento de los hijos, el tiempo de permanencia de los hijos en el hogar paterno, la constitución de hogares más o menos extensos y con uno o más núcleos. De allí que cualquier definición operacional destinada a captar diferentes etapas del ciclo de vida incidirá en la distribución de la población entre los distintos grupos distinguidos debido precisamente a que las clasificaciones normalmente se basan en determinados criterios sobre edad y presencia de ciertos miembros del hogar, independientemente de las diferencias en los factores culturales antes mencionados. Así, por ejemplo, el número y espaciamiento de los hijos es determinante en el ingreso per cápita de los hogares que se encuentran en la denominada etapa de expansión, cuya definición se basa sólo en la edad de los hijos mayores (entre 6 y 12 años de edad) y no toma en consideración el número de hijos menores. En los países en que el promedio de hijos por mujer es elevado (y, en general, en los hogares de bajo clima educacional), la probabilidad de que una familia en etapa de expansión sea indigente es mayor que en los países con una menor tasa de fecundidad. En efecto, aún si no hubiese diferencias de ingreso total entre los hogares de los países comparados, si el número promedio de hijos menores de 6 años en uno de ellos es más alto, el ingreso por miembro del hogar sería menor y, por lo tanto, más alta la probabilidad de indigencia. Dado que los aspectos culturales son decisivos, la importancia relativa de la población indígena y de población rural en los países también incide en la distribución de los hogares de acuerdo a las etapas del ciclo de vida.

Por otra parte, en comparación con las demás dimensiones, la etapa del ciclo de vida es, por definición, más dinámica. En la medida que las etapas están determinadas por la edad de ciertos miembros de la familia, basta que transcurra un año para que esta abandone una etapa y pase a integrar la siguiente. Ello no significa que esta dimensión no presente interés sustantivo o no se puedan examinar las diferencias de tasas de indigencia y de pobreza entre las distintas etapas del ciclo en un año determinado o sus variaciones a lo largo del tiempo. Sin embargo, en este caso más en que en relación con las otras dimensiones, los datos de tipo longitudinal serían

más adecuados para analizar los cambios en las probabilidades de que un hogar caiga en la indigencia o abandone esa situación.⁷¹

Teniendo presente estas consideraciones, en los siguientes párrafos se describen los cambios en la distribución de la población de acuerdo a las etapas del ciclo de vida familiar y la magnitud y evolución de la indigencia en cada una de ellas.

Como se indicó más arriba, puesto que el ingreso per cápita de cada hogar depende del número de miembros del mismo⁷² y de la cuantía de los ingresos (del trabajo de los ocupados y de los ingresos no laborales), las tasas de indigencia varían entre las distintas etapas de acuerdo a un patrón que -con pocas excepciones- se repite en todos los países (véase el cuadro 15). De allí que el promedio de las tasas de indigencia para la región describa bien ese comportamiento en la forma de U invertida: un aumento muy significativo (de alrededor de tres veces) entre la etapa en que la pareja joven no tiene hijos y la denominada etapa inicial, en que hay uno o más hijos menores de seis años, debido no sólo a que aumenta el número de miembros dependientes en el hogar sino que probablemente se reducen los ingresos por el retiro de la cónyuge del mercado laboral.⁷³ En la mayoría de los casos esa disminución del ingreso familiar no es compensada por un aumento del ingreso del receptor principal como consecuencia de su mayor antigüedad o experiencia en el empleo, ya que el promedio de edad del o los ocupados en esta etapa es mayor que en la anterior.

Entre la etapa inicial y la etapa de expansión hay nuevamente un aumento muy importante de las tasas de indigencia, y su incremento relativo depende del nivel de la tasa de indigencia de cada país alrededor de 1990. Ello puede explicarse por el mayor número de hijos en el hogar sin un aumento en el ingreso familiar que lo compense y permita mantener o elevar el ingreso por miembro. Entre la etapa de expansión y la denominada de consolidación, hay una leve baja de las tasas de indigencia que no es posible atribuir claramente a uno de los factores mencionados. En la etapa de consolidación tendería a aumentar el número de miembros en el

⁷¹ Este tipo de datos en que se comparan los mismos hogares en dos momentos del tiempo permiten indagar qué factores concurrieron para que un hogar ingrese o salga de la situación de indigencia o de pobreza. Como se indicó más arriba, en la América Latina no se dispone de información sistemática de encuestas longitudinales en los países.

⁷² Y más precisamente del número de miembros del hogar por cada ocupado.

⁷³ En rigor, dado que no se dispone de datos de tipo panel, habría que afirmar que lo que ocurre es que en los estratos de bajos ingresos la tasa de participación laboral (en empleos remunerados fuera del hogar) de las mujeres es menor que entre las de estratos medios y altos y, *a fortiori*, en los hogares en que hay un mayor número de hijos menores de seis años de edad.

hogar, pero dado que los hijos mayores tienen entre 13 y 18 años de edad, presumiblemente el abandono de la escuela a edades tempranas aumenta también el número de miembros que aportan ingreso al hogar.

Como promedio regional, en las etapas de expansión y consolidación más de una de cada cinco personas pertenecían a hogares indigentes. Hacia 2005 esta cifra fluctuaba en un intervalo muy amplio (comprendido entre alrededor de 6% y de 60%), de acuerdo a la tasa nacional de indigencia de cada país (véase nuevamente el cuadro 15).⁷⁴

En las siguientes dos etapas del ciclo se reduce nuevamente la indigencia, pero esta vez de manera más pronunciada. La disminución entre la etapa de consolidación y la denominada etapa de salida –que corresponde a las familias en que el hijo menor tiene 19 o más años de edad– responde a cambios que tienden a elevar el ingreso familiar por miembro, presumiblemente por efecto de la disminución del tamaño del hogar (algunos hijos ya han abandonado el hogar paterno) y/o porque los que permanecen en él aportan ingreso. Finalmente, aunque el promedio regional muestra que entre la etapa de salida y los hogares constituidos por parejas mayores sin hijos prácticamente se mantiene la tasa de indigencia, el examen de las cifras de los países revela que no hay un comportamiento relativamente uniforme de la indigencia como entre las etapas anteriores. Probablemente ello se debe al distinto efecto sobre el ingreso per cápita en cada país de la disminución del número de personas en el hogar (en la última etapa ya no hay presencia de hijos) y, por otra, la posible caída del ingreso debido al retiro de la fuerza de trabajo de uno o ambos integrantes de la pareja mayor, disminución del ingreso que no es compensada por ingresos no laborales (jubilaciones y pensiones, remesas, rentas de la propiedad, transferencias públicas de programas sociales, etc.).

El interés por examinar las distintas etapas del ciclo se debe no sólo a que hay importantes diferencias entre las tasas de indigencia entre ellas y que reflejan grados distintos de vulnerabilidad de los hogares de acuerdo al número y edad de sus miembros. También, y por esa misma razón, importa la distribución de la población entre esos distintos tipos de hogares y sus cambios en el tiempo. Como se indicó, las etapas denominadas inicial, de expansión y de consolidación se caracterizan por la presencia de hijos en

⁷⁴ Cabe señalar que las tasas de indigencia para el total de la población que aparecen en las dos últimas columnas del cuadro 15 no corresponden al promedio (ponderado) de los porcentajes de indigencia de las seis etapas del ciclo de vida familiar, sino a las tasas de indigencia utilizadas a largo de este capítulo para evaluar el progreso hacia la primera meta del Milenio. Las diferencias se deben a que la tipología no considera a los hogares sin presencia de un núcleo conyugal. Dado que esas diferencias son relativamente pequeñas se prefirió utilizar las últimas.

Cuadro 15
 AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCIDENCIA DE INDIGENCIA DE LAS PERSONAS SEGÚN ETAPAS DEL CICLO DE VIDA
 FAMILIAR DEL HOGAR, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 1990 Y 2005
 (En porcentajes)

País	Pareja joven sin hijos		Etapa inicial		Etapa de expansión		Etapa de consolidación		Etapa de salida		Pareja mayor sin hijos		Total	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005
Argentina a/	0.0	0.0	4.9	5.0	8.0	9.9	6.2	13.4	4.1	3.0	0.7	2.6	5.2	7.6
Bolivia	15.6	15.1	33.5	23.5	45.9	42.8	38.9	37.8	24.7	20.3	29.7	38.0	37.2	34.7
Brasil	6.5	4.0	22.1	13.0	29.6	17.5	27.1	14.2	12.9	2.8	14.9	2.4	23.4	10.6
Chile	3.4	1.4	15.0	4.8	20.4	6.5	15.5	6.3	6.5	2.4	2.8	1.4	13.0	4.7
Colombia	5.3	5.5	20.8	15.8	32.3	25.4	30.0	24.4	17.1	15.0	17.9	15.6	26.1	20.2
Costa Rica	1.4	1.2	6.1	4.9	12.4	8.5	10.1	7.4	7.6	4.8	17.0	8.9	9.9	7.0
Ecuador b/	7.5	4.1	21.5	10.0	32.8	20.7	28.9	20.8	18.6	12.9	12.8	11.9	26.2	17.1
El Salvador	4.6	6.8	18.4	16.5	29.0	24.1	23.2	22.7	17.4	13.3	14.9	14.8	21.7	19.0
Honduras	21.6	28.5	50.0	49.0	66.9	61.8	65.2	59.6	53.4	40.4	38.9	35.4	60.9	53.9
México	3.7	1.6	11.3	8.9	23.0	16.3	21.0	13.7	14.2	7.9	8.1	5.6	18.7	11.7
Nicaragua	17.6	10.3	43.7	38.2	51.0	47.0	51.3	47.2	42.9	32.1	42.4	24.6	48.4	42.4
Panamá b/	3.7	2.0	11.3	5.9	18.0	9.9	21.1	9.8	10.6	5.2	7.7	5.5	16.2	7.7
Paraguay b/	8.3	7.2	20.0	31.2	34.7	40.8	28.6	38.3	18.6	28.6	22.8	16.9	18.8	23.2
Perú	8.1	5.6	20.6	17.7	30.5	25.0	28.9	25.4	13.9	12.0	17.1	15.6	25.1	18.6
República Dominicana	2.6	8.0	6.7	22.6	20.1	28.2	17.3	25.7	12.0	20.4	11.1	23.9	14.4	24.6
Uruguay b/	0.3	0.4	2.7	6.4	5.0	6.2	6.0	6.0	1.3	1.0	0.3	0.3	3.4	4.1
Venezuela (R. B. de)	2.3	5.9	9.8	14.9	17.4	21.6	16.5	18.3	11.3	10.2	6.6	12.2	14.4	15.9
América Latina c/	6.6	6.3	18.7	17.0	28.0	24.2	25.6	23.0	16.9	13.7	15.6	13.8	22.5	15.4

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

a/ Gran Buenos Aires.

b/ Áreas urbanas.

el hogar, lo que las hace prioritarias para las estrategias de combate a la pobreza que ponen el acento en el mejoramiento del capital humano. Las cifras correspondientes al promedio (simple) regional indican que hacia 1990 el 79% de la población residía en hogares que se encontraban en alguna de esas tres etapas. Los cambios demográficos de los últimos lustros han tendido a reducir el porcentaje de hogares con presencia de hijos menores, sin embargo la población que reside en los hogares que se encuentran en alguna de ellas sigue siendo mayoritaria; hacia 2005 reunían al 69% de la población total (véase el cuadro 16).

Aunque la etapa de consolidación concentra la mayor proporción de la población total en todos los países –en 2005 el 42% de la población de la región pertenecía a esos hogares-, la preocupación por mejorar el capital humano mediante programas públicos de transferencias condicionadas, sugiere que las familias en la etapa de expansión⁷⁵ (con presencia de niños y niñas de entre 6 y 12 años de edad) son prioritarias para esa estrategia y deberían exhibir un avance mayor que el promedio nacional en los países que cuentan con dichos programas y han logrado bajas significativas de la indigencia. La comparación entre el avance registrado en esas familias y el progreso del conjunto de los hogares indigentes muestra, sin embargo, un resultado inesperado en los dos países con programas de transferencias monetarias importantes: Brasil y México. Aunque la disminución de la tasa de indigencia entre las familias que se encontraban en esa etapa fue muy significativa (12 puntos porcentuales en Brasil y cerca de 7 puntos en México), en ambos casos fue menor que la correspondiente al promedio nacional. No resulta fácil explicar este resultado por cuanto se trata de los dos países con los programas de transferencias condicionadas de mayor cobertura en la región. En todo caso, las cifras comentadas se refieren al período 1990 – 2005, y no puede descartarse que en años más recientes –a partir de 2000 en México y de 2003 en Brasil- la baja de la indigencia entre los hogares en etapa de expansión haya sido mayor que la baja promedio nacional.⁷⁶

Por otra parte, en Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Perú la población en hogares en etapa de expansión registró un avance hacia la primera meta del Milenio algo mayor que el conjunto de la población

⁷⁵ A mediados de la década actual esta etapa del ciclo de vida reunía un porcentaje relativamente bajo de la población (entre 13% y 22% del total), con porcentajes más cercanos al límite superior de ese intervalo en los países que habían avanzado relativamente menos en la transición demográfica (véase el cuadro 16).

⁷⁶ Como se indicó más arriba, las proyecciones de crecimiento de la CEPAL para 2007 indican que Brasil y México habrían logrado la primera meta del Milenio. Naturalmente ello no significa que todos los grupos de hogares la hayan alcanzado.

Cuadro 16
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS SEGÚN ETAPAS DEL CICLO DE VIDA FAMILIAR, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 1990 Y 2005
(En porcentajes)

País	Pareja joven sin hijos		Etapa inicial		Etapa de expansión		Etapa de consolidación		Etapa de salida		Pareja mayor sin hijos	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005
Argentina a/	2	3	11	10	20	16	38	38	19	25	9	7
Bolivia b/	1	1	11	12	24	22	51	50	12	13	2	2
Brasil	3	3	13	10	23	19	45	39	13	23	3	5
Chile	1	1	11	5	18	13	40	42	26	33	4	5
Colombia	1	2	11	9	21	19	46	40	17	28	2	3
Costa Rica	2	2	12	9	22	18	45	46	17	21	2	4
Ecuador c/	2	1	12	8	22	18	46	45	16	24	2	3
El Salvador	1	2	10	10	18	19	48	42	20	24	2	3
Honduras	1	1	11	9	22	18	54	52	11	17	1	2
México	1	1	10	9	22	19	52	45	12	23	2	4
Nicaragua	1	1	9	7	22	17	51	54	16	19	1	1
Panamá	1	2	8	9	18	18	46	40	23	28	3	4
Paraguay d/	2	2	10	10	19	21	44	40	23	28	3	2
Perú	1	1	8	7	19	17	51	49	19	23	2	3
República Dominicana	3	2	12	9	20	21	42	40	21	24	3	4
Uruguay c/	2	2	8	7	17	16	38	36	24	27	11	11
Venezuela (R. B. de)	1	1	9	8	20	17	49	45	20	27	2	2
América Latina e/	2	2	11	9	21	18	47	42	16	24	3	4

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

a/ Gran Buenos Aires.

b/ Ocho ciudades principales y El Alto.

c/ Áreas urbanas.

d/ Asunción y Departamento Central.

e/ Promedio ponderado.

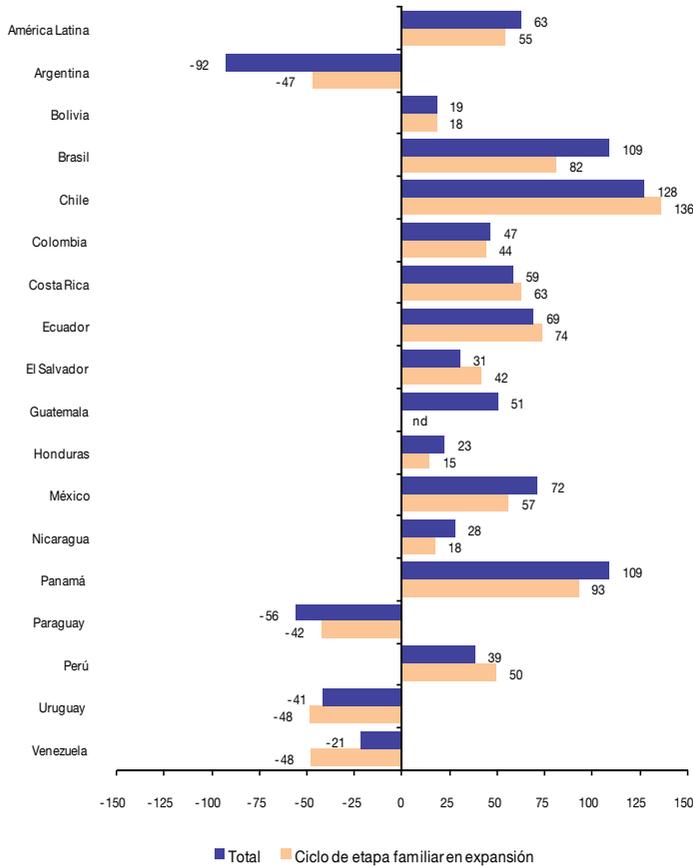
indigente, aunque en términos porcentuales las diferencias no son significativas (véase el gráfico 6). Tampoco se aprecia un comportamiento uniforme en los cuatro países que registraron un aumento de la tasa de indigencia en el período analizado (véase nuevamente el gráfico 6). A modo de ejemplo, mientras en Argentina el aumento de la indigencia de los hogares en la etapa de expansión fue menor que la del conjunto de la población indigente, en la República Bolivariana de Venezuela se registró la situación inversa. La multiplicidad de factores que pueden haber influido en los cambios registrados en uno y otro caso impide proveer alguna explicación plausible de este distinto comportamiento.

Cabe destacar, por último, que la etapa del ciclo de vida familiar como dimensión para el análisis del progreso hacia la primera meta del Milenio presenta particularidades que la hacen menos adecuada para ese propósito que las demás dimensiones examinadas hasta aquí. No obstante que las encuestas de hogares de los países proveen la información necesaria para elaborar una tipología como la propuesta u otras similares, el mayor peso de los factores culturales involucrados, el cambio más dinámico y de corto plazo en la distribución de la población entre las etapas del ciclo de vida de la familia y la variedad de opciones en su propia definición, sugieren que es preciso avanzar más en el sentido de identificar tipos de hogares que guarden una relación más estrecha con la vulnerabilidad de los miembros que los integran y su prioridad para las políticas y programas de combate a la pobreza. Sin embargo, dado que la composición de los hogares en pobreza extrema depende de la estructura por edades de la población de los países (de acuerdo a la etapa de la transición demográfica en que se encuentran), resulta más complejo definir una tipología de igual utilidad para todos ellos sobre la base una clasificación que contenga un número relativamente pequeño de grupos o tipos de hogares. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el tamaño de las muestras de las encuestas de hogares de algunos países impone límites a las desagregaciones. Esto sugiere elaborar una tipología simple y con pocos subgrupos de población, sin embargo, esta puede resultar de escasa utilidad cuando se trata de captar una dimensión compleja como la etapa del ciclo de vida familiar.

3.5 Origen étnico de la población: una dimensión central para la evaluación del progreso hacia la primera meta del Milenio.

En el Panorama Social 2006 de la CEPAL se afirma que “América Latina se caracteriza por ser una región pluriétnica y pluricultural. En la actualidad

Gráfico 6
 AMERICA LATINA (17 PAÍSES): OBJETIVO 1
 DE DESARROLLO DEL MILENIO, AVANCES EN LA
 REDUCCIÓN DE LA INDIGENCIA A NIVEL NACIONAL a/
 Y DE PERSONAS QUE SON MIEMBROS DE FAMILIAS EN ETAPA DE
 EXPANSIÓN, ALREDEDOR DE 1990 Y 2005
 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de los respectivos países.

a/ Argentina corresponde al Gran Buenos Aires; Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay corresponde a zonas urbanas.

hay más de 650 pueblos indígenas reconocidos por los Estados. Estos presentan una diversidad de realidades territoriales y demográficas y poseen diferentes estatus sociopolíticos en los países donde se asientan.

El común denominador es, sin embargo, la discriminación estructural que afecta a estos pueblos y se expresa en marginalidad, exclusión y pobreza.⁷⁷

En la actualidad se reconoce que ese común denominador -que se manifiesta en niveles más altos de pobreza entre los pueblos originarios en comparación con la población no indígena- constituye un desafío principal para las democracias latinoamericanas y que la superación de esa situación supone no sólo eliminar las inequidades, sino enfrentar un desafío mucho mayor: la construcción de democracias pluriculturales. Es decir, reconocer efectivamente el “aporte de identidad, cosmovisiones, raíces y humanidad (originaria) de los pueblos indígenas de la región.”⁷⁸

A pesar del renovado interés por la situación de los pueblos indígenas en América Latina, hay un notable rezago en materia de calidad de la información necesaria para su “visibilidad estadística”. En efecto, recién en la ronda de los censos del año 2000 se logró que casi todos los países incluyeran preguntas relativas a la identificación étnica de la población, y que la gran mayoría lo hiciera sobre la base de la autoidentificación, siguiendo las recomendaciones internacionales. Estos censos brindan así información relevante para saber quiénes son, cuántos son y dónde están, pero no se prestan para evaluar el progreso hacia la primera meta del Milenio.⁷⁹

Por su parte, las encuestas de hogares presentan claras ventajas con respecto a los censos de población para el análisis de las condiciones de vida de los pueblos indígenas y, particularmente, para evaluar el progreso hacia el cumplimiento de la primera meta del Milenio. La más obvia es que son las encuestas de hogares y no los censos las que proveen regularmente –a lo menos una vez por año- la información necesaria para realizar las mediciones de pobreza extrema con base en el ingreso. Quizás su mayor desventaja consista en que dado que se trata de información con base en muestras, en algunos casos el tamaño de las mismas es insuficiente para obtener estimaciones adecuadas de las tasas de indigencia del conjunto de la población indígena. Con mayor razón, esos datos no permiten examinar la situación de determinadas etnias o grupos al interior de los países con un mínimo grado de confiabilidad.⁸⁰ Para estos efectos, son más adecuados

⁷⁷ Véase, CEPAL 2006, cap. III.

⁷⁸ Véase, CEPAL 2006, cap. III, página 145.

⁷⁹ Y aún así, las diferencias en la forma de captar la pertenencia o el origen étnico y racial de la población en los censos más recientes no asegura el adecuado registro de las personas pertenecientes a ellos y la comparabilidad de los datos recolectados.

⁸⁰ Se estima que en los países latinoamericanos los pueblos indígenas reconocidos de manera directa o implícita por los Estados son 642 (véase CEPAL, 2006, cap. III, páginas 161 y 162).

los censos o las encuestas especializadas dirigidas a captar información entre la población indígena.

Por otra parte, si bien en años recientes las encuestas de hogares han incorporado preguntas que permiten identificar el origen étnico de la población, ello no se ha hecho en todos los países, incluso en algunos que cuentan con una proporción relativamente alta de población indígena. Además, sigue habiendo cierta dispersión con respecto a los criterios que parecen ser más adecuados para captar esa información. Esto pone límites muy severos al análisis del progreso de la población de los pueblos originarios hacia la primera meta del Milenio mediante las encuestas.

Por ello los antecedentes que se presentan en esta sección sobre la magnitud de la población indígena y algunos indicadores sobre la situación de mayor precariedad en sus condiciones de vida provienen en su mayor parte de la última ronda de censos de población, de alrededor del año 2000.⁸¹ También se presentan estimaciones de incidencia y brechas de indigencia para siete países referentes a algunos años del período 1990-2005. Estos datos, sin embargo, abarcan una fracción relativamente pequeña del total de la población indígena latinoamericana.

Se estima que actualmente la población indígena supera los 30 millones de personas, alrededor de 6% de la población total de América Latina (véase el cuadro 17).⁸² La información proveniente de esos mismos datos censales indica que poco más de 80 por ciento de la población indígena vivía en Bolivia, Guatemala, México y Perú⁸³ y alrededor de 70 por ciento se concentraba en países de bajo ingreso por habitante. Según esas estimaciones, una quinta parte de la población indígena latinoamericana vivía en México (país de ingreso por habitante relativamente alto en la región), pero cerca de 4 de los 6,1 millones de indígenas en país residía en las zonas rurales.

Aunque un alto porcentaje de la población indígena vive en zonas rurales -las que se corresponden con los territorios de origen ancestral-, una de las tendencias actuales es la alta diversidad étnica que se observa

⁸¹ La información sobre la cuantía de la población indígena esta tomada de CEPAL 2006, capítulo III.

⁸² Se estima además que la población afrodescendiente ascienda a 150 millones de personas (Bello y Rangel, 2000). Según cifras del censo de 2000, solamente en Brasil el 45% de la población era negra, alrededor de 79 millones de personas (Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006).

⁸³ Estos datos son de interés por cuanto indican que en estos países deberían concentrarse los esfuerzos para mejorar las encuestas de hogares en lo relativo al origen étnico de la población. Como se verá, actualmente sólo en uno de estos cuatro países, Bolivia, se dispone de información para años posteriores a 1990.

Cuadro 17
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): POBLACIÓN INDÍGENA
ALREDEDOR DE 2000

País	Año	Miles de Personas	Porcentaje de la población total del país	Porcentaje de la población indígena de la región
Perú	2001	8 500.0	32.0	28.3
México	2000	6 101.6	6.4	20.3
Bolivia	2001	5 009.0	62.2	16.7
Guatemala	2002	4 610.4	41.0	15.4
Colombia	2005	892.6	2.0	3.0
Ecuador	2001	830.4	6.8	2.8
Brasil	2000	734.1	0.4	2.4
Chile	2002	692.2	4.6	2.3
Venezuela (R. B. de)	2001	506.3	2.3	1.7
Nicaragua	2005	443.8	8.6	1.5
Honduras	2001	427.9	7.0	1.4
Argentina	2001	402.9	1.1	1.3
Panamá	2000	285.2	10.0	1.0
Paraguay	2002	88.5	1.7	0.3
Costa Rica	2000	63.9	1.7	0.2
El Salvador	1990	400.0	7.0	1.3
Uruguay	1990	4.0	1.6	0.01
Total		29,992.8		100.0

Fuente: sobre la base de cifras del Cuadro III.1, capítulo III de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2006.

en las ciudades. Datos para 10 países indican que alrededor de 2000, más del 80% de la población indígena de Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá y Paraguay residía en zonas rurales. En Guatemala y México, en cambio, aproximadamente uno de cada tres indígenas vive en zonas urbanas y en Bolivia, Brasil y Chile más de la mitad de ellos vive en ciudades (CEPAL, 2006). Aunque en principio residir en zonas urbanas y en grandes ciudades facilita el acceso a bienes y a los servicios que brinda del Estado, tanto los índices de pobreza absoluta como otros indicadores de condiciones de vida (mortalidad infantil, educación, acceso a agua y saneamiento) son más desfavorables entre la población indígena. En efecto, las peores condiciones de vida de la población indígena en comparación con la no indígena también se da en las zonas urbanas de modo que no es el efecto del contexto (rural o urbano) lo que explica esas brechas, sino las inequidades con base en el origen étnico y racial de las personas.

Un buen indicador síntesis de las condiciones generales de vida de la población es la tasa de mortalidad en los primeros años de vida. La información censal más reciente indica que la mortalidad infantil (entre los menores de un año) y la mortalidad entre los menores de cinco años

es mucho más alta entre la población indígena, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Las estimaciones para el promedio regional señalan que la mortalidad infantil entre los indígenas es un 60% mayor que entre los no indígenas.⁸⁴ Esa brecha es mayor cuando se refiere a la mortalidad de los menores de cinco años, es decir, entre los niños que han estado expuestos por más tiempo a las condiciones de vida más precarias que afectan a la población indígena; la sobremortalidad (promedio regional) en la niñez es de 70%. Si bien en todos los países el asentamiento urbano de la población indígena reduce la mortalidad infantil (con respecto a la que prevalece en las zonas rurales), ello no acorta la brecha que la separa de la población no indígena. Es más, en algunos países (Guatemala, Honduras, México, Brasil y Costa Rica) esa brecha es mayor en las zonas urbanas que en las rurales.⁸⁵

Estas consideraciones indican que del mismo modo que en relación con la dimensión referente al sexo del jefe de hogar, el análisis del avance hacia la primera meta del Milenio según el origen étnico debe realizarse de manera separada, según la zona de residencia urbana o rural de la población.

Como se señaló más arriba, la información de las encuestas de hogares de los países presenta deficiencias importantes que impiden efectuar una evaluación del progreso hacia la meta de pobreza entre la población indígena. En primer lugar, de los cuatro países con más población indígena en América Latina y que concentran al 80% de ella (Bolivia, Guatemala, México y Perú) para este documento sólo se dispuso de datos para el primero. Por su parte, en el caso de Brasil si bien se cuenta con antecedentes que cubren todo el período bajo análisis (desde 1990 hasta 2005), estos se refieren básicamente a la población afrodescendiente,⁸⁶ es decir, permiten abordar el problema de la discriminación racial más que la cuestión indígena, población esta última que representa un bajo porcentaje de la población total de Brasil. Con respecto a los demás países para los que se dispone de algunos antecedentes (Chile, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Paraguay), estos reúnen sólo 8 por ciento de la población indígena latinoamericana (véase el cuadro 17) y en el caso de Ecuador -donde la mayor parte de los indígenas se concentra en las zonas rurales - los datos sólo cubren las zonas urbanas.⁸⁷

⁸⁴ 48 por mil nacidos vivos entre los indígenas y 30 por mil entre los no indígenas (véase CEPAL, 2006, pág. 191).

⁸⁵ Véase CEPAL, 2006, pág. 190, cuadro III.9

⁸⁶ Las cifras en este caso se refieren a la comparación de los índices de incidencia y brecha de pobreza entre la población negra y la población no negra (amarilla, parda, blanca)

⁸⁷ Los datos del censo de 2001 de Ecuador indican que 82% de la población indígena reside en las zonas rurales del país.

A la escasez de información se agregan los cambios que se ha introducido en algunos países en relación con el criterio para indagar el origen étnico de la población. En efecto, a fin de adoptar las recomendaciones internacionales al respecto, en Bolivia y Nicaragua se cambió el criterio de lengua hablada por el de autoidentificación. En ambos casos las estimaciones de indigencia posteriores al año 2000 no son estrictamente comparables con las de los años 90. Con todo, los escasos antecedentes que se dispone son consistentes con la situación de discriminación y marginación de los pueblos indígenas y de la población afrodescendiente de América Latina. En el cuadro 18 se puede observar que tanto en las zonas urbanas como en las rurales la tasa de indigencia entre la población indígena en 2002 y 2005 es mayor entre la población indígena, con excepción de las zonas urbanas de Ecuador en 2002.

La magnitud de la indigencia y las diferencias entre las tasas urbanas y rurales, dan sustento a la observación respecto a las consecuencias de la creciente migración de la población indígena hacia los centros urbanos. En efecto, si bien la población indígena registra un nivel de indigencia urbana más bajo que en las zonas rurales, sigue estando en condición de desventaja con respecto a la no indígena. Más aún, en Bolivia y Brasil esa desventaja se acentúa y las diferencias relativas entre las correspondientes tasas de indigencia aumentan.⁸⁸

Los cambios en las diferencias relativas entre los porcentajes de población indigente indígena y no indígena permiten afirmar que sólo en dos de los siete países para los que se dispone de antecedentes (Brasil y Chile) los avances hacia la primera meta del Milenio han sido más rápidos entre los indígenas que en el conjunto de la población. En Ecuador, país que al igual que los mencionados ya alcanzó esa meta en las zonas urbanas, no registró una baja sino un aumento de la incidencia de la indigencia entre los indígenas.

Finalmente, la mayor profundidad de la pobreza extrema entre la población indígena urbana y rural en los siete países analizados (véase el cuadro 19) -que a juzgar por los indicadores que se asocian o determinan la condición de pobreza extrema⁸⁹, afectaría a la población indígena y afrodescendiente de todos los países- plantea la necesidad de desagregar

⁸⁸ En Chile y en Ecuador (2005) esas diferencias relativas de tasas de indigencia entre indígenas y no indígenas disminuyen en las zonas urbanas en comparación con las diferencias que se dan en el medio rural.

⁸⁹ Evidencia del menor nivel educacional, la mayor tasa global de fecundidad e índices más altos de dependencia demográfica entre la población indígena en comparación con la no indígena se encuentra en CEPAL, 2006, capítulo III, páginas 154, 181 y 185.

Cuadro 18
 AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA INDIGENCIA ENTRE
 LA POBLACIÓN INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE Y NO INDÍGENA
 EN LAS ZONAS URBANAS Y RURALES,
 ALREDEDOR DE 1990, 1997, 2002 Y 2005
 (En porcentajes)

País	Zonas urbanas				Zonas rurales			
	1990	1997	2002	2005	1990	1997	2002	2005
Bolivia								
Indígenas	...	28.5	22.3	22.0	...	65.8	64.9	60.8
No indígenas		18.9	15.1	10.4	...	48.3	48.8	39.2
Diferencia relativa a/		1.5	1.5	2.1		1.4	1.3	1.5
Brasil								
Indígenas b/	26.2	14.0	14.7	10.8	52.4	35.8	33.3	26.7
No indígenas	16.4	9.5	10.2	8.1	47.2	30.5	28.5	22.3
Diferencia relativa	1.6	1.5	1.4	1.3	1.1	1.2	1.2	1.2
Chile								
Indígenas	...	8.3	8.8	4.1	...	13.9	15.6	6.2
No indígenas	...	5.0	5.0	3.1	...	8.7	7.5	3.0
Diferencia relativa		1.7	1.8	1.3		1.6	2.1	2.1
Ecuador								
Indígenas	...	...	15.7	22.1	...	...	...	40.6
No indígenas	...	...	15.8	16.2	...	...	...	25.4
Diferencia relativa			1.0	1.4				1.6
Nicaragua								
Indígenas	...	29.3	55.9	...	...	82.9	76.2	...
No indígenas	...	34.0	32.8	...	...	56.7	53.4	...
Diferencia relativa		0.9	1.7			1.5	1.4	
Panamá								
Indígenas	...	...	...	...	...	...	63.2	58.7
No indígenas	...	...	...	...	...	...	24.5	22.2
Diferencia relativa							2.6	2.6
Paraguay								
Indígenas	22.2	15.1	13.7	28.3	...	...	...	...
No indígenas	12.7	7.4	9.3	11.7	...	...	...	...
Diferencia relativa	1.7	2.0	1.5	2.4				

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

a/ Cociente entre la tasa de indigencia indígena y no indígena.

b/ Corresponde en su mayoría a población afrodescendiente.

las estimaciones de pobreza según el origen étnico de la población y darle prioridad en los análisis y evaluaciones del avance de los países hacia la primera meta del Milenio. Las deficiencias de la información de las encuestas señalan la urgencia de que los organismos a cargo de ellas realicen esfuerzos especiales para superarlas. Esta no debiera ser una tarea compleja ni que demanda demasiados recursos. La experiencia de los países que han

avanzado en esta dirección indica que es posible captar esta dimensión sin extender demasiado los cuestionarios y modificarlos cuando sea necesario, con el fin de adecuarlos a las recomendaciones internacionales.

Cuadro 19
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): BRECHA DE INDIGENCIA ENTRE LA
POBLACIÓN INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE Y NO INDÍGENA EN LAS
ZONAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 1990, 1997, 2002 Y 2005
(En porcentajes)

País	Zonas urbanas				Zonas rurales			
	1990	1997	2002	2005	1990	1997	2002	2005
Bolivia								
Indígenas	...	11.1	7.8	6.5	...	38.2	41.0	31.1
No indígenas	...	6.6	5.3	2.8	...	28.0	25.6	17.7
Brasil								
Indígenas a/	26.2	6.0	6.3	4.3	52.4	15.7	15.1	10.2
No indígenas	16.4	4.2	4.6	3.3	47.0	13.7	11.8	8.8
Chile								
Indígenas	...	3.2	3.6	1.5	...	3.6	4.0	2.0
No indígenas	...	1.7	1.9	1.1	...	2.9	2.7	1.1
Ecuador								
Indígenas	...	...	6.1	8.5	...	...	...	17.2
No indígenas	...	...	5.5	6.9	...	...	...	9.3
Nicaragua								
Indígenas	...	10.2	24.3	...	...	54.6	54.9	...
No indígenas	...	15.1	12.8	...	...	30.9	25.7	...
Panamá								
Indígenas	...	...	...	...	...	...	32.1	29.8
No indígenas	...	...	...	...	...	...	10.1	9.4
Paraguay								
Indígenas	5.6	4.2	4.8	10.7	...	...	...	...
No indígenas	3.4	1.9	3.4	3.3	...	...	...	...

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

a/ Corresponde en su mayoría a población afrodescendiente.

Anexo A.1
AÑOS Y COBERTURA GEOGRÁFICA DE LAS
ENCUESTAS DE HOGARES

País	Años			
Argentina				
Total país	...	...	...	...
Área metropolitana	1990	1997	2002	2005
Total urbano	...	...	2002	2005
Bolivia				
Total país	...	1997	2002	2004
Total rural	...	1997	2002	2004
Total urbano	1989	1997	2002	2004
Brasil				
Total país	1990	1996	2001	2005
Total rural	1990	1996	2001	2005
Total urbano	1990	1996	2001	2005
Chile				
Total país	1990	1996	2000	2003
Total rural	1990	1996	2000	2003
Total urbano	1990	1996	2000	2003
Colombia				
Total país	1991	1997	2002	2005
Total rural	1991	1997	2002	2005
Total urbano	1991	1997	2002	2005
Costa Rica				
Total país	1990	1997	2002	2005
Total rural	1990	1997	2002	2005
Total urbano	1990	1997	2002	2005
Ecuador				
Total país	...	...	...	2005
Total rural	...	...	...	2005
Total urbano	1990	1997	2002	2005
El Salvador				
Total país	1995	1997	2001	2004
Total rural	1995	1997	2001	2004
Total urbano	1995	1997	2001	2004
Guatemala				
Total país	1989	1998	2002	2004
Total rural	1989	1998	2002	2004
Total urbano	1989	1998	2002	2004
Honduras				
Total país	1990	1997	2002	2003
Total rural	1990	1997	2002	2003
Total urbano	1990	1997	2002	2003

Anexo A.1 (Continuación)
AÑOS Y COBERTURA GEOGRÁFICA DE LAS
ENCUESTAS DE HOGARES

País	Años			
México				
Total país	1989	1996	2002	2005
Total rural	1989	1996	2002	2005
Total urbano	1989	1996	2002	2005
Nicaragua				
Total país	1993	1998	2001	...
Total rural	1993	1998	2001	...
Total urbano	1993	1998	2001	...
Panamá				
Total país	...	...	2002	2005
Total rural	...	...	2002	2005
Total urbano	1991	1997	2002	2005
Paraguay				
Total país	...	...	2000	2005
Total rural	...	...	2000	2005
Total urbano	1994	1996	2000	2005
Perú				
Total país	...	1997	2001	2003
Total rural	...	1997	2001	2003
Total urbano	...	1997	2001	2003
Rep. Dominicana				
Total país	...	1997	2002	2005
Total rural	...	1997	2002	2005
Total urbano	...	1997	2002	2005
Uruguay				
Total país	...	...	...	...
Total urbano	1990	1997	2002	2005
Venezuela (R. B. de)				
Total país	1990	1997	2002	2005

Fuente: elaboración propia sobre la base del Banco de datos de encuestas de hogares de la CEPAL, BADEHOG.

Anexo A.2
LÍNEAS DE INDIGENCIA (LI) Y DE POBREZA (LP) EN DÓLARES a/

País	Año	Período de referencia de los ingresos	Urbano		Rural	
			LI	LP	LI	LP
			Dólares			
Argentina	1990 b/	sep.	44.2	88.4	...	...
	2005	2º sem.	42.9	85.8	...	...
	2006	2º sem.	45.1	90.2	...	...
Bolivia	1989	oct.	23.8	47.5	...	...
	2004	nov. 03 - nov. 04	22.7	45.4	18.2	31.8
Brasil	1990	sep.	41.2	87.0	34.9	65.7
	2005	oct.	36.4	91.7	31.6	71.0
	2006	oct.	39.8	102.7	34.7	80.0
Chile	1990	nov.	28.4	56.8	21.9	38.3
	2003	nov.	34.9	69.9	26.9	47.1
	2006	nov.	44.6	89.3	34.4	60.2
Colombia	1991	ago.	28.0	56.1	23.1	40.4
	2005	Año	44.4	88.9	36.8	64.4
Costa Rica	1990	junio	29.4	58.9	23.2	40.6
	2005	junio	43.9	87.8	34.2	59.9
	2006	junio	46.1	92.1	35.9	62.8
Ecuador	1990	nov.	21.6	43.2	...	...
	2005	nov.	38.6	77.1	27.2	47.6
	2006	nov.	39.8	79.6	28.1	49.1
El Salvador	1995	ene.-dic.	29.0	58.1	18.0	35.9
	2004	Año	38.1	76.1	24.6	49.2
Guatemala	1989	abr.	23.6	47.1	18.7	32.7
	2002	oct. - nov.	43.6	87.2	33.3	58.2
Honduras	1990	ago.	26.5	52.9	18.6	32.6
	2003	ago.	40.5	81.0	28.5	49.9
	2006	ago.	46.0	91.9	32.4	56.6
México	1989	3er trim.	34.4	68.8	27.4	48.0
	2005	Ago. - Nov. 05	78.7	157.3	56.2	98.4
	2006	Ago. - Nov. 06	80.5	161.0	57.5	100.6
Nicaragua	1993	21 feb.-12 jun.	36.6	73.3	28.2	49.4
	2001	30 abr. - 31 jul.	27.6	55.2	21.3	37.2
Panamá	1991	ago.	35.0	70.1	...	...
	2005	jul.	43.6	87.3	33.8	59.1
	2006	jul.	43.9	87.8	34.0	59.5
Paraguay	1990 c/	Jun., jul., ago.	35.8	71.6	...	...
	2005	jun. 05	36.6	73.2	28.0	49.0
Perú	1997	4º trim.	42.1	84.3	31.6	55.3
	2003	4º trim.	34.5	68.9	30.8	48.2
	Rep. Dominicana	2000	sep.	43.1	86.2	38.8	69.8
Rep. Dominicana	2005	sep.	53.1	106.2	47.8	86.0
	2006	sep.	51.8	103.5	46.6	83.9
	Uruguay	1990	2º sem.	30.9	61.8	...
2005		Año	43.8	87.7	...	...
Venezuela (R. B. de)	1990	2º sem.	38.9	77.9	30.4	53.2
	2005 d/	2º sem.	66.0	127.0	...	...
	2006 d/	2º sem.	76.2	146.6	...	...

Fuente: adaptado de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2007, Anexo Estadístico, cuadro 5.

a/ Para expresar los valores de las líneas de pobreza e indigencia en dólares se utilizaron los tipos de cambio de la serie "rf" del Fondo Monetario Internacional.

b/ Gran Buenos Aires.

c/ Asunción.

d/ Total nacional.

Anexo A.3
 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA INDIGENCIA ALREDEDOR DE 1990, 1997, 2002 Y 2005
 (En porcentajes)

País / años	Total nacional			Zonas urbanas			Zonas rurales					
	1990	1997	2002	2005	1990	1997	2002	2005	1990	1997	2002	2005
Argentina (a) 1990, 1997, 2002, 2005	...	...	...	...	5.2	4.8	18.6	7.6	...	...	...	...
Bolivia 1989, 1997, 2002, 2004	...	37.2	37.1	34.7	23.0	22.6	21.3	20.2	...	61.5	62.9	58.8
Brasil 1990, 1996, 2001, 2005	23.4	13.9	13.2	10.6	16.7	9.6	10.4	8.2	46.1	30.2	28.0	22.1
Chile 1990, 1996, 2000, 2003	13.0	5.7	5.6	4.7	12.5	5.1	5.1	4.4	15.6	9.4	8.4	6.2
Colombia 1991, 1997, 2002, 2005	26.1	23.5	24.6	20.2	20.0	17.2	23.7	18.2	34.3	33.4	26.7	25.6
Costa Rica 1990, 1997, 2002, 2005	9.9	7.8	8.2	7.0	6.4	5.5	5.5	5.6	12.5	9.6	12.0	9.0
Ecuador 1990, 1997, 2002, 2005	...	...	...	...	26.2	22.2	19.4	17.1	...	...	...	...
El Salvador 1995, 1997, 2001, 2004	21.7	23.3	22.1	19.0	14.9	14.8	14.3	13.8	29.9	33.7	33.3	26.6
Guatemala 1989, 1998, 2002	42.0	31.6	30.9	...	26.4	16.0	18.1	...	50.2	41.8	37.6	...
Honduras 1990, 1997, 2002, 2003	60.9	54.4	54.4	53.9	43.6	41.5	36.5	35.1	72.9	64.0	69.5	69.4
México 1989, 1996, 2002, 2005	18.7	22.0	12.6	11.7	13.1	14.3	6.9	5.8	27.9	33.0	21.9	21.7
Nicaragua 1993, 1998, 2001	48.4	44.6	42.4	...	36.8	33.9	33.4	...	62.8	57.5	55.1	...
Panamá 1991 y 1997, 2002, 2005	...	...	17.4	15.7	16.2	10.7	8.9	7.7	...	...	31.5	29.4
Paraguay 1994 y 1996, 2001, 2005	...	...	33.2	32.1	18.8	16.3	18.4	23.2	...	...	50.3	44.2
Perú 1997, 2001, 2003	...	25.1	24.4	21.6	...	9.9	9.9	8.6	...	52.7	51.3	45.7
República Dominicana 2002, 2004	...	...	20.3	24.6	...	...	17.1	22.3	...	...	...	28.8
Uruguay 1990, 1997, 2002, 2005	...	...	...	...	3.4	1.7	2.5	4.1	...	...	...	...
Venezuela (R. B.de) 1990, 1997, 2002, 2005	14.4	20.5	22.2	15.9	...	...	...	...	...	...	...	...
Subregiones (b)												
México	18.7	22.0	12.6	11.7	13.1	14.3	6.9	5.8	27.9	33.0	21.9	21.7
Centroamérica, Panamá y Rep. Dominicana	...	27.9	27.5	27.6	...	20.2	19.4	18.5	...	37.7	38.6	39.5
Países Andinos	...	24.2	25.1	20.5	...	17.2	23.9	18.4	...	42.3	40.3	36.8
Brasil	23.4	13.9	13.2	10.6	16.7	9.6	10.4	8.2	46.1	30.2	28.0	22.1
Cono Sur	...	...	...	...	8.6	5.1	11.3	6.6	...	...	...	...
América Latina (b)	22.5	19.0	19.4	15.4	15.3	12.3	13.5	10.3	40.4	37.6	37.8	32.5

Fuente: CEPAL, 2006, Anexo estadístico, cuadro 4.

(a) Gran Buenos Aires.

(b) Promedios ponderados. Las estimaciones corresponden a los años 1990, 1997, 2002 y 2005.

Anexo A.3 (continuación)
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA ALREDEDOR DE 1990, 1997, 2002 Y 2005
(En porcentajes)

País / años	Total nacional			Zonas urbanas			Zonas rurales					
	1990	1997	2002	2005	1990	1997	2002	2005	1990	1997	2002	2005
Argentina (a) 1990, 1997, 2002, 2005	...	...	...	...	21.2	17.8	41.5	22.6	...	...	...	...
Bolivia 1989, 1997, 2002, 2004	...	62.1	62.4	63.9	52.5	52.3	52.0	53.8	...	78.5	79.2	80.6
Brasil 1990, 1996, 2001, 2005	47.6	35.8	37.5	36.3	42.3	30.6	34.1	32.8	60.5	56.0	55.5	53.6
Chile 1990, 1996, 2000, 2003	38.6	23.2	20.2	18.7	38.6	22.0	19.7	18.5	38.8	30.4	23.7	20.0
Colombia 1991, 1997, 2002, 2005	56.0	50.9	51.3	47.0	52.7	45.1	50.9	45.7	60.6	60.0	52.1	50.6
Costa Rica 1990, 1997, 2002, 2005	26.3	22.5	20.3	21.1	24.9	19.3	17.5	20.0	27.3	24.8	24.3	22.7
Ecuador 1990, 1997, 2002, 2005	...	...	...	...	62.1	56.2	49.0	45.2	...	...	...	...
El Salvador 1995, 1997, 2001, 2004	54.2	55.5	48.9	47.5	45.8	44.4	39.4	41.2	64.4	69.2	62.4	56.8
Guatemala 1989, 1998, 2002	69.4	61.1	60.2	54.0	53.6	49.1	45.3	43.5	77.7	69.0	68.0	62.9
Honduras 1990, 1997, 2002, 2003	80.8	79.1	77.3	74.8	70.4	72.6	66.7	62.7	88.1	84.2	86.1	84.8
México 1989, 1996, 2002, 2005	47.7	53.0	39.4	35.5	42.0	46.1	32.2	28.5	56.7	62.8	51.1	47.5
Nicaragua 1993, 1998, 2001	73.6	69.9	...	69.4	66.3	64.0	...	63.9	82.7	77.0	...	77.1
Panamá 1991 y 1997, 2002, 2005	...	...	34.0	...	39.9	30.2	25.2	24.3	...	...	...	...
Paraguay 1994 y 1996), 2001, 2005	...	...	61.0	...	49.9	46.3	50.2	55.0	...	...	73.6	...
Perú 1997, 2001, 2003	...	46.7	54.5	51.8	...	33.1	41.8	40.2	...	71.9	78.1	73.4
República Dominicana 2002, 2004	...	37.8	44.9	47.5	...	35.8	41.9	45.4	...	40.5	50.7	51.4
Uruguay 1990, 1997, 2002, 2005	...	...	...	...	17.9	9.5	15.8	19.1	...	...	...	...
Venezuela (R. B. de) 1990, 1997, 2002, 2005	40.1	48.2	48.6	37.1	...	...	...	...	...	...	...	...
Subregiones (b)												
México	47.7	53.0	39.4	35.5	42.0	46.1	32.2	28.5	56.7	62.8	51.1	47.5
Centroamérica, Panamá y Rep. Dominicana	...	54.0	51.2	49.7	...	45.5	42.8	42.5	...	63.0	63.2	60.1
Países Andinos	...	50.1	52.4	47.2	...	45.1	50.9	45.7	...	65.8	65.2	63.7
Brasil	47.6	35.8	37.5	36.3	42.3	30.6	34.1	32.8	60.5	56.0	55.5	53.6
Cono Sur	...	...	...	...	29.3	20.0	30.1	21.9	...	...	...	...
América Latina (b)	48.3	43.5	44.0	39.8	41.4	36.5	38.4	34.1	65.4	63.0	61.8	58.8

Fuente: CEPAL, 2006, Anexo estadístico, cuadro 4.

(a) Gran Buenos Aires.

(b) Promedios ponderados. Las estimaciones corresponden a los años 1990, 1997, 2002 y 2005.

Anexo A.4
 AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE LA INDIGENCIA SEGÚN SUBPERÍODOS a/

País	TOTAL NACIONAL												
	1990 / 1997		1998 / 2002		2003 / 2005		1990 / 2005		Porcentaje de avance				
	Efectivo	Esperado	Efectivo	Esperado	Efectivo	Esperado	Efectivo	Esperado	Efectivo	Esperado			
Argentina
Bolivia	...	...	0.1	3.7	2.4	1.5	2.5	5.2	18.7	38.9	...	...
Brasil	9.5	2.8	0.7	1.4	2.6	1.1	12.8	7.0	109.4	60.0	60.0	60.0	
Chile	7.3	1.6	0.1	0.5	0.9	0.3	8.3	3.4	127.7	52.0	52.0	52.0	
Colombia	2.6	3.1	-1.1	2.4	4.4	1.5	5.9	7.3	47.1	58.3	58.3	58.3	
Costa Rica	2.1	1.4	-0.4	0.8	1.2	0.5	2.9	3.0	58.6	60.0	60.0	60.0	
Ecuador
El Salvador	-1.6	0.9	1.2	1.9	3.1	1.3	2.7	3.9	31.1	45.0	45.0	45.0	
Guatemala	10.4	7.6	0.7	2.5	...	...	11.1	10.9	50.8	50.0	50.0	50.0
Honduras	6.5	8.5	0.0	5.4	0.5	1.1	7.0	15.8	23.0	52.0	52.0	52.0	
México	-3.3	2.6	9.4	2.6	0.9	0.8	7.0	6.0	72.0	61.5	61.5	61.5	
Nicaragua	3.8	4.8	2.2	2.7	...	...	6.0	7.7	28.2	36.4	36.4	36.4
Panamá	...	...	...	...	1.7	1.0	...	...	...	...	...	...
Paraguay	...	...	...	...	1.1	3.3	...	...	...	...	...	...
Perú	...	...	0.7	2.0	2.8	1.0	3.5	3.0	38.7	33.3	33.3	33.3
República Dominicana	...	...	...	...	-4.3	1.2	-4.3	1.2	-81.5	23.1	23.1	23.1
Uruguay	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Venezuela (R. B. de)	-6.1	2.0	-1.7	2.1	6.3	1.3	-1.5	4.3	-20.8	60.0	60.0	60.0	
ZONAS URBANAS													
Argentina	0.4	0.73	-13.8	0.48	11	1.12	-2.4	1.6	-92.3	60.0	60.0	60.0	
Bolivia	0.4	3.7	1.3	2.3	1.1	0.9	2.8	6.9	23.4	57.7	57.7	57.7	
Brasil	7.1	2.0	-0.8	1.0	2.2	0.8	8.5	5.0	101.8	60.0	60.0	60.0	
Chile	7.4	1.5	0.0	0.4	0.7	0.3	8.1	3.3	129.6	52.0	52.0	52.0	
Colombia	2.8	2.4	-6.5	1.7	5.5	1.4	1.8	5.6	18.8	58.3	58.3	58.3	
Costa Rica	0.9	0.9	0.0	0.6	-0.1	0.3	0.8	1.9	25.0	60.0	60.0	60.0	

Anexo A.4 (continuación)

Ecuador	4.0	3.7	2.8	2.2	2.3	1.2	9.1	7.9	69.5	60.0
Nicaragua	2.9	3.7	0.5	2.0	...	...	3.4	5.9	21.0	36.4
Panamá	5.5	1.9	1.8	1.1	1.2	0.5	8.5	4.5	109.3	58.3
Paraguay	2.5	0.8	-2.1	1.3	-4.8	1.8	-4.4	4.1	-55.7	52.4
Perú	...	...	0.0	0.8	1.3	0.4	1.3	1.2	36.5	33.3
República Dominicana	...	...	...	...	-5.2	1.0	-5.2	1.0	-117.0	23.1
Uruguay	1.7	0.5	-0.8	0.2	-1.6	0.2	-0.7	1.0	-41.2	60.0
Venezuela (R. B. de)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
ZONAS RURALES										
Argentina	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	...	...	-1.4	6.2	4.1	2.5	2.7	8.6	12.2	38.9
Brasil	15.9	5.5	2.2	3.0	5.9	2.2	24.0	13.8	104.1	60.0
Chile	6.2	1.9	1.0	0.8	2.2	0.5	9.4	4.1	120.5	52.0
Colombia	0.9	4.1	6.7	3.3	1.1	1.6	8.7	9.6	52.8	58.3
Costa Rica	2.9	1.8	-2.4	1.0	3.0	0.7	3.5	3.8	56.0	60.0
Ecuador	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
El Salvador	-3.8	1.2	0.4	2.7	6.7	2.0	3.3	5.4	27.6	45.0
Guatemala	8.4	4.0	4.2	3.3	...	...	12.6	13.1	48.3	50.0
Honduras	8.9	10.2	-5.5	6.4	0.1	1.4	3.5	19.0	9.6	52.0
México	-5.1	3.9	11.1	4.0	0.2	1.3	6.2	8.9	42.7	61.5
Nicaragua	5.3	6.3	2.4	3.5	...	...	7.7	10.0	27.9	36.4
Panamá	...	...	...	...	2.1	1.9	...	...	...	...
Paraguay	...	...	...	...	6.1	5.0	...	...	...	...
Perú	...	...	1.4	4.2	5.6	2.1	7.0	6.3	36.9	33.3
República Dominicana	...	...	...	...	-2.5	1.6	-2.5	1.6	-36.6	23.1
Uruguay	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Venezuela (R. B. de)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Elaborado a partir de CEPAL, 2006, Anexo Estadístico, Cuadro 4.

a/ En puntos porcentuales.

Anexo A.5 (continuación)

Ecuador	5.9	8.7	7.2	5.6	3.8	2.9	16.9	18.6	54.4	60.0
Nicaragua	2.3	6.6	0.2	3.8	...	...	2.5	10.6	8.6	36.4
Panamá	10.2	4.8	4.4	3.0	0.9	1.5	15.5	11.2	80.9	58.3
Paraguay	3.6	2.0	-3.8	3.7	-4.9	5.0	-5.1	11.0	-24.3	52.4
Perú	...	...	-8.3	2.7	-1.1	1.7	-9.4	4.0	-77.5	33.3
República Dominicana	...	...	...	...	-3.5	2.5	-3.5	2.5	-32.1	23.1
Uruguay	8.4	2.5	-5.9	0.9	-3.4	0.9	-0.9	5.4	-10.1	60.0
Venezuela (R. B.de)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
ZONAS RURALES										
Argentina	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	...	...	-0.7	7.85	-1.4	3.17	...	10.99	-7.4	38.9
Brasil	15.0	8.47	0.4	5.56	2	4.42	17.4	21.18	49.3	60.0
Chile	8.4	4.66	6.7	2.43	3.7	1.42	18.8	10.09	96.9	52.0
Colombia	0.6	7.28	8.1	6.01	1.5	3.12	10.2	17.00	35.0	58.3
Costa Rica	2.5	3.82	0.5	2.48	1.6	1.46	4.6	8.19	33.7	60.0
Ecuador	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
El Salvador	-4.8	2.58	6.8	5.54	5.6	3.74	7.6	11.59	29.5	45.0
Guatemala	8.7	6.22	1	5.52	...	...	9.7	20.20	24.0	50.0
Honduras	3.9	12.33	-1.9	8.42	1.3	1.72	3.3	22.91	7.5	52.0
México	-6.1	7.94	11.6	7.54	3.7	3.07	9.2	18.14	31.2	61.5
Nicaragua	5.7	8.27	0	4.62	...	...	5.7	13.23	15.7	36.4
Panamá	...	...	...	...	0.7	2.91	...	...	...	...
Paraguay	...	...	...	...	5.5	7.36	...	...	...	...
Perú	...	...	-5.7	5.82	2.4	3.14	-3.3	8.72	-12.6	33.3
República Dominicana	...	...	...	...	-0.7	3.04	-0.7	3.04	-5.3	23.1
Uruguay	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Venezuela (R. B.de)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Elaborado a partir de CEPAL, 2006. Anexo Estadístico, Cuadro 4.

a/ En puntos porcentuales.



Capítulo II

La reducción de la pobreza extrema en América Latina: examen de algunos factores asociados al progreso de los países

Introducción

En este capítulo se examinan someramente los factores asociados al avance de los países latinoamericanos en materia de reducción de la pobreza. Como en el capítulo anterior, en el presente también se pone énfasis en el progreso hacia la primera meta del Milenio, de modo que la mayor parte de la evidencia aportada se centra en la evolución del porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia. El capítulo contiene dos partes. En la primera se examina la relación entre el crecimiento económico y los cambios en la incidencia de la pobreza y la indigencia en el conjunto de América Latina y en cada uno de los países. Su propósito es destacar cómo se ha traducido el dinamismo de las economías de la región en bajas de los índices de pobreza, sin explicitar los mecanismos o factores a través de los cuales los cambios en la magnitud del producto interno bruto de los países inciden en el porcentaje de hogares en pobreza e indigencia.

En la segunda parte se analizan los principales factores asociados a la disminución de la pobreza extrema en los países, destacando aquellos que dependen más directamente del crecimiento económico y sus efectos sobre el empleo y los ingresos laborales, y los que responden a tendencias de más largo plazo, como los demográficos y familiares que inciden en el tamaño y composición de los hogares e influyen en los cambios en las tasas de dependencia demográfica.

1. Crecimiento económico y distribución del ingreso en la región y sus efectos en la evolución de la pobreza

Una preocupación central en los análisis de los cambios en los niveles de pobreza es el efecto del crecimiento sobre la magnitud de la misma. El interés por el examen del efecto del dinamismo de las economías en la disminución de la pobreza extrema ha aumentado desde que los países firmaron la Declaración del Milenio y acordaron establecer una meta cuantitativa para su reducción en el mundo. En las dos últimas décadas se han multiplicado los análisis y ya es contundente la evidencia acerca de que una condición necesaria para lograr reducciones importantes y permanentes de la pobreza e indigencia en los países es mantener tasas relativamente altas de crecimiento económico.¹

Diversos estudios de la CEPAL han destacado la insuficiencia del crecimiento de la mayoría de las economías latinoamericanas en las dos décadas pasadas y los efectos sociales adversos de la elevada volatilidad del crecimiento económico regional. Asimismo, se ha señalado que la elevada concentración en la distribución del ingreso es una de las características de la región que a la vez que constituye una traba para alcanzar tasas más altas de crecimiento económico contribuye a mantener la pobreza. La tendencia al deterioro de la distribución del ingreso en muchos países latinoamericanos durante los años 90 es uno de los factores que ha impedido avanzar con mayor rapidez hacia la primera meta del Milenio.² En los países que han

¹ Véase Machinea y Serra en CEPAL, 2007b, capítulos I, IV y V.

² Las relaciones entre el aumento del ingreso promedio de los hogares, los cambios en su distribución y las variaciones en la incidencia de pobreza son conocidas. Dada la forma en que se distribuye el ingreso entre los hogares y el valor de las líneas de pobreza e indigencia, es posible estimar las variaciones en los porcentajes de pobreza derivados de un aumento del ingreso promedio de los hogares. Más significativa, sin embargo, es la pregunta sobre cómo el aumento del PIB por habitante se traduce en un aumento

exhibido tasas positivas de aumento del PIB, la escasa participación de los hogares más pobres en el incremento del ingreso nacional ha dificultado el avance más rápido hacia la meta de reducir a la mitad la tasa de indigencia que prevalecía en 1990. En los países que han crecido menos o han sufrido fuertes caídas del PIB -por crisis internas o *shocks* externos-, se han producido en pocos años retrocesos en materia de pobreza e indigencia que normalmente han requerido plazos más largos para reducirla a los niveles previos, o bien aumentos del PIB a tasas más elevadas. Ello también ha extendido los plazos para alcanzar la meta de pobreza extrema.

El estudio pionero para 18 países latinoamericanos realizado por la CEPAL, IPEA y el PNUD³ a comienzos de la presente década se planteó el interrogante si en el año 2015 cada uno de esos países lograría disminuir a la mitad la tasa de indigencia que registraban en el año 1999⁴, utilizando para esa evaluación tanto la línea de indigencia internacional (un dólar diario por persona) como las líneas que utiliza la CEPAL para las comparaciones regionales de pobreza. Sobre la base de simulaciones que consideran dos escenarios - uno histórico que extrapoló el crecimiento económico y la dinámica de la desigualdad de los años 90 y otro alternativo, más optimista, basado en un nivel de ingreso por habitante más alto con una distribución menos desigual-, el estudio concluyó que si se mantuvieran las tendencias de la década pasada, sólo 7 de los 18 países (Argentina, antes de la crisis, Chile, Colombia, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay) cumplirían la primera meta del Milenio.

Desde que se realizó el estudio mencionado basado en la dinámica de crecimiento y distribución observada hasta 1999 han sucedido cambios importantes en la región que modifican el panorama que emergió del mismo. Por una parte, la crisis que afectó a varios países en los primeros años de la década de 2000 – particularmente a Argentina y Uruguay- se tradujo en aumentos de la tasa de indigencia, al punto que esos dos países se encuentran actualmente entre los que registran un menor porcentaje de avance hacia la meta (véase el capítulo I). Pero la recuperación del crecimiento en América Latina a partir de 2003 ha permitido progresos importantes en varios países,

del ingreso per cápita de los hogares de los distintos percentiles de la distribución del ingreso. Ello refiere a una cuestión más sustantiva que aritmética, y apunta a qué medida el crecimiento económico es “pro-pobres” (*pro-poor growth* en la literatura anglosajona), (Kraay, 2004).

³ Véase, CEPAL, IPEA, PNUD, 2003. Los 18 países incluidos en ese estudio son los mismos considerados en el presente documento.

⁴ Por razones de disponibilidad de información, el estudio utilizó como año base 1999 y no 1990 que es el que se establece en la Guía General para la aplicación de la Declaración del Milenio.

y cuatro de ellos (Brasil, Chile, Ecuador⁵ y México) alcanzaron la meta en 2006. Junto con ello, en algunos países han registrado una tendencia a la disminución de la volatilidad del crecimiento, ha aumentado el gasto social por habitante⁶ y se han puesto en práctica o se han profundizado programas sociales de transferencias monetarias a los hogares de los deciles de menores ingresos, factores que sumados al mayor dinamismo de las economías en los últimos años han mejorado las perspectivas de que varios países disminuyan a la mitad la tasa de indigencia hacia el 2015, aunque es poco probable que esto ocurra en los países con menor ingreso por habitante.

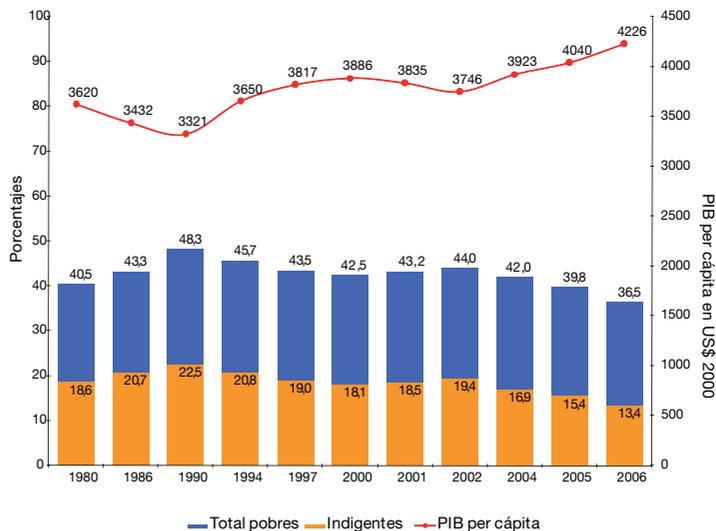
En relación con las posibilidades de alcanzar la primera meta del Milenio en la región y en cada uno de los países, surgen tres interrogantes que parece importante responder. La primera se refiere a si en años recientes se han registrado cambios en América Latina con respecto al vínculo entre crecimiento económico y disminución de la indigencia y de la pobreza. Dado el mayor el número de países que han podido sostener tasas más elevadas de aumento del PIB por habitante en los últimos años ¿hay evidencia de que el crecimiento se traduzca ahora en bajas porcentuales mayores de la indigencia y de la pobreza que en los años 90? ¿Favorece más a los pobres el crecimiento del último quinquenio? La segunda, se refiere a las tasas de crecimiento económico que deben alcanzar los países para lograr la primera meta del Milenio, cómo se comparan con las registradas en los últimos años y en qué medida se reduce el crecimiento del PIB por habitante necesario para alcanzar la meta si se acompaña por un aumento más rápido del ingreso de los hogares más pobres, es decir, con una mejora en su distribución. La tercera – que se examina en el punto siguiente – examina algunos factores determinantes de los cambios en el nivel de ingreso de los hogares y a su importancia relativa en la disminución de la indigencia que han registrado los países entre 1990 y 2006.

En relación con el primer aspecto, son útiles los antecedentes de largo plazo sobre la evolución de la pobreza y de la indigencia en el conjunto de América Latina que ilustran claramente su estrecho vínculo con la evolución del PIB (véase el gráfico 7).

⁵ En el caso de Ecuador, el logro de la meta se refiere a las zonas urbanas. No se dispone de información para las zonas rurales en las que reside cerca de la tercera parte de la población del país.

⁶ Entre 2000-2001 y 2004-2005 el gasto social por habitante creció en términos reales en casi todos los países. En tres de los cuatro países que lograron la primera meta del Milenio (Brasil, Ecuador y México) el gasto social por habitante en ese período aumentó en 10,8%, 47,7% y 9,6%, respectivamente. En Chile, disminuyó 2,3%. En Argentina (-7,3%) y en Uruguay (-17,8%) se registraron las disminuciones mayores.

Gráfico 7
 AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL PIB POR HABITANTE Y DEL PORCENTAJE DE PERSONAS EN INDIGENCIA Y EN POBREZA, 1980 - 2006



Fuente: Sobre la base de cifras oficiales de los países y tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Luego de la caída del PIB en numerosos países durante los años 80 se alcanzó el más alto nivel de pobreza e indigencia hacia 1990, año base para la evaluación del avance hacia la primera meta del Milenio. Desde entonces las disminuciones y aumentos de los índices de pobreza han covariado con el aumento y disminución del PIB por habitante en la región. El balance de los 16 años transcurridos hasta 2006 indica que el 27,3% de aumento del PIB en ese lapso permitió una reducción porcentual de la tasa de indigencia (de 40,4%) mayor que la baja de la pobreza (24,4%). A pesar del crecimiento de la población en ese período⁷ – más elevado en los países con mayor pobreza e indigencia- en América Latina se logró una disminución del número de pobres y de indigentes: de aproximadamente 200 a 194 millones y de 93 a 71 millones, respectivamente. Para el conjunto del período estas cifras indican una elasticidad media indigencia/

⁷ La tasa promedio anual de crecimiento de la población entre 1990 y 2006 en América Latina fue de 1,58% y la población total aumentó de alrededor de 414 millones a 532 millones de personas.

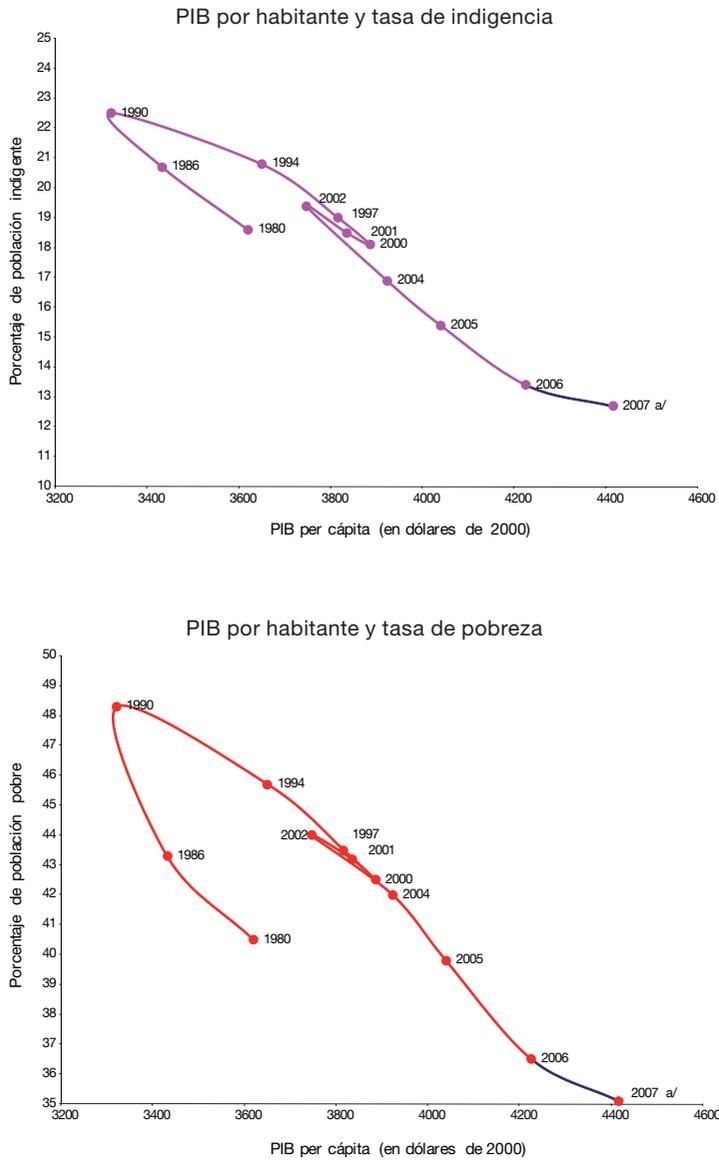
crecimiento más alta que la elasticidad pobreza/crecimiento, un resultado que aparentemente contradice afirmaciones en el sentido que el crecimiento de la región tiende a beneficiar mayormente a los hogares con ingresos cercanos a la línea de pobreza más que a los hogares más pobres, cuyo ingreso por miembro se encuentra entorno o debajo de la línea de indigencia.⁸ Sin embargo, como se verá más adelante, tanto en las fases de crecimiento como en las de recuperación de caídas previas del PIB las disminuciones porcentuales de la indigencia por cada punto de aumento del PIB por habitante han superado a las correspondientes a la pobreza. Este es un aspecto que requiere examinarse más en profundidad y a nivel de cada uno de los países, dado que el promedio regional de largo plazo resulta de evoluciones muy dispares entre los países como consecuencia de los distintos efectos de los principales factores que determinan los cambios en el ingreso per cápita de los hogares.

Como se indicó más arriba, un aspecto que ha sido reiteradamente destacado en relación con la volatilidad del crecimiento que ha mostrado la región en los últimos 25 años es la asimetría entre la magnitud de los efectos adversos de las crisis y las consiguientes caídas del PIB y los efectos positivos en los períodos de recuperación y crecimiento neto de las economías (véase el gráfico 8). La asimetría se refiere a la distinta capacidad que tienen los hogares para protegerse frente a las caídas de la actividad económica que se traducen normalmente en aumento del desempleo y caída de los ingresos laborales y no laborales, afectando más a los hogares pobres y vulnerables (con ingresos por sobre pero cercanos a la línea de pobreza) que a los hogares de mayores ingresos. Y a la distinta velocidad con que se recuperan los niveles de ingreso y empleo perdidos durante el período de recesión.

El gráfico ilustra bien lo acontecido durante la denominada “década perdida” de los años 80. A partir de 1990 cuando se recuperó el crecimiento, la región tardó prácticamente 11 años para alcanzar el mismo nivel de indigencia que había registrado 20 años antes. Sin embargo, ese mismo nivel de indigencia se logró en 2001 con un nivel de PIB por persona más alto, lo que indica que en el período hubo además un deterioro en la distribución del ingreso. Algo similar ocurrió entre 2000 y 2001, aunque la crisis fue más corta y afectó a un menor número de países. El examen de las cifras de uno de los países más afectados por un shock interno en esta coyuntura más reciente, Argentina, ilustra la mencionada asimetría

⁸ Para el período 1990-2006, las elasticidades medias crecimiento indigencia y pobreza en el conjunto de América Latina fueron de 1,48 y 0,89, respectivamente.

Gráfico 8
 AMÉRICA LATINA: ASIMETRÍA DE LOS EFECTOS DEL CRECIMIENTO
 Y DISMINUCIÓN DEL PIB POR HABITANTE EN LAS TASAS DE
 INDIGENCIA Y DE POBREZA, 1980-2007



Fuente: Sobre la base de cifras oficiales de los países y tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

de una manera más nítida. Las estimaciones para las áreas urbanas de ese país indican que entre 1999 y 2002 -año en que se hicieron sentir con mayor fuerza los efectos de la recesión-, la indigencia más que se triplicó (de 6,7% a 20,9%). Sin embargo, después de cuatro años de recuperación y de importante crecimiento económico, la tasa de indigencia en 2006 (7,2%) todavía se situaba por sobre el nivel de 1999. Algo similar aconteció en Uruguay, aunque a partir de una tasa de indigencia más baja (véase CEPAL, 2007, cuadro 4 del anexo estadístico).

Con todo, las cifras agregadas para 18 países muestran una tendencia al aumento de la elasticidad de la indigencia con respecto al crecimiento económico con posterioridad a 2002 y hasta 2006. Hay evidencia de un cambio positivo en la relación entre los aumentos del PIB por habitante y la reducción de las tasas de indigencia en comparación con la década de 1990 (véase el cuadro 20). Ese aumento de la elasticidad también se registró en relación con la pobreza, aunque sigue siendo muy inferior a la de la indigencia. Para reducir la tasa de pobreza es preciso alcanzar tasas más altas de aumento del PIB. Esto indica que los países de la región con un ingreso por habitante más alto enfrentan dificultades mayores para lograr reducir a la mitad la pobreza total, una meta más adecuada para ellos.

Varios factores podrían explicar este cambio en la elasticidad crecimiento-indigencia y que si se mantuviera el crecimiento económico de los últimos años hace más verosímil el logro de la primera meta del Milenio en la región. En primer lugar, no es ajeno a este fenómeno el hecho que en el último quinquenio América Latina haya crecido a una tasa elevada y bastante sostenida, a un ritmo más alto incluso que el de los primeros años de la década pasada.⁹ Políticas macroeconómicas que han logrado mantener controlada la inflación, aumento del gasto público social en casi todos los países, programas sociales de combate a la pobreza extrema que han elevado la cobertura (y en algunos casos el monto) de las transferencias monetarias a los hogares de los deciles más pobres, son todos factores que también pueden haber contribuido a reducir más rápidamente la indigencia en los últimos años. Asimismo, la disminución del número de miembros por hogar y la creciente incorporación de mujeres al mercado de trabajo han reducido la tasa de dependencia en los hogares de bajos ingresos, factor este último que ha sido importante en la disminución de la pobreza en muchos países (véase el punto siguiente).

⁹ Entre 2002 y 2006 el PIB por habitante en América Latina creció a un ritmo promedio anual de 3,1%; entre 1990 y 1994 esa tasa fue de 2,4%.

Cuadro 20
AMÉRICA LATINA a/: ELASTICIDAD MEDIA DE LA INDIGENCIA Y
DE LA POBREZA CON RESPECTO AL CRECIMIENTO DEL PIB POR
HABITANTE 1980 – 2007

Año	PIB por habitante b/	Porcentaje de indigencia	Porcentaje de pobreza c/	Elasticidad media con respecto al PIB d/	
				de la indigencia	de la pobreza
1980	3620	18.6	40.5	...	...
1986	3432	20.7	43.3	1.33	1.33
1990	3321	22.5	48.3	2.69	3.57
1994	3650	20.8	45.7	-0.76	-0.54
1997	3817	19.0	43.5	-1.89	-1.05
2000	3886	18.1	42.5	-2.62	-1.27
2002	3746	19.4	44.0	1.99	0.98
2004	3923	16.9	42.0	-2.73	-0.96
2005	4040	15.4	39.8	-2.98	-1.76
2006	4226	13.4	36.5	-2.82	-1.80
2007 e/	4416	12.7	35.1	-1.16	-0.85
1990-2006				-1.48	-0.89

Fuente: Sobre la base de cifras oficiales de los países y tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

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

b/ Cifras en dólares de 2000.

c/ Incluye a la población indigente.

d/ Cuociente entre la variación porcentual de la indigencia (pobreza) en cada período y la variación porcentual del PIB por habitante en el mismo período. Las cifras con signo positivo corresponden a períodos en que se registró una disminución del PIB.

e/ Proyecciones.

Cabe notar, sin embargo, que las proyecciones para 2007¹⁰ muestran una disminución importante de ambas elasticidades, para situarse en un valor más cercano al que prevalecía en los años 90. En efecto, el crecimiento del PIB por habitante de la región en el bienio 2006-2007 fue prácticamente el mismo del bienio anterior (2005-2006), sin embargo la baja de la indigencia fue mucho menor: 0,7 puntos porcentuales en comparación con los dos puntos porcentuales de baja entre 2005 y 2006.¹¹

¹⁰ Al momento de redactar este documento no se disponía de estimaciones de pobreza para los países, y los valores de la elasticidad indigencia y pobreza se basan en las proyecciones para ese año.

¹¹ El examen de las cifras de indigencia definitivas para 2007 (las actuales están basadas en proyecciones) permitirá analizar en qué medida los países que han logrado tasas bajas de indigencia (inferiores a 10%) podrían estar enfrentando mayores dificultades para mejorar las condiciones de vida del denominado “núcleo duro” de la pobreza.

Los antecedentes presentados indican que si bien en el último quinquenio la región ha mostrado una tasa relativamente elevada de aumento del PIB - cercana a 4,4% por año y de 3,2% por habitante como promedio-, los episodios de fuertes crisis recesivas o incluso de disminución del crecimiento a niveles relativamente bajos (del orden de 2% o menos por año) no pueden descartarse y sus efectos adversos podrían elevar el nivel de indigencia -como ocurrió en Argentina y Uruguay a comienzos de la década-, extendiéndose el plazo para alcanzar la meta. Dado que los dos países más poblados de la región -Brasil y México- ya lograron la primera meta del Milenio es probable que episodios recesivos o tasas bajas de crecimiento en países de menor tamaño poblacional y que gravitan menos en el agregado regional no lleguen a alterar la apreciación actual de que es factible que América Latina en su conjunto logre disminuir a la mitad la incidencia de pobreza extrema que registraba en 1990.

En todo caso es importante no perder de vista las cifras absolutas involucradas. El logro de la meta de indigencia para los 18 países latinoamericanos considerados indica que dado el crecimiento promedio de la población (de 1,2% por año entre 2005 y 2015¹²) en 2015 habría alrededor de 66 millones de personas indigentes. El cumplimiento de la meta más exigente (reducir a la mitad la tasa de pobreza de 1990) implica que habría alrededor de 143 millones de personas en situación de pobreza. En 2006 el número de personas indigentes y de personas pobres (incluidos los indigentes) eran 71 millones y 194 millones, respectivamente.¹³

Si bien el análisis agregado para el conjunto de América Latina presenta interés por cuanto permite destacar tendencias generales, es un promedio que resume situaciones muy diferentes entre los países. Como se señaló, el progreso en la reducción de la indigencia en Brasil y México influye decisivamente en la evaluación de las posibilidades de que la región logre la primera meta del Milenio.

Cabe preguntarse entonces ¿qué se desprende del análisis a nivel de los países? Los antecedentes que se presentan en el cuadro 21 permiten hacer algunas observaciones que pueden contribuir a evaluar el progreso hacia la meta y las posibilidades que la alcancen los países de menor ingreso por habitante.

¹² Esta tasa promedio anual de aumento de la población total proviene de proyecciones realizadas por CELADE basadas en censos de población y en hipótesis "intermedias" sobre cambios en la fecundidad.

¹³ Para 1990 la CEPAL estimó en 200 millones el número de pobres y en 93 millones el número de personas indigentes.

- a) El crecimiento económico no tuvo el mismo efecto en la reducción de la indigencia. En el largo plazo los países que lograron un progreso importante lo hicieron con diferentes ritmos de expansión del PIB por habitante. Esto se ilustra bien en el caso de los cuatro países que en 2006 ya habían reducido a la mitad la tasa de indigencia que registraban en 1990 (Chile, Brasil, Ecuador y México). La elasticidad crecimiento de la indigencia en el primero de estos cuatro países fue menor que la de los tres últimos.¹⁴ Por su parte, Costa Rica y Panamá que registraron una tasa de aumento del PIB por habitante más elevada que Brasil, Ecuador y México redujeron la indigencia extrema a un ritmo mucho menor.
- b) Un derivado de lo anterior es que el crecimiento contribuyó de manera importante a reducir la indigencia pero no fue condición suficiente para obtener avances significativos. El examen del comportamiento de las tasas de indigencia en los períodos de crecimiento rápido y de recesión sugieren que tasas más bajas pero sostenidas por un plazo mayor contribuyen más a la disminución de la indigencia. Argentina y Uruguay crecieron en el mismo período a una tasa promedio mayor que la de Brasil y Ecuador y vieron incrementada la tasa de indigencia principalmente como consecuencia de la fuerte recesión de 2001-2002.
- c) Cinco de los seis países que mostraron una mayor tasa de reducción de la indigencia lograron una mejora en la distribución del ingreso (medida por el cociente entre el ingreso promedio del quintil más rico y el quintil más pobre) y cuatro de los cinco países que tuvieron un retroceso o progresaron menos hacia la primera meta del Milenio sufrieron un deterioro de la distribución. La desigualdad distributiva estuvo asociada a las variaciones en la tasa de indigencia, pero no a la tasa de crecimiento económico. Brasil logró un aumento mucho mayor del ingreso de los hogares del quintil más pobre con una tasa de crecimiento del PIB por habitante inferior a la de México. Con una tasa de crecimiento 50% menor que la de Panamá, Bolivia logró un aumento mucho mayor del ingreso per cápita de los hogares del 20% más pobre; el aumento de ese ingreso fue cercano a 40% en Bolivia y algo menos de 16% en Panamá.

¹⁴ El cociente entre la cuarta y la primera columna del cuadro 21 es una medida (aproximada) de dicha elasticidad. En Brasil, Ecuador y México esa elasticidad más que duplica la de Chile para todo el período 1990-2006.

d) La evolución de la indigencia de los 18 países a lo largo de todo el período 1990-2006 y la que se logró después de 2002 indica que no hay una relación entre el progreso hacia la meta y la porcentaje de indigencia en el año inicial (1990), ni tampoco se registra un progreso más lento a medida que los países alcanzan tasas bajas de indigencia, inferiores a 10% de la población. De hecho, la evidencia para el agregado regional muestra que el crecimiento entre 2003 y 2006 fue acompañado de una disminución proporcionalmente mayor del porcentaje de indigentes (véanse los valores de las elasticidades correspondientes en el cuadro 20).

En síntesis, el crecimiento económico y la distribución de los frutos del mismo deben analizarse en las condiciones muy concretas como incidieron ambos en la tasa de indigencia en cada país y la evidencia indica que fuera de asociaciones muy gruesas no es posible derivar conclusiones válidas para todos los casos. Esto indica la necesidad de examinar más de cerca algunos factores que pueden dar cuenta mejor de las variaciones del ingreso de la población indigente desde comienzos de los años 90.

2. Factores asociados a la disminución de la indigencia: entreabriendo la caja negra

Un conjunto de circunstancias positivas contribuyen a delinear un panorama optimista para la región en relación con el avance hacia la primera meta del Milenio. Este panorama, sin embargo, tiende a desdibujarse y surgen dudas e inquietudes cuando se examinan los principales factores asociados a la reducción de la indigencia en los países. Esto hace necesaria una mayor cautela con respecto a las perspectivas de erradicar la indigencia y reducir de manera significativa la pobreza absoluta en América Latina en el más largo plazo. Las circunstancias favorables a que se alude más arriba son: i) que transcurridos 16 de los 25 años del plazo para el logro de la primera meta del Milenio (un 64% del total) la región haya avanzado 80% en ese período y cuatro países ya la hayan alcanzado; ii) que dos de esos cuatro países sean Brasil y México, que abarcan más de la mitad de la población regional; iii) que haya una alta factibilidad de que América Latina efectivamente alcance la meta en 2015, a lo cual contribuye la consideración anterior, además del hecho que durante el último quinquenio la región registró una tasa de crecimiento elevada en comparación con las dos

Cuadro 21
 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB POR
 HABITANTE, DEL INGRESO PER CÁPITA DEL TOTAL DE HOGARES
 Y DE LOS HOGARES INDIGENTES, TASA DE REDUCCIÓN DE LA
 INDIGENCIA Y RELACIÓN DE INGRESOS MEDIOS DE HOGARES DEL
 QUINTIL SUPERIOR E INFERIOR, ALREDEDOR DE 1990 Y 2006
 (En porcentajes)

País	Tasa promedio anual de crecimiento del:				Ingreso per cápita c/		Ingreso promedio del quintil superior e inferior
	PIB por habitante a/	ingreso per cápita		Tasa de reducción de la indigencia b/	del total de hogares	de hogares indigentes	
		total hogares	hogares en indigencia				
Chile (1990-2006)	4.15	3.13	4.43	4.70	4.73 7.74	0.57 1.14	17.8 14.3
Brasil (1990-2006)	1.10	2.99	4.36	3.84	4.93 7.90	0.50 0.99	33.1 25.9
Ecuador e/ (1990-2006)	1.28	3.33	2.51	3.17	2.37 4.00	0.70 1.04	10.9 13.3
México (1990-2006)	1.68	1.28	1.92	3.13	3.59 4.46	0.67 0.93	16.0 13.7
Perú (1997-2003)	0.45	-1.07	1.13	2.62	3.19 2.99	0.63 0.68	19.4 16.0
Venezuela (R. B. de) (1990-2006)	0.66	0.84	1.13	2.01	3.55 4.06	0.51 0.61	12.4 10.9
Guatemala (1989-2004)	1.21	1.98	3.66	1.83	2.19 2.94	0.49 0.84	23.9 25.2
Costa Rica (1990-2006)	2.70	2.23	2.16	1.66	4.08 5.81	0.49 0.69	11.4 13.7
Colombia (1991-2005)	1.06	2.40	0.98	1.55	2.90 4.04	0.66 0.76	16.5 22.6
Nicaragua (1993-2001)	2.46	2.03	2.70	1.55	1.89 2.22	0.50 0.61	29.7 24.6
Panamá (1991-2006)	2.68	1.70	0.92	1.53	4.20 5.41	0.58 0.67	22.0 24.0
El Salvador (1995-2004)	1.28	0.94	1.25	1.34	2.84 3.09	0.65 0.73	16.4 15.6
Bolivia (1989-2004)	1.34	0.16	2.31	1.26	3.34 3.42	0.53 0.74	18.7 13.6
Honduras (1990-2006)	0.91	1.12	1.26	1.18	1.64 1.96	0.46 0.56	29.6 40.0
Paraguay (1990-2005)	-0.50	-0.12	-0.73	-1.31	3.39 3.33	0.87 0.78	10.0 11.7
Uruguay e/ (1990-2005)	1.57	-0.71	-0.63	-1.57	6.18 5.55	1.10 1.00	11.6 10.6
Argentina d/ (1990-2006)	2.79	0.51	-1.07	-1.80	6.19 6.71	0.95 0.80	13.3 14.9
Rep. Dominicana (1997-2006)	4.14	0.95	-3.15	-3.04	3.94 4.29	0.72 0.54	15.6 24.7

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

- a/ Calculado a partir de PIB por habitante en dólares de paridad de poder de compra a precios de 2000. Datos del World Development Indicators del Banco Mundial.
- b/ La tasa de reducción anual de la indigencia (TRA) se calculó como: $TRA = ((PI - PF) / PI) * 100/a$, donde PF = porcentaje de indigencia final; PI = porcentaje de indigencia inicial y a número de años que comprende el periodo. Los países se ordenaron según el valor de esta tasa.
- c/ En múltiplos del valor de la indigencia per cápita. Para cada país, en la primera línea se presentan los valores del año base y en la segunda los valores del año final.
- d/ Área metropolitana.
- e/ Áreas urbanas.

décadas anteriores; y iv) que desde 2002 se insinúa un cambio favorable en la relación entre crecimiento económico y disminución de la indigencia, es decir, un aumento de la elasticidad crecimiento de la indigencia.

El panorama menos halagador surge cuando se examina los principales factores asociados a los cambios en el ingreso de los hogares en situación de indigencia. La relación entre el aumento del PIB por habitante y el aumento del ingreso per cápita de los hogares en situación de indigencia o de pobreza en el período 1990-2006 sólo permite constatar correlaciones gruesas; no informa sobre cómo el crecimiento se traduce en cambios que inciden en los recursos monetarios de que disponen los miembros de los hogares pobres y, en ese sentido, constituye una “caja negra”. Como se ilustró en la sección anterior, desde 1990 aumentos similares del PIB se han traducido en distintos aumentos del ingreso familiar per cápita en los países. Esas diferencias dependen de la cantidad y calidad de los empleos generados que puede inducir el crecimiento, del aumento de los ingresos salariales y no salariales, de los mayores recursos que el estado puede transferir a los hogares a través de los programas sociales cuando aumentan los ingresos fiscales, entre otros factores. Además, en plazos más largos, y en forma relativamente independiente del crecimiento económico, se constatan cambios demográficos y en las pautas de comportamiento de las personas y de las familias que también influyen de manera importante en la cuantía de los recursos que disponen los hogares. Estos factores (de tendencia y culturales) influyen en el tamaño de los hogares, en el número de miembros en edad de trabajar y el número de los que efectivamente participan en el mercado laboral. Algunos de ellos, como la tasa de participación en la actividad económica, guardan relación también con el crecimiento y en el caso de las mujeres, con las facilidades de que disponen para incorporarse a empleos remunerados. Hay, por último, componentes de los ingresos monetarios del hogar que no dependen directamente del ritmo de expansión del PIB, como las transferencias de ingreso entre hogares, las remesas que reciben los hogares del exterior y los ingresos por concepto de rentas, jubilaciones y pensiones, cuya gravitación aumenta a medida que envejece la población, particularmente en los países que cuentan con sistemas de seguridad social más desarrollados.¹⁵

La evaluación del progreso hacia la primera meta del Milenio en América Latina requiere, por lo tanto, aproximarse al examen de estos

¹⁵ Entre los componentes de los ingresos no laborales se incluye el ingreso disponible por concepto de arriendo imputado a los hogares que habitan una vivienda propia. Ello implica que los cambios en la proporción de hogares que son propietarios o arrendatarios de las viviendas que habitan también influyen en las variaciones del ingreso per cápita.

factores en los logros alcanzados en la reducción de la indigencia. La cantidad de factores en juego y la complejidad de las relaciones entre ellos hace necesario contar con un procedimiento relativamente simple que permita ese análisis y, de esa manera, entreabrir la “caja negra”.

En el documento *Panorama Social de América Latina 2007*, la CEPAL ofrece una metodología que permite cuantificar la importancia relativa de los tres factores principales asociados al aumento del ingreso per cápita de los hogares: el número de personas ocupadas en relación con el número total de miembros del hogar; el ingreso laboral por persona ocupada y los ingresos provenientes de otras fuentes de ingreso no laborales.¹⁶ En el mencionado documento se utiliza esta metodología para analizar como incidieron esos factores en la reducción de la pobreza (incluida la indigencia) entre 1990 y 2005. En esta sección se hace uso de la misma metodología, esta vez aplicada a los cambios ocurridos en la indigencia y con datos que cubren hasta el año 2006.

El procedimiento se basa en una desagregación del ingreso per cápita de los hogares –variable que se utiliza para medir la incidencia de indigencia y de pobreza en una población dada- a partir de la siguiente igualdad:

$$\frac{Y}{N} = \left(\frac{O}{N} \times \frac{YL}{O} \right) + \frac{YNL}{N}$$

cuyos componentes son: i) la tasa de ocupación global (O/N), en que O es el número de miembros ocupados en el hogar y N el número de total de personas del hogar; ii) el ingreso laboral por miembro ocupado del hogar (YL/O) y que guarda relación con la productividad laboral, y iii) el ingreso no laboral por miembro del hogar (YNL/O) y que incluye diversas fuentes de ingresos, que van desde las transferencias del Estado (principalmente jubilaciones y pensiones y transferencias monetarias de programas sociales) y de privados a los hogares (remesas del exterior), hasta las rentas de la propiedad y el ingreso disponible por concepto de arriendo imputado.

Es importante destacar que el primer componente es, a su vez, el resultado del producto de tres factores, aunque en la aplicación del método estos factores no se hacen explícitos: $(O/N) = (PET/N) * (PEA/PET) * (O/PEA)$. El primero de ellos es la *tasa de dependencia con respecto al número de personas en el hogar*, razón entre la población en edad de trabajar (PET) y la población total (N); el segundo es la *tasa de participación en la actividad*

¹⁶ La metodología de descomposición para el análisis de los factores que inciden en los cambios en el ingreso per cápita de los hogares se detalla en el documento: Cecchini y Uthoff, (2008). Una versión resumida se encuentra en CEPAL, 2007, capítulo I, recuadro I.6, página 30.

económica, cociente entre la población económicamente activa (PEA) y la población en edad de trabajar (PET), y el tercero corresponde a la *tasa de ocupación neta*, cociente entre el número de ocupados (O) y la población económicamente activa (PEA). El valor de cada uno de estos factores puede calcularse a nivel de cada hogar y promediarse entre los hogares que integran cualquier subpoblación. Por ejemplo, puede obtenerse un promedio de ellos para cada percentil de la distribución del ingreso per cápita (Y/N) en un año dado. Esto permite analizar los cambios en el tiempo en dicho ingreso a partir de la siguiente expresión:

$$\frac{Y}{N}(2005) - \frac{Y}{N}(1990) = \left[\frac{YL}{O}(2005) \times \left(\frac{O}{N}(2005) - \frac{O}{N}(1990) \right) \right] + \left[\frac{O}{N}(1990) \times \left(\frac{YL}{O}(2005) - \frac{YL}{O}(1990) \right) \right] + \left(\frac{YNL}{N} \right)(2005) - \left(\frac{YNL}{N} \right)(1990)$$

Esta expresión indica que la variación absoluta del ingreso per cápita promedio de los hogares es el resultado del cambio en la tasa de ocupación, del cambio en el ingreso laboral promedio por ocupado y del cambio en el ingreso no laboral por miembro del hogar. Este es el procedimiento que se utilizó para analizar la importancia de estos tres factores en el aumento del ingreso per cápita de los hogares que en 1990 formaban parte del (los) decil (es) con un ingreso per cápita (promedio) inferior al valor de la línea de indigencia.¹⁷ Los datos de base se encuentran en el cuadro 23 al final del capítulo.

Esta es una buena aproximación para examinar qué factores permitieron en cada país elevar el ingreso per cápita de los hogares indigentes y extraer algunas conclusiones generales acerca de su importancia relativa, pero no está exenta de dificultades. Aparte de los problemas de comparabilidad de los datos generados por las encuestas de un mismo país en diferentes fechas y que en algunos casos sólo se dispuso de información para las áreas urbanas y en otros no abarca todo el período bajo análisis¹⁸, hay una limitación que es preciso tener en consideración antes de examinar los resultados. Se refiere a que el uso de sólo dos observaciones a lo largo del período 1990-2006 oculta las oscilaciones de los componentes cíclicos que covarían más estrechamente con el PIB de los países, tales como el ingreso laboral y la tasa de ocupación neta.¹⁹

¹⁷ La aplicación del procedimiento implicó clasificar a los hogares según su nivel de ingreso per cápita en el año inicial (alrededor de 1990) y final (alrededor de 2006), ordenando a la población en deciles, desde los más pobres al más rico. Para hacerlas comparables entre ambos años, las cifras sobre ingreso per cápita se expresaron en múltiplos del valor de la línea de indigencia de cada país.

¹⁸ Véase el cuadro A.1 al final del primer capítulo.

¹⁹ En este sentido sería conveniente aplicar el método a un período más reciente (2002 – 2007) cuando se disponga de las estimaciones correspondientes a ese último año. Esto reduciría el problema señalado dado que se abarcaría un quinquenio en que la gran mayoría de los países han presentado tasas positivas de crecimiento.

Los resultados de la aplicación del método descrito se resumen en el cuadro 22. En este cuadro los países están ordenados de mayor a menor tasa de reducción promedio anual de la indigencia durante el período cubierto en cada país.

Cuadro 22
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TENDENCIAS DE LA
TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN, INGRESOS LABORALES
POR OCUPADO E INGRESOS NO LABORALES EN LOS DECILES QUE
INCLUYEN HOGARES INDIGENTES, ALREDEDOR DE 1990 Y 2006

Países /a	Indigencia inicial /b	Relación empleo-población (O/N)	Ingresos laborales por ocupado (YL/O)	Ingresos no laborales (YNL/O)	Indigencia final /b
Chile	12.9	++	++	++	3.2
Brasil	23.3	++	++	++	9.0
Ecuador c/	26.0	++	= / +-	+	12.8
México	18.6	++	-	+	8.7
Venezuela (R. B. de)	14.6	++	= / +-	-	9.9
Guatemala	43.4	++	-	++	31.5
Costa Rica	9.8	= / +-	= / +-	+	7.2
Colombia	25.8	+	+	++	20.2
Nicaragua	48.4	++	-	= / +-	42.4
Panamá	19.2	+	-	+	14.8
El Salvador	21.6	+	-	++	19.0
Bolivia c/	22.8	++	-	= / +-	18.5
Honduras	60.6	++	--	++	49.2
Paraguay	12.7	= / +-	-	+	15.2
Uruguay c/	3.4	= / +-	-	+	4.2
Argentina d/	5.2	+	--	+	6.7
República Dominicana	14.8	+	--	-	22.0

Leyenda:

++	Avance significativo
+	Avance
= / +-	Sin cambios / avances y retrocesos
-	Retroceso
--	Retroceso significativo

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

- a/ Los países están ordenados según la tasa de reducción anual de la indigencia: $TRA = ((PI - PF) / PI) * 100/a$, donde PF = porcentaje de indigencia final, PI = porcentaje de indigencia inicial y a = número de años que comprende el período.
- b/ Estos porcentajes pueden no coincidir con los presentados en otras secciones de este documento, debido al distinto tratamiento del servicio doméstico.
- c/ Áreas urbanas.
- d/ Área metropolitana.

La primera conclusión es que el factor que contribuyó más al aumento del ingreso per cápita de los hogares que se encontraban en indigencia alrededor de 1990 fue la proporción de ocupados en el total de miembros del hogar. Con excepción de Costa Rica, Paraguay y Uruguay (países estos dos últimos en que la tasa de indigencia en el período aumentó) en todos los demás países la tasa de ocupación global contribuyó a elevar el ingreso per cápita de los hogares indigentes. En nueve países el aumento de la relación *O/N* fue significativo y en otros seis países aumentó. Sólo en Colombia, El Salvador y Perú los ingresos no laborales contribuyeron más que la tasa de ocupación al aumento del ingreso de los hogares indigentes.

La segunda conclusión es la más preocupante: el ingreso laboral por ocupado no contribuyó a aumentar el ingreso per cápita de los hogares indigentes, salvo en dos de los cuatro países que ya habían alcanzado la primera meta del Milenio en 2006 (Brasil y Chile), además de Colombia. En 12 países el ingreso laboral promedio por ocupado disminuyó y en 3 países prácticamente se mantuvo. Ello se explica por el pobre desempeño del mercado de trabajo en la región: la remuneración media de los trabajadores asalariados e independientes (cuenta propia) de los hogares indigentes en casi todos los países en que hubo progreso hacia la meta bajó o en el mejor de los casos se mantuvo.

Con respecto al tercer factor –los ingresos no laborales por miembro del hogar– en la mayoría de los países se puede concluir que estos ingresos contribuyeron a elevar el ingreso por miembro de los hogares indigentes (véase el cuadro 22). No es posible señalar qué componente de esa corriente de ingreso tuvo una gravitación mayor pues se trata de un agregado de diversas fuentes. Se podría conjeturar que en algunos casos las transferencias monetarias de los programas sociales podrían haber contribuido a la baja de la indigencia más que las restantes corrientes (jubilaciones y pensiones y remesas) debido a la creciente y relativamente amplia cobertura de los programas de transferencias condicionadas en algunos países y al hecho que sus beneficios tienden a concentrarse en los hogares de menores ingresos (véase al respecto el cuadro 24 en el capítulo III). Los ingresos por jubilaciones y pensiones, por el contrario, son percibidos en su mayor parte por miembros de hogares que se encuentran fuera de la indigencia. Por su parte, si bien las remesas (del exterior) han mostrado un aumento significativo en los últimos años, sólo en algunos países tienen un efecto de cierta significación en el ingreso per cápita de los hogares indigentes.²⁰

²⁰ Estimaciones basadas en encuestas de hogares de los años 2001 y 2002 indican que sólo en uno de 11 países de la región (El Salvador) las remesas del exterior permiten reducir en más 10% la tasa de indigencia (véase CEPAL, 2005, capítulo I, páginas 93 a 112).

El panorama general es que en los países donde se redujo la indigencia, el magro desempeño de los mercados laborales (en términos de la evolución de la productividad e ingresos de los ocupados con menor calificación) por regla general fue “compensado” por el aumento de la tasa de ocupación global y en menor medida por el crecimiento de los ingresos no laborales. Es importante, por lo tanto, precisar qué elementos contribuyeron a que en la gran mayoría de los países aumentara la tasa de ocupación. Como se indicó, esta tasa (*O/N*) no puede interpretarse como resultado de una creciente capacidad de generación de puestos de trabajo de calidad de las economías de la región, pues en numerosos países se produjo una caída del valor promedio del ingreso de los ocupados.²¹ Si el número de ocupados por cada miembro del hogar aumentó entre los deciles de la distribución integrados por hogares indigentes, ello es resultado de los factores asociados a la transición demográfica en los países y a cambios en el comportamiento de los individuos y familias que han reducido el tamaño medio de los hogares. En efecto, la disminución de la tasa global de fecundidad, el cambio en la estructura por edades de la población y la tendencia a la constitución de familias menos extensas han reducido el número de miembros -el denominador de la tasa de ocupación global-, entre los hogares de bajo ingreso per cápita. Por su parte, el cambio en la estructura por edad de la población ha elevado la proporción de personas en edad de trabajar en los hogares y la creciente incorporación de mujeres al mercado laboral ha aumentado el promedio de personas ocupadas por hogar – el numerador de la tasa de ocupación global. Estos factores no guardan relación directa con políticas públicas de combate a la pobreza extrema, salvo aquellas dirigidas a mejorar el capital humano vía transferencias monetarias condicionadas (o no) a los hogares pobres.

Cabe destacar, finalmente, que el análisis realizado por la CEPAL mostró un panorama muy similar en lo que se refiere a la importancia relativa de los factores que contribuyeron al progreso hacia la reducción de la pobreza (incluida la indigencia) en la región. Dicho examen reveló

²¹ Un indicador que sintetiza el pobre desempeño del mercado laboral latinoamericano es la magnitud del empleo en el sector informal urbano en los países y su evolución desde inicio de la década de los 90. Según estimaciones del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe de la OIT (PREALC), sólo en 4 de 17 países latinoamericanos se redujo entre 1990 y 2006 el porcentaje de población urbana ocupada en el sector informal. Con excepción de Chile, en todos los países más de 40% de los ocupados se desempeñan por cuenta propia o en micro y pequeñas empresas de baja productividad e ingresos, con escasa o nula cobertura de seguridad social de quienes participan en ellas (véase OIT, PREALC, 2006, Cuadro 6-A, en el siguiente enlace: <http://www.oitchile.cl/pdf/PL2006.pdf>).

que: “La evidencia disponible indica que varios países de la región se encuentran en el camino de cumplir con la primera meta del Milenio, a lo cual ha contribuido de manera importante el aprovechamiento del “bono demográfico”²². Así, niveles de dependencia decrecientes han sido acompañados por una mayor participación y ocupación de los integrantes (especialmente las mujeres) de las familias más pobres en el mercado de trabajo. Sin embargo, no es menos cierto que existe un déficit en los incrementos de los ingresos laborales y de mayores oportunidades de empleo para los más pobres.” Pero advierte que “las ventajas del “bono demográfico” para la reducción de la pobreza acabarán por revertirse. Para seguir avanzando se requerirán políticas públicas activas destinadas a conciliar el cuidado del hogar con el trabajo remunerado, a mejorar la productividad en las ocupaciones donde se desempeñan los miembros de los hogares más pobres y, en la eventualidad de que esto no ocurra, a focalizar el gasto social hacia las demandas de estos grupos más necesitados. (*El subrayado es nuestro*). Por lo mismo es fundamental elevar a rango de política pública las acciones que permitan, sobre todo en los hogares pobres, apoyar a las mujeres a conciliar el cuidado de los dependientes con la actividad remunerada, a fin de aumentar su tasa de participación. Como es también necesario que las mujeres ejerzan plenamente los derechos reproductivos para poder decidir sobre el tamaño de sus hogares y la dinámica familiar en el ciclo de vida. Esto debe complementarse con políticas masivas y pertinentes de capacitación laboral y reinserción ocupacional en la población activa de baja productividad, a fin de que pueda ubicarse en el mundo laboral con mejores opciones.²³

En el siguiente capítulo se proveen antecedentes sobre los programas de transferencias condicionadas en la región. Estos programas han cobrado una importancia cada vez mayor dentro de las políticas de gasto social focalizado y en muchos países constituyen en la actualidad uno de los principales componentes de las políticas de combate a la pobreza.

²² El denominado “bono demográfico” es resultado de las tendencias de fecundidad y mortalidad en los países que se traduce en una relación más favorable entre el número personas en edad de trabajar y el de dependientes inactivos (que no generan ingresos). Esto abre una ventana de oportunidad cuyo aprovechamiento es resorte de políticas públicas destinadas a facilitar la incorporación al empleo de mujeres y jóvenes como vía para elevar los ingresos familiares en los estratos pobres.

²³ Véase CEPAL, 2007, capítulo I, página 35.

Cuadro 23

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INGRESO FAMILIAR PÉR CÁPITA Y DESAGREGACIÓN DE SU VARIACIÓN POR CAMBIOS EN EL INGRESO LABORAL POR OCUPADO, LA TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN Y EL INGRESO NO LABORAL PER CÁPITA a/ EN MÚLTIPLOS DE LA LÍNEA DE INDIGENCIA, POR DECIL DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, ALREDEDOR DE 1990 Y 2006

Pais	Y per cápita	Total	Decil I	Decil II	Decil III	Decil IV	Decil V	Decil VI	Decil VII	Decil VIII	Decil IX	Decil X	
Argentina (1990-2006)	Y/N 1990	6.19	0.95	1.62	2.23	2.84	3.5	4.31	5.42	6.99	9.66	24.47	
	Y/N 2006	6.71	0.8	1.71	2.36	3.04	3.83	4.7	5.86	7.45	10.63	26.82	
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-1.97	-0.37	-0.36	-0.46	-0.68	-0.72	-1.07	-1.34	-1.34	-2.23	-3.44	-8.64
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.41	0.13	0.19	0.09	0.48	0.03	0.26	0.19	0.34	0.23	0.96	1.08
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	2.08	0.09	0.26	0.50	0.40	1.02	1.20	1.59	2.36	3.45	9.91	
Bolivia (1989-2004)	Y/N 1989	3.34	0.29	0.76	1.07	1.36	1.69	2.15	2.76	3.72	5.54	14.08	
	Y/N 2004	3.42	0.57	0.91	1.16	1.43	1.75	2.14	2.67	3.54	5.40	14.68	
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0.77	0.03	-0.14	-0.21	-0.21	-0.39	-0.47	-0.70	-0.90	-1.17	-2.20	
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.43	0.27	0.23	0.20	0.18	0.29	0.28	0.30	0.21	0.40	0.54	
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.42	-0.01	0.06	0.10	0.10	0.16	0.18	0.31	0.52	0.62	2.26	
Brasil (1990-2006)	Y/N 1990	4.93	0.32	0.68	1.03	1.41	1.90	2.52	3.42	4.90	7.98	25.15	
	Y/N 2006	7.90	0.62	1.36	1.97	2.64	3.41	4.39	5.73	7.68	11.91	39.41	
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0.31	0.07	0.33	0.42	0.50	0.42	0.36	0.22	0.17	0.11	0.94	
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.64	0.08	0.10	0.13	0.27	0.33	0.59	0.41	0.87	1.01	2.15	
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	2.03	0.15	0.25	0.39	0.46	0.77	0.93	1.68	1.74	2.81	11.17	
Chile (1990-2006)	Y/N 1990	4.73	0.57	1.06	1.42	1.81	2.25	2.81	3.58	4.75	7.27	21.80	
	Y/N 2006	7.74	1.14	2.01	2.65	3.31	4.06	4.98	6.23	8.17	12.00	32.90	
	Δ Y/N (Δ YL/O)	1.86	0.19	0.46	0.60	0.69	1.97	1.28	1.66	2.10	3.14	7.80	
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.98	0.14	0.23	0.31	0.46	0.48	0.53	0.67	1.16	1.60	3.98	
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.17	0.24	0.27	0.35	0.35	0.35	0.37	0.32	0.17	-0.01	-0.68	
Colombia (1991-2005)	Y/N 1991	2.90	0.33	0.70	0.96	1.23	1.52	1.88	2.34	3.06	4.36	12.61	
	Y/N 2005	4.04	0.34	0.80	1.13	1.45	1.82	2.29	2.92	3.90	5.92	19.85	
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0.23	0.02	0.00	0.01	0.05	0.07	0.14	0.15	0.28	0.57	1.22	
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.11	-0.04	0.02	0.07	0.08	0.11	0.12	0.24	0.24	0.26	-0.23	
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.80	0.04	0.08	0.09	0.09	0.12	0.15	0.19	0.33	0.73	6.25	
Costa Rica (1990-2006)	Y/N 1990	4.08	0.49	1.25	1.76	2.19	2.71	3.33	4.09	5.16	6.73	13.06	
	Y/N 2006	5.81	0.69	1.56	2.20	2.81	3.50	4.30	5.34	6.86	9.63	21.25	
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0.82	0.01	0.05	0.05	0.12	0.14	0.30	0.38	0.68	1.49	4.73	
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.73	0.02	0.14	0.27	0.42	0.50	0.64	0.77	1.03	1.03	2.95	
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.18	0.17	0.12	0.12	0.08	0.15	0.03	0.10	0.17	0.38	0.52	

Cuadro 23 (continuación)
 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INGRESO FAMILIAR PÉR CÁPITA Y DESAGREGACIÓN DE SU VARIACIÓN POR CAMBIOS EN
 EL INGRESO LABORAL POR OCUPADO, LA TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN Y EL INGRESO NO LABORAL PER CÁPITA a/ EN
 MÚLTIPLOS DE LA LÍNEA DE INDIGENCIA, POR DECIL DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, ALREDEDOR DE 1990 Y 2006

País	Y per cápita	Total	Decil I	Decil II	Decil III	Decil IV	Decil V	Decil VI	Decil VII	Decil VIII	Decil IX	Decil X
Ecuador (1990-2006)	Y/N 1990u	2.37	0.39	0.74	0.97	1.23	1.47	1.75	2.13	2.73	3.76	8.58
	Y/N 2006u	4.00	0.60	1.09	1.43	1.81	2.24	2.73	3.41	4.41	6.25	16.21
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0.61	0.04	0.04	0.10	0.19	0.25	0.34	0.50	0.80	1.22	3.45
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.55	0.11	0.23	0.26	0.29	0.42	0.42	0.49	0.47	0.73	1.34
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.47	0.06	0.08	0.10	0.10	0.10	0.22	0.29	0.41	0.55	2.84
El Salvador (1995-2004)	Y/N 1995	2.84	0.27	0.69	0.99	1.29	1.63	2.02	2.52	3.21	4.55	11.21
	Y/N 2004	3.09	0.30	0.76	1.12	1.46	1.82	2.26	2.88	3.74	5.23	11.34
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0.01	-0.23	-0.05	0.02	0.03	0.06	0.08	0.16	0.22	0.19	-0.10
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.12	0.01	0.08	0.02	0.11	0.12	0.03	0.03	0.07	0.18	0.11
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.14	0.25	0.04	0.08	0.03	0.01	0.13	0.13	0.13	0.38	0.23
Guatemala (1989-2004)	Y/N 1989	2.19	0.17	0.41	0.60	0.79	1.01	1.25	1.59	2.19	3.36	10.52
	Y/N 2004	2.94	0.21	0.49	0.75	1.07	1.45	1.88	2.52	3.46	4.94	12.67
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0.12	-0.06	-0.10	-0.09	-0.01	0.01	0.06	0.43	0.51	0.63	1.05
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.33	0.05	0.06	0.14	0.11	0.20	0.16	0.16	0.16	0.33	0.26
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.31	0.06	0.11	0.10	0.18	0.22	0.40	0.40	0.34	0.43	0.69
Honduras (1990-2006)	Y/N 1990	1.64	0.12	0.25	0.36	0.49	0.66	0.86	1.16	1.63	2.62	8.33
	Y/N 2006	1.96	0.09	0.22	0.37	0.59	0.87	1.21	1.63	2.26	3.35	9.05
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0.19	-0.06	-0.09	-0.11	-0.09	-0.05	0.03	0.03	-0.01	-0.13	-1.03
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.21	0.01	0.03	0.06	0.10	0.10	0.11	0.15	0.22	0.40	0.38
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.31	0.02	0.03	0.06	0.08	0.16	0.21	0.28	0.42	0.46	1.37
México (1990-2006)	Y/N 1989	3.59	0.48	0.86	1.17	1.46	1.80	2.23	2.80	3.61	5.24	16.23
	Y/N 2006	4.46	0.67	1.18	1.58	1.98	2.45	3.01	3.72	4.80	6.89	18.37
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0.10	-0.04	-0.05	-0.01	-0.04	-0.03	-0.03	-0.03	0.03	-0.01	-0.41
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.78	0.12	0.22	0.24	0.37	0.41	0.59	0.59	0.91	1.23	2.69
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.19	0.12	0.15	0.18	0.19	0.26	0.21	0.31	0.31	0.25	0.43
Nicaragua (1993-2001)	Y/N 1993	1.89	0.07	0.32	0.49	0.68	0.92	1.20	1.55	2.09	3.03	8.57
	Y/N 2001	2.22	0.14	0.42	0.62	0.83	1.06	1.38	1.74	2.28	3.35	10.44
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0.11	0.00	0.00	0.00	-0.03	-0.06	-0.20	-0.13	-0.28	-0.33	1.16
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.46	0.07	0.09	0.11	0.18	0.20	0.37	0.34	0.48	0.61	0.90
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	-0.02	0.01	0.01	0.02	-0.01	0.00	0.01	0.01	-0.02	-0.01	0.04

Cuadro 23 (conclusión)

Panamá (1990-2006)	Y/N 1991	4.20	0.36	0.80	1.17	1.56	2.01	2.57	3.39	4.72	7.07	18.41
	Y/N 2006	5.41	0.38	0.95	1.55	2.14	2.78	3.56	4.66	6.21	9.22	22.65
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0.11	-0.12	-0.11	0.07	0.16	0.12	0.20	0.14	-0.01	-0.06	-1.33
Paraguay (1990-2005)	Δ Y/N (Δ O/N)	0.68	0.09	0.10	0.11	0.18	0.34	0.46	0.55	0.75	1.30	2.33
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.41	0.05	0.16	0.20	0.24	0.30	0.33	0.57	0.75	0.91	0.58
	Y/N 1990	3.39	0.66	1.08	1.40	1.73	2.10	2.46	3.08	4.06	5.60	11.78
	Y/N 2005	3.33	0.59	0.97	1.26	1.49	1.86	2.33	2.87	3.67	5.10	13.22
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0.42	-0.21	-0.26	-0.38	-0.26	-0.37	-0.54	-0.55	-0.82	-1.01	-0.27
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.17	0.05	0.07	0.10	-0.08	-0.04	0.22	0.17	0.20	0.22	1.24
Perú (1997-2003)	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.19	0.09	0.08	0.14	0.10	0.17	0.19	0.17	0.24	0.29	0.48
	Y/N 1997	3.19	0.31	0.64	0.95	1.30	1.71	2.16	2.76	3.65	5.21	13.25
	Y/N 2003	2.99	0.39	0.69	0.95	1.24	1.58	1.99	2.51	3.29	4.70	12.58
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0.27	-0.02	-0.11	-0.20	-0.26	-0.33	-0.38	-0.31	-0.34	-0.49	0.81
	Δ Y/N (Δ O/N)	-0.03	0.01	0.02	0.04	0.05	0.08	-0.04	-0.09	-0.22	-0.35	-0.82
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.09	0.09	0.14	0.16	0.15	0.12	0.25	0.16	0.20	0.33	-0.65
República Dominicana (1997-2006)	Y/N 1997	3.94	0.47	0.97	1.34	1.74	2.18	2.66	3.35	4.35	6.05	16.35
	Y/N 2006	4.29	0.33	0.75	1.10	1.48	1.94	2.56	3.39	4.67	7.05	19.61
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0.83	-0.06	-0.23	-0.33	-0.50	-0.53	-0.66	-0.68	-0.83	-0.95	-2.78
Uruguay (1990-2005)	Δ Y/N (Δ O/N)	0.26	-0.01	0.12	0.19	0.24	0.23	0.28	0.20	0.21	0.05	0.34
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.92	-0.07	-0.10	-0.10	0.00	0.07	0.29	0.52	0.93	1.90	5.70
	Y/N 1990	6.18	1.10	1.84	2.41	2.97	3.59	4.31	5.18	6.43	8.61	25.45
	Y/N 2005	5.55	1.00	1.66	2.24	2.84	3.49	4.26	5.18	6.57	9.03	19.23
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0.72	-0.21	-0.28	-0.23	-0.30	-0.24	-0.17	-0.22	-0.13	0.41	-5.42
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.01	0.01	0.02	0.02	0.08	0.09	0.03	-0.03	-0.07	-0.15	-0.32
Venezuela (R. Bolivariana de) (1990-2006)	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0.08	0.10	0.09	0.03	0.08	0.05	0.09	0.25	0.34	0.16	-0.48
	Y/N 1990	3.55	0.51	0.98	1.36	1.75	2.15	2.65	3.30	4.22	5.81	12.74
	Y/N 2006	4.06	0.61	1.24	1.69	2.14	2.62	3.21	3.95	4.95	6.66	13.54
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0.23	0.04	0.01	-0.02	-0.07	-0.07	-0.09	-0.08	-0.10	-0.08	-0.78
	Δ Y/N (Δ O/N)	0.75	0.17	0.36	0.45	0.53	0.64	0.76	0.73	0.79	0.77	1.30
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	-0.02	-0.11	-0.12	-0.09	-0.06	-0.10	-0.10	0.01	0.04	0.16	0.28

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

Nota: Las cifras destacadas en amarillo señalan los deciles ingresos por cápita en el año inicial se encontraban por debajo de la línea de indigencia (<1.0).

Los componentes de la variación del ingreso per cápita que se deben a cambios en el ingreso laboral por ocupado, Δ Y/N(Δ YL/O), a cambios en la tasa global de ocupación, Δ Y/N(Δ O/N), y a cambios en el ingreso no laboral per cápita, Δ Y/N(Δ YNL/N), (en múltiplos de la línea de indigencia), se calcularon según la fórmula indicada en el texto.

ANEXO: Crecimiento económico y elasticidades pobreza / crecimiento

En este documento, el examen del efecto del crecimiento económico sobre la disminución de la pobreza se basa en el cálculo de la denominada *elasticidad crecimiento/pobreza*. Esta medida permite cuantificar la intensidad de dicho vínculo. Relaciona la baja porcentual de la incidencia de pobreza con el aumento porcentual del PIB o del PIB por habitante durante un período determinado. Los valores de la elasticidad se calcularon con base en el PIB por habitante y no el PIB total. Ello permite descontar el efecto del crecimiento de la población, que varía de manera importante entre los países de la región e incide en el porcentaje de disminución de población en pobreza o en indigencia ante una misma tasa de aumento del PIB total.

Los valores que se presentan en los siguientes cuadros corresponden a la elasticidad media en un período dado de tiempo y resumen los factores que llevan a que un aumento de X% del PIB se traduzca en una baja de Y% en la incidencia de pobreza o de indigencia en dicho período. Se calcularon como cociente entre la variación porcentual de la tasa de indigencia (y de pobreza) y la variación porcentual (acumulada) del PIB por habitante en cada período. Estas elasticidades pueden interpretarse como la baja (aumento) porcentual de la incidencia de indigencia o pobreza por cada punto de aumento (de disminución) del PIB per cápita. Sus valores absolutos suelen estar comprendidos en el rango 0.5 y 1.5, aunque en varios países se han registrado episodios de caída del PIB por habitante (y de crecimiento rebote y recuperación posterior) que han ido acompañados de aumentos pronunciados de los índices de pobreza y de disminuciones de los mismos (muchas veces a un ritmo menor), casos en los que la elasticidad media se aleja significativamente de los valores comprendidos en ese dicho rango.

Las elasticidades medias se calcularon tanto con respecto a las variaciones de la indigencia como las de la pobreza. Aunque en rigor corresponderían a valores negativos, la gran mayoría de las cifras - que corresponden a períodos en que el aumento del PIB por habitante fue acompañado por una disminución de la pobreza y de la indigencia- se registran en los cuadros con valores positivos. En los cuadros sobre elasticidades no se incluyeron las correspondientes al promedio latinoamericano. Estas se analizan en el texto debido a que las cifras sobre pobreza de la CEPAL para el conjunto de América Latina incluyen estimaciones para Haití y para las áreas rurales de los países cuyas encuestas sólo cubren las áreas urbanas.

Las tasas medias anuales de variación del PIB total y por habitante y las variaciones acumuladas en los distintos períodos de tiempo considerados se obtuvieron a partir de los datos de producto interno bruto de los países, expresados en dólares de paridad de poder de compra de 2000.

Cuadro A-1
ELASTICIDAD MEDIA INDIGENCIA / CRECIMIENTO ECONÓMICO (a)

País	1990 / 1997	1997 / 2002	2002 / 2005	1990 / 2005
Argentina	0.2	14.9	2.3	-1.1
Bolivia	...	0.2	2.3	1.5
Brasil	4.5	2.0	4.9	3.4
Chile	1.2	0.4	2.7	0.9
Colombia	0.8	0.9	2.0	1.4
Costa Rica	1.2	-0.5	1.3	0.7
Ecuador	2.5	30.9	0.9	1.8
El Salvador	-4.2	1.6	15.2	2.2
Guatemala	1.5	0.9	15.5	1.3
Honduras	1.8	0.2	0.9	1.8
México	-3.4	2.7	1.3	1.3
Nicaragua	0.6	...	...	0.6
Panamá	2.1	2.7	1.0	1.3
Paraguay	22.9	1.2	-29.6	2.5
Perú	...	-0.1	2.5	5.8
República Dominicana	...	-1.4	-4.6	-2.0
Uruguay	1.9	3.1	-3.3	-0.8
Venezuela (R. B. de)	-4.9	0.5	2.2	-3.8

Fuente: elaboración propia.

(a) Cuociente entre la variación porcentual de la incidencia de pobreza y la variación porcentual del PIB por habitante en el período.

ELASTICIDAD MEDIA POBREZA / CRECIMIENTO ECONÓMICO (a)

País	1990 / 1997	1997 / 2002	2002 / 2005	1990 / 2005
Argentina	0.4	6.8	1.8	-0.2
Bolivia	...	-0.2	-0.9	-0.6
Brasil	2.7	-2.0	0.8	1.4
Chile	0.9	1.6	1.3	0.8
Colombia	0.7	0.1	0.9	1.0
Costa Rica	0.8	0.9	-0.4	0.4
Ecuador	1.6	31.0	0.6	1.4
El Salvador	-1.4	4.0	3.1	2.2
Guatemala	0.7	0.6	-83.5	1.1
Honduras	0.4	-3.1	2.8	1.2
México	-2.2	1.6	1.8	0.9
Nicaragua	0.4	...	...	0.3
Panamá	1.6	2.4	0.3	1.0
Paraguay	12.7	0.8	-11.0	1.1
Perú	...	5.3	0.8	-4.1
República Dominicana	...	-0.7	-1.2	-0.8
Uruguay	1.7	3.9	-1.1	-0.3
Venezuela (R. B. de)	-2.5	0.0	1.9	3.2

Fuente: elaboración propia.

(a) Cuociente entre la variación porcentual de la incidencia de pobreza y la variación porcentual del PIB por habitante en el período.

TASA PROMEDIO ANUAL DE VARIACIÓN DEL PIB POR HABITANTE

País	1990 / 1997	1997 / 2002	2002 / 2005	1990 / 2005
Argentina	5.2	-4.3	8.0	2.5
Bolivia	...	0.3	1.4	0.6
Brasil	1.5	0.5	1.0	1.0
Chile	6.6	2.0	2.0	4.1
Colombia	2.0	-1.2	3.0	1.1
Costa Rica	2.3	2.1	3.6	2.5
Ecuador	0.8	0.1	3.9	1.2
El Salvador	0.8	0.7	0.3	0.6
Guatemala	1.8	0.6	-0.1	1.2
Honduras	0.8	-0.1	1.2	0.5
México	0.7	2.4	1.8	1.6
Nicaragua	2.4	2.6	...	2.5
Panamá	2.5	1.4	4.2	2.4
Paraguay	0.3	-2.8	0.2	-0.9
Perú	...	-0.8	3.0	0.4
República Dominicana	...	4.8	1.5	3.5
Uruguay	3.6	-3.7	6.0	1.6
Venezuela (R. B. de)	1.1	-3.5	4.1	0.2

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

CRECIMIENTO PORCENTUAL ACUMULADO DEL PIB POR HABITANTE

País	1990 / 1997	1997 / 2002	2002 / 2005	1990 / 2005
Argentina	43.0	-19.6	25.9	44.7
Bolivia	...	1.6	2.9	4.5
Brasil	9.3	2.4	4.1	16.4
Chile	46.9	8.2	6.1	68.6
Colombia	12.7	-5.8	9.2	16.0
Costa Rica	17.3	10.8	11.2	44.5
Ecuador	6.0	0.4	12.1	19.4
El Salvador	1.7	3.0	0.9	5.7
Guatemala	16.9	2.5	-0.1	19.7
Honduras	6.0	-0.7	1.2	6.4
México	5.1	15.6	5.5	28.1
Nicaragua	12.4	8.1	...	21.5
Panamá	15.7	7.0	13.0	39.8
Paraguay	0.6	-10.7	0.9	-9.4
Perú	...	-3.1	6.0	2.7
República Dominicana	...	26.2	4.7	32.1
Uruguay	27.9	-17.1	19.2	26.4
Venezuela (R. B. de)	8.2	-16.1	12.8	2.4

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

Capítulo III

Políticas de reducción de la pobreza en América Latina: las experiencias de los programas de transferencias condicionadas

Introducción

En el presente capítulo se examinan los efectos que han tenido, durante el último tiempo, las políticas y estrategias de combate a la pobreza en América Latina y el Caribe, haciendo especial énfasis en la evaluación de las experiencias de los programas de transferencias condicionadas (PTC) que crecientemente se llevan a cabo en varios países de la región.

Para ello se describen los cambios operados en los últimos años en los sistemas de protección y bienestar social en los países latinoamericanos, destacando las transformaciones ocurridas en el ámbito particular de las políticas de reducción de la pobreza con el propósito de situar el surgimiento y los principales rasgos de los PTC dentro de un contexto más general. En vista de esto, se reseñan las estrategias de combate a la pobreza que representan los antecedentes de los actuales PTC – esto es, los denominados Fondos de Inversión Social y las Redes de Protección

Social –, para luego analizar las principales características, objetivos y componentes que éstos incluyen en su diseño e implementación.

Luego, sobre la base de los elementos entregados por distintas evaluaciones de impacto realizadas durante el último tiempo, se analizan los avances y logros de los principales PTC de la región en materia de reducción de la pobreza y generación de capital humano, destacando también sus vínculos y sinergias con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Por último, se señalan los principales problemas y los desafíos que presentan actualmente las experiencias de los PTC en América Latina con el fin de sugerir una agenda de temas a encarar por la política social en el diseño de estos programas, de modo que permitan avanzar hacia el cumplimiento de sus objetivos, es decir, elevar las condiciones de vida de las familias vulnerables de la región y contribuir a interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza.

1. Cambios recientes en los sistemas de protección social y en las políticas de reducción de la pobreza en América Latina. Origen de los programas de transferencias condicionadas

Los impactos y consecuencias de la crisis de la deuda que afectó a América Latina y el Caribe durante los años ochenta no sólo acarrearón un viraje estratégico en lo económico, a través de las políticas de estabilización y ajuste estructural implantadas en la región con el objetivo de recuperar los equilibrios macroeconómicos e insertar las economías nacionales en los circuitos globales, sino que también en el plano de la política social, tanto a nivel sectorial (educación, salud, sistemas de protección y seguridad social) como en los programas y estrategias orientados a elevar las condiciones de vida de los grupos más pobres de la sociedad.

Con el fin de responder a este emergente escenario económico y social se fueron gestando en la región – en momentos e intensidades diversas según los distintos países – nuevos criterios de diseño y gestión para la política social que incluían, entre otros aspectos, modificaciones en los mecanismos de financiamiento, en sus objetivos e impacto en la población beneficiaria y en los actores responsables de los programas llevados a cabo hasta ese entonces. Todo lo cual fue dando lugar a un “nuevo paradigma” que, si bien con cambios y rectificaciones a través de la década de los

noventa (Franco, 1996), está en la base conceptual de los actuales programas de transferencias condicionadas que se utilizan como herramienta central para combatir la pobreza en varios países de la región.

En efecto, las consecuencias sociales de la crisis económica de los años ochenta, con la caída de los salarios reales, el incremento del desempleo abierto y el empeoramiento en la distribución del ingreso en la región (Mesa-Lago, 2000), implicaron que el problema de la pobreza asumiera un lugar central en las distintas agendas gubernamentales, buscándose con ello nuevas alternativas y estrategias para enfrentarla. Y, al mismo tiempo, se formularon sustantivas críticas a la concepción *tradicional* de la política social desarrollada en los países latinoamericanos hasta mediados del siglo XX, principalmente debido a que la centralidad de la acción estatal en la oferta de servicios sociales y la promoción de prestaciones de horizonte universalista¹ - basadas en la inserción formal de la población en el mercado de trabajo-, tenía por consecuencia la imposibilidad de atender de manera eficiente problemas sociales específicos o necesidades particulares de determinados grupos vulnerables. En efecto, a pesar de la ampliación paulatina de la oferta “estandarizada” de sus beneficios, estas políticas sociales fueron acompañadas por la presencia de significativos déficit de cobertura, especialmente los sectores sociales no vinculados a la *empleabilidad* formal y que, por lo mismo, tenían mayores necesidades insatisfechas, tales como los campesinos y los trabajadores por cuenta propia de las zonas urbanas.

Ambos procesos, estrechamente relacionados, llevaron a importantes innovaciones en las políticas sociales llevadas a cabo por los gobiernos de la región los que reformaron sus sistemas de protección y bienestar social, fundamentalmente a través de la descentralización competitiva y la privatización de servicios. Al mismo tiempo se generaron nuevas estrategias de intervención social para enfrentar, en un primer momento, las consecuencias sociales de la crisis económica en los grupos más perjudicados y, posteriormente, para avanzar hacia la creación de “modelos de intervención” más directamente orientados al quiebre de la reproducción intergeneracional de la pobreza. Estas estrategias constituyen los antecedentes en materia de política social de combate a la pobreza de los programas de transferencias monetarias condicionadas hoy en curso. De hecho, en varios casos los PTC hoy vigentes nacieron a partir de los

¹ Se trata de un horizonte universalista pues, a pesar de la pretensión del diseño del sistema de protección, éste tendía a configurar un acceso social segmentando, excluyendo a determinados grupos sociales.

programas de emergencia que se pusieron en marcha para paliar los efectos de las crisis en los grupos de la población más afectados por ellas.

Para contener la caída en las condiciones básicas de vida de los sectores más afectados por la crisis, durante los años ochenta se desarrollaron estrategias focalizadas de intervención social centradas en asegurar niveles de consumo mínimos – en especial de alimentos – para las familias vulnerables y para otorgar empleos de emergencia en la construcción de infraestructura básica a aquellos trabajadores desocupados con menor calificación. De esta manera, se entregaron *subsidios al consumo* a través de distintos mecanismos (subvención de precios de los alimentos, entrega de raciones, cupones de alimentos, alimentación suplementaria) y se desarrollaron *programas de empleo mínimo*, tales como el Apoyo al Ingreso Temporal en Perú y los Programas de Empleo Mínimo y Empleo para Jefes de Hogar Desocupados en Chile (Cohen y Franco, 2006).

Luego, hacia comienzos de la década de los noventa, comienzan a gestarse los *Fondos de Inversión Social* (FIS) y las *Redes de Protección Social* como principales herramientas de la política social contra la pobreza. Los FIS – nacidos, en su mayoría, de los fondos de emergencia – constituyen mecanismos de financiamiento (con recursos provenientes de la cooperación internacional, aportes estatales y, en algunos casos, pequeñas cuotas de cofinanciación) para realizar inversiones públicas en pequeños proyectos identificados, solicitados y ejecutados – parcial o totalmente – por los grupos locales beneficiarios (Godoy y Rangel, 1997).² Se concentran, principalmente, en la ejecución de proyectos de infraestructura social, desarrollo comunitario y servicios sociales, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de algunos grupos en situación de pobreza, pero no han logrado avanzar de manera efectiva en la reducción de ésta en la región.³

Por su parte, las *redes de protección* funcionan como mecanismos de articulación y ejecución de diversos programas sociales, coordinando los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios y la

² Entre los principales FIS implantados en América Latina cabe destacar las experiencias del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) en Argentina (1995), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile (1990), el Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC) en Colombia (1992), entre otros. También se destaca el Fondo de Emergencia (FES) en Bolivia (1986), como la primera experiencia de este tipo, el cual con posterioridad (1990) se transformó en el Fondo de Inversión Social (FIS).

³ Debido a su énfasis en proyectos de infraestructura, se ha criticado a los FIS su ausencia de consideración de la dimensión de género, toda vez que en éstos predomina la contratación de mano de obra masculina. Esto se acentuaría, además, en la medida que los proyectos seleccionados surgen desde las comunidades, en las cuales las mujeres en situación de mayor pobreza presentan fuertes limitaciones para organizarse y articular sus demandas.

oferta de programas asistenciales, recurriendo para ello a la generación de empleos de emergencia, programas contra la pobreza y fondos sociales. Es preciso, además, destacar dos aspectos centrales en el diseño de las redes de protección social que, como se verá más adelante, también han ocupado un lugar fundamental en el desarrollo de los programas de transferencias condicionadas.

En primer lugar, estas iniciativas sociales se sustentan en el denominado *análisis del manejo del riesgo social (social risk management)*, el cual considera que todas las personas son vulnerables a múltiples riesgos, de distinto origen, interrelacionando la exposición al riesgo con situaciones de vulnerabilidad social (Holzmann y Jorgensen, 2000). La vulnerabilidad alude a la capacidad de resistencia a una perturbación y, por lo tanto, a la probabilidad de que esta se traduzca en una declinación brusca del bienestar, lo cual dependerá sobre todo de la dotación de activos de los hogares, los mecanismos de aseguramiento a que tienen acceso y de la severidad de la perturbación (crisis o *shocks* de origen interno o externo). En consecuencia, la protección social es considerada como el conjunto de intervenciones públicas que ayudan a los individuos, hogares y comunidades en el manejo del riesgo, apoyando a los más pobres y estableciendo relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud en torno al desarrollo del capital humano (Sojo, 2003).

Y, por otra parte, esas redes asumen la necesidad de utilizar *enfoques integrales* en los programas sociales, con el objetivo de abarcar la mayor parte de las múltiples dimensiones y expresiones de la pobreza. Esta integralidad de la intervención social implica, entre otros aspectos, las siguientes dimensiones (Cohen y Franco, 2006):

- a) Atender a la población destinataria en su triple condición de productora (empleo), consumidora (de bienes básicos) y usuaria de los servicios sociales del Estado.
- b) Combinar medidas de mediano y largo plazo, con acciones inmediatas que atiendan la urgencia social, sin olvidar las acciones de promoción.
- c) Enfrentar no sólo las manifestaciones (“consecuencias”) de la pobreza, sino también sus causas.
- d) Buscar sinergias entre sectores y programas.

2. Los programas de transferencias condicionadas: características, objetivos y componentes principales

Tal como se señaló, los programas de transferencias monetarias condicionadas, en tanto herramientas de la política social para combatir la pobreza, han de ser entendidos en el contexto de un nuevo enfoque en la región sobre la protección social, principalmente a raíz del desplazamiento del sistema de protección desde una perspectiva centrada en la reducción de la pobreza en el corto plazo, hacia una basada en el manejo de riesgos, que busca incrementar el capital humano en los individuos, familias y comunidades, para así lograr superar la pobreza en el largo plazo (Villatoro, 2005).

En América Latina las primeras experiencias de programas de transferencias condicionadas se remontan a mediados de la década de los noventa, siendo Brasil (con el *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima* y el *Programa Bolsa Familiar para la Educação* en 1995) y México (mediante la creación en 1997 del *Programa de Educación, Salud y Alimentación – Progresá*, actualmente *Oportunidades*) los países pioneros en esta materia. A partir de estas experiencias, ambas con evaluaciones positivas, los programas de transferencias condicionadas se han difundido rápidamente por la región, pasando a constituir en la actualidad una de las herramientas centrales en el diseño de estrategias de política social para combatir la pobreza (véase el cuadro 24).

A continuación se revisan, brevemente, las características principales, así como los objetivos y componentes implicados en su diseño e implementación de los programas de transferencias continuadas, para posteriormente – en el siguiente apartado – analizar sus avances, desafíos y problemas en materia de reducción de la pobreza en América Latina.

2.1 Características principales de los programas de transferencias condicionadas

Estos programas se caracterizan por otorgar entregas en efectivo a familias en situación de vulnerabilidad social y económica y exigir por parte de éstas una determinada contraprestación (corresponsabilidad) en áreas vinculadas al desarrollo del capital humano (principalmente, educación, salud y nutrición). Con esto se pretende, por una parte, mejorar la situación presente de las familias beneficiarias⁴ (incrementando los

⁴ Por esta vía, los PTC tienen un impacto directo en la reducción de la pobreza o de la pobreza extrema, al incrementar en el monto de los subsidios monetarios recibidos por los hogares beneficiados.

Cuadro 24
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA

País	Nombre del Programa	Inicio	Objetivo	Población Meta
1 Argentina	Familias por la Inclusión Social	2004	Promover el desarrollo, la salud y la retención en el sistema educativo de los niños, así como evitar la exclusión social	Familias con hijos menores a 19 años y/o embarazadas pobres
2 Bolivia	Bono Juancito Prito	2006	Incentivar la ampliación de la matrícula escolar y la permanencia en la escuela entre el primero y el sexto grado básico	Familias con niños que cursan entre primero y sexto grado de primaria en escuelas públicas
3 Brasil	Bolsa Familia	2003	Reducir la pobreza y la desigualdad en el corto y largo plazo	Familias de extrema pobreza con ingreso per cápita inferior a US\$ 28
4 Chile	Chile Solidario	2002	Otorgar apoyo integral a familias en condiciones de pobreza extrema	Familias en situación de pobreza extrema
5 Colombia	Familias en Acción	2001	Proteger y promover la formación de capital humano en niños	Familias pobres con niños (0-17 años)
6 Costa Rica	Superémonos	2000	Propiciar el acceso y permanencia a la escuela	Familias pobres con niños entre 7 y 18 años que asistan a la escuela
7 Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2001	Incrementar el capital humano en niños, personas de la tercera edad y discapacitadas de familias pobres	Familias en situación de pobreza extrema
8 El Salvador	Red Solidaria	2005	Contribuir a mitigar la pobreza extrema y el hambre	Familias en situación de extrema pobreza con niños menores de 15 años o mujeres embarazadas
9 Honduras	Programa de asignación Familiar (PRAF)	1990	Incrementar el capital humano en niños, discapacitados, embarazadas y adultos mayores de familias pobres	Familias pobres con niños, discapacitados, embarazadas y adultos mayores
10 México	Oportunidades	1997	Incrementar las capacidades de familias en situación de extrema pobreza, a través del capital humano	Familias bajo la línea de la pobreza
11 Nicaragua	Red de Protección Social	2000	Incrementar el capital humano educacional, nutricional y de salud en niños de familias pobres	Niños de 0 a 13 años, (los mayores de 6 deben estar matriculados en la escuela)
12 Panamá	Red Oportunidades	2006	Insertar a las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema en la dinámica del desarrollo nacional	Familias en situación de pobreza extrema
13 Paraguay	Tekoporá	2005	Contribuir a la reducción de la pobreza extrema y aumentar el capital humano y social, mejorando las condiciones de vida	Familias en situación de extrema pobreza (población rural)
14 Perú	Juntos	2005	Promover el ejercicio de los derechos fundamentales a través de la articulación de la oferta de servicios en salud, nutrición y educación	Familias en situación de extrema pobreza y en exclusión social
15 República Dominicana	Programa Solidaridad	2005	Reducción de la pobreza extrema y el hambre	Población en pobreza extrema
16 Uruguay	Ingreso Ciudadano (PANES)	2005	Reducción de la pobreza extrema y el hambre	Población en pobreza extrema

Cuadro 24 (conclusión)

País	Componente cap. Humano	Condiciones	% Población total país	Gasto/ PIB	Fuentes de Financiamiento	Montos de las Transferencias	Mecanismo Focalización
1 Argentina	Educ. y Salud	Asis. escuela y controles de salud	2.6% (2006)	0.12% (2006)	BID	Varían de US\$ 50 a 99 al mes	Focalización geográfica
2 Bolivia	Educación	Asis. escuela (alumno regular con aprox. 80% de asistencia)	12,5% (2007)	0,28% (2007)	Ingresos provenientes de la nacionalización de los hidrocarburos	Bs 200 (aprox. US\$26) en dos pagos de Bs 100 durante el año escolar.	
3 Brasil	Educ., Salud, Alimentación	Asis. escuela y controles de salud	22.2% (2006)	0.43% (2006)	Min. Des. Soc. y Bco. Mundial	Varían de 7 a 44 Dólares al mes	
4 Chile	Educ., Salud, Alim., trabajo, identificación, habitabilidad, Dinámica fam.	Cumplimiento de 53 mínimos en educación, salud, identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo.	6.5% (2005)	0.10% (2005)	MIDEPLAN – FOSIS	Varían de US\$ 5.9 a 19.8 al mes	A través de la Ficha de protección social (Ex - CAS)
5 Colombia	Educ., Salud, Alimentación	Asis. escuela (80%), asistencia a centros de salud para controles	4.2% (2006)	0.30% (2006)	Banco Mundial	Educ. US\$ 6-12 Salud, US\$ 20	SISBEN
6 Costa Rica	Educ. y Salud.	Asis. escuela y controles de salud	1.12% (2002)	0.02% (2005)	Banco Mundial	Cupones de Alimentación	SIPO y FIS
7 Ecuador	Educ. y Salud	Asis. escuela y controles de salud	8.9% (2007)	0.49% (2006)	BID, BRD	US\$ 30	SELBEN
8 El Salvador	Educ., Salud, Alimentación	Asis. escuela y controles de salud	24.106 fam. (2006)	0.02% (2006)	Banco Mundial y el BID	Varían entre US\$ 15 y 20 mensuales	
9 Honduras	Educ., Salud, Alimentación	Asis. escuela (Inasistencia mínima de 7 días) y controles de salud	8.6% (2005)	0.02% (2006)	BID y Gob. de Honduras	Desde US\$ 3	
10 México	Educ., Salud, Alimentación	Asis. escuela (85%); controles y talleres de salud	25% (2005)	0.44% (2006)		Varían de US\$ 10 a 63 niño/mes	
11 Nicaragua	Educ., Salud, Alimentación	Asis. escuela (menos de 6 días de inasistencia) y controles de salud	2.7% (2005)	0.24% (2005)	BID y Rep. de Nicaragua	Educ. US\$ 15 mes, Salud US\$ 28 mes	Geográfica
12 Panamá	Educ., Salud, Alimentación	Asis. escuela y reuniones de padres y controles de salud	12.000 familias (2006)	US\$ 46.9 total del proyecto	Banco Mundial y el BID	US\$ 36 mensual	
13 Paraguay	Educ., Salud, Alimentación y ayuda social	Asis. escuela y controles de salud	0.7% (2006)	0.003% (2006)			Geográfica y luego individual
14 Perú	Educ., Salud, Alim. Y Des. Humano	Asis. escuela (85%) y controles de salud	3.6% (2006)	0.11% (2006)	Rep. Perú, y otras fuentes	US\$ 30 mensuales	Geográfica y luego individual
15 República Dominicana	Educ., Salud, Alimentación	Asis. escuela (85%) y controles de salud	8% (2005)	0.04% (2004)		Prog. Comer US17 y ILAE US\$ 4.5	SIUBEN
16 Uruguay	Educ., Salud, Alimentación	Asis. escuela y controles de salud	9.5% (2006)	0.39 (2006)		US\$ 55 por mes y por hogar	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2007, Capítulo II.

recursos disponibles para el consumo en necesidades básicas⁵) y, por otra, contribuir al desarrollo de activos y capacidades (capital humano) que posibiliten – en el largo plazo – la creación de estrategias sustentables para la superación de la pobreza.

Estos objetivos asumen como premisa que la condición de pobreza ubica a las familias en las situaciones de mayor vulnerabilidad social, esto es, que los pobres tendrían poco acceso a instrumentos y capacidades adecuadas para manejar riesgos sociales (falta de inversión en capital humano), encontrándose en peores condiciones para afrontar períodos de crisis económica o acceder a los servicios sociales públicos. Esto implicaría que, ante la imposibilidad de acceso a la oferta pública de bienestar, o frente a perturbaciones económicas, las familias pobres optan por desarrollar estrategias de sobrevivencia (por ejemplo, sacar a los niños de la escuela e incorporarlos al trabajo) que reducen aún más – y de modo irreversible – su capital humano, perpetuando así la reproducción intergeneracional de la pobreza (Villatoro, 2004).

En suma, los programas que condicionan las entregas en efectivo a la realización de determinadas contraprestaciones de los beneficiarios se fundamentan en intentar intervenir en las *causas de la pobreza*, y no exclusivamente sobre sus síntomas, para así lograr su superación en el largo plazo. Ello, por cierto, no implica descuidar las condiciones actuales de las familias en situación de vulnerabilidad – por el contrario, esta dimensión se cubre por la entrega de asistencia material –, sino que da cuenta del interés por reducir los riesgos sociales que podrían experimentar los sujetos en el futuro, promoviendo el capital humano en individuos, familias y comunidades. Esto, a su vez, marca una importante distinción con los programas tradicionales de asistencia social, los cuales tienden a centrarse en la redistribución de recursos materiales (más que en la promoción de capital humano) y buscan reducir la pobreza en el corto plazo (operando más bien sobre sus síntomas).

Basándose entonces en la idea de que las familias en situación de vulnerabilidad social no logran acceder, o mantenerse de forma sustentable, en la institucionalidad pública de servicios sociales (principalmente, escuelas y centros de salud), los programas de transferencias condicionadas apuntan a constituir inversiones en capital humano que fomenten el acceso a los

⁵ Además, se considera que la transferencia en efectivo resulta – en este ámbito – menos onerosa que la distribución de bienes, pues se ahorran los costos de almacenamiento y distribución. Otra ventaja asociada es que al poner en manos de las familias los recursos, éstas podrían ajustar los gastos más fácilmente a su composición familiar y sus necesidades particulares.

servicios básicos, aprovechando de esta manera los recursos y la capacidad de la oferta pública presente en el país respectivo. Ello implica, desde un enfoque económico (Das, Do y Ozler, 2005) que los programas pretenden corregir fallas de mercado, particularmente aquellas situaciones en que la oferta pública y los recursos sociales están subutilizados, generando incentivos por el lado de la demanda para promover la utilización de los servicios básicos.⁶

Ahora bien, no sólo una perspectiva económica fundamenta a los PTC, sino que también es posible reconocer un componente o *enfoque psicosocial* en su diseño e implementación (Cohen y Franco, 2006). Este enfoque destaca la necesidad de desarrollar estrategias de intervención que apunten a lograr cambios en las percepciones, actitudes y en los comportamientos de los beneficiarios, con la finalidad de que los resultados obtenidos por el programa permanezcan en el tiempo, evitando la vuelta a la práctica de estrategias que reproducen la situación de pobreza⁷.

Es por ello que se sostiene que los programas que condicionan la transferencia en efectivo constituyen *intervenciones de carácter integral* sobre la situación de pobreza, acorde con el carácter multidimensional y la heterogeneidad de ésta, la cual en el largo plazo no puede reducirse al traspaso de recursos materiales para avanzar efectivamente en la superación de la misma, sino que requiere de estrategias variadas y sustentables a lo largo del tiempo. Esta estrategia integral implica un doble esfuerzo de coordinación en el diseño e implementación de los programas:

- i) Por una parte, se trata de actuar sobre diferentes dimensiones del bienestar de la familia (ingresos, capital humano, comportamiento), constituyéndose ésta en el núcleo principal sobre el cual opera la intervención social, toda vez que se le atribuye a la unidad familiar – dada las múltiples funciones que se desempeñan en su seno – la posibilidad de generar cambios favorables y sustentables para el aseguramiento de mejores oportunidades para las futuras generaciones. En suma, los programas de transferencias condicionadas toman como base no a individuos beneficiarios, sino que a todo el conjunto familiar, en tanto lugar donde se pueden cambiar las

⁶ Naturalmente la ampliación de la cobertura de los programas hacia zonas pobres y de población dispersa actúa como incentivo para aumentar la oferta de servicios (escuelas, centros de atención primaria de salud) y fortalecer la exigente capacidad institucional que demanda la implementación de los mismos.

⁷ Esto es particularmente significativo en los casos en que los programas tienen por objetivo manifiesto avanzar en la reducción del trabajo infantil, en donde se asume la importancia de cambiar las percepciones y valoraciones que los padres tienen en torno a éste, para evitar futuras recaídas ante situaciones de estrechez económica.

condiciones, conductas y costumbres que hacen que las familias permanezcan en situación de pobreza (Arriagada y Mathivet, 2007).

- ii) También se orientan hacia la coordinación con distintos actores institucionales (regionales, provinciales, locales) y con las diversas dinámicas sectoriales, de manera tal de buscar sinergias que posibiliten el acceso eficiente a los recursos públicos y a las instituciones sociales (Sojo, 2007).

Otra característica principal de los PTC guarda relación con los grupos beneficiarios a los cuales se busca cubrir con los beneficios y entregar las prestaciones. A diferencia de los programas tradicionales de protección, sus beneficiarios no están ligados a la población con trabajo formal o con pasado en el mercado laboral formal, sino que se dirigen a la población excluida de dicho ámbito (Cruces, Epele, Guardia, 2007). Así, es posible identificar principalmente tres grupos que constituyen la población objetivo de los programas (Villatoro, 2007): a) las personas que viven en pobreza estructural, b) las personas que se encuentran levemente por sobre la línea de pobreza (altamente vulnerables al ciclo); y c) a los grupos con necesidades especiales (por ejemplo: adultos mayores, mujeres embarazadas, etc.)

Por último, cabe señalar que si bien, este tipo de programas se han expandido por la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, es posible clasificar las distintas experiencias en curso conforme al tamaño de la población (beneficiarios) cubierta con sus prestaciones (CEPAL, 2007) en: i) aquellos donde supera el 20% de la población (Brasil, México), ii) aquellos donde ronda entre el 6% y el 10% de la población del país (Chile, Ecuador, Honduras, Jamaica, República Dominicana y Uruguay), y iii) aquellos donde es menor al 6% de la población (Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú).

2.2 Objetivos de los PTC y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los programas de transferencias condicionadas asumen como objetivo general reducir la pobreza y fomentar la creación de capital humano en individuos, familias y comunidades, esto último principalmente en las dimensiones centrales de educación, salud y nutrición (alimentación).⁸

⁸ En su generalidad, pues también existen objetivos particulares de cada programa, los cuales se relacionan con su población meta, el contexto urbano/rural en que se inserta, la cantidad de recursos disponibles, la estrategia de focalización seleccionada, entre otros (Cruces, Epele, Guardia, 2007).

Este objetivo, a su vez, puede descomponerse en dos niveles de metas (corto y largo plazo) con sus respectivos instrumentos de intervención: i) en el corto plazo, aliviar la situación de pobreza en las familias, a través de apoyos materiales (transferencias en efectivo) para la protección de niveles básicos de consumo; ii) y en el largo plazo, incrementar el capital humano, los activos y las capacidades de las familias a fin de interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza. Así como para el alivio de la situación inmediata se cuenta con las transferencias de ingresos, el instrumento orientado a la promoción del capital humano son las distintas contraprestaciones con que cuentan estos programas: laborales, servicios comunitarios, capacitación para la reinserción en el mercado de trabajo o – las más características – en salud (asistencia a controles de salud, vacunación, talleres de alimentación) y educación (controles de asistencia escolar).

Considerando esta amplitud de objetivos, se ha señalado que constituyen una estrategia de búsqueda simultánea de *eficiencia* y *equidad* en las políticas sociales para el combate a la pobreza (Villatoro, 2007). En efecto, tradicionalmente las transferencias en efectivo a las familias pobres han sido criticadas por sus falta de eficiencia, ya que si bien logran avances en materia de equidad, se centran en los síntomas de la pobreza, su costo es elevado y generan dependencia en los beneficiarios. Por el contrario, al condicionar las transferencias a la promoción de activos y el desarrollo de capital humano por parte de las familias, los PTC posibilitarían una intervención más eficiente, eficaz y equitativa, toda vez que se avanzaría sobre la doble dimensión de asistencia material en el corto plazo y creación de condiciones para la superación de la pobreza en el largo plazo.

A manera de síntesis se puede señalar que los PTC buscan:

- Proveer una fuente adicional de recursos a las familias más pobres y con ello contribuir a reducir la pobreza presente.
- Incrementar la dotación de capital humano a través de asistencia educacional de los niños en los sectores más vulnerables de la sociedad.
- Reducir el trabajo infantil fomentando la asistencia al ciclo lectivo.
- Contribuir al mejor control de la salud de las poblaciones con más carencias y por ende reducir sus riesgos de enfermedad.
- Servir como red de protección social a la comunidad, de modo que se incremente su grado de cooperación y su sentido de cohesión.⁹

⁹ No se incluye entre los objetivos generales la *reducción de la desigualdad*, puesto que éste sólo es considerado (de manera manifiesta) sólo por un programa en la región, el Programa *Bolsa Familia* de Brasil.

Aún cuando no se trate de una meta manifiesta en la mayoría de las experiencias cabe señalar también entre los objetivos de los programas el de contribuir a afianzar el poder de negociación y la autonomía de las mujeres, promoviendo su participación y empoderamiento social. Para ello, las transferencias se entregan preferentemente a las mujeres, las que son responsables de su administración y del cumplimiento de las condiciones del programa. Además de contribuir a su empoderamiento y autonomía dentro del grupo familiar, este elemento de género se justifica bajo la argumentación de que las mujeres tienden a ser más responsables, se preocupan más por los niños y conocen de mejor manera las necesidades del hogar (Jones, Vargas y Villar, 2007). Frente a ello se ha planteado, sin embargo, que el papel preponderante que desempeñan las mujeres en la implementación de los programas implica, al mismo tiempo, un aumento de la carga de trabajo que se suma a las responsabilidades de las actividades que realizan dentro del hogar. Véase el punto 4.8.

Por último, en relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) puede señalarse que si bien los PTC se relacionan de manera directa con el primero de ellos - toda vez que se basan en la entrega de subsidios monetarios y los principales indicadores de pobreza toman como referencia el ingreso de los hogares-, la amplitud de su intervención derivada de sus múltiples objetivos les permite a estos programas ser además una herramienta de acción fundamental en relación con otras metas del Milenio, si bien a veces de manera indirecta (véase el cuadro 25).

2.3 Componentes de los PTC: instrumentos, dimensiones y mecanismos de evaluación

De los dos principales componentes de los programas de transferencias condicionadas, el **subsidio monetario** otorgado a las familias (que en algunos de ellos se complementa con la entrega de alimentos, medicamentos y otros insumos), y la **contraprestación** exigida a sus beneficiarios, es este último el que se vincula con el desarrollo de las dimensiones asociadas al capital humano, principalmente en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición (Villatoro, 2004). Al respecto, cabe consignar las principales sinergias entre estas dimensiones y la generación de capital humano que operan como fundamentos de los programas de transferencias monetarias condicionadas (Cohen y Franco, 2006). Así, en el ámbito de la **educación** se asume su importancia central para el desarrollo de destrezas básicas y capacidades de aprendizaje y adaptación, lo cual se vincula además a la fuerte relación entre nivel educacional e ingresos, perspectiva fundamental

Cuadro 25
OBJETIVOS DE LOS PTC Y SU RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE
DESARROLLO DEL MILENIO

Objetivos de los PTC	Objetivo de Desarrollo del Milenio al cual contribuye
- Proveer una fuente adicional de recursos a las familias más pobres (transferencias en efectivo).	ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Incrementar la dotación de capital humano a través de la asistencia educacional de los niños en vulnerabilidad social (contraprestación). - Reducir el trabajo infantil fomentando la asistencia escolar (contraprestación).	ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Entrega de las transferencias en efectivo a las mujeres para su administración y ejecución. - Rol central de las mujeres en la promoción y difusión del programa.	ODM 3: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer
- Contraprestaciones vinculadas al desarrollo del capital humano en salud y nutrición (mejoramiento condiciones sanitarias de la población) controles de salud, calendarios de vacunación, talleres de alimentación, salud reproductiva, etc. - También existen programas dirigidos a mejorar la salud materna, incluyendo en sus beneficiarios obligatorios a las mujeres embarazadas.	ODM 4: Reducir mortalidad de los niños menores de 5 años (mortalidad infantil) ODM 5: Mejorar la salud materna ODM 6: Combatir el VIH SIDA
-----	ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
-----	ODM 8: Establecer una alianza mundial para el desarrollo

Fuente: Elaborado a partir de Cruces, Epele y Guardia (2007) y CEPAL – Naciones Unidas (2005).

para la superación de la pobreza en el largo plazo. Por su parte, la **salud** como dimensión del capital humano, se asocia a que la carencia de cuidados sanitarios – en especial durante los primeros años de vida – genera vulnerabilidades importantes, muchas veces con consecuencias difícilmente reversibles en el mediano plazo. Y, por último, la relevancia otorgada a la **nutrición** se fundamenta en que los niños que experimentan problemas en el consumo de alimentos (por cantidad, calidad o higiene) presentarán significativas dificultades en el desarrollo de sus procesos de aprendizaje, dificultando con ello la generación de capacidades que contribuyan a romper el círculo intergeneracional de la pobreza (CEPAL 2007a).

Otro aspecto que ha destacado a los PTC entre las políticas sociales para la reducción de la pobreza, ha sido el desarrollo de **mecanismos de seguimiento y evaluación** que se caracterizan por su diversidad, eficiencia y fortaleza metodológica. Estas evaluaciones en muchos casos han sido cruciales para el manejo, rediseño y corrección del programa en curso (por ejemplo, en los casos en que se han detectado errores de inclusión / exclusión en la focalización realizada en la primera etapa o también cuando se decide ampliar las coberturas hacia poblaciones no previstas en primeras etapas del proyecto).¹⁰

Por último, los PTC han incorporado mecanismos de selección de los beneficiarios de las transferencias que se caracterizan por incluir, además de los tradicionales instrumentos de registro y censo, la participación de la población local destinataria de la política social, ya sea a través de asambleas, consultas u otro tipo de instancias comunitarias, lo cual ha permitido aumentar la eficiencia de los recursos públicos e incrementar la legitimidad de las estrategias de combate a la pobreza. No obstante, estos mecanismos de selección también han causado algunas dificultades, tales como los problemas que se presentan para los sectores más excluidos para articular y expresar sus demandas en las instancias locales de participación (afectando, con ello, sus posibilidades de inserción en los PTC) o también los riesgos de clientelismo político que se generan en la asignación de los recursos.

3. Los programas de transferencias condicionadas y sus efectos en la reducción de la pobreza

A continuación, se exploran algunas de las principales dimensiones que permiten hacer una evaluación -a grandes rasgos- de los PTC dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en particular de las políticas para la reducción de la pobreza en América Latina, considerando para ello tanto sus avances, éxitos y logros como algunos de sus problemas y desafíos a encarar.

En términos generales, es posible señalar que la evidencia disponible a partir de las experiencias de evaluación de los principales PTC aplicados en la región indica que han sido efectivos, incrementando la matrícula y

¹⁰ Tal es el caso, por ejemplo, del Programa Oportunidades en México que originalmente se concibió para familias en situación de pobreza pertenecientes a zonas rurales, para luego rediseñarse y expandirse a áreas semiurbanas en 2001 y urbanas en 2002 (Cohen, Franco y Villatoro, 2006).

la asistencia escolar y mejorando los índices de salud y nutrición en la población beneficiaria. No obstante, persisten dudas sobre si estos avances se han correlacionado con una disminución sustantiva del trabajo infantil y, más aún, si el mejoramiento en las condiciones de vida de los más pobres (alivio y reducción de la brecha de pobreza) puede traducirse en el largo plazo en una superación efectiva de su reproducción intergeneracional, tal como se plantean los PTC entre sus objetivos principales.

3.1 Avances en alivio a la pobreza y promoción de capital humano

3.1.1. Generación de ingresos complementarios en las familias

Los principales datos que entregan las evaluaciones de algunos de los programas de transferencias condicionadas vigentes en la región indican que el primer componente de éstos –el subsidio monetario entregado a las familias– ha tenido un impacto relevante en el promedio de ingresos mensuales de las familias participantes. Este no ha sido suficiente, sin embargo, para producir cambios significativos en la incidencia de pobreza extrema, sobre todo debido a las bajas coberturas que aún presentan la mayoría de los programas, con excepción de los de Brasil y México (CEPAL, 2007).

Así, a modo ejemplo, en el caso del Programa Oportunidades de México que transfiere ingresos a las familias con niños menores de 18 años que estén matriculados entre el primer año de primaria y el tercero de secundaria,¹¹ se ha calculado que, en promedio, los recursos entregados representan el 22% de los ingresos de las familias participantes. Cabe señalar, en todo caso, que el Programa Oportunidades también transfiere ingresos a las familias en la dimensión de nutrición, consistente en un apoyo monetario fijo para mejorar el consumo de alimentos básicos (Villatoro, 2006). Aunque no se dispone de una cuantificación de la contribución del programa a la reducción de la pobreza urbana y rural en México para años recientes, es probable que las importantes bajas conseguidas en los últimos años¹² provengan en parte de las transferencias entregadas, las que han beneficiado a un número rápidamente creciente de hogares de muy bajos ingresos. Estimaciones para 2004 indicaron, sin embargo,

¹¹ Con la condición de que asistan a la escuela cumpliendo con una tasa de inasistencia injustificada inferior al 15% y se realicen controles sanitarios.

¹² Entre 2002 y 2006 la tasa de indigencia urbana en México disminuyó de 6.9% a 4.4% y de 21.9% a 16.1% en las zonas rurales (véase CEPAL, 2007, cuadro 4 del anexo estadístico).

que las transferencias del Programa Oportunidades reducían la tasa de indigencia en alrededor de 19%, suponiendo que la población indigente del país estaba integrada por el 20% de hogares de menor ingreso per cápita (Zepeda, 2006). Un punto importante a destacar al respecto –en respuesta a las críticas en cuanto a las pequeñas reducciones de la tasa de indigencia que se logran incluso con los programas de mayor cobertura en la región (Brasil y México)- es que el efecto en la pobreza debe examinarse tomando en consideración el aumento del ingreso familiar de todos los miembros de los hogares más pobres, ya sea que ese aumento permita o no “traspasar” la línea de indigencia. Las mismas estimaciones para el caso de México (2004) indicaron que el incremento del ingreso por miembro del hogar entre el percentil 1 (más pobre) y el percentil 10 era de entre 24% y 7% el ingreso per cápita.

Otro caso con resultados bastante similares es el de la Red de Protección Social de Nicaragua, programa que realiza transferencias monetarias a las familias vulnerables en las dimensiones de educación y salud. En la primera, se trata de la entrega de un monto fijo por hogar (independiente del número de niños) con hijos entre 7 y 13 años, con la condición de que se matriculen y cumplan con un 85% de asistencia, lo cual se suma a una transferencia orientada a la compra de bienes necesarios (ropa escolar, útiles, etc.).¹³ La segunda dimensión se orienta hacia la seguridad alimentaria y consiste en una transferencia en efectivo que busca garantizar la compra de alimentos por parte de las familias con niños menores de 5 años, exigiendo como contraprestación la asistencia de la madre a talleres de salud (nutrición y salud reproductiva) y la concurrencia de los niños a controles médicos (vigilancia del crecimiento, vacunación, entrega de vitaminas y antiparásitos). Las evaluaciones de este programa indican que, en promedio, la transferencia total equivale nominalmente a un incremento de 21% del consumo de las familias, en donde la transferencia para alimentos alcanza a un 13% del gasto total anual de las familias beneficiarias antes de su ingreso a la Red de Protección, y el apoyo en educación un 8% del gasto anual familiar (IFPRI, 2002).¹⁴

¹³ Es preciso destacar que este programa incluye también – en esta dimensión de educación – un subsidio a la oferta, esto es, una pequeña transferencia entregada a las escuelas y profesores para que puedan cumplir de mejor manera con la recepción de la demanda extra generada por el programa.

¹⁴ Se han planteado, a pesar de estas cifras, algunas críticas al mecanismo a través del cual se realizan las transferencias en la Red de Protección Social de Nicaragua, principalmente a raíz de que estas – a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el Programa Oportunidades de México – no se ajustan a las tasas de inflación, llevando a una depreciación de su valor real.

Por otra parte, en la experiencia de Ecuador se ha mostrado que la contribución porcentual de las transferencias del *Bono de Desarrollo Humano* entre 1999 y 2006 a la reducción de la pobreza alcanzó un 11%, en tanto en el caso de la indigencia se trató de una reducción del 20% (Naranjo, 2008).

Así, las experiencias de los PTC tienen un impacto positivo entre las familias que acceden a estos programas, aún cuando su contribución al logro del primer ODM está sujeta al monto de las transferencias y sobre todo a su cobertura, la cual que todavía presenta déficit considerables en la mayoría de los casos (véase el cuadro 24).

En el marco de los análisis del efecto de los PTC en la disminución de la pobreza, cabe destacar los resultados de una simulación realizada para el caso de Argentina (Cruces, Epele, y Guardia, 2007). En este caso no se trata de una evaluación ex-post, sino de una medición del impacto que tendría en la reducción de la pobreza la extensión de la cobertura de un programa en marcha (Programa Familias) con prácticamente las mismas características y contraprestaciones de la mayoría de los PTC. Dos conclusiones importantes surgen del ejercicio de simulación. En primer lugar, bajo los supuestos adoptados, el costo anual del programa representaría cerca de medio punto porcentual del PIB de Argentina, cifra que no difiere de la de los programas de mayor envergadura en la región. En segundo lugar, la incidencia de pobreza (calculada con una línea de dos dólares por persona al día) disminuiría cerca de 90% (todos los demás factores constantes), es decir, una baja mucho mayor que el 50% de reducción establecido en la primera meta del Milenio.

3.1.2. Impacto en el incremento de la escolarización infantil y juvenil

Los principales PTC de la región han tenido también un efecto positivo en materia de escolaridad infantil y juvenil, incrementado principalmente las tasas de matrícula y asistencia escolar. A modo de ejemplo, el Programa Oportunidades de México logró incrementar fuertemente la matrícula en el nivel secundario para los niños rurales, pero tuvo menor efecto en las zonas urbanas (Skoufias y McClafferty, 2001). Además, presentó importantes incrementos en la tasa de matrícula escolar entre las mujeres rurales, pero éste resultado no se logró en las zonas urbanas (Schultz, 2000). Por último, en cuanto a asistencia a la escuela, el programa no consiguió incrementar efectivamente la concurrencia escolar en niños y jóvenes de áreas rurales (Skoufias y McClafferty, 2001).

Además, en relación a estos incrementos, se han realizado evaluaciones que apuntan a dar cuenta de la efectividad de este tipo de

intervenciones basadas en el subsidio a la demanda, frente a otro tipo de mecanismos (como ampliar o mejorar la oferta), en relación a la meta de ampliar la escolaridad. Así, según Coady y Parker (2002) las intervenciones monetarias que subsidian la demanda en el Programa Oportunidades tendrían un costo aproximado de 9.730 pesos por cada año extra de escolaridad logrado, en tanto que la estrategia de expandir la oferta (por ejemplo, crear más colegios o mejorar su calidad) lograría éste resultado a partir de los 113.500 pesos.

Por su parte, el programa Familias en Acción de Colombia – que entrega una transferencia equivalente al costo directo que implica para las familias el mantener a los niños en la escuela, con la condición de que éstos no presenten una tasa de inasistencia injustificada mayor al 20% y/o no repitan más de un año escolar – ha logrado elevar la asistencia a la escuela en las zonas rurales y urbanas de los jóvenes entre 12 y 17 años, pero no así entre los niños entre 8 y 11 años, lo cual se explicaría principalmente porque éstos presentaban una tasa elevada antes de iniciarse el programa (Villatoro, 2007).

Finalmente, puede mencionarse el programa *Bolsa Familia* de Brasil que, a través de una transferencia en efectivo otorgada a las familias en extrema pobreza, logró elevar la asistencia escolar en un 3,6% entre los niños beneficiarios. De la misma manera, se ha calculado que la probabilidad de evasión escolar es un 1,6% mayor entre los niños que no participan del programa (Veras, Perez, Guerreiro, 2007).

La experiencia de los PTC, en suma, puede considerarse en este ámbito una importante contribución en pos de la universalización de la educación primaria en los países latinoamericanos y un aporte al logro del segundo objetivo de desarrollo del Milenio

3.2 Relación entre el aumento de la escolaridad y la eliminación del trabajo infantil

El objetivo de los PTC de reducir el trabajo infantil se vincula estrechamente, pero no de manera directa, con los avances logrados en materia de escolaridad. En efecto, estos programas se basan en el supuesto de que al cubrir el *costo de oportunidad* para la familia asociado al envío de los niños a la escuela, se disminuirían las horas disponibles para el trabajo infantil. Este costo de oportunidad, además, tendería a ser más alto a mayor edad y también entre las niñas, por ellos resulta aconsejable incorporar transferencias más elevadas a las familias vulnerables con adolescentes y/o niñas, como en el Programa Oportunidades en México.

También, para hacer más efectiva la transferencia y evitar deserciones, se ha indicado que es recomendable considerar los *costos de escolarización*, es decir, todos los gastos asociados al envío del niño a la escuela (transporte, útiles, vestimenta, etc.), como lo incluye – por ejemplo – la Red de Protección Social de Nicaragua.

En cuanto a logros en reducción del trabajo infantil, puede mencionarse en primer término, el Programa Oportunidades que junto con incrementar la matrícula escolar, disminuyó significativamente las actividades asalariadas de los niños en zonas rurales, concluyéndose que la menor incidencia del trabajo infantil explicó entre 65% y 82% del aumento de la matrícula. Así, en el mediano plazo, se apreció que hubo una importante reducción del trabajo entre los niños de entre 10 y 14 años (entre 16 y 20% en el 2003), así como en las actividades agrícolas, situación que, sin embargo, no se presentó en el caso de las niñas. Entre ellas, los mayores cambios se registraron entre las adolescentes, las cuales sin embargo combinaron la asistencia a la escuela con la realización de labores en el hogar, impactando negativamente sobre su tiempo libre (Cohen, Franco y Villatoro, 2006). Estos efectivos negativos – esto es, la disminución del tiempo libre y la conjunción de asistencia escolar y trabajo doméstico – constituyen desafíos importantes a enfrentar en el diseño e implementación de los PTC en la región.

Por su parte, el Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) de Brasil - centrado en eliminar las actividades laborales en zonas rurales y sus peores expresiones en las urbes (prostitución, tráfico de drogas, recolección de basura, etc.), entregando para ello transferencias a familias con niños en edad escolar (7-14 años) con la condición de que asistan a lo menos a un 80% de las jornadas¹⁵ – ha logrado duplicar en las áreas rurales las horas dedicadas a la escuela y reducir significativamente el trabajo infantil, si bien no ha tenido el mismo éxito en la disminución de las horas dedicadas a éste entre los niños trabajadores (Banco Mundial, 2001a).

3.3 Mejoras en materia de salud y alimentación

Otro ámbito donde las experiencias de programas de transferencias condicionadas en la región han generado avances y logros relevantes es en materia de mejora de los índices de salud y nutrición, incrementando no sólo

¹⁵ Además, el PETI incluye como contraprestación la obligación de participar en el subprograma Jornada Ampliada, el cual – a través de la entrega de recursos a los municipios – organiza actividades para los niños en las horas posteriores a la escuela, con el objetivo de disminuir las horas disponibles para el trabajo.

la cantidad de alimentos de básicos consumidos por las familias vulnerables, sino que también la calidad de éstos (acceso a proteínas, vitaminas, etc.) Así, el Programa Familias en Acción de Colombia, que aborda el componente de salud y nutrición mediante la transferencia de recursos a familias pobres con niños entre 0 y 6 años, con la contraprestación exigida de concurrir a los servicios de salud primaria para los controles de crecimiento y los calendarios de vacunaciones, incrementó significativamente el porcentaje de niños menores de 48 meses con sus controles preventivos al día, redujo la diarrea en zonas rurales y aumentó entre 15% y 19% el consumo de alimentos, principalmente en éstas mismas zonas (donde también registró mejoras en la variedad de alimentos consumidos). Además, la desnutrición crónica de niñas y niños de 0 a 2 años se redujo en las áreas rurales en un 10% (Acción Social, 2007).

En el caso ya citado de la Red de Protección Social de Nicaragua se avanzó también en la cantidad y la calidad de los alimentos recibidos por las familias beneficiarias, al mismo tiempo que se elevó el acceso a los servicios de atención primaria (Villatoro, 2006). El Programa Oportunidades, por su parte, logró incrementar la utilización de los servicios ambulatorios de salud por las familias rurales en el mediano plazo, lo que se expresó en un valor de 2,7 consultas más por año, creciendo la demanda en un 35%. También se consiguió reducir los días de enfermedad en sujetos rurales de 0 a 5 años y de 16 a 49 años en un 20%. Por último, al igual que en el caso anteriormente citado, las evaluaciones muestran una mayor ingestión de alimentos ricos en calorías y proteínas, así como una dieta más diversificada en las familias cubiertas por el Programa (Cohen, Franco y Villatoro, 2006).

En el caso de Ecuador, por otra parte, el Programa *Aliméntate Ecuador*, el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (PANN) y el Programa de Alimentación Escolar (PAE) han implicado avances relevantes en materia de salud y alimentación, fundamentalmente en el ámbito de reducción de la desnutrición crónica y la destrucción global (Naranjo, 2008). Ahora bien, otra evaluación reciente de los programas de transferencias condicionadas vigentes en Ecuador (Shady y Paxson, 2007) destaca que éstos no han logrado intervenir efectivamente en los indicadores físicos (control motor, problemas de estatura, etc.) y cognitivos (test de vocabulario, memoria) que presentan los niños de zonas rurales, lo cual se atribuiría, de manera preferencial, a la falta de control en la infancia pasada – esto es, la carencia de intervención en los primeros años de desarrollo de los niños (véase más adelante el punto 4.7).

Finalmente, también cabe señalar los avances realizados en el marco del Programa Bolsa Familia de Brasil. Se ha constatado que el gasto en alimentos de las familias extremadamente pobres participantes del Programa se elevó en un 35%, aumentando no sólo la cantidad de alimentos, sino también la frecuencia de consumo y la variedad a la cual tienen acceso los beneficiarios (SENARC, 2007).

En consecuencia, son variadas y relevantes las dimensiones de los PTC que se asocian a los ODM relacionados con las mejoras en salud (ODM 4, 5 y 6), por lo cual constituye una importante estrategia de intervención para avanzar, conjuntamente, en el aumento de la capacidad de consumo de las familias y el mejoramiento de sus condiciones sanitarias.

3.4 El rol central de las mujeres en los programas. Experiencias y percepciones

Como se mencionó anteriormente, los PTC apuntan – si bien no de manera manifiesta en la mayoría las experiencias – a posicionar a las mujeres dentro de las familias y en sus comunidades, contribuyendo a su autonomía y empoderamiento. Por ello, en el marco de los programas las mujeres cumplen, entre otras, las siguientes funciones relevantes (Cohen y Franco, 2006):

- Muchos programas entregan el subsidio a la figura femenina del hogar para su administración (haya o no cónyuge varón presente).
- Las mujeres tienen gran responsabilidad en las tareas que el programa exige a las familias como contrapartida.
- Son las mujeres las que actúan como promotoras del programa
- En algunos casos, se otorga una subvención más alta a la escolarización de las niñas.¹⁶

Las evaluaciones respecto a estos objetivos en los PTC en curso tienden a resaltar altos y bajos. Así, en el plano de los avances,¹⁷ las evaluaciones rurales del Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil en Brasil muestran un efecto positivo en la situación de la mujer, toda vez que la administración de la transferencia les permite adquirir

¹⁶ Como es el caso del Programa Oportunidades en México.

¹⁷ Las dificultades y críticas que ha suscitado el rol central de las mujeres en los PTC se abordarán en el siguiente apartado (punto 4.2).

mayor responsabilidad, independencia y protagonismo al interior de sus respectivas unidades familiares. Además, la mayoría de las beneficiarias percibe un cambio sustancial en sus vidas, asociado a que pueden destinar más tiempo al trabajo debido a la asistencia de los niños a la escuela (Villatoro, 2004).

Por su parte, la experiencia de las beneficiarias de los Programas Oportunidades en México y Puente de Chile – el cual es parte del Programa Chile Solidario – destaca un cierto empoderamiento en su situación, ya que son ellas las que administran las transferencias y reciben las herramientas de conocimiento en los talleres y cursos del programa. Además, cumplen un papel central en la eficiencia de los programas, toda vez que son ellas las que favorecen el cumplimiento de las contraprestaciones exigidas (Arriagada y Mathivet, 2007).

Finalmente, la evaluación del Programa Familias en Acción de Colombia incluye entre sus resultados positivos el desarrollo de movilidad en las mujeres para la apropiación de lo público, promoviendo así su participación y empoderamiento a nivel social (Acción Social, 2007).

De esta manera, los PTC se relacionan estrechamente con el ODM3, es decir, con la búsqueda de la igualdad de género y autonomía de la mujer, aún cuando las experiencias en éste ámbito no estén carentes de problemas y tensiones (véase más adelante el punto 4.2).

3.5 Participación de las comunidades y la sociedad civil

Buena parte de los PTC vigentes incorporan en sus mecanismos de focalización y selección de beneficiarios una participación relevante de instancias (asambleas, juntas de vecinos) de las comunidades locales y la sociedad civil. La importancia de este aspecto es que se ha logrado avanzar, en algunas ocasiones, en un mejor conocimiento de las poblaciones con más carencias y sus necesidades específicas, contribuyendo así a un uso más eficaz y eficiente de los recursos públicos destinados al combate a la pobreza. Esta participación, además, contribuye a dotar legitimidad y estabilidad a las políticas sociales (Cohen y Franco, 2006).

Este es el caso, por ejemplo, del Programa Oportunidades mexicano en donde el procedimiento de focalización implica, en primer lugar, una selección geográfica de comunidades mediante la construcción de un índice de marginalidad a partir de los datos censales. Luego, dentro de las comunidades seleccionadas, las familias elegibles se determinan mediante un censo de todos los hogares dentro de la comunidad, para – finalmente – seleccionar a las familias beneficiarias del programa en un proceso

que involucra a toda la comunidad mediante la realización de asambleas locales (Coady y Parker, 2002).

También en el Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) se da un proceso de focalización con rasgos similares, que incluye la participación de la sociedad civil en la selección de los beneficiarios del programa. En este caso, se seleccionan en primer término las zonas con mayor incidencia de trabajo infantil, y luego, dentro de las localidades, se recolecta información sobre los hogares, la cual es remitida a nivel federal para la realización de una preselección de familias elegibles. Finalmente, la población beneficiaria es seleccionada en el nivel local con la participación de representantes de la sociedad civil (Villatoro, 2005).

Si bien esta participación de las comunidades y la sociedad civil en el proceso de implementación de los PTC ha sido en general bien evaluada, constituyendo un avance importante en la gestión de la política social para combatir la pobreza, - toda vez que permitiría minimizar los errores de exclusión y hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles-, no ha estado exenta de críticas y problemas. Entre otros aspectos, se ha cuestionado la medida en que la selección final de los beneficiarios desde el nivel local atenta contra los grupos sociales más vulnerables y excluidos (mujeres en extrema pobreza, adultos mayores, niños en situación de calle), ya que éstos encontrarían considerables dificultades para expresar sus demandas y necesidades en los ámbitos de participación comunitaria. Además, se ha cuestionado las posibilidades que abre este procedimiento de focalización a procesos de clientelismo a nivel local con tal de influir en la toma de decisiones y selección de beneficiarios. Ambos son desafíos necesarios de encarar por los PTC en la región, si se pretende avanzar en una política social de combate a la pobreza que conjugue eficiencia y eficacia con la participación de la sociedad civil en las instancias locales de decisión.

4. Problemas y desafíos para los programas de transferencias condicionadas

4.1 El desafío central: ¿cómo avanzar desde el alivio de la situación de pobreza hacia su superación?

El desafío central que, de acuerdo a diversas evaluaciones realizadas, enfrentan los PTC en América Latina y el Caribe es cómo lograr avanzar

sustantiva y coordinadamente en el cumplimiento de sus objetivos de corto y largo plazo. En efecto, como se señalaba anteriormente, los PTC asumen un *objetivo de corto plazo* ligado a mejorar las condiciones de vida y las capacidades de consumo de las familias vulnerables, transfiriendo para ello recursos monetarios que permitirían **aliviar las situaciones de pobreza existentes**. Pero también incorporan un *objetivo de largo plazo*, tal como el desarrollo de activos y capacidades de capital humano que permitan a las familias **superar la pobreza**, esto es, interrumpir el círculo de su reproducción intergeneracional.

De esta manera, las evaluaciones existentes hasta ahora tienden a considerar que las experiencias de los programas de transferencias condicionadas han sido exitosas – en su mayoría – mejorando las condiciones de vida de los más pobres, aliviando su situación y reduciendo la brecha de pobreza, además de generar capital humano en algunas dimensiones (como las referidas en el apartado anterior), pero no son concluyentes en torno a sus posibilidades efectivas de superación de la pobreza, persistiendo entonces las dudas sobre el cumplimiento de su objetivo de largo plazo antes mencionado. En otras palabras, se percibe una cierta desconexión en la realización de los objetivos generales (de corto y largo plazo) que orientan a los PTC, toda vez que sólo en uno de éstos se evidencian avances concluyentes, lo cual pondría en duda su eficiencia y eficacia como instrumento central de la política social de combate a la pobreza.

A modo de ejemplo, puede mencionarse el *Programa Nacional Bolsa Escola de Brasil* – parte del Programa federal *Bolsa Familia* – orientado a extender la permanencia en la educación primaria y secundaria de niños de 6 a 15 años de edad pertenecientes a familias con ingresos mensuales per cápita de hasta 90 reales, con el objetivo central de incrementar su capital educacional que les permitiría reducir la pobreza en el largo plazo. Las evidencias disponibles muestran que el programa aminora la brecha de pobreza que afecta a las familias beneficiarias, pero no son concluyentes en torno a la reducción de la incidencia de ésta (Villatoro, 2006). De hecho, según evaluaciones recientes (Godoy, 2004), las becas escolares otorgadas por el programa han tenido poco impacto en la reducción de la pobreza, debido principalmente al bajo monto de las transferencias realizadas y la precaria situación de las familias que las reciben. A ello se sumaría que los montos de las transferencias no dependen del número, la edad o el género de los niños de las familias beneficiarias, variando también de un municipio a otro, todo lo cual atentaría contra la eficacia y eficiencia del programa (Banco Mundial, 2001).

De esta manera, para avanzar efectivamente en la superación de la pobreza, el diseño e implementación de los PTC en la región debe hacerse cargo de una serie de problemas y desafíos que han ido surgiendo a la luz de las experiencias y evaluaciones recientes, algunos de los cuales se reseñan a continuación.

4.2 La centralidad de las mujeres en los programas: ¿autonomía o sobrecarga?

Dentro de las unidades familiares recién referidas, los programas de transferencias condicionadas atribuyen un rol central a las mujeres, tanto en la administración de los recursos entregados, el cumplimiento de las contraprestaciones, como en la promoción del programa en cuestión, buscando a través de estas vías promover su autonomía y empoderamiento. A raíz de estas múltiples funciones que desempeñan las mujeres en el marco de la gestión de los PTC, se han formulado algunas críticas y cuestionamientos. En primer lugar, se ha sostenido que si bien las experiencias tienden a mostrar que las mujeres se perciben más empoderadas e independientes, esto se realiza con el costo de una sobrecarga en sus funciones, pues deben sumar a sus tradicionales labores domésticas (y a veces laborales) las responsabilidades asociadas al desenvolvimiento eficiente del programa. En último término, se ha sostenido que al diseño de los PTC les subyace una concepción tradicional de la familia, con rasgos patriarcales, donde a las mujeres se les condena a roles tradicionales (cuidado de los niños, labores domésticas) y, más encima, deben hacerse cargo de la administración de los recursos y el cumplimiento de las contraprestaciones del programa (Arriagada y Mathivet, 2007).

En segundo lugar, también se han apreciado efectos no esperados al interior de las familias a raíz de la mayor independencia alcanzada por las mujeres. En el caso del Programa Oportunidades de México, por ejemplo, se han generado conflictos, separaciones y abandonos por parte de los hombres, así como disminuciones en el aporte monetario de éstos al ingreso familiar como consecuencia del sentimiento de pérdida de poder al interior del hogar (González de la Rocha y Escobar, 2002).

Todos estos indicios plantean la necesidad de examinar más a fondo las consecuencias no económicas que tienen las transferencias de recursos, sus mecanismos de gestión y administración, para evitar que el alivio a las situaciones de pobreza y la generación de capital humano atente contra otro tipo de lazos sociales o comunitarios.

4.3 El factor ausente: la desigualdad

Como ya se indicó, sólo uno de los PTC actualmente en desarrollo en la región incluye entre sus objetivos la reducción de la desigualdad, lo cual explica que si bien hay una extensa lista sobre los impactos de las transferencias condicionadas en educación, salud, trabajo y mortalidad infantil, son escasas las referencias a su posible efecto en la elevada desigualdad de ingresos que caracteriza a los países de la región.

No obstante, existen algunos análisis de experiencias particulares que permiten vislumbrar en parte los efectos de los PTC sobre la desigualdad de ingresos en sus respectivos países. Por ejemplo, un estudio reciente (Soares, et.al, 2007) examina los casos de los programas Bolsa Familia (Brasil), Oportunidades (México) y Chile Solidario (Chile) en relación con los respectivos efectos de sus transferencias sobre la desigualdad (coeficiente de Gini), arrojando resultados disímiles. En el caso de Chile Solidario se constata un pequeño impacto, reduciendo el coeficiente de Gini sólo 0,1 puntos. Por el contrario, en los programas Oportunidades y *Bolsa Familia* los resultados fueron más significativos, cayendo la desigualdad en alrededor de 2,7 puntos en ambos. La clave para entender la diferencia estaría en la proporción de los ingresos totales que las respectivas transferencias representan, pues ésta sería mayor en los casos de México y Brasil y demasiado pequeñas en el programa Chile Solidario (menos del 0,01% de los ingresos familiares totales) como para lograr tener un impacto en la desigualdad.

Considerar esta dimensión de la desigualdad – al menos como referencia al momento de sus evaluaciones de impacto – constituye uno de los desafíos importantes a encarar en la actualidad por parte de los programas. Además, sería recomendable incluir en su diseño – por ejemplo, al momento de determinar los montos adecuados de las transferencias monetarias – la referencia al posible impacto de éstos sobre la desigualdad de ingresos, para así lograr avanzar también en esta materia a partir de los esfuerzos y recursos desplegados desde la política social de combate a la pobreza.¹⁸

Por último, también otras formas de desigualdad debiesen recibir una atención creciente en el diseño e implementación de este tipo de

¹⁸ El efecto en la desigualdad distributiva del ingreso de los programas depende de su grado de focalización, de su cobertura y del monto de las transferencias monetarias. Frente a recursos limitados las opciones no son simples en la medida que el aumento de la población beneficiada implica transferencias menores. Por otra parte, el impacto distributivo de un monto determinado de ingreso por hogar depende del ingreso de los hogares beneficiados y será mayor a medida que el programa se concentre en los hogares de ingresos más bajos, lo que incide en los criterios de focalización.

programas. Por ejemplo, se ha mostrado que la discriminación racial juega un rol fundamental en la determinación de la desigualdad socioeconómica en Brasil (Guerreiro, 2008), influyendo tanto en los niveles educacionales alcanzados como en las posibilidades de movilidad intergeneracional, razón por lo cual aparece como un elemento central a incluir en las consideraciones sobre los factores asociados a la generación de capital humano y la superación de la pobreza.

4.4 Los desafíos en las estrategias de egreso

Uno de los desafíos centrales que deben abordar los PTC en la región es la clarificación de las condiciones de egreso de los beneficiarios y el desarrollo de estrategias sustentables para su desenvolvimiento una vez fuera del programa – esto es, la cuestión de cuándo un beneficiario está preparado para abandonar el programa y desenvolverse autónomamente sin riesgos de volver en el corto plazo a la situación de pobreza.

La necesidad de precisar los criterios de salida del programa es fundamental, pues la desvinculación de los beneficiarios debiese tener lugar en el momento en que las familias ya no necesiten más de las transferencias, siendo capaces de generar ingresos de manera autónoma. En estricto rigor, la salida de una familia de un programa puede tener lugar por los siguientes motivos (CEPAL, 2007):

- i) Por demostrarse que no debería ser beneficiario, en razón de su ingreso.
- ii) Por no cumplir con las condiciones que son contrapartida de la transferencia.
- iii) Por haberse cumplido el plazo máximo de vinculación, cuando éste existe (los plazos mayores son de 4 años en determinados programas).¹⁹

Ahora bien, la principal discusión en éste ámbito remite a que los criterios de salida pareciesen sustentarse en el momento que las familias han elevado sus condiciones de vida (su capacidad de consumo), pasando a segundo plano el objetivo de largo plazo de formación de capital humano y superación de la pobreza. El problema, de difícil resolución, es aclarar cuánto es el tiempo requerido de permanencia en el programa para la

¹⁹ En algunos casos es posible, tras el cumplimiento del plazo máximo, solicitar la renovación de la condición de beneficiarios, como ocurre en el Programa Oportunidades de México tras 3 años de permanencia.

acumulación de capital humano que permita cumplir con los objetivos que éste persigue (Villatoro, 2007).

Aún más, la notable variabilidad de los plazos que establecen los diferentes programas ha llevado a cuestionar la medida en que detrás de ellos exista algún desarrollo teórico o comprobación empírica sobre cuándo los incentivos y los apoyos psicosociales comienzan a tener efecto, pareciendo ser que el momento de egreso está más bien establecido por criterios financieros que por los resultados positivos de la intervención (Cohen y Franco, 2006).

Y por otra parte, como se apuntaba, está el tema del desarrollo de estrategias productivas sustentables una vez que los beneficiarios se retiran del programa (Davis, 2007) o, en otros términos, evitar “egresos sin horizonte” que implican una salida sin continuidad o enganche con otros programas de capacitación o inserción laboral. En este caso, se trata de evitar el desperdicio de esfuerzos y recursos que representa invertir en una población más educada pero con escasas posibilidad de integrarse en empleos productivos, de calidad razonable y con opciones de generar ingresos autónomos.

Este problema no es menor en los PTC vigentes en la región. A modo de ejemplo, de acuerdo a una evaluación reciente del Programa *Bolsa Escola* de Brasil (Godoy, 2004), esta experiencia no ha contribuido significativamente a mejorar las capacidades de generación de ingresos autónomos de las familias, como se desprende de una encuesta que revela que apenas el 1% de los beneficiarios que se desvincularon del programa lo hicieron por haber obtenido autonomía económica, y que entre todas las familias que lo abandonaron, ninguna – de acuerdo a su percepción – resolvió sus problemas económicos. Según esta evaluación, ello respondería precisamente a la escasa articulación del Programa *Bolsa Escola* con las iniciativas de capacitación e inserción laboral.

Por estas razones, sería recomendable que los PTC de la región logran avanzar en la coordinación con los esfuerzos en programas de calificación para el empleo, o también, que se otorgaran franquicias o beneficios a pequeñas y medianas empresas para aumentar la empleabilidad de los egresados de los programas. Estas iniciativas, entre otras, podrían estimular la salida productiva y sustentable de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas, evitando la pérdida de recursos y esfuerzos asociada a los “egresos sin horizonte”.

4.5 Dilemas en torno al rol central de la unidad familia

Tal como se mencionaba al momento de reseñar las características principales de los PTC, éstos centran su intervención social sobre la unidad familiar, toda vez que atribuyen a la familia la posibilidad de generar múltiples cambios sociales a raíz de las diversas y centrales funciones que se desenvuelven en su seno (contribuciones a la supervivencia de sus miembros, provisión de alimentos, vestuario, vivienda, seguridad física, entrega recíproca de afecto, reproducción de patrones de percepciones y valoraciones culturales, etc.).

No obstante, en el último tiempo, se han planteado algunos dilemas importantes en torno a esta centralidad de la familia en el marco de las políticas para la superación de la pobreza. En efecto, se han levantado dudas sobre la efectividad de este enfoque basado en el papel central de la familia porque aceptaría el denominado “mito del consenso familiar”, que asume que todas las familias funcionan de modo armónico y, con ello, que todos los tipos de familias tienen las mismas potencialidades para cumplir las funciones que se esperan de ellas, es decir, desencadenar procesos virtuosos de salida de la indigencia y la pobreza (Cohen y Franco, 2006). Esto indicaría la importancia de que los PTC avancen en una mayor claridad conceptual – vinculada a las experiencias de evaluación de impacto – sobre los tipos de familias que más se adaptan a los objetivos que persiguen estos programas.

4.6 Las inciertas posibilidades de realización del capital humano

Si bien, como se apuntaba en el apartado anterior, la mayoría de los programas ha generado efectos positivos en la dimensión del capital humano, mejorando las tasas de matrícula, asistencia escolar y los índices de salud y nutrición, se han planteado algunas interrogantes referidas a las posibilidades de realización del capital humano acumulado, esto es, la medida en que los incrementos en las capacidades de las familias pueden traducirse efectivamente en posibilidades de superar la pobreza.

En la actualidad diversas consideraciones apuntan a señalar que el vínculo entre generación de capital humano y reducción de la pobreza no es – en ningún caso – mecánico o directo, sino que más bien se encuentra mediado por una serie de elementos estructurales y configuraciones institucionales (diversos en cada país) que deberían considerarse en el diseño de los PTC.

En primer término, cabe señalar entre las dimensiones sociales mediadoras centrales el **mercado de trabajo**, con sus características y tendencias particulares (por ejemplo, su capacidad de generar empleo). En efecto, los programas de transferencias condicionadas pareciesen asumir una postura lineal en su diseño, esto es, suponen que a aquellos que verán incrementado su capital humano se encontrarán con un mercado laboral capaz de acogerlos y generar las oportunidades de desarrollo que necesitan para superar su condición de pobreza (Serrano, 2005). Sin embargo, como se ha señalado en más de una ocasión, el panorama del mercado laboral en América Latina no se caracteriza, precisamente, por sus condiciones propicias para integrar productivamente y de manera sustentable a los nuevos contingentes de jóvenes, aún cuando éstos porten mayor capital humano que las generaciones previas. La situación se agrava aún más si se considera que parte importante de estos demandantes de empleo, al no encontrar cabida en el mercado formal, ocuparán puestos informales o precarizados, poniendo en duda sus posibilidades de superación de la pobreza. En otras palabras, es fundamental considerar las condiciones del mercado de trabajo en el cual se insertarán los egresados de los programas de transferencias condicionadas, pues la evidencia indica que los incrementos de capital humano no se traducen directamente en ganancias salariales o superación de la pobreza, precisamente por los problemas de integración laboral que presentan las economías de la región.

Lo anterior sugiere la necesidad de generar empleos que efectivamente traduzcan la formación en capital humano recibida en oportunidades de superación de la pobreza, pues no es suficiente cualquier tipo de empleo para lograr avanzar en tal dirección. Ello requiere que se establezca un vínculo entre dichos programas y el mundo del trabajo mediante iniciativas destinadas a asegurar la inserción en el mercado de trabajo a través de programas de calificación laboral realizados con la participación de empresas y de los entes gubernamentales de nivel nacional y local pertinentes.

En segundo lugar, otra dimensión social mediadora en relación a los incrementos de capital humano, y que ha tomado particular relevancia últimamente, ha sido – dentro de la dimensión de la educación – la **calidad de los aprendizajes** recibidos y, con ello, los resultados efectivos que logran los egresados. En efecto, pareciese ser un consenso en el debate actual la medida en que las desigualdades educativas se han ido desplazando desde las diferencias de acceso a los distintos niveles del sistema, hacia la calidad de los aprendizajes que reciben los estudiantes y los logros asociados a éstos

(CEPAL, 2007). Esta temática adquiere una connotación particularmente relevante en el caso de los PTC, pues al promover la utilización de la oferta pública disponible y cercana a las familias vulnerables, los incrementos en tasas de matrícula y asistencia escolar pueden ir asociados a la recepción de una educación de baja calidad, poniendo en duda la efectiva formación de capital humano. En la medida que estos programas se vayan extendiendo a la población y consolidando será más importante que las transferencias a las familias en el ámbito educativo se acompañen con subsidios destinados a mejorar la oferta disponible, elevando su calidad y haciéndola más apta para la recepción de la creciente demanda extra generada por el programa, lo cual sólo se realiza en algunas de las experiencias en curso en la región (Villatoro, 2005).

En suma, la importancia de estas dimensiones sociales mediadoras expresan la necesidad de articular las políticas sociales dirigidas específicamente hacia el alivio y la superación de la pobreza con las distintas dinámicas, sectores y sus políticas (laborales, educativas, de atención de salud, etc.), así como con la multiplicidad de actores e instituciones implicados, con el fin de hacer un uso eficiente y efectivo de los recursos monetarios de las transferencias (Sojo, 2007).

Entre otros aspectos, en este sentido, es recomendable avanzar en la coordinación con los diferentes niveles implicados en la gestión de los programas (ministerios, municipios, asambleas locales, etc.), pues algunos programas de la región – como los casos de El Salvador (Red Solidaria) y Paraguay (Tekeporã) – se caracterizan por presentar fuertes limitaciones en el plano de su coordinación institucional (Veras y Britto, 2008). Otro ejemplo en este ámbito de la necesidad de coordinar las políticas sociales antipobreza con las políticas sectoriales, es la importancia de ajustar las transferencias monetarias que realizan los programas a las etapas del ciclo económico, para evitar caídas en su valor real durante los períodos de estancamiento o crisis (Villatoro, 2005).²⁰

4.7 Inicio tardío en la intervención del programa

En este punto la consideración central remite a que el componente principal de incremento de capital humano que incluyen los PTC – esto es, avanzar en el acceso, progreso y culminación de la educación básica, acorde con el ODM 2 – tiene un inicio tardío al intervenir recién al inicio de la primaria,

²⁰ En el caso de la Red de Protección Social de Nicaragua, programa que no ajusta sus transferencias a los cambios en los índices de inflación, se han detectado caídas de aproximadamente 7% en el valor real de las transferencias realizadas.

en circunstancias que las inversiones en este ámbito debiesen comenzar con la asistencia preescolar al menos.

En efecto, las consideraciones en esta dimensión dan cuenta que el rendimiento en el ciclo básico escolar depende, estrechamente, del aprestamiento recibido entre los 3 y 5 años de edad, además de factores extraescolares como el contexto en que está inserta la escuela y en el que suele desenvolverse la vida de los alumnos. En otras palabras, si bien el monto de las transferencias asegura la matrícula y la asistencia escolar, para cumplir con el objetivo de largo plazo de asegurar la formación de capital humano se necesitan intervenciones complementarias que, por una parte, destinen recursos hacia etapas más tempranas (preescolares) y, por otra, que consideren aspectos extraescolares centrales en el logro académico, como el ambiente familiar, hoy no incluidos como elementos de diseño en los PTC.

En tal sentido, para aumentar la eficacia de los programas sería recomendable tender a ampliar la matrícula preescolar y condicionar la entrega de beneficios a la asistencia a establecimientos a menores entre los 3 y 5 años a medida que la oferta se vaya expandiendo, pues los incrementos en capital humano no sólo requieren atenciones tempranas en materia de salud (asistencia a centros de atención primaria, calendario de vacunaciones, etc.), sino que también en el plano educativo.

4.8 La incidencia de los factores y representaciones socioculturales

Otro aspecto importante en los diseños e implementación de los PTC son los factores psicosociales y las representaciones socioculturales de las familias y su incidencia en sus comportamientos y actitudes frente a dimensiones como el trabajo infantil, la escuela, los hábitos de salud y de alimentación, entre otros. Este aspecto tiene, al menos, dos dimensiones relevantes:

- i) La medida en que sin cambios en las actitudes que tienen las familias en situación de pobreza (por ejemplo, la alta valoración del trabajo infantil) se ven reducidos los grados de eficiencia y eficacia de las transferencias monetarias.
- ii) Para sostener los cambios en el largo plazo – tal como se proponen los programas – es necesario alterar representaciones psicosociales y culturales que eviten, ante futuros riesgos o crisis, acudir nuevamente a estrategias informales (como el trabajo infantil) y, con ello, a la pobreza.

A modo de ejemplo de la relevancia de este aspecto, puede anotarse que una evaluación del Programa Oportunidades mostró que las familias beneficiarias tenían una escasa disposición a enviar a los niños a la escuela, valorando altamente en su lugar el trabajo infantil, puesto que lo consideraban como un mecanismo relevante para insertar a los niños en el mundo adulto, los mantenía alejados de la droga y otros riesgos, además de constituir un ingreso extra para la familia (González de la Rocha y Escobar, 2002). En casos como éste, entonces, es fundamental acompañar las transferencias monetarias con un componente psicosocial que asegure hacer sostenibles en el largo plazo los cambios introducidos por el programa.

Un caso en el que se ha avanzado en tal sentido es el Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) de Brasil, el cual junto a las transferencias de recursos para la asistencia a la escuela de los niños, ha desarrollado actividades de intervención que buscan promover cambios en las actitudes y creencias prevalecientes en las familias pobres. Además, por tratarse de niños que han experimentado situaciones de abandono y/o violencia familiar, se ha acompañado de componentes psicomunitarios y de salud. En la misma línea, por último, se encuentran las “pláticas” que incluye el Programa Oportunidades (charlas orientadas a mejorar los hábitos alimenticios de la población beneficiaria).

4.9 Problemas de cobertura y eficacia / eficiencia

Si bien los programas de transferencias condicionadas constituyen en la actualidad una de las herramientas centrales de la política social para la superación de la pobreza en los países latinoamericanos, aún sus índices de cobertura son bajos en relación a la población en situación de pobreza e indigencia en la región, lo cual pone en tela de juicio su eficacia en tanto intervención social. En efecto en seis de los diez países con menor ingreso por habitante de la región (Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú), la población beneficiada por los programas representa menos de la cuarta parte de la población en extrema pobreza. Sólo Brasil y México, países que iniciaron más tempranamente estos programas en la región, registran porcentajes de cobertura elevados. En ambos casos la población cubierta representa alrededor de 70% del total de personas en situación de pobreza (véase el cuadro 26).

En relación con estos problemas de cobertura de los PTC, se ha planteado el cuestionamiento sobre la centralidad que en su diseño cumple la condición de disponibilidad de una oferta pública de servicios

Cuadro 26
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): INDICADORES DE COBERTURA Y GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA
CONDICIONADAS (PTC). ALREDEDOR DE 2006

País	Cobertura PTC con respecto a población total	Población bajo la línea de indigencia	Índice de cobertura de PTC en relación a la población indigente	Gasto PTC / PIB	Gasto Público Social Total / PIB (a)	Gasto Público Social en Capital Humano / PIB b/	Gasto PTC / Gasto Público Social Total	Gasto PTC / Gasto Público Social en Capital Humano
Argentina	2,6 (2006)	7,2	36,1	0,12% (2006)	19,4	8,9	0,6	1,4
Bolivia	12,5 (2007)	32,4	38,6	0,28% (2007)	18,6	10,8	1,4	2,6
Brasil	22,2 (2006)	9,0	66,7 c/	0,43% (2006)	22,0	9,2	2,0	4,7
Chile	6,45 (2005)	3,2	43,0 d/	0,1% (2005)	13,1	6,3	0,8	1,6
Colombia	4,2 (2006)	20,2	20,8	0,3% (2006)	13,4	6,0	2,2	5,0
Costa Rica	1,12 (2002)	8,2	13,7	0,02% (2005)	17,5	10,5	0,1	0,2
Ecuador	8,88 (2007)	16,1	55,2	0,49% (2006)	6,3	3,8	7,8	12,9
El Salvador	1,7 (2006)	19,0	8,9	0,023% (2006)	5,5	4,4	0,4	0,5
Honduras	8,55 (2005)	49,3	17,4	0,022% (2006)	11,6	11,2	0,2	0,2
México	25,0 (2005)	11,7	70,4 e/	0,435% (2006)	10,2	6,3	4,3	6,9
Nicaragua	2,7 (2005)	42,4	6,4	0,237% (2005)	10,8	8,0	2,2	3,0
Panamá	1,8 (2006)	15,2	11,8	US\$ 46,9 millones f/	8,0	6,1	...	...
Paraguay	0,65 (2006)	32,1	2,0	0,0026% (2006)	7,9	4,9	0,03	0,1
Perú	3,6 (2006)	16,1	22,3	0,114% (2006)	8,9	4,5	1,3	2,5
R. Dominicana	80,0 (2005)	22,0	36,4	0,043% (2004)	7,1	4,2	0,6	1,0
Uruguay	9,46 (2006)	4,1	50,3 g/	0,394% (2006)	17,7	5,0	2,2	7,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Cuadro 1 y datos de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2007, op.cit., Cap II.

a/ La cifra corresponde al bienio 2004 - 2005, excepto Bolivia (2005) y El Salvador (2003).

b/ Considera el gasto público social en educación y salud (el cual incluiría alimentación). Las cifras consideran el bienio 2004-2005.

c/ El índice de cobertura se calculó con respecto a la incidencia de pobreza total (33,3% nacional).

d/ El índice de cobertura se calculó con respecto a la incidencia de pobreza total (estimación del 15% nacional para 2005).

e/ La cifra corresponde al total del proyecto.

f/ El índice de cobertura se calculó con respecto a la incidencia de pobreza total (35,3% nacional en 2005).

g/ El índice de cobertura se calculó con respecto a la incidencia de pobreza total (18,8% en zonas urbanas).

sociales. En efecto, como se indicó al comienzo, estos programas buscan incentivar la demanda y el acceso por parte de la población beneficiaria de la institucionalidad pública de servicios sociales (escuelas, centros de salud, etc.), lo cual deja inmediatamente excluidos a aquellos grupos que no cuentan con un acceso expedito o cercano a la oferta pública, precisamente los sectores que tienden a presentar las mayores carencias (Villatoro, 2005).

Además, aún cuando se señala la importancia de los PTC dentro de la política social antipobreza, lo cierto es que las cifras indican que los montos de recursos públicos destinados a los programas, tanto en relación al PIB como en relación al total del gasto público social y en capital humano, son aún demasiados bajos, lo cual restringe su eficacia potencial en la reducción de la pobreza (véase nuevamente el cuadro 24).

5. Conclusiones

Como se indicó en el comienzo del capítulo, los programas de transferencias monetarias condicionadas han pasado a constituir, durante los últimos años, una de las herramientas centrales en el marco de las estrategias y políticas sociales de combate a la pobreza desarrolladas por los gobiernos de la región. En efecto, a partir de las experiencias primigenias desarrolladas durante la década de los noventa en Brasil y México - y en vínculo estrecho con las políticas creadas en los años ochenta para aminorar el impacto social de la crisis económica - estos programas se han difundido ampliamente en la mayoría de los países de América Latina.

Considerando esta centralidad de los PTC en el desarrollo de las políticas sociales de combate a la pobreza, es fundamental intentar apreciar sus efectos en la reducción de la misma y en la generación de activos y capital humano en la población beneficiaria, así como los principales desafíos y problemas que presentan actualmente, para así avanzar en su rediseño - en el caso de dificultades internas a los programas - o en estrategias de complementación con dinámicas y políticas sectoriales relevantes.

Así, cabe destacar que estos programas han contribuido a incrementar las tasas de matrícula y asistencia escolar en los niños y jóvenes de la región, mejorar los índices de salud y alimentación en familias vulnerables, reducir parcialmente las cifras de trabajo infantil, y - debido a su modo de gestión - al empoderamiento y autonomía de las mujeres pertenecientes a familias en situación de pobreza. Estos efectos,

sin lugar a dudas, constituyen avances importantes en materia de alivio a la pobreza en América Latina y también implican sinergias relevantes con otros objetivos de desarrollo del Milenio, tal como se examinó en el presente capítulo.

No obstante, persisten dificultades y temas que requieren ser enfrentados en el diseño y gestión de los PTC, de manera tal que éstos pueden ser un aporte sustantivo en la superación efectiva de la pobreza, rompiendo el ciclo de su reproducción intergeneracional, como se proponen entre sus objetivos principales. Estas dificultades debieran tenerse muy presente al momento de considerar la ampliación de la cobertura de los programas en marcha.

En este ámbito, si bien en el presente capítulo se han examinado diversos temas que apuntan en dicha dirección, es fundamental destacar dos dimensiones centrales para el perfeccionamiento y complementación de los programas de transferencias condicionadas. Estas se refieren a la necesidad de avanzar en estrategias de intervención que cubran a la población beneficiada a edades más tempranas (preescolar) y la importancia de asegurar el egreso “sustentable” de los programas, esto es, la complementación entre los PTC y programas que promuevan el acceso a empleos de calidad y con oportunidades efectivas de generación de ingresos autónomos. La primera sugerencia apunta a hacer más eficaces los programas toda vez que el progreso y los logros educacionales dependen del aprestamiento escolar previo al ingreso al ciclo primario. En este sentido, de lo que se trata es que la inversión realizada vaya más allá del mero aseguramiento de la permanencia en la escuela hasta completar cierto número de años. La segunda es crucial para que el mayor capital educacional se traduzca en acceso efectivo a empleos que signifiquen mejoras salariales para los beneficiados y les otorguen altas probabilidades de mantenerse fuera de la pobreza durante su vida.

Otros aspectos cruciales para el éxito de los programas tienen que ver con la necesidad de expandir la oferta de servicios (escuelas, centros de salud, etc.) en la medida que se expande la cobertura y se mejora la focalización de los programas, ya que, como se indicó, normalmente las poblaciones con mayores carencias residen precisamente en zonas geográficas apartadas y sin acceso a los servicios básicos. En este sentido, la coordinación entre las políticas sociales sectoriales (particularmente de los ministerios de educación y salud) y el organismo público encargado del programa juega un papel primordial. Asimismo, la coordinación entre el nivel central y local y el fortalecimiento de la institucionalidad en este

último nivel y el fomento de la participación de las comunidades son decisivos para el éxito de los PTC.

Finalmente otro ámbito de importancia para el mejoramiento de los PTC tiene que ver con los criterios de focalización y la necesidad de verificar la condición de pobreza crónica de los hogares beneficiados y su distinción de las situaciones de pobreza transitoria de hogares que eventualmente podrían contar con mayor dotación de capital humano, oportunidades y recursos. La ampliación de la cobertura de los programas obliga a disponer de criterios más estrictos de selección de beneficiarios y de sistemas más complejos de información. Aunque la localización geográfica y las propias condiciones de extrema carencia de los hogares pueden en muchos casos minimizar los problemas de focalización, crecientemente se requerirán datos longitudinales –hoy prácticamente inexistentes en la región- para asignar adecuadamente los beneficios de los PTC.²¹ El fortalecimiento de los mecanismos de recolección de información y la capacidad de realizar evaluaciones durante el funcionamiento del programa son por lo tanto indispensables.

²¹ Como se afirma en un documento reciente, la falta de información sobre la dinámica de la pobreza reduce la efectividad de la política pública. Para que las acciones de política pública en materia de pobreza tengan impacto efectivo se requiere tener un grado razonable de conocimiento de sus causas y características. Las políticas adecuadas para enfrentar situaciones de pobreza crónica son distintas a las requeridas ante pobreza transitoria; de modo que difícilmente se avanzará en la superación de la pobreza si no se conoce qué tipo de pobreza prevalece en qué grupos de hogares de la población. El diseño de política pública en ausencia de conocimiento trae consigo costos de eficiencia en el uso de los recursos y menor impacto sobre las poblaciones pobres (Larrañaga, 2008).

Referencias bibliográficas

- Acción Social (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Presidencia República de Colombia) (2007), *Presentación realizada en el II Seminario Internacional Transferencias condicionadas, Erradicación del hambre y Desnutrición crónica infantil*, FAO – PNUD, Santiago de Chile.
- Arriagada, Irma y Mathivet, Charlotte (2007), *Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores*, Serie Políticas Sociales, N° 134, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2001), *Assesment of the Bolsa Escola Programs*, Sector Report, N° 20208, Washington DC, Disponible en: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- _____ (2001a), *Eradicating Child Labor in Brazil*, Sector Report, N° 21858, Washington DC, Disponible en: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Beccaria, Luis (2007), *La medición del ingreso para los estudios de pobreza en América Latina: aspectos conceptuales y empíricos*, CEPAL, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, No. 60, Diciembre 2007.
- Bello, Álvaro y Rangel, Marta (2000), *Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y el Caribe*, LC/R.1967/Rev.1, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cecchini, Simone y Uthoff, Andras, (2008), *Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005*, Revista de la CEPAL No. 94, abril 2008, páginas 43 a 58. Una versión resumida se encuentra en CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2007*, op.cit., Capítulo I, Recuadro I.6, página 30.
- Coady, David y Parker, Susan (2002), *A cost – effectiveness analysis of demand and supply side education interventions: the case of Progresa in Mexico*, FCND, Discussion Paper, N° 127. Disponible en: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp127.pdf>
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2006), “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina. Similitudes y diferencias”, en Cohen, E. y Franco, R. (Comps.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, FLACSO México – SEDESOL, México DF.

- Cohen, Ernesto; Franco, Rolando y Villatoro, Pablo (2006), "México: El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", en Cohen, E. y Franco, R. (Comps.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, FLACSO México – SEDESOL, México DF.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007): *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2007a): *El costo del hambre. Impacto económico y social de la desnutrición infantil. Centroamérica y República Dominicana*, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2006): *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2005): *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ Naciones Unidas (2005a), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, CEPAL – Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto de 2005. Publicación de las Naciones Unidas LC/G.2331-P.
- _____ (2004): *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2003), IPEA, PNUD: *Hacia el Objetivo del Milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL No. 70, LC/G.2188-P, Santiago de Chile, Febrero de 2003.
- _____ (1982): *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, Cuadernos de la CEPAL, N° 16, 1982.
- Cruces, Guillermo; Epele, Nicolás y Guardia, Laura (2007), *Los programas asistenciales y los objetivos de desarrollo del milenio en la Argentina*, Serie Políticas Sociales, N° 142, CEPAL, Santiago de Chile.
- Das, Jishnu, Qui-Toan Do y Berk Ozler (2005), *Reassessing conditional cash transfer programs*. World Bank Research Observer, N° 20 .
- Davis, Benjamin (2007), *Transferencias de ingresos y opciones productivas: En busca de salidas*, Presentación realizada en el II Seminario Internacional Transferencias condicionadas, Erradicación del hambre y Desnutrición crónica infantil, FAO – PNUD, Santiago de Chile.
- Esteve, Albert y McCaa, R., *Homogamia Educacional en México y Brasil, 1970 – 2000: Pautas y Tendencias*, Unión Internacional para el estudio Científico de la Población, julio de 2005, disponible en: <http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=50975>
- Franco, R y Arturo León, *Estilos de Desarrollo, papel del Estado y estructura social en Costa Rica*, en *Revista Pensamiento Iberoamericano* No. 6, julio-diciembre de 1984.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 58, Santiago de Chile.
- Fernández, Antonio M. y Martín, Guillermina R. (1994), *Algunas consideraciones sobre los índices de pobreza de Foster, Greer y Thorbecke*, Estadística Española Vol. 36, Núm. 136, 1994, págs. 205 a 228.
- Godoy, Lorena (2004), *Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil*, Serie Políticas Sociales, N° 99, CEPAL, Santiago de Chile.
- González de la Rocha, M. y Escobar, A. (2002), *Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Centro de Investigaciones y Estudios

- Superiores de Antropología Social (CIESAS), México DF. Disponible en: <http://www.progesa.gob.mx>
- Guerreiro, Rafael (2008), *Is all socioeconomic inequality among racial groups in Brazil caused by racial discrimination?* Working Paper, N° 43, IPC (International Poverty Center).
- Holzman, R. y Jorgensen, O. (2000), *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, Documento de Trabajo, N° 0006, Banco Mundial, Washington DC. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Hopenhayn, Martín, Bello, Álvaro y Miranda, Francisca (2006), Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo Milenio, CEPAL, GTZ, División de Desarrollo Social, Serie de Políticas Sociales, No. 118, LC/L. 2518-P, Abril de 2006.
- IFPRI (Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias) (2002), *Nicaragua Social Protection Network. Pilot Phase Evaluation System: Impact Evaluation*, Washington DC, Disponible en: <http://www.ifpri.org>
- International Poverty Centre (2007), *Analysing and Achieving Pro-Poor Growth, Poverty in Focus*, March 2007.
- Kraay, Aart (2004), *When is Growth Pro-Poor? Cross-Country Evidence*, IMF Working Paper WP/04/47, Marzo de 2004.
- Larrañaga, Osvaldo, (2008), CEPAL, *La medición de la pobreza*, (borrador).
- Machine, José Luis y Serra, N. (eds.), CEPAL, *Visiones del Desarrollo en América Latina*, CEPAL, 2007b, CIDOB, Santiago, Junio de 2007, Capítulos I, IV y V.
- Mesa-Lago, Carmelo (2000), *Desarrollo social, reforma del Estado y la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, Serie Políticas Sociales, N° 36, CEPAL, Santiago de Chile.
- Naranjo, Mariana (2008), *Ecuador: Análisis de la contribución de los principales programas sociales al logro de los ODM*, Documentos de proyecto, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- Nicola, Jones, Vargas, Rosana y Villar, Eliana (2007), *Conditional cash transfers in Peru: Tackling the Multi-dimensionality of Childhood poverty and vulnerability*. Disponible en: www.odi.org.uk/portals/gender/UNICEFpaperFebFinal.pdf.
- Schultz, Paul (2000), *Progesa's Impact on School Enrollments from 1997/98 to 1998/99*, International Food Policy Research Institute, Washington DC, Disponible en: http://www.ifpri.org/themes/progesa/pdf/Schultz_attend.pdf
- SENARC (Secretaría Nacional de Renda da Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) (2007), *Presentación realizada en el II Seminario Internacional Transferencias condicionadas, Erradicación del hambre y Desnutrición crónica infantil*, FAO – PNUD, Santiago de Chile.
- Serrano, Claudia (2005), *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo, N° 70, CEPAL, Santiago de Chile.
- Shady, Norbert y Paxson, Christina (2007), *Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador*, World Bank Policy Research, Working Paper 4226, Disponible en: http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000016406_20070503092958

- Soares, Sergei; Guerreiro, Rafael; Veras, Fábio; Medeiros, Marcelo y Zepeda, Eduardo (2007), *Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon inequality*, Working Paper, N° 35, IPC (International Poverty Centre).
- Sojo, Ana (2003), "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe", en *Revista de la CEPAL*, N° 80, Santiago de Chile.
- _____ (2007), "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales", en *Revista de la CEPAL*, N° 91, Santiago de Chile.
- Skoufias, Emmanuel y McClafferty, (2001), *Conditional cash transfers and their impacts on child work and schooling: evidence from the Progreso Program in Mexico*, FCND, Discussion Paper, N°123, Disponible en: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp123.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), PREALC, (2006) Panorama Laboral de América Latina 2006, Cuadro 6-A, en el siguiente enlace: <http://www.oitchile.cl/pdf/PL2006.pdf>
- Veras, Fábio; Perez, Rafael y Guerreiro, Rafael (2007), *Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com Programas de Transferencia Condicionada de Renda de Outros Países*, N° 1 IPC (International Poverty Centre).
- Veras, Fábio y Britto, Tatiana (2008), *Encarando las limitaciones en la capacidad para transferencias monetarias condicionadas en Latinoamérica: Los casos de El Salvador y Paraguay*, Documento de Trabajo, N° 38, IPC (International Poverty Center).
- Villatoro, Pablo (2004), *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*, Serie Políticas Sociales, N° 87, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2005), "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 86, Santiago de Chile.
- _____ (2007), *Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras*, Seminario Internacional "Programas de transferencias condicionadas: La experiencia de diversos países", CEPAL - Brasilia.
- Zepeda, Eduardo, (2006), *Do CCTs Reduce Poverty?* Centro Internacional de Pobreza, One Pager, Número 21, Septiembre, 2006. Disponible en: <http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCOnePager21.pdf>