



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



**14.ª REUNIÓN INTERAMERICANA A NIVEL MINISTERIAL EN SALUD Y
AGRICULTURA**

Ciudad de México, D.F., México, 21-22 de abril de 2005

Punto 11.1 del orden del día provisional

RIMSA 14/8 (Esp.)
19 abril 2005
ORIGINAL: ESPAÑOL

**PERSPECTIVA SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO
(ODM) RELACIONADOS CON LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA
EXTREMA Y EL HAMBRE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Alicia Bárcena Ibarra
Secretaria Ejecutiva Adjunta
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
HACIA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA	6
<i>La magnitud actual de la pobreza extrema en América Latina y el Caribe</i>	7
<i>La reducción de la pobreza extrema en América Latina</i>	10
<i>Diferencias en la magnitud de la pobreza extrema por área geográfica</i>	12
<i>Consideraciones desde la perspectiva de género</i>	13
<i>Origen étnico de la población y extrema pobreza en América Latina y el Caribe</i> ..	13
<i>Envejecimiento y pobreza</i>	14
TASAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO REQUERIDAS ALCANZAR LA PRIMERA META DEL MILENIO.....	15
<i>Efecto de la distribución del ingreso sobre la reducción de la pobreza</i>	17
<i>Reflexiones sobre las políticas necesarias para la reducción de la pobreza</i>	19
BIBLIOGRAFÍA	21

INTRODUCCIÓN

1. El presente documento presenta un panorama regional de la situación de la pobreza en América Latina y el Caribe en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Destaca dos aspectos de primordial importancia para avanzar en el desarrollo de América Latina y el Caribe que surgen de los análisis realizados por la CEPAL en la última década. El primero, es la necesidad de lograr un crecimiento económico estable con equidad social. El segundo estriba en la imposibilidad de avanzar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio sin reducir rápida y sostenidamente las pronunciadas disparidades existentes al interior de la región y dentro de los países.

Objetivo, metas e indicadores

Objetivo 1	Meta 1	Indicadores
Erradicar la extrema pobreza y el hambre	Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar	1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día 2. Coeficiente de la brecha de la pobreza a 1 dólar por día 3. Proporción del ingreso o consumo que corresponde a la quinta parte más pobre de la población

2. No cabe duda que los países de América Latina y el Caribe inician este siglo en medio de evidentes contrastes, emergiendo de una década de luces y sombras¹. El optimismo que reinaba a comienzos de la década de 1990 fue dando paso a un sentimiento de desazón respecto de los resultados del período de reformas, que tuvo a la apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros nacionales y la creciente liberalización de las corrientes de capitales con el exterior como elementos comunes a todos los países y, con excepciones, comprendió además las privatizaciones y el sistema tributario.

3. La mayor frustración, en relación con la evolución de la economía de América Latina y el Caribe, ha sido la persistente divergencia en términos de producto por habitante entre la región y el mundo desarrollado que se registra desde inicios de la década de los años 70 y que continuó aumentando en los últimos años. Además de magro, el crecimiento económico de la región se caracterizó por su elevada volatilidad. La recuperación del crecimiento en el 2003 (1,5%) y en el 2004 (5.5%) aunque son hechos positivos, no revierten la situación descrita. Esta divergencia ha ido acompañada, además, por una acentuación de las disparidades en materia de distribución del ingreso y

¹ “Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa”, 2001, Ocampo, José Antonio, coor.; Bajraj, Reynaldo F., coor.; Martín, Juan, coor. NU. CEPAL, Santafé de Bogotá: CEPAL/Alfaomega, 2001. 306 p.. (Economía de América Latina)ISBN: 958-682-209-5.

por el aumento de la pobreza y la indigencia en prácticamente todos los países de la región.

4. El desempleo aumentó de 6,9% a comienzos de los 90 a 10,3% en 2004 acompañado de un ascenso de la informalidad. Más del 63% de los miembros activos del 40% de las familias más pobres de la región trabajan en el sector informal y dedican la totalidad de sus ingresos laborales a subsistir. De esa manera, la disminución de la proporción de la población con empleo formal determinó una menor cobertura de la seguridad social en toda la región. La mayor flexibilidad de los mercados de trabajo asociada a la apertura y a las reformas cambió la lógica de la protección social asociada al trabajo que había prevalecido hasta comienzos de los ochenta. La flexibilidad laboral en una época de bajo crecimiento aumenta la desprotección social relacionada al empleo. La insuficiencia e incertidumbre en el empleo cuando no existen mecanismos de protección adecuados, que respeten ciertos estándares mínimos, se traduce en un dramático menoscabo de la integración y protección social y de la realización de capacidades humanas. Más aún, cuando el desempleo se convierte en un fenómeno prolongado o sistemático para ciertos grupos, debilita seriamente la cohesión social en torno al proyecto colectivo y mina los canales democráticos de participación, a lo cual se suma la desprotección de los hogares ante imprevistos (pérdida de beneficios de salud), además de agravar situaciones de pobreza². El porcentaje de asalariados urbanos formalmente afiliados a algún sistema de seguridad social declinó en toda América Latina. Estos son temas que están en el centro de gravitación de las democracias de la región.

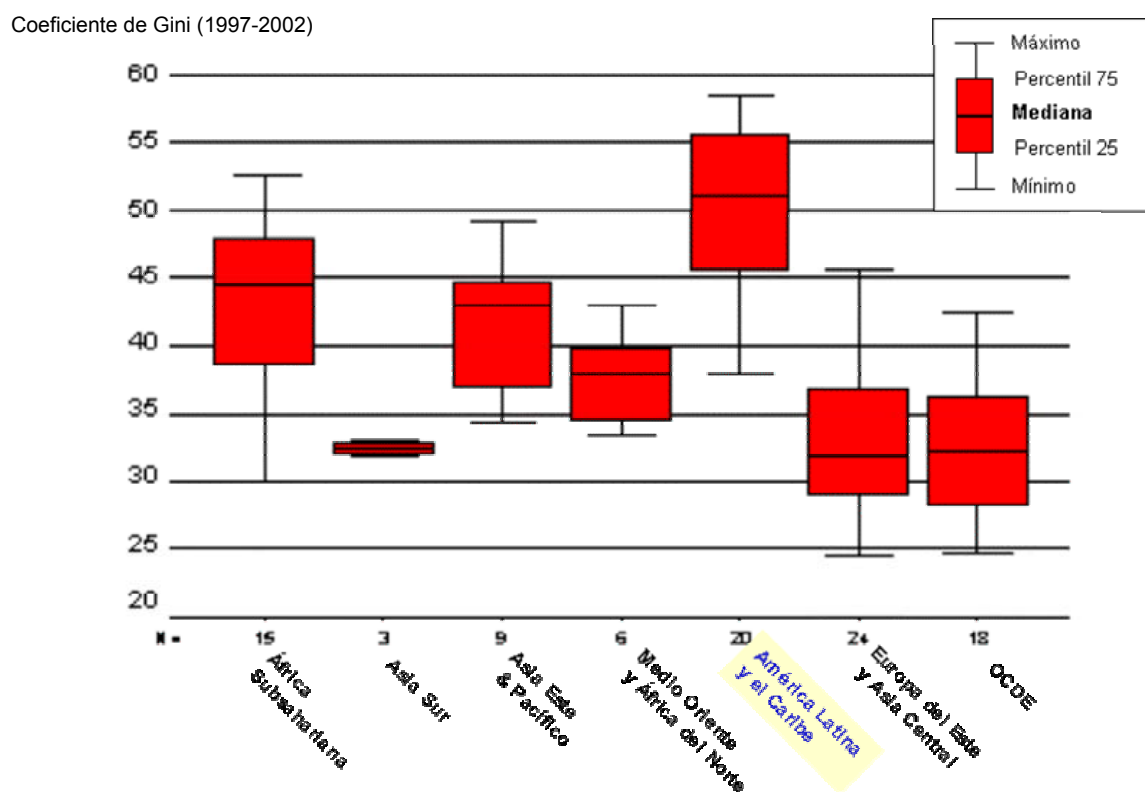
5. En el frente social, la CEPAL concluyó que uno de los principales dividendos de la extensión de regímenes democráticos en la región fue sin duda el esfuerzo realizado por los gobiernos para aumentar el gasto público social que se elevó del 10.1 al 13.8% del PIB entre 1990 y 2002. Pese a ello, de acuerdo con las últimas estimaciones de la CEPAL sobre pobreza e indigencia en la región, el inicio del nuevo siglo se caracteriza por un estancamiento en el proceso de superación de la pobreza en la región, particularmente a partir de la reciente crisis. Si bien entre 1990 y 2004 el porcentaje de personas en la pobreza disminuyó esta caída se explica por lo ocurrido en la primera mitad de los noventa. Entre 1990-1997 la población bajo la línea de pobreza pasó de 48.3% a 43.5% para mantenerse alrededor de estos niveles a lo largo del resto de la década y alcanzar el 42,9% en 2004 (222 millones de personas). La población en situación de indigencia también disminuyó entre 1990 y 1997 pasando del 22.5% al 19%, pero también se registró un leve deterioro hacia el 2004 hasta alcanzar un 18,6% (96 millones). Junto a la persistencia de los niveles de pobreza e indigencia, la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina tampoco ha mostrado resultados alentadores³.(CEPAL, Panorama Social, 2004).

² Véase OIT (2004) para el análisis de algunas dimensiones de la desprotección social.

³ (CEPAL, Panorama Social, 2004)

6. Además, América Latina y el Caribe ostenta la lamentable singularidad de ser la región más inequitativa del mundo (véase el gráfico 1).

Gráfico 1 - REGIONES DEL MUNDO: COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI 1997-2002 (Concentración del ingreso per cápita a partir de grupos decílicos) Fuente : Banco Mundial, World Development Indicators [en línea] (<http://www.worldbank.org/data/>).



7. La inequitativa distribución del ingreso es reflejo de lo que ocurre con la muy desigual distribución de los activos (tierra, capital, educación y tecnología) y con las distintas oportunidades de acceso a ellos. En varios países de Asia que crecieron aceleradamente en los últimos años, el crecimiento estuvo precedido por una sustancial redistribución de ingresos y, en algunos casos, de activos físicos, como así también de un amplio acceso a la educación, lo que no solo contribuyó a explicar la expansión económica de estos países sino también a reducir considerablemente la pobreza. Un elemento clave en este proceso fue el provecho que dichos países lograron sacar de su “bono demográfico”, es decir, la concentración coyuntural de sus poblaciones en las edades económicamente activas, como resultado de las reducciones de fecundidad del

pasado. En contraste, en América Latina y el Caribe no solo no se mejoró la distribución de activos sino que el bajo y volátil crecimiento económico contribuyó a agravar la situación de los grupos más vulnerables de la población.

8. En síntesis, a pesar de algunos logros, América Latina y el Caribe ha crecido a tasas reducidas y ha sido incapaz de estrechar la desigualdad en la distribución del ingreso. Por lo tanto, la región enfrenta el doble reto de integrarse con más dinamismo al mundo global y de cerrar, al mismo tiempo, las brechas de equidad, exclusión y deterioro ambiental.

9. El primer Objetivo de Desarrollo del Milenio está planteado como “erradicar la extrema pobreza y el hambre”. Si bien en América Latina y el Caribe ambos fenómenos están estrechamente vinculados, es preciso aclarar que no son equivalentes entre sí, y que cada uno de ellos requiere ser abordado desde una perspectiva propia. La falta de acceso a alimentos es una de las manifestaciones más graves y urgentes de la pobreza extrema, pero no es de ninguna manera la única. A su vez, la alimentación inadecuada afecta no solamente a quienes viven en condiciones de extrema pobreza, sino también a estratos más amplios y a grupos que residen en determinadas zonas o regiones con una inseguridad alimentaria permanente. La necesidad de tratar ambos problemas por separado también se demuestra en que la propia Declaración del Milenio establece metas diferenciadas para la reducción de cada uno de ellos. Es por ello que en este documento se aborda solamente el tema de pobreza y pobreza extrema.

HACIA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA

10. La primera meta del milenio, “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior a un dólar al día”, busca dar cuenta de las privaciones extremas que afectan la capacidad básica de las personas para desenvolverse adecuadamente en la sociedad. Dicha meta ocupa un lugar central en el conjunto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por cuanto la pobreza extrema no sólo es determinante sino también una consecuencia de la multiplicidad de necesidades básicas y de carencias de las personas contempladas en los demás objetivos y metas de desarrollo de la Declaración del Milenio. Así, las insuficiencias en materia de salud y alimentación que afectan a la población en pobreza extrema y que se traducen en desnutrición, mortalidad infantil, mortalidad materna y en una alta incidencia de enfermedades como el HIV/SIDA y la malaria. Del mismo modo, la falta de educación, la ausencia de acceso a agua potable y saneamiento, y habitar en viviendas inapropiadas o en condiciones de hacinamiento (tugurios) – constituyen graves obstáculos para el desarrollo de las capacidades individuales y la posibilidad de disponer de los recursos necesarios para escapar de la situación de extrema pobreza. Por otra parte, la superación de la pobreza absoluta en la región no puede ignorar la necesidad de velar por la generación de empleo – en cantidad y calidad adecuada – toda vez que la mayor parte de los recursos de los hogares para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros provienen de los ingresos laborales.

11. El empleo constituye el principal mecanismo de inserción social, de integración a la sociedad y de logro de autonomía económica de las personas. Como lo ha destacado la CEPAL⁴, el acceso a un empleo de calidad “... representa para el individuo su canal de inserción en el esfuerzo colectivo de creación de riqueza económica y cultural, haciéndolo partícipe e integrante de un proyecto colectivo, factores que refuerzan su identidad y comunión con los valores que la sociedad propugna.”.

La magnitud actual de la pobreza extrema en América Latina y el Caribe

12. Este análisis sobre la pobreza extrema se hace a partir de cifras calculadas por la CEPAL⁵, esto es las “líneas de indigencia” (o de pobreza extrema) se basan en el costo de satisfacer las necesidades básicas de consumo alimentario de la población de cada uno de los países de la región. Esta opción, alternativa al uso de la línea de “un dólar al día” mencionada en la primera Meta del Milenio, es compatible con la sugerencia formulada por la División de Estadística de las Naciones Unidas de utilizar líneas de pobreza nacionales en caso de estar disponibles. Por diversas razones, estas líneas nacionales se consideran más representativas de la situación social en los países de la región y por tanto más pertinentes para medir la magnitud de la pobreza e identificar los grupos de población más afectados. Las mediciones que resultan de la utilización de estas líneas nacionales ponen de manifiesto que la pobreza extrema en la región afecta a un contingente de latinoamericanos y caribeños bastante más elevado que aquel que se desprende del uso de la línea de “un dólar al día” expresada en dólares de paridad adquisitiva.

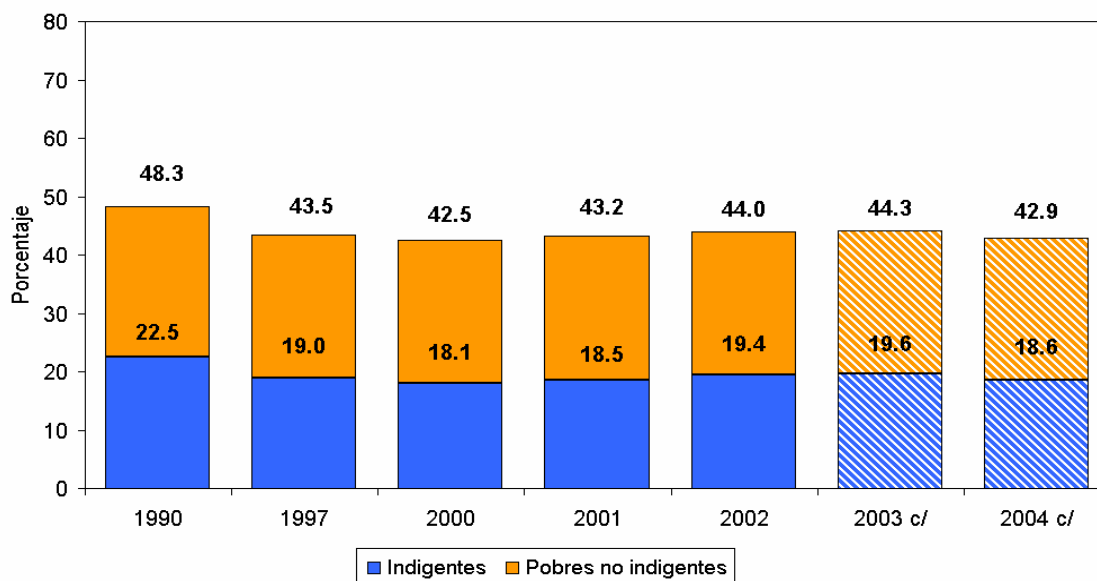
13. De acuerdo con las proyecciones al año 2004, 96 millones de personas, es decir el 18.6% de la población total de América Latina, se encontraría en situación de pobreza extrema, en tanto que el número de pobres (incluidos esos 96 millones) se estima en 222 millones de personas, el 42.9% de la población regional (véase gráfico 2).

⁴ Véase Panorama Social 2000.

⁵ El método de estimación de pobreza y pobreza extrema o indigencia utilizado por la CEPAL ha sido descrito en diversas publicaciones institucionales. Véase, por ejemplo, Panorama Social 2002 – 2003, capítulo I.

Gráfico 2 - AMÉRICA LATINA A/: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA B/ E INDIGENCIA Y DEL PIB PER CÁPITA 1990-2004

(Porcentaje de personas)



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

a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región.

b/ Incluida la indigencia.

c/ Las cifras para 2003 y 2004 corresponden a una proyección.

14. Cerca de 52 millones de personas en pobreza extrema residen en zonas urbanas, y casi 45 millones en las áreas rurales. La similitud entre ambas cifras en una región en la que alrededor de 75% de la población total reside en zonas urbanas se explica por la mayor incidencia de la pobreza extrema en las zonas rurales (37%) en comparación con las urbanas (13%). La magnitud de la pobreza extrema difiere notablemente entre los países de la región. En Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, afecta a más del 30% de la población; en Argentina, Colombia, El Salvador, Perú, República Dominicana y Venezuela la pobreza extrema o indigencia fluctúa entre el 20% y el 24%. En cambio, en Brasil, Ecuador, México y Panamá varía entre 12% y 19%. Sólo en Chile, Costa Rica y Uruguay se registran niveles de indigencia inferiores al 10%.

15. Más de la mitad de la población en extrema pobreza se concentra sólo en tres países: Brasil (25%), México (14%) y Colombia (12%). Por su parte, Argentina, Perú y Venezuela participan con 9%, 7% y 6% del total de la población indigente regional. Lo anterior pone de manifiesto que el mayor número de personas afectadas por el fenómeno se concentra justamente en los países de mayor tamaño poblacional, que además son los que han alcanzado un nivel de ingreso por habitante cercano o superior al promedio.

regional. En efecto, sólo alrededor de un sexto de la población en extrema pobreza de América Latina reside en los países de menor ingreso por habitante (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay). Esta característica juega un rol importante al momento de evaluar la factibilidad de cumplimiento de la meta para la región como un todo, ya que ésta depende en gran medida de la situación en un pequeño conjunto de países y es más bien insensible a lo que sucede en muchos otros, entre ellos los más pobres.

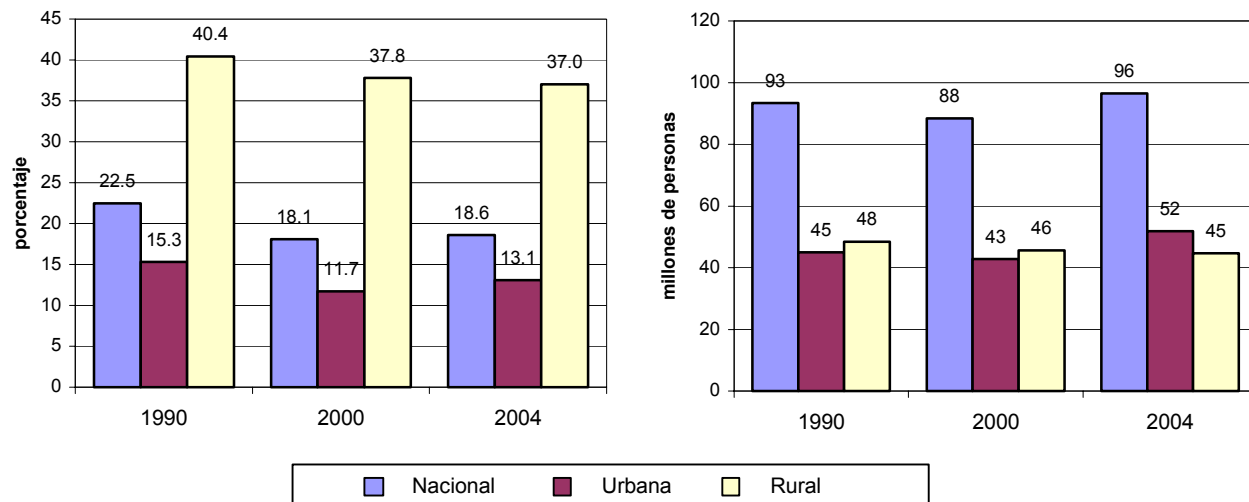
16. Haití es el país con mayor incidencia de pobreza y de indigencia no sólo del Caribe, sino de toda la región y uno de los casos más dramáticos de privación extrema, agravada por los conflictos recientes y que debiera recibir la atención especial de los esfuerzos internacionales para mitigarla.

17. A su vez Dominica, Granada, Guyana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y Las Granadinas y Suriname presentan tasas elevadas de pobreza. En el extremo opuesto, los niveles de pobreza absoluta en Antigua y Barbuda, Barbados y Bahamas son particularmente bajos, y similares a los de países con un alto grado de desarrollo económico. Mención especial amerita el caso de Cuba, donde para medir la pobreza se utiliza el concepto de “población en riesgo”, que se refiere a los sectores con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes, alimenticios y no alimenticios, pero que al mismo tiempo disfrutan de la protección que se da garantizando el acceso a servicios de educación, salud, seguridad y asistencia sociales gratuitos y subsidiados. Según este método, en 1999 el 20% de la población urbana de Cuba vivía en una condición de “riesgo”.

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

19. Al igual que en Latinoamérica, en el Caribe la incidencia de la pobreza en las áreas rurales es mayor que en las urbanas. En Jamaica, por ejemplo, la pobreza rural triplica la incidencia de pobreza urbana, mientras que en Guyana, casi toda la población de las áreas rurales es pobre. Algo similar ocurre en Belice, Dominica, Granada, Guyana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y Las Granadinas. En Barbados, en cambio, los antecedentes disponibles indican una mayor incidencia de pobreza urbana que rural.

Gráfico 3 - AMÉRICA LATINA^{a/} : EVOLUCIÓN DE LA INDIGENCIA, 1990 - 2004^{b/}
(en porcentajes y millones de personas)



Fuente: CEPAL, a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

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

b/ Las cifras para 2004 corresponden a una proyección.

La reducción de la pobreza extrema en América Latina

20. La evolución de la pobreza extrema en América Latina se caracteriza por una disminución relativamente rápida durante los primeros años de la década de los noventa, seguida de un estancamiento y posterior retroceso en los años más recientes. En efecto, la tasa de indigencia pasó de 22.5% en 1990 a 19.0% en 1997, para luego caer a 18.1% en el año 2000. De esta manera el progreso en la reducción de la extrema pobreza en América Latina hasta el año 2000 era equivalente a la fracción de tiempo transcurrido dentro del período 1990-2015 (40%), lo que daba cuenta de un ritmo adecuado para la consecución de esta meta.

21. No obstante, en los años 2001 y 2002 se produjo un retroceso económico y social en la mayoría de los países de la región, incluyendo fuertes crisis económicas en Argentina y Venezuela, con el consiguiente incremento de la pobreza extrema. Después de un relativo estancamiento en 2003, solamente en 2004 cabría esperar una nueva disminución de la misma como consecuencia de las más elevadas tasas de crecimiento económico registradas en numerosos países en ese año. Sin embargo, esta reducción resulta insuficiente para compensar el retroceso en promedio del período previo. En

consecuencia, el porcentaje de avance hasta el 2004 es del orden de 34%, pese a que ha transcurrido más de la mitad (56%) del tiempo previsto para el logro de la meta.

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

23. La elevada desigualdad en la distribución del ingreso que predomina en los países latinoamericanos califica a la región como la más rezagada en términos de equidad en el mundo. En efecto, la mala distribución del ingreso en América Latina queda en evidencia al constatar la reducida participación en el ingreso del quintil de hogares más pobre⁶, que contrasta notablemente con la participación del grupo más rico. El 20% de los hogares situados en la parte inferior de la distribución del ingreso capta entre el 2.2% (Bolivia) y el 8.8% (Uruguay) de los ingresos totales. Por su parte, el quintil superior se apropia de entre un 41.8% (Uruguay) y un 62.4% (Brasil) de los ingresos totales.

24. La dificultad que enfrentan los países de América Latina para introducir mejoras a la distribución del ingreso está asociada a la mala repartición de los activos. De hecho, la distribución del ingreso per cápita de los hogares refleja de manera cercana la forma (desigual) en que la educación, el patrimonio y el acceso al empleo se distribuyen entre la población de los países de la región. En relación con esto último, cabe recordar que la mayor parte de los ingresos de los hogares provienen de las remuneraciones al trabajo (más del 80% de los mismos en al menos once países), al tiempo que dentro de esos ingresos los sueldos y salarios juegan un papel preponderante. Ello pone en evidencia nuevamente la centralidad que tiene el mercado de trabajo en la determinación de los niveles de bienestar de la población, y por consiguiente, su importancia en el diseño de políticas de superación de la pobreza.

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

⁶ Propuesto por Naciones Unidas (2001) como un indicador complementario para el seguimiento de la primera meta del milenio.

patrimonio y que generan exclusión y desintegración social, las que traban el crecimiento económico necesario para superar dicha situación.

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

Diferencias en la magnitud de la pobreza extrema por área geográfica

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

28. En la región, la incidencia de la pobreza extrema expresada en términos porcentuales sigue siendo considerablemente superior en las áreas rurales respecto de las urbanas. En América Latina, el 37% de la población rural es indigente, a la vez que en las áreas urbanas la tasa asciende a 13%. , los países del Caribe exhiben desigualdades semejantes. No obstante, en gran parte debido a la creciente urbanización en la región, desde el año 2002 el número de indigentes urbanos supera el correspondiente a las zonas rurales. Según las estimaciones al año 2004, 52 del total de 96 millones de personas en extrema pobreza en América Latina viven en zonas urbanas

29. Existen, sin embargo, pronunciadas diferencias entre los países en cuanto a la distribución de la pobreza extrema entre ambas zonas de residencia. En Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú hay un claro predominio de la pobreza extrema rural, pues un 65% o más de los indigentes reside en dichas áreas. También en Bolivia, El Salvador, México y Nicaragua prevalece el número de pobres extremos rurales por sobre los urbanos, aunque en un grado menor (entre 56% y 64% de los pobres extremos). En cualquier caso, el contexto geográfico del hogar resulta una variable fundamental al momento de determinar si un hogar es indigente o no. En 9 de 14 países, residir en áreas rurales incrementa en al menos un 15% la probabilidad de que un hogar sea clasificado como pobre extremo. El avance hacia la obtención de la meta de reducción de la pobreza extrema ha sido más lento en las áreas rurales de América Latina que en las urbanas.

Consideraciones desde la perspectiva de género

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

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

32. Sin embargo, desde la perspectiva de género, la medición de la pobreza por ingresos resulta insuficiente para comparar la situación de hombres y mujeres e identificar los factores que hacen que unos y otras enfrenten dificultades distintas para superarla. La mayoría de los indicadores de pobreza en uso no son sensibles al género en la medida en que son agregados cuya unidad de análisis es el hogar y no los individuos, y no se hace una imputación del ingreso del trabajo doméstico no remunerado. Además, en esta opción metodológica, se asume que hay una distribución equitativa de los recursos entre todos los integrantes del hogar y que sus necesidades son equivalentes.

33. Los datos disponibles muestran que en la región las mujeres contribuyen de manera significativa a la reducción de la pobreza, pero sufren con mayor severidad sus efectos, lo que constituye una razón adicional para buscar acceder al mercado del trabajo. De hecho, durante los años noventa, la tasa de participación laboral de las mujeres creció a un mayor ritmo que la de los hombres, y la participación de las mujeres pobres aumentó de 36% en 1994 a 43% en 2002. Sin embargo, no obstante las mujeres están más ocupadas y trabajan más que antes en puestos remunerados, sus tasas de desempleo siguen muy superiores a las de los hombres, reciben salarios inferiores a los de ellos y gozan de menos protección social.

Origen étnico de la población y extrema pobreza en América Latina y el Caribe

34. Los países de América Latina y el Caribe deberían alcanzar la meta de reducción de la pobreza en un contexto de equidad de oportunidades para todos sus ciudadanos, sin distinción de raza o etnia. Este es un reto particularmente importante en una región en la cual las estimaciones de la población indígena oscilan entre 35 y 55 millones de personas y donde los afro descendientes serían entre 120 y 150 millones.

35. En América Latina, los pueblos indígenas –que en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú representan más del 25% de la población– y afrodescendientes –que constituyen más de un cuarto de la población en Brasil, Nicaragua y Panamá– son, en gran medida,

los más pobres de la región, presentan los peores indicadores socioeconómicos y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias.

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

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

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

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

Envejecimiento y pobreza

40. El paulatino envejecimiento⁷ de la población de América Latina y el Caribe, presenta dos rasgos principales: se trata de un proceso generalizado en la región⁸ y se ha

⁷ Los adultos mayores son, actualmente, alrededor de 47.5 millones de personas. Vale decir, un 8.6% de la población total, y al 2015 se proyecta que ese porcentaje se eleve a 10.8%. Asimismo, se estima que entre el 2000 y el 2050, la proporción de personas mayores de 60 años se triplicará y uno de cada cuatro latinoamericanos será un adulto mayor (CEPAL, 2005).

⁸ En todos los países de América Latina y el Caribe existe un incremento sostenido de la proporción de personas mayores de 60 años, aunque dicha tendencia se presenta con marcada heterogeneidad entre países según la etapa de transición demográfica en la que se encuentran.

producido a un ritmo mucho más rápido que el que caracterizó a los países desarrollados. Junto con lo anterior, este proceso transcurre en un escenario social, económico y cultural caracterizado por una alta incidencia de pobreza, una persistente inequidad social, una baja cobertura de la seguridad social y una probable tendencia hacia el deterioro de las estructuras familiares de apoyo a los adultos mayores.

41. El examen de 15 países de la región (áreas urbanas) revela que en 11 de ellos la incidencia de pobreza entre los adultos mayores es algo menor que en la población de 15 a 59 años. Sólo en República Dominicana éstos son relativamente más pobres que el resto de la población, en tanto que en Costa Rica, El Salvador y Honduras los niveles de pobreza son similares al promedio nacional⁹.

42. No obstante ello, las condiciones de seguridad económica en la vejez en los países latinoamericanos son, por regla general, deficientes, aunque desiguales y poco equitativas. En efecto, más de la mitad de las personas mayores de 65 años no dispone de ingresos de la seguridad social¹⁰, lo que refuerza su necesidad de permanecer o reinsertarse en el mercado laboral,¹¹ principalmente en actividades informales.

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

TASAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO REQUERIDAS ALCANZAR LA PRIMERA META DEL MILENIO

44. De acuerdo con simulaciones efectuadas con base en las encuestas de hogares más recientes para los países de la región, el producto por habitante de América Latina debiera crecer al 2.9% anual durante los próximos once años para cumplir con la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad, bajo el supuesto que la distribución del ingreso se

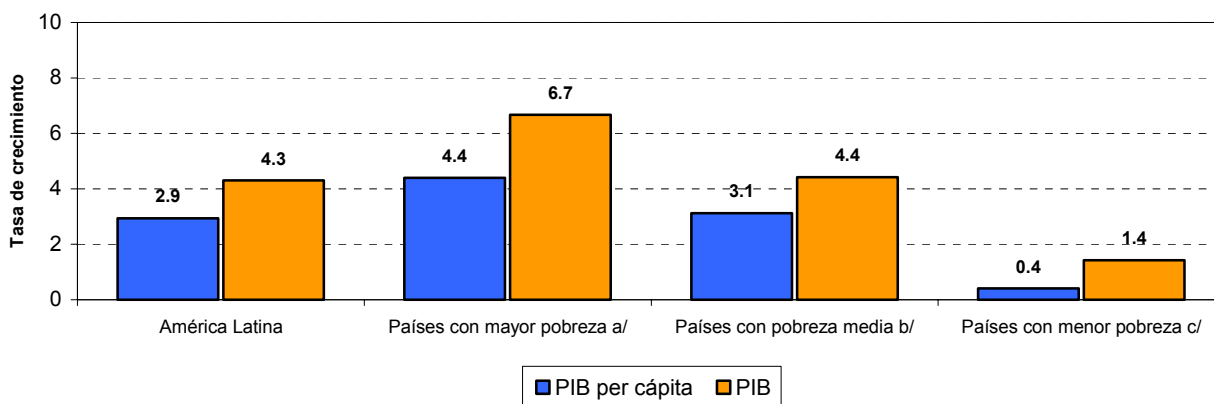
⁹ Para una interpretación de estos resultados, véase Población, Envejecimiento y Desarrollo, Trigésimo Período de Sesiones de la CEPAL, San Juan, Puerto Rico, 28 de junio al 2 de julio de 2004. CEPAL, LC/G.2235(SES.30/16), 8 de junio de 2004.

¹⁰ Aunque en promedio los ingresos por jubilaciones o pensiones superan el valor de la línea de pobreza, una proporción significativa, entre 50% y 80% del total, obtiene beneficios exiguos que los mantienen en situación de alta dependencia económica y vulnerabilidad social (CEPAL, 2000).

¹¹ Se estima en la región que al menos un 41% de las personas mayores de 60 años es económicamente activa, según datos de 11 países analizados en el año 2000 (Bertranou, 2003).

mantenga inalterada en todo el período¹². Dicha tasa equivale a un crecimiento del producto total del 4.3% anual (véase el gráfico 4).¹³

Gráfico 4 - AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL Y DEL PIB PER CÁPITA NECESARIAS PARA REDUCIR EL NIVEL DE POBREZA EXTREMA DE 1990 A LA MITAD, 2004 – 2015
(Promedio anual)



Fuente: CEPAL, a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay

b/ Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y Venezuela

c/ Chile, Costa Rica y Uruguay

45. Este ritmo de crecimiento del producto necesario para alcanzar la meta difiere entre los países de acuerdo al nivel de pobreza extrema de los mismos. En los países con menor pobreza –Chile, Costa Rica y Uruguay–, el producto por persona debiera incrementarse tan sólo 0.4% por año. Lo reducido de este valor se explica principalmente por los casos de Chile, que ya alcanzó la meta, y Uruguay, que está muy cerca de la misma, y sólo necesitan un incremento de su producto total semejante al crecimiento poblacional.

46. Entre los países con incidencias medias de indigencia se encuentran Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y Venezuela.¹⁴ Reducir a

¹² Una descripción sucinta del método utilizado para efectuar las proyecciones que se presentan a continuación se encuentran en CEPAL (2004), que difiere levemente de la desarrollada originalmente en CEPAL / IPEA / PNUD (2002), *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America*, LC/G.2188-P, Santiago de Chile.

¹³ La tasa de crecimiento mencionada es compatible con lo señalado por el Banco Mundial en su documento “Global Economic Prospects 2005”, según el cual un crecimiento del PIB per cápita del 2.4% anual hasta el año 2015 reduciría la pobreza extrema a un 61% del nivel de 1990, y por tanto es insuficiente para cumplir la meta.

la mitad los niveles de pobreza extrema en ellos requiere una tasa anual de crecimiento por habitante en los próximos 11 años del orden de 3.1% anual. Dicho valor se ve fuertemente influenciado por la situación de Argentina y Venezuela, cuyos retrocesos en materia de pobreza en relación con los niveles de años anteriores se evidencian en la necesidad de crecer a ritmos muy elevados, si es que no se producen cambios en la distribución actual del ingreso.

47. Por su parte, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, países con niveles de indigencia superiores al 30%, deberían incrementar su PIB per cápita al 4.4% anual durante los próximos once años, una expansión de 6.7% por año del producto total. También al interior de este grupo de países hay importantes diferencias, con un rango de tasas anuales de crecimiento por habitante que va desde 2.1% en Guatemala hasta 6.7% en Bolivia.¹⁵

48. Una forma alternativa de evaluar la viabilidad de alcanzar la primera Meta del Milenio consiste en estimar el número de años requerido por los distintos países para ello, suponiendo un ritmo de crecimiento acorde con la evidencia histórica (1991-2004). Este ejercicio revela que, además del país que ya cumplió la meta (Chile), solamente México, Panamá y Uruguay estarían en condiciones de alcanzarla en 2015 o antes.¹⁶ En el supuesto de que Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Perú logran crecer a un punto porcentual por encima de su rendimiento promedio del período 1991-2004, podrían reducir sus niveles de pobreza extrema a la mitad dentro del tiempo previsto.

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

49. Para evaluar el efecto que tiene una reducción de la concentración de los ingresos es conveniente valerse de un indicador sintético que resuma en una sola cifra la situación de ésta, como el coeficiente de Gini. El cambio simulado en la distribución del ingreso de los hogares se representa por el porcentaje de variación de dicho coeficiente, cuyo promedio simple para los países de América Latina se encuentra en torno al valor 0.540.

¹⁴ Cabe destacar que la clasificación de Argentina en la categoría intermedia no refleja el grado de desarrollo social alcanzado por el país en las últimas décadas. Esta obedece particularmente al grave deterioro en materia de pobreza extrema que se produjo a partir de la crisis de fines de 2001, en la que la tasa de indigencia prácticamente se cuadruplicó.

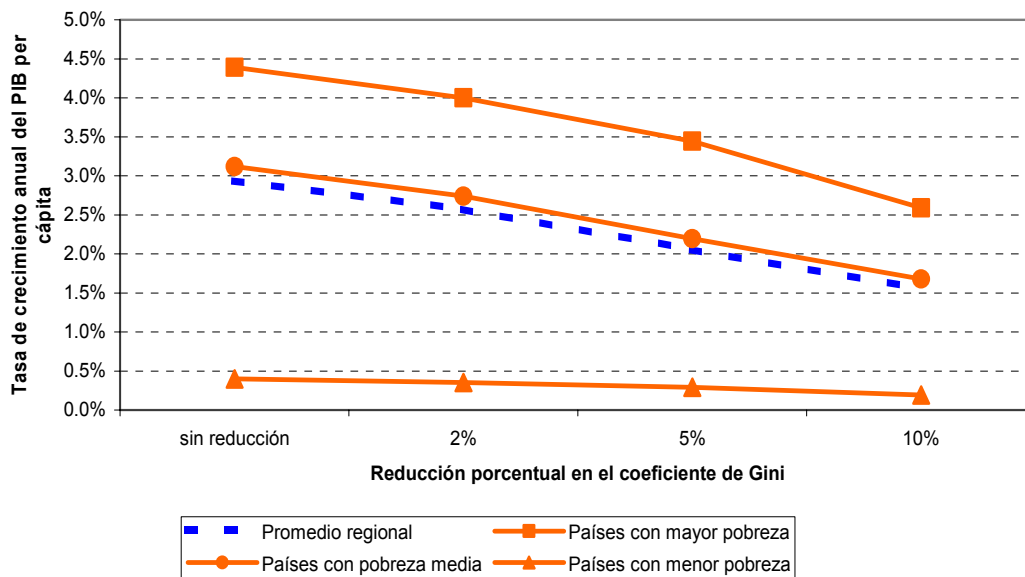
¹⁵ La amplia variedad de tasas de crecimiento que requieren los países para alcanzar la meta queda claramente ilustrada en el siguiente ejercicio: si durante los próximos once años el producto por habitante de cada país creciera al 2.9% anual, América Latina en su conjunto cumpliría con la meta, pero solamente ocho países compartirían dicho logro (Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Uruguay).

¹⁶ Puede llamar la atención que países que figuran con porcentajes de avance adecuados en el gráfico II.3a no cumplan la meta al 2015 con un crecimiento igual al histórico. Ello se debe en parte a que el crecimiento requerido para reducir un punto adicional de indigencia es cada vez mayor, particularmente cuando la indigencia se sitúa en niveles muy bajos. Otro factor tiene que ver con que el crecimiento promedio de las economías no refleja necesariamente el ritmo de aumento del ingreso de los grupos indigentes, ya que éste puede haberse visto afectado significativamente por ciertas medidas de política específicas (por ejemplo, incrementos del salario mínimo o de las pensiones de vejez) que no incidieron mayormente en el crecimiento del PIB, y que tampoco son aparentes en la distribución de ingresos a nivel general.

50. Tal como la CEPAL ha señalado reiteradamente, una mejor distribución del ingreso puede potenciar el efecto de la expansión económica en la reducción de la pobreza. Se estima que la tasa de crecimiento regional proyectada para alcanzar la meta de pobreza extrema podría reducirse en aproximadamente 0.2 puntos porcentuales por cada punto porcentual de reducción en el coeficiente de Gini. De esta manera, con una reducción de 5% en dicho indicador, que se traduce en aumentos de la participación en los ingresos del primer quintil de hogares en torno a 0.35 puntos porcentuales, el producto regional por habitante debería crecer al 2.1% anual, en lugar del 2.9% mencionado más arriba (véase el gráfico 5). Desde otra perspectiva, una mejora distributiva como la mencionada, junto con una tasa de crecimiento igual al promedio histórico, permitiría a los países reducir sus niveles de indigencia a la mitad entre 2 y 6 años antes de lo que lograrían en caso de mantener su distribución constante.

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

Gráfico 5 - AMÉRICA LATINA: CAMBIO EN LAS TASAS DE CRECIMIENTO REQUERIDAS PARA REDUCIR LA POBREZA EXTREMA A LA MITAD SEGÚN EL GRADO DE CAMBIO DISTRIBUTIVO Fuente: CEPAL, a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.



Reflexiones sobre las políticas necesarias para la reducción de la pobreza

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

53. En primer lugar es importante destacar que el crecimiento económico con estabilidad es una condición necesaria para la reducción de la pobreza, particularmente cuando se traduce en más y mejores empleos para los pobres. Las mayores oportunidades de trabajo decente son una premisa fundamental para que las familias pobres se desarrollen con autonomía financiera a partir de su propio esfuerzo.¹⁷ Sin embargo, la evidencia ha demostrado que por sí mismo el crecimiento no es suficiente para garantizar reducciones significativas en las tasas de pobreza. La experiencia de América Latina y el Caribe corrobora que en los episodios de crisis la pobreza se incrementa de manera ostensible, en tanto que en los períodos de bonanza económica las reducciones operan claramente a un menor ritmo.

54. De allí que la viabilidad de cualquier estrategia de reducción de la pobreza demande la participación activa de los gobiernos, a partir de acciones universales y focalizadas. Es al Estado que le corresponde la responsabilidad de corregir las desigualdades sociales más agudas y garantizarle a todos los ciudadanos el disfrute de sus derechos básicos, articulando el desarrollo económico, social y ambiental en un marco de equidad e inclusión. Por un lado, la necesidad de remover los factores estructurales asociados a la reproducción de la pobreza sugiere poner en marcha políticas públicas que expandan el acceso de los pobres tanto a los activos productivos como el capital – especialmente la tierra–, la educación general, la capacitación para el trabajo, la tecnología y la asistencia técnica como a la protección social.¹⁸ Por otra parte se requiere destinar recursos para ampliar y mejorar la infraestructura social, como por ejemplo los

¹⁷ Dinamizar las economías regionales –incluyendo el mejoramiento de la productividad de la mano de obra ocupada en el sector agropecuario– es también una premisa fundamental para mejorar las condiciones de vida de los hogares pobres y desalentar los procesos migratorios.

¹⁸ Un mecanismo eficaz para dotar a las personas de acceso al capital productivo es el crédito. De hecho, existen experiencias exitosas de reducción de la pobreza que han basado su estrategia en sistemas de crédito de bajo costo para la formación y consolidación de empresas pequeñas y microempresas.

centros educativos y de atención a la salud, así como a la provisión de viviendas para disminuir la vulnerabilidad.

55. En la región, existe un grupo importante de países con altos porcentajes de población en el área rural y elevada incidencia de la pobreza en esa zona, como es el caso de los países de América Central, Haití y Paraguay, entre otros. Considerando que la pobreza rural está asociada con una baja dotación y deficiente calidad de los activos físicos y el capital humano, para elevar los ingresos de los hogares rurales pobres de manera sostenida es necesario entonces fortalecer la acción pública en la formación de capital físico y humano –concentrándose particularmente en inversiones en manejo de suelo, riego y drenaje, infraestructura vial, de comunicaciones y energía, gestión del riesgo agropecuario, educación e investigación agrícola.¹⁹

56. Diversos análisis muestran la especial importancia de la calidad de la fuerza laboral –su educación, salud, destreza y conocimientos tecnológicos– como determinante del crecimiento productivo.²⁰ Cualquier estrategia de reducción de la pobreza rural, por lo tanto, deberá tener como elementos indispensables la expansión de la educación agrícola formal, la capacitación técnica y la difusión masiva de conocimientos útiles al medio rural.²¹

57. Un reto fundamental que deben enfrentar los programas de reducción de la pobreza es el de la sostenibilidad. En algunos casos el financiamiento de este tipo de iniciativas representa una alta carga fiscal que no puede ser soportada de manera continua; en otros, los nuevos gobiernos deciden modificar considerablemente los programas con el objeto de mostrar “cambios” respecto al gobierno anterior. Un pacto fiscal y un acuerdo político-social son, por lo tanto, indispensables para lograr la continuidad de ciertos programas que se consideran esenciales.

¹⁹ Véase IFPRI (2002).

²⁰ Véase Cáceres (1998), Mankiw, Romer y Weil (1992), Schultz (1988) y Serna (2000).

²¹ Es importante también fortalecer la capacidad de los pobres agrícolas de adaptar y difundir tecnologías provenientes de países con condiciones agroclimáticas similares, así como promover la diversificación agrícola e introducir técnicas que aumenten la productividad (Ruttan 2002).

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2003). Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?. Washington.

Busso, M., Cicowiez, M. y L. Gasparini (2004). Ethnicity and MDGs in Latin America. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CLADES), Universidad Nacional de La Plata, Primer borrador, 1 de septiembre de 2004.

CEPAL (2004). Panorama Social de América Latina 2002-2003.

CEPAL/UNICEF/SECIB (2001): Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica. LC/G.2144. Santiago.

Machinea, José Luis (2004). “Institucionalización de la Política Social para la Superación de la Pobreza”. Conferencia del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Ciudad de México, 28 de septiembre de 2004.

Naciones Unidas (2001). Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. A/56/326.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). Informe sobre el Desarrollo Humano 2004. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.

Sen, Amartya (1984). “Poor, Relatively Speaking”, en Resources, Values and Development. Harvard University Press, Cambridge, Mass.

NOTA: Este trabajo tiene como base el Documento Interagencial sobre la Situación de los Objetivos del Milenio para América Latina y el Caribe que coordina CEPAL.