

# La pobreza en América Latina: desafío para el nuevo milenio

FERNANDO MEDINA H.\*

## EL ENTORNO ACTUAL: ALGUNOS RASGOS CARACTERÍSTICOS

América Latina está poblada por casi 500 millones de personas. Tres de cada cuatro latinoamericanos residen en zonas urbanas y se observa una marcada tendencia descendente de la tasa de crecimiento poblacional, que se ubica en alrededor de 1.5% anual. Los países presentan cambios de distintas intensidades en su dinámica demográfica y en su perfil epidemiológico. Se están gestando procesos de envejecimiento y concentración urbana que han incrementado la demanda de servicios y alterado la composición de los mercados de trabajo. El fin de siglo muestra avances y perfila nuevos desafíos. La mortalidad y morbilidad se han reducido,<sup>1</sup> ampliando la expectativa de vida de las personas a 72 años. En varios países el analfabetismo adulto muestra niveles inferiores o iguales a 10%; la matrícula educativa se ha extendido y en la mayoría de las naciones más

1. No deben perderse de vista las brechas entre los países. En un informe preparado por la Organización Panamericana de la Salud en 1998 se evidencian algunas de las inequidades que persisten en el campo de la salud. En los países con mayor nivel de ingreso, la tasa de mortalidad infantil se ubicó en 7.9 al millar, en tanto que en los de menores recursos alcanzó un registro de 63 al millar. Además, casi dos tercios de la mortalidad se asocia a enfermedades no trasmisibles, y la reaparición de padecimientos como el cólera está demandando nuevamente la intervención de las autoridades sanitarias (OPS, *Informe del Director 1998*, Washington, 1998, p. 28).

\*Asesor regional de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Las opiniones son responsabilidad del autor y en ningún caso deben asociarse con la posición oficial del organismo en el cual colabora <fmedina@eclac.cl>.

de 90% de los menores en edad escolar cursa el nivel básico de enseñanza.

En materia distributiva, con frecuencia se alude a la región como una de las más inequitativas del mundo. La alta concentración del ingreso muestra una enorme rigidez y esta característica se percibe como un rasgo estructural que se ha acentuado ante las modalidades de desarrollo adoptadas.<sup>2</sup> En la mayoría de los países el coeficiente de Gini supera 0.45<sup>3</sup> y durante el decenio anterior la desigualdad continuó aumentando en gran parte de las zonas urbanas.<sup>4</sup>

A los desequilibrios en materia distributiva hay que agregar los rezagos que prevalecen en otras dimensiones asociadas a la calidad de vida: 20% de la población latinoamericana no cuenta con abastecimiento de agua potable —hay una notable dispersión entre países— y el servicio de alcantarillado sólo beneficia a siete de cada 10 personas. Asimismo, padecimientos propios

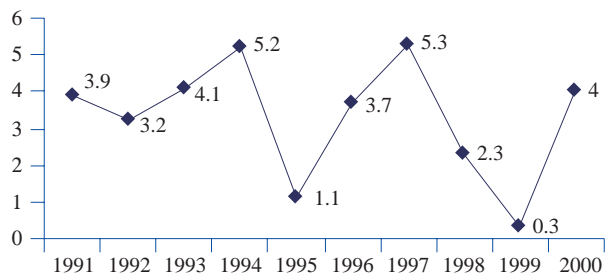
2. Como se comentará más adelante, las modalidades de desarrollo han generado procesos de crecimiento altamente concentradores. Así, mientras que la expansión del producto ha significado reducciones en las tasas de pobreza, la desigualdad económica ha aumentado, ampliando cada vez más la brecha de ingresos entre los ganadores y perdedores de la transformación económica que se vive.

3. El índice de desigualdad de Gini es ampliamente utilizado para medir la concentración del ingreso. Cuando este indicador adquiere valores cercanos a cero, se interpreta como una muestra de equidad en la sociedad, en tanto que valores próximos a la unidad estarían denotando que un porcentaje reducido de personas concentra una alta proporción del ingreso total de la economía. El promedio estimado para América Latina se ubica en torno a 0.52 (Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-1999*, Washington, p. 301).

4. CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1999-2000*, Santiago, Chile, pp. 282-283.

G R Á F I C O 1

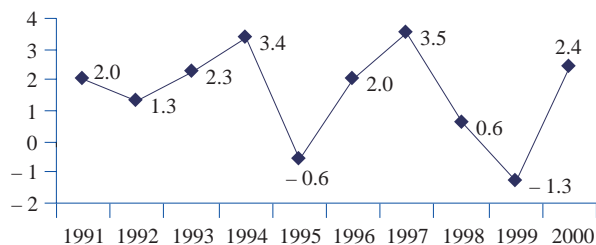
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE 19 PAÍSES, 1991-2000 (TASAS ANUALES DE VARIACIÓN A PRECIOS DE 1995)**



Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000*.

G R Á F I C O 2

**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA DE 19 PAÍSES, 1991-2000 (TASAS ANUALES DE VARIACIÓN A PRECIOS DE 1995)**



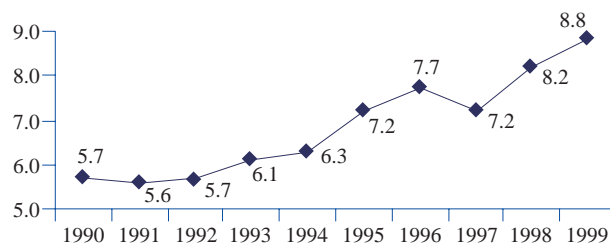
de la pobreza están vigentes y en los últimos años el dengue hemorrágico ha vuelto a cobrar víctimas. Tampoco se ha logrado erradicar los problemas de malnutrición. A pesar de que se han reducido los episodios de menores con bajo peso, el retardo en talla, causado por la deficiente ingesta de alimentos o baja capacidad de absorción, afecta en algunos países a más de la mitad de niños en edad preescolar y escolar.<sup>5</sup>

El balance económico tampoco es muy alentador. La inestabilidad que caracterizó el desempeño de la región durante el de-

5. La falta de higiene en las familias y comunidades marginadas afecta la salud de los menores y los expone permanentemente al riesgo de padecer episodios de diarrea. Esta situación no le permite al organismo de los infantes asimilar en forma adecuada los nutrientes necesarios para desarrollar su potencial genético, por lo que es frecuente encontrar retardo en peso y talla en los niños de hogares en extrema pobreza. Además, la malnutrición es un factor que incrementa el riesgo de contraer padecimientos crónicos por deficiencias en micronutrientes básicos.

G R Á F I C O 3

**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA DESOCUPACIÓN ABIERTA URBANA DE 17 PAÍSES, 1990-1999 (TASAS ANUALES MEDIAS)**



cenio pasado repercutió en el mercado de trabajo y en la evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad. La dinámica de las economías de Brasil (creció 4%) y México (7%) en 2000 —asociada fundamentalmente al auge del comercio internacional—<sup>6</sup> permitió que el crecimiento medio anual del producto regional fuera de 3.3% de 1991 a 2000, en tanto que el ingreso por habitante se expandió a un modesto 1.5%<sup>7</sup> (véanse las gráficas 1 y 2). La reactivación económica no favoreció como se esperaba la creación de puestos de trabajo y coexiste un escenario de expansión económica con marcadas tendencias al alza en la desocupación. Ante el aumento de la oferta laboral el desempleo no cede y en 2000 la tasa de desocupación se ubicó en 8.9% de la PEA (véase la gráfica 3),<sup>8</sup> en tanto que la informalidad sigue extendiéndose y la flexibilidad laboral que predomina en los programas de contratación de las grandes empresas está dejando a muchos trabajadores sin la protección social necesaria.<sup>9</sup> La economía mundial continúa desacelerándose y la dependencia externa afecta el ámbito interno de los países; 2001 se presagia como un período de bajo crecimiento y se advierte que el aumento de la cesantía puede afectar el comportamiento de los índices de pobreza.

Por otra parte, persisten rezagos estructurales que en ocasiones se han acentuado a consecuencia de los desastres naturales ocurridos en el pasado reciente. De acuerdo con la ONU<sup>10</sup> sólo

6. El aumento del producto total representa casi el doble del registrado en 1981-1990.

7. Este comportamiento superó ampliamente lo conseguido en el período 1981-1991, cuando el PIB per cápita de la región promedió -0.9 por ciento.

8. La evolución económica muestra efectos asimétricos en los indicadores del mercado de trabajo. De hecho, se considera que el crecimiento de la economía no ha sido suficiente para conseguir logros importantes en materia de empleo. Algunas estimaciones sugieren que el PIB debe crecer a tasas superiores a 4% para que se produzca una caída significativa de la desocupación. CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000*, Santiago, Chile, p. 26.

9. OIT, *Panorama laboral 2000*, Lima, Perú, 2000, p. 70.

10. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2001*, Ediciones Mundiprensa, México, pp. 145-148.

## El método aplicado para la medición de la pobreza

Las estimaciones de la magnitud de la pobreza absoluta que aquí se presentan fueron efectuadas por la CEPAL mediante el denominado “método del ingreso”, el cual basa sus resultados en el cálculo de líneas de pobreza. La aplicación de la metodología parte de la definición de una canasta básica normativa de bienes alimentarios (CBA), la cual se propone con base en las necesidades nutricionales de la población, la estructura demográfica —por edad y sexo—, las diferencias regionales, los hábitos de consumo de las familias, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios relativos pagados por los hogares. La información con que se elaboró la CBA se basó en los patrones de gasto observados en las encuestas de presupuestos familiares de los países, en las que se registran las cantidades compradas, los precios pagados y el gasto total del hogar. El costo diario per cápita de esta pauta de consumo se supone como la línea de indigencia o de pobreza extrema ( $z$ ), la cual se compara con el ingreso per cápita del hogar ( $y$ ) para ubicar a las familias en distintos estratos de pobreza. Conforme a las reglas de clasificación se identifican en situación de *pobreza extrema* aquellas familias cuyo ingreso per cápita no es suficiente para adquirir la CBA ( $y < z$ ), es decir, que ni asignando todo su presupuesto lograrían satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas. Las familias cuyos ingresos per cápita se ubican entre el monto de la línea de indigencia y menos de  $k$  veces este valor, se definen como *pobres no indigentes* ( $z = y \geq kz$ ). Finalmente, se denominan como *no pobres* los hogares cuyo ingreso per cápita es mayor o igual a  $k$  veces el valor de la línea de indigencia ( $y \geq z$ ). El valor de  $k$  se define igual a 2 para las áreas urbanas y 1.75 para las rurales, reconociendo las diferencias de precios relativos que existen entre ambos entornos geográficos.

### LA DETERMINACIÓN DE LOS REQUERIMIENTOS NUTRICIONALES DE LA POBLACIÓN Y EL COSTO DE LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA

Como punto de partida para la definición de la CBA se calculan los mínimos nutricionales que requieren las personas para garantizar su pleno desarrollo físico e intelectual. Esto se logra a partir de la aplicación de la metodología más reciente propuesta por la FAO, la OMS y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU). El procedimiento sugiere la aplicación de un algoritmo que fija como referencia la tasa de metabolismo basal (TMB) —equivale al valor de la ingesta mínima de nutrientes necesaria para garantizar el funcionamiento vital del organismo— como elemento central para determinar las necesidades adicionales de energía y proteínas de las personas, considerando las diferencias por grupos de edad y sexo, la actividad física (para la producción y el esparcimiento), el

entorno geográfico de residencia del hogar, así como los requerimientos adicionales de las mujeres para enfrentar los períodos de embarazo y lactancia. La ingesta mínima de calorías y proteínas se obtiene como un promedio ponderado por zona geográfica, por lo que no existe el concepto de individuo o familia “tipo” y se abandona la vieja noción de unidades “adulto-equivalente”. Las necesidades alimentarias varían por país y en general se aprecian mayores necesidades de energía en las zonas rurales. Los requerimientos medios de calorías se ubican en torno a las 2 160 kcal., en tanto que el promedio de proteínas por persona se estima en 69 gramos diarios. Toda vez que se dispone de los parámetros nutricionales, los hogares se ordenan en deciles conforme al ingreso per cápita familiar y las cantidades de alimentos informadas se transforman en nutrientes a fin de aproximarse al “consumo aparente” de energía en cada uno de los estratos. Posteriormente se identifica el grupo de hogares que, en promedio, informó el consumo requerido de calorías y la estructura de demanda observada se utiliza para identificar los bienes que formarán parte de la canasta que servirá como pauta alimentaria. El vector de precios asociado a las cantidades propuestas se utiliza para determinar el costo monetario de la CBA y con ello se determina el valor de la línea de indigencia ( $z$ ).

### El ajuste de los ingresos de los hogares

Investigaciones efectuadas en varios países del mundo han demostrado que son frecuentes las diferencias entre los ingresos captados por las encuestas de presupuestos familiares y los que se derivan del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). No se trata de un problema nuevo y tampoco se han identificado alternativas fáciles para solucionarlo. En América Latina, al igual que en otras regiones del mundo, es difícil conocer con precisión el origen y los montos de ingreso que reciben los miembros del hogar debido, entre otras razones, al desconocimiento de los entrevistados acerca de los ingresos de sus familiares, a la falta de memoria de los informantes, a la negativa para entregar información veraz y al rechazo de las familias de altos ingresos a conceder la entrevista. Además, debido a que en los países hay una muy baja proporción de familias muy ricas, este hecho se traduce en la presencia de pocas observaciones en la muestra con esas características. También se debe señalar que las discrepancias entre las encuestas y la contabilidad nacional no se deben asociar exclusivamente a las causas señaladas. Se deben considerar los errores de muestreo y no muestreo en el acopio de información antes de hacer afirmaciones conclusivas acerca de la subinformación. Las mediciones tienen asociado un error de muestreo que se debe estimar y que además cambia entre encuestas, situación que por añadidura está in-

fluida por la imputación de datos. La varianza de muestreo difiere según sea la variable que se analice y el ámbito geográfico de interés. Son muchos los factores que determinan la calidad y precisión de los datos, por lo que se sugiere ampliar el espacio de análisis a la simple comparación de los montos estimados por cada fuente y adoptar precauciones similares para verificar los procedimientos para integrar la información en la contabilidad nacional. Se comprueba que si no se ajustan los resultados de las encuestas ello puede sobredimensionar las tasas de pobreza, mientras que sus efectos en la distribución del ingreso dependerán del método de ajuste adoptado. Para generar las estimaciones de pobreza que se presentan en este trabajo los ingresos de las encuestas fueron ajustados. En general, se aprecia que las corrientes de ingresos muestran distintos niveles de subdeclaración, por lo que es necesario disponer de un procedimiento de ajuste diferencial. La CEPAL

aplica de manera regular una metodología que considera varios coeficientes de ajuste por fuente, que toma en cuenta la posición de los hogares en la distribución del ingreso, debido a que en algunas partidas la subestimación se concentra en las familias de mayores recursos. Se ha podido apreciar que, en general, los montos captados por concepto de remuneraciones al trabajo presentan las menores discrepancias, mientras que los ingresos provenientes de la renta de la propiedad, los negocios propios, las ganancias y utilidades obtenidas de las cooperativas de producción y otro tipo de ingresos, corresponden a los mayores desequilibrios. Además de influir en las tasas de pobreza, la corrección incide en el valor del coeficiente de concentración del ingreso, ya que al ajustarse en mayor proporción las percepciones de los hogares ubicados en la parte superior de la distribución, ello conduce a un incremento del porcentaje de ingresos que retienen y a que aumente la desigualdad.

Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica pueden considerarse en el grupo de desarrollo humano alto, lo cual se corresponde con los progresos que han alcanzado en la superación de la pobreza. Hay una asociación positiva entre los índices de desarrollo humano y las tasas de pobreza en favor de los países con mejores sistemas públicos de salud, educación y mejores promedios en el ingreso por habitante.<sup>11</sup> La falta de activos, el bajo nivel educativo, el lugar de nacimiento, el hogar de origen, la procedencia étnica y la condición de género son sólo algunos de los factores que condicionan la desigual distribución de oportunidades y capacidades en América Latina, lo cual hace probable que la marginación y la inequidad continúen presentes por muchos años.

### LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA, 1970-1997

En los dos últimos decenios América Latina no logró consolidar un período de crecimiento estable que haya repercutido en avances significativos en el bienestar social.<sup>12</sup> La mayor concentración de la pobreza en las zonas urbanas y la inequidad con rasgos predominantemente rurales caracterizan el panorama social del fin de siglo.

En 1970 se contabilizaban 113 millones de pobres (la descripción del método utilizado para la estimación de la pobreza se presenta en el recuadro) —alrededor de 40% de la población

11. El coeficiente de correlación entre el índice de desarrollo humano (IDH) 2000 y las tasas de pobreza en torno a 1997 es de  $-0.89$ . Por su parte, la relación entre el IDH y el índice de pobreza humana calculado por el PNUD genera un coeficiente de  $-0.96$ .

12. Como se analizará más adelante, la situación por país muestra un comportamiento heterogéneo, ya que se observaron avances notables en la evolución de los indicadores en algunas de las economías de la región, en tanto que en otros casos continuó acentuándose el deterioro social.

total—, con más de dos terceras partes de las familias concentradas en las zonas rurales (véanse los cuadros 1 y 2). El auge económico de los setenta —período en que la economía de la región se expandió a una tasa media anual de 5.6%— permitió vigorizar la oferta de empleo, sobre todo en las actividades industriales de mayor productividad concentradas en las zonas urbanas, lo cual favoreció la disminución del porcentaje de hogares pobres. Los procesos de urbanización y la capacidad de la actividad económica para asimilar la oferta de mano de obra disponible contribuyeron a que la proporción de familias pobres pasara de 40 a 35 por ciento de 1970 a 1980. También se apreció un descenso de cuatro puntos en la indigencia; sin embargo, el alto índice de crecimiento demográfico no permitió mejorar las cifras absolutas y el número de pobres aumentó de 135.9 a 200 millones, en tanto que la indigencia se ubicó en 31 millones.

Para la mayoría de los países el decenio de los ochenta significó la cancelación de los avances logrados en los índices re-

### C U A D R O 1

#### AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE DE 19 PAÍSES, 1970-1999 (PORCENTAJES DE HOGARES)

	Pobreza <sup>1</sup>			Indigencia <sup>2</sup>		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1970 <sup>a</sup>	40	26	62	19	10	34
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	35	58	18	12	34
1994	38	32	56	16	11	34
1997	36	30	54	15	10	31
1999	35	30	54	14	9	31

1. Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia. 2. Personas en hogares en situación de indigencia.

a. CEPAL, *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*, Santiago, Chile, octubre de 1991, p. 19.

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998*, Santiago, Chile, abril de 1999, p. 36.

## C U A D R O 2

## AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE DE 19 PAÍSES, 1970-1997 (POBLACIÓN, MILLONES)

	Pobres <sup>1</sup>			Indigentes <sup>2</sup>		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1970	113.0	38.0	75.0	—	—	—
1980	135.9	62.9	73.0	62.4	22.5	39.9
1990	200.2	121.7	78.5	93.4	45.0	48.4
1994	201.5	125.9	75.6	91.6	44.3	47.4
1997	204.0	127.1	76.9	89.8	43.2	46.6

1. Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia. 2. Personas en hogares en situación de indigencia.

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998*, Santiago, Chile, abril de 1999, p. 36. Para 1970, CEPAL, *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*, Santiago, Chile, octubre de 1991, p. 19.

lativos y ello se manifestó en una reversión de la tendencia a la baja que se había obtenido. Durante el primer quinquenio de la década ya se manifestaban las repercusiones de la crisis, y la pérdida de dinamismo de la economía aceleró la caída del producto por ocupado y del empleo y activó, asimismo, el repunte de la desocupación en las zonas urbanas. En la mayoría de los países se perdieron numerosos puestos de trabajo en los sectores público y manufacturero, desplazando la ocupación hacia sectores de baja productividad que redujeron los salarios reales y los ingresos familiares, agravando con ello el problema de la pobreza en las zonas urbanas. El avance del empleo en el sector agropecuario —el cual aumentó 2.7%— evitó que la catástrofe tuviera mayores repercusiones. De 1980 a 1986 la tasa de pobreza en los hogares aumentó de 35 a 37 por ciento en el ámbito nacional, en tanto que en las zonas urbanas el incremento fue de 25 a 30 por ciento y en las rurales se mantuvo sin cambios en alrededor de 53%.<sup>13</sup> Las tendencias que mostraban las cifras absolutas hacían evidente que el fenómeno de la pobreza se estaba transformando en un problema predominantemente urbano.<sup>14</sup>

El inicio de los noventa planteaba el reto de instrumentar modalidades de desarrollo que permitieran imprimir dinamismo a las alicaídas economías latinoamericanas. Los problemas estructurales hicieron obligada la aplicación de programas de ajuste para restablecer los equilibrios macroeconómicos, aunque después las reformas se extendieron al área comercial, al sector financiero y laboral, a la seguridad social y a la transformación del Estado.<sup>15</sup> Al poco tiempo se registraron cambios

13. La incidencia de la población rural en la pobreza era 1.7 veces mayor que la urbana en 1986.

14. Para un conjunto de diez países, la CEPAL señala que la pobreza se incrementó en 20 millones de 1980 a 1986; la mayor parte se concentraba en las zonas urbanas (CEPAL, *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*, Santiago, Chile, octubre de 1991, p. 52).

15. Los procesos de reforma económica se iniciaron en algunos países en los años setenta y se generalizaron a mediados de los ochenta. Durante los noventa se consolidaron, aunque con diferente intensidad y profundidad (E. Lora, "Una década de reformas estructurales

producto de la estrategia adoptada y la actividad económica recuperó su dinamismo durante el cuatrienio 1990-1994. La reactivación en Argentina, Bolivia, Chile, México, Panamá, Perú y Uruguay, acentuó la tendencia regional y los porcentajes de población pobre bajaron de 41 a 38 por ciento.<sup>16</sup> Con todo, la pobreza continuó extendiéndose y en 1994 había alrededor de 202 millones personas con carencias de ingresos, concentrándose más de dos terceras partes en las zonas urbanas. La situación de la indigencia no varió en forma apreciable y se mantuvo en alrededor de 16% (dos puntos menos que en 1990). La proporción de familias rurales en esa condición casi triplicaba el registro urbano, situación que prácticamente se mantuvo a lo largo de 14 años. El total de indigentes se aproximó a 92 millones de personas y su distribución espacial confirma que a partir del decenio de los ochenta la pobreza extrema se ha manifestado con mayor intensidad en las áreas rurales.

Durante la segunda mitad de los noventa algunos países profundizaron sus procesos de reforma. Se calculaba que la apertura comercial, la desregulación de los mercados y la privatización de las empresas públicas contribuirían al uso más eficiente de los recursos productivos y ayudarían a expandir la oferta de empleo. Se anticipaba que el costo social de estas medidas se compensaría, en el mediano plazo, con los aumentos de la productividad y que los sectores más competitivos tendrían la capacidad de absorber la desocupación. Las cifras del trienio 1995-1997 tienden a confirmar que las expectativas se cumplieron sólo de modo parcial. Posterior a la crisis ocurrida en México al término de 1994, esta economía y la de Argentina mostraron una rápida recuperación, pero retrocedieron en materia social. En el caso de México, el menoscabo económico propició que la tasa de pobreza en los hogares pasara de 36 a 43 por ciento, en tanto que la extrema pobreza aumentó una tercera parte y se ubicó en 16%.<sup>17</sup> En el Gran Buenos Aires, la tasa de familias pobres aumentó de 10 a 13 por ciento y la indigencia apenas se movió un punto porcentual (3%).

Las disminuciones observadas en el período 1994-1997 en Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Perú y la ausencia de cambios significativos en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Venezuela y las zonas urbanas de Uruguay, afianzaron la tendencia a la baja iniciada en 1990. Así, de 1994 a 1997 la pobreza y la indigencia continuaron cayendo (de 38 a 36 por ciento y de

en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo", *Pensamiento Latinoamericano*, número extraordinario, Madrid).

16. La evolución de la pobreza de 1990 a 1994 fue muy dispar. La baja en Chile se asocia al crecimiento económico, el cual fue superior a 5% —como promedio anual— de 1991 a 1994, a la expansión del empleo y a la estabilidad de precios. En Uruguay también influyó la dinámica de la economía y la desaceleración del nivel general de precios, lo que propició que la pobreza urbana cayera a la mitad del valor de 1990 (12%).

17. Los efectos del repliegue económico en México también se manifestaron en el aumento de la desocupación —usualmente baja—, la cual alcanzó cifras de 7.6% en agosto de 1995. Sin embargo, un año más tarde el indicador de desempleo descendió a 5.3% y en agosto de 1997 volvió a caer a 3.5% de la PEA.

16 a 15 por ciento, respectivamente); ello significó que el promedio regional recuperara los niveles relativos observados en 1980.

El período 1998-1999 no estuvo libre de sobresaltos y la crisis asiática se manifestó en el desempeño de algunas economías latinoamericanas. Los países del sur del continente resultaron más afectados y concluyeron 1999 con decrementos del producto. México y los países de Centroamérica y el Caribe sortearon la crisis con mejores resultados. La reactivación de la economía mexicana se intensificó de manera notable en el bienio 1997-1998, lo que contribuyó a abatir la pobreza. El crecimiento permitió reducir de 43 a 38 por ciento la pobreza en 1996-1998, mientras que la extrema pobreza se contrajo tres puntos y se ubicó en 13%. En Chile, las cifras confirman que se mantuvo la tendencia a la baja, pero sin cambios importantes en la indigencia. El porcentaje de hogares pobres de 1996 a 1998 se redujo de 20 a 17.8 por ciento, en tanto que la indigencia se mantuvo estancada en torno a 4.9 por ciento.

Se puede afirmar que los primeros siete años de la década resultaron favorables para que América Latina mejorara su bienestar. La tendencia iniciada en 1990 se mantuvo sin pausas hasta 1997 y en ese período la proporción regional de hogares pobres cayó de 41 a 36 por ciento, en las zonas urbanas disminuyó de 35 a 30 por ciento y en las rurales de 58 a 54 por ciento. La indigencia mostró un comportamiento similar al reducirse de 12 a 10 por ciento en las áreas urbanas y de 34 a 31 por ciento en las zonas rurales, en tanto que el promedio nacional bajó de 18 a 15 por ciento.

La evolución de los principales indicadores económicos permite prever que el panorama se sostenga durante 2000.<sup>18</sup> Si ese fuera el caso, la región terminaría el siglo con un porcentaje de familias pobres muy similar al de 1980, pero con 68 millones más de personas en esa condición. Se debe tener presente que tuvieron que transcurrir dos décadas para que América Latina retornara a los niveles relativos de 1980. Estamos ante una situación de suma cero o de borrón y cuenta nueva, lo cual es muy lamentable. Se han perdido dos décadas en los esfuerzos de la región por superar la pobreza.

## FACTORES ASOCIADOS A LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

Se mantiene vigente el debate acerca de la influencia que ejercen las variables macroeconómicas en la pobreza y la desigualdad. No obstante, hay acuerdos básicos que establecen que la estabilidad y el buen desempeño de la economía son condiciones fundamentales para mejorar el nivel de vida de las

18. A pesar de que las primeras aproximaciones señalan que se mantendrán las tendencias a la baja en Chile, Costa Rica y Uruguay, es necesario reflexionar acerca de los rendimientos decrecientes que se observan en los avances de esos países. En Chile el porcentaje de población indigente se ubica desde 1994 por debajo de 10 y la lenta caída del valor del indicador evidencia la presencia de un núcleo de pobreza dura que no ha sido posible afectar con los programas sociales. En Costa Rica se presenta una situación similar, con la particula-

personas.<sup>19</sup> En América Latina se acepta la tesis de que la expansión de la economía sustenta la reducción de la pobreza. Sin embargo, este factor no es el único y en ocasiones tampoco el más importante para explicar los cambios. En algunos casos, las tendencias a la baja estuvieron acompañadas por reducciones en la desocupación, así como por la contención de los precios relativos de los bienes alimentarios. Además, también se confirma el papel preponderante que desempeñó el Estado mediante la aplicación de políticas públicas pertinentes que contribuyeron a reforzar el ingreso familiar.

## Crecimiento económico

La evolución de la pobreza se benefició del crecimiento económico aunque su efecto fue muy heterogéneo entre países. Por tanto, no parece prudente establecer una relación determinística entre ambas variables, ya que la conjunción de diversos factores influyeron en la evolución de los índices y contribuyeron a explicar la dispersión en torno a los promedios regionales. Por lo general, en episodios de contracción económica la pobreza aumenta y en la fase de expansión mejora lentamente. De allí que en ocasiones se afirme que el período de recuperación del nivel previo a la crisis sea más extenso para la pobreza que para la reactivación económica.

Esta tesis se sostiene al observar lo que ha sucedido en la región. De 1990 a 1996 en Chile la pobreza se redujo 13 puntos debido en gran medida al vigoroso aumento del ingreso per cápita (47.8%). En Uruguay, un crecimiento de 2.6% anual —de 1990 a 1999— alentó una baja de 17.8 a 9.4 por ciento. Brasil logró expandir discretamente el producto por habitante (poco más de 1%) en 1990-1996, pero consiguió una reducción notable de 12 puntos porcentuales en pobreza —apoyándose en la acción pública—, en tanto que Costa Rica el doble de crecimiento redujo en cuatro puntos la tasa de hogares pobres. Hay también situaciones como la ocurrida en Honduras en donde el ingreso por habitante se disparó casi 13% entre 1990 y 1997, con efectos casi nulos en la pobreza (la tasa descendió un punto).

En algunos países con estancamiento o contracción económica los cambios se percibieron en forma asimétrica. En Venezuela el ingreso por habitante retrocedió levemente (-0.5%) y la po-

riedad de que las últimas mediciones efectuadas por la CEPAL (1994 y 1997) no informaron de cambios en la tasa de indigencia de las personas (se mantiene en 8%). En Uruguay la situación es parecida, con la diferencia de que la tasa de indigencia en las zonas urbanas es la más baja de la región (2%). Parece que lo anterior revela la presencia de situaciones estructurales, por lo que tendrán que idearse alternativas de política para incorporar a estos sectores marginados al desarrollo, ya que cada vez resulta más difícil que la acción del Estado sea capaz de modificar su condición social.

19. S.A. Morley, "Social Adjustment and the Determinants of Poverty in Latin America", *Inter-American Development Bank*, mayo de 1992, p. 33, y A. De Javry y E. Sadoulet, *Growth, Poverty and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970-1994*, University of California at Berkeley, septiembre de 1998, p. 28.

breza aumentó ocho puntos. Por su parte, la contracción de la economía mexicana —entre 1994 y 1996— resultó en crecimiento de siete puntos en el porcentaje de pobres de las zonas urbanas.

Se comprueba que la inestabilidad en la actividad económica y su composición sectorial incidieron en forma diferenciada en la pobreza y la distribución del ingreso, por lo que el comportamiento en las zonas urbanas y rurales no necesariamente se corresponde con la conjunción de los mismos factores, sugiriendo la adopción de distintas alternativas de política para encarar el problema.

Una manera de sistematizar el vínculo entre crecimiento económico y evolución de la pobreza se logra con la aplicación de modelos econométricos. Diversas investigaciones han derivado coeficientes de elasticidad ( $\epsilon$ ) a partir de la relación que vincula el cambio porcentual en la tasa de pobreza como respuesta al aumento porcentual del producto por habitante.<sup>20</sup> En Morley y Psacharopoulos *et al.*,<sup>21</sup> se estiman relaciones de 2:1 entre esas variables, lo cual se interpreta de la manera siguiente: un aumento de 1% del PIB per cápita debiera propiciar una reducción de 2% en la tasa de pobreza. No obstante la enorme utilidad que se le reconoce a este tipo de resultados, se advierten precauciones en su uso y generalización. Investigaciones propias en curso permiten adelantar que en el caso de América Latina los datos para el período 1990-1999 sugieren coeficientes de elasticidad menores a los señalados ( $\epsilon = -1.4$ ). También se perciben diferencias cuando el análisis se efectúa por zona geográfica. Los efectos del crecimiento se aprecian con menor intensidad en las áreas rurales debido, entre otras cosas, a que los sectores más dinámicos y con mayor productividad se concentran en las zonas urbanas. Asimismo, se identifica un comportamiento diferencial cuando las observaciones se clasifican conforme a la tasa de indigencia (H). Los países con menores niveles de extrema pobreza ( $H \leq 20\%$ ) tienen un comportamiento más elástico que aquellos donde la incidencia es moderada o alta. Finalmente, utilizando una serie de observaciones de más larga data se confirma que los valores del coeficiente  $\epsilon$  no son estables en el tiempo ni en el espacio y están influenciados por el ciclo económico y factores exógenos no considerados habitualmente en este tipo de modelos.<sup>22</sup> Se concluye, por tanto, la necesidad de calibrar de manera permanente el valor de  $\epsilon$  e incorporar en el análisis

20. La relación que habitualmente se establece tiene la siguiente representación matemática:  $\log(\Delta H) = \alpha_0 + \alpha_1 \log(\Delta \text{PIBpc}) + u$ ; en donde  $\Delta H$  y  $\Delta \text{PIBpc}$  representan el cambio —entre dos observaciones— en las tasas de pobreza e indigencia y el monto del producto por habitante, respectivamente, y  $\alpha_1 = \epsilon$ , corresponde al valor del coeficiente de elasticidad estimado por el modelo.

21. S.A. Morley, *op. cit.*, G. Psacharopoulos *et al.*, “La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina: historia del decenio de los ochenta”, Banco Mundial, Documento Técnico 351s, Washington, 1997, p. 313.

22. Atkinson señala que el vínculo entre macroeconomía y reducción de la pobreza no es directo. Se trata de una relación muy compleja en la cual se reconoce el papel de las instituciones y por supuesto el de la política social (A.B. Atkinson, *Macroeconomics and the Social Dimension*, Nuffield College, Oxford, abril de 1999, p. 30).

C U A D R O 3  
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO, LA POBREZA Y EL PRODUCTO PER CÁPITA DE 15 PAÍSES, 1990-1997**

	Desocupación urbana	Pobreza	PIB per cápita
Chile, Honduras, Panamá	↓	↓	↑
Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Uruguay	↑	↓	↑
Bolivia, El Salvador	↓	↑	↑
Argentina, Ecuador, Venezuela, Paraguay <sup>1</sup>	↑	↑	↑

↓ Bajó el indicador. ↑ Aumentó el indicador.  
 1. El PIB per cápita de Paraguay se mantuvo sin cambio de 1990 a 1997, en dólares de 1990.

variables institucionales que contribuyan a explicar la evolución del fenómeno.

**Expansión del empleo y caídas en la desocupación**

Un objetivo de la política económica es promover la creación de puestos de trabajo y ayudar a reducir la desocupación. Cuando coexisten procesos de expansión y caídas en el desempleo es factible que se presenten mejoras en el bienestar de las personas. Sin embargo, en América Latina se observó un comportamiento muy inestable entre el desempleo y la pobreza en el período 1990-1997.

En un grupo de tres países (Chile, Honduras y Panamá), el aumento de la actividad económica acompañó el descenso de las tasas de desocupación y pobreza, situación que corresponde con la trayectoria esperada (véase el cuadro 3). Por otra parte, la dinámica de la economía impulsó mejoras en los indicadores de pobreza en Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Perú, pero no fue suficiente para producir el descenso de la desocupación.

En Bolivia y El Salvador se presentó un comportamiento errático. Se conjuntó un escenario en el cual el producto por habitante aumentó y favoreció la creación de puestos de trabajo, aunque no logró impedir que la pobreza repuntara. En Argentina, Ecuador y Venezuela, el signo del cambio en los indicadores analizados fue positivo en todos los casos; sin embargo, a pesar de que se configuró un entorno económico favorable, la pobreza y la desocupación perfilaron un comportamiento al alza. Finalmente, el estancamiento económico a que se enfrentó Paraguay en ese período propició el aumento de las tasas de pobreza y desempleo, así como la caída del ingreso familiar.

**Evolución de la inflación**

Es ampliamente aceptado que los procesos inflacionarios son perniciosos y erosionan rápidamente los ingresos de las fami-

lias. En América Latina el vínculo entre inflación y pobreza cobra particular relevancia, sobre todo en los países que durante la década pasada lograron contener procesos de hiperinflación con resultados alentadores en materia de pobreza. Las experiencias de Argentina, Brasil y Perú demuestran que contener el aumento acelerado de los precios contribuyó a rescatar la estabilidad económica y a reducir la pobreza.

### La importancia de las transferencias públicas en la evolución de la pobreza

Las políticas públicas han desempeñado un papel relevante en la promoción del desarrollo social. En varios países la reducción o contención de la pobreza se ha logrado con el apoyo eficaz del Estado. Durante la década pasada, en América Latina se activaron distintas iniciativas que, entre otras acciones, comprendían la entrega de dinero para apoyar la formación del presupuesto familiar y en algunos países el ajuste de los montos de las pensiones y jubilaciones fue determinante para explicar lo ocurrido con la incidencia de la pobreza.

En un grupo de países las transferencias —públicas y privadas— que reciben los hogares ubicados en el primer quintil de la distribución del ingreso tuvieron un papel preponderante. En 1997 en Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay, los recursos que provenían de esa fuente representaron entre 20 y 25 por ciento del ingreso total de las familias urbanas. En el caso de Brasil, gran parte de los éxitos entre 1990 y 1993 en la pobreza rural (la tasa cayó de 64 a 53 por ciento) coincidió con la iniciativa de la autoridad para actualizar las pensiones y jubilaciones. Asimismo, el aumento del monto de las pasividades ha permitido a Uruguay consolidar sus logros sociales y presentarse como la economía con menor inequidad y mayores avances en pobreza.<sup>23</sup> En Chile, los subsidios monetarios (pensiones y el denominado subsidio familiar único, SFU) y no monetarios representan una contribución significativa para explicar las mejoras en el nivel de vida de las familias durante el pasado decenio. Finalmente, en México, si bien se reconoce la contribución de la economía al descenso de la pobreza en 1998, no se debe soslayar el aporte de los programas públicos que se pusieron en marcha para atender a los grupos más afectados por la crisis.

### LA DINÁMICA DE LA POBREZA URBANA EN AMÉRICA LATINA EN 1990-1997: GANADORES Y PERDEDORES DE LA DÉCADA

Las trayectorias que han seguido los indicadores de pobreza en los países representan un insumo valioso para complementar el balance social de la década. En el cuadro 4 se presenta una clasificación de acuerdo con la incidencia de la

23. A pesar de que otros países tuvieron mejor desempeño económico durante la década, a Uruguay —y en menor grado Costa Rica— se le debe considerar como el paradigma regional en materia social.

### C U A D R O 4

#### AMÉRICA LATINA: DINÁMICA DE LA TASA DE POBREZA URBANA EN LOS HOGARES, 1990-1997

1990	1994	1997
<i>Estrato bajo (H &lt; 20%)</i>		
Uruguay 12	Uruguay 6	Uruguay 6
Argentina 16	Argentina 10	Argentina 13
	Costa Rica 18	Costa Rica 17
		Chile 19
<i>Estrato medio (20 = H ≤ 39)</i>		
Costa Rica 22	Chile 24	Brasil 25
Chile 33	Panamá 25	Panamá 25
Venezuela 33	México 29	Perú 25
México 34	América Latina 31	América Latina 30
Panamá 34	Brasil 33	República Dominicana 32
Colombia 35		México 38
América Latina 35		Colombia 39
Brasil 36		El Salvador 39
Paraguay 37		
<i>Estrato alto (H ≥ 40)</i>		
Bolivia 47	El Salvador 40	Paraguay 40
Guatemala 48	Colombia 41	Bolivia 44
Ecuador 56	Venezuela 41	Ecuador 50
Honduras 65	Paraguay 42	Nicaragua 66
	Bolivia 46	Honduras 67
	Ecuador 52	
	Honduras 70	

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998*, Santiago, Chile, mayo de 1999, p. 38.

pobreza en los hogares de las zonas urbanas en 1990-1997. Se muestran ganadores y perdedores y queda de manifiesto la evolución heterogénea que siguieron los países, al tiempo que se evidencian las enormes brechas que caracterizan la situación social de la región.

El tamaño de los grupos se contrajo y amplió en diferentes períodos, pero esto no generó migraciones masivas. El estrato formado por las economías con las menores tasas se amplió ante la incorporación de Costa Rica en 1994 y Chile en 1997, en tanto que el grupo con porcentajes superiores a 40 aumentó en la primera parte del decenio y se redujo en 1997.

Uruguay y Argentina se consolidaron como los países con los mejores estándares sociales, mientras que sólo Costa Rica y Chile lograron transitar a estadios superiores de bienestar relativo y concluyeron la década con porcentajes de pobreza inferiores a 20. En el caso de Chile, se muestra que tuvieron que transcurrir siete años para que el progreso económico le permitiera ubicarse en el estrato bajo.

Además de que ha logrado mantener por muchos años tasas de pobreza e indigencia muy bajas, esa nación también registra la distribución del ingreso menos inequitativa de América Latina, y el nivel de sus indicadores de desarrollo humano, en salud, educación, acceso a servicios básicos se compara favorablemente con los de países desarrollados.



Un hecho que se debe reiterar es que en Uruguay, Costa Rica y Chile la velocidad de reducción de las tasas de pobreza e indigencia se está debilitando y empiezan a surgir interrogantes acerca de su comportamiento futuro y de la capacidad de la política social para incorporar al desarrollo los núcleos de “pobreza dura” que se han formado.<sup>24</sup>

Por su parte, Brasil y Panamá lograron escalar en forma consistente y hacia fines de la década presentaron los registros más bajos del estrato medio. La trayectoria de Brasil fue notable si se atiende al hecho de que siempre se había mantenido por debajo de Panamá, pero en 1997 logró equiparar las tasas de pobreza.

En México se observó un comportamiento mixto que lo mantuvo en el estrato medio. El avance registrado de 1989 a 1994 no se pudo sostener y al siguiente bienio se amplió aún más la distancia entre su registro de pobreza y el límite establecido para caer en el estrato bajo. En Colombia, el aumento de 35 a 41 por ciento en la tasa de pobreza le significó emigrar de 1990 a 1994 al grupo con los más elevados índices, pero en 1997 recuperó parte de lo perdido y volvió al estrato medio, con niveles similares a los de El Salvador (39%).

Bolivia, Ecuador y Honduras se ubicaron en 1997 con altos porcentajes de familias pobres. El caso de este último país es en particular preocupante, ya que en la actualidad se le considera el más rezagado en materia de pobreza. En 1990 la incidencia en Honduras era 5.4 veces mayor que la de Uruguay; posteriormente, sin embargo, los magros avances conseguidos por esa nación centroamericana ampliaron la relación a poco más de 11 a 1 en 1997.

En síntesis, se confirma que un grupo de cinco países (Colombia, México, Honduras, Paraguay y Venezuela) hacia fines del decenio de los noventa tuvieron incidencias de pobreza superiores a las que se registraron en 1990, en tanto que sólo ocho naciones lograron mejorar su situación durante los primeros siete años del decenio recién concluido.

### La dinámica de la riqueza urbana, 1990-1997

A diferencia de los análisis tradicionales sobre la distribución del ingreso, el cuadro 5 presenta una clasificación de los países conforme a un indicador asociado a su riqueza: el porcentaje de ingreso que retiene 10% de las familias más ricas. Los resultados confirman a Uruguay y Costa Rica como las economías menos inequitativas de América Latina. El primer país logró transitar del estrato medio al bajo, pues mientras en 1990 se ubicó en el quinto sitio de la clasificación, la pérdida relativa de ingresos del décimo decil permitió una redistribución de la riqueza, lo que le permitió emigrar al estrato bajo. No obstante, tanto en Uruguay como en Costa Rica más de la cuarta parte del in-

24. Esta afirmación se basa en la información actual y en el supuesto de que en los próximos años no se genere una catástrofe social en esos países y las circunstancias cambien de manera repentina.

## C U A D R O 5

### AMÉRICA LATINA: DINÁMICA DE LA RIQUEZA URBANA, 1990-1997 (PORCENTAJE DE INGRESOS RETENIDOS POR 10% DE LOS HOGARES UBICADOS EN LA PARTE ALTA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO)

	1990	1994	1997
<i>Estrato bajo</i> (Y% < 30%)			
Costa Rica	24.6	Uruguay 25.4	Uruguay 25.8
Venezuela	28.4	Costa Rica 27.5	Costa Rica 26.8
Paraguay	28.9		
<i>Estrato medio</i> (30 = Y% < 35%)			
Ecuador	30.5	Venezuela 31.4	El Salvador 31.1
Uruguay	31.2	El Salvador 31.7	Ecuador 31.9
Panamá	34.2	Ecuador 31.7	Venezuela 32.8
Argentina	34.8	Argentina 34.1	Paraguay 33.3
Colombia	34.9	México 34.3	México 33.7
<i>Estrato alto</i> (Y% ≥ 35%)			
México	36.9	Paraguay 35.2	R. Dominicana 35.5
Bolivia	38.2	Honduras 37.2	Argentina 35.8
Honduras	38.9	Panamá 37.4	Honduras 36.8
Chile	39.2	Chile 40.3	Bolivia 37.0
Brasil	41.8	Colombia 41.9	Panamá 37.4
		Brasil 43.2	Chile 39.4
			Colombia 39.5
			Brasil 44.3

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998*, Santiago, Chile, mayo de 1999, p. 64.

greso urbano sigue en poder de sólo una décima parte de los hogares.<sup>25</sup>

A partir de entonces, el panorama regional no cambió de manera apreciable y a juzgar por la trayectoria que han tenido los datos no se prevé que esta situación vaya a alterarse en los próximos años. En contraste, se confirma que Colombia, Chile y Brasil mantienen los mayores niveles de inequidad distributiva. En el caso de Chile, la situación descrita no hace sino confirmar que la expansión de la economía ha permitido mejorar las condiciones de pobreza absoluta, pero la concentración del ingreso continúa acentuándose y muestra una enorme rigidez como para modificar esa tendencia.<sup>26</sup>

Mención especial merece el proceso regresivo que se apreció en Venezuela y Paraguay. Al inicio de los noventa esos países se contaban entre el grupo con menor desigualdad, con coeficientes de concentración de Gini de 0.47 y 0.45, respectivamente. Sin embargo, a lo largo de la década las familias más ricas han recuperado consistentemente su posición relativa, hasta llegar

25. Los niveles de concentración del ingreso de esos países son menores que en el resto de la región; sin embargo, se mantienen lejos de Jamaica, en donde el coeficiente de Gini se encuentra por debajo de 0.40.

26. Si se efectuara una medición de pobreza relativa a partir de la mediana del ingreso o la mitad del ingreso medio, por ejemplo, seguramente se comprobaría que la situación de pobreza relativa de Chile ha empeorado.

a concentrar, en ambos países, casi un tercio del ingreso total en 1997.

### CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA Y LAS POLÍTICAS PARA SUPERARLA

Es indispensable conocer los rasgos estructurales que se asocian a la difusión de la pobreza para emprender acciones que inhiban su crecimiento y reviertan sus graves manifestaciones. La noción de pobreza entraña situaciones de carencia de recursos económicos y falta de acceso a un vector básico de satisfactores, conforme a las normas sociales y los derechos que deben regir para todo ser humano.

El análisis de las características más relevantes que presenta la pobreza urbana en América Latina identifica al menos los siguientes factores: la situación demográfica, que alude a la tasa de dependencia económica en el hogar como una medida que relaciona el número de menores de edad presentes en la familia respecto al total de adultos ocupados; la condición de desempleo, que afecta a las personas en edad activa, y la conjunción de bajos ingresos y escasa educación, determinada a partir del número de años de educación del jefe del hogar o del principal soporte en materia de ingresos.

Hacia mediados de la década pasada, en siete de cada 10 hogares en pobreza la persona que aportaba los mayores recursos para el sostenimiento del núcleo familiar tenía ingresos insuficientes. Asimismo, en 20% se registró al menos una persona en edad activa cesante, mientras que uno de cada diez hogares se distinguía por la presencia de un elevado número de menores. A las características señaladas habría que agregar el riesgo nutricional que enfrentan los miembros del hogar; la precariedad de los materiales de construcción de las viviendas que habitan los pobres; la ausencia de servicios de agua potable y sistemas apropiados para la eliminación de excretas, así como la carencia de infraestructura educativa y de salud en las comunidades marginadas.<sup>27</sup>

A pesar de que hay rasgos comunes, los elementos condicionantes de la pobreza distan de ser homogéneos entre países. Las cifras esconden desigualdades absolutas y relativas en los factores determinantes a lo largo de las etapas del ciclo vital. No obstante, revelan la necesidad de insistir en el fomento de la integralidad de las acciones para atender en forma simultánea diversas causas y manifestaciones que convergen en los hogares marginados.

En la formulación y aplicación de la política social no se han alcanzado los compromisos de universalidad, solidaridad e

27. El típico hogar pobre está conformado por cuatro o más personas y la escolaridad del jefe del hogar es inferior al promedio. En la mayoría de los países de la región representan entre 30 y 45 por ciento del total de hogares y en nueve de cada diez el ingreso per cápita es inferior al promedio. En los casos en que sólo existe una persona ocupada, la probabilidad de que el hogar sea pobre es mayor a 80% (CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1997*, Santiago, Chile, 1997).

integralidad.<sup>28</sup> En muchos casos los programas atienden de manera fragmentada necesidades de corto plazo sin considerar que el acceso a los servicios básicos continúa siendo segmentado, excluyente y concentrado, acotando la participación de las comunidades más apartadas o sin capacidad para manifestarse en forma organizada.

Los programas deben considerar las posibilidades y restricciones que impone la realidad económica, pero el crecimiento no debe definirse como un fin en sí mismo. Aprovechar el nuevo entorno internacional del desarrollo debe entenderse como la oportunidad para globalizar los principios éticos de justicia social y no únicamente para alinear los criterios que rigen las relaciones económicas. La política social debe expresar la suma de intereses individuales y colectivos; debe orientarse por los consensos y no por planteamientos voluntaristas. Exige diferenciar entre lo posible y lo deseable, identificando con claridad los parámetros que se desean afectar y sus niveles iniciales, así como los indicadores y las bases informativas que se requieren para evaluar el efecto de los programas en el nivel de vida de las personas.

Las necesidades son dinámicas y las soluciones a nuevos problemas deben provenir de diagnósticos basados en información objetiva, los cuales en la mayoría de los casos son más simples de entender cuando en su preparación participan las comunidades. La intervención ciudadana en la gestión de políticas públicas implica crear nuevas condiciones de solidaridad y autosustentación que promuevan la equidad social.

El análisis de las causas de la pobreza a partir del ingreso es un buen punto de partida, pero necesariamente resulta incompleto. La disponibilidad o carencia de recursos no da cuenta del acceso efectivo de las personas a los bienes y servicios, ni tampoco a la manera en que los hogares evalúan sus limitadas opciones, asumen riesgos y toman decisiones. La pobreza se asimila en formas muy diversas y sus posibles soluciones requieren analizar el funcionamiento de la sociedad actual, así como conocer la percepción que la autoridad tiene de ella y su voluntad para atenderla.

El Estado debe asumir la conducción activa de la política social, sin que ello implique rechazar la participación de las organizaciones civiles. No puede rehuir a su responsabilidad, moral y ética, de conducir los esfuerzos para eliminar la ex-

28. Aun en las concepciones más modernas prevalece el concepto de universalidad como característica fundamental de la política social, entendida como la obligación del Estado por procurar un mínimo de garantías sociales a todas las personas para que se inserten plenamente en la sociedad en que viven. Es decir, se considera que el Estado tiene la obligación de asegurar cobertura total en la dotación de servicios básicos. Asimismo, el principio de focalización se debe asumir como una estrategia para maximizar beneficios y reducir costos y no como un mecanismo de exclusión apoyado en criterios técnicos. Dos familias que pertenecen a la misma comunidad y habitan en casas contiguas pueden diferir en la tenencia de una bicicleta, una televisión de color y un par de gallinas; sin embargo, no se considera ético apelar a la significancia estadística de un parámetro para otorgarle beneficios a una y a la otra no.

clusión social, ni suponer que la filantropía y el mercado son suficientes para revertir el deterioro social.<sup>29</sup> Esta concepción limitada no reconoce que los bienes y servicios sociales tienen una connotación distinta a la de otros satisfactores de consumo. Los bienes y servicios públicos tienen utilidad social y valor en sí mismos en la medida en que pueden evitar que las personas mueran por hambre o falta de atención médica, reducen la posibilidad de que a un individuo se le margine por falta de capacidades básicas y contribuyen a que las personas mejoren sus destrezas y habilidades para avanzar con su propio esfuerzo.

Las inequidades prevaletentes están haciendo más evidentes las fallas del mercado y conspiran en contra de los buenos deseos de lograr el crecimiento sostenido con equidad. Los avances han sido lentos e insuficientes. El aumento de la pobreza lesiona la cohesión social y le resta credibilidad a las instituciones, al tiempo que minimiza la acción pública y erosiona el capital político.

Desde la crisis de la deuda se ha puesto en entredicho la participación del Estado en la conducción de las políticas públicas. Las reformas se gestaron ante las reclamaciones por la mala calidad en la prestación de los servicios y las críticas a la visión universalista y concentradora que caracterizaba la participación del gobierno. Se abogaba por reducir su intervención y se exigían criterios más estrictos para la selección de los beneficiarios —focalización—, así como la descentralización de las acciones, pues se aseguraba que la desregulación de la economía generaría cambios en el perfil social de los países pobres.

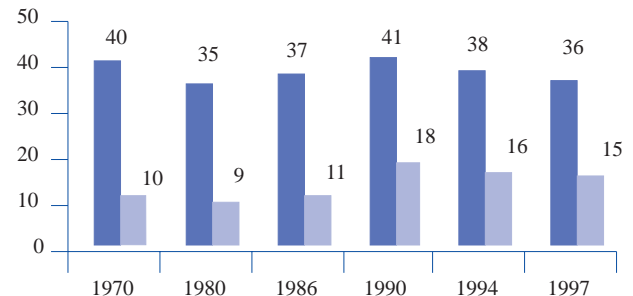
La evolución social en la década ha sido modesta y los principios señalados no acaban de mostrar sus bondades. No obstante los progresos económicos, en América Latina la extensión de la cobertura de servicios básicos continúa siendo la asignatura pendiente. La calidad de la salud y la educación pública no ha mejorado lo suficiente; siguen falleciendo miles de personas por causas asociadas a la miseria; el número de pobres supera los 200 millones y la informalidad y el subempleo distinguen actualmente el funcionamiento de los mercados de trabajo.

¿Qué está sucediendo? ¿Qué es lo que no está funcionando? ¿Se puede exigir focalizar en países en donde la extensión de la pobreza supera las dos terceras partes de la población? ¿Se debe reprimir la vocación universalista de la política pública cuando persisten brechas alarmantes en el acceso a bienes y servicios básicos que marginan a millones de personas? ¿Será ético privatizar la salud como opción para mejorar su calidad ante la vulnerabilidad de los ingresos de las familias pobres? ¿Valdrá la pena que los asalariados de la región se jueguen su retiro con

29. Atkinson señala que se debe regresar a los planteamientos formulados cuando la macroeconomía y los problemas sociales se analizaban en conjunto y los macroeconomistas consideraban no sólo el efecto de las políticas en la inflación y el desempleo, sino también el que sus decisiones tenían en la pobreza. En otra parte de su trabajo señala que si las políticas social y macroeconómica fueran complementarias o si la relación entre las variables macroeconómicas y el bienestar de los hogares fuera tan directa, entonces sería muy fácil la formulación de políticas (A.B. Atkinson, *op. cit.*, p. 30).

G R Á F I C A 4

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA E INDIGENCIA EN LOS HOGARES, 1970-1997



inversiones especulativas asociadas a los vaivenes de la economía? ¿Hasta dónde se deben flexibilizar las relaciones contractuales sin que se afecten los derechos laborales? Éstas son sólo algunas de las interrogantes que están en el debate y para las cuales aún no se han dado respuestas convincentes para todos los actores sociales.

LA AGENDA SOCIAL DEL NUEVO MILENIO

Se fincaron grandes esperanzas para el desarrollo social de América Latina en los noventa. Las secuelas de la crisis reactivaron la preocupación por mejorar el bienestar colectivo porque sus efectos repercutieron en las tasas de pobreza e indigencia de 1980 a 1990 (véase la gráfica 4). En la mayoría de los países se pusieron en marcha acciones urgentes para atender a los grupos más afectados y se extendió la presencia de los llamados fondos de inversión social (FIS) como una estrategia de corto plazo que pretendía ser novedosa y útil para corregir los desequilibrios sociales.<sup>30</sup>

La inestabilidad económica no ha permitido mostrar resultados contundentes y en ocasiones los desastres naturales han

30. El primer antecedente sobre este tipo de instituciones surgió en Costa Rica en 1975 con la creación del Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares. En 1986 se estableció el Fondo Social de Emergencia de Bolivia que constituye la versión más actual de este tipo de instancias y que ha sido el modelo que se ha extendido en el resto de los países. Se pretendía que estas instituciones tuvieran corta vida y fueran sustituidas por acciones de más largo aliento, con enfoques de inversión productiva, capital humano y organización social. En su instauración se pusieron en práctica conceptos novedosos que definieron una nueva manera de entender y hacer política pública. Los recursos se canalizaban a proyectos identificados y ejecutados por las propias comunidades, asumiendo criterios selectivos para identificar a los beneficiarios. No obstante, sus alcances han sido muy limitados debido a los escasos recursos que manejan frente a la magnitud de los rezagos.

contribuido a profundizar los rezagos. Es verdad que la incidencia de la pobreza ha disminuido, pero el número absoluto ha crecido en forma alarmante y afecta a más de 200 millones de latinoamericanos.

Se comparte la idea de que el desarrollo humano debe analizarse desde una perspectiva más amplia y no acotarlo al estudio de las carencias e insuficiencias de ingresos. Así, a partir de indicadores agregados, como el índice de desarrollo humano (IDH), se confirma que la región ha continuado avanzando en el área de la educación y la salud y ha mejorado su expectativa de vida y su nivel de ingresos. El IDH ha mantenido una tendencia favorable durante los últimos 25 años en que aumentó de 0.71 a 0.74 de 1975 a 1999. Es cierto que los países registran progresos, pero con ritmos y niveles muy asimétricos. En 1999 Argentina se clasificó en el lugar 34 de la escala mundial del desarrollo humano, con un IDH de 0.842, en tanto que Nicaragua, Honduras y Guatemala cayeron hasta las posiciones 106, 108 y 109.<sup>31</sup> En Costa Rica la expectativa de vida de una persona que nace en ese país es 14 años mayor que la de un nuevo ciudadano boliviano. En Uruguay prácticamente todas las personas adultas están en capacidad de leer y comunicarse por escrito, en tanto que en Haití menos de la mitad de los mayores de 15 años ha tenido acceso a las oportunidades que les permitirían desarrollar esa capacidad (véase la gráfica 5).

Sin perjuicio de lo anterior, las carencias de ingresos y sus efectos en el nivel de vida representan una preocupación creciente que se puede tornar en desesperanza o frustración si el panorama no mejora en los próximos años. En este sentido los presidentes y jefes de gobierno del mundo se pronunciaron por combatir con firmeza la extrema pobreza. En el seno de la Cumbre de Desarrollo Social de 1995 se adquirieron varios compromisos internacionales con vistas a eliminar la exclusión social y potenciar el desarrollo humano. Sin embargo, en evaluaciones recientes se señala que por distintas razones los resultados son muy dispares y en algunas regiones del mundo en el balance se cuentan más los fracasos que los aciertos. El año 2000 nuevamente se consideró propicio para refrendar el acuerdo fincar nuevos objetivos al desarrollo social de la humanidad y anticipar algunos de los riesgos a que se enfrenta la gobernabilidad ante las múltiples formas de exclusión que persisten en el mundo en desarrollo.

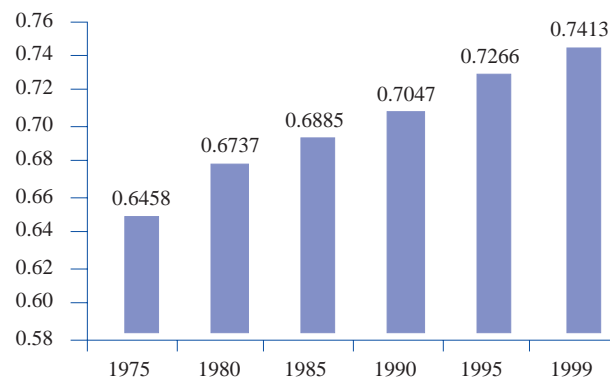
La Declaración del Milenio ha planteado nuevos desafíos para 2015. Se ha manifestado el compromiso por reducir a la mitad los actuales niveles de extrema pobreza en las distintas regiones del mundo. En el caso de América Latina, el desafío significa profundizar los esfuerzos actuales para que en un plazo de tres quinquenios la indigencia baje a 10%. Ante este objetivo surge la pregunta: ¿podrá cumplir la región con este propósito?

Uno de las variables que condiciona la satisfacción de esta meta es sin duda el comportamiento que asumirá la economía regional en los próximos años; asimismo, dependerá de la eficacia de las redes de protección social para atender a la pobla-

31. PNUD, *op.cit.*, pp. 145-147.

## G R Á F I C A 5

### AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DE 18 PAÍSES, 1975-1999



ción que pueda resultar afectada ante eventuales desequilibrios macroeconómicos o desastres naturales.

Ante el reto es pertinente plantearse las siguientes interrogantes: ¿cuál debería ser la tasa de crecimiento del PIB para que América Latina reduzca a la mitad la indigencia actual en un plazo de 15 años? y, de mantenerse el crecimiento del período 1991-2000, ¿cuántos años serían necesarios para alcanzar la meta? Si se supone que en la actualidad la pobreza extrema se ubica en valores cercanos a 20% y que el coeficiente de elasticidad ( $\epsilon = -1.15$ ) que describe el cambio en la tasa de pobreza debido a un aumento porcentual del producto por habitante se mantiene *sin cambios*, la respuesta a la primera pregunta es que se requiere una tasa promedio anual de crecimiento de 2.4% del PIB per cápita para satisfacer el acuerdo. Si se considera que la población de la región aumenta a una velocidad media de 1.5% anual, se concluye que el PIB debería aumentar en forma sostenida a 4% anual durante los próximos 15 años. Para responder la segunda interrogante se utiliza el aumento promedio del PIB per cápita en el decenio 1991-2000 (1.5%). Entonces, aplicando el mismo coeficiente de elasticidad se concluye que para que la región alcance la meta pactada el plazo fijado por la ONU tendría que extenderse nueve años más.

Es evidente que los resultados anteriores no atienden al hecho de que los países crecen a tasas diferentes, a que la indigencia muestra valores muy heterogéneos y a que hay una amplia dispersión en torno al valor de  $\epsilon$  en el promedio regional. Esto obliga a preguntarse qué sucederá en las economías con mayores rezagos. ¿Qué pasará, por ejemplo, en Honduras que parte de una tasa de indigencia en hogares de 48%? Este tipo de situaciones pone en riesgo el cumplimiento de los propósitos. O tal vez es aún más interesante preguntarse si Uruguay, Costa Rica y Chile demostrarán que es factible derrotar a la miseria. ¿Será posible alcanzar esa meta?