

Pobreza y Desigualdad en América Latina

EN ESTA SÍNTESIS:

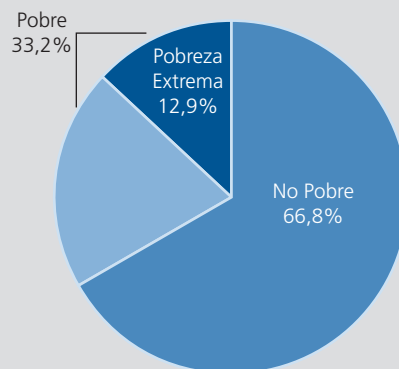
La pobreza y la desigualdad han disminuido recientemente en la mayor parte de América Latina—como resultado de un fuerte crecimiento y de programas sociales innovadores. Las Naciones Unidas estiman que el número de pobres disminuyó cerca del 17 por ciento entre 2002 y 2007— un logro significativo para los gobiernos de la región.¹ La desigualdad también ha tenido un ligero declive, particularmente en los países más grandes de la región. Evidentemente, la formulación de buenas políticas públicas tiene sus beneficios.

Pero, ¿qué amplitud ha tenido ese progreso y cuánto durará? ¿Cómo se compara con el resto del mundo? Este informe intentará resumir aquello que los datos más recientes nos dicen sobre la pobreza y la desigualdad en América Latina, así como determinar si deberíamos ser optimistas o pesimistas acerca del futuro.

¿Qué tan pobre es América Latina y el Caribe?

Aproximadamente uno de cada tres latinoamericanos es pobre (definido como no tener suficientes ingresos para satisfacer sus necesidades básicas). Uno de cada ocho se encuentra en pobreza extrema (definido como no ser capaz de cubrir sus necesidades nutricionales básicas, aún si gastaran todo su dinero en alimentos—Gráfico 1).²

Gráfico 1: Pobreza en América Latina, 2008



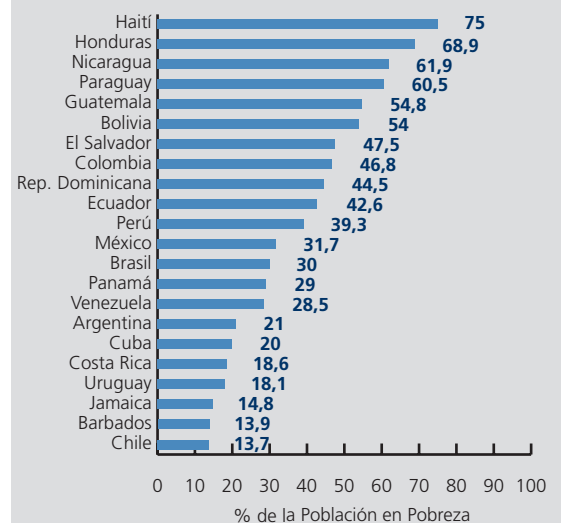
Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2008*, Gráfico I.1, p. 4 (edición en español).

Nota: El gráfico corresponde a: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Haití.

Sin embargo, los niveles de pobreza varían sustancialmente tanto entre países como dentro de los mismos (Gráfico 2). Después de Haití, los países centroamericanos tienden a tener las tasas de pobreza más altas. Aproximadamente siete de cada diez personas viven en situación de pobreza en Honduras y Haití—dos de los países más pobres de la región. En contraste, únicamente una de cada ocho personas vive en pobreza en Chile y Barbados—dos de los países más ricos. Los dos países más grandes de América Latina, Brasil y México, tienen tasas de pobreza similares y figuran justo por debajo del promedio regional. Sin embargo, cerca de la mitad de los pobres de la región vive en estos países, a pesar de ser clasificados como de ingreso medio-alto por el Banco Mundial.³

Las tasas de pobreza en América Latina son inferiores a las de la mayoría de las demás regiones en desarrollo. Las tasas son inferiores a las de Asia Meridional, África Subsahariana, Asia Oriental y el Pacífico, pero superiores a las de Europa del Este y Asia Central.⁴ Por otro lado, las tasas de pobreza extrema en América Latina son relativamente altas dado el nivel de desarrollo de la región. A pesar de contar con niveles de PIB per cápita (ajustados al costo de vida) por encima de aquellos de Medio Oriente y Norte de África, sus niveles de pobreza extrema son más altos.⁵

Gráfico 2: Tasas de Pobreza, por País, 2007



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2008*, Cuadro A1 p. 81 (edición en español); CEPAL, *Panorama social de América Latina 2007*, Cuadro I.3 p.62 (edición en español).

Nota: Datos del año más cercano al año listado. Datos para Argentina, Cuba, y Uruguay incluyen áreas urbanas únicamente. Datos para Cuba se refieren a la "población en riesgo de pobreza".

La pobreza recién comienza a disminuir

Tras mantenerse relativamente estable durante más de dos décadas, la tasa de pobreza en la región ha disminuido recientemente— de un 44% en 2002 a un 33% para el 2008— y la extrema pobreza disminuyó de 19,4% a menos de 13% (Gráfico 3). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) prevé que la región logre el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la tasa de pobreza extrema de 1990 para el 2015.⁶ Sin embargo, la crisis económica global reciente, probablemente pondrá en peligro este avance.

Las tendencias regionales encubren realidades nacionales radicalmente distintas. Mientras que casi todos los países han logrado reducir la pobreza desde el 2002, solo uno— Chile— ha podido disminuir significativa y constantemente la tasa de pobreza desde 1990. Varios países (Argentina, Colombia, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) han obtenido resultados variables, con aumentos y disminuciones significativos en las tasas de pobreza. Otros (Bolivia, Honduras y Nicaragua) han registrado un estancamiento en sus tasas de pobreza hasta fechas recientes.⁷

¿Qué tan desigual es América Latina y el Caribe?

América Latina parece ser la región más desigual del mundo (Gráfico 4).⁸ Según el indicador de desigualdad del ingreso más generalizado, el índice de Gini, cinco de los diez países más desiguales del mundo se encuentran en América Latina.⁹ Uno de ellos— Brasil— supone casi una tercera parte de la población total de la región. Incluso los países más equitativos de América Latina tienden a ser más desiguales que los más desiguales en Europa.¹⁰

La desigualdad en América Latina se debe sustancialmente a la extraordinaria concentración de ingreso en el sector de la población con mayor renta, y a su ausencia en el sector de la población más pobre. De este modo, la quinta parte más rica de la población en América Latina recibe cerca de tres quintas partes del ingreso total, mientras que la quinta parte más pobre recibe tan solo el tres por ciento (Gráfico 5). En cualquier otra región del mundo en desarrollo, los pobres reciben una mayor

proporción del ingreso total (Gráfico 6). Aunque el grado de desigualdad varía mucho, casi todos los países latinoamericanos de los cuales tenemos datos son altamente desiguales.

La desigualdad ha disminuido, pero no mucho

Las tendencias son moderadamente positivas: la desigualdad ha disminuido ligeramente en casi la mitad de los países de la región en los últimos 15 años, incluyendo en los dos más grandes—Brasil y México. Aunque de alcance limitado, estas mejoras son bienvenidas en una región con desigualdad históricamente alta y arraigada en su pasado colonial. Sin embargo, varios países tradicionalmente menos desiguales, como Venezuela, Costa Rica y Uruguay, han registrado un estancamiento o aumento en la desigualdad.¹¹

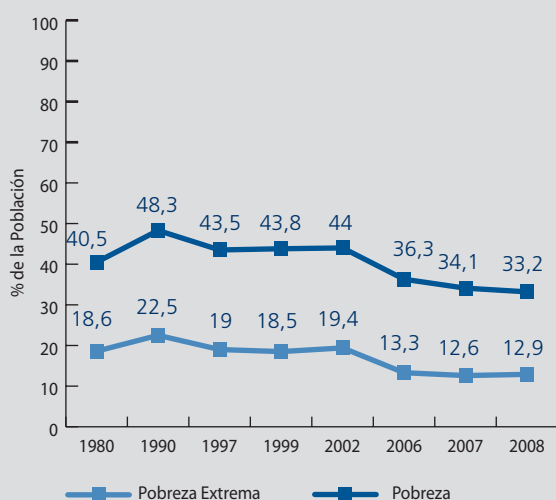
¿Hay motivos para ser optimistas?

A pesar de que el reciente progreso en América Latina es alentador, resulta difícil afirmar que la región ha encontrado la clave para reducir su perseverante pobreza y desigualdad. La mayor parte de los logros han coincidido con cinco años de crecimiento económico extraordinario (el cual ha aumentado el empleo entre los pobres) y con un aumento en el flujo de remesas (lo que ha proporcionado dinero en efectivo en los bolsillos de muchas familias pobres). La crisis económica mundial disminuirá el crecimiento y las remesas significativamente, poniendo en riesgo el avance en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Otra parte del logro se debe al crecimiento de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), los cuales proveen una mensualidad en efectivo a familias pobres a cambio de comportamientos determinados en favor de la lucha contra la pobreza, como mantener a los hijos en la escuela. Los programas de TMC han sido claves a la hora de reducir significativamente la pobreza en varios países de la región, incluyendo los dos más grandes— Brasil y México. No obstante y a pesar de su éxito, los TMC son una solución de corto plazo y su impacto en capital humano tiene resultados variables.¹² En todos los países, significan en gran medida una proporción relativamente pequeña del gasto social.¹³

“ Mientras que casi todos los países han logrado reducir la pobreza desde el 2002, solo uno —Chile— ha podido disminuir significativa y constantemente la tasa de pobreza desde 1990.”

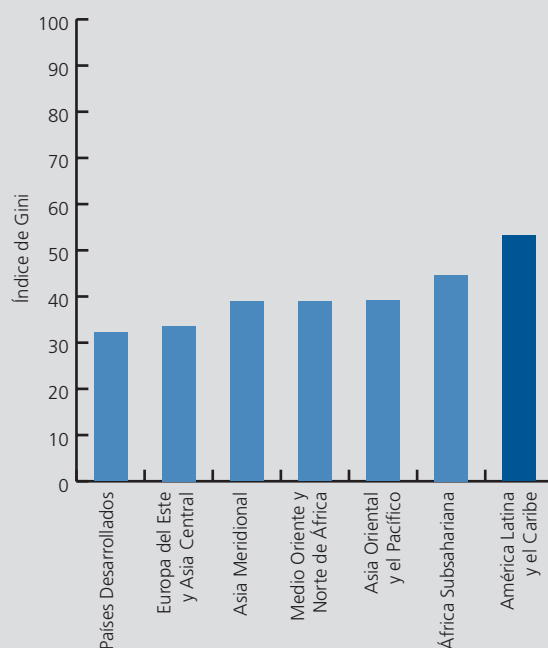
Gráfico 3: Pobreza en América Latina, 1980 – 2008



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2008*, Gráfico I.1, p. 4 (edición en español).

Nota: El gráfico corresponde a: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Haití.

Gráfico 4: Desigualdad, por Región, 2004

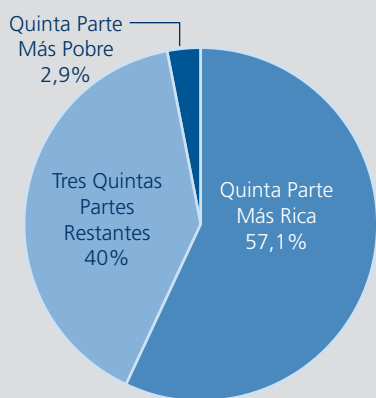


Fuente: López-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig. Eds. Próxima Publicación. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Brookings Institution Press.

Más allá de los programas de TMC, existe poca evidencia de que las mejoras importantes en la política social hayan sido cruciales en la disminución de la pobreza y la desigualdad en las últimas dos décadas. No cabe duda de que varios gobiernos han buscado mejorar los servicios sociales, aumentando significativamente el gasto social, focalizándose en los pobres, y descentralizando programas a gobiernos locales más responsables.¹⁴ Pero estos esfuerzos—a pesar de ser sustanciosos—han tenido un impacto limitado. La mayoría de los expertos argumenta que el gasto público (incluyendo el gasto social) es neutral o regresivo- y no ha logrado redistribuir el ingreso a los pobres.¹⁵ La educación pública y los servicios de salud, la mayoría de los cuales asisten a los pobres, padecen de baja calidad en casi todos los países.¹⁶

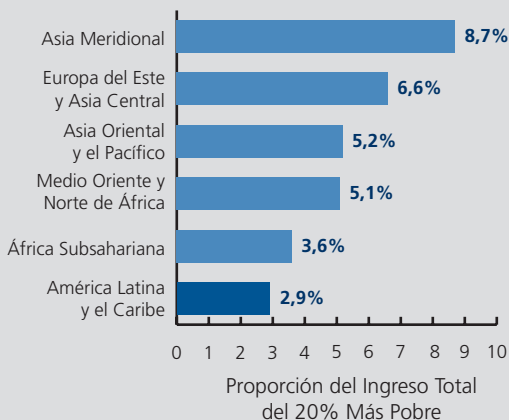
Por lo tanto, es difícil ser optimista. Hasta ahora, América Latina no parece haber desarrollado una estrategia sólida para reducir la pobreza y la desigualdad—o para lograr mayor inclusión de sus ciudadanos más pobres dentro del sistema político y económico. El fracaso continuo de la región en promover un adecuado avance social pone en riesgo su estabilidad política, haciendo más difícil la atracción de la inversión necesaria para el crecimiento económico. La política social necesita renovarse y fortalecerse de forma significativa.

Gráfico 5: Distribución del Ingreso, América Latina y el Caribe, 2008



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial, 2008. Gráfico 1k.
Nota: La región está definida por el Banco Mundial.

Gráfico 6: Proporción del Ingreso Total de la Quinta Parte Más Pobre, por Región, 2008



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial, 2008. Gráfico 1k.
Nota: Las regiones están definidas por el Banco Mundial. Los datos son estimaciones del equipo del Banco Mundial.

NOTAS Y REFERENCIAS

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2008. *Panorama social de América Latina* 2008. Santiago Chile: Naciones Unidas.
- Las tasas y definiciones están basadas en líneas de pobreza e indigencia nacional adoptadas por los países, y publicadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las estimaciones de pobreza e indigencia del Banco Mundial son más bajas, sin embargo el Banco Mundial utiliza una metodología que extrae las líneas de pobreza e indigencia nacional para compararla a través de las regiones.
- Banco Mundial. 2008. "Datos & Estadísticas. Clasificación de Países." Sitio web; CEPAL. 2008. *Panorama social de América Latina* 2008.
- Autores comparan la pobreza entre las regiones basándose en la línea \$2.50 PPA (Paridad del Poder Adquisitivo) precios del 2005. Autores comparan la pobreza extrema entre las regiones basándose en la línea \$1.25 PPA precios del 2005. Datos encontrados en Chen, S. y M. Ravallion. 2008. The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty. World Bank Development Research Group. Policy Research Working Paper 4703. Washington DC: Banco Mundial.
- Los cálculos de los autores están basados en datos de Chen, S. y M. Ravallion. 2008. The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty; y autores comparan las regiones basándose en PIB per cápita PPA precios del 2005. Datos encontrados en el Banco Mundial. 2008. World Development Indicators 2008.
- CEPAL. 2008. *Panorama social de América Latina* 2008.
- Análisis de los autores en los cambios de tasas de pobreza. Las tasas de pobreza están basadas en líneas de pobreza nacionales y publicadas en CEPAL CEPALstat. Sitio web.
- La mayoría de los índices de Gini de América Latina "...are based on income data while those in other parts of the world are consumption based, and this is important because gini indices based on consumption based, and this is important because gini indices based on income data." ["...se basan en datos de ingresos mientras que en otras partes del mundo se basan en datos de consumo, esto es importante porque los índices de Gini basados en datos de consumo tienden a ser más bajos que los índices de Gini basados en datos de ingresos."] "Los índices de Gini para América Latina podrían ser más bajos si estuvieran basados en el consumo. Sin embargo, incluso aunque si todos los índices de Gini para América Latina basados en consumo fueran más bajos, "...the only region that would have inequality levels above those found in Latin America is Sub-Saharan Africa." "... la única región que podría tener niveles de desigualdad por encima de aquellos encontrados en América Latina es África Subsahariana." López, J.H., y G. Perry. Feb 2008. Inequality in Latin America: Determinants and Consequences. Policy Research Working Paper 4504. World Bank Latin America and the Caribbean Region Office of the Regional Chief Economist. Washington DC: Banco Mundial.
- Los análisis de los autores están basados en el Banco Mundial. 2008. World Development Indicators 2008. Cuadro 2.8 Los autores ordenaron los países de mayor a menor basados en el más reciente índice de Gini disponible. Los países sin datos no fueron incluidos en la lista.
- Goñi, E., J.H. López, y L. Serven. Jan 2008. Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. Policy Research Working Paper 4487. Development Research Group Macroeconomics and Growth Team. Washington DC: Banco Mundial.
- El análisis estuvo basado en el cambio del índice de Gini. Los índices de Gini están basados en ingreso per cápita y son del CEDLAS y del Banco Mundial, Base de Datos Socio-Económica para América Latina y el Caribe (SEDLAC). Sitio web.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady, et al. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington DC: World Bank.
- CEPAL. 2007. *Panorama social de América Latina* 2007.
- Ver Birdsall, Nancy, Augusto de la Torre y Rachel Menezes. 2008. *Fair Growth: Economic Policies for Latin America's Poor and Middle-Income Majority*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Ver López-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig. Eds. Próxima Publicación. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Brookings Institution Press; Goñi, E., J.H. López, y L. Serven. Jan 2008. Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America.
- Ver Organización Panamericana de la Salud (OPS) Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud. 2007. Health in the Americas 2007. Volume I – Regional. Washington DC: OPS; OPS. 2008. Integrated Delivery Network: Concepts, Policy Options, and Road Map for Implementation in the Americas. Renewing Primary Health Care in the Americas Series. Washington DC: OPS. Disponible en línea; Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL). 2005. Quantity without Quality: A Report Card on Education in Latin America 2006. A Report of the PREAL Advisory Board. Washington DC, Santiago: PREAL.

“Hasta ahora, América Latina no parece haber desarrollado una estrategia sólida para reducir la pobreza y la desigualdad.”

El Diálogo Interamericano es un destacado centro estadounidense de análisis político, comunicación e intercambio sobre temáticas relativas al Hemisferio Occidental. El Diálogo Interamericano convoca importantes actores de los sectores público y privado de todo el continente con el propósito de tratar las problemáticas y coyunturas hemisféricas de mayor trascendencia.

Diálogo Interamericano está compuesto por un centenar de distinguidas personalidades del ámbito político, empresarial, académico, periodístico y no gubernamental de las Américas. Doce de ellos han ocupado la primera magistratura de sus países y cerca de 30 han ocupado cargos ministeriales.

Su labor apunta a generar ideas y propuestas orientadas a la acción práctica y la potenciación de las políticas públicas, y a transmitir las luego a los correspondientes actores públicos y privados del continente. Asimismo, el Diálogo Interamericano otorga a amplios sectores de América Latina y el Caribe la posibilidad de acceder al debate público interno de Estados Unidos. El Diálogo Interamericano, organismo con sede en Washington, realiza actividades en todo el hemisferio.

Desde 1982, a través de sucesivos gobiernos republicanos y demócratas y de múltiples cambios en la conducción de los demás países del hemisferio, el Diálogo Interamericano ha aportado a definir la agenda de temas y opciones dentro de las relaciones interamericanas.

The Inter-American Dialogue
1211 Connecticut Ave NW
Suite 510
Washington DC 20036
www.thedialogue.org

El programa de Política Social es una manera innovadora y rigurosa de abordar la evaluación de la agenda social latinoamericana, la cual ha sido descuidada desde hace mucho- y traerla a la atención pública. Éste es el primero de una serie de síntesis que resaltan las problemáticas claves de aquella agenda social para generar más amplio conocimiento y comprensión del tema. Nos complace reconocer la asistencia brindada por la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, y la Fundación General Electric durante el desempeño de nuestro trabajo sobre la política social en Latinoamérica y el Caribe.