



Seminario regional “La contribución de los programas sociales al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio”

Santiago, 8 y 9 de septiembre, 2008

## Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio

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

Arturo León, consultor  
División de Desarrollo Social  
CEPAL

***Objetivo principal del proyecto:***

- contribuir a adecuar los procedimientos de caracterización de la pobreza en los países latinoamericanos para el análisis del progreso hacia la primera meta del Milenio
- Ello implica identificar dimensiones para examinar los avances en la reducción de la pobreza extrema en distintos subgrupos de la población, especialmente de los más rezagados

***Aspectos abordados en el documento:***

- El progreso de América Latina hacia la primera meta del Milenio
- Avances hacia el logro de la meta de pobreza en distintos grupos de la población
- Factores asociados al progreso de los países
- Políticas de combate a la extrema pobreza: experiencias, problemas y desafíos para los programas de transferencias monetarias condicionadas

## **El progreso de América Latina hacia la primera meta del Milenio**

### *Progreso regional importante:*

Transcurridos 16 de los 25 años del plazo para alcanzar la primera meta del Milenio (un 64% del total) la región logró un avance de 80%

### *Influido por avance de los dos países más poblados:*

**Brasil**, Chile, Ecuador (urbano) y **México** ya lograron la meta de reducir a la mitad la indigencia que prevalecía en 1990

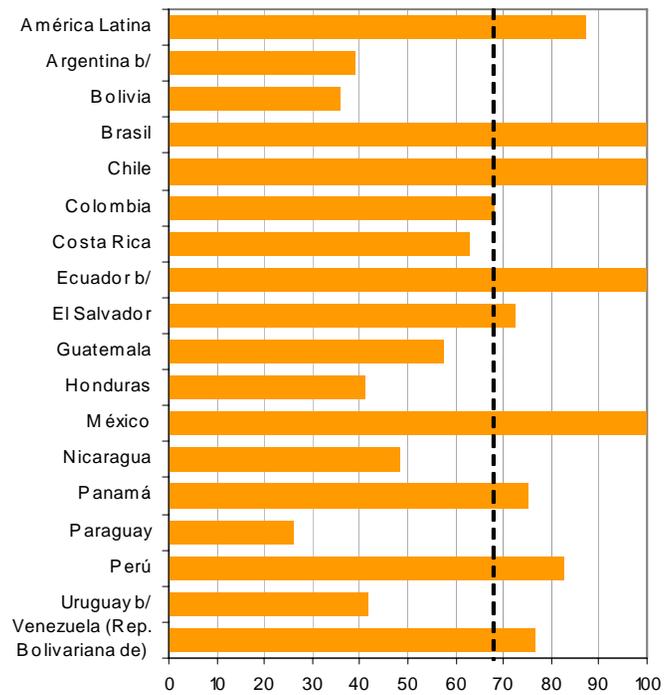
### *Alta factibilidad de que América Latina alcance la meta en 2015*

- Durante el último quinquenio (2003-2007) la región registró una tasa de crecimiento elevada en comparación con las dos décadas anteriores
- Desde 2002 se insinúa un cambio favorable en la relación entre crecimiento económico y disminución de la indigencia, (aumento de la elasticidad crecimiento / indigencia)
- Gasto social por habitante (y su prioridad macroeconómica) ha aumentado en la mayoría de los países; diseminación y ampliación de cobertura de programas de combate a la pobreza (PTC) en varios países

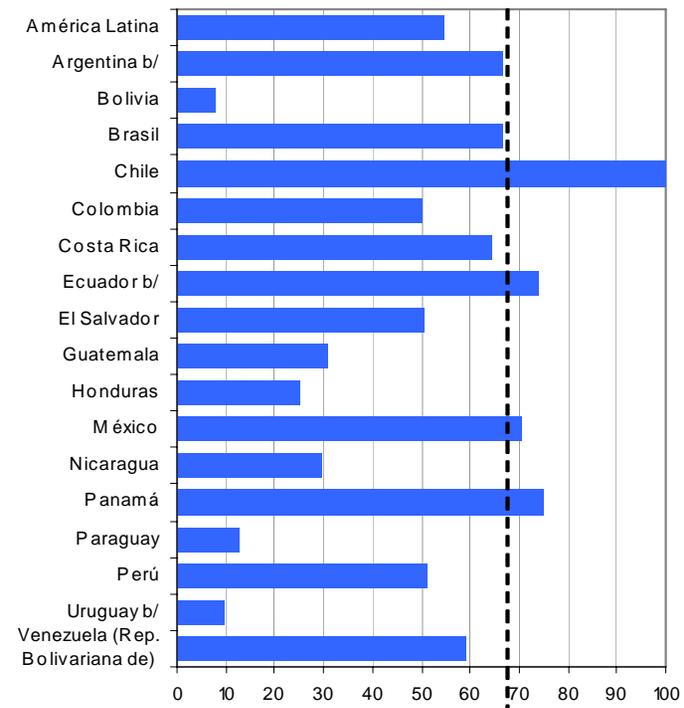
# AVANCES EN LA REDUCCIÓN EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

## EXTREMA Y DE LA POBREZA TOTAL ENTRE 1990 Y 2007

Pobreza extrema



Pobreza total



### *Pero con importante rezago de países más pobres*

- Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay lograron progresos muy inferiores al esperado, aunque iniciaron el descenso de la pobreza extrema desde niveles muy elevados (entre 40 y 60 por ciento en 1990)
- Argentina y Uruguay ilustran fuerte impacto de las crisis y asimetría de sus efectos en hogares pobres: ambos han tenido un avance hacia la meta inferior al esperado

### *Logros en la reducción de la pobreza son menores a los obtenidos en indigencia*

- Entre 1990 y 2006 la baja de la incidencia de pobreza fue de 49% en comparación con el avance de 80% en la pobreza extrema
- No obstante el mayor crecimiento económico de los últimos años, es menos factible que la región logre bajar a la mitad la pobreza: no se registran mejoras apreciables en la distribución del ingreso en la mayoría de los países y la elasticidad crecimiento / pobreza ha sido muy inferior a la de crecimiento / indigencia
- Crecimiento alto y estable es condición necesaria para seguir avanzando hacia la meta

## **Progreso hacia el logro de la meta de pobreza en distintos grupos de la población**

### *Necesidad de examinar el avance hacia la meta en los grupos con más carencias*

- Análisis a nivel nacional es insuficiente para evaluar las posibilidades de que los países logren reducir a la mitad la incidencia de la pobreza extrema entre 1990 y 2015
- Podrían registrarse avances en el promedio nacional sin que se reduzcan las diferencias de magnitud de la pobreza o incluso con un rezago de la población de determinados grupos y zonas que presentan más carencias
- El examen del progreso en los grupos de la población más vulnerables contribuye al diseño y evaluación de las políticas de combate a la pobreza

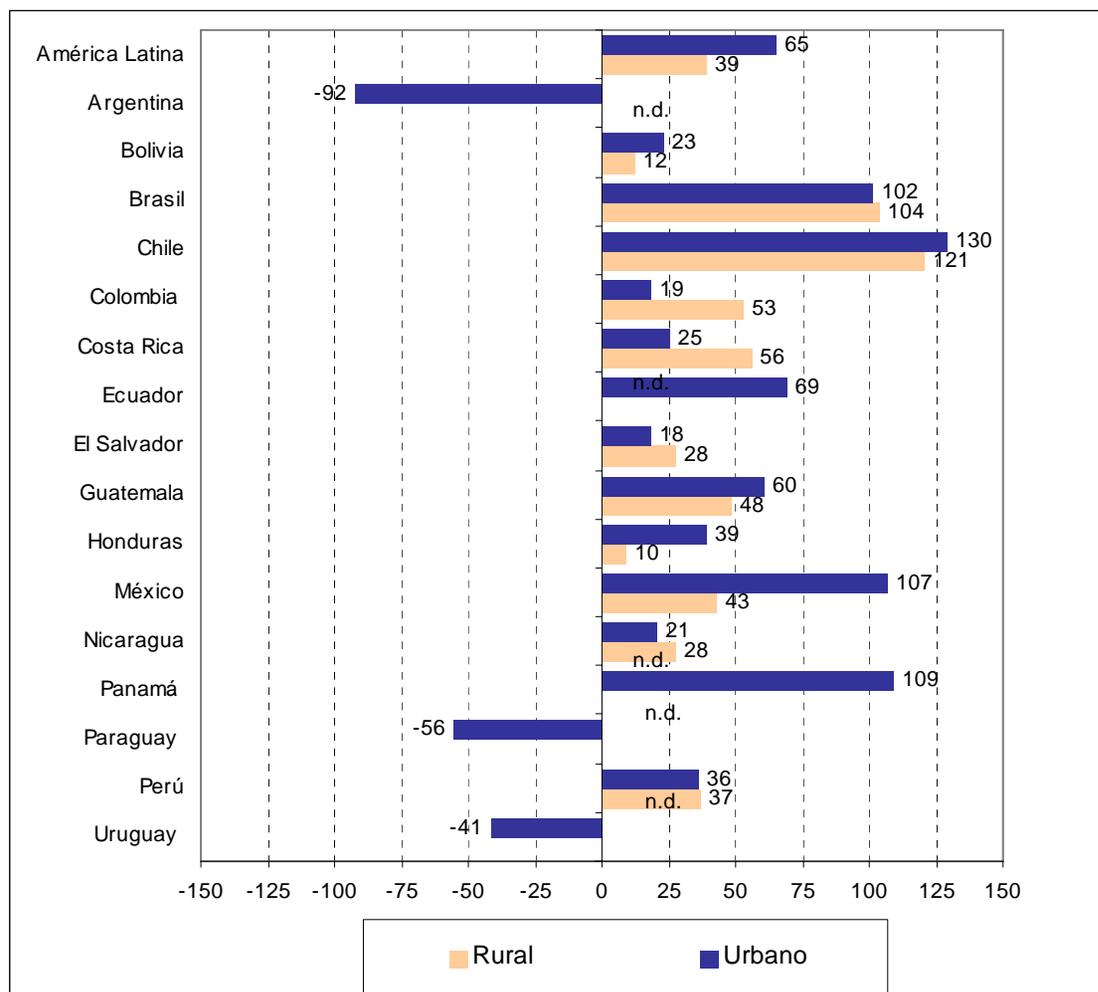
*Dimensiones seleccionadas* que permiten captar las desigualdades respecto del grado de (in)satisfacción de las necesidades básicas de la población latinoamericana

- ***lugar de residencia de la población*** (áreas urbanas y rurales)
- ***clima educacional del hogar*** (que capta la disponibilidad de capital humano, determinante del acceso al empleo e ingresos)
- ***sexo del jefe de hogar*** (que capta la mayor vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina)
- ***etapa del ciclo de vida familiar*** (que varía según el número y edad de los miembros del hogar e incide en la cuantía de recursos necesarios para mantenerse fuera de la indigencia)
- ***origen étnico o racial de la población*** (una de las dimensiones más determinante de las desigualdades de acceso al bienestar en la América Latina)

## Progreso hacia la primera del Milenio meta en las zonas urbanas y rurales

- Sólo uno de cada cinco latinoamericanos reside en zonas rurales, pero casi 68% vive en Centroamérica y Panamá y en los países Andinos. Ambas subregiones concentran la mitad de la población indigente y 40% de la población pobre de América Latina
- La incidencia de la pobreza a nivel nacional es un promedio de las respectivas incidencias en las zonas urbanas y rurales, ponderado por el porcentaje de población en cada una de ellas:  $P_N = (P_R - P_U) * R + P_U$
- El examen de la convergencia de ingresos entre zonas urbanas y rurales y la intensidad y tipo de los flujos migratorios son decisivos para el análisis del progreso hacia la meta de pobreza extrema en la región
- Brasil y México lograron la primera meta del Milenio con bajas similares de pobreza extrema urbana pero con distinta disminución de la pobreza extrema rural y con tasas de urbanización diferentes
- Entre 1990 y 2005 el progreso hacia la meta fue mucho mayor en las zonas urbanas que en las rurales. En los países más pobres el combate a la pobreza extrema requiere concentrar esfuerzos y recursos en las zonas rurales, menos beneficiadas por el crecimiento y más vulnerables a factores externos

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE LA INDIGENCIA Y DE LA POBREZA TOTAL<sup>a</sup>  
 DE PERSONAS QUE RESIDEN EN ÁREAS URBANAS Y ENTRE PERSONAS QUE RESIDEN EN ÁREAS RURALES  
 (En porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de los respectivos países  
 a/ Argentina corresponde al Gran Buenos Aires; Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay sólo zonas urbanas

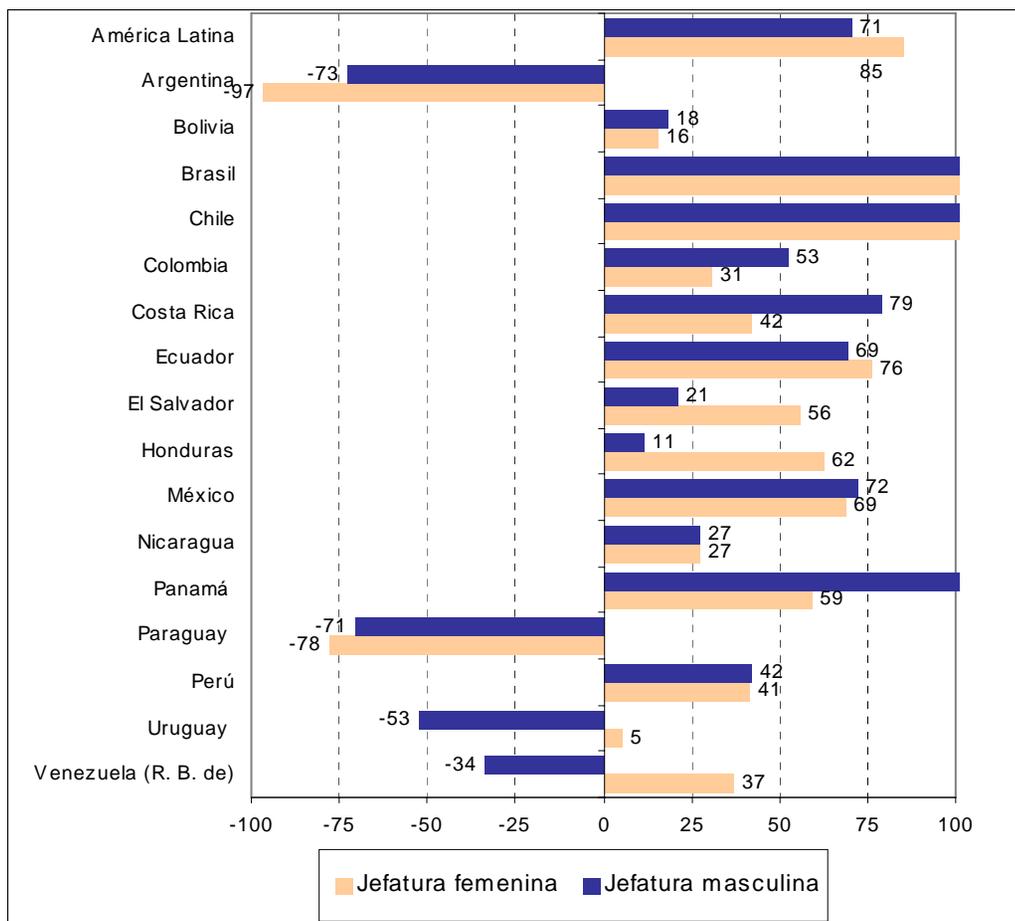
## Progreso hacia meta en los estratos más pobres

- El *clima educacional del hogar* permite examinar el progreso hacia la meta en distintos estratos sociales, de acuerdo a su posición relativa en la distribución del ingreso y su capacidad para participar en el aumento del ingreso nacional
- En los países que han logrado un mayor progreso la mayor parte de la reducción de la indigencia y de la pobreza benefició a hogares de bajo clima educacional
- En los países de menor ingreso por habitante la población sigue concentrada en hogares de muy bajo capital educacional: cerca de la mitad de la población de Bolivia y más de 70% de la de Honduras y Nicaragua pertenece a hogares en que el jefe y cónyuge no asistieron a la escuela o no completaron la educación primaria
- No obstante la expansión de la cobertura de la matrícula primaria y secundaria en la región, el aumento del promedio de años de educación ha sido lento y en los próximos años el bajo capital educacional del hogar seguirá siendo un factor determinante de la reproducción intergeneracional de la pobreza
- Lo señalado agrega un signo de interrogación a la posibilidad de que los países de menor ingreso por habitante logren la primera meta del Milenio y, al mismo tiempo, abre la discusión sobre las posibilidades y límites de los programas de transferencias monetarias condicionadas destinados a elevar el capital educacional de la población en plazos concordantes con el establecido en los ODM

## La jefatura de hogar femenina

- La mayor vulnerabilidad de los hogares de bajos ingresos con jefa mujer (en su gran mayoría monoparentales) indica la necesidad de incluir la dimensión referente al sexo del jefe de hogar en el examen del progreso de los países hacia la primera meta del Milenio
- Aunque la proporción de hogares con jefa mujer ha ido en aumento (de 18% a 25% como promedio regional entre 1990 y 2005), en varios países la incidencia de pobreza extrema entre esos hogares ha disminuido relativamente más que entre los de jefatura masculina
- Sin embargo, la pobreza extrema (y las dificultades para superarla) siguen siendo mayores entre los hogares con jefa mujer, particularmente en las zonas urbanas
- En las evaluaciones del progreso hacia la meta en los países según el sexo del jefe de hogar es preciso incorporar, simultáneamente, la dimensión urbano-rural. Sin embargo, el tamaño de la muestra de la encuesta de hogares de varios países no permite análisis con ese nivel de desagregación de la información

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE LA INDIGENCIA<sup>a</sup>  
 DE MIEMBROS DE HOGARES CON JEFATURA FEMENINA Y CON  
 JEFATURA MASCULINA  
 (porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de los respectivos países.  
 a/ Argentina corresponde al Gran Buenos Aires; Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay corresponde a zonas urbanas

## **Etapa del ciclo de vida familiar: una dimensión importante, pero más difícil de incorporar en el análisis**

- La etapa del ciclo de vida familiar: se refiere a los cambios en la composición de los hogares de acuerdo al número y edad de sus miembros, lo que determina diferentes necesidades y recursos para satisfacerlas. La probabilidad de que un hogar se encuentre en situación de pobreza o indigencia depende de la etapa del ciclo en que se encuentra
- Se distinguieron seis tipos de familias de acuerdo a la presencia o ausencia de hijos en el hogar, su edad y la edad de la madre. En todos los países la incidencia de pobreza varía de acuerdo a un mismo patrón de U invertida, con un máximo en la denominada *etapa de expansión* (familias con hijos de entre 6 y 12 años de edad)
- En todos los países entre 16% y 22% de la población se encuentra en esa etapa del ciclo y la incidencia de pobreza extrema en los países de menor ingreso por habitante superaba el 40%. Esto da una idea del tamaño de la población objetivo de los programas de combate a la pobreza que condicionan la entrega de subsidios a la asistencia de niños a la escuela.
- Esta dimensión presenta particularidades que la hacen menos adecuada para analizar el progreso hacia la primera meta del Milenio. Los tipos de familias dependen de factores culturales y demográficos y la distribución de la población entre las distintas etapas del ciclo varía en el corto plazo, según la edad de los hijos. La inexistencia de datos tipo panel resulta más limitante que en las demás dimensiones consideradas
- De las cinco consideradas, esta dimensión es la que presenta una menor prioridad para el análisis del progreso de los países.

## **Origen étnico de la población: dimensión central para evaluar el progreso hacia la primera meta del Milenio**

- América Latina es una región pluriétnica y pluricultural. Actualmente hay más de 650 pueblos indígenas reconocidos por los Estados. Presentan una diversidad de realidades territoriales y demográficas y poseen diferentes estatus sociopolíticos en los países donde se asientan. El común denominador es, sin embargo, la discriminación estructural que los afecta y que se expresa en marginalidad, exclusión y pobreza
- Datos de censos del 2000 indican que la población indígena superaba los 30 millones de personas, alrededor de 6% de la población total de América Latina. Más de 80% vivía en Bolivia, Guatemala, México y Perú, y alrededor de 70% se concentraba en países de bajo ingreso por habitante. En México, 4 de los 6,1 millones de indígenas residía en las zonas rurales
- Las encuestas de hogares presentan deficiencias importantes de información sobre el origen étnico de la población. Pocos lo indagan, los criterios utilizados difieren entre países y han cambiado en los últimos años

- Se dispuso de datos para siete países (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Paraguay) que muestran la mayor incidencia y profundidad de la pobreza extrema entre la población indígena, tanto urbana como rural
- En la mayoría de los casos el progreso hacia la meta se dio con un avance menor entre la población indígena, lo que acentuó las brechas respecto de la población no indígena
- La migración hacia las zonas urbanas reduce el nivel de pobreza extrema a que está sometida la población indígena, pero no atenúa las brechas con respecto a la población no indígena
- El análisis del avance hacia la primera meta del Milenio según el origen étnico debe realizarse según la zona de residencia urbana o rural de esas poblaciones. También este caso el tamaño de las muestras limitan el análisis desagregado de la información de las encuestas de hogares

## Factores asociados al progreso de los países

### ***A nivel macro: una historia conocida***

- Se examinan someramente efectos del crecimiento económico y cambios en la distribución del ingreso en la evolución de la incidencia de pobreza extrema entre 1990 y 2006-2007 y según subperíodos (1990-1997; 1998-2002; 2003-2007)

### Aspectos destacados:

Insuficiencia y volatilidad del crecimiento y sus efectos en los cambios en la magnitud de la pobreza

Asimetría de los efectos de las crisis

Importancia de cambios en la (elevada) concentración del ingreso. Los países que lograron la meta redujeron la desigualdad (medida en participación de quintiles extremos)

Cambios positivos en las elasticidades crecimiento / pobreza. Puntos adicionales de aumento del PIB producen ahora bajas proporcionales mayores de la incidencia de pobreza extrema

Resultado: panorama optimista (hasta 2007): Recuperación del crecimiento en el último quinquenio permitiría que América Latina logre la primera meta del Milenio, pero es menos factible que se alcance en los países más pobres

### ***A nivel micro: entreabriendo la “caja negra”***

- Análisis de la contribución de los principales factores determinantes del cambio en el ingreso de los hogares en situación de indigencia arroja panorama menos optimista.
- Desagregación de los cambios en el ingreso per cápita de los hogares de distintos deciles de la distribución en el año base (alrededor de 1990) y 2006 en tres componentes principales:  $Y/N = (O / N \times YL / O) + YNL / N$

### ***Conclusiones:***

- La más preocupante: el ingreso laboral por ocupado (**YL/O**) no contribuyó a aumentar el ingreso per cápita de los hogares indigentes, salvo en dos de los cuatro países que ya habían alcanzado la primera meta del Milenio en 2006 (Brasil y Chile), además de Colombia. En 12 países el ingreso laboral promedio por ocupado disminuyó y en 3 países prácticamente se mantuvo.
- El factor que contribuyó más al aumento del ingreso de los hogares que se encontraban en indigencia alrededor de 1990 fue la proporción de ocupados en el total de miembros del hogar (**O/N**). En 15 países esa relación creció (en 9 de ellos el incremento fue significativo).
- En la mayoría de los países los ingresos no laborales (**YNL/N**) contribuyeron a elevar el ingreso por miembro de los hogares indigentes. Sin embargo, no es posible señalar qué componente de esa corriente de ingreso tuvo una gravitación mayor por tratarse de un agregado de diversas fuentes (jubilaciones y pensiones, remesas, subsidios monetarios de programas sociales, etc.)

Datos para el período 2000-2006 correspondientes a Brasil y México (países con programas de transferencias monetarias de amplia cobertura) insinúan que estos subsidios contribuyeron a la disminución de la pobreza extrema

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TENDENCIAS DE LA TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN, INGRESOS LABORALES POR OCUPADO E INGRESOS NO LABORALES EN LOS DECILES QUE INCLUYEN HOGARES INDIGENTES, ALREDEDOR DE 1990 Y 2006

Países /a	Indigencia inicial /b	Relación empleo-población (O/N)	Ingresos laborales por ocupado (YL/O)	Ingresos no laborales (YNL/O)	Indigencia final /b
Chile	12,9	++	++	++	3,2
Brasil	23,3	++	++	++	9,0
Ecuador c/	26,0	++	= / +-	+	12,8
México	18,6	++	-	+	8,7
Perú	24,2	+	--	++	20,4
Venezuela (R. B. de)	14,6	++	= / +-	-	9,9
Guatemala	43,4	++	-	++	31,5
Costa Rica	9,8	= / +-	= / +-	+	7,2
Colombia	25,8	+	+	++	20,2
Nicaragua	48,4	++	-	= / +-	42,4
Panamá	19,2	+	-	+	14,8
El Salvador	21,6	+	-	++	19,0
Bolivia c/	22,8	++	-	= / +-	18,5
Honduras	60,6	++	--	++	49,2
Paraguay	12,7	= / +-	-	+	15,2
Uruguay c/	3,4	= / +-	-	+	4,2
Argentina d/	5,2	+	--	+	6,7
República Dominicana	14,8	+	--	-	22,0

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

**Leyenda:**

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

**Nota:**

a/ Los países están ordenados según la tasa de reducción anual de la indigencia:  $TRA = ((PI - PF) / PI)$

b/ Estos porcentajes pueden no coincidir con los presentados en otras secciones de este documento,

c/ Áreas urbanas

d/ Área metropolitana

## ***Síntesis***

- El panorama general que se deduce del análisis a nivel micro es menos optimista que el que se deduce de las tendencias agregadas (macro)
- En los países donde se redujo la indigencia, el magro desempeño de los mercados laborales (en términos de la evolución de la productividad e ingresos de los ocupados con menor calificación) fue “compensado” por un aumento de la tasa de ocupación global y en menor medida por el crecimiento de los ingresos no laborales
- Sin embargo, en la medida que el desempleo abierto se ha mantenido o aumentado en varios países, el aumento del número de ocupados por miembro del hogar ha respondido más a cambios demográficos y culturales que han tendido a aumentar el número de personas en edad de trabajar y de las que se incorporan a la población económicamente activa
- Prácticamente las mismas conclusiones se obtienen del análisis para los cambios en el ingreso de los hogares en situación de pobreza (que incluye a hogares indigentes). El mismo procedimiento utilizando una meta más adecuada para los países de mayor ingreso en la región –reducir a la mitad la pobreza total- no modifica mayormente el panorama general delineado

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): INDICADORES DE COBERTURA Y DE GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC),  
ALREDEDOR DE 2006

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

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