

Informe Regional sobre Desarrollo Humano para  
América Latina y el Caribe

# Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*



Copyright © 2016

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
1 UN Plaza, New York, NY 10017, USA

Los análisis de mediciones cuantitativas aplicados en 18 países de la región permiten confirmar que aquellos factores que se relacionan con la reducción de la pobreza, principalmente vinculados con la educación y la inserción laboral, difieren de aquellos que previenen la caída en la pobreza, vinculados con los sistemas de protección social (transferencias sociales y pensiones), los sistemas de cuidados, el acceso a activos físicos y financieros, y la mejora de las capacidades laborales. Una “canasta de resiliencia multidimensional” que incluya esta combinación de intervenciones dibuja un nuevo rumbo para los hacedores de política pública, tendiente a garantizar que las personas no caigan en situación de pobreza. El análisis de la evolución de la pirámide de ingresos en el período comprendido de 2003 a 2013 permite observar que, mientras que el 49% de la población experimentó una transición ascendente durante dicho período, cerca de un 13% experimentó movilidad descendente. La coyuntura actual pone de manifiesto que no es suficiente que las personas salgan de la situación de pobreza. Reforzar su resiliencia es imperativo.



Diseño e impresión: Phoenix Design Aid, Dinamarca.  
Impreso en papel FSC 100% reciclado y con tinta vegetal.  
Documento reciclable.



# Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso

---

**Informe Regional sobre Desarrollo Humano  
para América Latina y el Caribe**



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

Publicado por el  
Programa de las  
Naciones Unidas  
para el Desarrollo  
(PNUD)

# Presentación

Desde 1990, cada Informe sobre Desarrollo Humano ha abordado algún aspecto del bienestar “más allá del ingreso”. El enfoque del desarrollo humano consiste precisamente en la ampliación de las opciones de las personas, captando no solo la riqueza material y de ingresos, sino también la riqueza de la vida humana. El Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe de 2016 lleva este enfoque a un nivel insospechado, ya que amplía nuestra forma de pensar las múltiples dimensiones del bienestar, aplica el enfoque del desarrollo humano a la nueva agenda holística de desarrollo sostenible, y lo adapta por igual a las necesidades y las aspiraciones de los países de renta media y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Las ideas clave de este Informe se resumen en el propio título, *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Entre las razones por las que hemos de centrarnos en el progreso se encuentra, en primer lugar, el proceso de transformación histórica que han experimentado los países de América Latina y el Caribe, mediante el cual se han remodelado tanto las dimensiones del bienestar relacionadas con el ingreso como aquellas ajenas a él. Desde 2003, gracias a la adopción de políticas sociales innovadoras y a un crecimiento económico inclusivo, más de 72 millones de personas han salido de la pobreza y cerca de 94 millones se han incorporado a la clase media. En segundo lugar, estos logros se encuentran amenazados por la desaceleración económica internacional y los cambios en los precios del petróleo y las materias primas. En los países de renta media, el “desarrollo” no termina en el umbral del PIB. Las desigualdades, la discriminación y las exclusiones de larga data —incluidas las brechas por razones de género, etnia o raza— requieren la atención de las políticas por encima y por debajo de los niveles de ingreso.

El enfoque “multidimensional” se fundamenta tanto en el enfoque de desarrollo humano como en la actividad pionera más reciente en materia de políticas destinada a abordar la pobreza multidimensional. La medición explícita de las carencias agudas ha impulsado a una generación de encargados de la formulación de políticas a pensar en ellas también de una manera multidimensional e integrada. En la actualidad existe interés por abordar los desafíos multidimensionales situados *por encima del umbral de pobreza*, con miras a la inclusión de cuestiones tales como la calidad del trabajo, la protección social en todo el ciclo de vida, los sistemas de atención, el empleo del tiempo de hombres y mujeres, la seguridad ciudadana, y la erradicación de la vergüenza y la humillación, entre otras.

Todo ello guarda relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se incluyen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El año pasado, los 193 Estados Miembros firmaron un acuerdo histórico y universal que dará forma a las conversaciones sobre el desarrollo que se celebren en los próximos 15 años. Si alguna vez existió un momento “multidimensional”, es el que estamos viviendo.

El presente Informe se enmarca dentro de las iniciativas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del sistema de las Naciones Unidas destinadas a incorporar, acelerar y apoyar las políticas relativas al logro de los ODS en los Estados Miembros de manera oportuna y eficaz. Una de las novedades fundamentales del Informe es la presentación de una herramienta para combatir la pobreza en sus múltiples dimensiones, que proporciona a cada país un punto de partida para la consecución de los ODS de acuerdo con sus necesidades específicas.

El análisis de erradicación de la pobreza, probada en 18 países de cara a la elaboración del presente Informe, se centra en la dinámica



por la que se sale de la pobreza y se recae en ella. Mientras que salir de la pobreza se relaciona sobre todo con los mercados laborales y el rendimiento educativo, los factores que impiden que las personas recaigan en la pobreza conciernen principalmente al acceso a la protección social, tanto en lo relativo a las transferencias sociales y las pensiones como en lo que refiere a la universalización de los sistemas de atención, los activos físicos y financieros, y la mejora de las competencias laborales. La “canasta de resiliencia multidimensional”, combinada con un conjunto completo de políticas, marca un nuevo curso de acción dirigido a que los encargados de la formulación de políticas sociales y económicas garanticen que nadie recaiga en la pobreza después de haber salido de ella. Mientras que en el período comprendido de 2003 a 2013 el 49% de la población de la región experimentó movilidad ascendente, durante el mismo período cerca del 13% sufrió movilidad descendente. Por lo tanto, no basta con centrar los esfuerzos únicamente en la reducción de la pobreza, sino que el fortalecimiento de la resiliencia a fin de evitar la recaída en la pobreza también resulta esencial.

El Informe de este año es doblemente oportuno, tanto porque aborda las vulnerabilidades —y las fortalezas— de los países de América Latina y el Caribe, como porque pone en marcha un nuevo diálogo sobre el desarrollo de los países de renta media en todo el mundo. Los Informes sobre Desarrollo Humano tienen máximo impacto cuando documentan las buenas prácticas, miden cambios y generan nuevas formas de conceptualizar el desarrollo en un mundo cambiante. Este Informe Regional sobre Desarrollo Humano no es una excepción en su capacidad para implicar a los interesados en un debate conceptual en materia de políticas con un gran contenido empírico, que resultará esencial para nuestro trabajo durante al menos los próximos 15 años.



**Helen Clark**

*Administradora*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

En la región, de 25 a 30 millones de personas de se encuentran en peligro de recaer en la pobreza por ingresos. Esto equivale a más de un tercio de la población que salió de la pobreza desde 2003. Así, la prioridad principal es proteger a la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad y atender las exclusiones duras que enfrentan millones de personas que nunca salieron de situación de pobreza por ingresos, ni de la pobreza multidimensional.

El contenido de este Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe se centra en los retos acumulados que enfrenta la región, que se vuelven cada vez más acuciantes. En un momento de fragilidad económica global, la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades en todas sus dimensiones se basan en dos ejes principales: por un lado, proteger los logros alcanzados, lo cual incluye prevenir la caída en pobreza de millones de habitantes; por otro lado, impulsar políticas y estrategias inclusivas e integrales adaptadas a poblaciones que sufren de discriminaciones y exclusiones históricas.

Entendemos el **progreso multidimensional** como un espacio de desarrollo con límites normativos: “nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades, ni nada que amenace la sostenibilidad ambiental del planeta, puede considerarse progreso”.

América Latina y el Caribe constituye una región diversa y no sigue un patrón único de desarrollo. En este sentido, el análisis actual se presenta bajo un mismo arco narrativo, separado en dos volúmenes: el presente Informe sobre Desarrollo Humano Regional, que representa el primer volumen, engloba la región en su totalidad, profundiza en mayor detalle sobre América Latina y tiende un puente hacia el segundo; y el Informe sobre Desarrollo Humano del Caribe, que aterriza los retos multidimensionales del desarrollo sostenible y el progreso humano, considerando las particularidades del Caribe.

Un rasgo común de los países de la región es que, en los últimos años, en todos se han experimentado transformaciones sociales y económicas significativas que hoy se ven amenazadas por una coyuntura económica global desfavorable. Al respecto, en el Informe se señalan tres retos.

El primer reto consiste en que, ante la coyuntura actual, los gobiernos de la región implementen políticas orientadas a no perder los logros alcanzados. En la región, de 25 a 30 millones de personas de se encuentran en peligro de recaer

en la pobreza por ingresos. Esto equivale a más de un tercio de la población que salió de la pobreza desde 2003. Así, la prioridad fundamental es proteger a la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad y atender las exclusiones duras que enfrentan millones de personas que nunca salieron de situación de pobreza por ingresos, ni de la pobreza multidimensional.

- Para proteger los logros alcanzados, no es suficiente retornar al crecimiento. Este informe muestra que la **extensión de la protección social** a lo largo del ciclo de vida de las personas; la **expansión de los sistemas de cuidados** para niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad; el acceso más amplio a **activos físicos y financieros**, y las mejoras continuas de la **calidad laboral** —en particular en el caso de los jóvenes y las mujeres— son vitales.
- Además, algunas exclusiones trascienden el nivel de ingreso y están asociadas al trato desigual, la discriminación, la violencia o la estigmatización por condición étnica, racial, color de piel, identidad y orientación sexual, género, discapacidades físicas o mentales, religión, condición migrante o nacionalidad. Para eliminar estas exclusiones no es suficiente cerrar brechas materiales. Se requiere nivelar el piso de ciudadanía mediante la implementación de **políticas de protección, discriminación positiva, empoderamiento ciudadano y reconocimiento de los derechos individuales y colectivos**.

El segundo reto consiste en viabilizar una nueva arquitectura de políticas públicas que permita romper compartimientos sectoriales y territoriales y extender la protección social a lo largo del ciclo de vida de las personas. Parte de este reto corresponde a los Estados, que deben coordinar e incorporar fuentes sostenibles de financiamiento de las políticas, pero también corresponde a los ciudadanos, en la medida en

que es preciso construir culturas de resiliencia y prevención desde cada hogar y comunidad.

El tercer reto consiste en adecuar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a las prioridades de cada país de la región. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen una agenda multidimensional por excelencia. Invitan a adoptar una nueva forma de construir resiliencia y a integrar las dimensiones económica, social y ambiental a lo largo y ancho del planeta, incluyendo la paz y la justicia.

Pensamos, como muchos en América Latina y el Caribe, que los retos de un desarrollo sostenible, holístico y universal no expiran al cruzar un determinado umbral de ingreso. No nos “graduaremos” de los retos del desarrollo a menos que demos respuestas apropiadas a las múltiples dimensiones que permiten a las personas vivir vidas que consideran valiosas.

Consideramos que una de las principales riquezas del presente Informe se ve reflejada en el abordaje integral de los retos del desarrollo, dada la naturaleza multicausal de sus problemas. Hemos exprimido el análisis cuantitativo hasta donde las cifras nos lo han permitido; y lo hemos contrastado, cuestionado y enriquecido con las percepciones que la ciudadanía de veinte países de la región ha compartido generosamente. Hemos considerado enfoques valiosos sobre el desarrollo en la región, como las nociones de “buen vivir” y “vivir bien”, donde la armonía con la naturaleza y la identidad comunitaria están intrínsecamente ligados al desarrollo.

En este Informe Regional sobre Desarrollo Humano se condensa el esfuerzo de nuestros propios expertos en desarrollo que se desempeñan en 26 oficinas de país y en el Centro Regional de Panamá del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como de docenas de académicos y formadores de opinión de la región. A todos ellos, un agradecimiento por su dedicación y su trabajo conjunto.

Con el objetivo de ahondar en propuestas de calado práctico, hemos estudiado casos concretos de políticas públicas en la región, analizado los retos que las instituciones nacionales y locales enfrentan, estudiado sus éxitos y comprendido las barreras y restricciones que limitan una mayor integración y articulación de las políticas públicas y de un enfoque centrado en la ciudadanía. Sirvan estas líneas para transmitir nuestro sincero agradecimiento a los gobiernos y las instituciones

públicas de la región que han compartido su conocimiento y enriquecido nuestro análisis.

Un agradecimiento especial a los integrantes del Consejo Asesor de este Informe por sus comentarios, sugerencias y orientaciones: Gisela Alonso, Ana Vilma Albanez de Escobar, Epsy Campbell Barr, Diego Cánepa, Marcelo Cortês Neri, Myrna Cunningham, Enrique González Tiburcio, Rebeca Grynspan, Nicola Harrington-Buhay, Didacus Jules, Claudia López, Heraldo Muñoz, José Henrique Paim Fernández, Michael Reid, José Ignacio Salafranca, Manorma Soeknandan y Cecilia Vaca Jones. El contenido del Informe, por supuesto, no refleja necesariamente sus opiniones.

El Informe se ha beneficiado también de una revisión externa de pares en sus respectivos ámbitos de competencia. Quisiera expresar mi gratitud a Cecilia Calderón, Pedro Conceição, Hernando Gómez Buendía, Selim Jahan, Bernardo Kliksberg, Magdalena Lizardo, Luis Felipe López-Calva, Magdy Martínez-Solimán, José Antonio Ocampo, Heriberto Tapia, Silvia Trujillo y Enrique Vásquez Huamán.

Un agradecimiento especial a nuestros socios —académicos, institucionales y financieros— de la Cooperación Española, quienes compartieron con nosotros esta apuesta multidimensional para la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Gracias a Jesús Gracia, Gonzalo Robles, Mónica Colomer y Marta Pedrajas por todo su apoyo.

Asimismo, agradecemos el apoyo del Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG-F) y de su Directora, Paloma Durán.

Finalmente, quisiera reconocer el trabajo altamente profesional realizado por todo el equipo encargado de la elaboración del Informe Regional y agradecer su dedicación y compromiso con la producción de un producto intelectual que busca promover el avance del desarrollo humano. En especial, mi agradecimiento a su autor principal, George Gray Molina.



Jessica Faieta

Subsecretaria General de las Naciones Unidas y Directora Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

# Agradecimientos

## Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

---

**Helen Clark**  
Administradora del PNUD

## Bureau Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC) del PNUD

---

**Jessica Faieta**  
Subsecretaria General de las Naciones Unidas  
Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD

**Susan McDade**  
Directora Regional Adjunta para América Latina y el Caribe del PNUD

**Rebeca Arias**  
Directora del Centro Regional en Panamá del PNUD

## Equipo encargado de la edición del Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016

---

### Coordinación general y autor principal

**George Gray Molina**  
Coordinador del Informe y Autor Principal  
Economista en jefe  
PNUD, Nueva York

### Equipo de redacción

**María José Abud**  
Autora

**Natalie Gómez Arteaga**  
Autora

**Alfredo González**  
Autor

**Eduardo Ortiz-Juárez**  
Autor

**Javier Sagredo**  
Autor, Asesor en Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana  
PNUD, Nueva York

**Jimmy Vásquez**  
Autor, Asesor en políticas  
PNUD El Salvador

### Equipo de planificación estratégica

**Alejandro Pacheco**  
Asesor Estratégico  
PNUD, Nueva York

**Claudia Bresanovich**  
Asociada de Programas  
PNUD, Nueva York

**Silvana Gramajo-Barboni**

Consultora  
PNUD, Nueva York

**Elena García-Ramos**

Consultora  
PNUD, Nueva York

**Leire Pajín Iraola**

Consultora  
PNUD, Nueva York

## Equipo de comunicación

**Carolina Azevedo**

Especialista en Comunicaciones  
PNUD, Nueva York

**Vanessa Hidalgo**

Consultora  
PNUD, Nueva York

**Mariana Enghel**

Consultora  
PNUD, Nueva York

**Armando Carballido**

Consultor  
PNUD, Nueva York

**Nicolás Daziano**

Consultor  
PNUD, Nueva York

**Danielle Levkowitz**

Consultora  
PNUD Nueva York

## Contribuciones de investigación

José Aguilar, Sabina Alkire, Jaime David Ayala, Roberto Angulo, Paola Ballón, Ana Carcedo Cabañas, Claudia Chambers, Adriana Conconi, Guillermo Cruces, José Fernández Sáez, Leonardo Gasparini, Daniel Gayo Lafée, Marta Guijarro, John Hammock, Mirta Kennedy, José María Larru, Nora Lustig, Andira Hernández-Monzoy, Sofía Maier Blixen, Juliana Martínez Franzoni, Susana Martínez-Restrepo, Sandra Martínez, Martha Raquel Martínez, Jaime Mira Salama, Alice Mugnier, Mercedes Núñez Cuétara, Erick Iván Ortiz, Vanda Radzik, Laura Patricia Rivero, Gisela Robles Aguilar,

Pablo Rodas-Martini, Helena Rovner, María Tenorio, Pablo Terán, Vanda Radzik, Lilian Soto, Ana Vaz, Andrea Vigorito, Diego Zavaleta Reyles

## Colaboraciones

Liliane Arauz, Bárbara Auricchio, Jean Phillippe Bernardini, Carmen Canales, Yovanska Cumberbatch, Sergio Vladimir Domínguez, Alfonso Fernández, Tatiana Kraeher, Maribel Landau, Yesualda de León, Guillermina Martín, Johanna de Martinez, Paloma Morazo Pérez, Francesca Nardini, Ana del Carmen Ortega, Donerys Ramos, Marcelino Rodríguez, Marcela Romero, Karina Servellon, Belita Siu, Brenda Tagle, Alvaro Wong

## Agradecimientos especiales

Lorena Acevedo, Claudia Aguilar, Richard Barathe, Soledad Bauza, Ugo Blanco, Carlos Benítez, Warren Benfield, Ana María Díaz, Alison Drayton, Pablo Gago, Maria Guallar, Miguel Huevo, Ian King, Ana Maria Luey, Carolina Moreno, Pedro Manuel Moreno, Matilde Mordt, Gerardo Noto, Marta Pedrajas, Eugenia Piza López, Gonzalo Pizarro, Kenroy Roach, Pablo Ruíz, María Tallarico, Carla Zacapa

## Oficinas de país del PNUD

**Argentina:** René Mauricio Valdés, Benigno Rodríguez, Gabriel Bottino, Gabriela Cattemberg, Rosicler Gómez, Rubén Mercado

**Barbados y OECS:** Stephen O'Malley, Chisa Mikami, Lara Blanco, Cherise Adjoha, Penny Bowen, Janine Chase, Nathalie Thomas

**Bolivia:** Mauricio Ramírez, Mireia Villar Forner, Milenka Figueroa, Milenka Ocampo, Maria José Oomen, Ernesto Pérez

**Brasil:** Niky Fabiancic, Didier Trebucq, Andréa Bolzon, André Luis da Silva Nunes, Samantha Dotto Salve, James Ferreira, Vanessa Gomes Zanella, Moura Junior, Danilo Mota Vieira, Jacob Said Netto, Rogério Schmidt Campos

**Chile:** Antonio Molpeceres, Gustavo Cabezas, Soledad Godoy, Rodrigo Herrera, Juan Jiménez, Alvaro León, Rodrigo Márquez, Jorge Morales, Tamara Mundaca, Pamela Tapia, Julio Troncoso, Maya Zilveti

**Colombia:** Fabrizio Hochschild, Arnaud Peral, Inka Mattila, Carlos Acosta, Lina Arbeláez, Yesica Fernández Malo, Neila Gill, Fernando Herrera, Oliverio Huertas, Sergio Rueda

**Costa Rica:** Alice H. Shackelford, Kryssia Brade, Gabriela Mata, Gerald Mora

**Cuba:** Myrta Kaulard, Claudio Tomasi, Edith Felipe

**República Dominicana:** Lorenzo Jiménez de Luis, Luciana Mermet, Sócrates Barinas, Melisa Breton, Sibeli Medina, María Nicole Morillo, Marina Ortiz

**Ecuador:** Diego Zorrilla, Nuno Queiros, José Martino, Fernando Pachano, Celia Salazar

**El Salvador:** Christian Salazar, Roberto Valent, Stefano Pettinato, Nancy Argueta, Carolina Rovira

**Belice:** Karen Bernard, Diane Wade

**Guatemala:** Valerie Julliand, Igor Garafulic, Gustavo Arriola

**Guyana:** Khadija Musa, Shabnam Mallick, Patrick Chesney

**Haití:** Mourad Wahba, Yvonne Helle, Martine Therer, Safiou Eso Ouro-Doni, Cassandre Bechoua, Rita Sciarra, Marie Doucey, Pierre Levigneron

**Honduras:** Consuelo Vidal-Bruce, Alissar Chaker, Karla Elvir, Norma García, Luis Gradiz, Julia Sánchez, José Sermeño

**Jamaica:** Arun Kashyap, Bruno Pouezat, Elsie-Laurence-Chounoune, Richard Kelly

**México:** Marcia de Castro, Katyna Argueta, Rodolfo de la Torre, Cynthia Valdés

**Nicaragua:** Silvia Rucks, Monica Merino, Leonel Perez, Maria Rosa Renzi

**Panamá:** Martín Santiago, Fernando Hiraldo, Martin Fuentes Besoain

**Paraguay:** Cecilia Ugaz, Roberto Gálvez, Julio Fernández Frutos

**Perú:** María del Carmen Sacasa, Edo Stork, Álvaro Beltrán, Karim Capristán, María Eugenia Mujica, Juana Siles

**Trinidad y Tobago:** Richard Blewitt, Stacy Richards Kennedy, Ashaki Alexis, Benedict Bryan, Sharla Elcock, Eugene Larsen-Hallock, Isele Robinson-Cooper

**Surinam:** Armstrong Alexis, Ruben Martoredjo

**Uruguay:** Denise Cook, Aldo Garcia, Virginia Varela, Paula Veronelli

**Venezuela:** Peter Grohmann, Maribel Gutiérrez, Alejandra Cruz

## Consejo Asesor

---

Gisela Alonso Domínguez  
Experta / Consultora para temas medioambientales, Cuba

Ana Vilma Albanez de Escobar  
Diputada, Asamblea Legislativa, El Salvador

Epsy Campbell Barr  
Diputada y Miembro de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa, Cámara de Diputados, Costa Rica

Diego Cánepa Baccino  
Ex Prosecretario, Presidencia de la República del Uruguay, Uruguay

Mónica Colomer  
Directora de Cooperación con América Latina y el Caribe, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), España

Marcelo Cortes Neri  
Economista Jefe y Fundador del Centro de Políticas Sociales de la Fundación Gertulio Vargas (CPS/FGV), Brasil

Myrna Cunningham  
Presidenta, Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADPI), Nicaragua

Enrique González Tiburcio  
Subsecretario de Ordenamiento Territorial, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), México

Rebeca Grynspan  
Secretaria General, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), España

Nicola Harrington-Buhay  
Directora Adjunta, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Francia

Didacus Jules  
Director General, Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), Santa Lucía



Claudia López  
Senadora, Cámara de Senadores, Colombia

Heraldo Muñoz  
Ministro, Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile

Jose Henrique Paim Fernandes  
Director, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Brasil

Michael Reid  
Analista en Asuntos Latinoamericanos, *The Economist*, Perú

Gonzalo Robles Orozco  
Ex Secretario General de Cooperación, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), España

José Ignacio Salafranca  
Embajador, Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Argentina, Argentina

Manorma Soeknandan  
Secretario General Adjunto, Comunidad del Caribe (CARICOM), Guyana

Cecilia Vaca Jones  
Ex Ministra Coordinadora, Ministerio de Desarrollo Social, Ecuador

## Revisión de pares

---

Cecilia Calderón  
Especialista de Estadísticas, Equipo de Estadísticas, Oficina del Informe de Desarrollo Humano, PNUD, Nueva York

Pedro Conceição  
Director de Política Estratégica, Bureau de Políticas y Apoyo al Programa, PNUD, Nueva York

Paloma Durán  
Directora, Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Secretaría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG-F), Nueva York

Hernando Gómez Buendía  
Director y Editor General de la revista Razón Pública, Colombia

Selim Jahan  
Director, Oficina del Informe de Desarrollo Humano, PNUD, Nueva York

Paulo de Martino Januzzi  
Secretario, Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI), Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), Brasil

Eva Jespersen  
Directora Adjunta, Oficina del Informe Regional de Desarrollo Humano, PNUD, Nueva York

Bernardo Kliksberg  
Directivo del Alto Panel Mundial de Seguridad Alimentaria, Asesor Internacional, Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires, Nueva York

Magdalena Lizardo  
Directora de la Unidad Asesora de Análisis Económico y Social, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, República Dominicana

Luis Felipe López-Calva  
Codirector del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017, Banco Mundial, Washington

Magdy Martínez-Solimán  
Subsecretario General de las Naciones Unidas, Administrador Adjunto y Director del Bureau de Políticas y Apoyo al Programa, PNUD, Nueva York

José Antonio Ocampo  
Profesor de Práctica Profesional en Asuntos Públicos e Internacionales, Universidad de Columbia, Nueva York

Heriberto Tapia  
Especialista de Políticas, Oficina del Informe de Desarrollo Humano, PNUD, Nueva York

Silvia Trujillo  
Investigadora Social y Docente, Universidad Rafael Landívar, Guatemala

Enrique Vásquez Huamán  
Director de Desarrollo de la Universidad del Pacífico y Profesor del Departamento Académico de Economía, Perú

# Lista de siglas y acrónimos

ART	Articulación de Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación al Desarrollo Humano, PNUD	IVACC	Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero e intersexuales
BIPS	Banco Integrado de Programas Sociales, Chile	LIMTIP	Medida de Pobreza de Ingreso y Tiempo, Instituto Levy
CAF	Banco de desarrollo de América Latina	MAF	Marco para Acelerar el Logro de los ODM (MDG Acceleration Framework)
CARICOM	Comunidad del Caribe	MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Chile	MAPS	Estrategia de integración, aceleración y apoyo a las políticas (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support Strategy)
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales	NSDS	Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible, Belice
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CIS	Centro de Investigaciones Sociales, Bolivia	ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo	ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Colombia	OECO	Organización de Estados del Caribe Oriental
ECOSOC	Consejo Económico y Social, Naciones Unidas	OIT	Organización Internacional del Trabajo
ECVMAS	Encuesta sobre Condiciones de Vida de los Hogares después del Sismo, Haití	OMC	Organización Mundial del Comercio
EMES	Encuesta de Movilidad y Estratificación Social, PNUD	ONG	Organización no gubernamental
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, México	OPHI	Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (Oxford Poverty & Human Development Initiative)
ESS	Economía social y solidaria	PEID	Pequeños Estados insulares en desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	PIB	Producto interno bruto
FMI	Fondo Monetario Internacional	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo	PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo, BID
GPRS	Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza, Belice	SEDLAC	Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean
GSDS	Estrategia de Crecimiento y Desarrollo Sostenible, Belice	SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios, República Dominicana
IAEG-SDG	Grupo Inter-agencial y de Expertos en Indicadores de los ODS	UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas
IDH	Índice de Desarrollo Humano	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
IDM	Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial		
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional		
IPMA	Iniciativa Pobreza y Medio Ambiente		



# Índice de contenidos

Presentación	iv	Los sistemas de cuidados: un asunto público y de interés colectivo	147
Prólogo	vi	Conclusiones	154
Agradecimientos	viii	Bibliografía	156
Lista de siglas y acrónimos	xii		
Resumen Ejecutivo	1		
<b>CAPÍTULO 1</b>			
<b>Introducción</b>	<b>33</b>	<b>CAPÍTULO 5</b>	
¿Más de lo mismo? Logros en peligro y exclusiones persistentes	35	<b>Políticas para incluir: discriminación positiva, reconocimiento de derechos y empoderamiento ciudadano</b>	<b>163</b>
El bienestar más allá del ingreso	39	Introducción	164
El progreso multidimensional en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	41	América Latina, una región diversa en términos de condición étnica y racial	164
El resto del Informe	42	La violencia que millones de hombres ejercen contra sus parejas íntimas	172
Bibliografía	44	El rezago en materia de bienestar de las zonas rurales, y las desigualdades que enfrentan las mujeres rurales en situación de pobreza por ingresos	177
		Conclusiones	183
		Bibliografía	185
<b>CAPÍTULO 2</b>			
<b>Las transformaciones de los ingresos: la nueva pirámide de la región</b>	<b>47</b>	<b>CAPÍTULO 6</b>	
Introducción	48	<b>Una nueva arquitectura de políticas públicas para las transformaciones pendientes</b>	<b>189</b>
Una nueva pirámide de ingresos en la región	49	Introducción	190
Los motores de la transformación de los ingresos: el crecimiento económico y una mayor y mejor redistribución	55	La agenda de las transformaciones pendientes	190
Los factores asociados con la salida y la caída en la pobreza por ingresos	65	Una nueva arquitectura de políticas públicas	192
Conclusiones: los logros en peligro	80	La política de las políticas: la creación de espacios para las transformaciones inconclusas	212
Bibliografía	81	Conclusiones	218
		Bibliografía	219
<b>CAPÍTULO 3</b>			
<b>Transformaciones más allá del ingreso: la construcción de bienestar multidimensional</b>	<b>85</b>	<b>CAPÍTULO 7</b>	
Introducción	86	<b>Un enfoque multidimensional para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible</b>	<b>223</b>
Las transformaciones detrás y más allá de los ingresos	87	Introducción	224
Hacia una evaluación más exigente del bienestar: la necesidad de enfoques multidimensionales	96	La naturaleza holística de la Agenda 2030	224
Conclusiones	123	Los desafíos de la Agenda 2030 en América Latina y El Caribe	227
Bibliografía	125	La definición de combos de metas como estrategia para abordar la Agenda 2030	234
		Conclusiones	242
		Bibliografía	243
<b>CAPÍTULO 4</b>			
<b>Políticas para no perder lo ganado: en busca de políticas universales</b>	<b>131</b>	<b>CAPÍTULO 8</b>	
Introducción	132	<b>Las aspiraciones de progreso de las personas</b>	<b>247</b>
Políticas laborales para la inclusión productiva	133	Introducción	248
Hacia la universalidad de los sistemas de protección social	141	El significado que las personas atribuyen al progreso en América Latina y el Caribe	249
La mejora de la educación inicial y el desarrollo de habilidades en el ciclo de vida: hacia mayores retornos educativos	145		

Los “seres y haceres”: ¿más allá del ingreso?	254
Las estrategias para el progreso en la región	264
Conclusiones	274
Bibliografía	275

## CAPÍTULO 9

<b>Conclusiones</b>	<b>277</b>
Una narrativa de transformaciones inconclusas	278
El bienestar multidimensional para afianzar logros universales	279
“Más de lo mismo” no funciona: hacia una nueva arquitectura de políticas	281
La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la primera agenda global de transformación multidimensional	282
Los países no se “gradúan” al cruzar un umbral de ingresos	283
Bibliografía	286
NOTAS	288

## ANEXOS 297

Anexo 1.A: Argentina	298
Anexo 1.B: Bolivia	299
Anexo 1.C: Brasil	300
Anexo 1.D: Chile	301
Anexo 1.E: Colombia	302
Anexo 1.F: Costa Rica	303
Anexo 1.G: Ecuador	304
Anexo 1.H: El Salvador	305
Anexo 1.I: Guatemala	306
Anexo 1.J: Honduras	307
Anexo 1.K: México	308
Anexo 1.L: Nicaragua	309
Anexo 1.M: Panamá	310
Anexo 1.N: Paraguay	311
Anexo 1.O: Perú	312
Anexo 1.P: República Dominicana	313
Anexo 1.Q: Uruguay	314
Anexo 1.R: Venezuela	315
Notas y Fuentes Anexo 1	316
Anexo 2.A: Antigua y Barbuda	317
Anexo 2.B: Argentina	318
Anexo 2.C: Bahamas	319
Anexo 2.D: Barbados	320
Anexo 2.E: Belice	321
Anexo 2.F: Bolivia	322
Anexo 2.G: Brasil	323
Anexo 2.H: Chile	324
Anexo 2.I: Colombia	325
Anexo 2.J: Costa Rica	326
Anexo 2.K: Cuba	327
Anexo 2.L: Dominica	328

Anexo 2.M: Ecuador	329
Anexo 2.N: El Salvador	330
Anexo 2.O: Guatemala	331
Anexo 2.P: Guyana	332
Anexo 2.Q: Haití	333
Anexo 2.R: Honduras	334
Anexo 2.S: Jamaica	335
Anexo 2.T: México	336
Anexo 2.U: Nicaragua	337
Anexo 2.V: Panamá	338
Anexo 2.W: Paraguay	339
Anexo 2.X: Perú	340
Anexo 2.Y: República Dominicana	341
Anexo 2.Z: San Vicente y Las Granadinas	342
Anexo 2.AA: Santa Lucía	343
Anexo 2.BB: Surinam	344
Anexo 2.CC: Trinidad y Tobago	345
Anexo 2.DD: Uruguay	346
Anexo 2.EE: Venezuela	347
Notas y Fuentes Anexo 2	348
Anexo 3	350

## RECUADROS

1	La consideración exclusiva del ingreso se traduce en una subvaloración de los logros de la región: los logros sociales alcanzados en América Latina y el Caribe son superiores a los esperados según su nivel de ingreso per cápita	4
2	El progreso multidimensional en el Caribe: los desafíos estructurales	9
2.1	El efecto de las políticas públicas integrales en la transformación: el caso del Plan Brasil Sin Miseria	61
2.2	Evidencia de movilidad económica en la población de la región	68
3.1	Detrás de las transformaciones: la amenaza de la degradación de los ecosistemas y del medio ambiente	94
3.2	El Índice de Pobreza Multidimensional global	98
3.3	La medición de la pobreza multidimensional desde un enfoque de derechos sociales: el caso de México	101
3.4	La pobreza multidimensional como elemento central de la política multisectorial: el caso de Colombia	102
3.5	Un Índice de Pobreza Multidimensional basado en las aspiraciones de la población: el caso de El Salvador	104
3.6	Estimación de una medida de pobreza multidimensional para Haití	105
3.7	Las dimensiones ausentes de la pobreza: el caso de la humillación y la vergüenza en Chile	108
3.8	¿Cómo medir el vivir bien o buen vivir? Las innovaciones de Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia	115
3.9	El tiempo: un recurso para la salida de la pobreza	118
3.10	El Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC): una medición multidimensional para mitigar el impacto de desastres naturales en República Dominicana	120
3.11	Más allá de las encuestas de hogares: la experiencia del Catastro Único en Brasil	123
4.1	La discrepancia en el uso del tiempo entre los hombres y las mujeres: el caso de México	151
5.1	Los pueblos indígenas y los territorios: el caso de la Amazonia en Colombia	167

5.2	Los pueblos indígenas y sus derechos según la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2007	169
5.3	La discriminación basada en el color de piel y en la identidad étnico-racial en el acceso a la salud y la educación	171
6.1	Experiencias de integración intersectorial: el medio ambiente y la pobreza	196
6.2	El valor añadido de la economía social y solidaria en el marco de la arquitectura multinivel	200
6.3	El sistema de protección social chileno: la construcción progresiva de un sistema articulado e inclusivo	205
6.4	Los efectos de las políticas de protección del ingreso del hogar: el caso de la República Bolivariana de Venezuela	206
6.5	La construcción de canastas de resiliencia ante la vulnerabilidad: políticas para la recuperación post-desastres naturales en Granada	209
6.6	Las trampas económicas y políticas de renta media	210
6.7	Políticas que reflejan imaginarios sociales: el crimen y el castigo	216
6.8	Nuevos imaginarios de libertad sexual en Chile: la lucha contra exclusiones duras mediante leyes antidiscriminación	218
7.1	La integración del desarrollo sostenible en la planificación del desarrollo nacional: el caso de Belice	232
7.2	Los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe y el espacio fiscal: la necesidad de promover la capacidad de dichos países para hacer frente a deudas y financiación condicional	239
7.3	América Latina y el Caribe, región pionera en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	240
8.1	¿Qué son las percepciones y cómo capturarlas?	255
8.2	Autodefinición de clase: la autopercepción de las personas sobre el grupo de ingreso al que pertenecen en el Estado Plurinacional de Bolivia	262
8.3	La identidad de clase media o el “sentimiento de pertenencia a la clase media”: el nexo entre la pobreza y el privilegio	265
8.4	Los jóvenes, el trabajo y las tensiones de una etapa de transición	269

## GRÁFICOS

1	La reducción de la incidencia de la pobreza en la última década condujo a una concentración de la población regional en la parte media de la pirámide de ingresos	7
2	La distribución de los grupos de ingreso es heterogénea en los distintos países. Mientras que en Costa Rica y algunos países del Cono Sur la proporción de personas de clase media asciende a casi la mitad de la población, en algunos países de América Central dicha proporción es inferior al 11%	8
3	No obstante los logros alcanzados durante el período 2003-2013, una importante proporción de la población no salió de la pobreza, y otra proporción experimentó movilidad descendente desde la vulnerabilidad y la clase media	11
4	La reducción de la pobreza se desaceleró luego de la crisis de 2009, y se estima un aumento acumulado de la población en situación de pobreza por ingresos cercano a 2,8 millones de personas en 2015-2016	12
5	El crecimiento de los salarios por hora fue mayor entre la población en situación de pobreza respecto del resto de los grupos de ingreso	13
6	La región requiere de acciones decididas en materia de política pública, cuyo espectro de acción se extienda más allá del umbral de la pobreza	15
7	La importancia de construir canastas de resiliencia específicas para cada país: de 25 millones a 30 millones de personas están en peligro de caer en situación de pobreza por ingresos	18
8	Algunos sistemas fiscales de la región pueden generar empobrecimiento	19
1.1	La importancia de construir canastas de resiliencia específicas para cada país: de 25 millones a 30 millones de personas están en peligro de caer en situación de pobreza por ingresos	36

1.2	La reducción de la pobreza se desaceleró luego de la crisis de 2009, y se estima un aumento acumulado cercano a 2,8 millones de personas en 2015-2016	38
1.3	Relación entre el desarrollo humano y la huella ambiental: el cuadrante ausente	41
2.1	Casi 72 millones de personas salieron de la pobreza por ingresos en la última década; de ellas, 59 millones se encontraban en situación de pobreza extrema	49
2.2	La reducción de la incidencia de la pobreza en la última década condujo a una concentración de la población regional en la parte media de la pirámide de ingresos	50
2.3	El porcentaje y el número de personas en situación de pobreza por ingresos se redujeron en casi todos los países, aunque disminuyeron en mayor medida en Brasil y algunos países andinos	52
2.4	Alrededor de 94 millones de personas se incorporaron a la clase media regional durante la última década, y el aumento se concentró en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, que en conjunto aportaron casi 76 millones	53
2.5	La distribución de los grupos de ingreso es heterogénea en los distintos países. Mientras que en Costa Rica y algunos países del Cono Sur la proporción de personas de clase media asciende a casi la mitad de la población, en algunos países de América Central dicha proporción es inferior al 11%	54
2.6	El crecimiento de los salarios por hora fue mayor entre la población en situación de pobreza respecto del resto de los grupos de ingreso	55
2.7	El crecimiento económico de la región alcanzó una tasa media anual del 4,7% en el período comprendido de 2002 a 2008. Esta fue la mayor tasa media observada en las últimas cuatro décadas	56
2.8	El gasto público social total por habitante creció a una tasa media anual del 7,3% en el período comprendido de 2002 a 2012. El mayor aumento correspondió al componente relativo a la protección social	57
2.9	La concentración de los ingresos se redujo en forma casi generalizada en los países de la región durante la última década	58
2.10	El crecimiento del ingreso del 10% más pobre de la población prácticamente duplicó el crecimiento del ingreso de la población total, y fue casi cinco veces mayor que el correspondiente al 10% de la población con mayores ingresos	59
2.11	Si bien el crecimiento económico dominó la reducción de la pobreza, el peso de la mejor redistribución fue significativo en la última década, en especial en comparación con lo observado en los años noventa	60
2.12	Si bien el efecto del crecimiento sobre los cambios en el bienestar económico es superior al efecto redistributivo, la magnitud de este último es especialmente importante en lo que respecta a la reducción de la pobreza por ingresos, sobre todo de la más aguda	63
2.13	No obstante los logros alcanzados durante la década pasada, una importante proporción de la población no salió de la pobreza, y otra proporción experimentó movilidad descendente desde la vulnerabilidad y la clase media	67
2.14	La presencia de población infantil y de adultos mayores en los hogares influye en las probabilidades de salir de la pobreza	69
2.15	Residir en zonas rurales disminuye la probabilidad de la población de salir de la pobreza por ingresos en la mayoría de los países de la región	70
2.16	La condición étnico-racial indígena o afrodescendiente se asocia con una menor probabilidad de salir de la pobreza por ingresos	70
2.17	Las probabilidades de salir de la pobreza asociadas con la formalidad de la ocupación de la jefa o el jefe de hogar son mayores que aquellas vinculadas con la propiedad de la vivienda	71
2.18	La ampliación de la cobertura de pensiones en Chile y Perú parece estar asociada con un incremento de las probabilidades de que los hogares en situación de pobreza por ingresos puedan abandonar tal situación	72
2.19	La ampliación de las capacidades de ahorro y de acceso al crédito, además de los beneficios en materia de salud y pensiones, pueden contribuir a la reducción del riesgo de empobrecimiento de la población	73
2.20	Los shocks económicos adversos tienen un efecto notable en el aumento de las probabilidades de que la clase media experimente movilidad descendente, lo que sugiere la importancia de ampliar las redes de protección social y financiera	74

2.21	En ausencia del efecto de los impuestos y los subsidios indirectos, en 2010 las transferencias monetarias públicas por sí solas habrían permitido sacar de la situación de pobreza por ingresos a más del 40% de la población que se encontraba en esa situación en países como Chile y Uruguay. Sin embargo, debido al efecto de los impuestos y los subsidios indirectos, la proporción de población en situación de pobreza por ingresos que podría haber dejado esa condición gracias a las transferencias monetarias públicas se reduce prácticamente a la mitad en la mayoría de los países	76
2.22	Luego de la intervención del sistema fiscal, la población en situación de pobreza extrema en El Salvador y Guatemala es pagadora neta del sistema impositivo, y en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil y Perú la población en situación de pobreza moderada es pagadora neta de dicho sistema	77
2.23	Debido a la intervención del sistema impositivo, una proporción notable de la población vulnerable y de clase media experimentó movilidad descendente en la mayoría de los países de la región	78
3.1	El descenso de las tasas de dependencia económica, en especial de los hogares más pobres, ha contribuido a mejorar los niveles de bienestar al posibilitar mayores oportunidades de generación de ingresos laborales	87
3.2	Los salarios por hora del total de trabajadores crecieron en casi todos los países, aunque la expansión fue más acelerada en el caso de los trabajadores en condiciones de pobreza	88
3.3	En el período circa 2003-2013, aproximadamente 50 millones de personas se incorporaron a la población ocupada. El aumento se concentró en los estratos medios de la población, y fue absorbido casi totalmente por el sector de servicios	89
3.4	En 2013, más de la mitad de la población adulta de la región había completado al menos un año de la educación del nivel secundario o terciario	90
3.5	Las mejoras experimentadas en la región en dimensiones relacionadas con la salud, la educación y la alimentación son significativas. La mortalidad materna e infantil, por ejemplo, se redujo prácticamente a la mitad en el período comprendido de 1990 a 2014	91
3.6	El progreso en dimensiones ajenas al ingreso fue inclusivo, pues las mejoras experimentadas fueron relativamente mayores entre la población en situación de pobreza por ingresos	92
3.7	Para 16 indicadores sociales, laborales y ambientales de un total de 27 indicadores considerados, en América Latina y el Caribe se observan mayores logros que los esperados según su nivel de ingreso nacional bruto per cápita. El ingreso nacional bruto mide el valor de los bienes y servicios producidos al interior de una economía (no mide el bienestar de la población)	93
3.8	La región requiere de acciones decididas en materia de política pública, cuyo espectro de acción se extienda más allá del umbral de la pobreza	96
3.9	Aún se registran rezagos importantes en algunos indicadores clave para incidir en la reducción de los riesgos de empobrecimiento	112
4.1	En 2013, cerca del 80%, el 70% y el 50% de los trabajadores en situación de pobreza extrema, pobreza moderada y vulnerabilidad, respectivamente, se desempeñaban en actividades de baja productividad. Entre la clase media, esta proporción alcanzó el 36%	134
4.2	Casi el 70% de las pequeñas y medianas empresas de la región se desempeñan en la informalidad	135
4.3	El crecimiento de la productividad en la región fue muy bajo durante los años de mayor auge económico, y su contribución al crecimiento posterior a la crisis de 2009 fue negativa	135
4.4	En la región, el crecimiento de la productividad de la mano de obra empleada ha sido muy inferior al observado en economías con alto crecimiento, como China	136
4.5	Algunos sistemas fiscales de la región pueden generar pérdidas significativas del ingreso per cápita de las personas que se encuentran por debajo de las líneas de pobreza de 4 y 2,5 dólares por día	138
4.6	El 40% de los más de 37 millones de establecimientos informales no tienen acceso a crédito, y aquellos que disponen de una opción crediticia reportan enfrentar restricciones para acceder a financiamiento	139

4.7	Casi un tercio de la población de 15 a 24 años que se encuentra en situación de pobreza no estudia ni trabaja	140
4.8	Si bien en el caso de la población ocupada el acceso a la salud y la afiliación a pensiones aumentaron en el período comprendido de 2002 a 2012, persiste una alta desigualdad en el acceso según el tipo de empleo	143
4.9	La cobertura efectiva de pensiones en América Latina, como porcentaje de la población que ha alcanzado la edad mínima para percibir una pensión, aún presenta un rezago importante respecto de la cobertura observada en otras regiones	144
4.10	Pese a que la proporción de mujeres en edad productiva con nivel educativo terciario es superior que la correspondiente proporción de hombres, las primeras perciben un salario promedio por hora 16,4% menor que el de estos últimos	147
4.11	La creciente población adulta mayor de la región va a requerir en los próximos años de sistemas integrales de cuidados	148
5.1	Población indígena (en porcentajes respecto de la población total) en América Latina, circa 2011	165
5.2	Población afrodescendiente (en porcentajes respecto de la población total) en América Latina, varios años	166
5.3	En promedio, el 27,3% de las mujeres de 5 países de la región manifestó que alguna vez sufrió violencia física, y el 8,3% afirmó que alguna vez sufrió violencia sexual	172
5.4	El porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que sufre violencia de pareja íntima en hogares en que se hablan lenguas indígenas es muy similar al porcentaje de mujeres del mismo grupo de edad que sufre este tipo de violencia en hogares donde no se habla ninguna lengua indígena	173
5.5	Países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá destacan en materia de criminalización de la violencia de pareja íntima	174
5.6	Países como Honduras, México, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y República Dominicana destacan por haber establecido la obligación legal de reparación del daño sufrido por las sobrevivientes de violencia de pareja íntima	175
5.7	En 2013, el porcentaje de personas que se encontraba en situación de pobreza por ingresos en las zonas rurales casi duplicaba el correspondiente porcentaje en las zonas urbanas, proporción que se ha mantenido en las últimas dos décadas. Además, cerca del 80% del total de la población rural vivía en 2013 en condiciones de pobreza y vulnerabilidad	178
5.8	Tasa de ocupación por sexo y zona de residencia (en porcentajes) en América Latina, 2013	179
5.9	En el caso de la población rural que se encuentra en situación de pobreza por ingresos, el total de horas que las mujeres de este grupo de población dedican a los cuidados y las labores del hogar es 3 veces mayor que el total de horas que los hombres del mismo grupo dedican a dichas tareas	181
6.1	Las proyecciones de crecimiento permiten observar los límites que supone hacer más de lo mismo.	191
7.1	La evolución del Índice de Desarrollo Humano y sus componentes evidencia que, a pesar de los logros sociales alcanzados, existe heterogeneidad entre los países de la región, y permite observar la brecha existente con los países de la OCDE, lo cual representa un llamado al desarrollo de nuevos enfoques para combatir la última milla de las exclusiones	228
7.2	En los últimos años, el PNUD ha trabajado con países de la región en la realización de microsimulaciones orientadas a evaluar el impacto de políticas alternativas sobre las tendencias de la pobreza y la desigualdad	238

## DIAGRAMAS

1	Progreso multidimensional: indicadores de pobreza, vulnerabilidad y sostenibilidad	16
2	En este Informe, el logro de los objetivos y las metas que componen la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se considera desde un enfoque multidimensional	23
3	El logro de los objetivos y sus metas requiere de intervenciones basadas en un enfoque integrado que permita identificar las conexiones y sinergias entre dichas metas, y que se base en las prioridades específicas de cada país	24

4	Determinantes la recaída en la pobreza en América Latina y el Caribe	26
1.1	De 25 millones a 30 millones de personas están en riesgo de caer en situación de pobreza por ingresos	37
1.2	La familia de los indicadores multidimensionales de desarrollo: de la medición a la práctica	40
1.3	El progreso multidimensional requiere de cambios complejos	43
3.1	Progreso multidimensional: indicadores de pobreza, vulnerabilidad y sostenibilidad	111
3.2	Las instituciones y decisiones de política pública deben trascender la expansión de dotaciones iniciales para ampliar las oportunidades de transformación de tales dotaciones en un mayor bienestar en un contexto caracterizado por la existencia de instrumentos de protección ante los riesgos de empobrecimiento	114
6.1	Los cuatro elementos de la nueva arquitectura de las políticas públicas	193
6.2	Imaginarlos de las personas en situación de pobreza por ingresos sobre el progreso	214
6.3	Imaginarlos de las personas de clase media sobre el progreso	215
7.1	Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible conforman una agenda que va mucho más allá que los antiguos Objetivos de Desarrollo del Milenio, y busca erradicar la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra los efectos del cambio climático, garantizando al mismo tiempo que nadie quede rezagado en cuanto a su desarrollo	225
7.2	La estrategia MAPS brinda un marco conceptual para desarrollar una efectiva integración de la Agenda 2030 en los países de la región	226
7.3	Para lograr un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, así como a nivel mundial, es necesario repensar las estrategias de desarrollo económico y social de manera de desacoplar la reducción de emisiones de dióxido de carbono respecto del crecimiento económico	230
7.4	La dimensión medioambiental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	231
7.5	El proceso de agrupamiento de las metas no es aleatorio y está basado en los objetivos estratégicos de cada país	235
7.6	¿Qué impulsa el logro del ODS 1? Definición de combos de metas que permitan identificar las conexiones y sinergias entre las metas, y que se basen en los objetivos específicos de cada país	236
7.7	¿Qué impulsa el logro del ODS 16? Definición de combos que permitan identificar las conexiones y las sinergias entre las metas, y que se basen en los objetivos específicos de cada país	237
8.1	Imaginarlos sobre el progreso en América Latina y el Caribe	250
8.2	¿Con qué se asocia cada tipo de progreso en América Latina y el Caribe?	254
8.3	Estrategias para progresar en América Latina y el Caribe	267
8.4	Determinantes de la recaída en la situación de pobreza por ingresos en América Latina y el Caribe	273

## CUADROS

1	En la región, de 49 personas (estimación conservadora) a 65 personas (estimación extrema) por cada 100 habitantes experimentaron una mejora económica de una magnitud tal que les permitió ubicarse en un grupo de mayores ingresos	10
2.1	En la región, por cada 100 habitantes, de 49 personas (estimación conservadora) a 65 personas (estimación extrema) experimentaron una mejora económica de una magnitud tal que les permitió ubicarse en un grupo de mayores ingresos	65



# Resumen Ejecutivo





# Resumen Ejecutivo

En este Informe se define el **progreso multidimensional** como un espacio de desarrollo con límites normativos —nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades, ni nada que amenace la sostenibilidad ambiental del planeta, puede considerarse progreso—.

¿Por qué hablar de **progreso multidimensional**? ¿Qué significa y cómo puede ayudar a enfrentar los nuevos retos de desarrollo de la región? Significa, en primer lugar, trascender el uso del ingreso per cápita, del ritmo de crecimiento económico y del PIB como criterios privilegiados para medir el nivel de desarrollo de los países de renta media y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). Los países no se “gradúan” por superar un determinado umbral de ingresos. En segundo lugar, apunta a construir políticas intersectoriales, holísticas y universales para dar respuesta a los problemas multidimensionales del desarrollo. Desde la publicación del Informe sobre Desarrollo Humano de 1990, pasando por la Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi de 2009 y la reciente aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, emerge una demanda creciente de acciones de política más integrales. No es suficiente avanzar “brecha por brecha”, es preciso adoptar un enfoque multidimensional de acción.

En los países de América Latina y el Caribe, la noción de progreso multidimensional ayuda a dar respuesta a problemas del desarrollo que trascienden umbrales mínimos de ingresos, necesidades básicas o carencias. Supone, entre otros objetivos, garantizar sistemas de protección social a lo largo del ciclo de vida de las personas, elevar los estándares laborales, mejorar la calidad de los servicios sociales, expandir el acceso a sistemas de cuidados de niños y niñas y de adultos mayores, garantizar la paridad de género dentro y fuera del hogar, reconocer los derechos multiculturales y plurinacionales de los pueblos y las comunidades, mejorar la seguridad ciudadana dentro y fuera de la comunidad, proteger el medio ambiente, asegurar el acceso a la energía renovable y fortalecer la resiliencia ante desastres naturales.

Por todo ello, el **progreso multidimensional** es un concepto paraguas para la medición del bienestar en los países de la región. Incluye índices y políticas dirigidas a superar la pobreza multidimensional, pero los trasciende al contemplar también las exclusiones que están por encima de las

líneas de ingresos, necesidades básicas y carencias. También incluye índices y políticas de desarrollo humano que se concentran sobre la educación y la salud, pero los trasciende porque los retos del desarrollo no se agotan en estas dos dimensiones. Se define **como un espacio de desarrollo con límites normativos, en que nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades, ni nada que amenace la sostenibilidad ambiental del planeta, puede considerarse progreso**. Esta definición construye sobre el enfoque de capacidades de Amartya Sen, y sobre los históricos acuerdos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, para incluir dimensiones faltantes del bienestar, apropiadas para cada tiempo y lugar. El progreso multidimensional puede ilustrarse como un árbol conceptual de indicadores y acciones multidimensionales que presenta en su base las mediciones y respuestas a la pobreza y la indigencia; en el tronco, las mediciones y respuestas a la vulnerabilidad, y en lo más alto, las mediciones y respuestas a la sostenibilidad. Este aporte conceptual abre un nuevo campo de investigación y de acción.

El Informe profundiza sobre lo que considera es la mayor amenaza actual al progreso multidimensional en la región: la **recaída de millones de hogares a situaciones de pobreza y de pobreza extrema**, que se estima que podría afectar a entre 25 y 30 millones de personas en contextos de fragilidad y vulnerabilidad económica. Incluye tanto mediciones y políticas para salir de la pobreza, como mediciones y políticas para evitar la recaída. Si bien unas y otras difieren, se requiere la sincronización de ambas para maximizar impactos. Para acelerar la salida de la pobreza, la atención se centra en el análisis de exclusiones duras que no pueden ser explicadas por la carencia de ingresos, y para prevenir la recaída en la pobreza se analizan cuatro factores críticos para construir resiliencia: la protección social a lo largo del ciclo de vida, los sistemas de cuidados para niños y adultos mayores, el acceso a activos físicos y financieros de los hogares, y una mayor calidad laboral.



En la primera parte del Informe (capítulos 1, 2 y 3) se analizan las transformaciones del ingreso y las experimentadas más allá del ingreso. Ninguno de los logros sociales y económicos recientes alcanzados en la región fue producto del *laissez faire*. Tanto el ritmo de crecimiento del ingreso como los logros sociales, los logros laborales y los logros en materia de equidad de género fueron moldeados por políticas públicas innovadoras y por intervenciones estratégicas en el proceso de desarrollo.

- i) Las transformaciones de los ingresos en la región fueron dinámicas. Millones de personas dejaron de vivir en situación de exclusión y pobreza, y alcanzaron un mayor bienestar económico y material. Sin embargo, al mismo tiempo se consolidó un grupo de la población que, si bien abandonó la pobreza por ingresos, se encuentra en una situación de elevada vulnerabilidad, en riesgo de recaer en la pobreza.
- ii) También ocurrieron transformaciones más allá de los ingresos. Se produjeron cambios que alteraron el perfil demográfico de la región, mejoraron el acceso educativo y ampliaron la participación laboral, intensificándose en el proceso el extractivismo en una región afincada en los recursos naturales.
- iii) Un enfoque multidimensional ayuda a perfilar las transformaciones inconclusas de este proceso histórico. Hace énfasis en una mirada holística que puede ser útil para confrontar los retos de la coyuntura y dar los primeros pasos hacia la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la región. En este Informe se presenta un ejercicio probabilístico de estimación de canastas de resiliencia ante la vulnerabilidad, que representa un llamado a promover políticas de protección social y sistemas de cuidados, así como el acceso a activos y la calidad laboral en el caso de las poblaciones en riesgo de caer en la pobreza.

La familia de los indicadores multidimensionales crece e incorpora innovaciones de muchos países de la región en áreas tan diversas como la erradicación de la pobreza en sus múltiples dimensiones, la resiliencia ante la vulnerabilidad y la construcción de sostenibilidad ambiental.

En la segunda parte del Informe (capítulos 4, 5 y 6) se presentan respuestas de política pública. Los problemas multidimensionales requieren de soluciones también multidimensionales.

Así, el Informe concluye con la presentación de una mirada nueva sobre los retos de la política pública. Se trata de una agenda basada en intervenciones multisectoriales, y cuyo centro de gravedad es la construcción de una universalidad efectiva de los derechos.

- i) Esta agenda requiere de **políticas que permitan proteger los logros alcanzados**. Los países de la región enfrentan el doble reto de construir economías inclusivas y consolidar logros en todas aquellas dimensiones situadas más allá del ingreso que fortalecen a las personas a largo plazo. De este modo, es preciso promover el desarrollo de sistemas de protección social, la expansión de sistemas de cuidados que extiendan la frontera de la igualdad de género, el desarrollo de una mayor calidad laboral y de las habilidades requeridas en el mercado de trabajo, y un mejor acceso a los activos físicos y financieros.
- ii) Requiere también de **políticas para incluir**, es decir, para atacar aquellas exclusiones que trascienden las líneas de pobreza —incluidas la discriminación contra los pueblos indígenas y afrodescendientes de la región; la violencia de pareja íntima perpetrada por hombres, padecida por millones de mujeres, y otras formas de exclusión relacionadas con el color de la piel, la residencia en zonas rurales y la identidad sexual—. Más que el cierre de brechas materiales, estas exclusiones reclaman el cierre de brechas de ciudadanía en la región.
- iii) Finalmente, requiere de **una nueva arquitectura para construir progreso multidimensional** con base en una mayor articulación horizontal (intersectorial) y vertical (interritorial) de la política pública, y a lo largo del ciclo de vida de las personas. La participación ciudadana tiene un rol trascendental en la articulación de esta arquitectura.

En la parte final del Informe (capítulos 7 y 8) se abordan los retos futuros. El proceso de construcción de capacidades se centra en las personas, los hogares y las comunidades. En este Informe se hace un llamado a pensar más allá de las urgencias de la coyuntura, y se delimitan posibles vías de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en los países de la región —la primera agenda de desarrollo universal, holística y multidimensional de la era de la posguerra—.

---

El mayor reto de la generación actual consiste en construir capacidades para el logro de un **progreso multidimensional** que permita erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones, superar las vulnerabilidades y construir sostenibilidad a largo plazo, expandiendo la frontera de la definición del bienestar.

## La consideración exclusiva del ingreso se traduce en una subvaloración de los logros de la región: los logros sociales alcanzados en América Latina y el Caribe son superiores a los esperados según su nivel de ingreso per cápita

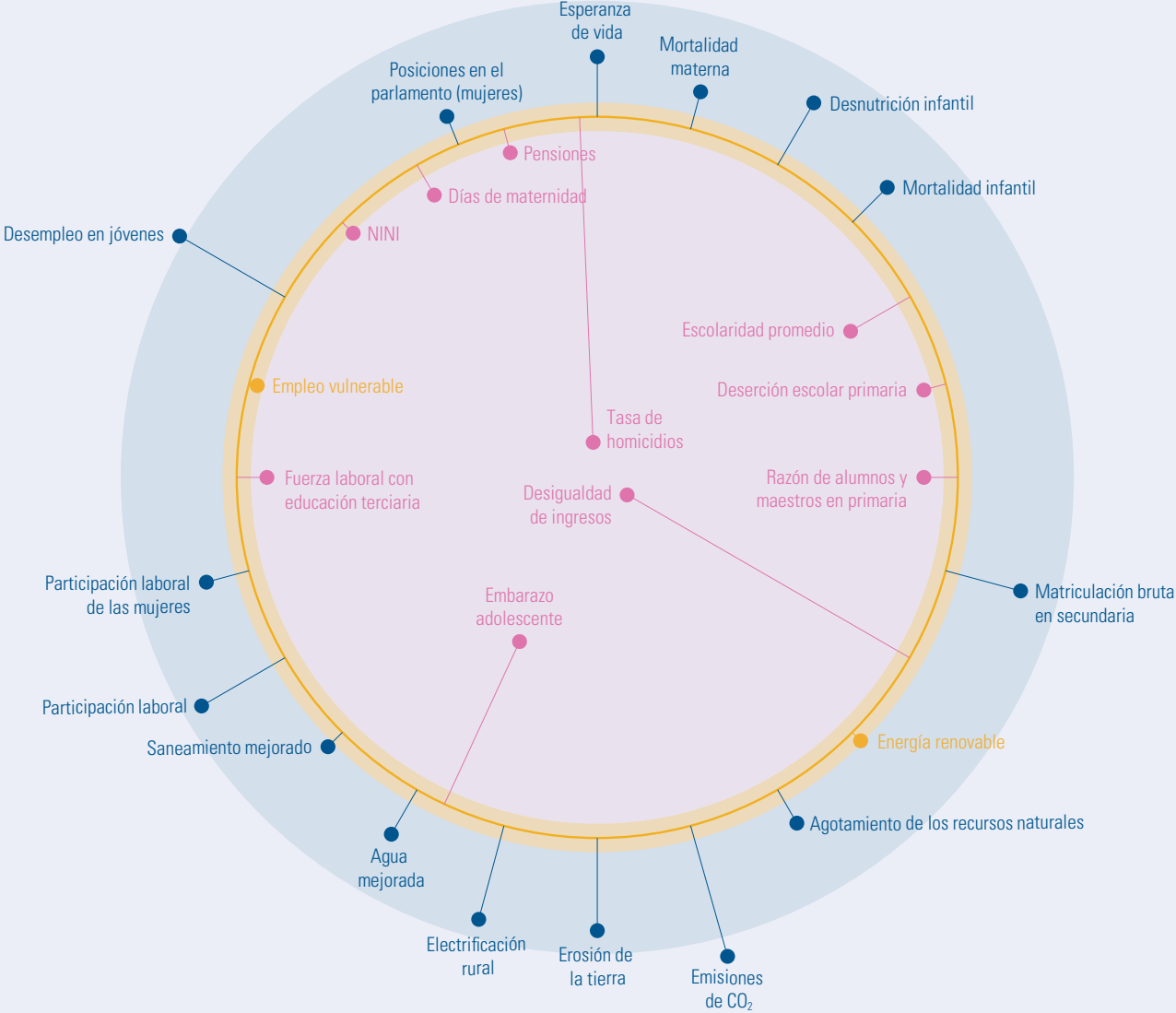
El siguiente gráfico confirma que los avances sociales no dependen solo del crecimiento económico de la región. América Latina y el Caribe presenta un desempeño *mejor que el esperado dado su nivel de ingreso* en todos los indicadores que se encuentran por fuera del círculo, como por ejemplo, los indicadores de mortalidad materna, desnutrición infantil, energía renovable o acceso a servicios básicos como la electrificación rural, el saneamiento y el agua mejorada. Sin embargo, esto no significa que aún no existan retos en torno a estos indicadores. Por ejemplo, si bien en la región, la mortalidad materna se redujo prácticamente a la mitad en el período 1990-2014, aun se producen 69 decesos maternos por cada 100 mil nacimientos anuales<sup>1</sup>. Las mejoras en otras áreas como el acceso a

fuentes mejoradas de agua, alcantarillado, y energía también son notables, sin embargo aun 23 millones de habitantes carecen del servicio de energía eléctrica<sup>2</sup>. Con base en la misma lógica, cabe señalar que el hecho de que algunos aquellos indicadores se presenten dentro del círculo, como indicadores de embarazo adolescente o de escolaridad promedio, no significa que no ha habido progreso en la región en estas dimensiones, sino que el nivel actual de los logros se encuentra por *debajo de lo que se espera dado el nivel de ingreso* de la región. Este análisis evidencia que un mayor crecimiento económico de la región no es suficiente para mantener los logros de las últimas décadas ni para acelerar la erradicación de la pobreza en sus múltiples dimensiones.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y en la base de indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.

**Nota:** Los indicadores que se sitúan por fuera del círculo son aquellos en cuyo caso se observa un desempeño mejor que el esperado según el nivel de ingreso nacional bruto per cápita de la región, mientras que los indicadores que se sitúan dentro del círculo son aquellos en cuyo caso el desempeño es menor que el esperado. Los resultados mostrados en el gráfico para América Latina y el Caribe deben leerse en un contexto de comparación mundial; es decir, se obtienen a partir de una regresión realizada con base en la información correspondiente a 188 países en que la variable dependiente es el valor observado de cada uno de los 27 indicadores considerados, y es explicada por el logaritmo del ingreso nacional bruto per cápita. Con base en el coeficiente de cada regresión se predice un valor esperado de cada uno de los 27 indicadores en cada país. La diferencia entre los valores observados y los esperados es después estandarizada con base en la desviación estándar del valor observado de cada indicador. En el ejercicio se sigue la metodología empleada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su serie de diagnósticos de país titulados *Development Pathways*. El agregado correspondiente a América Latina y el Caribe es el promedio ponderado por población de los valores correspondientes a cada uno de los indicadores en los países en cuyo caso se dispone de información: 19 países en el caso de América Latina (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) y 12 países en el caso del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Haití, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, y Trinidad y Tobago). A continuación se detalla qué países se han considerado en el caso de cada uno de los indicadores contemplados: indicadores de esperanza de vida, mortalidad infantil, escolaridad promedio, emisiones de CO<sub>2</sub>, electrificación rural, embarazo adolescente y tasa de homicidios, se incluyen todos los países; indicador de mortalidad materna, se excluyen Antigua y Barbuda, y Dominica; indicador de desnutrición infantil, se excluyen Bahamas, Barbados, Antigua y Barbuda, Santa Lucía y Dominica; indicadores sobre educación (deserción escolar, razón de alumnos y maestros, y matriculación bruta en secundaria), se excluye Haití; indicador de desigualdad, se incluyen 18 países de América Latina (todos los que conforman el agregado menos Cuba), más Haití y Jamaica; indicador de energía renovable, se incluyen 18 países de América Latina (todos los que conforman el agregado menos Cuba), más Haití, Jamaica, y Trinidad y Tobago; indicador de agotamiento de los recursos naturales, se excluye Antigua y Barbuda; indicador de erosión de la tierra, se incluyen los 19 países de América Latina, más Belice, Haití y Jamaica; indicador de agua mejorada, se excluye Dominica; indicador de saneamiento mejorado, se excluyen Antigua y Barbuda, Dominica, y San Vicente y las Granadinas; indicadores de participación laboral (total y femenina), se excluyen Antigua y Barbuda, y Dominica; indicador de fuerza laboral con educación terciaria, se incluyen los 19 países de América Latina, más Barbados y Belice; indicador de desempleo juvenil, se excluye Haití; indicador de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINI), se incluyen 14 países (Argentina, Panamá, Costa Rica, Venezuela (República Bolivariana de), México, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, Paraguay, Guatemala, Honduras, Trinidad y Tobago, y Belice); indicador de días de maternidad, se incluyen 18 países de América Latina (todos los que conforman el agregado menos Cuba), más Haití y Jamaica; indicador de pensiones, se excluyen Cuba y Surinam; indicador de posiciones de mujeres en el parlamento, se excluye Dominica. La definición, el año y la fuente específica correspondientes a cada indicador se detallan a continuación: de las estadísticas de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD provienen los datos relativos al ingreso nacional bruto per cápita a precios de 2011 ajustados por la paridad del poder de compra (2014); la esperanza de vida al nacer, medida en años (2014); la mortalidad materna, medida como el número de decesos registrados en un año por cada 100.000 nacimientos (2013); la desnutrición infantil, que corresponde al indicador de desnutrición crónica, medida como el porcentaje de menores de 5 años con baja estatura para la edad (2008-2013); la mortalidad infantil, medida como el número de decesos de menores de 5 años registrados en un año por cada 1.000 nacidos vivos (2013); la escolaridad promedio, medida como el promedio de los años de educación acumulados (2014); la deserción escolar primaria, definida como la tasa porcentual de abandono escolar correspondiente a ese nivel (2008-2014); la razón de alumnos y maestros en la educación primaria, medida como el número de alumnos por maestro en ese nivel educativo (2008-2014); la matriculación bruta secundaria, definida como la matriculación total correspondiente a ese nivel educativo, independientemente de la edad, y medida como el porcentaje de la población en edad escolar para cursar ese nivel (2008-2014); el indicador de energía renovable definido como el porcentaje de energía total que proviene de procesos naturales que se reponen constantemente, incluidas las energías solar, eólica, geotérmica, hidroeléctrica, la biomasa, los recursos del océano y algunos residuos, con excepción de la energía nuclear (2012); la desigualdad de ingresos, que corresponde al coeficiente de Gini (2005-2013); el indicador de agotamiento de los recursos naturales, medido como proporción del ingreso nacional bruto (2008-2013); las emisiones de CO<sub>2</sub>, medidas como el volumen de emisiones de dióxido de carbono per cápita en toneladas (2011); la erosión de la tierra, medida como el porcentaje de población que habita en tierras degradadas (2010); la electrificación rural, medida como la proporción de población rural con electrificación (2012); la fuerza laboral con educación terciaria, medida como el porcentaje de fuerza de trabajo con algún grado de educación terciaria (2007-2012); la participación laboral, medida como la proporción de población de 15 años o más económicamente activa (2013); la participación laboral femenina, medida como la proporción de población femenina de 15 años o más económicamente activa (2013); el desempleo en jóvenes, medido como el porcentaje de la fuerza de trabajo de 15 a 24 años sin empleo (2008-2014); el empleo vulnerable, medido como la proporción de personas que se desempeñan como trabajadores y trabajadoras familiares sin pago y como trabajadores y trabajadoras con autoempleo (2008-2013); los NINI, que remite al porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan (2008-2013); la tasa de homicidios, medida como el número de homicidios registrados en un año por cada 100.000 personas (2008-2012); los días de maternidad, medidos como la cantidad de días por los que se obtiene un pago por licencia de maternidad (2014); el indicador de pensiones, medido como el porcentaje de beneficiarios legales de pensiones de vejez en edad de recibir dichas pensiones (2004-2012); el embarazo adolescente, medido como el número de nacimientos registrados en un año por cada 1.000 mujeres del grupo de edad de 15 a 19 años (2010-2015), y las posiciones de mujeres en el parlamento, medidas como la proporción de escaños ocupados por mujeres (2014). De la base de IDM del Banco Mundial provienen los datos relativos a los indicadores de saneamiento y agua mejorada, medidos como el porcentaje de población con acceso a estos servicios (2013).

Diferencias entre el logro social esperado y el logro social observado en América Latina y el Caribe



■ Desempeño mejor que lo esperado    ■ Desempeño esperado    ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)

Para 16 indicadores sociales, laborales y ambientales de un total de 27 indicadores considerados, en América Latina y el Caribe se observan **mayores logros que los esperados** según su nivel de ingreso nacional bruto per cápita. El ingreso nacional bruto mide el valor de los bienes y servicios producidos al interior de una economía —no mide el bienestar de la población—.

## La transformación de la pirámide de ingresos en la región

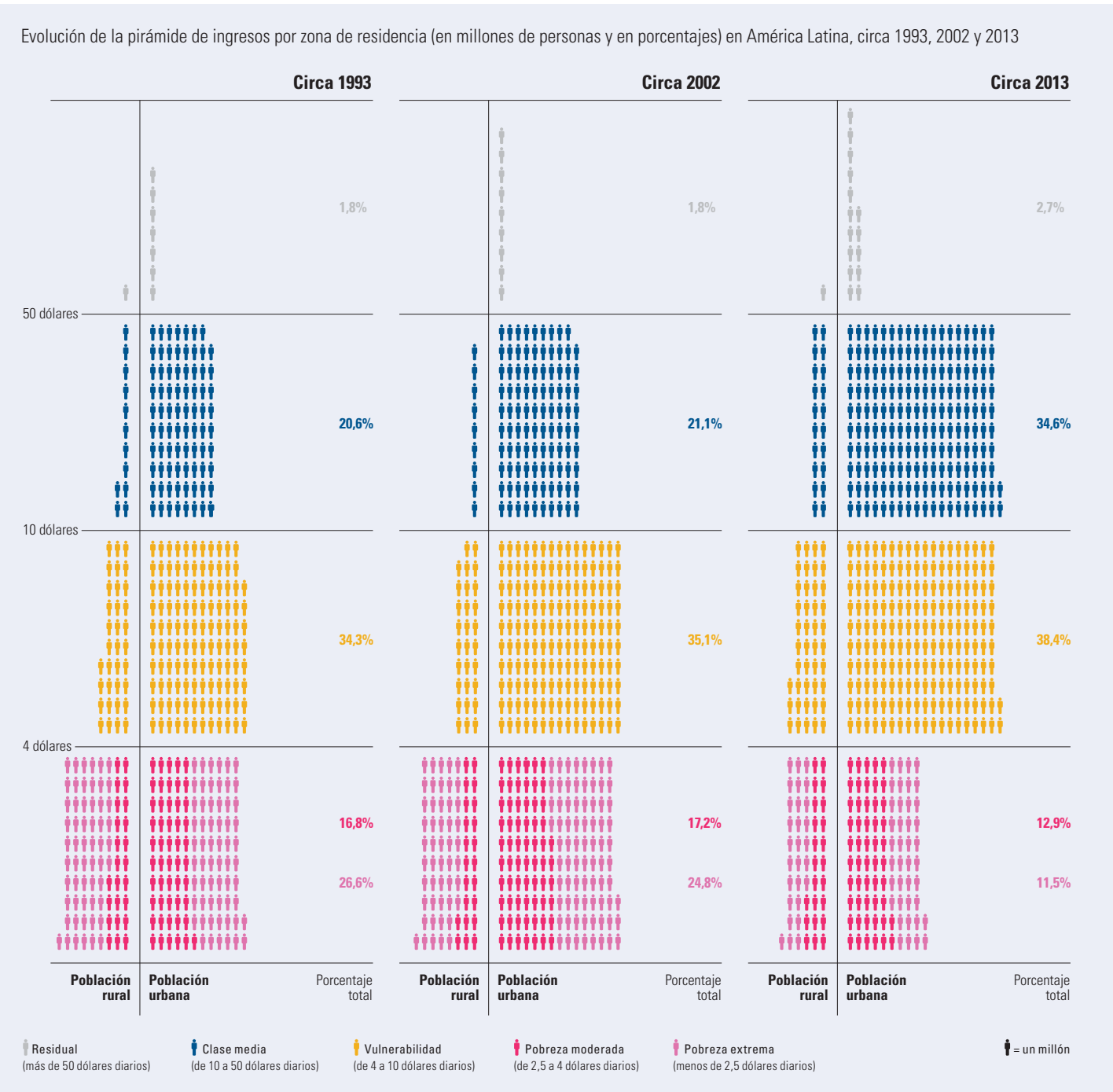
América Latina y el Caribe es una región diversa, y no sigue un patrón único de cambio. Sin embargo, un rasgo común entre los países de la región es que en todos se han experimentado transformaciones sociales, económicas y ambientales significativas en los últimos años. Estos cambios no son producto del *laissez faire*, sino que constituyen el fruto de la implementación de políticas públicas que moldearon tanto el patrón de crecimiento económico (el ingreso), como los logros sociales, laborales y educativos específicos alcanzados por la población (más allá del ingreso).

El 42% de la población regional vivía en condiciones de pobreza por ingresos en 2002, pero tal proporción descendió a poco más del 24% una década después, en 2013. En términos absolutos, el número de personas en situación de pobreza por ingresos disminuyó sostenidamente durante esos años desde casi 214 millones hasta casi 142 millones, lo que indica que 72 millones de personas en la región abandonaron tal condición —de ellas, 59 millones vivían en condiciones de pobreza extrema en 2002<sup>3</sup>—. Junto con la reducción

de la pobreza, un gran número de personas experimentaron un crecimiento de sus ingresos de una magnitud tal que les permitió ubicarse en los estratos medios de la pirámide de ingresos. Por un lado, en la población en situación de vulnerabilidad económica se registró un aumento de casi 45 millones de personas en el mismo período: dicha población pasó de contar con 179 millones de personas en 2002 a contar con 224 millones en 2013, año en que concentró el 38% de la población regional. Por otro lado, el tamaño de la clase media creció al incorporar casi 94 millones de personas: este grupo pasó de estar compuesto por 108 millones de personas en 2002 (número equivalente al 21% de la población total) a comprender casi 202 millones de personas en 2013 (cifra que representa el 35% de la población total) (véanse los gráficos 1 y 2)<sup>4</sup>. Estos cambios estuvieron acompañados de una notable reducción de la desigualdad de ingresos. El nivel de desigualdad medido por el coeficiente de Gini disminuyó de 0,539 a 0,493 durante el mismo período<sup>5</sup>, y este indicador alcanzó su nivel más bajo desde los años previos al proceso de industrialización de la región<sup>6</sup>.

GRÁFICO 1

La reducción de la incidencia de la pobreza en la última década condujo a una concentración de la población regional en la parte media de la pirámide de ingresos

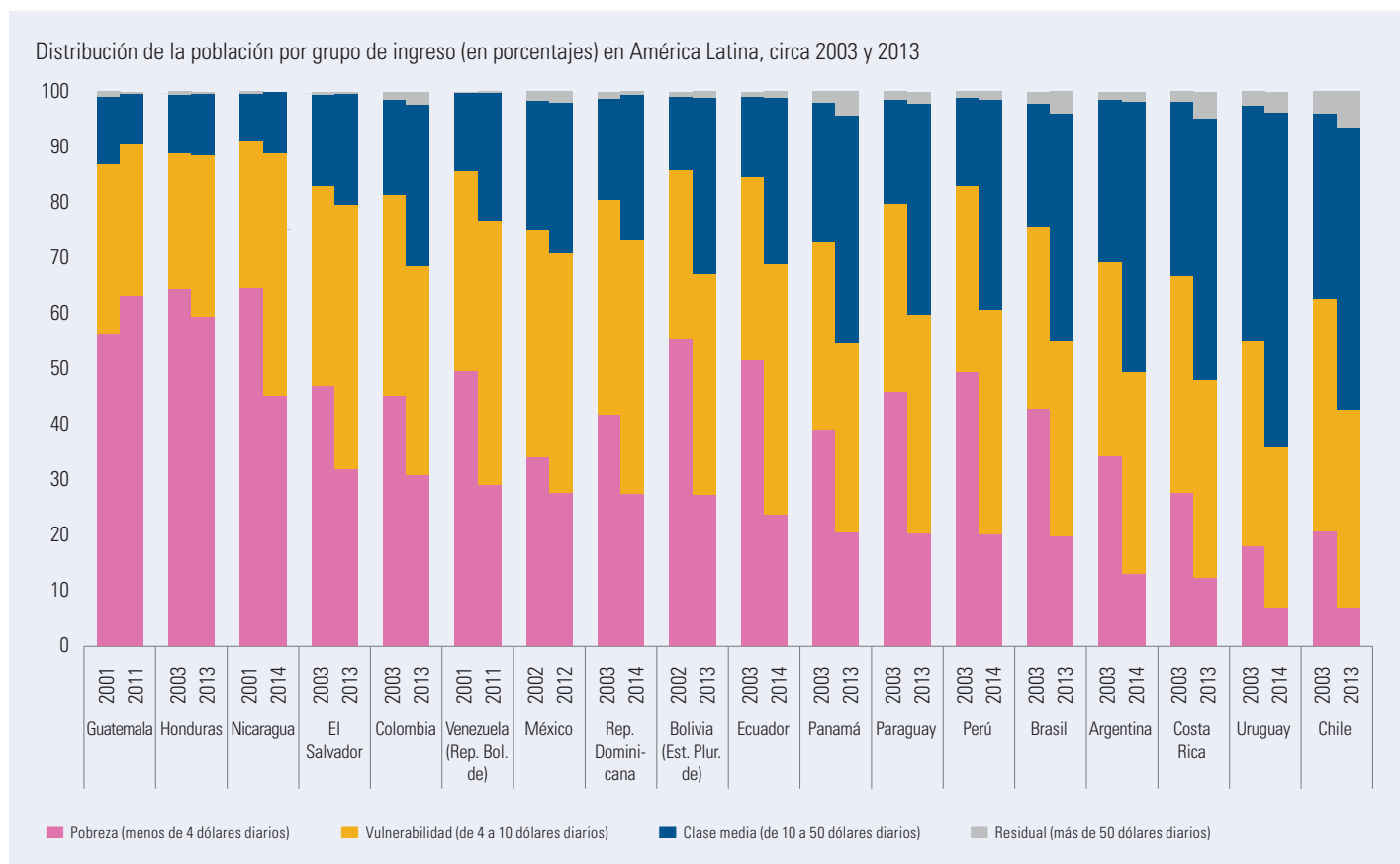


Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones de las proporciones de población correspondientes a cada grupo de ingreso realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), y sobre la base de datos relativos al total de población consultados en los indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.

Nota: Las líneas monetarias que separan a cada grupo están expresadas en dólares diarios por persona. Cada una de las personas presentadas en el gráfico representa a un millón de personas. Las cifras absolutas y relativas corresponden, respectivamente, al total y al promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (1992, 2003 y 2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (1997, 2002 y 2013), Brasil (1993, 2003 y 2013), Chile (1992, 2000 y 2013), Colombia (1996, 2003 y 2013), Costa Rica (1992, 2002 y 2013), Ecuador (1994, 2003 y 2014), El Salvador (1991, 1998 y 2013), Guatemala (2000 y 2011), Honduras (1992, 2003 y 2013), México (1992, 2000 y 2012), Nicaragua (1993, 2001 y 2009), Panamá (1991, 2001 y 2013), Paraguay (1995, 2004 y 2013), Perú (1997, 2004 y 2014), República Dominicana (1996, 2003 y 2014), Uruguay (1992, 2004 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (1992, 2001 y 2011).

## GRÁFICO 2

**La distribución de los grupos de ingreso es heterogénea en los distintos países. Mientras que en Costa Rica y algunos países del Cono Sur la proporción de personas de clase media asciende a casi la mitad de la población, en algunos países de América Central dicha proporción es inferior al 11%**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y sobre la base de datos consultados en la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida 2014 para Nicaragua.

**Nota:** El criterio de presentación de los países se basa en el nivel de incidencia de la pobreza alrededor de 2013, ordenado de mayor a menor. Los años considerados en el caso de cada país se mencionan en el gráfico.

**En el período comprendido de 2003 a 2013, 72 millones de personas salieron de la pobreza y 94 millones ingresaron en la clase media. Las políticas públicas moldearon tanto el ritmo de crecimiento del ingreso, como sus impactos laborales, sociales y de género.**

## Mantener los logros

Las transformaciones experimentadas en los ingresos permiten visibilizar procesos diferenciados de salida de la situación de pobreza y de recaída en dicha situación. Mientras que, por un lado, millones de personas salen de la situación de pobreza, al mismo tiempo otro número de personas caen en dicha situación. En el efecto neto de estos cambios se ocultan procesos laborales y sociales distintos. Una reducción de la pobreza de 1 millón de personas, por ejemplo, puede estar asociada a una economía expansiva durante el auge —en que 1,5 millones de personas salen de la situación de pobreza y 500.000 personas caen en dicha situación—, o a una economía que resiste a la recesión —en que

1,1 millones de personas salen de la situación de pobreza y 100.000 personas caen en dicha situación—.

Las trayectorias individuales del cambio de los ingresos en el período comprendido de 2003 a 2013, vistas de punta a punta, sugieren que del 49,6% al 65,4% de la población regional experimentó una mejora económica que le permitió moverse hacia un grupo de mayores ingresos —por ejemplo, desde la pobreza extrema hacia la pobreza moderada, o desde la pobreza moderada hacia la vulnerabilidad económica—, y que solo del 0,5% al 3,6% experimentó movimientos descendentes —por ejemplo, desde la vulnerabilidad económica hacia la pobreza por ingresos, o desde la clase media hacia la vulnerabilidad<sup>7</sup> (véanse el cuadro 1 y el gráfico 3)—.

## RECUADRO 2

### El progreso multidimensional en el Caribe: los desafíos estructurales

Tasa de crecimiento del PIB (en porcentajes), tasa de desempleo juvenil (en porcentajes), y número y costo de desastres naturales (en millones de dólares) en el Caribe, varios años



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de las Naciones Unidas (UNdata), los indicadores de desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial, y la base de datos EM-DAT: The CRED/OFDA International Disaster Database (Guha-Sapir, Below y Hoyois, 2015).

En la mayoría de las economías de la Comunidad del Caribe (CARICOM) se presentan desafíos estructurales para el progreso multidimensional: elevadas cargas de deuda externa, una mayor vulnerabilidad y exposición a los desastres naturales, y costos adicionales en los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID)<sup>8</sup> vinculados con la energía y las importaciones, en especial de alimentos. Un ejemplo de la vulnerabilidad experimentada con relación a los desastres naturales lo constituyen las devastadoras consecuencias sufridas en Haití luego del terremoto de 2010, del que aún el país está recuperándose, y que, además de generar más de 200.000 víctimas mortales, tuvo graves consecuencias sociales y económicas. Este no ha sido el único desastre natural que ha sufrido el citado país en el último tiempo, como puede observarse en el mapa presentado en este recuadro: en la última década han ocurrido 42 desastres naturales en Haití, con un costo estimado de 8.254 millones de dólares<sup>9</sup>.

En las últimas décadas, en la mayoría de los países del Caribe se produjeron importantes mejoras en lo que respecta al capital humano, la expansión de los servicios de educación y de salud, y el crecimiento del ingreso per cápita, que ha permitido que una proporción importante de la población de estos países se ubique por encima de los umbrales que establecen las líneas de pobreza internacional y regional de 1,25 y 4 dólares por persona por día, respectivamente.

En el Informe sobre Desarrollo Humano para el Caribe, que complementa al presente Informe, se estudian en profundidad los desafíos de los países del Caribe y las acciones de política pública necesarias para alcanzar un progreso multidimensional comprehensivo, que incluye el logro de las siguientes metas, aunque no se limita a ellas: reducir la carga de la deuda, construir resiliencia para hacer frente a los eventos adversos, enfrentar los retos que se plantean en materia de empleo juvenil, reducir los riesgos causados por los desastres naturales, y acelerar la inclusión social de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en PNUD (2016, próxima publicación).



## CUADRO 1

**En la región, de 49 personas (estimación conservadora) a 65 personas (estimación extrema) por cada 100 habitantes experimentaron una mejora económica de una magnitud tal que les permitió ubicarse en un grupo de mayores ingresos**

Matriz de transición de la población hacia diferentes grupos de ingreso (en porcentajes) en América Latina, circa 2003 y 2013

		Circa 2013				
		Estimación conservadora (límite inferior) (%)				
Circa 2003		Población en situación de pobreza extrema	Población en situación de pobreza moderada	Población vulnerable	Clase media	Total
	Pobreza extrema	<b>10,6%</b>	9,7%	5,3%	0,0%	25,6%
	Pobreza moderada	0,1%	<b>2,2%</b>	14,7%	0,4%	17,5%
	Vulnerabilidad	0,0%	0,2%	<b>16,0%</b>	19,4%	35,6%
	Clase media	0,0%	0,0%	0,2%	<b>21,2%</b>	21,3%
	Total	10,7%	12,1%	36,1%	41,1%	<b>100,0%</b>
	Estimación extrema (límite superior) (%)					
		Población en situación de pobreza extrema	Población en situación de pobreza moderada	Población vulnerable	Clase media	Total
	Pobreza extrema	<b>0,4%</b>	1,9%	15,1%	8,2%	25,6%
	Pobreza moderada	0,1%	<b>0,6%</b>	8,3%	8,4%	17,5%
	Vulnerabilidad	0,2%	0,6%	<b>11,4%</b>	23,5%	35,6%
	Clase media	0,0%	0,1%	2,6%	<b>18,6%</b>	21,3%
	Total	0,7%	3,3%	37,4%	58,6%	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Las cifras presentadas indican la proporción de personas que se mantuvieron en su grupo de ingreso (cifras presentadas en letra negrita, sobre la diagonal) y la proporción de personas que cambiaron de grupo (cifras presentadas fuera de la diagonal) en los años circa 2003 y 2013. Estas cifras, que se calcularon con base en la técnica de paneles sintéticos, corresponden a los siguientes 18 países en los períodos indicados entre paréntesis: Argentina (2003 y 2013), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2013), Brasil (2003 y 2013), Chile (2003 y 2013), Colombia (2003 y 2013), Costa Rica (2003 y 2013), Ecuador (2003 y 2013), El Salvador (2002 y 2013), Guatemala (2000 y 2011), Honduras (2003 y 2013), México (2002 y 2012), Nicaragua (2001 y 2009), Panamá (2003 y 2013), Paraguay (2003 y 2013), Perú (2003 y 2013), República Dominicana (2003 y 2013), Uruguay (2003 y 2013) y Venezuela (República Bolivariana de) (2003 y 2011).

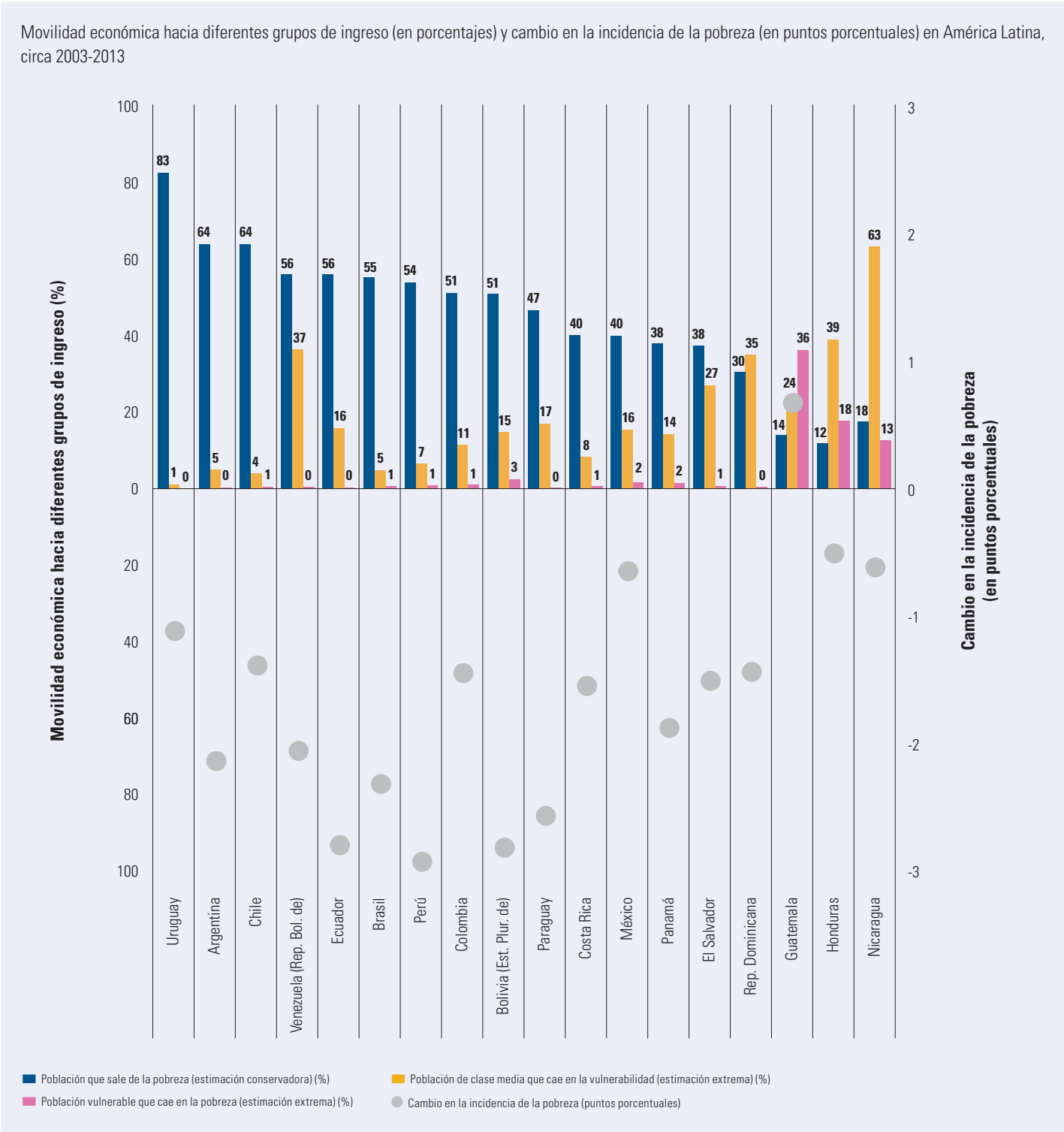
Los factores asociados con la salida de las personas de la pobreza **no son los mismos** que aquellos vinculados con la resiliencia ante los eventos económicos, personales y ambientales adversos. Los primeros tienden a estar relacionados con el logro educativo y el mercado laboral. Los segundos, por su parte, tienden a relacionarse con la existencia de protección social (bajo la forma de

transferencias sociales o de pensiones no contributivas), y con el acceso a activos físicos y financieros. En un momento en que el crecimiento del ingreso per cápita en varios países de la región se desacelera, esta observación se vuelve indispensable para la formulación de políticas anticrisis o de protección de los logros alcanzados durante la década pasada.



GRÁFICO 3

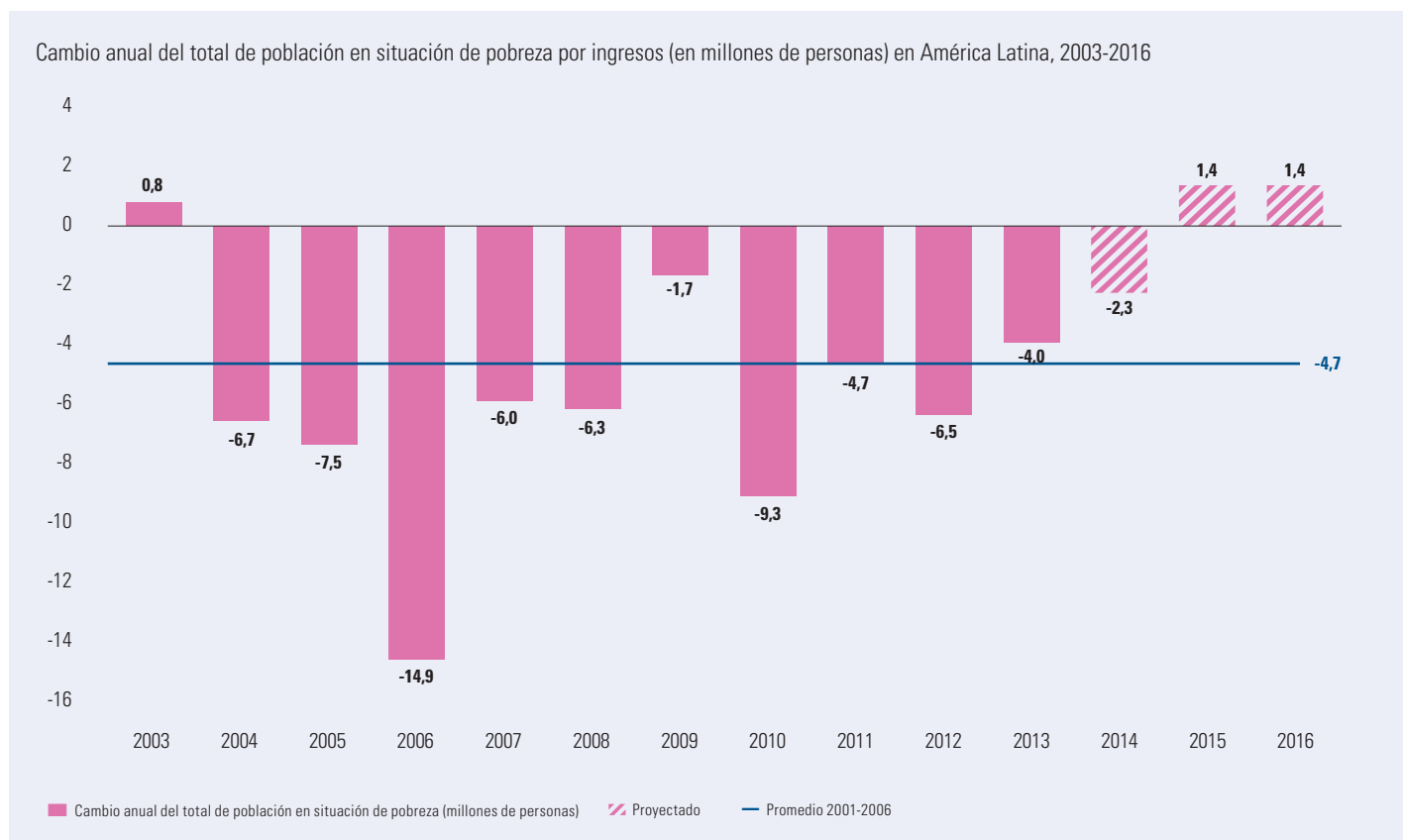
No obstante los logros alcanzados durante el período 2003-2013, una importante proporción de la población no salió de la pobreza, y otra proporción experimentó movilidad descendente desde la vulnerabilidad y la clase media



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones provistas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).  
Nota: Las cifras presentadas indican la proporción de personas que cambiaron de grupo de ingreso en el período circa 2003-2013. Estas cifras, que se calcularon con base en la técnica de paneles sintéticos, corresponden a los siguientes 18 países en los períodos indicados entre paréntesis: Argentina (2003-2013), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002-2013), Brasil (2003-2013), Chile (2003-2013), Colombia (2003-2013), Costa Rica (2003-2013), Ecuador (2003-2013), El Salvador (2002-2013), Guatemala (2000-2011), Honduras (2003-2013), México (2002-2012), Nicaragua (2001-2009), Panamá (2003-2013), Paraguay (2003-2013), Perú (2003-2013), República Dominicana (2003-2013), Uruguay (2003-2013) y Venezuela (República Bolivariana de) (2003-2011).

## GRÁFICO 4

**La reducción de la pobreza se desaceleró luego de la crisis de 2009, y se estima un aumento acumulado de la población en situación de pobreza por ingresos cercano a 2,8 millones de personas en 2015-2016**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de pobreza y desigualdad consultados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y el Laboratorio Latinoamericano de Equidad (LAC Equity Lab) del Banco Mundial; indicadores de crecimiento económico consultados en la base de datos Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI) (actualización de octubre de 2015); e indicadores de población y gasto social consultados en la base de datos CEPALSTAT de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Nota:** La incidencia de la pobreza se calcula con base en la línea de 4 dólares por persona por día. Los resultados corresponden al agregado de los siguientes 17 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La simulación correspondiente a los años 2014, 2015 y 2016 se basa en los coeficientes obtenidos a partir de un modelo de regresión del cambio anual promedio de la pobreza, expresado en puntos porcentuales, explicado por los cambios anuales promedio del PIB, la población, el gasto público social per cápita y el coeficiente de Gini durante el período 2000-2013. Las proyecciones del PIB correspondientes a los años simulados son, respectivamente, del 1,3%, el -0,3% y el -0,3%, de acuerdo con el informe Perspectivas de la economía mundial del FMI publicado en enero de 2016.

Los factores asociados con la reducción de la pobreza (la educación y la inserción laboral) **son distintos** de aquellos asociados con la resiliencia ante eventos económicos, personales y ambientales adversos (la protección social y el acceso a activos físicos y financieros).

## Más de lo mismo no rinde lo mismo

¿Cómo impactará el nuevo escenario económico de la región sobre la tendencia de la reducción de la pobreza? No solo se desacelera el ritmo del crecimiento económico en varios países, sino que, además, sus retornos en lo social parecen reducirse. Las estimaciones muestran que el ritmo de reducción de la pobreza se desaceleró luego de la crisis de 2009, y se habría revertido durante el último año: mientras que el promedio anual de personas que salieron de la pobreza fue de casi 8 millones en el período comprendido de 2003 a 2008, tal reducción

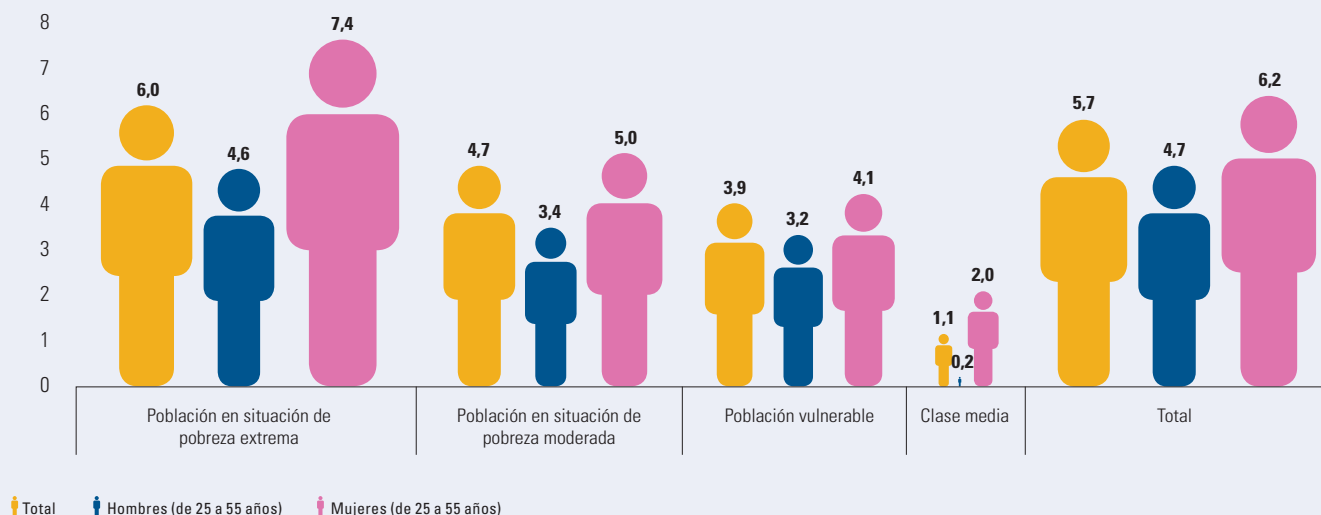
alcanzó un promedio anual cercano a 5 millones de personas en el período comprendido de 2009 a 2014, y para los años 2015 y 2016 se estima un aumento acumulado potencial de alrededor de 2,8 millones de personas (véase el gráfico 4).

Dos factores parecen explicar lo anterior. El primero tiene que ver con los límites de expansión del mercado laboral en la región, responsable de una proporción significativa de la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos desde 2003. Los ingresos laborales tuvieron un crecimiento real significativo durante el período analizado —en especial en el caso de la población en situación de pobreza (véase el

## GRÁFICO 5

### El crecimiento de los salarios por hora fue mayor entre la población en situación de pobreza respecto del resto de los grupos de ingreso

Cambio anual promedio de los salarios por hora por grupo de ingreso y sexo (en porcentajes) en América Latina, circa 2003-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Los cambios anuales porcentuales corresponden al promedio de las tasas observadas en los siguientes 18 países en los períodos indicados entre paréntesis: Argentina (2003-2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002-2013), Brasil (2003-2013), Chile (2000-2013), Colombia (2003-2013), Costa Rica (2002-2013), Ecuador (2003-2014), El Salvador (1998-2013), Guatemala (2000-2011), Honduras (2003-2013), México (2000-2012), Nicaragua (2001-2009), Panamá (2001-2013), Paraguay (2004-2013), Perú (2004-2014), República Dominicana (2003-2014), Uruguay (2004-2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2001-2011).

gráfico 5)—, y 2 de cada 3 nuevos empleos creados en la región correspondieron al sector de servicios, caracterizado por una baja productividad y altas tasas de informalidad. Sin aumentos futuros de la productividad de los sectores de baja calificación laboral, la sostenibilidad del crecimiento —y, en consecuencia, de los logros sociales— parece comprometida. El segundo factor es que la expansión de las transferencias públicas —que explican otra proporción importante de los logros sociales— también encuentra un límite fiscal en varios países de la región. Ante la crisis financiera de 2009, los países amortiguaron la desaceleración económica mediante la implementación de una política de gasto contracíclica. Sin embargo, en los años recientes se ha estrechado el espacio fiscal para reaccionar ante la actual desaceleración.

Más de lo mismo —en materia de mercados laborales y de política social— no necesariamente supondrá en los próximos años los mismos resultados en lo que respecta a la reducción de la pobreza, las exclusiones y la desigualdad. Existen, por supuesto, otras intervenciones

de política pública vigentes —desde cambios de los salarios mínimos, hasta programas de recalificación laboral y pagos de pensiones no contributivas—, pero se requiere de acciones intersectoriales decididas para enfrentar problemas que son multidimensionales. Los países de la región tienen por delante enormes retos con relación a la vulnerabilidad. Uno de ellos lo constituye el tamaño de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad económica, pues, aunque su crecimiento es el reflejo de un mayor bienestar económico, casi la mitad de esta población presenta rezagos en dimensiones que son muy sensibles a los vaivenes económicos. Es por eso que las agendas nacionales no deben agotarse en el logro de un umbral determinado del ingreso per cápita, ni en una definición única del desarrollo. **Este Informe se suma a múltiples voces que perciben una agenda inconclusa importante. Se trata de una agenda que no busca progresar en detrimento del medio ambiente, de la cohesión social, o de la propia legitimidad democrática.**

## El potencial de los enfoques multidimensionales

La primera irrupción en el debate sobre el desarrollo concebido *más allá del* ingreso nació con el primer Informe sobre Desarrollo Humano de 1990 (PNUD, 1990), y desde entonces la demanda de mediciones y de políticas multidimensionales de desarrollo ha cobrado fuerza e importancia en el nivel global con la publicación del informe de Stiglitz, Sen y Fitoussi (2010) sobre el progreso económico y social, y con la definición de la actual Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acordada en septiembre de 2015 en la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>10</sup>. Según el enfoque del desarrollo humano, inspirado en el trabajo de Amartya Sen, la interacción entre los *funcionamientos* —el “ser” y el “hacer” de una persona, como vivir una vida saludable, participar en los quehaceres de la comunidad o tener un trabajo productivo— y las *capacidades* requeridas para lograr dichos funcionamientos dibuja el espacio del progreso humano (Sen, 1992). La relación entre las capacidades y los funcionamientos provee un espacio amplio de libertades, que responde al pluralismo que define las posibles maneras de vivir desarrolladas por cada persona en cada contexto (Alkire, 2015). Algunos funcionamientos son parte de los índices de pobreza multidimensional existentes, otros conforman tableros de indicadores multidimensionales de bienestar, y otros son comunes a ambos —por ejemplo, las mejoras relativas al acceso y la calidad de la educación y la salud—.

En años recientes, la medición y la conceptualización de la pobreza y del bienestar más allá del ingreso tomaron impulso en los países de América Latina y el Caribe. El trabajo pionero de Alkire y Foster (2009) —desplegado por la Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI) y publicado a nivel global por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2010— marcó un avance decisivo en esta conversación a través de la elaboración del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Los avances realizados en cuanto a la estimación de la pobreza multidimensional llevaron a concebir metas más exigentes y a considerar la adopción de

dimensiones ausentes que trascienden los umbrales tradicionales de la pobreza. Varios países de la región han innovado en este campo mediante la incorporación de dimensiones que van más allá del ingreso, que son valoradas por sus sociedades, y que son medidas de acuerdo con sus niveles de desarrollo. Estos enfoques multidimensionales están cambiando la manera de conceptualizar el bienestar en América Latina y el Caribe.

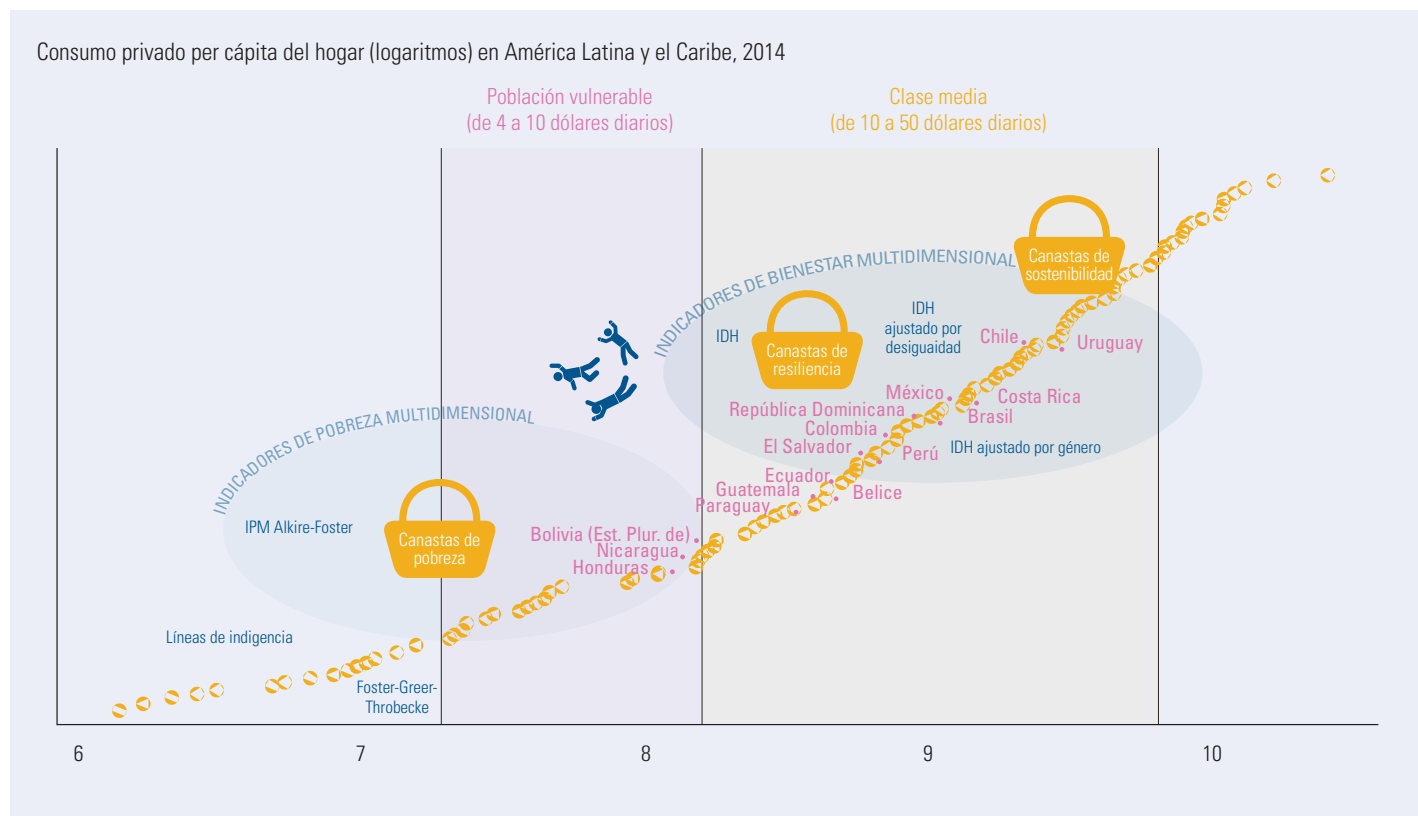
### Por debajo de la línea de pobreza: las mediciones y las acciones para erradicar la pobreza multidimensional

El IPM permite captar la pobreza aguda por medio de las dimensiones de estándar de vida, educación y salud, y genera un punto de comparación importante con las líneas de pobreza por ingresos. Un hogar es pobre multidimensionalmente si tiene carencias en al menos tres de los diez indicadores considerados para la medición de tales dimensiones. El Índice tiene varias ventajas con respecto a otros instrumentos de medición similares: entre ellas, cabe destacar que tiene la virtud de ser descomponible, tanto de manera dimensional (en cualquiera de los diez indicadores de carencias), como por incidencia o intensidad (para estimar cuán pobre se es con respecto a cuántas carencias) (Alkire, 2016).

El salto que significó pasar de mediciones basadas únicamente en el ingreso a otras basadas en múltiples indicadores sociales, laborales y ambientales no tiene únicamente un valor estadístico, sino que también tiene valor en lo que refiere a la definición de la política pública. Los índices, por sus características de descomposición y agregación, hacen posible construir mapas y focalizaciones intersectoriales detalladas por persona, hogar, barrio, municipio y región. También permiten orientar el trabajo de diferentes sectores involucrados en la provisión de servicios de educación, salud, nutrición y vivienda, y de servicios básicos. Este salto viene acompañado de una tendencia a expandir la frontera de lo que es medible, al incorporarse dimensiones ausentes de la pobreza —entre las que destacan el bienestar psicológico, la humillación, el empoderamiento, la calidad laboral y la seguridad ciudadana, entre otras—.

## GRÁFICO 6

**La región requiere de acciones decididas en materia de política pública, cuyo espectro de acción se extienda más allá del umbral de la pobreza**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en los indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.

Nota: La sigla IDH refiere al Índice de Desarrollo Humano, y la sigla IPM remite al Índice de Pobreza Multidimensional.

Una evolución natural del enfoque multidimensional consiste en el análisis de lo que transcurre en distintos niveles de bienestar, pues no todos los obstáculos se encuentran por debajo de umbrales de carencias determinados —muchas exclusiones y discriminaciones por condición étnico-racial o de género se sitúan por encima y por debajo de tales umbrales—. Emerge entonces la necesidad de desarrollar nuevas mediciones regionales que, en sus estimaciones de carencia, se basen en el uso de indicadores del mercado laboral, la protección social y las vulnerabilidades sociales y ambientales.

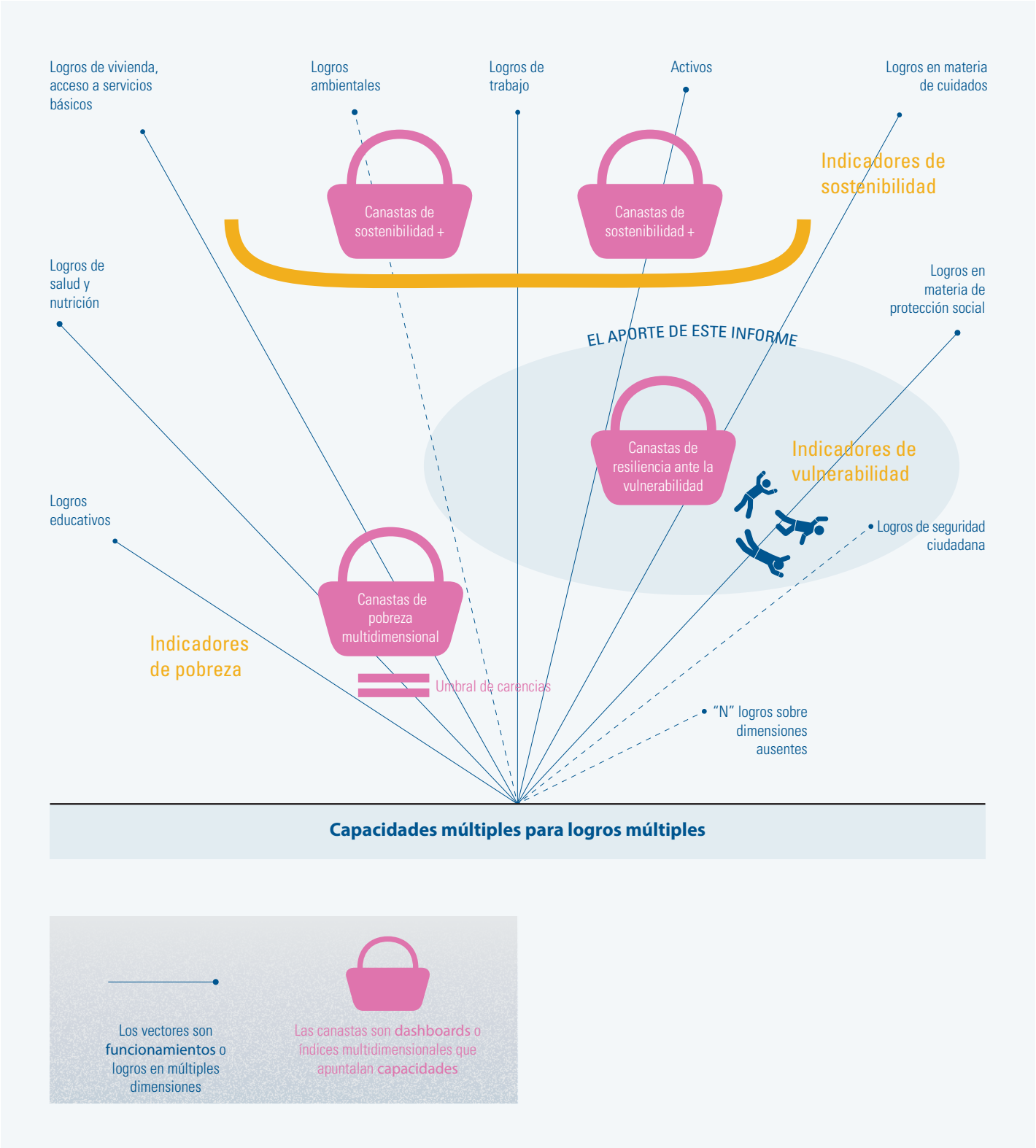
### Por encima de la línea de pobreza: las mediciones y las acciones para proteger los logros alcanzados

Casi el 95% de la población regional se encuentra por encima del umbral internacional de pobreza multidimensional<sup>11</sup>. A pesar de ello, existen grupos de la población que están expuestos a vulnerabilidades y exclusiones que limitan sus capacidades y sus potenciales logros en materia de bienestar. Los logros de estos grupos de la población varían de un país a otro, y también dentro de un mismo país.

¿Cómo definir dimensiones en que se contemplen logros situados más allá de la línea de la pobreza? En el diagrama 1 se describen vectores de funcionamientos que son potencialmente ilimitados para cada persona y cada hogar, y que dependen de características

DIAGRAMA 1

Progreso multidimensional: indicadores de pobreza, vulnerabilidad y sostenibilidad



Fuente: Elaboración propia.

idiosincrásicas vinculadas con el ciclo de vida, la identidad cultural, y los intereses y las preferencias de vida. En subconjuntos de estos vectores pueden definirse capacidades también ilimitadas que hacen posible materializar logros en los contextos específicos en que se vive. Para crear un nuevo emprendimiento artesanal, por ejemplo, pueden requerirse dotaciones iniciales de habilidades creativas, herramientas educativas, experiencia de trabajo, acceso a activos físicos y financieros, y acceso a un mercado potencial para vender o intercambiar los productos. Las capacidades serán más plurales cuanto más plurales sean los logros.

En el diagrama 1 también se describen tres subconjuntos de funcionamientos que pueden ser importantes para la definición de la política pública en los países de renta media. Uno de ellos concierne a los indicadores de pobreza multidimensional, mientras que los otros dos subconjuntos describen canastas de indicadores que aún no se han estimado en la región: una de indicadores de resiliencia ante la vulnerabilidad y otra de indicadores de sostenibilidad. Conceptualmente, estas canastas constituyen subconjuntos multidimensionales de logros relativos a vectores sociales, económicos y ambientales, y están a su vez correlacionadas con las capacidades necesarias para materializar dichos logros.

Un ejemplo concreto de una canasta de resiliencia ante la vulnerabilidad lo constituye aquella en que se consideran aspectos que pueden reducir los riesgos de caer en situación de pobreza. En un contexto en que la transformación económica y social que se experimentó en la región en años recientes dejó alrededor de 224 millones de personas en tránsito desde la pobreza por ingresos hacia la clase media —la denominada población en situación de vulnerabilidad económica—, la definición y la implementación de intervenciones de política pública en áreas que permitan minimizar los riesgos de empobrecimiento resultan trascendentales para garantizar la sostenibilidad de los logros alcanzados y para impulsar, en el futuro, un mayor desarrollo sostenible en la región.

Si bien cerca de 72 millones de personas salieron de la pobreza por ingresos durante el período 2003-2013, existe un grupo potencial de personas que se encuentran en riesgo de

caer en la pobreza ante una baja de los ingresos y los activos del hogar, sea por la vía de la pérdida del empleo o debido a la inseguridad, los riesgos de salud, o la incidencia de desastres naturales. Algunas estimaciones para el período 2000-2013 obtenidas con base en la técnica de paneles sintéticos (Stampini et al., 2015), y con base en encuestas longitudinales correspondientes al período 1996-2009 en el caso de Chile, al período 2002-2005 en el caso de México y al período 2007-2010 en el caso de Perú (Abud, Gray Molina y Ortiz-Juárez, 2015), muestran que del 10% al 13% de la población vulnerable transitó hacia una situación de pobreza por ingresos. La extrapolación de estas proporciones al total actual de personas en situación de vulnerabilidad genera una estimación aproximada del número de habitantes que enfrentan un alto riesgo de caer en situación de pobreza: de 25 millones a 30 millones de personas en los próximos años (véase el gráfico 7).

La evidencia empírica presentada en este Informe permite delimitar algunos de los citados vectores de funcionamientos de una canasta de resiliencia ante la vulnerabilidad. En general se identifican cuatro grupos de factores comunes en los países de la región: el **mercado laboral**, que puede abordarse mediante la mejora de la calidad del empleo; la **protección social**, que puede profundizarse a través del acceso universal a un conjunto de beneficios sociales desvinculados del mercado laboral; el **acceso a activos físicos o financieros**, que puede promoverse por medio del desarrollo de mejores mecanismos de inclusión financiera y de acceso al crédito; y aspectos demográficos relacionados con la presencia de población infantil y de población adulta mayor en los hogares, que pueden abordarse mediante el desarrollo de **sistemas de cuidados** para niños, niñas, adultos mayores, y personas con enfermedad o discapacidad —estos aspectos generalmente se relacionan con las brechas entre hombres y mujeres en lo que refiere al uso del tiempo y la participación laboral—. Estos vectores constituyen un conjunto de dimensiones cuya consideración en la definición de las acciones de la política pública podría contribuir a la reducción de los riesgos de empobrecimiento.

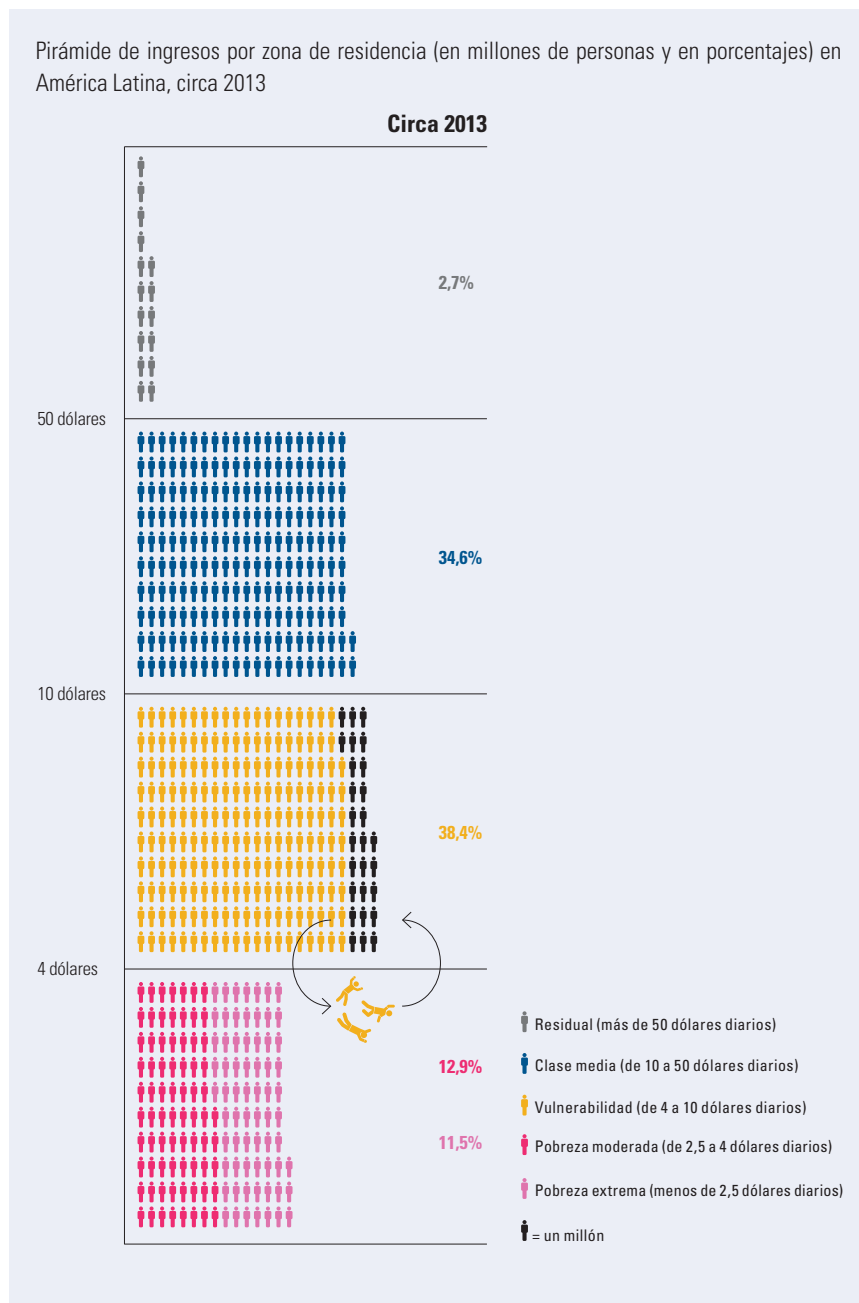
---

**De 25 millones a 30 millones de personas en situación de vulnerabilidad se encuentran en riesgo de caer en situación de pobreza por ingresos.** La construcción de resiliencia por medio de la protección social universal, la expansión de los sistemas de cuidados, la promoción de un mayor acceso a los activos físicos y financieros, y el desarrollo de mejores habilidades laborales son, por lo tanto, de crucial importancia.



## GRÁFICO 7

**La importancia de construir canastas de resiliencia específicas para cada país: de 25 millones a 30 millones de personas están en peligro de caer en situación de pobreza por ingresos**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones de las proporciones de población correspondientes a cada grupo de ingreso realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales del CEDLAS a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), y sobre la base de datos relativos al total de población de cada país consultados en los indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.

**Nota:** Las líneas monetarias que separan a cada grupo están expresadas en dólares diarios por persona. Cada una de las personas presentadas en el gráfico representa a un millón de personas. Las cifras absolutas y relativas corresponden, respectivamente, al total y al promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013), Brasil (2013), Chile (2013), Colombia (2013), Costa Rica (2013), Ecuador (2014), El Salvador (2013), Guatemala (2011), Honduras (2013), México (2012), Nicaragua (2014), Panamá (2013), Paraguay (2013), Perú (2014), República Dominicana (2014), Uruguay (2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011). Las personas presentadas en color negro muestran el número de población en riesgo de caer en la pobreza estimado a partir de una extrapolación de las proporciones de movilidad desde la vulnerabilidad hacia la pobreza calculadas para América Latina por Stampini et al. (2015) con base en paneles sintéticos, y por Abud, Gray Molina y Ortiz-Juárez (2015) para los casos de Chile, México y Perú, a partir de encuestas longitudinales.

## Políticas para no perder los logros alcanzados: la prevención de recaídas en la pobreza

La región de América Latina y el Caribe requiere de un enfoque renovado en materia de políticas públicas para hacer frente a los desafíos actuales, así como para sostener, solidificar y dar continuidad a los logros hasta ahora alcanzados en términos de bienestar. Entre los principales desafíos destacan la reducida inclusión productiva, la regresividad de muchos sistemas fiscales, la deficiente calidad educativa, la segmentación de los sistemas de protección social y la ausencia de sistemas de cuidados.

## Políticas para la inclusión productiva

La baja inclusión productiva en empleos de calidad constituye uno de los desafíos pendientes de la región y, a su vez, representa un obstáculo para la realización de futuras transformaciones. La región se caracteriza por una alta incidencia de empleos precarios, informales y de baja productividad. Por un lado, más de la mitad de los 300 millones de personas ocupadas en la región se desempeñan como asalariados en microempresas con menos de 5 puestos de trabajo, como autoempleados sin calificación, o como trabajadores sin percepción de ingresos —en estas mismas condiciones laboran 7 de cada 10 personas ocupadas que viven en situación de pobreza, y 5 de cada 10 personas ocupadas que viven en situación de vulnerabilidad<sup>12</sup>—. Estas cifras responden a la elevada informalidad de las empresas de la región: de las más de 50 millones de empresas pequeñas y medianas, cerca de 37 millones, es decir, el 70%, son informales<sup>13</sup>. Por otro lado, el crecimiento económico que se experimentó en la región desde 2003 se debió principalmente a los factores capital y trabajo, en tanto que la contribución de la productividad total de los factores fue muy baja: solo el 4,5% del crecimiento experimentado en el período comprendido de 2003 a 2008 se debió a aumentos de la productividad, mientras que en los años posteriores a la crisis de 2009 la contribución de la productividad al crecimiento resultó negativa<sup>14</sup>.

Es preciso desarrollar políticas integrales y que actúen simultáneamente en varios frentes.



Por el lado de la **demand**a, se requieren intervenciones que generen los incentivos adecuados para la creación de empleos formales. En lo que respecta a las empresas, existen al menos dos restricciones: i) el bajo nivel de acceso al crédito y las restricciones de financiamiento, y ii) los elevados costos que supone contratar un trabajador formal en relación con la productividad, en especial debido a los costos no salariales que implica la formalidad laboral en materia de salud, pensiones y capacitación. En lo que refiere a la fuerza laboral, persisten arreglos institucionales que generan desincentivos para la formalidad. Además del costo que las contribuciones a la seguridad social suponen también para el trabajador, destaca la regresividad de algunos sistemas fiscales que puede implicar pérdidas significativas del ingreso per cápita, en especial en el caso de la fuerza laboral en situación de pobreza y de vulnerabilidad (véase el gráfico 8).

Por el lado de la **oferta**, se requieren intervenciones activas en el mercado laboral,

inversiones en formación de capital humano, y mecanismos que permitan promover la inserción y la reinserción laboral efectiva. Finalmente, el desarrollo de **políticas transversales** como el salario mínimo, que permita mejorar el ingreso de la población más vulnerable sin distorsionar los esfuerzos por incrementar la formalidad, o como el seguro de desempleo, que permita a los desocupados buscar mejores alternativas de trabajo sin sufrir los riesgos del empobrecimiento, deberá ser evaluado en el contexto de cada país.

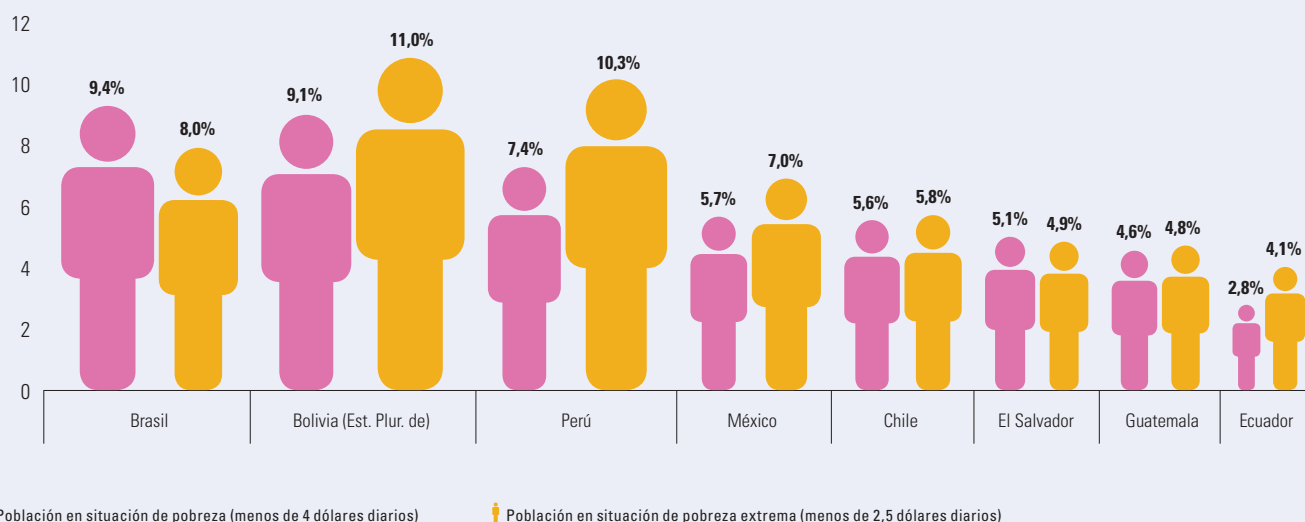
## Hacia la universalidad de los sistemas de protección social

Expandir los sistemas de protección social para garantizar una cobertura universal ante los diferentes riesgos que se presentan a lo largo del ciclo de vida de las personas resulta esencial en una región en que dos terceras partes de la población se encuentran en situación de pobreza

### GRÁFICO 8

#### Algunos sistemas fiscales de la región pueden generar empobrecimiento

Pérdidas de ingreso per cápita de la población en situación de pobreza y en situación de pobreza extrema (en porcentajes) después de la intervención fiscal en América Latina, circa 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Lustig y Martínez-Aguilar (2016).

Nota: Las cifras presentadas corresponden a los siguientes ocho países en los años indicados entre paréntesis: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009), Brasil (2009), Chile (2013), Ecuador (2011), El Salvador (2011), Guatemala (2010), México (2012) y Perú (2011). De acuerdo con Higgins y Lustig (2015), las pérdidas se contabilizan como la diferencia entre el ingreso prefiscal y el ingreso posfiscal en el caso de aquellos individuos que están en situación de pobreza antes de cualquier intervención fiscal, y se estiman como la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso posfiscal en el caso de aquellos individuos que caen en situación de pobreza después de las intervenciones fiscales. Lo anterior es válido siempre y cuando el ingreso posfiscal sea menor que el ingreso prefiscal.

por ingresos y en situación de vulnerabilidad económica. Es necesario eliminar la segmentación por tipo de empleo o por nivel de ingreso, y aumentar tanto la calidad como la cobertura de los beneficios. En este sentido, existen al menos cuatro intervenciones prioritarias: i) la protección para niños y niñas, a fin de coadyuvar a eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza y promover el acceso a bienes de interés social como la educación y la salud; ii) la protección durante la edad económicamente activa, a fin de apuntalar la seguridad del ingreso por medio, por ejemplo, del establecimiento de beneficios por desempleo, o por riesgos laborales o invalidez; iii) la protección durante la vejez, y iv) la cobertura universal de salud.

Otro de los grandes desafíos consiste en transitar hacia el establecimiento de transferencias universales a fin de evitar la segmentación y los problemas de equidad horizontal causados por los programas focalizados. Entre las acciones prioritarias para el rediseño de estos programas destacan las siguientes: i) aumentar la calidad de la oferta educativa y de salud; ii) promover una mayor articulación con los programas de generación de ingresos, en especial para las madres y los jóvenes, y iii) desarrollar mejores sistemas de información sobre los beneficiarios de los programas sociales.

### Mejor educación inicial y desarrollo de habilidades en el ciclo de vida

El logro de una mayor y mejor educación no solo es un fin en sí mismo, como derecho universal, sino que al mismo tiempo constituye un medio esencial para alcanzar la inclusión productiva, el incremento de la productividad y el crecimiento económico. El avance en materia de acceso y de cobertura educativa que se ha experimentado en la región en las últimas décadas es aún insuficiente en los niveles medio y terciario. Sumado a esto, la calidad de la educación es todavía muy baja en la región y existe un desajuste entre lo que aprenden los jóvenes en el ciclo educativo y las demandas productivas, por lo que la educación no ha podido impulsar aumentos de la productividad (Bassi et al., 2012; OCDE, CEPAL y CAF, 2014).

Incrementar el logro educativo solo mediante el aumento de los años de escolaridad no

será suficiente para romper las trampas de la pobreza, garantizar una mejor inserción en el mercado laboral, o impulsar la movilidad económica. Así, es necesario realizar una reforma de la calidad y el contenido de los programas educativos, orientada a incluir un componente para el desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales en edades tempranas, articular el nivel secundario con el mercado laboral mediante el fomento de competencias productivas, y solidificar esquemas de especialización acordes con la demanda del mercado.

### Los sistemas de cuidados como un asunto público y de interés colectivo

Las tendencias demográficas actuales y la ausencia de mecanismos de cuidados, combinadas con el aumento de la participación laboral femenina, ocasionan un déficit de cuidados, que a su vez se traduce en el despliegue de múltiples estrategias femeninas y familiares para hacerle frente. Esta situación impone restricciones a corto plazo para el logro de una mejor inserción de la mujer en el mercado laboral y para la generación de ingresos en los hogares, y supone deficiencias en el desarrollo de los niños y las niñas, que los enfrentan a trampas de empobrecimiento. En conjunto, el desencuentro entre la necesidad de las mujeres y las familias de contar con mayores ingresos, por un lado, y la necesidad de contar con tiempo para los cuidados, por el otro, genera tensiones que vulneran los derechos humanos de las personas involucradas, en general, así como los derechos de quienes son más vulnerables, en particular.

El primer reto consiste en reconocer que el cuidado de los niños y las niñas, así como el cuidado de los adultos mayores, es un derecho —tanto de cuidar como de ser cuidados—. Para lograr el cumplimiento de este derecho se requiere una reorganización de la responsabilidad y de todas las tareas que conllevan los cuidados, que deben dejar de ser un asunto casi exclusivamente privado, familiar y femenino para convertirse en un asunto también colectivo, público y universal —es decir, no solo concerniente a las mujeres, sino también a los hombres (OIT y PNUD, 2009)—. En los países de la región en que existen datos disponibles, las mujeres dedican tres veces más tiempo

al trabajo no remunerado que los hombres<sup>15</sup>. Además, a pesar de los esfuerzos realizados en la región, hoy en día los servicios de cuidados siguen fragmentados, lo que se traduce en el acceso a servicios de diferente calidad según el nivel de ingreso. Así, entre los grandes desafíos que se plantean figura la ampliación de la cobertura de los centros infantiles especializados y de los servicios de acompañamiento a la población adulta mayor con alto grado de dependencia, y la formación del capital humano especializado y certificado en la atención de personas con distintos grados de dependencia y diferentes tipos de requerimientos en materia de cuidados.

## Políticas para incluir: las exclusiones más allá del ingreso

El desarrollo de políticas en las áreas del mercado laboral, la educación, los sistemas de cuidados y la protección social es indispensable para no perder el progreso social alcanzado en la región. Sin embargo, estas políticas son insuficientes para garantizar el bienestar de grupos específicos de la población que enfrentan exclusiones particularmente complejas, que van más allá del nivel de ingreso de las personas y que suelen estar vinculadas con —aunque no se limitan a— relaciones de subordinación asociadas con la etnia, la raza, el color de piel, la orientación sexual, las prácticas y expectativas de género, las discapacidades físicas o mentales, la religión, la nacionalidad y la zona de residencia, entre otras.

En este Informe se explora la situación de tres grupos de la población que sufren estas formas de exclusión: los **pueblos afrodescendientes e indígenas de la región**, que enfrentan discriminaciones y desigualdades en lo que respecta a los derechos, las **mujeres que sufren de violencia de pareja íntima perpetrada por hombres**, y la **población rural**, en cuyo caso se ahonda en las exclusiones que padecen las mujeres rurales, en general, y aquellas que viven en situación de pobreza extrema, en particular. También se analizan los retos que se plantean en materia de política pública para erradicar estas discriminaciones y desigualdades, cuyo tratamiento requiere de un abordaje más complejo y multidimensional, pues es preciso crear al mismo tiempo

las oportunidades materiales y los mecanismos —incluido el cuestionamiento de normas y valores socialmente establecidos que legitiman jerarquías que no deberían ser tales— necesarios para que estas poblaciones puedan aprovechar dichas oportunidades, a fin de lograr una equiparación de los derechos y las libertades de las personas que se traduzca en una disminución de las brechas de progreso.

Hacer frente a estos retos requiere —aunque no se limita a— el desarrollo de políticas de acción afirmativa y de empoderamiento ciudadano, así como de reconocimiento y ampliación de los derechos colectivos. En el diseño y la implementación de dichas políticas deberá enfrentarse además un desafío particular, que consiste en contemplar aquellos puntos en que estas políticas se intersectan. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el caso de la violencia de pareja íntima perpetrada por los hombres contra las mujeres en aquellas comunidades indígenas rurales donde muchas mujeres encuentran limitada su autonomía, la dominación masculina está profundamente arraigada y predominan instrumentos de justicia comunitaria que, si bien están basados en las prácticas aceptadas por dichas comunidades, en muchos casos tienden a conciliar o a criminalizar, sin considerar necesariamente la compensación del daño perpetrado o la protección de las sobrevivientes.

## Una nueva arquitectura de las políticas

El desarrollo de las intervenciones descritas, orientadas tanto a no perder los logros alcanzados como a erradicar formas complejas de exclusión, requiere de una nueva arquitectura de la política pública. La respuesta a problemas multidimensionales supone el diseño y la puesta en marcha de soluciones que vayan más allá de la focalización sectorial y territorial, y construyan puentes a lo largo del ciclo de vida de las personas. Se trata de un paso más ambicioso que el que ya se ha dado en la región de América Latina y el Caribe en la década de 2010, cuando se innovó en materia de política social, se construyó institucionalidad en torno a objetivos estratégicos, y se generaron sistemas de información más complejos y más efectivos.

---

Los problemas multidimensionales requieren soluciones multidimensionales. Es preciso desarrollar una nueva arquitectura de políticas que vaya más allá de la focalización sectorial, que articule estrategias territoriales —entre diferentes niveles de gobierno—, que construya políticas que abarquen las distintas etapas del ciclo de vida de las personas y que fomente una mayor participación ciudadana.

## Trascender la focalización sectorial y territorial, actuar sobre el ciclo de vida de las personas y fomentar la participación ciudadana

Cuatro elementos de esta arquitectura ya existen en forma incipiente en casi todos los países de la región: i) una mayor coordinación intersectorial entre los ministerios que poseen responsabilidades en las áreas de educación, salud, desarrollo social, urbanismo, y vivienda y planificación; ii) una mayor articulación territorial para responder a la heterogeneidad geográfica propia de cada país; iii) el énfasis en la consolidación de políticas de protección social que abarquen las distintas etapas del ciclo de vida de las personas, y iv) una mayor participación ciudadana a lo largo del proceso de política pública —desde la definición de los problemas hasta el diseño de las intervenciones, la gestión, el monitoreo y la evaluación de resultados—. Todos estos elementos forman parte del sistema político, por lo que en este Informe se hace una reflexión sobre el espacio político y el rol de los nuevos imaginarios en la redefinición de problemas públicos en la actual coyuntura. La política de las políticas es clave para la implementación de una nueva agenda de reformas.

¿Cómo se construyen coaliciones favorables a la universalidad en los países de renta media? En la literatura se describen varias secuencias de políticas a corto plazo que culminan en procesos de cobertura universal inconclusa. Las innovaciones realizadas en materia de política social —como las transferencias monetarias condicionadas y la nueva institucionalidad de la política social— motivaron una transformación que plantea un enorme reto futuro: la emergencia de grupos de población que se sitúan por encima de la línea de la pobreza, pero por debajo de la franja de seguridad económica de las clases medias. El presente se disputa en esta transición. La unión entre el corto y el largo plazo es crítica para la futura agenda de desarrollo, y un elemento central es la canalización de las demandas sociales desde Estados que tiendan puentes hacia la participación ciudadana. Esto requiere el desarrollo de una institucionalidad específica receptiva respecto de las organizaciones, los movimientos sociales y otras expresiones de la sociedad civil. Un segundo elemento crítico, y quizá más importante para los gobiernos que ya han dado pasos hacia la construcción de una

política de universalidad, es la construcción de la capacidad fiscal necesaria no solo para llevar a cabo el proceso de reforma, sino también para darle sostenibilidad en el tiempo.

## El enfoque multidimensional en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La nueva arquitectura de políticas públicas se pondrá a prueba con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este acuerdo histórico firmado por 193 Estados Miembros en septiembre de 2015 presenta un amplio marco para el desarrollo social, económico y medioambiental. La nueva Agenda se construye sobre tres principios: i) la universalidad, porque los objetivos y las metas son relevantes para todos los gobiernos y los actores, según el principio de responsabilidad común —la universalidad no implica uniformidad, sino diferenciación—; ii) la integración, que supone la armonización de las dimensiones sociales, económicas y ambientales de la Agenda, y la integralidad, que implica la evaluación de los costos de oportunidad del logro de las distintas metas y la maximización de las sinergias, y iii) el compromiso de asegurar la inclusión de todas las personas, más allá de su nivel de ingreso, su estatus laboral o su identidad sexual, cultural y étnico-racial. El énfasis sobre las desigualdades es crítico para la construcción de una agenda comprehensiva.

## El reto del desarrollo holístico

Dos tensiones dificultan la implementación de la Agenda 2030: primero, el hecho de privilegiar un objetivo por sobre otro y de desarrollar una agenda parcial, en que se circunscribe la naturaleza holística de los objetivos y las metas; segundo, el hecho de diseñar políticas sectoriales para cada objetivo o conjunto de metas. Ambas fragmentarán la agenda en retazos burocráticos que amplificarán la dispersión de los esfuerzos. Una manera de aminorar estas tensiones consiste en inscribir la Agenda plenamente en los planes y los presupuestos de desarrollo nacional, desde un enfoque de desarrollo sostenible. La herencia de la Conferencia de las Naciones

La política pública tiene el reto de erradicar formas complejas de exclusión —asociadas con la identidad étnico-racial; el color de piel; la orientación sexual; la violencia de pareja íntima perpetrada por hombres, padecida por millones de mujeres; las discapacidades físicas o mentales, y la religión, entre otras— mediante mecanismos que deben incluir el **cuestionamiento de normas y valores socialmente establecidos que legitiman jerarquías que no deberían ser tales.**

Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20, celebrada en Brasil en 2012, fue precisamente la generación de un diálogo holístico entre las dimensiones económica, social y ambiental.

### El reto del desarrollo sostenible

El desafío de lograr un desarrollo basado en la sostenibilidad del medio ambiente, que se plantea en la Agenda 2030, es central y no es ajeno a la región de América Latina y el Caribe. La presión que el actual modelo de crecimiento económico ha ejercido durante años sobre la tierra y los recursos hídricos del mundo ha motivado que la demanda de recursos ecológicos y de los servicios que estos proveen equivalga a la capacidad de más de 1,5 planetas en la actualidad, y se estima que la satisfacción de dicha

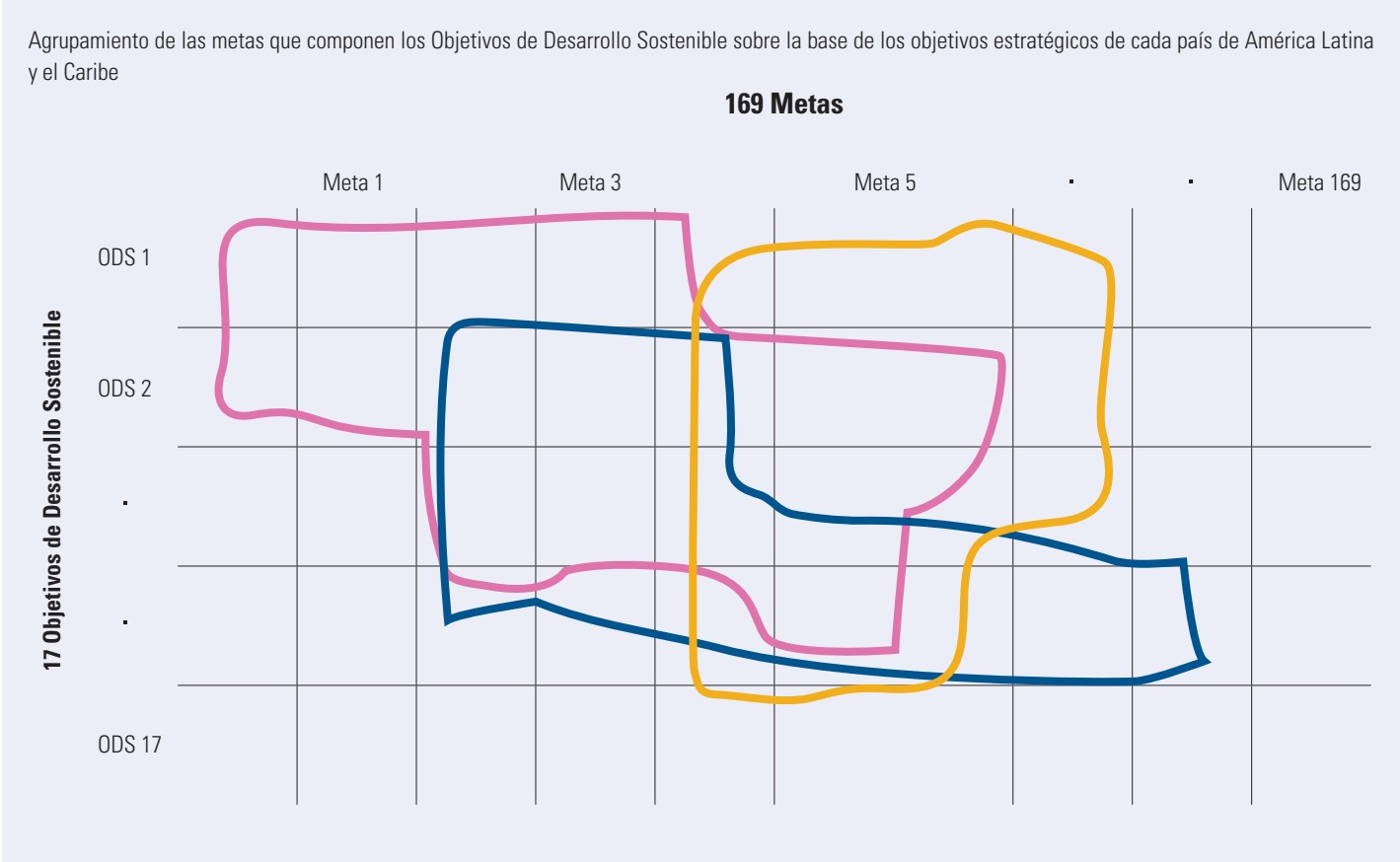
demanda requerirá la capacidad de 2 planetas en el año 2050 (Borucke et al., 2013).

El objetivo prioritario de la Agenda 2030 consiste en emitir propuestas de reforma del sistema productivo actual orientadas a reducir la cantidad de recursos naturales empleados en los procesos productivos a partir de la mejora de la eficiencia y la productividad de las materias primas, la transformación de los patrones de consumo, y la minimización del impacto ambiental de los procesos, sin que tales cambios se traduzcan en efectos negativos sobre las posibilidades de progreso económico y social. Por lo tanto, en la región y en el mundo se plantean la necesidad y el desafío de transitar hacia un modelo de desarrollo que permita compatibilizar las dimensiones económica, social y ambiental en forma efectiva, armónica y sostenible.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la primera agenda universal, holística y multidimensional de desarrollo. Requiere de un salto en la capacidad de acelerar los impactos de las acciones desarrolladas en materia de política pública.

### DIAGRAMA 2

En este Informe, el logro de los objetivos y las metas que componen la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se considera desde un enfoque multidimensional

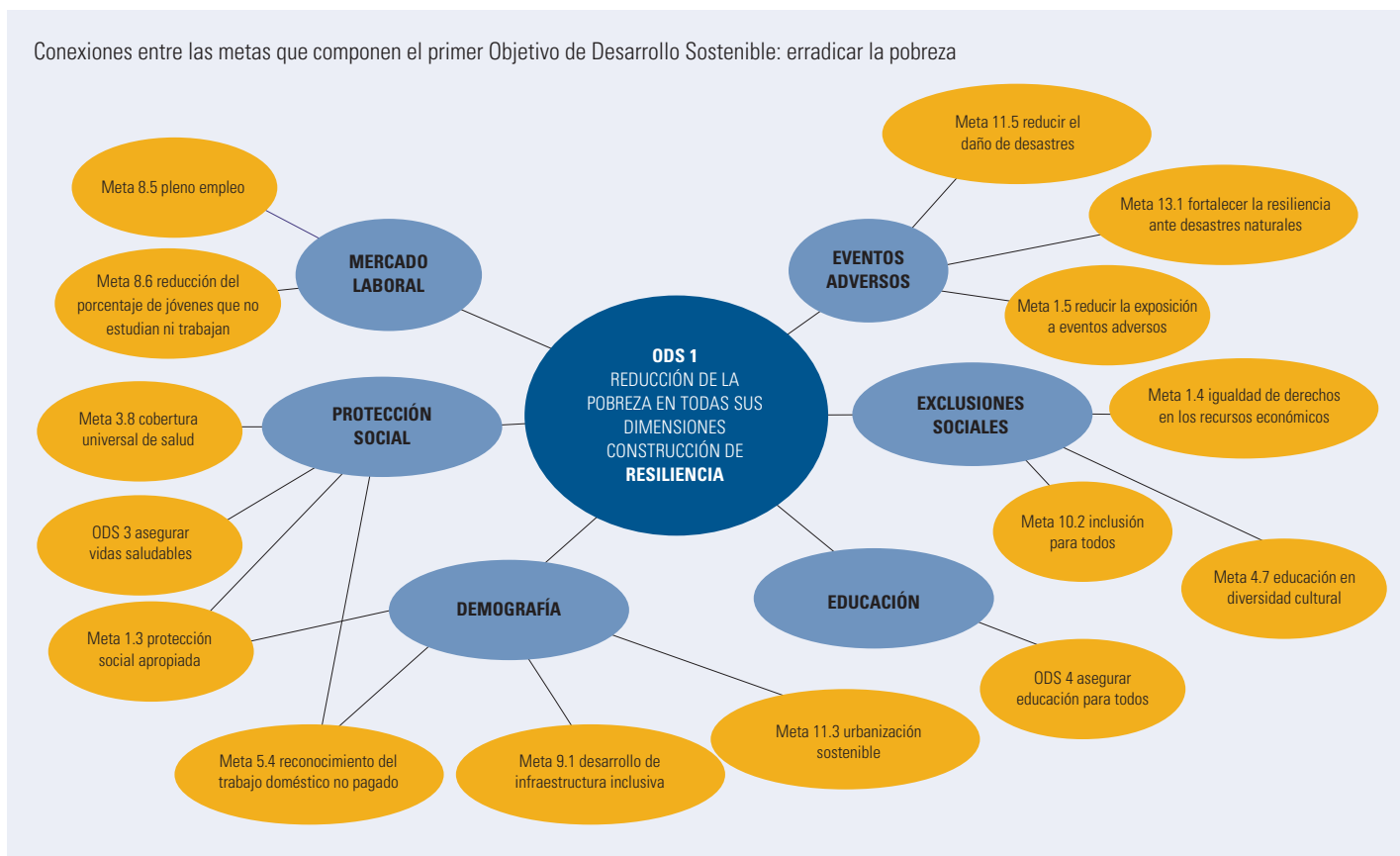


Fuente: Elaboración propia.



## DIAGRAMA 3

**El logro de los objetivos y sus metas requiere de intervenciones basadas en un enfoque integrado que permita identificar las conexiones y sinergias entre dichas metas, y que se base en las prioridades específicas de cada país**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de correlaciones de indicadores establecidas a partir de los datos de encuestas de hogares.

**Nota:** La agrupación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no se limita a estas conexiones encontradas.

## Tres pasos para implementar la Agenda 2030

En este Informe se plantean tres pasos para evitar la fragmentación de una agenda compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. Primero, trabajar con base en un enfoque multidimensional sobre las mediciones y las trayectorias de cambio de los indicadores en el tiempo. Para ello se presentan ejemplos de mediciones y de políticas que se concentran en transformaciones estructurales a largo plazo. Este es, en la concepción y los límites del Informe, el punto de partida del trabajo de localización de la Agenda.

Segundo, tender un puente entre las mediciones multidimensionales y las políticas intersectoriales para construir conjuntos de metas afines en torno a los objetivos estratégicos

fijados por las autoridades de cada país —no apilar agendas globales sobre prioridades nacionales—. Si el objetivo central de un plan de desarrollo nacional es erradicar la pobreza multidimensional, ese debería ser el núcleo a partir del cual se establezcan conexiones entre el Objetivo 1 y las políticas requeridas para lograrlo —por ejemplo, el desarrollo de un mercado laboral de calidad, el logro de la protección social universal y la ampliación de los sistemas de cuidados, la implementación de políticas de inclusión financiera, y el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación y de salud, entre otras—. Si, en cambio, el objetivo estratégico consiste en afianzar la seguridad ciudadana, el trabajo de construir conjuntos de metas debería fundarse en el Objetivo 16 y en el diseño de políticas que impacten sobre la seguridad —vinculadas,

por ejemplo, con el empleo juvenil, el trabajo sistemático sobre la masculinidad y la violencia, la urbanización segura, y los sistemas de protección social a lo largo del ciclo de vida, entre otros—.

Tercero, analizar el impacto prospectivo de las políticas intersectoriales (y no la incidencia sobre brechas individuales) para acelerar el impacto en los países de renta media. Este paso incluye la elaboración de simulaciones fiscales y de ejercicios de financiamiento de alternativas de políticas. Con los instrumentos ya existentes, es posible microsimular los impactos del cierre de brechas intersectoriales e interterritoriales para un conjunto de metas; construir escenarios cuantitativos en función de esta información tanto para la trayectoria que se extiende hasta 2030 como para trayectorias que abarquen quinquenios intermedios, o estimar la incidencia fiscal de un paquete de medidas para la Agenda 2030, desagregando sus impactos por programa o por grupo de población. El análisis fiscal es gravitante para la asignación de los recursos y para la implementación de una arquitectura intersectorial, interterritorial y basada en las distintas etapas del ciclo de vida de las personas.

### ¿Qué dicen los habitantes de América Latina y el Caribe? Estrategias para progresar más allá del ingreso

En la parte final del Informe se presentan testimonios sobre el “ser” y “hacer” de las personas, que hilvanan autodescripciones del pasado y representaciones prospectivas, y que permiten captar cuestiones sutiles no aprehendidas por los datos de las encuestas: el sentido de la capacidad de agencia, la capacidad, o su falta, para tomar el control de los medios y los fines de la propia vida. Los testimonios presentados son fruto de una agenda de investigación cualitativa<sup>16</sup> que supuso convocar y reunir a cientos de habitantes en 22 países de la región<sup>17</sup> con el objetivo de escuchar sus propias voces al referirse a los significados y las vivencias relacionados con el progreso, así como a las maneras de construir progreso en sus vidas. La investigación cualitativa fue liderada —y, en la mayor parte de los casos, implementada— por

equipos pertenecientes a 17 oficinas de país del PNUD en la región.

Un elemento común entre los participantes de los grupos focales y las entrevistas en profundidad consiste en que la gran mayoría relaciona el progreso con el “esfuerzo propio” —específicamente, con el esfuerzo realizado para lograr una mejor educación y acceder al mercado laboral—. La escalera de movilidad más mencionada en la región gira en torno al binomio compuesto por la educación y el trabajo. El valor otorgado a estas dos dimensiones no supone una disminución de la importancia del papel que cumplen la familia, la comunidad y las acciones del gobierno que generan el entorno para el despliegue de la capacidad de agencia. Además, la capacidad de construir una vida propia no se limita a la capacidad de sobrevivir en el presente. La generación de ahorros, la emigración o la creación de una fuente de generación de ingresos son acciones que refieren a intentos de trascender las condiciones presentes, construir oportunidades futuras y trazar nuevos horizontes.

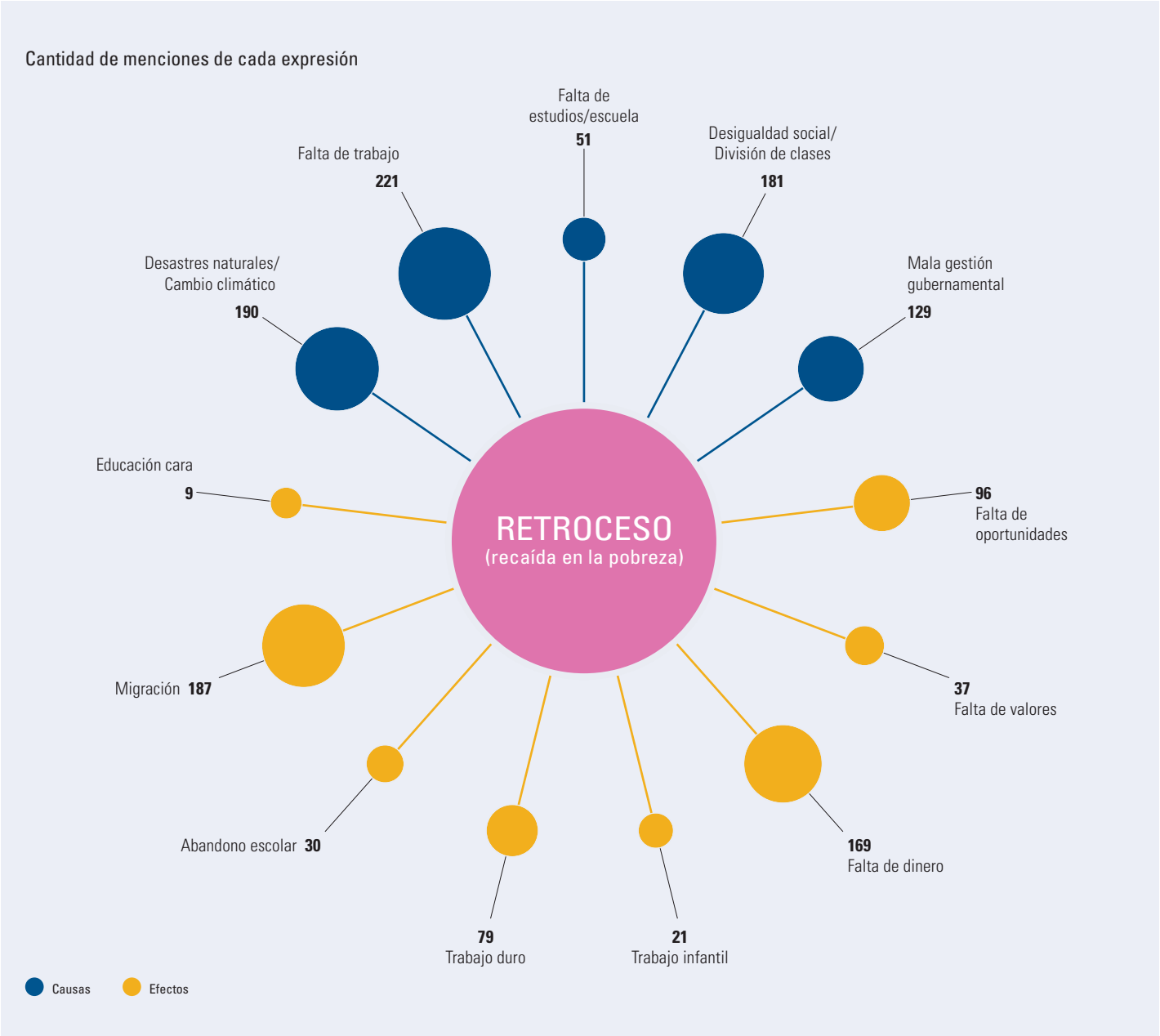
Para la gran mayoría de los participantes de los grupos focales y las entrevistas en profundidad, la idea de progreso engloba los siguientes significados: ser libre, tomar decisiones, equivocarse, aprender, no caer tan profundamente, levantarse, y volver a intentar. Así, los “seres” y “haceres” de las personas de la región son plurales, como lo son las capacidades para continuar expandiendo la frontera de lo imaginable. Dichos “seres” y “haceres” trascienden el ingreso, aunque lo incluyen.

Los participantes de los grupos focales también relacionan la “recaída en la pobreza” con pérdida de trabajo, desastres naturales y desatención estatal durante las crisis. Este imaginario es común a estratos de ingresos medios y bajos de la población, pero es agudizado por las desigualdades de condición y desigualdades de oportunidad iniciales de los hogares y comunidades. La recaída en la pobreza también se asocia a un empeoramiento de las condiciones laborales, al aumento del trabajo infantil y a un aumento del abandono escolar. Este círculo vicioso es percibido como una privación del ejercicio de capacidades.



DIAGRAMA 4

Determinantes de la recaída en la pobreza en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados de una investigación cualitativa encomendada para este Informe.

Los países de renta media no se gradúan en materia de desarrollo por cruzar un umbral de ingreso per cápita determinado. Los retos se tornan más complejos.

Reflexiones finales

La transformación inconclusa de América Latina y el Caribe es doble. Por un lado, el crecimiento económico no terminará de cerrar el círculo de las necesidades y las aspiraciones de una región que experimentó cambios históricos en múltiples dimensiones. Existe una **transformación inconclusa de desarrollo**, en cuanto es

preciso que los hogares y las comunidades que salieron de la pobreza logren construir resiliencia. Por otro lado, existe una **transformación inconclusa de ciudadanía** entre las millones de personas excluidas por factores que no dependen únicamente del ingreso, y que sufren violencia de género o discriminaciones por motivos vinculados con la identidad étnico-racial o la identidad sexual. Esta transformación no

se completa mediante el cierre de las brechas materiales, sino que requiere de cambios en las relaciones de poder y en las normas y los valores socialmente establecidos que legitiman jerarquías que no deberían ser tales.

Las propuestas presentadas en este Informe aportan datos y políticas con miras a proteger los logros alcanzados durante la década pasada y erradicar formas complejas de exclusión que trascienden el ingreso. ¿Qué se puede concluir de esta incipiente agenda de reflexión?

### Los países de renta media no se gradúan: los retos se tornan más complejos

Los países de renta media no se gradúan en materia de desarrollo por cruzar un umbral de ingreso per cápita determinado. Muchos de los frutos fáciles de la transición social y económica ya se recogieron en la región. Nacieron de una transición demográfica acelerada, caracterizada por tasas de fertilidad en descenso, y de aumentos casi universales de la cobertura de la educación primaria y de las tasas de participación laboral —acompañados de una caída de las tasas de dependencia económica—. Estos procesos estructurales crearon un contexto propicio para que la expansión económica y del gasto público social de los últimos años generara una acelerada reducción de la pobreza y la desigualdad en múltiples dimensiones.

La desaceleración de estos logros significa que los retos futuros se tornan más complejos. En efecto, los logros que completan las transformaciones inconclusas serán más difíciles de alcanzar: su consecución requerirá de cambios costosos debido a que será preciso incrementar la calidad de las instituciones y de las políticas, así como la presión y la equidad fiscal, a fin de efectivizar la implementación de las acciones requeridas. Además, será preciso que se produzca un cambio de las relaciones de poder a fin de lograr la inclusión de todas las voces de la sociedad.

En un nivel más profundo, las nociones mismas de progreso, bienestar y desarrollo requieren una redefinición. No se traducen en trayectorias de avances unidimensionales, sino en cambios de las relaciones de poder y en imaginarios comunes sobre los derechos y las aspiraciones ciudadanas. La opinión pública no

percibe las convergencias señaladas en los estudios económicos, ni la construcción de clases medias destacada en los estudios sociales y políticos. Confirma, más bien, una autopercepción de “reciente y frágil inclusión”, que se diferencia en cada caso según el punto de partida, la etapa del ciclo de vida, y la calificación educacional y laboral de las personas.

### Se requiere una canasta de resiliencia para afianzar logros universales

El primer reto es prospectivo. Quizá la tensión central de la actual generación sea proteger los logros alcanzados —con la universalidad de los logros en la mira—. El enfoque multidimensional ayuda a concebir la secuencia de acciones que llevará a construir esta universalidad por medio de la consecución de pisos de ingresos y de activos, y del establecimiento de sistemas de cuidados y de protección social que garanticen el pleno ejercicio de los derechos sociales y económicos consagrados. A ello se suman las políticas de protección ante la materialización de riesgos naturales y las políticas de sostenibilidad ambiental que construyen sobre la base de los logros ya alcanzados. En la naturaleza holística y universal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se refleja esta mirada prospectiva.

Es trascendental no fragmentar la agenda de desarrollo por objetivos sectoriales, ni pensar que los logros alcanzados son irreversibles. En los próximos años se tendrán que abordar: i) estrategias destinadas a retomar el crecimiento, que se orientarán, por un lado, a amortiguar los efectos de la desaceleración actual mediante políticas anticíclicas (fiscales y monetarias) y, por el otro, a sentar las bases de un crecimiento sostenible por medio de reformas destinadas a mejorar la productividad, y ii) estrategias de profundización de las transformaciones en curso para consolidar los logros actuales y establecer las bases de un patrón más equilibrado de desarrollo social, económico y ambiental. Esto último no implica abandonar la tarea del crecimiento, sino hacer énfasis en el hecho de que las capacidades, los activos y la resiliencia de los hogares y las comunidades deben ser el punto de partida de tales estrategias. En este Informe se presenta una secuencia de acciones para profundizar las transformaciones en curso,

Las experiencias vividas son multidimensionales. Nadie narra su vida de manera fragmentada, ni en forma aislada. Se plantea el reto de adoptar esa misma perspectiva en el ámbito de la política pública.

concentrando la atención en los estratos vulnerables y excluidos de la población con una mirada holística y universal. En las canastas para la salida de la pobreza, resiliencia ante la vulnerabilidad y sostenibilidad se refleja la construcción de pisos sucesivos de desarrollo, desde un enfoque multidimensional.

## Más y mejores datos

El segundo reto es estadístico, y tiene que ver con el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia. En este Informe, las estadísticas presentadas y las propuestas de política que dan respuesta a carencias y brechas multidimensionales están ancladas en evidencia. Sin los datos recolectados mediante censos, encuestas de hogares, registros administrativos, catastros y otros mecanismos novedosos, esta nueva manera de concebir los problemas del desarrollo se desvanece por completo.

También cabe destacar la importancia del uso de evidencia para la planificación local, subnacional y sectorial de la política pública. En la región se registran notables avances en esta materia en el nivel de los gobiernos centrales, y también en algunas provincias y ciudades capitales. Sin embargo, el uso de evidencia para el diseño y la implementación de la política pública aún constituye un reto formidable en lo que respecta a las áreas rurales y a grupos específicos de la población cuyas vulnerabilidades y exclusiones escapan de las mediciones convencionales de las cuentas nacionales o de las encuestas y los censos.

## Una mayor y mejor fiscalidad

El tercer reto es fiscal. Los logros de la nueva arquitectura antes esbozada —que va más allá de la focalización sectorial, articula estrategias territoriales, y construye políticas que abarcan las distintas etapas del ciclo de vida de las personas— requieren de un nuevo pacto fiscal. Esta es una idea que toma fuerza aun en un momento caracterizado por un menor dinamismo económico en América Latina y el Caribe. En la región se logró implementar incrementos graduales de la presión tributaria, pero esta sigue siendo insuficiente para enfrentar los retos de una agenda de progreso holístico en muchos

países de la región. Más allá de la presión tributaria, queda por delante el reto de construir un sistema basado en más impuestos directos y menos impuestos indirectos —pues estos últimos son regresivos, es decir, afectan en mayor medida a las poblaciones de la región que cuentan con menores recursos—. Queda también por delante el reto de confrontar el punto ciego fiscal, por el cual los impuestos indirectos (regresivos) anulan el impacto (progresivo) de las transferencias sociales. Esta dinámica, que afecta tanto a países grandes como a los países pequeños, y tanto a los países con una alta presión tributaria como a aquellos con una baja presión tributaria, plantea un reto sistémico relativo al logro de la equidad fiscal en la región.

## Las personas en el centro del desarrollo

El cuarto reto es humano. El progreso de las ciudadanas y los ciudadanos de la región está marcado por una sensación de fragilidad respecto de los logros alcanzados hasta ahora. Refleja una tensión permanente entre proyectos de vida autónomos (en que se privilegia la decisión sobre el propio proyecto de vida) y proyectos más instrumentales (en que se prioriza la búsqueda de un mayor bienestar material y de un mayor ingreso). Queda pendiente aún la construcción de acuerdos ciudadanos para resolver algunas de estas tensiones en el ámbito fiscal, y mediante el fortalecimiento de la institucionalidad del desarrollo.

Las experiencias vividas son multidimensionales. Nadie narra su vida de manera fragmentada, ni en forma aislada. De este modo, se plantea el reto de adoptar esa misma perspectiva en el ámbito de la política pública. Los gobiernos de América Latina y el Caribe lideraron las innovaciones sociales en los últimos 15 años. Se requiere traducir esta capacidad de innovación a todas las dimensiones del bienestar que hacen al desarrollo de una vida plena. En palabras de Sen (2009), “el enfoque [del desarrollo humano] debe preocuparse no solo por lo que hacen las personas, sino también por la capacidad que realmente tienen para alcanzar aquello que desean lograr”.

## Bibliografía

---

- Abud, María José, George Gray Molina, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2015. "Out-of-Poverty and Back-to-Poverty Transitions using Panel Data". Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Alkire, Sabina. 2016. "The Global Multidimensional Poverty Index (MPI): 5-Year Methodological Note". Documento de trabajo N° 37. Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI).
- Alkire, Sabina. 2015. "The Capability Approach and Well-Being Measurement for Public Policy". Documento de trabajo N° 94. Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI).
- Alkire, Sabina, y James Foster. 2009. "Counting and Multidimensional Poverty Measurement". Documento de trabajo N° 32. Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI).
- Bassi, Mariana, Matías Busso, Sergio Urzúa, y Jaime Vargas. 2012. *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Borucke, Michael, David Moore, Gemma Cranston, Kyle Gracey, Katsunori Iha, Joy Larson, Elias Lazarus, Juan Carlos Morales, Mathis Wackernagel, y Alessandro Galli. 2013. "Accounting for Demand and Supply of the Biosphere's Regenerative Capacity: The National Footprint Accounts' Underlying Methodology and Framework". *Ecological Indicators*, 24: 518-533.
- Dang, Hai-Anh H., y Peter Lanjouw. 2013. "Measuring Poverty Dynamics with Synthetic Panels Based on Cross-Sections". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas N° 6504. Banco Mundial.
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis F. Loípez-Calva, Maria Ana Lugo, y Renos Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Guha-Sapir, Debarati, Regina Below, y Philippe Hoyois. 2015. EM-DAT: The CRED/OFDA International Disaster Database [base de datos en línea]. Bruselas: Universidad Católica de Lovaina. Disponible en: [www.emdat.be](http://www.emdat.be).
- Higgins, Sean, y Nora Lustig. 2015. "Can a Poverty-Reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?". Documento de trabajo CEQ N° 33. Tulane University, Center for Inter-American Policy & Research/Tulane University, Department of Economics/Inter-American Dialogue.
- López-Calva, Luis F., y Eduardo Ortiz-Juárez. 2014. "A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class". *Journal of Economic Inequality*, 12 (1): 23-47.
- Lustig, Nora, y Sandra Martínez-Aguilar. 2016. "Winners and Losers: The Impact of Fiscal Policy on the Poor and the Vulnerable in Latin America". Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Naciones Unidas. 2015. "Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015" [en línea]. A/RES/70/1. 21 de octubre. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.

- OCDE, CEPAL y CAF (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y CAF-banco de desarrollo de América Latina). 2014. *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. París: OCDE.
- OPHI (Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza). 2015. “Multidimensional Poverty Index 2014. Highlights: Latin America and the Caribbean”. OPHI.
- OIT y PNUD (Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. *Trabajo y familia. Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago de Chile: OIT/PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2016. *Caribbean Human Development Report on Multidimensional Progress*. Nueva York: PNUD. Próxima publicación.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015. *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1990. *Human Development Report: Concept and Measurement of Human Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Sen, Amartya. 2009. *The Idea of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sen, Amartya. 1992. *Inequality Re-Examined*. Oxford: Clarendon Press.
- Stampini, Marco, Marcos Robles, Mayra Sáenz, Pablo Ibararán, y Nadin Medellín. 2015. *Poverty, Vulnerability and the Middle Class in Latin America*. Documento de trabajo N° 591. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stiglitz, Joseph, Amartya Sen, y Jean Paul Fitoussi. 2010. *Mismeasuring our Lives: Why GDP Doesn't Add up*. Nueva York: The New Press.
- Williamson, Jeffery G. 2015. “Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling?”. *Journal of Human Development and Capabilities*, 16 (3): 324-341.







# Introducción





# Introducción

Cada *Informe sobre Desarrollo Humano* publicado desde 1990 concierne al bienestar “más allá del ingreso”.

El presente Informe trabaja sobre lo que este reto supone para los países de renta media y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). En un momento en que los logros sociales y económicos alcanzados en la región se ven amenazados resulta imprescindible proteger dichos logros e incluir a las personas que no se beneficiaron de las transformaciones experimentadas en el período 2003-2013.

El reto central es construir un **progreso multidimensional** que contribuya a erradicar la pobreza en todas sus dimensiones, enfrentando la vulnerabilidad y generando sostenibilidad en el tiempo.

En el período comprendido de 2003 a 2013, la pirámide de ingresos de América Latina y el Caribe vivió una transformación histórica: 72 millones de personas salieron de la pobreza, y 94 millones ingresaron en la clase media. Detrás de esta transformación se identifican avances significativos en varias dimensiones distintas del ingreso. Dichos avances, tales como la mayor participación laboral de las mujeres, o la expansión sostenida del acceso a los servicios básicos, educativos y de salud, no son producto del *laissez faire*, sino que constituyen el resultado de la implementación de políticas y de intervenciones públicas decididas. A futuro se requerirá de la misma capacidad de innovación, para enfrentar problemas nuevos.

La región se encuentra hoy —en un contexto económico adverso— ante un doble reto: impulsar el crecimiento económico inclusivo y construir un **progreso multidimensional** que contribuya a erradicar la pobreza en todas sus dimensiones, enfrentando la vulnerabilidad y generando sostenibilidad en el tiempo. En este Informe se define el progreso multidimensional como un espacio de desarrollo humano con límites normativos —nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades puede considerarse progreso, ni tampoco nada que amenace la sostenibilidad ambiental del planeta—. Para construirlo, se requiere expandir las fronteras de la definición de bienestar a fin de incluir como prioridades públicas, entre otras, las dimensiones relacionadas con el trabajo decente; la calidad de la educación; la igualdad de género; la protección social y los sistemas de cuidados al alcance de los hogares; el desarrollo de comunidades seguras, y el cuidado del medio ambiente.

El trabajo pionero de Alkire y Foster (2009) sobre pobreza multidimensional, publicado a nivel global desde 2010 por

el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, abrió el camino para el desarrollo de un enfoque multidimensional en muchos países de América Latina y el Caribe. En la medida en que las pirámides de ingresos de los países de la región se han transformado, también han surgido nuevos retos analíticos y en materia de política pública que trascienden los umbrales de carencias. Este Informe presenta evidencia que indica que los factores asociados con la salida de las personas de la pobreza no son los mismos que aquellos vinculados con la resiliencia ante los eventos económicos, personales y ambientales adversos. Los primeros tienden a estar relacionados con el logro educativo y el mercado laboral. Los segundos, por su parte, tienden a relacionarse con la existencia de protección social (bajo la forma de transferencias sociales o de pensiones no contributivas), y con el acceso a activos físicos y financieros. Estos indicadores suman información a las medidas de pobreza multidimensional existentes.

La primera irrupción en el debate sobre el desarrollo concebido *más allá del ingreso* nació con el primer Informe sobre Desarrollo Humano de 1990, y desde entonces la demanda de mediciones y de políticas multidimensionales de desarrollo ha cobrado fuerza e importancia en el nivel global con la publicación del informe de Stiglitz, Sen y Fitoussi (2010) sobre el progreso económico y social, y con la definición de la actual Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acordada en septiembre de 2015 en la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>1</sup>. Uno de los pilares de la citada Agenda, estructurada sobre la base de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), consiste en la eliminación de la pobreza en todas sus dimensiones.

En la región de América Latina y el Caribe, el enfoque multidimensional tiene implicaciones prácticas: en la próxima década,

¿se requerirá más de lo mismo en términos de políticas públicas, o bien será preciso adoptar nociones de progreso y de desarrollo basadas en un enfoque más holístico sobre los cambios sociales, económicos y ambientales? ¿En qué consiste el bienestar más allá del ingreso en los países de renta media y en los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID)? Así, este Informe Regional sobre Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se concentra en los desafíos que supone el **progreso multidimensional** en los países de renta media, y pone el foco en la situación que enfrentan los millones de personas que no se beneficiaron del crecimiento económico experimentado en el período 2003-2013, y que viven en estado de vulnerabilidad, exclusión y discriminación por encima y por debajo de la línea de la pobreza.

Se aportan datos y percepciones de la población sobre el progreso, así como redefiniciones de los problemas y los instrumentos de la política pública, que se espera contribuyan al logro de respuestas intersectoriales para los retos multidimensionales. El mercado no resuelve por sí solo los problemas más importantes del desarrollo: para ello se requieren políticas públicas e instituciones fuertes, particularmente en los momentos de desaceleración o de fragilidad económica.

Además, debido a que América Latina y el Caribe constituye una región muy diversa, en el Informe se estiman indicadores específicos relativos a cada país (que pueden consultarse en los respectivos anexos), en lugar de considerarse promedios regionales. A fin de abordar las experiencias y las necesidades propias de cada país se utilizan datos oficiales de los censos y las encuestas de hogares. En cada subregión, los desafíos que

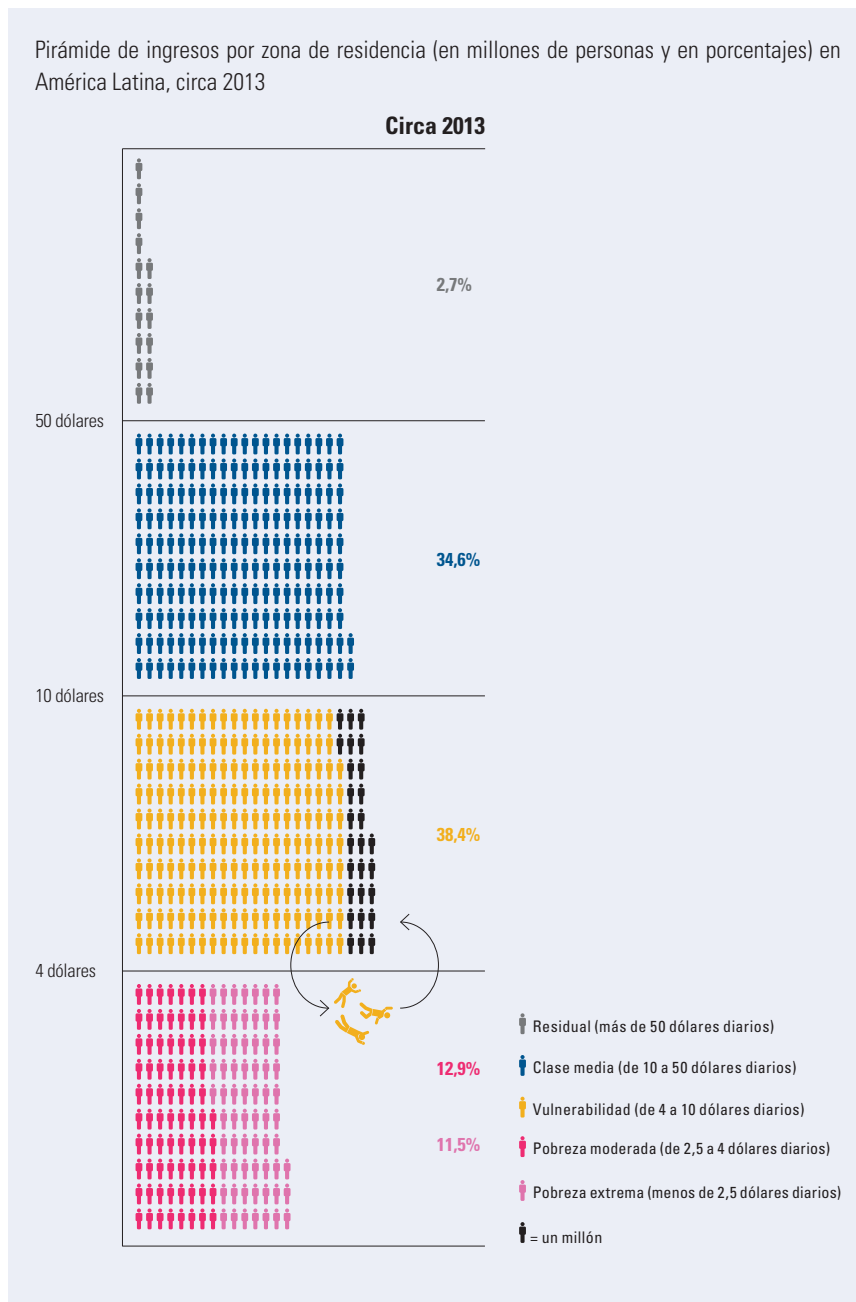
supone el desarrollo son sui géneris. De este modo se plantea, por ejemplo, que los retos identificados en los países de renta media del Caribe pasan por desanudar el peso del endeudamiento fiscal, desarrollar políticas laborales para los jóvenes y lograr resiliencia ante los desastres naturales y el cambio climático. En cambio, los retos de gran parte de América Latina se relacionan, más bien, con una agresiva diversificación productiva y con la transformación de los mercados laborales, en el marco de la universalización de los sistemas de cuidados y de la protección social, y de los cambios de un patrón insostenible de consumo y producción.

## 1.1 ¿Más de lo mismo? Logros en peligro y exclusiones persistentes

Si bien cerca de 72 millones de habitantes salieron de la pobreza por ingresos durante el período 2003-2013, existe un grupo potencial de personas que se encuentran en riesgo de volver a caer en la pobreza ante una baja de los ingresos y los activos del hogar, sea por la vía de la pérdida del empleo o debido a la inseguridad, los riesgos de salud, o la incidencia de desastres naturales. Evidencia reciente muestra que del 10% al 13% de la población vulnerable transitó hacia una situación de pobreza por ingresos durante el período 2003-2013. La extrapolación de estas proporciones al total actual de personas en situación de vulnerabilidad económica —224 millones en 2013— genera una estimación aproximada del número de habitantes que enfrentan el mayor riesgo de caer en situación de pobreza: de 25 a 30 millones de personas en los próximos años (véase el gráfico 1.1).

## GRÁFICO 1.1

**La importancia de construir canastas de resiliencia específicas para cada país: de 25 millones a 30 millones de personas están en peligro de caer en situación de pobreza por ingresos**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones de las proporciones de población correspondientes a cada grupo de ingreso realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), y sobre la base de datos relativos al total de población de cada país consultados en los indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.

**Nota:** Las líneas monetarias que separan a cada grupo están expresadas en dólares diarios por persona. Cada una de las personas presentadas en el gráfico representa a un millón de personas. Las cifras absolutas y relativas corresponden, respectivamente, al total y al promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013), Brasil (2013), Chile (2013), Colombia (2013), Costa Rica (2013), Ecuador (2014), El Salvador (2013), Guatemala (2011), Honduras (2013), México (2012), Nicaragua (2014), Panamá (2013), Paraguay (2013), Perú (2014), República Dominicana (2014), Uruguay (2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011). Las personas presentadas en color negro muestran el número de población en riesgo de caer en la pobreza estimado a partir de una extrapolación de las proporciones de movilidad desde la vulnerabilidad hacia la pobreza calculadas para América Latina por Stampini et al. (2015) con base en paneles sintéticos, y por Abud, Gray Molina y Ortiz-Juárez (2015) para los casos de Chile, México y Perú, a partir de encuestas longitudinales.

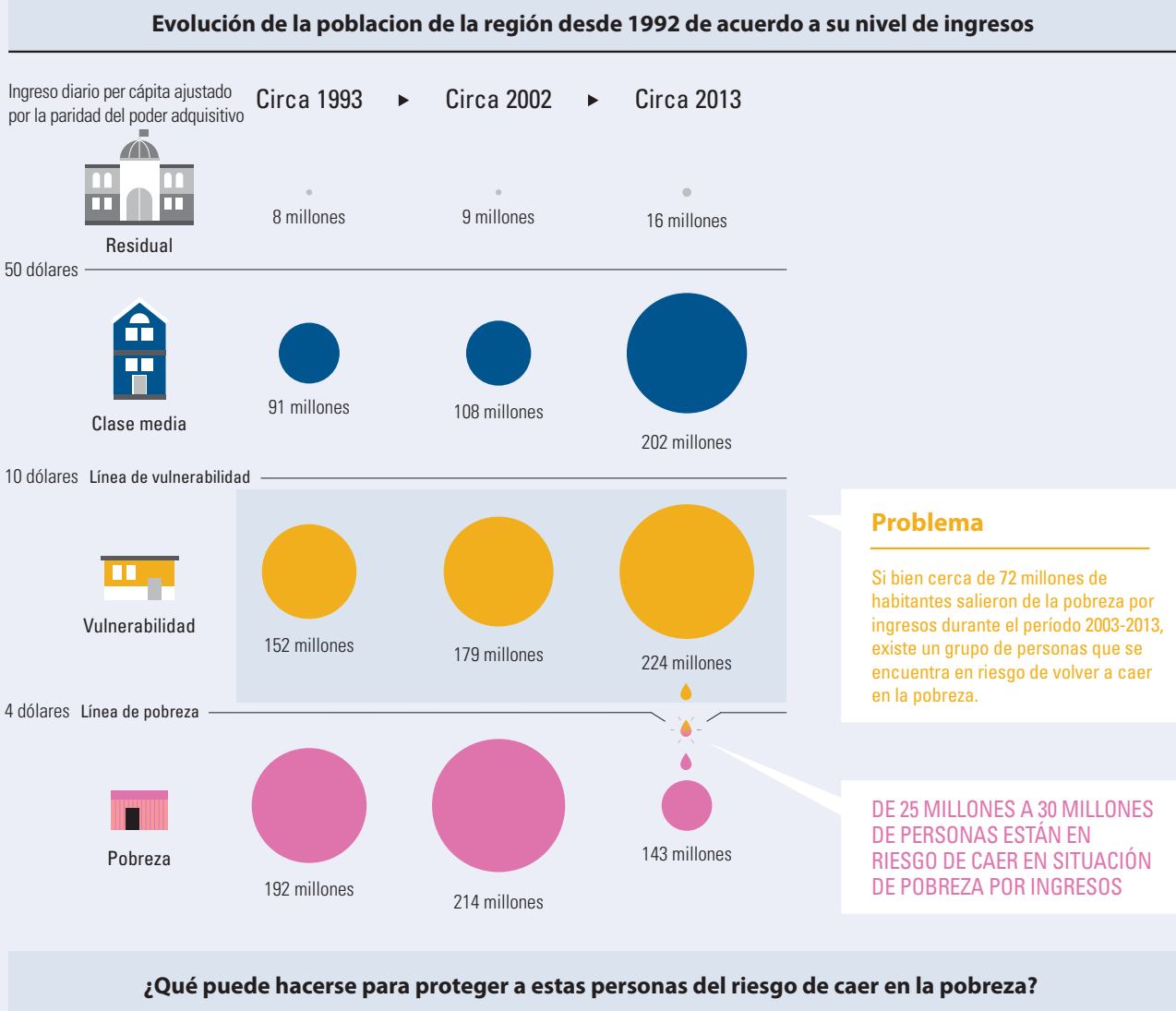
Por otro lado, existen sectores importantes de la sociedad que, independientemente de que vivan o no en condiciones de pobreza por ingresos, enfrentan formas complejas de exclusión que suelen estar ligadas con —aunque no se limitan a— relaciones de subordinación asociadas con la identidad étnico-racial, el color de piel, la identidad sexual, las prácticas y expectativas de género, las discapacidades físicas o mentales, la religión, la nacionalidad y la zona de residencia, entre otras. En algunos casos, las principales brechas que enfrentan las personas son brechas de oportunidades dentro y fuera del mercado laboral. En otros casos, las principales brechas son de derechos y de ciudadanía, es decir, se relacionan con la capacidad de vivir una vida libre de violencia en todas sus formas, y libre de discriminación y de exclusión cultural, étnica y racial. En el caso de las mujeres que sufren violencia de pareja íntima perpetrada por hombres y violencia fuera del hogar, el cierre de las brechas requiere garantizar el acceso a la justicia, la seguridad ciudadana y los servicios de salud sexual y reproductiva, así como promover la realización de derechos que permitan erradicar los estigmas, las normas y los valores socialmente establecidos que legitiman jerarquías en contra de la mujer que no deberían ser tales.

Las innovaciones en materia de política social y de institucionalidad del período 2003-2013 fueron críticas para avanzar tan decididamente en la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe. Ahora se requiere de un nuevo ciclo de innovaciones que respondan a los nuevos retos: diseñar políticas que sean sostenibles fiscal y financieramente a lo largo del ciclo económico; fortalecer instituciones en todos los niveles de gobierno —y no solo para los sistemas de planificación que conforman el gobierno central—; construir corresponsabilidad ciudadana en lo que respecta a, asegurar y ahorrar, generando resiliencia desde el hogar y la comunidad; consolidar políticas universales que conjuguen múltiples dimensiones de bienestar a lo largo del ciclo de vida y que permitan enfrentar vulnerabilidades y generar sostenibilidad en el tiempo. Todos estos retos sugieren que más de lo mismo no bastará en el futuro (Ocampo, Gray Molina y Ortiz-Juárez, en proceso).

¿Cómo impactará el nuevo escenario económico de la región sobre la tendencia de la reducción de la pobreza? No solo se desacelera

## DIAGRAMA 1.1

De 25 millones a 30 millones de personas están en riesgo de caer en situación de pobreza por ingresos



**Solución potencial:  
canastas de resiliencia**

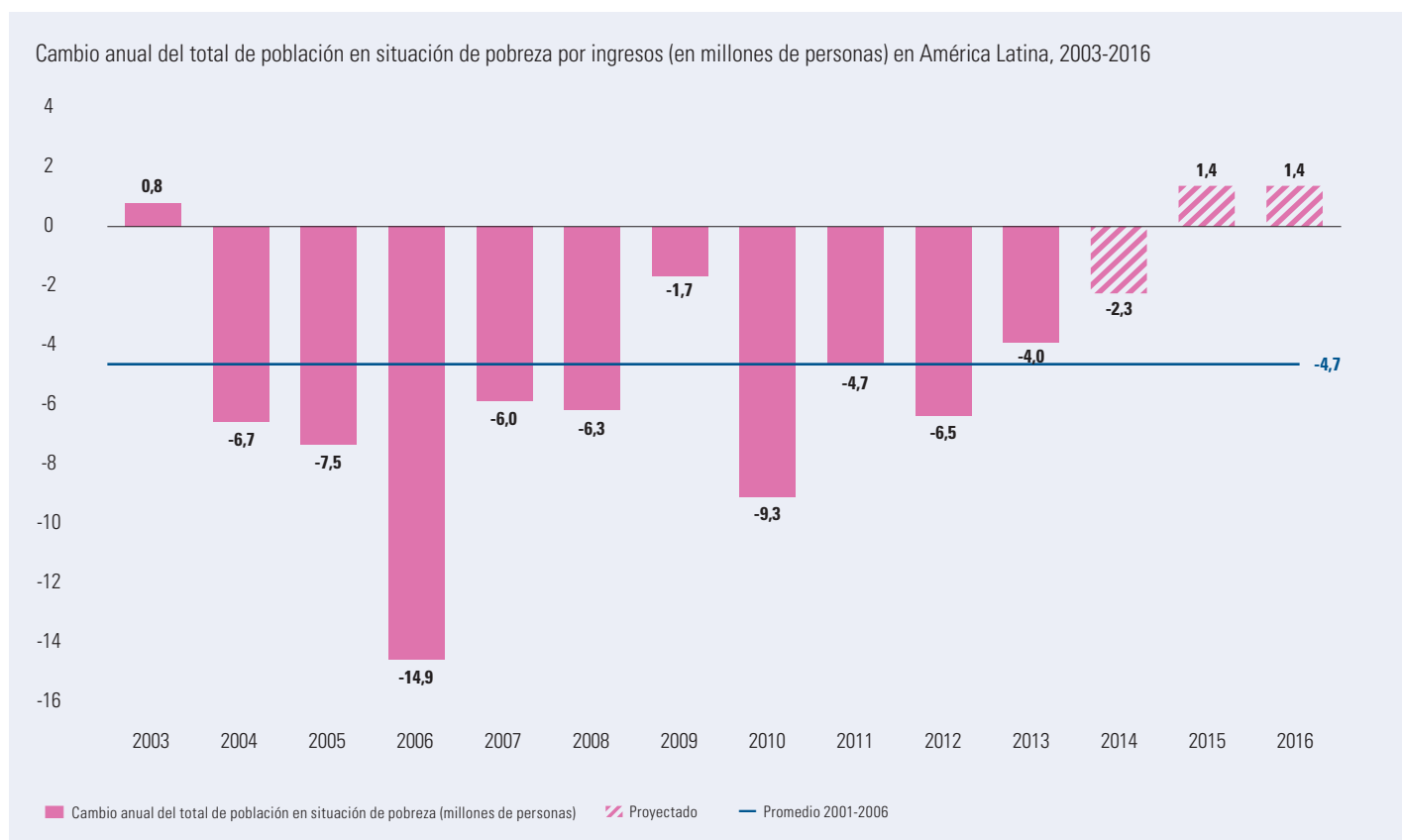
Es necesario implementar políticas públicas enfocadas en el mercado laboral, la protección social, los sistemas de cuidados y el acceso a activos físicos y financieros para proteger a las personas del riesgo de caer en la pobreza

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones de las proporciones de población correspondientes a cada grupo de ingreso realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), y sobre la base de datos relativos al total de población consultados en los indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.

**Nota:** Las líneas monetarias que separan a cada grupo están expresadas en dólares diarios por persona. Las cifras absolutas y relativas corresponden, respectivamente, al total y al promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (1992, 2003 y 2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (1997, 2002 y 2013), Brasil (1993, 2003 y 2013), Chile (1992, 2000 y 2013), Colombia (1996, 2003 y 2013), Costa Rica (1992, 2002 y 2013), Ecuador (1994, 2003 y 2014), El Salvador (1991, 1998 y 2013), Guatemala (2000 y 2011), Honduras (1992, 2003 y 2013), México (1992, 2000 y 2012), Nicaragua (1993, 2001 y 2014), Panamá (1991, 2001 y 2013), Paraguay (1995, 2004 y 2013), Perú (1997, 2004 y 2014), República Dominicana (1996, 2003 y 2014), Uruguay (1992, 2004 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (1992, 2001 y 2011).

## GRÁFICO 1.2

**La reducción de la pobreza se desaceleró luego de la crisis de 2009, y se estima un aumento acumulado cercano a 2,8 millones de personas en 2015-2016**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones de pobreza y desigualdad consultadas en el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y el Laboratorio Latinoamericano de Equidad (LAC Equity Lab) del Banco Mundial; indicadores de crecimiento económico consultados en la base de datos de Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI) (actualización de octubre de 2015); e indicadores de población y gasto social consultados en la base de datos CEPALSTAT de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Nota:** La incidencia de la pobreza se calcula con base en la línea de 4 dólares por persona por día. Los resultados corresponden al agregado de los siguientes 17 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La simulación correspondiente a los años 2014, 2015 y 2016 se basa en los coeficientes obtenidos a partir de un modelo de regresión del cambio anual promedio de la pobreza, expresado en puntos porcentuales, explicado por los cambios anuales promedio del PIB, la población, el gasto público social per cápita y el coeficiente de Gini durante el período 2000-2013. Las proyecciones del PIB correspondientes a los años simulados son, respectivamente, del 1,3%, el -0,3% y el -0,3%, de acuerdo con la actualización de enero de 2016 de las Perspectivas de la economía mundial del FMI.

el ritmo del crecimiento económico en varios países, sino que, además, sus retornos en lo social parecen reducirse. Las estimaciones muestran que el ritmo de reducción de la pobreza se desaceleró luego de la crisis de 2009, y se habría revertido durante el último año: mientras que el promedio anual de personas que salieron de la pobreza fue de casi 8 millones en el período comprendido de 2003 a 2008, tal reducción alcanzó un promedio anual cercano a 5 millones de personas en el período comprendido de 2009 a 2014, y para los años 2015 y 2016 se estima un aumento acumulado potencial de alrededor de 2,8 millones de personas (véase el gráfico 1.2).

Dos factores parecen explicar lo anterior. El primero tiene que ver con los límites de expansión del mercado laboral en la región, responsable de una proporción significativa de la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos desde 2003. Los ingresos laborales tuvieron un crecimiento real significativo durante el período analizado —en especial en el caso de la población en situación de pobreza—, y 2 de cada 3 nuevos empleos creados en la región correspondieron al sector de servicios, caracterizado por una baja productividad y altas tasas de informalidad. Sin aumentos futuros de la productividad de los sectores de baja calificación laboral, la sostenibilidad del crecimiento —y, en consecuencia,



de los logros sociales— parece comprometida. El segundo factor es que la expansión de las transferencias públicas —que explican otra proporción importante de los logros sociales— también encuentra un límite fiscal en varios países de la región. Ante la crisis financiera de 2009, los países amortiguaron la desaceleración económica mediante la implementación de una política de gasto contracíclica. Sin embargo, en los años recientes se ha estrechado el espacio fiscal para reaccionar ante la actual desaceleración.

## 1.2 El bienestar más allá del ingreso

El concepto de progreso multidimensional se inscribe en el enfoque de desarrollo humano —que entiende el desarrollo como un proceso de ampliación de las capacidades de "ser" y "hacer"—. Este enfoque, propuesto por Amartya Sen y Mahbub Ul Haq, se operacionalizó por primera vez con la estimación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) publicado en el primer Informe sobre Desarrollo Humano de 1990 (PNUD, 1990). El IDH planteó una alternativa concreta para trascender la consideración del ingreso per cápita como medida única del bienestar.

Desde entonces, en el desarrollo de este enfoque se han incorporado índices que permiten medir: i) las desigualdades en la distribución del ingreso y en el acceso y los logros educativos y de salud, medidas con el IDH ajustado por la desigualdad; ii) las brechas de género que estructuran las relaciones humanas en todos los estratos sociales, medidas con el Índice de Desarrollo de Género y el Índice de Desigualdad de Género, y iii) los niveles de carencias experimentadas en dimensiones distintas del ingreso, medidos con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que sustituyó en 2010 al Índice de Pobreza Humana.

El IPM, desarrollado por Alkire y Foster (2009), marcó un avance decisivo del enfoque multidimensional al permitir la identificación de las privaciones agudas que enfrentan las personas en tres dimensiones: el estándar de vida, la educación y la salud, medidas a partir de diez indicadores. Para la estimación del IPM global, publicado por el PNUD, se estableció que una persona es pobre multidimensionalmente si

enfrenta carencias en al menos tres de los diez indicadores considerados. Este Índice genera un punto de comparación importante con los resultados de las mediciones realizadas con base en las líneas de pobreza por ingresos, y tiene varias ventajas con respecto a otras medidas: tiene la virtud de ser descomponible en cualquiera de los diez indicadores de carencias y para distintos grupos de población, y permite conocer no solo el número de personas que enfrentan privaciones, sino también el número de privaciones que esas personas enfrentan (Alkire, 2016).

Durante los últimos años, en varios países de América Latina y el Caribe se han construido índices de pobreza multidimensional que reflejan preferencias normativas diversas. Este Informe plantea la necesidad de construir nuevas medidas que reflejen los retos que, más allá del ingreso, genera el desarrollo en los países de la región. En particular, es preciso definir una canasta de resiliencia ante la vulnerabilidad que trascienda los umbrales de la pobreza y refleje las capacidades requeridas para evitar pérdidas de bienestar en caso de que deban enfrentarse eventos económicos, laborales o ambientales adversos —en la definición de esa canasta de resiliencia ante la vulnerabilidad debería incluirse, por ejemplo, la promoción de políticas laborales activas, esquemas comprensivos de protección social y sistemas de cuidados, inversiones en calidad educativa, un mayor y mejor acceso al crédito y el financiamiento, y políticas activas de protección del medio ambiente—.

Algunas de estas capacidades ya son operativas en las agendas de la política pública regional, mientras que otras comienzan a emerger en forma incipiente, y algunas todavía no se han considerado. La inclusión de estas capacidades en la definición de las prioridades nacionales es trascendental para proteger los logros sociales del período 2003-2013, así como también lo es la construcción de nuevos equilibrios institucionales que permitan erradicar patrones históricos de discriminación, generar empoderamiento y garantizar el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos. Ello requiere de esfuerzos decididos orientados a captar e incluir en las agendas de discusión aquellas capacidades que carecen de medición.

Este Informe es una invitación a nutrir la familia de los indicadores a partir de las especificidades de cada país, y propone el desarrollo



de una agenda de progreso multidimensional basada en *intervenciones próximas* —que influyen directamente sobre la provisión de servicios o se dirigen a subsanar carencias multidimensionales, por ejemplo— y en *intervenciones estructurales* —cuya implementación tiene un efecto acumulativo sobre el comportamiento, las relaciones de poder y la calidad de las instituciones (véase el diagrama 1.2)—.

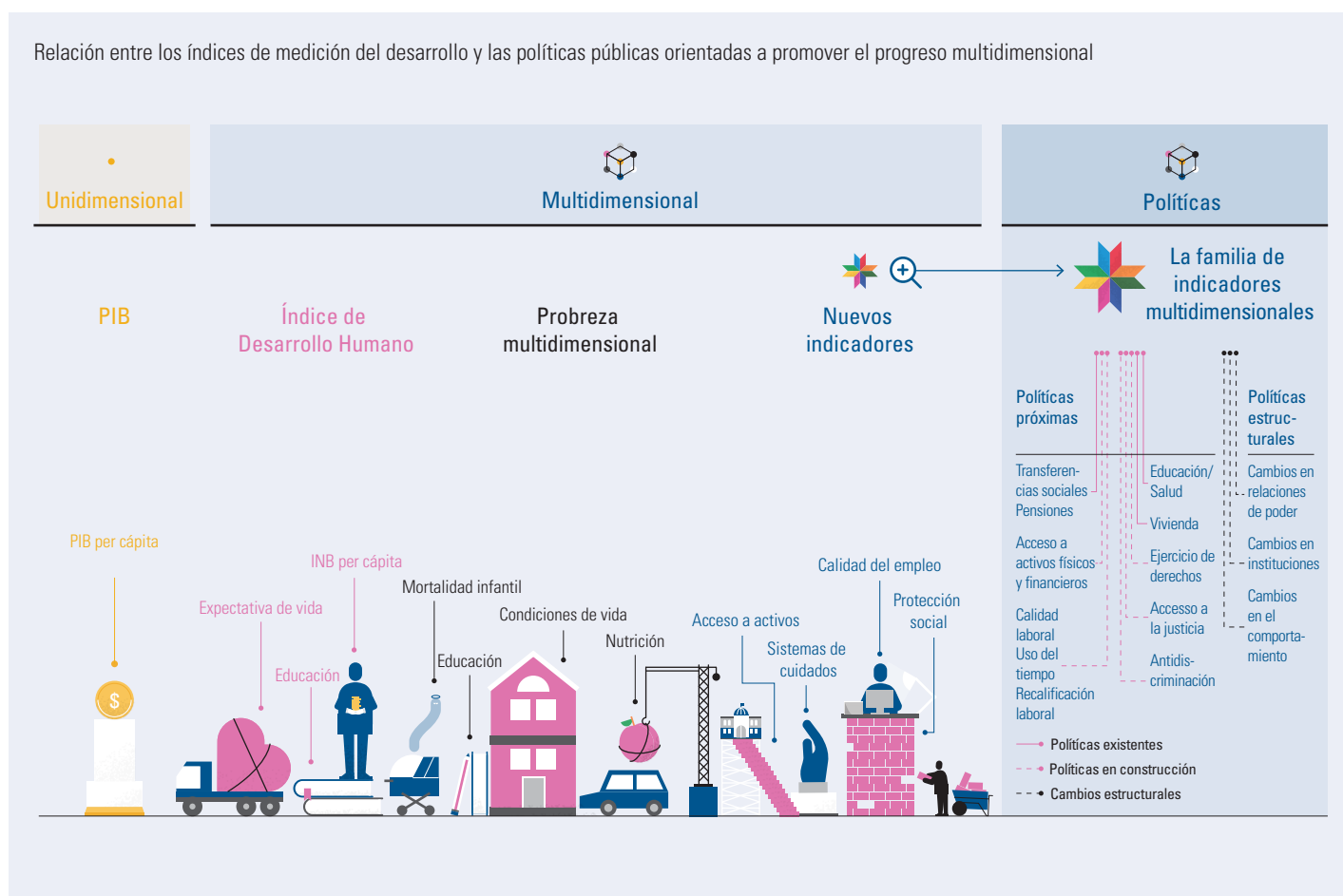
Aunque es importante distinguir entre los indicadores de pobreza (que fijan umbrales normativos de carencias), los indicadores de bienestar (que pueden medir el nivel de los logros alcanzados respecto de un máximo deseable, por ejemplo), los indicadores de desigualdad (que describen la magnitud de la concentración del ingreso o de otra variable con relación a un grupo de población) o los

indicadores de resiliencia (que señalan espacios de intervención a ser considerados para evitar pérdidas de bienestar), no es preciso *elegir* unos por sobre otros (Alkire, 2015), sino comprender que todos ellos consideran aspectos y problemáticas particulares y complementarias del desarrollo. Ninguna noción de progreso y desarrollo, por lo tanto, puede ser limitada<sup>2</sup>.

Durante sus 25 años de vida, la ampliación de la familia de los indicadores del desarrollo humano ha permitido reorientar la agenda del desarrollo desde la consideración del crecimiento económico como un fin en sí mismo hacia una concepción del desarrollo humano de, por y para las personas. Dicha concepción, en la que se funda este Informe, se enmarca en los acuerdos existentes del sistema de las Naciones Unidas: la Declaración Universal de Derechos

DIAGRAMA 1.2

### La familia de los indicadores multidimensionales de desarrollo: de la medición a la práctica



Fuente: Elaboración propia.

Humanos de las Naciones Unidas (1948), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015), y la Conferencia sobre el Cambio Climático de París (2015).

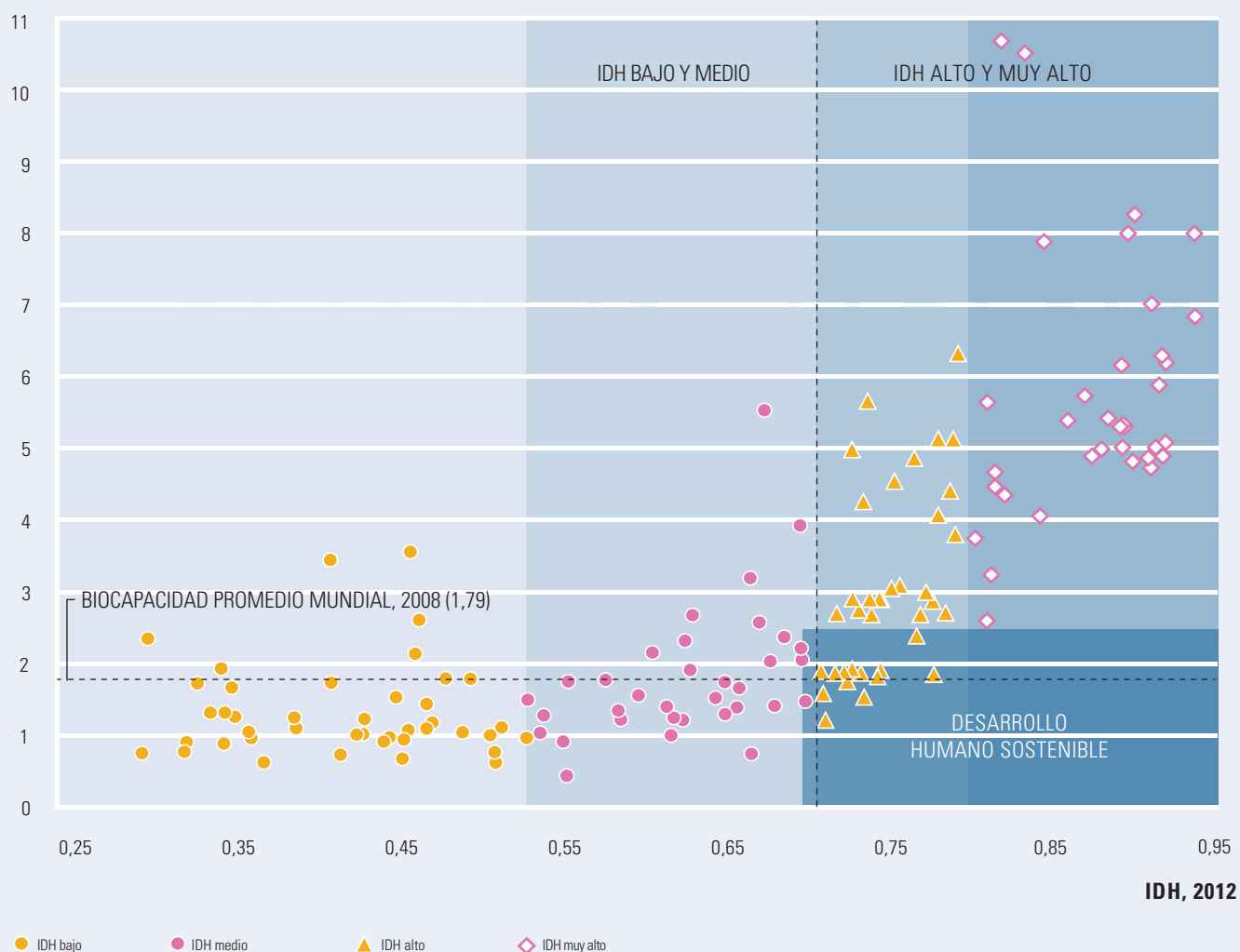
### 1.3 El progreso multidimensional en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

El enfoque multidimensional presentado en este Informe se inspira en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en que se plantean objetivos holísticos y universales que responden al legado de la Conferencia

#### GRÁFICO 1.3

##### Relación entre el desarrollo humano y la huella ambiental: el cuadrante ausente

Huella ecológica (en hectáreas mundiales por persona), 2007



Fuente: PNUD (2013, pág. 35, gráfico 1.7).

de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20, y que expresan la confluencia de las dimensiones económica, social y ambiental. La implementación de esta Agenda requerirá de acciones adicionales de coordinación, y de sinergias entre los niveles global, regional y nacional. El progreso multidimensional reconoce la existencia de una frágil relación entre el desarrollo humano y la conservación del medio ambiente (véase el gráfico 1.3). El actual modelo de crecimiento económico, que en muchas regiones del mundo —entre ellas, América Latina y el Caribe— se basa en la extracción de recursos naturales, genera presiones sobre el medio ambiente, así como la degradación de los recursos naturales. Tal degradación, a su vez, tiene repercusiones económicas y sociales irremediables para la población, en especial para quienes se encuentran en situación de pobreza por ingresos, si se considera que cerca del 70% de las personas que viven con menos de 1,25 dólares por día en el mundo dependen de los recursos naturales para subsistir (PNUD y PNUMA, 2015).

El cuadrante de la sostenibilidad presentado en el gráfico 1.3, que supone el aumento del desarrollo humano sin incrementos de la huella ecológica, constituye una agenda pendiente en América Latina y el Caribe. De este modo, en función de las especificidades de cada país, los esfuerzos orientados a la implementación de la Agenda 2030 deberán enfocarse directamente en este reto, es decir, el logro del desarrollo humano sostenible, así como en el aceleramiento y la profundización de las transformaciones estructurales en curso. En este Informe se presenta una serie de estrategias para llevar adelante la implementación de la Agenda, basadas en la combinación de datos y de metodologías con miras a delimitar metas coherentes con los objetivos estratégicos de los diferentes gobiernos de la región. Se espera que este modesto aporte resulte de utilidad para los decisores de la política pública que se desempeñan en los diferentes niveles de gobierno, así como para quienes despliegan sus actividades en los sectores económicos, sociales y ambientales.

## 1.4 El resto del Informe

En los siguientes dos capítulos se ofrece una mirada sobre las **transformaciones que se experimentaron en la región en materia de ingresos y en dimensiones que trascienden el ingreso**, y se destacan tanto las tendencias sobresalientes de ascenso social y económico, así como los desafíos pendientes (capítulos 2 y 3). Este análisis abre el espacio para una propuesta de articulación entre los indicadores multidimensionales y las políticas públicas intersectoriales. La atención se concentra, primero, en las **políticas necesarias para no perder los logros alcanzados**, con especial énfasis en la consideración de la situación de vulnerabilidad económica en que habitan más de 220 millones de personas en la región (capítulo 4). Entre estas políticas se incluyen aquellas relacionadas con el desarrollo del mercado laboral, la generación de capacidades y la promoción de la inclusión productiva; la universalización de la protección social y de los sistemas de cuidados, y la promoción del acceso a los activos físicos y financieros. Luego se abordan las **políticas necesarias para afrontar las formas complejas de exclusión** que trascienden el ingreso, entre las cuales cabe destacar la discriminación contra los pueblos indígenas y afrodescendientes, la violencia de pareja íntima perpetrada por hombres y padecida por millones de mujeres, y otras formas de exclusión asociadas con el color de piel, la residencia en zonas rurales y la identidad sexual (capítulo 5). A continuación se presenta una **propuesta de arquitectura de política pública** en la que se enfatiza la articulación horizontal (entre sectores), vertical (entre niveles territoriales) y a lo largo del ciclo de vida de las personas, y así como el papel de la participación ciudadana (capítulo 6).

En la parte final del Informe se abordan las implicaciones de esta arquitectura para la **implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** en la región: se comparan las lecciones aprendidas sobre la aplicación de políticas intersectoriales, y se describe un conjunto de estrategias potenciales para el logro de los ODS sobre la base de la consideración de los indicadores nacionales y de las preocupaciones específicas de la política pública de cada país (capítulo 7). El Informe finaliza con la presentación de las **aspiraciones de progreso expresadas por la ciudadanía**, entre ellas, el desarrollo de

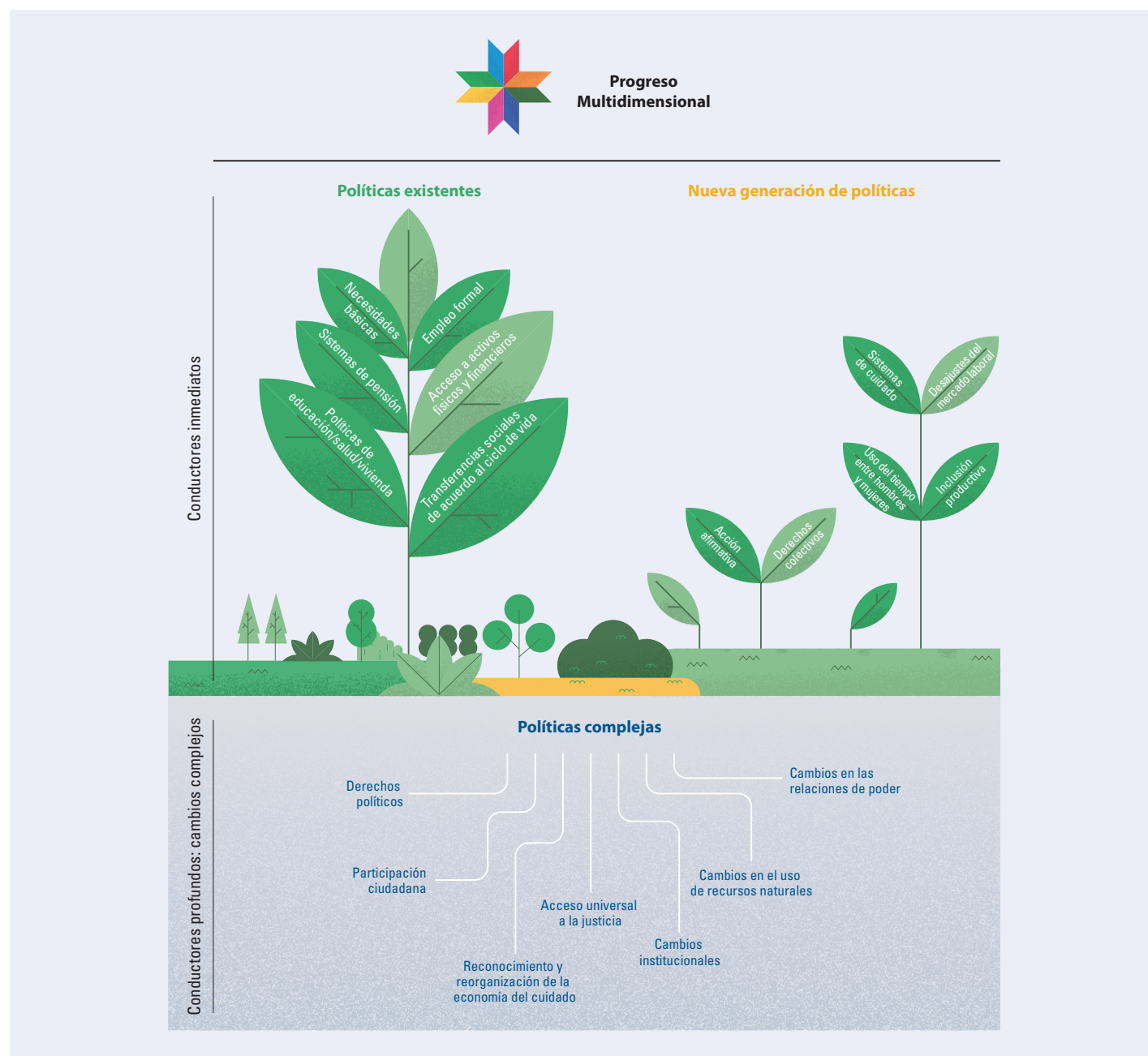
la capacidad individual y colectiva de construir proyectos propios (capítulo 8).

La reflexión final presentada en el cierre del Informe invita a trascender la lógica según la cual los países de renta media se graduarían al alcanzar un determinado nivel de desarrollo. En cambio, se propone **la construcción gradual y multidimensional de una agenda universal** fundada

en el desarrollo de la protección social, de los sistemas de cuidados y del acceso a los servicios sociales en los países de renta media (capítulo 9). El enfoque multidimensional planteado requiere fortalecer las capacidades y los activos del tejido social, y debe desarrollarse con base en la consideración atenta de las especificidades, las vulnerabilidades y los retos pendientes en cada país.

DIAGRAMA 1.3

### El progreso multidimensional requiere de cambios complejos



Fuente: Elaboración propia.

## Bibliografía

---

- Abud, María José, George Gray Molina, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2015. “Out-of-Poverty and Back-to-Poverty Transitions using Panel Data”. Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Alkire, Sabina. 2016. “The Global Multidimensional Poverty Index (MPI): 5-Year Methodological Note”. Documento de trabajo N° 37. Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI).
- Alkire, Sabina. 2015. “Measures of Human Development: Key Concepts and Properties”. Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Alkire, Sabina, y James Foster. 2009. “Counting and Multidimensional Poverty Measurement”. Documento de trabajo N° 32. Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2015. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2015*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. 2015. “Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015” [en línea]. A/RES/70/1. 21 de octubre. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.
- Ocampo, José Antonio, George Gray Molina, y Eduardo Ortiz-Juárez. “¿Más de lo mismo? América Latina después del boom”. Documento de trabajo RBLAC. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En proceso.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1990. *Human Development Report: Concept and Measurement of Human Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- PNUD y PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2015. *Mainstreaming Environment and Climate for Poverty Reduction and Sustainable Development: A Handbook to Strengthen Planning and Budgeting Processes*. PNUD/PNUMA. Segunda edición.
- Stampini, Marco, Marcos Robles, Mayra Sáenz, Pablo Ibararán, y Nadin Medellín. 2015. *Poverty, Vulnerability and the Middle Class in Latin America*. Documento de trabajo N° 591. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stiglitz, Joseph, Amartya Sen, y Jean Paul Fitoussi. 2010. *Mismeasuring our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*. Nueva York: The New Press.







# Las transformaciones de los ingresos: la nueva pirámide de la región





# Las transformaciones de los ingresos: la nueva pirámide de la región

## Introducción

Antes de considerar la agenda de desarrollo más allá del ingreso, es imprescindible documentar la masiva transición de la población hacia diferentes grupos de ingreso que se produjo en los últimos años. La nueva pirámide social de la región, que emerge gracias a una acelerada reducción de la pobreza y una expansión comparable de la clase media, no fue producto del *laissez faire*. Fue el fruto de la implementación de políticas públicas que moldearon tanto el patrón de crecimiento económico (el ingreso), como los logros sociales, laborales y educativos específicos alcanzados por la población (más allá del ingreso). En el período comprendido de circa 2003 a 2013, cerca de 72 millones de personas que vivían en situación de pobreza por ingresos —de las cuales aproximadamente 59 millones se encontraban en situación de pobreza extrema— salieron de tal condición. En el mismo período, cerca de 94 millones de personas ingresaron en la clase media<sup>3</sup>. Estos cambios estuvieron acompañados de una importante reducción de la desigualdad de ingresos. El nivel de desigualdad medido por el coeficiente de Gini disminuyó de 0,539 a 0,493 durante el mismo período<sup>4</sup>, alcanzando este indicador su nivel más bajo desde los años previos al proceso de industrialización de la región (Williamson, 2015)<sup>5</sup>.

Es muy importante señalar que las transiciones entre grupos de ingreso visibilizan procesos diferenciados de salida y caída en la pobreza. Ya no es suficiente concentrar la atención sobre el *resultado neto de la reducción de la pobreza o de la desigualdad por ingresos*. Más importantes que el resultado neto son las transiciones dinámicas: mientras millones de personas salen de la pobreza por un carril, otro grupo cae en la pobreza por otro carril, al mismo tiempo. El efecto neto de este proceso oculta procesos laborales y sociales

distintos. Una reducción de la pobreza de 1 millón de personas, por ejemplo, puede estar asociada a una economía expansiva durante el auge —en que 1,5 millones de personas salen de la situación de pobreza y 500.000 personas caen en dicha situación—, o a una economía que resiste a la recesión —en que 1,1 millones de personas salen de la situación de pobreza y 100.000 personas caen en dicha situación—. Los factores asociados con las posibilidades de que las personas salgan de la pobreza *no son los mismos* que aquellos asociados con la resiliencia ante *shocks* económicos, sociales y ambientales. En un momento en que el crecimiento del ingreso per cápita en varios países de la región se desacelera, esta observación se vuelve indispensable para la formulación de políticas anticrisis o de protección de los logros alcanzados durante la década analizada.

Este capítulo se subdivide en tres partes. En primer lugar se presentan los avances que permitieron la transformación de las pirámides de ingresos de la región, las cuales pasaron de estar compuestas por una población predominantemente pobre, hace veinte años, a estar conformadas por una población predominantemente vulnerable. En la segunda sección se analizan los principales factores que subyacen en esta masiva transición económica, y se resaltan los principales resultados de dicha transición en los países de la región, considerados en forma agregada. En la tercera y última sección el análisis se concentra específicamente sobre los factores asociados con la salida y la caída en la situación de pobreza por ingresos. Un mensaje central de este capítulo es que la agenda futura de políticas públicas debe apuntar no solo a reducir la pobreza por ingresos, sino a sostener la expansión de las oportunidades y las capacidades situadas más allá del ingreso. Las implicaciones para la política pública se abordan en los capítulos 4 y 5 de este Informe.

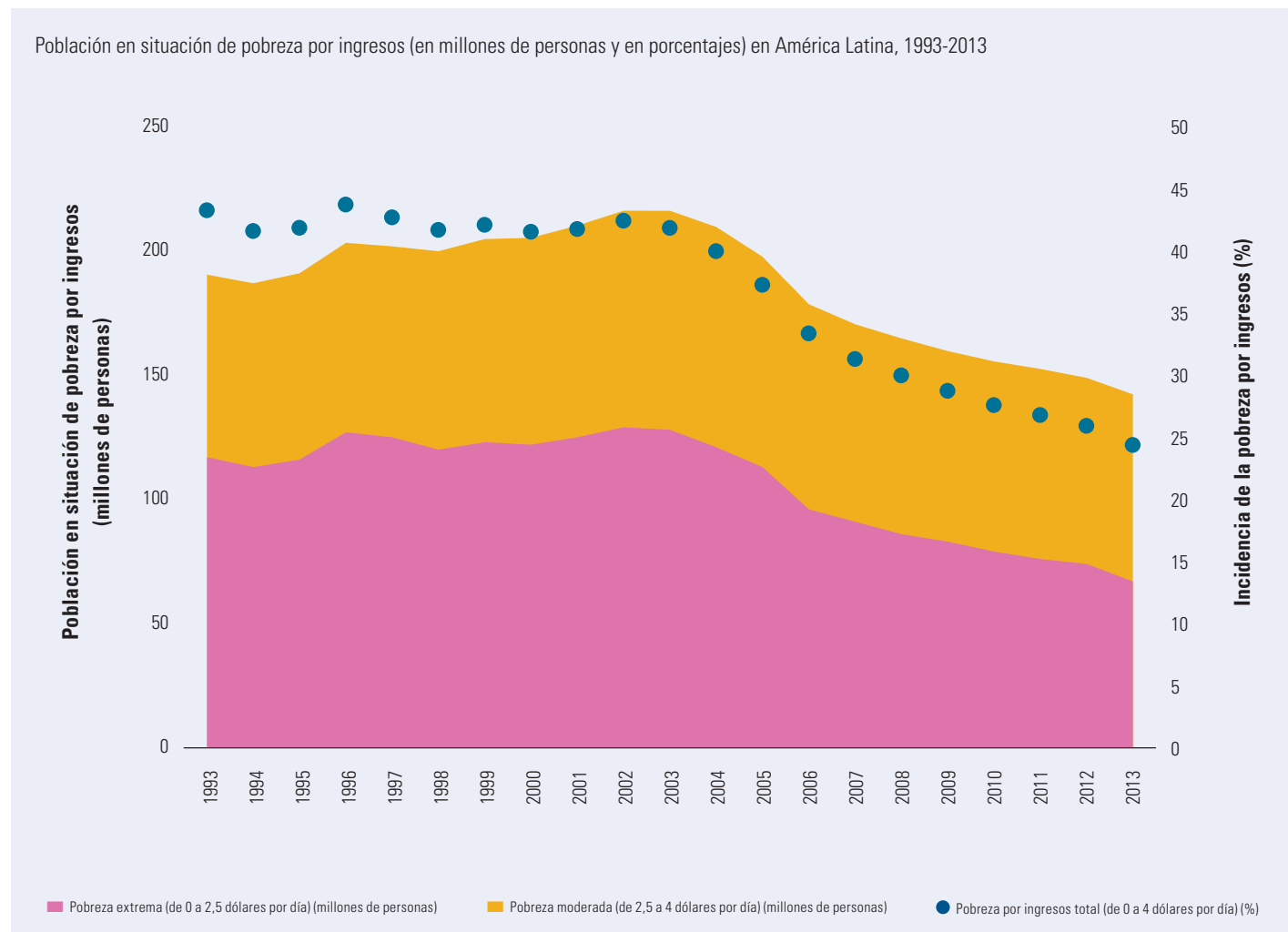
## 2.1 Una nueva pirámide de ingresos en la región

El mapa social de la región cambió en las últimas dos décadas y las pirámides de ingresos prácticamente se revirtieron. Mientras que a principios de la década de 1990 el 43% de la población tenía un ingreso per cápita diario inferior a 4 dólares —umbral empleado para medir la pobreza por ingresos en la región—, esa proporción descendió al 42% una década después, y se redujo al 24,4% en 2013. En términos

absolutos, el número de personas en situación de pobreza creció cerca de 22 millones en el período comprendido de 1993 a 2002, pero descendió sostenidamente de casi 214 millones en este último año a poco más de 142 millones en 2013, lo que significa que 72 millones de personas abandonaron la situación de pobreza por ingresos en la década analizada —de ellos, 59 millones vivían en condiciones de pobreza extrema en 2002, es decir, tenían un ingreso per cápita diario inferior a 2,5 dólares (véanse los gráficos 2.1 y 2.2)—.

### GRÁFICO 2.1

**Casi 72 millones de personas salieron de la pobreza por ingresos en la última década; de ellas, 59 millones se encontraban en situación de pobreza extrema**

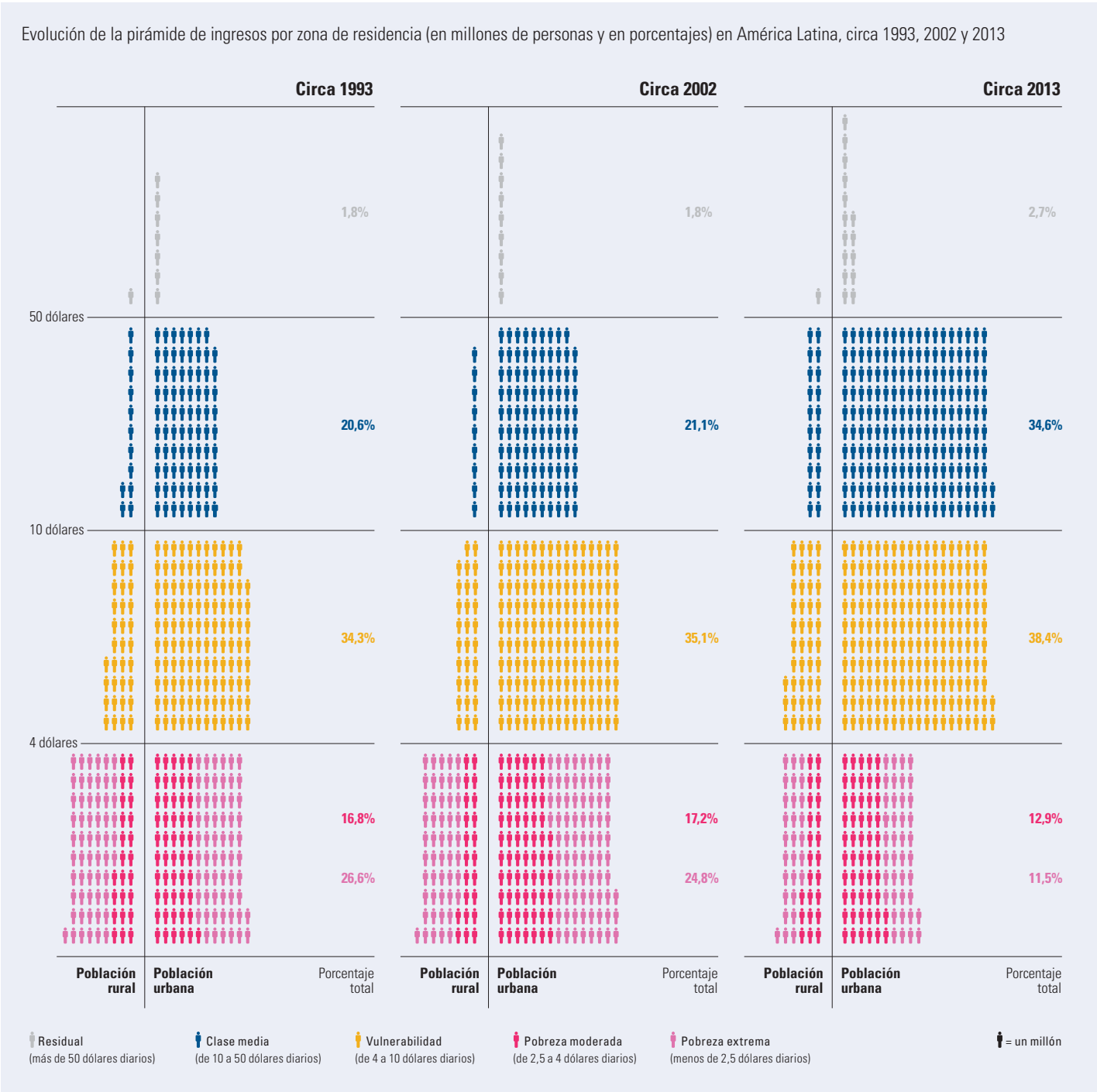


Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: La pobreza por ingresos total se mide con base en la línea internacional de 4 dólares por persona por día; la pobreza moderada remite a la situación en que se encuentran quienes viven con un ingreso de 2,5 a 4 dólares diarios, y la pobreza extrema se mide con base en la línea de 2,5 dólares por persona por día. Los datos corresponden al total de los siguientes 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En los casos en que no se contó con información para algún país en un año determinado, se realizó interpolación lineal.

GRÁFICO 2.2

La reducción de la incidencia de la pobreza en la última década condujo a una concentración de la población regional en la parte media de la pirámide de ingresos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones de las proporciones de población correspondientes a cada grupo de ingreso realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), y sobre la base de datos relativos al total de población de cada país consultados en los indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.

Nota: Las líneas monetarias que separan a cada grupo están expresadas en dólares diarios por persona. Cada una de las personas presentadas en el gráfico representa a un millón de personas. Las cifras absolutas y relativas corresponden, respectivamente, al total y al promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (1992, 2003 y 2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (1997, 2002 y 2013), Brasil (1993, 2003 y 2013), Chile (1992, 2000 y 2013), Colombia (1996, 2003 y 2013), Costa Rica (1992, 2002 y 2013), Ecuador (1994, 2003 y 2014), El Salvador (1991, 1998 y 2013), Guatemala (2000 y 2011), Honduras (1992, 2003 y 2013), México (1992, 2000 y 2012), Nicaragua (1993, 2001 y 2014), Panamá (1991, 2001 y 2013), Paraguay (1995, 2004 y 2013), Perú (1997, 2004 y 2014), República Dominicana (1996, 2003 y 2014), Uruguay (1992, 2004 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (1992, 2001 y 2011).

Junto con la reducción de la pobreza, un gran número de personas experimentó un crecimiento de sus ingresos de una magnitud tal que les permitió ubicarse en los estratos medios de la pirámide de ingresos. Por un lado, aumentó la población que contaba con un ingreso per cápita diario de 4 a 10 dólares —definida como población en situación de vulnerabilidad económica (López-Calva y Ortiz-Juárez, 2014)—. Esta población estaba compuesta por 224 millones de personas en 2013, casi 72 millones más en comparación con la cifra de 1993 (152 millones de personas), y casi 45 millones más respecto de la cifra de 2002 (179 millones de personas) —en términos relativos, las cifras correspondientes a estos tres años eran cercanas, respectivamente, al 34% de la población total en 1993, el 35% en 2002, y el 38% en 2013—. Si bien la expansión de este grupo de la población es el resultado de un mayor bienestar económico, su magnitud representa un desafío en la mayoría de los países, en especial porque, como se muestra más adelante, la población en situación de vulnerabilidad presenta rezagos en otras dimensiones del bienestar distintas del ingreso, que pueden imponer restricciones al desarrollo a largo plazo en la región, y que son muy sensibles a los vaivenes económicos.

Por otro lado, la reducción de la pobreza por ingresos también se reflejó en el crecimiento de la denominada clase media en la región. Si para la definición de este grupo se considera a la población que cuenta con un ingreso per cápita diario de 10 a 50 dólares, se observa que dicho grupo creció de poco más de 91 millones de personas a principios de los años noventa a cerca de 108 millones de personas en 2002, y a casi 202 millones en 2013. Un indicador de la magnitud de esta expansión es que el tamaño de la clase media en 1993 equivalía a casi la mitad del tamaño de la población que se encontraba en situación de pobreza por ingresos ese mismo año (cerca de 192 millones de personas), pero en 2013 esta diferencia se revirtió y el tamaño de la población de clase media fue un 40% mayor que el de la población en situación de pobreza, al concentrar alrededor de un tercio de la población regional de ese año.

Un aspecto característico de la transformación de la pirámide de ingresos regional es la redistribución geográfica de los grupos. En particular, en las últimas dos décadas se registró un marcado descenso de la pobreza extrema en las áreas rurales, lo que contribuyó al crecimiento de los estratos superiores en tales áreas (véase el gráfico 2.2). Además, prácticamente la mitad de la reducción total de la pobreza por ingresos que se experimentó en la región en el período comprendido de circa 2003 a 2013 se debió a la caída absoluta de la pobreza extrema rural ocurrida en el mismo período. Sin embargo, como se muestra más adelante, la aún elevada incidencia relativa de la pobreza por ingresos en las zonas rurales (cerca del 40% en 2013) en relación con las zonas urbanas (alrededor del 19% en 2013) evidencia que la transformación social de la región ha sido heterogénea dentro de los países<sup>6</sup>.

Si bien la reducción de la pobreza y el aumento de la clase media tuvieron lugar en la mayoría de los países de la región, la transformación se produjo a un ritmo desigual en cada uno de ellos. Con una reducción superior a 37 millones de personas, en Brasil se concentró aproximadamente la mitad del descenso regional de la pobreza por ingresos experimentado en la última década. A este país lo siguieron los países andinos, con una reducción conjunta que ascendió a aproximadamente a 20 millones de personas —en Perú la reducción de la incidencia absoluta de la pobreza por ingresos fue de 7,1 millones de personas, y este país fue seguido por Colombia (4,3 millones), la República Bolivariana de Venezuela (3,7 millones), Ecuador (3,1 millones) y el Estado Plurinacional de Bolivia (2,1 millones)—. Luego se ubicaron los países del Cono Sur, en cuyo caso el descenso total fue de 11,2 millones de personas —en Argentina (7,4 millones) y Chile (2,1 millones) se concentró el 85% del cambio—. Finalmente, la reducción de la pobreza por ingresos en México, República Dominicana y América Central ascendió, en conjunto, a 3,1 millones de personas (véase el gráfico 2.3).

En lo que respecta a la población de cada país, en los países de la Región Andina se registraron los mayores logros en materia de reducción de la proporción de personas en situación de pobreza durante la última

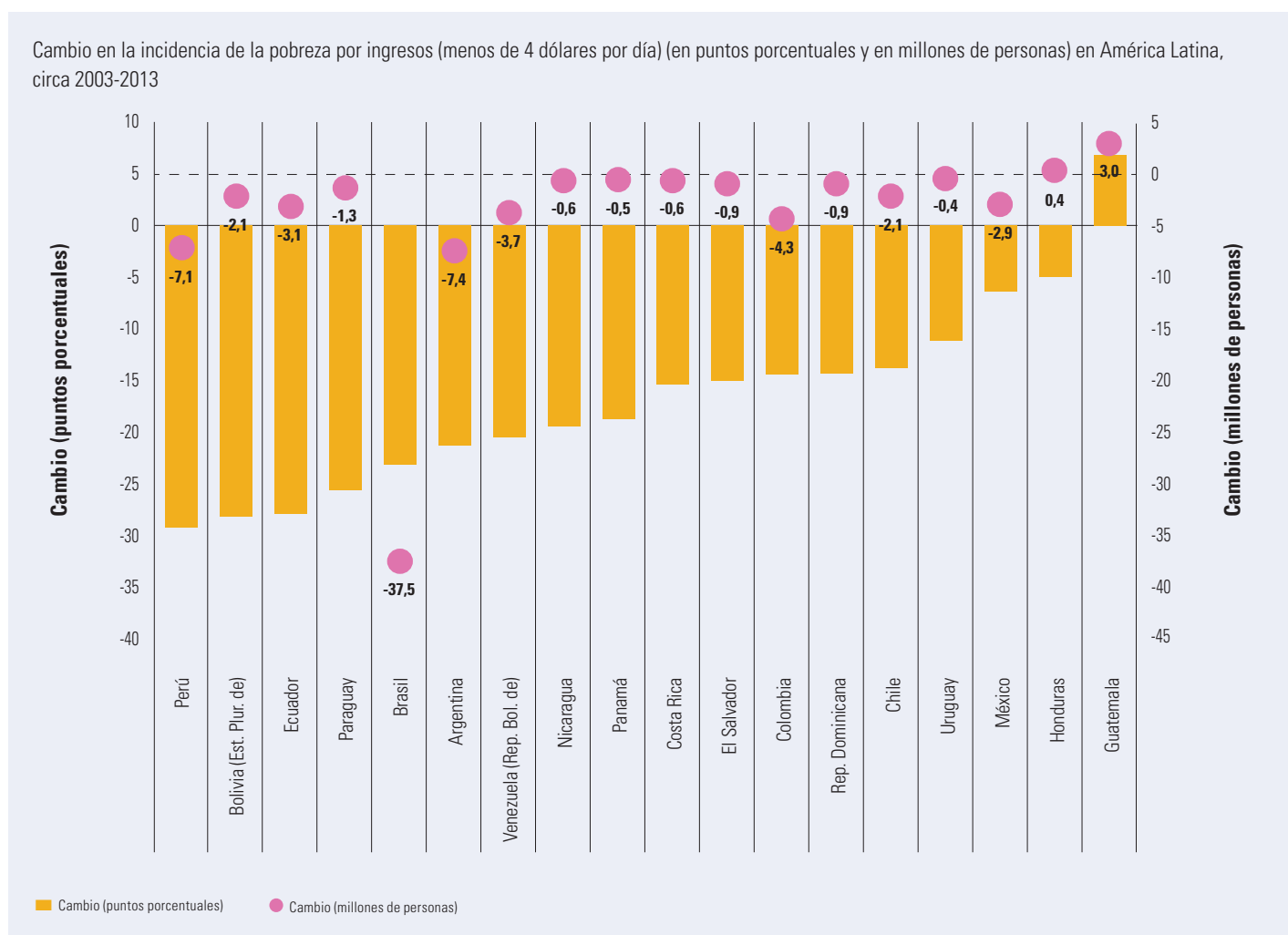
década: en Perú la disminución fue de 29 puntos porcentuales (del 49% al 20%), en tanto que en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Ecuador dicha disminución alcanzó cerca de 28 puntos porcentuales (del 55% al 27%, y del 51% al 24%, respectivamente). En el otro extremo, en México y en algunos países de América Central, como Honduras, la proporción se redujo en menos de 7 puntos porcentuales, mientras que Guatemala es el único

país donde la pobreza aumentó casi 7 puntos porcentuales, equivalentes a un incremento de 3 millones de personas (véase el gráfico 2.3).

Además, debido al tamaño poblacional de los países, el aumento absoluto de la clase media durante la última década se concentró principalmente en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, que en conjunto aportaron cerca de 76 millones de personas, cifra equivalente al 82% del aumento

## GRÁFICO 2.3

**El porcentaje y el número de personas en situación de pobreza por ingresos se redujeron en casi todos los países, aunque disminuyeron en mayor medida en Brasil y algunos países andinos**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), y sobre la base de datos consultados en la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida 2014 para Nicaragua.

**Nota:** La pobreza se mide con base en la línea internacional de 4 dólares por persona por día. Los cambios reflejan la diferencia entre el porcentaje y el número de personas en situación de pobreza por ingresos en el año final del período considerado, y el porcentaje y el número de personas en situación de pobreza por ingresos en el año inicial de dicho período. Los períodos contemplados en el caso de cada país son los siguientes: Argentina (2003-2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002-2013), Brasil (2003-2013), Chile (2003-2013), Colombia (2003-2013), Costa Rica (2003-2013), Ecuador (2003-2014), El Salvador (2003-2013), Guatemala (2000-2011), Honduras (2003-2013), México (2002-2012), Nicaragua (2001-2014), Panamá (2003-2013), Paraguay (2003-2013), Perú (2003-2014), República Dominicana (2003-2014), Uruguay (2003-2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2001-2011).

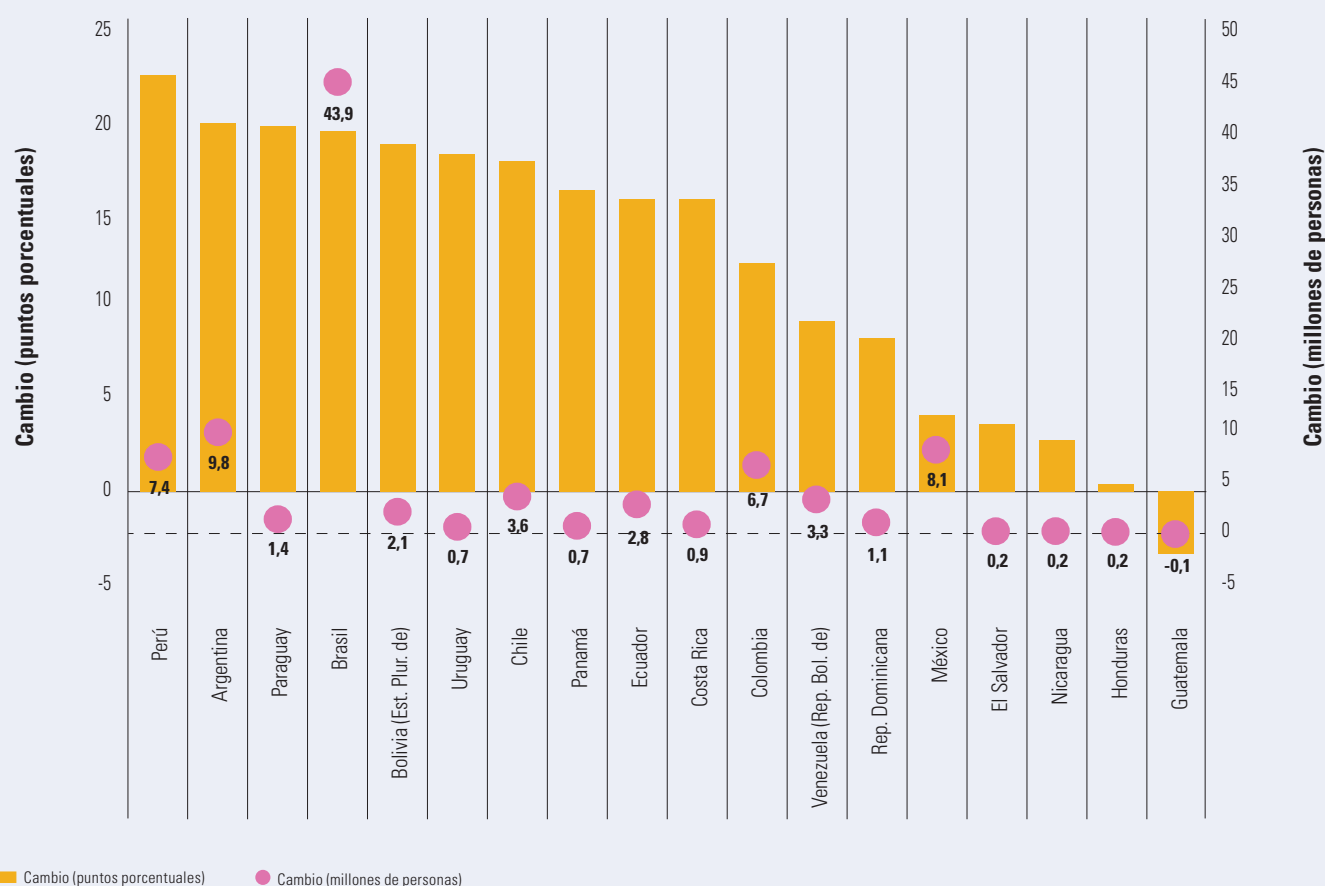
regional. En términos relativos, Perú fue el país donde se registró el mayor crecimiento de la clase media, cuyo aumento fue de 22 puntos porcentuales (del 15,8% al 37,8%). Por su parte, en Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay el crecimiento de la proporción de población de clase media alcanzó de 17 a 20 puntos porcentuales, y a estos países los siguieron Colombia, Costa Rica, Ecuador y Panamá,

con incrementos de 12 a 16 puntos porcentuales, y la República Bolivariana de Venezuela, con un aumento de 9 puntos porcentuales. En el extremo inferior se ubicaron México y varios países de América Central con aumentos inferiores a 4 puntos porcentuales. Guatemala fue el único país en que se experimentó una disminución de la población de clase media, tanto en términos relativos como absolutos (véase el gráfico 2.4).

## GRÁFICO 2.4

**Alrededor de 94 millones de personas se incorporaron a la clase media regional durante la última década, y el aumento se concentró en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, que en conjunto aportaron casi 76 millones**

Cambio del tamaño de la clase media (en puntos porcentuales y en millones de personas) en América Latina, circa 2003-2013



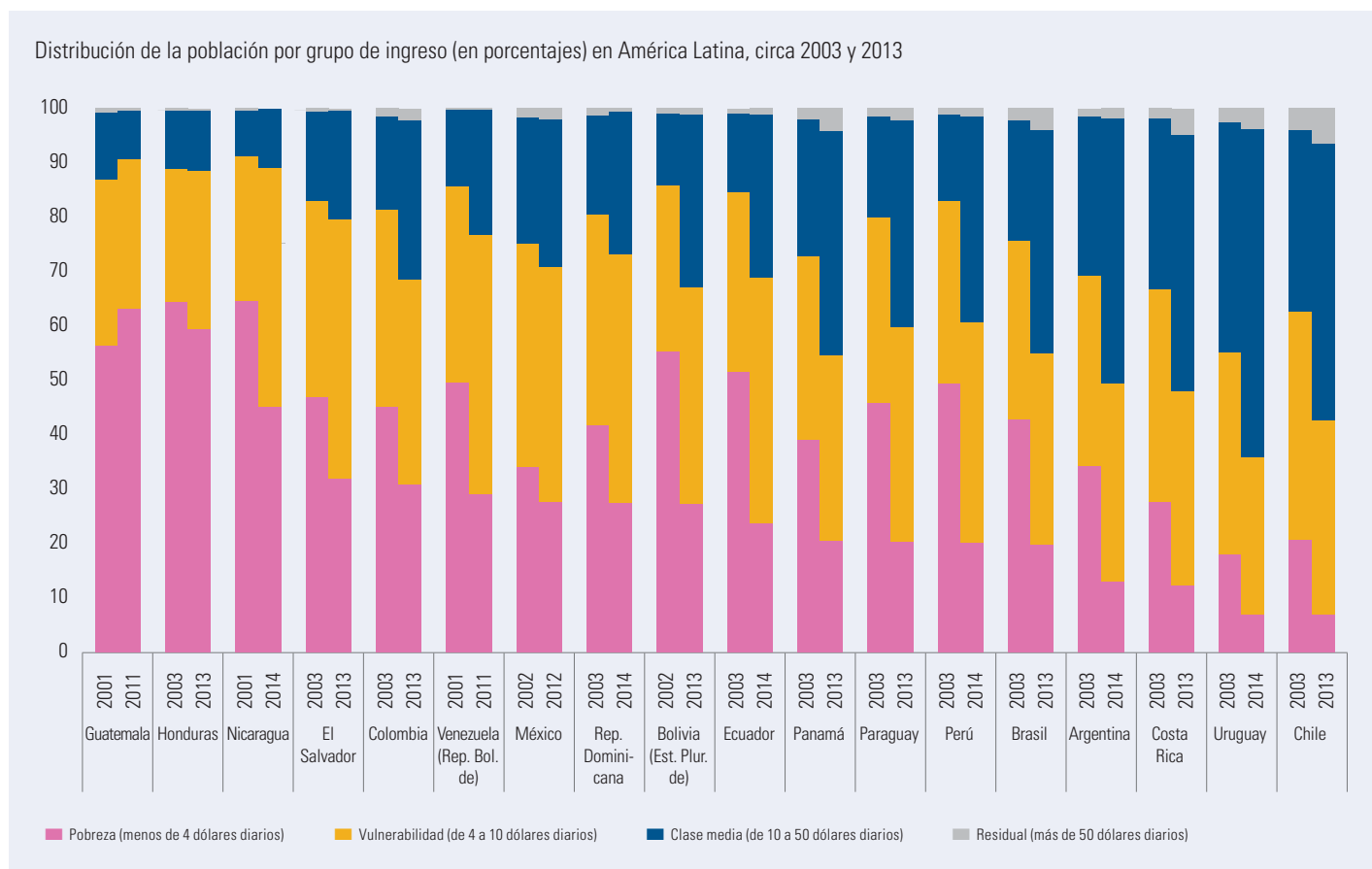
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), y sobre la base de datos consultados en la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida 2014 para Nicaragua.

**Nota:** Se considera que la clase media está compuesta por aquellas personas que disponen de un ingreso per cápita diario de 10 a 50 dólares. Los cambios reflejan la diferencia entre el porcentaje y el número de personas de clase media en el año final del período considerado, y el porcentaje y el número de personas de clase media en el año inicial de dicho período. Los períodos contemplados en el caso de cada país son los siguientes: Argentina (2003-2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002-2013), Brasil (2003-2013), Chile (2003-2013), Colombia (2003-2013), Costa Rica (2003-2013), Ecuador (2003-2014), El Salvador (2003-2013), Guatemala (2000-2011), Honduras (2003-2013), México (2002-2012), Nicaragua (2001-2014), Panamá (2003-2013), Paraguay (2003-2013), Perú (2003-2014), República Dominicana (2003-2014), Uruguay (2003-2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2001-2011).



## GRÁFICO 2.5

**La distribución de los grupos de ingreso es heterogénea en los distintos países. Mientras que en Costa Rica y algunos países del Cono Sur la proporción de personas de clase media asciende a casi la mitad de la población, en algunos países de América Central dicha proporción es inferior al 11%**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), y sobre la base de datos consultados en la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida 2014 para Nicaragua.

**Nota:** El criterio de presentación de los países se basa en el nivel de incidencia de la pobreza alrededor de 2013, ordenado de mayor a menor. Los años considerados en el caso de cada país se mencionan en el gráfico.

En el ritmo desigual de reducción de la pobreza por ingresos y de aumento de la clase media se refleja la heterogeneidad de la región, que se hace visible al observar las diferencias entre el tamaño de los distintos grupos de ingreso (véase el gráfico 2.5). En 2013, la clase media en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay concentraba a más del 45% de la población de cada país, y la pobreza afectaba a menos del 12%. Por su parte, en algunos países de América Central la proporción de población de clase media era inferior al 11%, y la pobreza por ingresos alcanzaba aproximadamente al 60% de la población. En el medio se ubicaba la mayoría de los países de la Región Andina y México, con una distribución de la población cercana a un tercio en

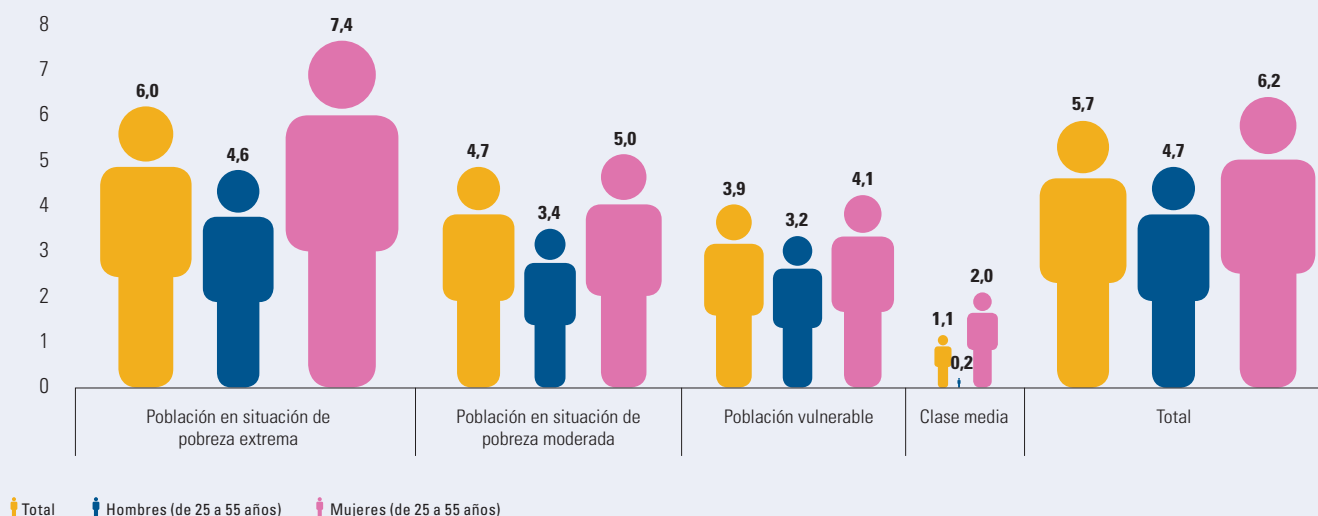
cada uno de los siguientes grupos: la población en situación de pobreza por ingresos, la población en situación de vulnerabilidad económica y la clase media. Como se verá más adelante, esta heterogeneidad del progreso social y del tamaño de los grupos de ingreso supone en cada país desafíos específicos a medio plazo, tanto en lo que respecta al tipo de políticas públicas necesarias, como en lo que refiere a las demandas diferenciadas de crecimiento económico.

Los resultados antes mencionados permiten observar que el progreso que se alcanzó en la región durante los últimos 20 años es reflejo del proceso comprehensivo de desarrollo que los países de la región decidieron emprender hace más de dos décadas. Este desarrollo pudo

GRÁFICO 2.6

**El crecimiento de los salarios por hora fue mayor entre la población en situación de pobreza respecto del resto de los grupos de ingreso**

Cambio anual promedio de los salarios por hora por grupo de ingreso y sexo (en porcentajes) en América Latina, circa 2003-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Los cambios anuales porcentuales corresponden al promedio de las tasas observadas en los siguientes 18 países en los períodos indicados entre paréntesis: Argentina (2003-2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002-2013), Brasil (2003-2013), Chile (2000-2013), Colombia (2003-2013), Costa Rica (2002-2013), Ecuador (2003-2014), El Salvador (1998-2013), Guatemala (2000-2011), Honduras (2003-2013), México (2000-2012), Nicaragua (2001-2009), Panamá (2001-2013), Paraguay (2004-2013), Perú (2004-2014), República Dominicana (2003-2014), Uruguay (2004-2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2001-2011).

alcanzarse, primero, gracias a la mayor experiencia y la mejora en el uso de instrumentos contracíclicos implementados a través de acciones orientadas a lograr la estabilización macroeconómica y apuntalar el crecimiento económico; luego, gracias a la implementación de políticas sociales activas y al otorgamiento de un rol preponderante al gasto social como un mecanismo para lograr la mejora del bienestar.

## 2.2 Los motores de la transformación de los ingresos: el crecimiento económico y una mayor y mejor redistribución

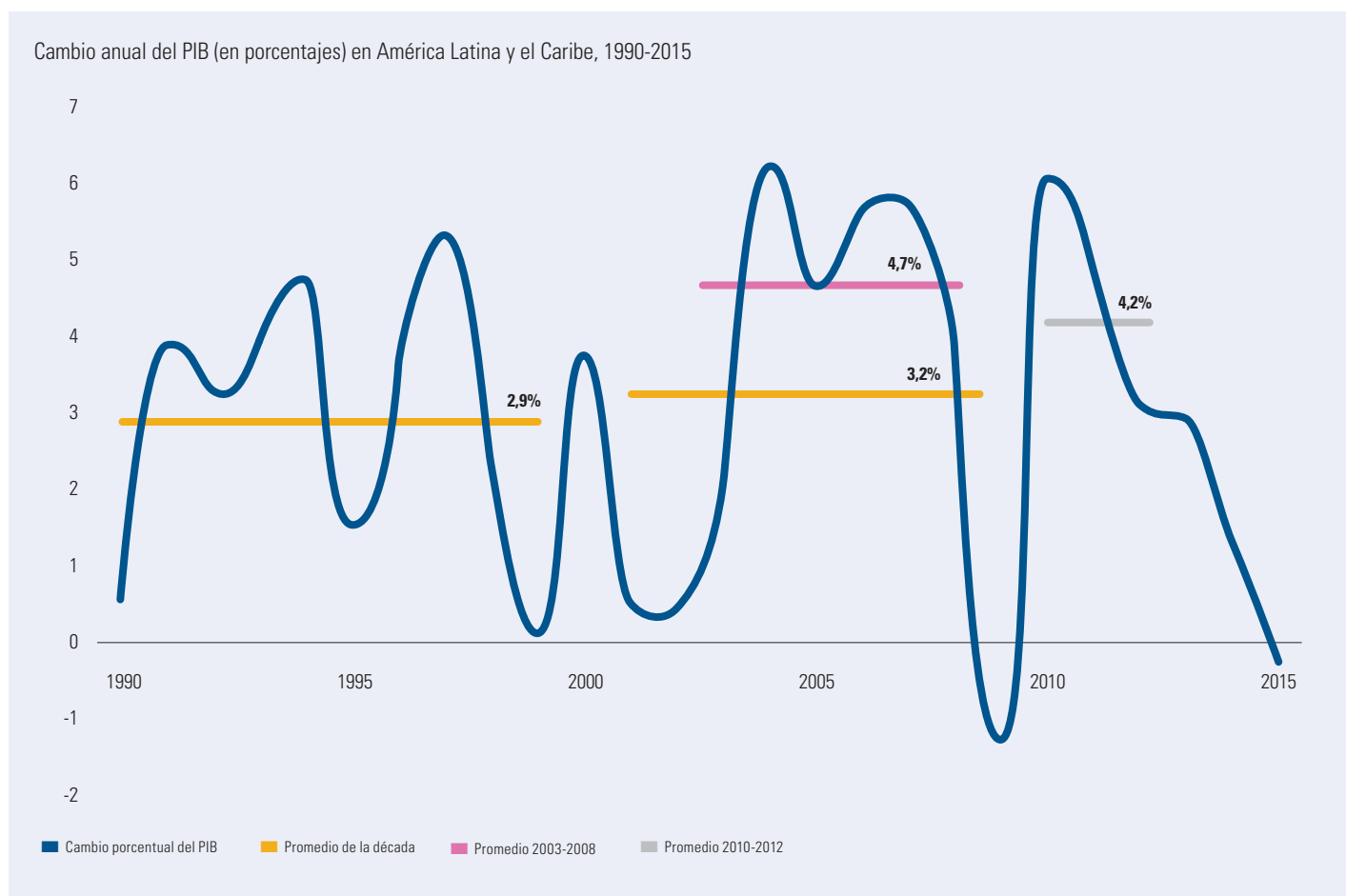
Dos factores motivaron la transformación social de la región en los últimos años: el crecimiento económico, en especial durante el período 2003-2008, y una mayor y mejor redistribución, relacionada tanto con la política social, como con la dinámica propia del mercado laboral. El resultado fue un aumento generalizado de los ingresos, en particular de los procedentes de los salarios

(véase el gráfico 2.6) y de las transferencias monetarias públicas, y ese aumento fue relativamente más acelerado en los estratos de la población con menores ingresos, lo que incentivó no solo la reducción de la pobreza por ingresos, sino también la disminución de la desigualdad salarial, como se muestra más adelante.

En el gráfico 2.7 se presentan las tasas de crecimiento económico de la región en momentos diferenciados del período bajo análisis. Primero se observa un crecimiento moderado a inicios del siglo XXI, como resultado de la caída de los flujos de inversión extranjera directa —a raíz de la crisis asiática de 1997— y de la desaceleración del comercio internacional, con el consecuente descenso de los precios de las materias primas. Posteriormente, a partir de 2003, los precios de las materias primas y los términos de intercambio revirtieron su tendencia y comenzaron un rápido ascenso que condujo a la mayoría de los países de la región a experimentar el mayor auge de la historia reciente. Como resultado del denominado *auge de las materias primas*, impulsado por el sólido crecimiento de China<sup>7</sup>,

## GRÁFICO 2.7

**El crecimiento económico de la región alcanzó una tasa media anual del 4,7% en el período comprendido de 2003 a 2008. Esta fue la mayor tasa media observada en las últimas cuatro décadas**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Perspectivas de la economía mundial (actualización de octubre, 2015) del Fondo Monetario Internacional (FMI).

**Nota:** La cifra correspondiente al año 2015 constituye una proyección. El agregado de América Latina y el Caribe comprende los siguientes 32 países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

la economía regional alcanzó una tasa media anual de crecimiento del 4,7% en el período 2003-2008, que constituye la mayor tasa observada desde las décadas de 1960 y 1970, cuando la región creció a una tasa media anual del 5,8%.

Mientras ocurría el auge, algunos de los motores del crecimiento comenzaron a debilitarse, durante la segunda mitad de la década. En particular, los flujos de inversión extranjera directa y de remesas, así como la demanda de exportaciones regionales, se caracterizaron por un descenso gradual que culminó en 2009 con la llegada de la crisis financiera internacional. Esta crisis expuso a la región a una caída abrupta de los precios de las materias primas, que

afectó los términos de intercambio y condujo a una contracción económica del 1,3%<sup>8</sup>. Con este resultado, la tasa media anual de crecimiento de la década fue del 3,2%.

Finalmente, en el año siguiente a esta crisis se produjo una significativa recuperación del crecimiento. Los bajos niveles de deuda, la acumulación de volúmenes históricos de reservas y el aumento del ahorro público permitieron fortalecer la capacidad de resistencia ante la crisis y posibilitaron que en varios países se implementaran políticas contracíclicas que no solo estimularon la demanda interna, sino que también contribuyeron a la preservación de las mejoras sociales alcanzadas hasta entonces.

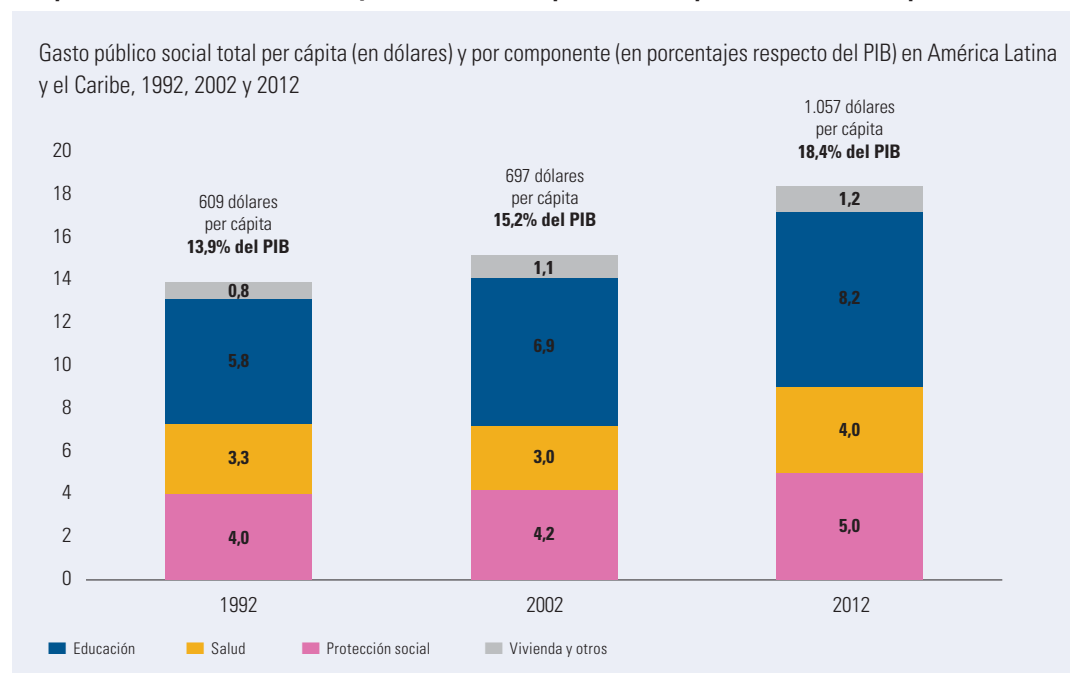
El segundo motor fundamental fue la mejor distribución de los ingresos, motivada principalmente por una disminución de la desigualdad de los salarios por hora de trabajadores con diferentes grados de calificación, así como por una mayor y mejor redistribución del gasto público social (Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez, 2016). Dicho gasto, es decir, el gasto destinado a salud, educación, vivienda y protección social, entre otras dimensiones, aumentó de manera notable en la primera década del presente siglo. En términos reales, el gasto social por habitante creció en la región a una tasa media anual del 1,4% en el período comprendido de 1992 a 2002, y a una tasa del 7,3% en el período comprendido de 2002 a 2012. Con respecto al PIB, la participación del gasto social aumentó del 13,9% en 1992 al 15,2% en 2002, y al 18,4% una década más tarde (véase el gráfico 2.8).

El componente del gasto social que más creció fue el relativo a la protección social. En este resultado pueden reflejarse tanto los aumentos del gasto destinado a la seguridad

social, debidos a ligeros incrementos de la formalidad laboral, así como los aumentos del gasto destinado a la asistencia social, orientados a la expansión de las transferencias monetarias condicionadas y de las pensiones no contributivas. Según estimaciones recientes, durante la década pasada tuvo lugar un aumento del número de beneficiarios de transferencias condicionadas de casi 85 millones, al pasar el número de beneficiarios de 45,8 millones en 2002, concentrados en 8 países, a cerca de 130 millones en 2012, distribuidos en 19 países (Stampini y Tornarolli, 2012). Además, 11 millones de adultos mayores de 65 años que estaban excluidos del sistema previsional se volvieron beneficiarios de una pensión en el mismo período. Si bien en la región persiste el vínculo histórico entre el sistema de seguridad social y la formalidad laboral, este último aumento fue posible como resultado de la flexibilización de los requisitos de acceso a los sistemas contributivos y de la expansión de los programas

## GRÁFICO 2.8

**El gasto público social total por habitante creció a una tasa media anual del 7,3% en el período comprendido de 2002 a 2012. El mayor aumento correspondió al componente relativo a la protección social**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT (actualización de marzo de 2015).

Nota: Las cifras presentadas constituyen el promedio ponderado de los datos correspondientes a los siguientes 21 países en los años mencionados en el gráfico: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Los montos per cápita están expresados en dólares anuales a precios de 2005.

de pensiones no contributivas, o de una combinación de las dos causas antes citadas (Rofman, Apella y Vezza, 2013).

En el incremento del gasto social —orientado no solo a la protección social, sino también a fortalecer el desarrollo humano mediante las mayores inversiones en educación y las acciones recientes en pos de la universalización del acceso a la salud— se refleja la importancia cada vez mayor que se concede a la política social en la región.

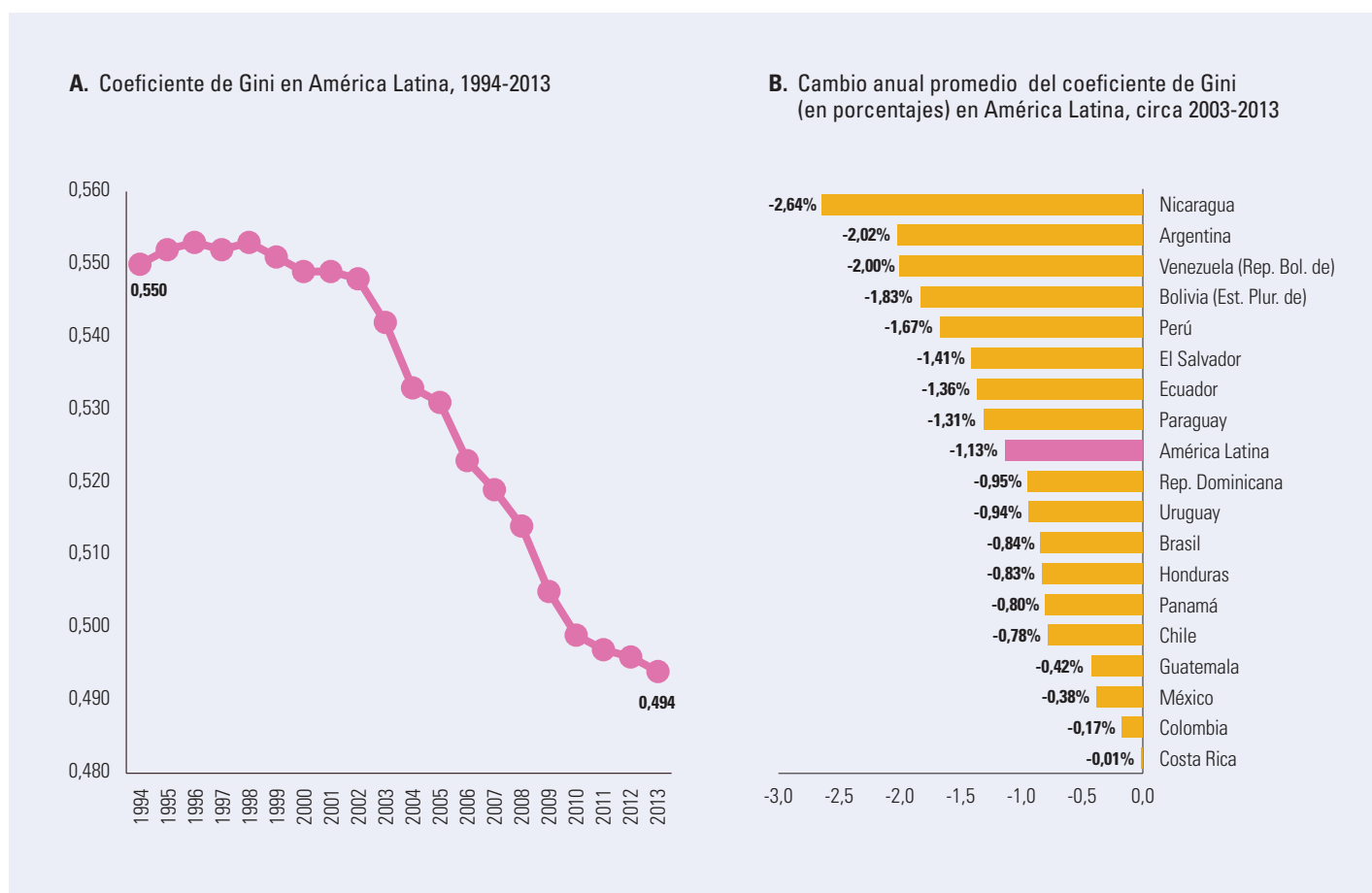
El resultado de una mayor incidencia relativa del gasto social en la población de menores ingresos, derivada del mayor volumen y la mayor progresividad de las transferencias públicas y del citado incremento igualador de los salarios,

fue una menor concentración de los ingresos (Azevedo, Inchauste y Sanfelice, 2013) (véase el gráfico 2.9)<sup>9</sup>. Después de haber aumentado durante la década de 1990, el nivel de desigualdad en la región medido por el coeficiente de Gini descendió a una tasa media anual cercana al 1,1% en el período 2003-2013. Este descenso se produjo en la mayoría de los países, destacándose los casos de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, con tasas anuales superiores al 1,5%.

Este resultado sugiere que la transformación social de la región ha sido inclusiva, es decir que ha significado mejoras relativamente mayores

## GRÁFICO 2.9

La concentración de los ingresos se redujo en forma casi generalizada en los países de la región durante la última década



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) (actualización de septiembre de 2015).

Nota: El cambio porcentual anual promedio del coeficiente de Gini de cada país, ilustrado en el gráfico B, se calcula como el cambio porcentual registrado entre el año final y el año inicial del período considerado, dividido por el número de años que componen dicho período. El dato relativo a América Latina constituye el promedio simple de los datos correspondientes a los siguientes 18 países en los períodos indicados entre paréntesis: Argentina (2003-2013), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002-2013), Brasil (2004-2013), Chile (2003-2013), Colombia (2003-2013), Costa Rica (2003-2013), Ecuador (2003-2013), El Salvador (2002-2013), Guatemala (2000-2011), Honduras (2003-2013), México (2002-2012), Nicaragua (2001-2009), Panamá (2003-2013), Paraguay (2003-2013), Perú (2003-2013), República Dominicana (2003-2014), Uruguay (2003-2013) y Venezuela (República Bolivariana de) (2003-2006). El coeficiente de Gini de la región en el período 1994-2013, presentado en el gráfico A, es un promedio ponderado de los coeficientes de Gini correspondientes a cada uno de los 18 países considerados. En el caso de aquellos países sin datos sobre desigualdad en un año determinado, este promedio se construyó a partir de una interpolación lineal.

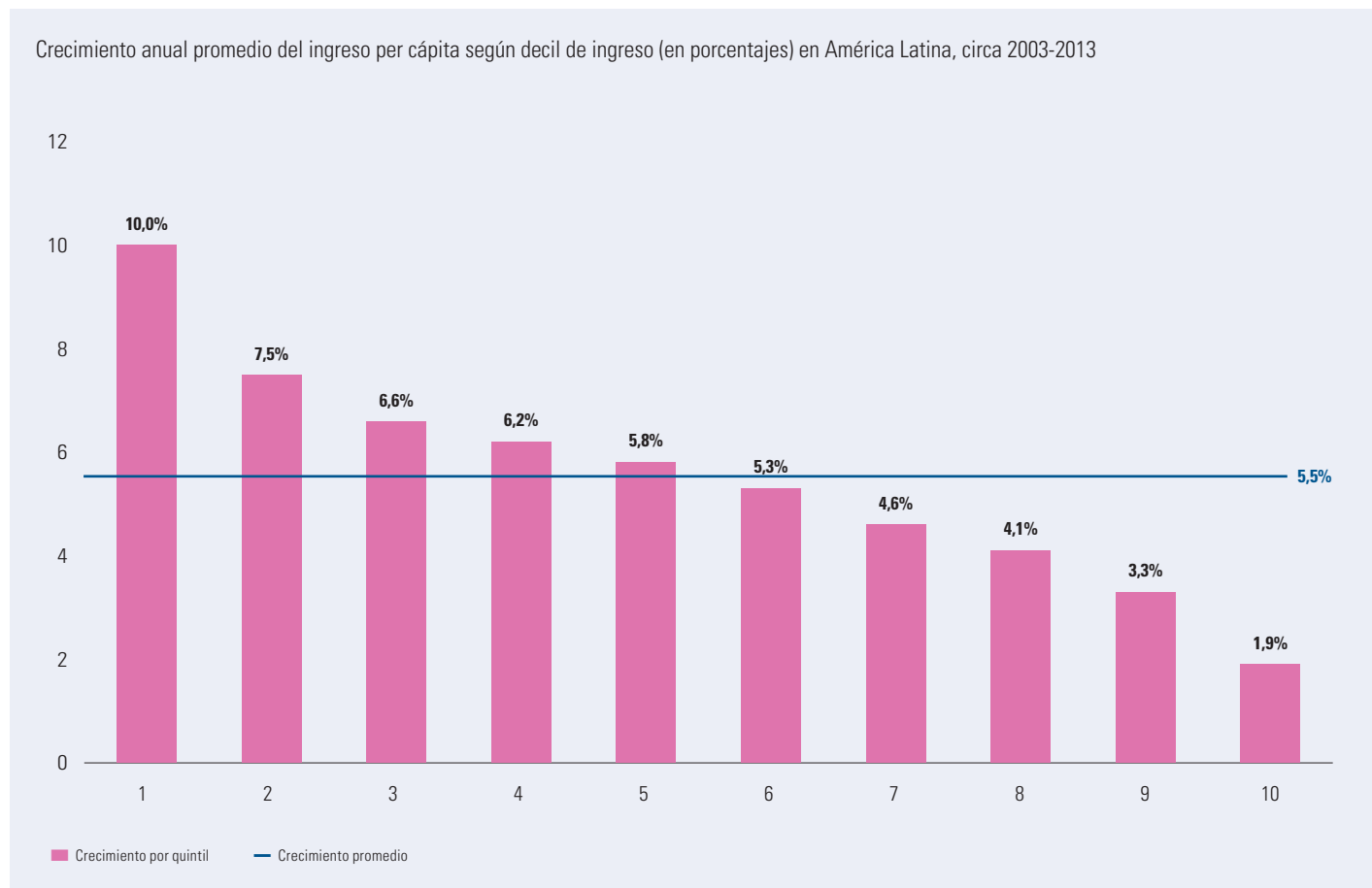
para la población con menores ingresos, como se confirma al verificar el crecimiento del ingreso per cápita por deciles de ingreso (véase el gráfico 2.10). En el período comprendido de 2003 a 2013, el ingreso per cápita en la región creció en términos reales a una tasa media anual del 5,5%, siendo más alto el crecimiento en el primer y el segundo decil, en los que se registró un aumento real de los ingresos del 10% y el 7,5% anual, respectivamente, mientras que en los deciles ubicados en la parte superior de la distribución de los ingresos se observaron aumentos promedio que oscilaron entre el 3,3% y el 1,9% anual. En un estudio reciente se muestra que, durante la última década, América

Latina fue la región más inclusiva del mundo en desarrollo, pues el 40% más pobre de los perceptores de ingresos experimentó la mayor tasa de aumento de los ingresos en relación con la población total (Cord, Genoni y Rodríguez-Castelán, 2015).

La descomposición del cambio experimentado en la incidencia de la pobreza por ingresos a lo largo del tiempo en sus dos principales factores, el crecimiento y la redistribución<sup>10</sup>, permite observar que, si bien el primero fue la causa principal de la significativa reducción de este tipo de pobreza durante la última década, con una contribución al cambio del 62%, una mejor redistribución fue responsable del restante 38%

## GRÁFICO 2.10

**El crecimiento del ingreso del 10% más pobre de la población prácticamente duplicó el crecimiento del ingreso de la población total, y fue casi cinco veces mayor que el correspondiente al 10% de la población con mayores ingresos**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos consultados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) (actualización de septiembre de 2015) y en los indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial (actualización de noviembre de 2015).

**Nota:** Las cifras presentadas constituyen el promedio de las curvas de incidencia del crecimiento registrado en los siguientes 13 países en los períodos indicados entre paréntesis: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002-2013), Brasil (2003-2013), Colombia (2003-2013), Costa Rica (2003-2013), Ecuador (2003-2013), El Salvador (2003-2013), Guatemala (2000-2011), Honduras (2003-2013), México (2002-2012), Paraguay (2003-2013), Perú (2003-2014), República Dominicana (2003-2014) y Uruguay (2003-2014). Los cambios reales en los ingresos fueron estimados con base en los índices de precios al consumidor reportados en los IDM del Banco Mundial.

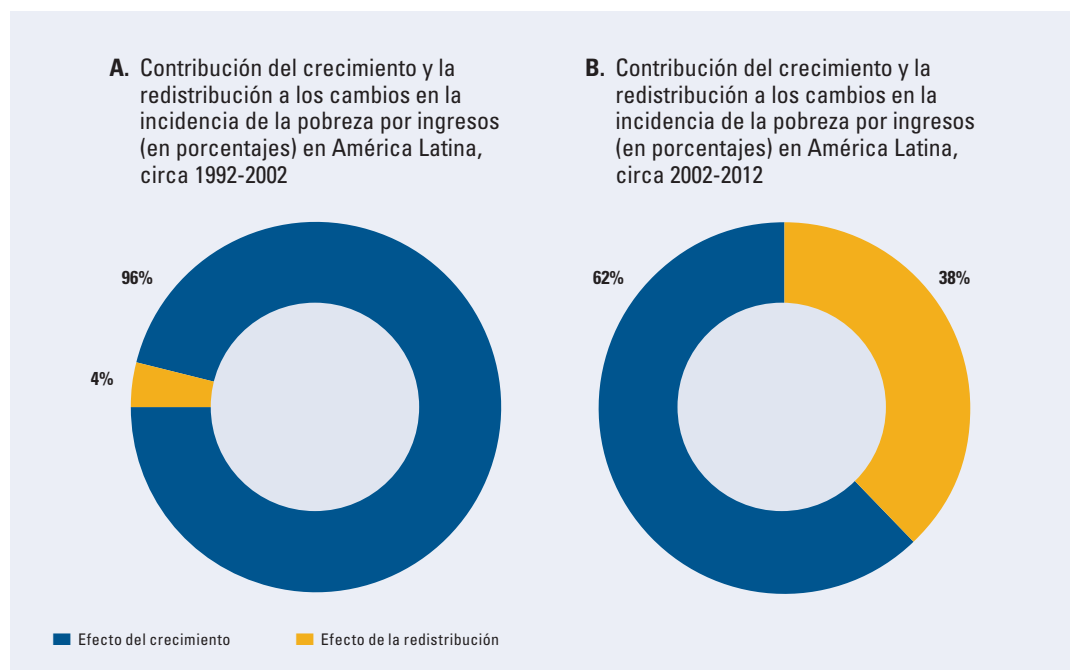
—en significativo contraste con lo ocurrido en los años noventa, cuando tal efecto fue apenas del 4% (véase el gráfico 2.11)—.

Si bien el alto crecimiento económico y la mayor redistribución se plantean como los principales motores de las transformaciones, detrás de estos hay una serie de estrategias integrales de política pública que potencian los beneficios del crecimiento, así como la inclusión social y productiva de la población. Por ejemplo, los análisis de descomposición de la desigualdad permiten evidenciar que las mejoras distributivas se debieron, por un lado, a una mejora de los salarios por hora, en especial entre la población con menores ingresos. Los salarios pueden verse afectados por políticas de salarios mínimos, por incrementos de la productividad o bien por un aumento de la oferta laboral de personas que cuentan con un mayor nivel educativo, en el que inciden

políticas dirigidas a lograr el incremento de la cobertura y la calidad educativas. Por otro lado, las mejoras distributivas también fueron el resultado de la expansión de las transferencias públicas condicionadas y las pensiones no contributivas, así como de la implementación de esquemas contributivos en los que inciden las políticas orientadas a la formalización laboral y la ampliación de la seguridad social. De este modo, la magnitud del impacto de los grandes motores de la transformación es susceptible de modificación, y responde en cada caso a las políticas públicas implementadas en cada país. La puesta en marcha del Plan Brasil Sin Miseria constituye un ejemplo exitoso de implementación de políticas integrales para la reducción de la pobreza multidimensional y de la desigualdad, desarrolladas en el marco de una fuerte coordinación interinstitucional (véase el recuadro 2.1).

#### GRÁFICO 2.11

**Si bien el crecimiento económico dominó la reducción de la pobreza, el peso de la mejor redistribución fue significativo en la última década, en especial en comparación con lo observado en los años noventa**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

**Nota:** Las cifras presentadas expresan los porcentajes de contribución del crecimiento y la redistribución a los cambios en la incidencia de la pobreza por ingresos, calculados con el método de descomposición Datt-Ravallion (Datt y Ravallion, 1992). Las cifras constituyen los promedios de las contribuciones de cada factor correspondientes a cada uno de los siguientes 18 países en los períodos indicados entre paréntesis: Argentina (1992-1998 y 1998-2011), Bolivia (Estado Plurinacional de) (1997-2002 y 2002-2011), Brasil (1993-2003 y 2003-2011), Chile (1992-2000 y 2000-2009), Colombia (1996-2003 y 2003-2010), Costa Rica (1992-2002 y 2002-2009), Ecuador (1994-2003 y 2003-2011), El Salvador (1991-1998 y 1998-2010), Guatemala (2000-2006 y 2006-2011), Honduras (1992-2003 y 2003-2011), México (1992-2000 y 2000-2010), Nicaragua (1993-2001 y 2001-2009), Panamá (1991-2001 y 2001-2011), Paraguay (1995-2004 y 2004-2010), Perú (1997-2004 y 2004-2010), República Dominicana (1996-2003 y 2003-2011), Uruguay (1992-2004 y 2004-2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (1992-2004 y 2004-2011).



## RECUADRO 2.1

### El efecto de las políticas públicas integrales en la transformación: el caso del Plan Brasil Sin Miseria

Detrás del crecimiento económico y de una mayor y mejor redistribución, los dos motores de la transformación descritos en este capítulo, se despliega una serie de estrategias integrales de política pública que buscan potenciar los beneficios del crecimiento y del gasto social, más allá de los efectos de las transferencias directas. Las estrategias más exitosas en términos de superación de la pobreza en la región han sido aquellas basadas en un enfoque integrado de las políticas económicas y sociales. Es decir, aquellas que combinan la promoción de políticas laborales (relacionadas con el aumento del salario mínimo, la formación profesional y los incentivos para la formalización laboral), políticas universales (vinculadas con la ampliación del acceso a pensiones, la transferencia de ingresos y la promoción del acceso al crédito) y políticas sociales (relacionadas con la ampliación y mejora del acceso a los bienes de interés social y los servicios básicos, tales como la alimentación, la educación, la vivienda y los servicios públicos).

Este es el caso del Plan Brasil Sin Miseria implementado en 2011, que fue concebido como estrategia integral para luchar contra el hambre y lograr la superación de la pobreza extrema. El Plan constituye una acción multidimensional y multisectorial que implica la participación de los 22 ministerios de gobierno en torno a tres acciones específicas: i) la garantía de ingresos, que se funda en el Programa Bolsa Familia; ii) la inclusión productiva urbana y rural, y iii) el acceso a los servicios públicos.

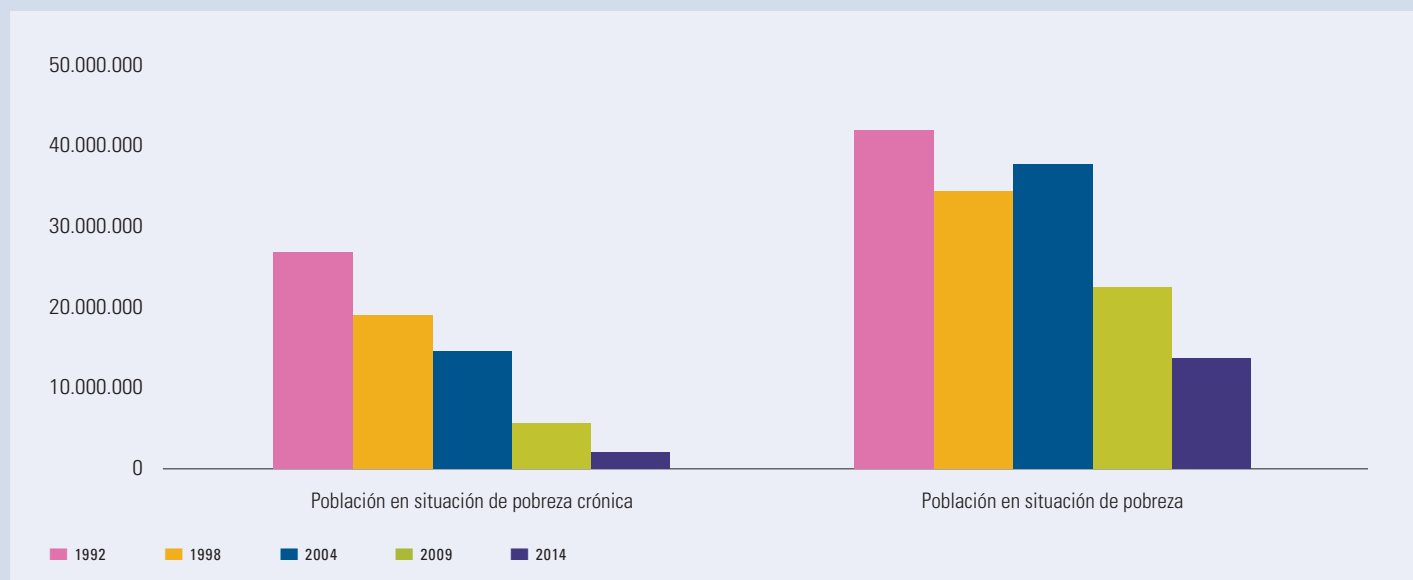
Si bien el Plan Brasil sin Miseria se creó a partir del programa de transferencias condicionales Bolsa Familia, dicho Plan va más allá de la pura

transferencia de ingresos articulándose con otras estrategias orientadas a promover el fortalecimiento de capacidades, la inclusión productiva y el acceso a activos. Más aún, se nutre del Registro Único, que es un sistema centralizado de información y seguimiento para el diagnóstico y la identificación de beneficiarios, y para el monitoreo de las metas pactadas con los entes territoriales en lo que respecta a los programas sociales. Gracias a la implementación de este Plan, Brasil se ha convertido en un ejemplo en lo que refiere a la articulación multisectorial de la política pública, trascendiendo así el éxito de las transferencias condicionadas. Además, el modo en que la estructuración del sistema de protección social ha impulsado el desarrollo del sistema estadístico para mejorar el diseño de los programas sociales también constituye un logro destacado que convierte el caso de Brasil en un ejemplo a seguir.

Según datos oficiales<sup>11</sup>, entre 2009 y 2014, la población en situación de pobreza crónica (es decir, personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza por ingresos y que además enfrentan tres o más privaciones en lo que refiere al acceso a servicios y derechos) se redujo en un 63% al pasar de 5,6 millones de personas a 2 millones, y la población en situación de pobreza (todas las personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza por ingresos independiente de sus carencias en acceso a servicios y derechos) se redujo en un 39,5% al pasar de 22,5 a 13,6 millones de personas. A pesar de que en el período 2008-2014 ya se vislumbraba una caída y un estancamiento del crecimiento económico en Brasil, la reducción de la pobreza se mantuvo.

## GRÁFICO 1

### Población en situación de pobreza crónica y población en situación de pobreza (en número de personas) en Brasil, 1992-2014



**Fuente:** Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de Brasil, Encuesta Nacional de Hogares (PNAD). Elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI).

**Nota:** La población en situación de pobreza crónica se define como la población que tiene ingresos inferiores a la línea de pobreza oficial y tres o más carencias en cuanto al acceso a servicios y derechos. La población en situación de pobreza se define como toda la población que tiene ingresos inferiores a la línea de pobreza independiente de su nivel de carencias sociales. Esta incluye la población en situación de pobreza crónica, la población en situación de pobreza con carencias y la población en situación de pobreza transitoria.

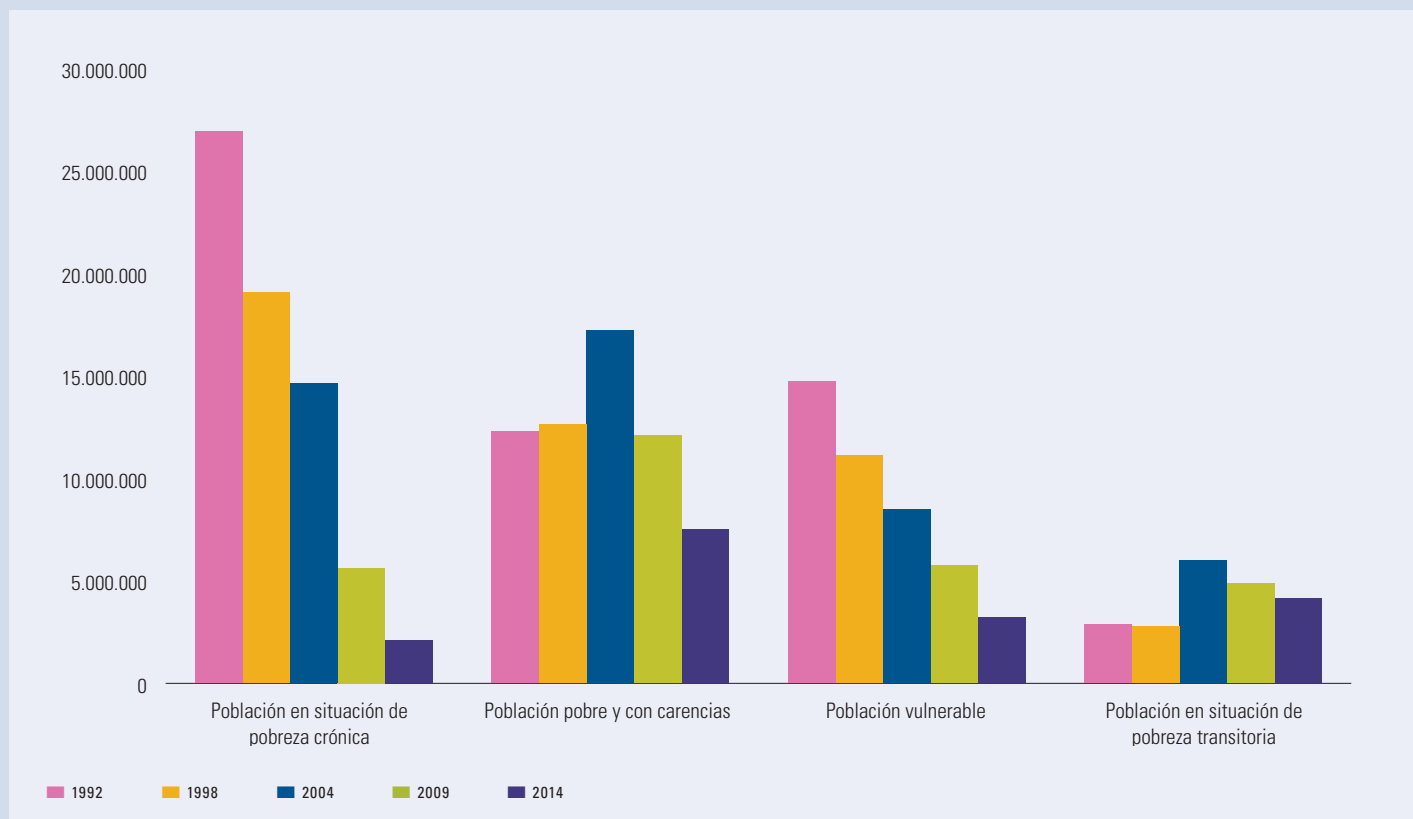
Los resultados positivos en términos de reducción de la pobreza por ingresos se observan también en lo que respecta a la reducción de la pobreza multidimensional. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Brasil mide el acceso a bienes de interés social (derechos) y a servicios públicos como agua, saneamiento básico, educación, vivienda y salud, entre otros.

Como se muestra en el gráfico 2, la reducción de la pobreza multidimensional se produjo en los cuatro grupos de población considerados. El número de personas en situación de pobreza crónica disminuyó un 85,7% en el período comprendido de 2004 a 2014 al pasar de 14,6 millones a 2 millones. El número de población pobre y con carencias (es decir, aquella que se encuentra por

debajo de la línea de pobreza por ingresos pero experimenta menos de tres privaciones) se redujo un 56,6% al pasar de 17,2 a 7,5 millones de personas. La población vulnerable (es decir, aquella que se sitúa por encima del umbral de la pobreza por ingresos pero enfrenta más de tres privaciones) disminuyó un 62% al pasar de 8,5 a 3,2 millones de personas. La caída tuvo una mayor intensidad en los últimos cinco años del período considerado. Por último, el número de pobres transitorios (es decir, aquellas personas que se ubican por debajo de la línea de pobreza monetaria, pero tienen acceso a los servicios básicos) se redujo un 31% al pasar de 6 a 4,1 millones de personas, según datos de 2015 del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

## GRÁFICO 2

### Población en situación de pobreza multidimensional (en número de personas) en Brasil, 1992-2014



**Fuente:** Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE) de Brasil, Encuesta Nacional de Hogares (PNAD). Elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI).

Por último, los resultados de la inversión en el mercado interno, con apoyos a la inclusión productiva y el desarrollo local, en combinación con la inclusión social y las inversiones en bienes públicos, se evidencian también en la reducción de la desigualdad y la exclusión. El coeficiente de Gini cayó en 0,04 puntos al pasar de 0,56 a 0,52. Asimismo, el Plan constituye un hito

importante para el desarrollo incluyente poblacional y regional, al promover mejores condiciones de trabajo, impulsar la generación de ingresos entre los más vulnerables, y fortalecer políticas afirmativas para segmentos de la población que estaban excluidos: las mujeres, los afro descendientes, las personas con discapacidad y las poblaciones rurales.

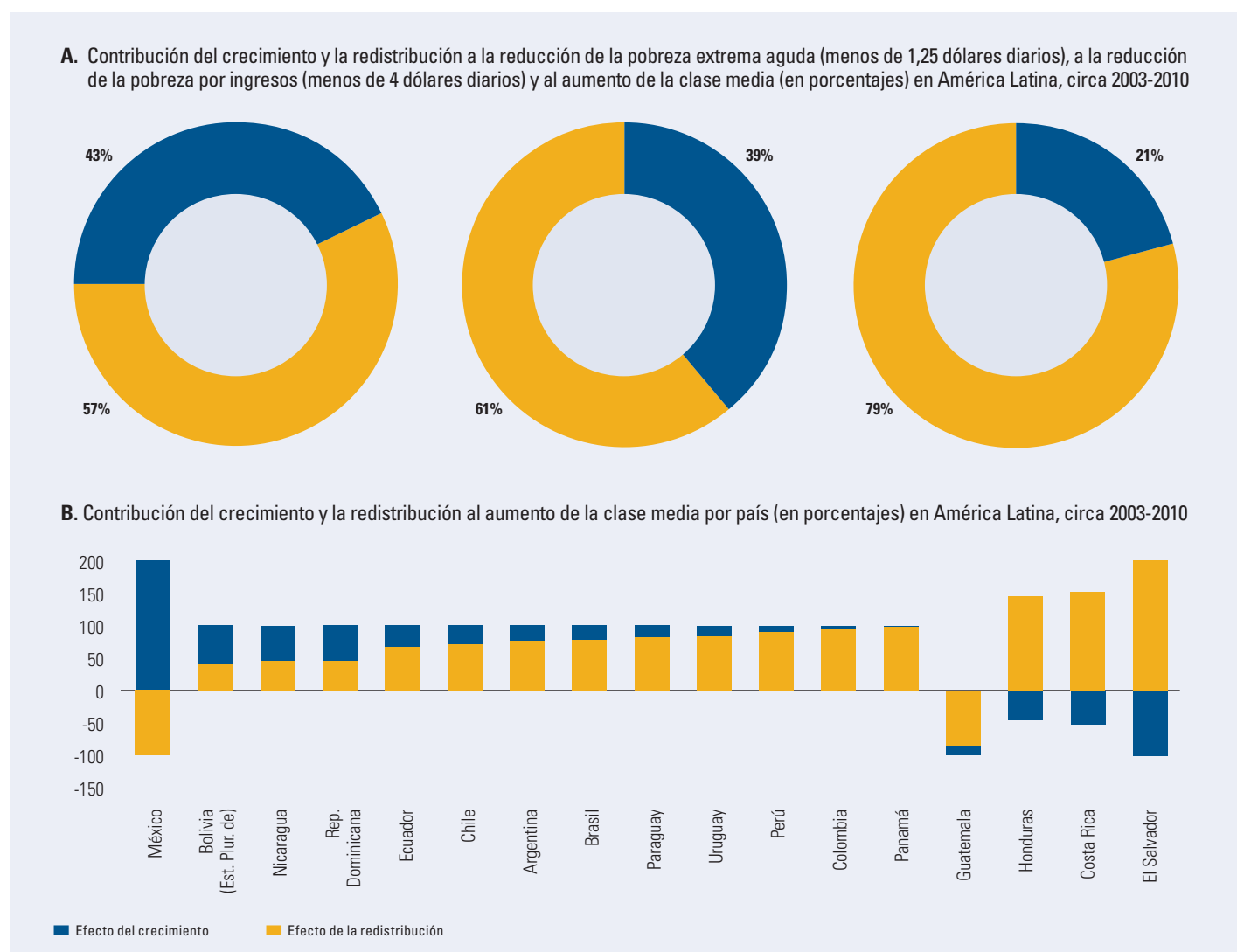
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos provistos por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) de Brasil en 2015.

La influencia de los factores crecimiento y redistribución sobre los cambios observados en el bienestar económico de la población en la última década varía según el nivel de ingreso. Por ejemplo, el primer factor tuvo una influencia relativamente mayor en el aumento de la clase media que en la reducción de la pobreza, aunque se registran diferencias importantes por país. Por otro lado, la contribución del factor redistribución a la reducción de la pobreza por

ingresos fue alta, en especial en el caso de la pobreza más aguda —considerando el umbral mundial de pobreza extrema de 1,25 dólares por día—, pero su efecto se redujo a medida que aumentó el nivel de ingreso. Este factor fue responsable del 43% y el 39% de la reducción de la pobreza medida con las líneas de 1,25 y 4 dólares por día, respectivamente, mientras que solo fue responsable del aumento de la clase media en un 21% (véase el gráfico 2.12).

GRÁFICO 2.12

**Si bien el efecto del crecimiento sobre los cambios en el bienestar económico es superior al efecto redistributivo, la magnitud de este último es especialmente importante en lo que respecta a la reducción de la pobreza por ingresos, sobre todo de la más aguda**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Banco Mundial a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

**Nota:** Las cifras presentadas expresan los porcentajes de contribución del crecimiento y la redistribución a los cambios en la incidencia de la pobreza por ingresos, medida con las líneas de 1,25 y 4 dólares diarios, y a los cambios en el tamaño de la clase media, calculados con el método de descomposición Datt-Ravallion (Datt y Ravallion, 1992). Las cifras correspondientes a los cambios en la pobreza por ingresos según la línea de 4 dólares diarios difieren ligeramente de aquellas presentadas en el gráfico 2.11 debido a que en este caso se considera el período circa 2003-2010. Las descomposiciones se basan en el módulo DRDECOMP propuesto por Azevedo, Castaneda y Sanfelice (2012). Las cifras presentadas en el gráfico A constituyen los promedios de las contribuciones de cada factor correspondientes a cada uno de los siguientes 17 países en los períodos indicados entre paréntesis: Argentina (2004-2011), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002-2008), Brasil (2004-2011), Chile (2003-2009), Colombia (2003-2011), Costa Rica (2003-2009), Ecuador (2003-2011), El Salvador (2003-2010), Guatemala (2000-2011), Honduras (2003-2011), México (2004-2010), Nicaragua (2005-2009), Panamá (2007-2011), Paraguay (2003-2011), Perú (2004-2011), República Dominicana (2003-2011) y Uruguay (2003-2011).

Estos resultados evidencian, por un lado, una mayor eficacia relativa de las políticas públicas dirigidas a la superación de la pobreza por ingresos —en especial, se destaca el alto efecto redistributivo de los esquemas de transferencias condicionadas y de otros programas contributivos y no contributivos (aun cuando existen diferencias importantes entre los diferentes países)—; por otro lado, sugieren que perdura la ausencia de políticas sociales cuyos objetivos trasciendan la superación de la pobreza por ingresos, como se refleja en el menor efecto de la redistribución por encima del umbral de 4 dólares diarios. El objetivo de una transformación social sostenible debería ser suplir esta ausencia para consolidar los logros alcanzados hasta ahora, en especial en un entorno en que las perspectivas de crecimiento son especialmente bajas, y en que el auge de las materias primas que benefició a la región en los últimos años se ha agotado a raíz de la desaceleración de la demanda mundial de estas mercancías.

El tamaño heterogéneo de los grupos de ingreso en los distintos países, junto con la participación diferenciada del factor redistribución según la condición inicial de la transformación, implica retos futuros también diferenciados para los países de la región. Por ejemplo, en algunos países de América Central en que un alto porcentaje de la población se encuentra en situación de pobreza por ingresos, y donde, al mismo tiempo, se logró la menor reducción relativa durante la última década (véanse los gráficos 2.3 y 2.5), podría priorizarse la expansión de los sistemas de protección social, pues estos se mantienen fragmentados y cubren principalmente a la población que cuenta con vínculos en el mercado laboral formal, por lo que se excluye de sus beneficios a la mayoría de la población<sup>12</sup>. Esta priorización no implica solo continuar y extender los programas de transferencias condicionadas, sino fortalecer su articulación con procesos de universalización de los servicios básicos, en especial de la salud.

En el caso de los países de la Región Andina, con casi un tercio de su población en cada grupo de ingreso, las prioridades

podrían orientarse al logro de una combinación de crecimiento y política social que genere trayectorias sostenibles de aumento del bienestar económico, en particular por medio de la creación y el fortalecimiento de oportunidades para la generación de ingresos mediante empleos de calidad, y por medio de la promoción del acceso a activos productivos y a esquemas de protección social con especial énfasis en la población en situación de pobreza por ingresos y en situación de vulnerabilidad económica. Como se discute más adelante, si bien se han dado pasos importantes en materia de inclusión por la vía de los ingresos y del gasto social, el reto adicional para la aceleración de este proceso radica en la implementación de acciones orientadas a la inclusión productiva de las personas. Es decir, acciones dirigidas a promover la capacitación y el desarrollo de habilidades; impulsar el vínculo efectivo con oportunidades laborales de calidad —por ejemplo, de los beneficiarios de las transferencias condicionadas en proceso de graduación—, y reducir la discrepancia entre las capacidades y aspiraciones de la oferta laboral, por un lado, y los requerimientos de la demanda, por el otro<sup>13</sup>.

Finalmente, en los países caracterizados por contar con una elevada proporción de población de clase media, como algunos del Cono Sur, podría seguirse un patrón de crecimiento menos dependiente de las materias primas —muy vulnerables al entorno externo—, y podrían fortalecerse y ampliarse los sistemas de protección y de seguros (por ejemplo, el seguro de desempleo, aún ausente en la mayoría de la región) a fin de consolidar los logros sociales alcanzados y de evitar posibles retrocesos.

En todos los casos, una prioridad común en las agendas públicas de los países de la región debería ser garantizar que el progreso alcanzado hasta ahora en términos de reducción de la pobreza por ingresos no se pierda ante las bajas proyecciones de crecimiento, lo que requerirá un incremento de las acciones implementadas con fines redistributivos, incluido un aumento de la calidad de los servicios públicos y de la eficacia y la progresividad de los sistemas fiscales, cuestión que se menciona más adelante.

## 2.3 Los factores asociados con la salida y la caída en la pobreza por ingresos

La evidencia sobre la movilidad económica que experimentaron los hogares de la región en la última década es igualmente significativa. La estimación más conservadora<sup>14</sup> sugiere que, tan solo durante el período circa 2003-2013, considerado de punta a punta, casi la mitad de la población regional (49,4%) experimentó una mejora económica que dio lugar a un proceso de movilidad ascendente —por ejemplo, desde la pobreza extrema hacia la pobreza moderada, o desde la pobreza moderada hacia la vulnerabilidad económica—,

en tanto que la otra mitad (50%) permaneció en la misma situación en que se encontraba, y solo un 1% experimentó un deterioro de su nivel de ingreso, que ocasionó una movilidad descendente —por ejemplo, desde la vulnerabilidad económica hacia la pobreza por ingresos—. El 49,4% de la población que experimentó mejoras está compuesto por quienes salieron de la pobreza extrema (15%) —de este 15%, un 10% transitó hacia la pobreza moderada y un 5%, hacia la vulnerabilidad económica—; quienes transitaron desde la pobreza moderada hacia la vulnerabilidad económica y la clase media (15%), y quienes ingresaron en la clase media (19,4%) desde la vulnerabilidad económica (véase el cuadro 2.1).

### CUADRO 2.1

**En la región, por cada 100 habitantes, de 49 personas (estimación conservadora) a 65 personas (estimación extrema) experimentaron una mejora económica de una magnitud tal que les permitió ubicarse en un grupo de mayores ingresos**

Matriz de transición de la población hacia diferentes grupos de ingreso (en porcentajes) en América Latina, circa 2003 y 2013

Circa 2003	Circa 2013					
	Estimación conservadora (límite inferior) (%)					
		Población en situación de pobreza extrema	Población en situación de pobreza moderada	Población vulnerable	Clase media	Total
	Pobreza extrema	10,6%	9,7%	5,3%	0,0%	25,6%
	Pobreza moderada	0,1%	2,2%	14,7%	0,4%	17,5%
	Vulnerabilidad	0,0%	0,2%	16,0%	19,4%	35,6%
	Clase media	0,0%	0,0%	0,2%	21,2%	21,3%
	Total	10,7%	12,1%	36,1%	41,1%	100,0%
	Estimación extrema (límite superior) (%)					
		Población en situación de pobreza extrema	Población en situación de pobreza moderada	Población vulnerable	Clase media	Total
Pobreza extrema	0,4%	1,9%	15,1%	8,2%	25,6%	
Pobreza moderada	0,1%	0,6%	8,3%	8,4%	17,5%	
Vulnerabilidad	0,2%	0,6%	11,4%	23,5%	35,6%	
Clase media	0,0%	0,1%	2,6%	18,6%	21,3%	
Total	0,7%	3,3%	37,4%	58,6%	100,0%	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Las cifras presentadas indican la proporción de personas que se mantuvieron en su grupo de ingreso (cifras presentadas en letra negrita, sobre la diagonal) y la proporción de personas que cambiaron de grupo (cifras presentadas fuera de la diagonal) en los años circa 2003 y 2013. Estas cifras, que se calcularon con base en la técnica de paneles sintéticos, corresponden a los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (2003 y 2013), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2013), Brasil (2003 y 2013), Chile (2003 y 2013), Colombia (2003 y 2013), Costa Rica (2003 y 2013), Ecuador (2003 y 2013), El Salvador (2002 y 2013), Guatemala (2000 y 2011), Honduras (2003 y 2013), México (2002 y 2012), Nicaragua (2001 y 2009), Panamá (2003 y 2013), Paraguay (2003 y 2013), Perú (2003 y 2013), República Dominicana (2003 y 2013), Uruguay (2003 y 2013) y Venezuela (República Bolivariana de) (2003 y 2011).

Si bien, en términos generales, en la mayoría de los países se experimentó, en promedio, una mejora del bienestar económico de la población que se reflejó en una importante caída de la incidencia de la pobreza por ingresos y en un aumento significativo del tamaño de la clase media, los resultados del análisis de las trayectorias individuales de movilidad de los hogares difieren, por lo que es posible que una importante proporción de la población haya sufrido pérdidas de sus niveles de bienestar económico. Por ejemplo, en países como el Estado Plurinacional de Bolivia o Colombia se produjo una importante reducción de la pobreza por ingresos, de alrededor de 28 y 14 puntos porcentuales, respectivamente, así como un aumento de la clase media de 18 y 12 puntos porcentuales, respectivamente. No obstante, en estos países, en promedio, un 50% de la población que se encontraba en situación de pobreza por ingresos no salió de esa situación en el período 2003-2013, y un alto porcentaje de población de clase media cayó en situación de vulnerabilidad durante el mismo período: un 15% y un 11% de la población que al inicio del período formaba parte de la clase media en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Colombia, respectivamente, sufrió pérdidas económicas debido a las cuales experimentó movilidad descendente y pasó a estar en situación de vulnerabilidad en 2013.

En el gráfico 2.13, por ejemplo, puede observarse que, aunque en Uruguay la incidencia de la pobreza solo se redujo en 11 puntos porcentuales —del 18% al 7% durante el período analizado, con un promedio anual de reducción de 1,1 puntos porcentuales—, dada la baja incidencia inicial de la pobreza un poco más del 80% del total de población en situación de pobreza por ingresos experimentó movilidad económica ascendente en

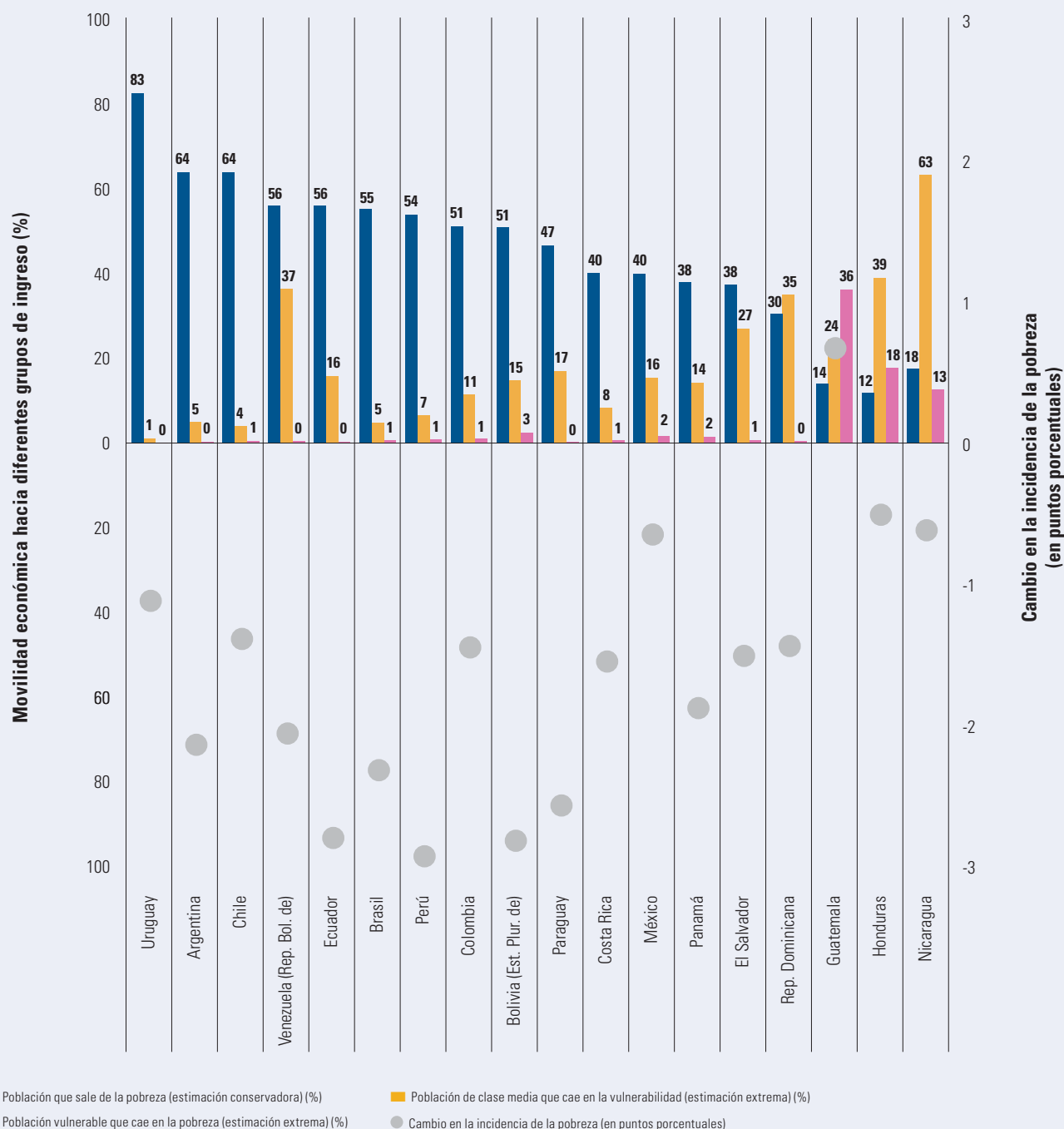
los mismos años. Por su parte, en Guatemala se produjo un aumento de la pobreza por ingresos durante la década pasada, mientras que en Honduras tuvo lugar una moderada reducción. Dado este patrón, las trayectorias de movilidad económica más relevantes en estos países son aquellas relacionadas con caídas tanto desde la vulnerabilidad hacia la pobreza, como desde la clase media hacia la vulnerabilidad. Si se considera la estimación extrema, el 18% de la población vulnerable de Honduras y el 36% de la población vulnerable de Guatemala cayeron en situación de pobreza durante el período analizado. Por su parte, según la estimación extrema, el 24% de la población de clase media de Guatemala y el 39% de la población de clase media de Honduras cayeron en situación de vulnerabilidad.

Estas tendencias han sido objeto de minuciosos análisis previos en que se ha aportado evidencia relevante sobre tres dinámicas que se registraron en la región en la última década. En primer lugar, cabe citar la significativa movilidad económica ascendente a largo plazo que tuvo lugar en el período comprendido desde mediados de la década de 1990 hasta finales de la década de 2010, analizada en el estudio de Ferreira et al. (2013). En segundo lugar cabe referir a la permanencia de un número importante de personas por debajo de la línea de pobreza de 4 dólares diarios, que tuvo lugar pese al crecimiento económico incluso experimentado durante el auge. Esta dinámica es examinada en el trabajo de Vakis, Rigolini y Lucchetti (2015). Finalmente cabe mencionar la alta volatilidad que caracteriza a los movimientos anuales registrados durante el auge entre los diferentes grupos de ingreso, tendencia analizada en el estudio de Stampini et al. (2015).

GRÁFICO 2.13

**No obstante los logros alcanzados durante la década pasada, una importante proporción de la población no salió de la pobreza, y otra proporción experimentó movilidad descendente desde la vulnerabilidad y la clase media**

Movilidad económica hacia diferentes grupos de ingreso (en porcentajes) y cambio en la incidencia de la pobreza (en puntos porcentuales) en América Latina, circa 2003-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Las cifras presentadas indican la proporción de personas que cambiaron de grupo de ingreso en el período circa 2003-2013. Estas cifras, que se calcularon con base en la técnica de paneles sintéticos, corresponden a los siguientes 18 países en los períodos indicados entre paréntesis: Argentina (2003-2013), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002-2013), Brasil (2003-2013), Chile (2003-2013), Colombia (2003-2013), Costa Rica (2003-2013), Ecuador (2003-2013), El Salvador (2002-2013), Guatemala (2000-2011), Honduras (2003-2013), México (2002-2012), Nicaragua (2001-2009), Panamá (2003-2013), Paraguay (2003-2013), Perú (2003-2013), República Dominicana (2003-2013), Uruguay (2003-2013) y Venezuela (República Bolivariana de) (2003-2011).



## RECUADRO 2.2

### Evidencia de movilidad económica en la población de la región

En el estudio de Ferreira et al. (2013), posiblemente el trabajo pionero en lo que refiere a documentar el reciente ascenso de la clase media en la región, y fuente de los estudios subsecuentes, incluido este segundo capítulo del Informe, se muestra la magnitud de la movilidad económica ascendente que tuvo lugar en un período de 15 años y se identifican los grupos que más se beneficiaron de esta trayectoria. En general, y en conformidad con los patrones de movilidad presentados en el cuadro 2.1, los resultados de ese estudio permiten observar que el 41,4% de la población regional experimentó movilidad ascendente en el período comprendido de 1995 a 2010; el 57,1% no experimentó cambios en su situación durante esos años (el 22,5% permaneció en situación de pobreza; el 14,3%, en situación de vulnerabilidad, y el 20,3%, en la clase media), y el restante 1,5% experimentó movimientos descendentes<sup>15</sup>. Las estimaciones muestran, además, que el ingreso per cápita de aquellos individuos que transitaron desde la pobreza hacia la vulnerabilidad creció casi 3 dólares diarios, y que el de aquellos que transitaron desde la vulnerabilidad hacia la clase media se incrementó cerca de 7 dólares por día (Ferreira et al., 2013, págs. 98 y 99). Respecto de las características subyacentes en la movilidad económica ascendente, en el estudio se destacan el logro educativo de la jefa o el jefe de hogar —en especial, el haber alcanzado los niveles secundario y terciario— y la residencia urbana como las variables que más se correlacionan con tal trayectoria.

En el estudio de Vakis, Rigolini y Lucchetti (2015) se analizan las características que diferencian del resto a la población cuyo ingreso se mantuvo por debajo de la línea de pobreza de 4 dólares diarios en el período comprendido

de 2004 a 2012 —los denominados pobres crónicos—. En general, los resultados permiten observar que, por un lado, los individuos en situación de pobreza crónica tienen una baja participación en el mercado de trabajo, lo que podría explicar por qué no se vieron beneficiados por el incremento de los ingresos laborales que contribuyó a la reducción de la pobreza por ingresos durante el período analizado. La baja participación en el mercado de trabajo los hace depender en mayor medida de fuentes de ingreso no laboral —por ejemplo, las transferencias monetarias directas—. Por otro lado, más que un reducido nivel de logro educativo, son los rezagos que dicha población enfrenta en su contexto —en especial, el bajo nivel de acceso a los servicios públicos— aquello que más la diferencia de los individuos que sí abandonaron la situación de pobreza (Vakis, Rigolini y Lucchetti, 2015).

En el estudio de Stampini et al. (2015) se explora la dinámica de la movilidad económica sobre una base anual durante la década comprendida de 2003 a 2013, lo que permite a los autores evaluar el tiempo que la población permanece en los distintos grupos de ingreso. La evidencia presentada en este estudio sugiere que, a pesar del elevado crecimiento económico experimentado durante la década analizada, cerca del 90% y el 50% de los individuos que en 2003 se encontraban, respectivamente, en situación de pobreza extrema y en situación de pobreza moderada permanecieron en tal situación durante 5 o más años de la década siguiente. Además, una proporción importante de personas que en 2003 se encontraban en situación de vulnerabilidad económica (65%) o formaban parte de la clase media (14%) experimentaron pobreza por ingresos al menos una vez en la década analizada.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Ferreira et al. (2013), Vakis, Rigolini y Lucchetti (2015), y Stampini et al. (2015).

Sobre la base de un enfoque probabilístico, así como de información obtenida a partir de 18 paneles sintéticos y 4 encuestas longitudinales de la región, en la siguiente sección se identifican aquellos factores que están muy correlacionados con las trayectorias de movilidad económica analizadas. Así, se observa que los factores que inciden varían según el tipo de transición que se analice, y que, incluso cuando los mismos factores están presentes en diferentes trayectorias de transición, varía la magnitud de la contribución de cada uno de ellos según el tipo de movilidad que se considere. Cuatro conclusiones resumen los resultados de las transformaciones experimentadas en el nivel de los hogares y delimitan algunos de los desafíos de la política pública.

### 2.3.1 El campo de juego está desbalanceado: las circunstancias y las condiciones iniciales importan

Las características demográficas de la población tuvieron una influencia especial sobre las trayectorias de progreso de los hogares. El aumento de la población infantil en los hogares se asocia con menores probabilidades de salir de la pobreza en todos los países, aunque en algunos casos las magnitudes son más notables: dicha probabilidad se reduce más de 8 puntos porcentuales en los casos de Brasil, Colombia y Perú. Por su parte, el aumento de la población adulta mayor no siempre tiene un efecto negativo, lo que podría deberse a la existencia de mecanismos para asegurar ingresos en la vejez. En República Dominicana,

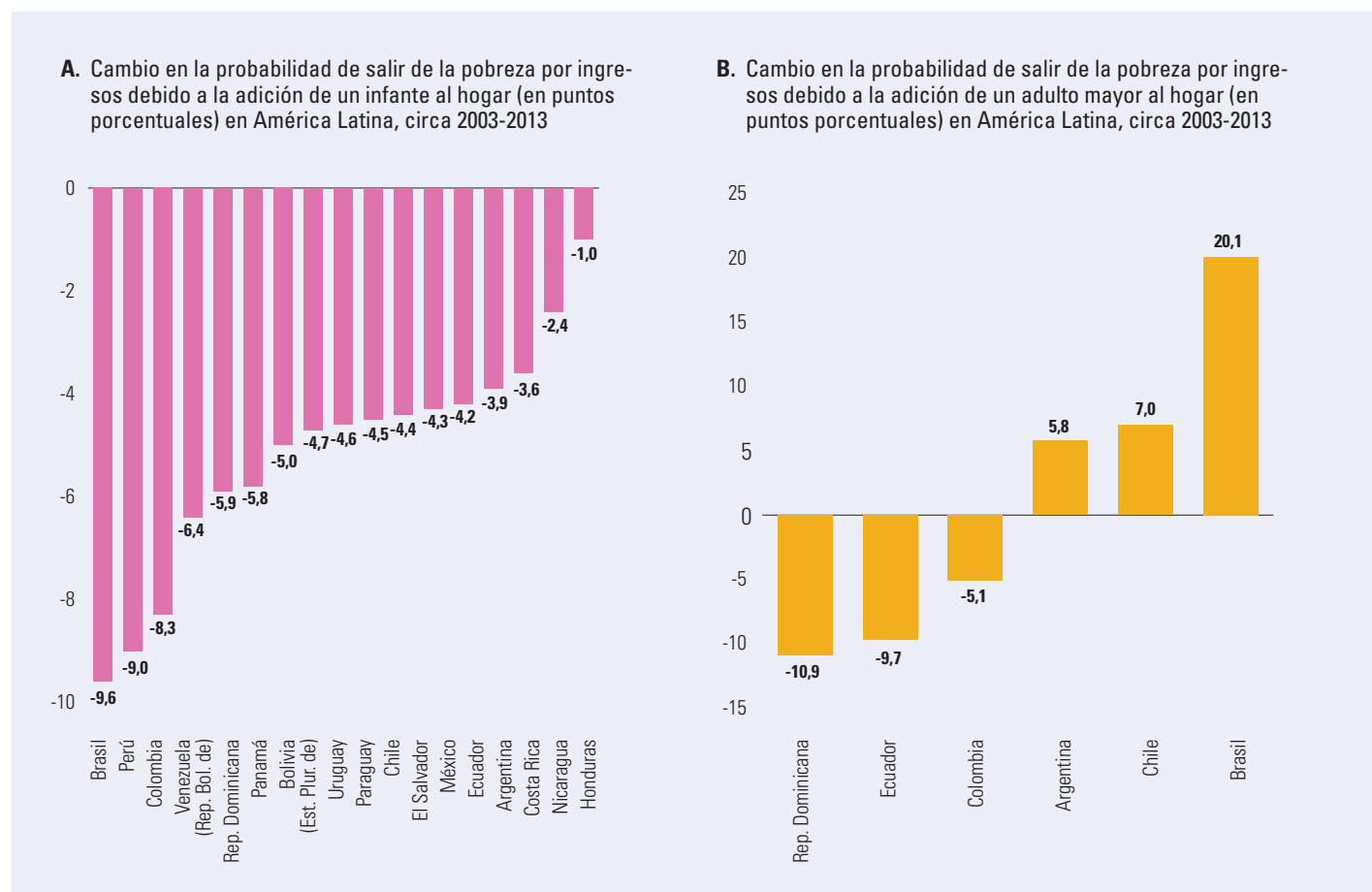
Ecuador y Colombia, la adición de un adulto mayor reduce en aproximadamente 11, 10 y 5 puntos porcentuales, respectivamente, la probabilidad de los hogares de salir de la pobreza por ingresos. Por el contrario, en los casos de Argentina, Brasil y Chile tal adición aumenta dicha probabilidad en alrededor de 6, 20 y 7 puntos porcentuales, respectivamente (véase el gráfico 2.14). Estas diferencias podrían ser explicadas por la expansión de la cobertura de las pensiones que tuvo lugar en estos países en los últimos años. Mientras que en República Dominicana, Colombia y Ecuador, respectivamente, solo el 16%, el 24% y el 32% de la población adulta mayor de 65 años recibe una pensión, en Argentina,

Brasil y Chile estos porcentajes alcanzan, respectivamente, el 90%, el 85% y el 84% (CEPAL, 2013).

Asimismo, residir en una zona rural, con respecto a la residencia urbana, disminuye la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos en la mayoría de los países de la región, con excepción del caso de Chile. El efecto es notablemente alto en algunos países de la Región Andina, en especial en Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia, donde la residencia rural se asocia con una disminución de la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos que oscila aproximadamente de 17 a 27 puntos porcentuales (véase el gráfico 2.15), lo que evidencia las

GRÁFICO 2.14

La presencia de población infantil y de adultos mayores en los hogares influye en las probabilidades de salir de la pobreza



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Para estimar la probabilidad de salir de la pobreza se considera en cada país un conjunto de factores explicativos que determinan una probabilidad conjunta de movilidad de un hogar representativo de la muestra, equivalente a la mediana de los valores de las variables explicativas. La probabilidad conjunta representa la base sobre la cual se calcula la magnitud de los cambios de dicha probabilidad, expresada en puntos porcentuales, que genera la variable de adición de población infantil o de población adulta mayor a la composición de los hogares, y tal base es propia de cada país y de cada momento. Por lo tanto, las magnitudes de los cambios de las probabilidades no son comparables entre países.

## GRÁFICO 2.15

### Residir en zonas rurales disminuye la probabilidad de la población de salir de la pobreza por ingresos en la mayoría de los países de la región

Cambio en la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos debido al hecho de residir en zonas rurales (en puntos porcentuales) en América Latina, circa 2003-2013



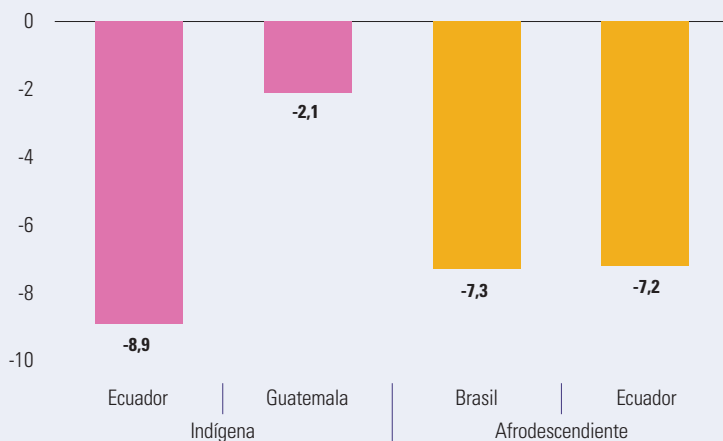
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

**Nota:** Para estimar la probabilidad de salir de la pobreza se considera en cada país un conjunto de factores explicativos que determinan una probabilidad conjunta de movilidad de un hogar representativo de la muestra, equivalente a la mediana de los valores de las variables explicativas. La probabilidad conjunta representa la base sobre la cual se calcula la magnitud de los cambios de dicha probabilidad, expresada en puntos porcentuales, que genera la variable de residencia rural, y tal base es propia de cada país y de cada momento. Por lo tanto, las magnitudes de los cambios de las probabilidades no son comparables entre países.

## GRÁFICO 2.16

### La condición étnico-racial indígena o afrodescendiente se asocia con una menor probabilidad de salir de la pobreza por ingresos

Cambio en la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos debido a la condición étnico-racial indígena o afrodescendiente (en puntos porcentuales) en Brasil, Ecuador y Guatemala, circa 2003-2013



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

**Nota:** Para estimar la probabilidad de salir de la pobreza se considera en cada país un conjunto de factores explicativos que determinan una probabilidad conjunta de movilidad de un hogar representativo de la muestra, equivalente a la mediana de los valores de las variables explicativas. La probabilidad conjunta representa la base sobre la cual se calcula la magnitud de los cambios de dicha probabilidad, expresada en puntos porcentuales, que genera la variable de condición étnico-racial indígena o afrodescendiente, y tal base es propia de cada país y de cada momento. Por lo tanto, las magnitudes de los cambios de las probabilidades no son comparables entre países.

persistentes desigualdades en el acceso a oportunidades entre las zonas rurales y las urbanas. Por último, la condición étnico-racial indígena o afrodescendiente se asocia con una menor probabilidad de salir de la pobreza por ingresos en los países en que se mide este indicador. En Ecuador, por ejemplo, las probabilidades de las poblaciones indígena y afrodescendiente de salir de la pobreza por ingresos se reducen 8,9 y 7,2 puntos porcentuales, respectivamente, y la disminución es de 7,3 puntos porcentuales en el caso de la población afrodescendiente de Brasil (véase el gráfico 2.16).

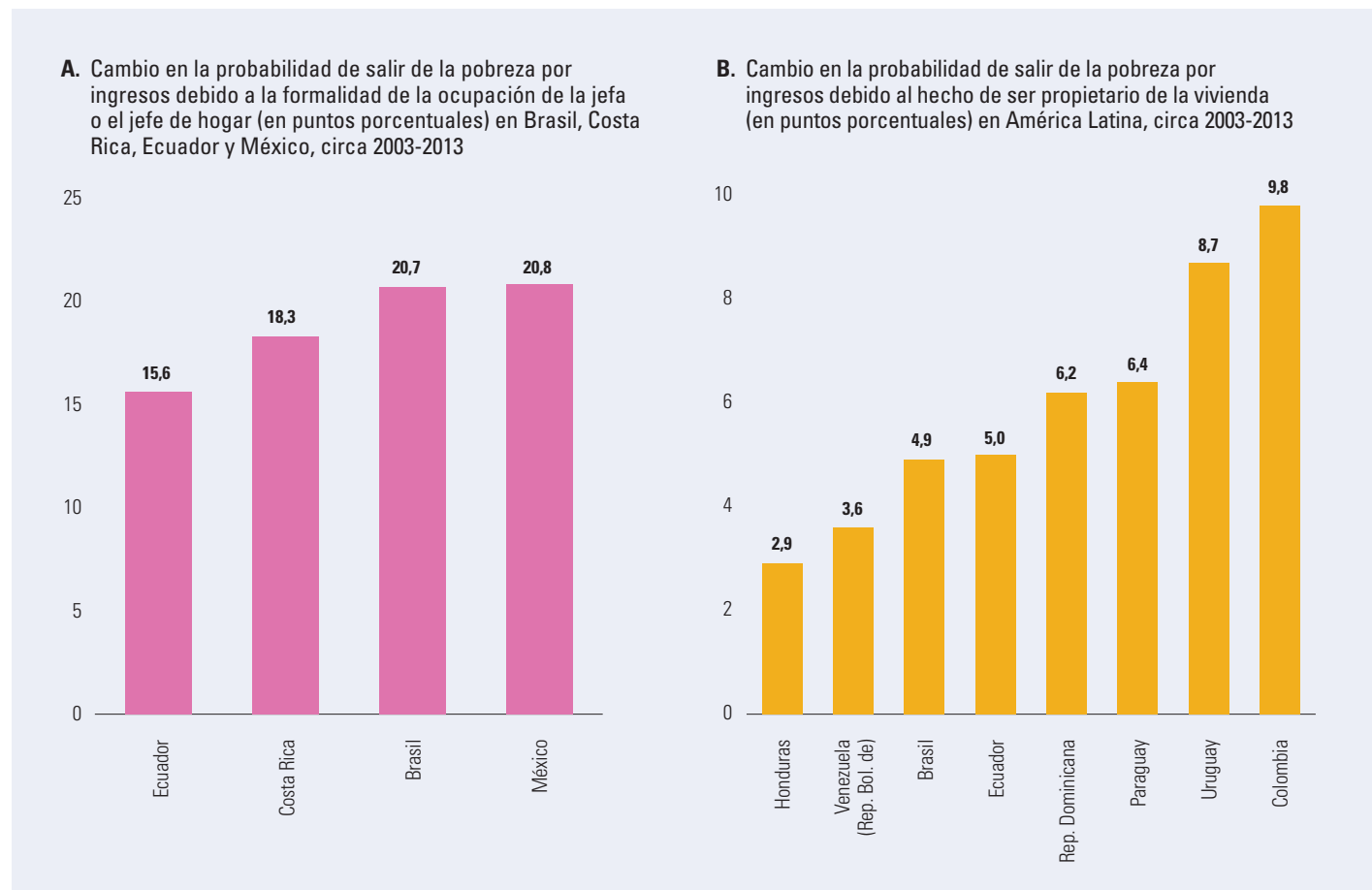
### 2.3.2 La importancia del acceso a activos, la protección social y el mercado laboral para promover la salida de la pobreza por ingresos y evitar la caída

La existencia de mecanismos de protección ante los riesgos, basados ya sea en el acceso a bienes durables o financieros, o en instrumentos de protección social, así como el acceso a un trabajo formal, son importantes para promover la salida de la pobreza por ingresos, pero lo son aún más para evitar la caída en dicha situación en caso de producirse *shocks* adversos. Por ejemplo, los hogares cuyo jefe o jefa tienen un empleo formal o aquellos que son propietarios

de su vivienda —siendo considerada la variable de propiedad de la vivienda como una aproximación a la medida del acceso a activos físicos— tienen una mayor probabilidad de salir de la pobreza por ingresos. En el primer caso, en los hogares de Brasil, Costa Rica, Ecuador y México, la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos de los hogares cuyos jefes o jefas tienen empleos formales es aproximadamente de 15 a 20 puntos porcentuales más alta que la de los hogares cuyos jefes o jefas se desempeñan en empleos informales. Por su parte, la propiedad de la vivienda supone un aumento de las probabilidades de salir de la pobreza por ingresos de alrededor de 3 a 10 puntos porcentuales (véase el gráfico 2.17).

GRÁFICO 2.17

**Las probabilidades de salir de la pobreza asociadas con la formalidad de la ocupación de la jefa o el jefe de hogar son mayores que aquellas vinculadas con la propiedad de la vivienda**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

**Nota:** Para estimar la probabilidad de salir de la pobreza se considera en cada país un conjunto de factores explicativos que determinan una probabilidad conjunta de movilidad de un hogar representativo de la muestra, equivalente a la mediana de los valores de las variables explicativas. La probabilidad conjunta representa la base sobre la cual se calcula la magnitud de los cambios de dicha probabilidad, expresada en puntos porcentuales, que generan las variables de formalidad laboral y propiedad de la vivienda, y tal base es propia de cada país y de cada momento. Por lo tanto, las magnitudes de los cambios de las probabilidades no son comparables entre países.

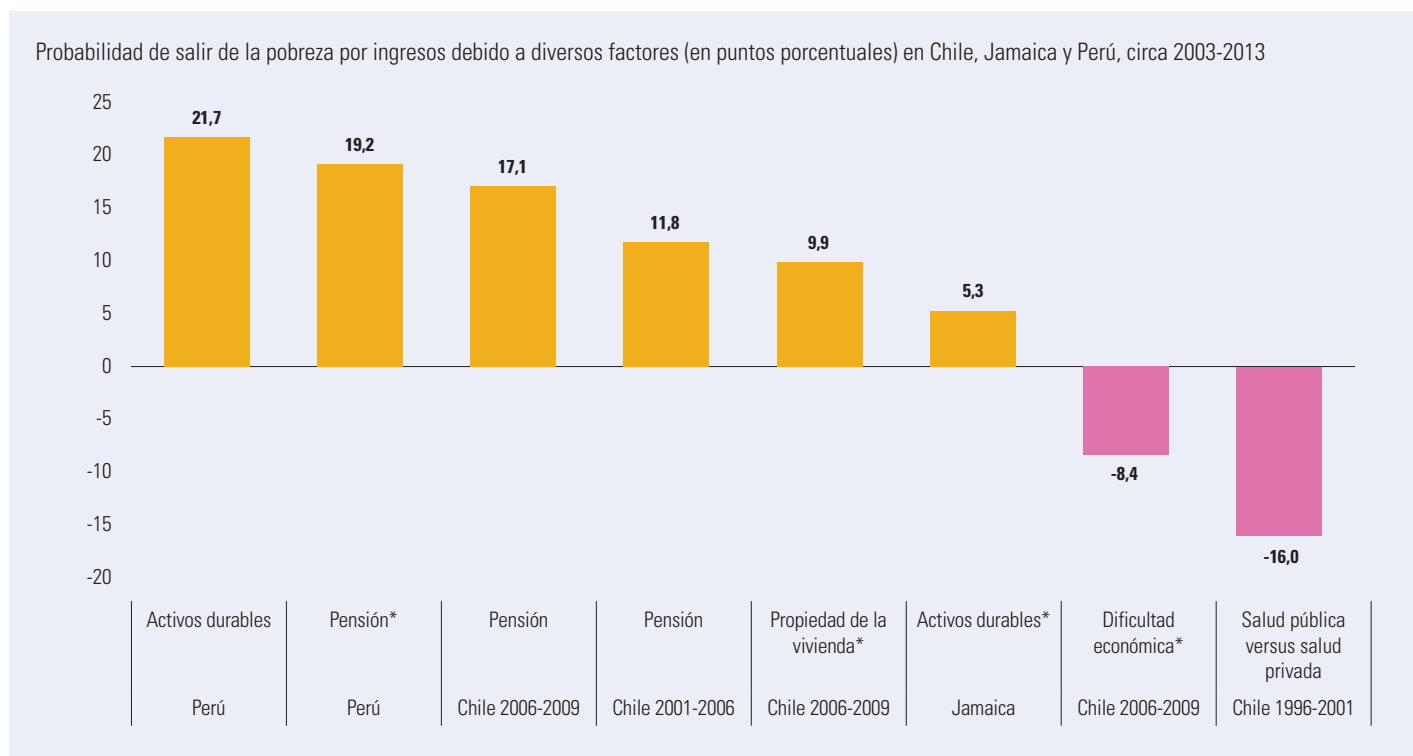
Asimismo, factores relacionados con la presencia de elementos de protección social (como la cobertura de salud y las pensiones), la propiedad de activos físicos durables y de activos financieros, y la producción de *shocks* adversos que afectan al hogar y sus miembros contribuyeron a la conformación de los patrones de movilidad económica antes descritos. Por ejemplo, en el gráfico 2.18 puede observarse que la cobertura de pensiones en Chile durante la década pasada se asoció con un aumento de las probabilidades de salir de la pobreza de 17,1 y 11,8 puntos porcentuales, según se considera la primera o la segunda mitad de la década. Estos resultados podrían estar relacionados con las reformas de los sistemas de salud y de pensiones que tuvieron lugar en el país en esos años, y que contribuyeron a la reducción de la pobreza (Robles, 2011)<sup>16y17</sup>. En el caso de Perú, la cobertura de pensiones durante la

segunda mitad de la década pasada también contribuyó a un aumento de la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos de unos 19 puntos porcentuales, incremento un poco mayor que el observado en el caso de Chile en esos años.

Por su parte, la posesión de activos durables en el hogar en Perú y Jamaica, respecto de la carencia de dichos activos, se asoció con aumentos de la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos de 21,7 y 5,3 puntos porcentuales, respectivamente. Finalmente, el efecto de los eventos económicos adversos sobre los hogares fue negativo en el caso de Chile, en la medida en que redujo en aproximadamente 8 puntos porcentuales las probabilidades de que la población que se encontraba en situación de pobreza por ingresos en la segunda mitad de la década pasada abandonara tal situación (véase el gráfico 2.18)<sup>18</sup>.

## GRÁFICO 2.18

**La ampliación de la cobertura de pensiones en Chile y Perú parece estar asociada con un incremento de las probabilidades de que los hogares en situación de pobreza por ingresos puedan abandonar tal situación**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos sobre Chile consultados en la Encuesta Panel CASEN 1996, 2001 y 2006, y 2006-2009; datos sobre Jamaica consultados en Benfield, Gómez-Arteaga y Ortiz-Juárez (2015) con base en la Encuesta sobre Condiciones de Vida (SLC) 2009-2010, y datos sobre Perú consultados en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2007-2010.

**Nota:** Ninguna variable relacionada con la protección social, los activos y los riesgos resultó significativa para explicar la salida de la pobreza por ingresos en el caso de México. Para estimar la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos se considera en cada país un conjunto de factores explicativos que determinan una probabilidad conjunta de movilidad de un hogar representativo de la muestra, equivalente a la mediana de los valores de las variables explicativas. La probabilidad conjunta representa la base sobre la cual se calcula la magnitud de los cambios de dicha probabilidad, expresada en puntos porcentuales, que genera cada una de las variables de interés presentadas en el gráfico, y tal base es propia de cada país y de cada momento. Por lo tanto, las magnitudes de los cambios de las probabilidades no son comparables entre países. El asterisco (\*) indica que los cambios de la probabilidad son significativos con un nivel de confianza del 95%. En el resto de los casos la significancia alcanza un nivel del 99%.

El acceso a la protección social, a los bienes y al mercado laboral también incide —incluso en mayor medida— en la reducción de las probabilidades de caer en situación de pobreza desde la vulnerabilidad. En el gráfico 2.19 se muestra que en Chile la cotización en el sistema de pensiones por parte de la jefa o el jefe de hogar redujo la probabilidad de empobrecimiento de 6 a 7,2 puntos porcentuales durante la década de 2000, en tanto que la introducción y la expansión de las pensiones no contributivas para adultos mayores que tuvieron lugar en esos años parecen haber contribuido a disminuir dicha probabilidad de 3,6 a 4,4 puntos porcentuales, según lo sugerido por la variable que indica la presencia de adultos mayores en el hogar. En el caso de Perú fue significativa la incidencia de la cobertura de pensiones en la reducción de la probabilidad de caer en situación de pobreza desde la vulnerabilidad, en la medida en que

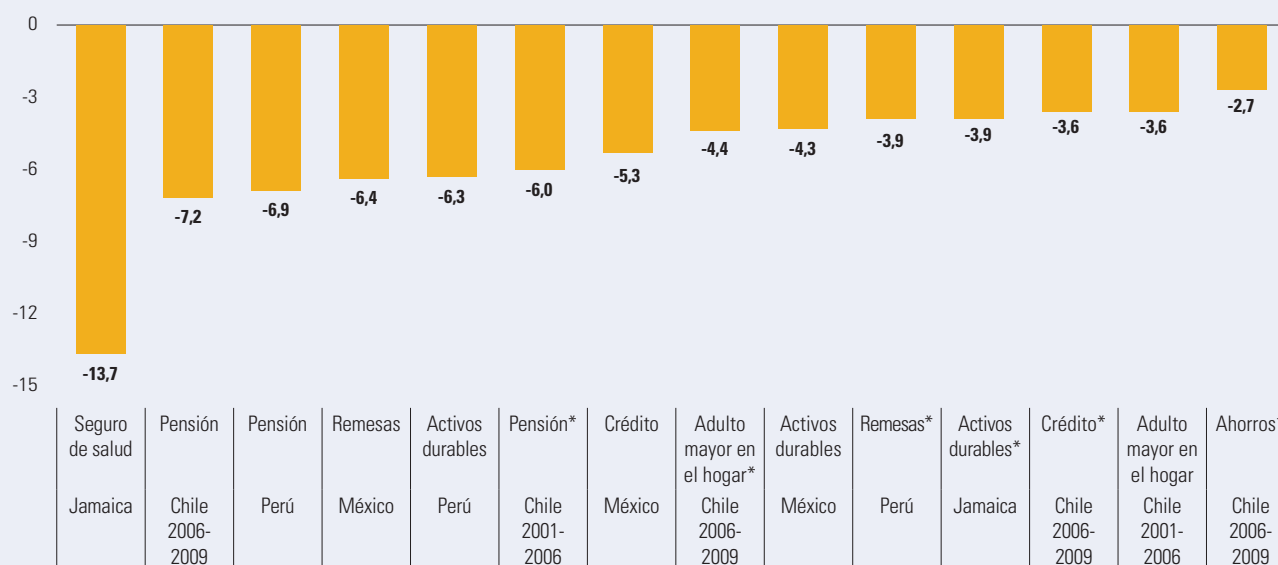
dicha cobertura significó una disminución de tal probabilidad de casi 7 puntos porcentuales, en tanto que la cobertura de servicios de salud en Jamaica se asoció con una reducción de casi 14 puntos porcentuales.

Por su parte, el acceso a instrumentos financieros puede tener una influencia notable en la reducción del riesgo de caer en situación de pobreza por ingresos. Por ejemplo, el acceso al crédito, o la capacidad de endeudamiento, se asoció con una disminución de la probabilidad de caer en situación de pobreza por ingresos de 3,6 puntos porcentuales en el caso de Chile y de 5,3 puntos porcentuales en el caso de México, en tanto que la posesión de ahorros se asoció con una reducción de 2,7 puntos porcentuales en el caso de Chile. Además, la propiedad de activos durables en el hogar se asoció con una disminución de dicha probabilidad de alrededor de 6 puntos porcentuales en el caso de Perú

## GRÁFICO 2.19

**La ampliación de las capacidades de ahorro y de acceso al crédito, además de los beneficios en materia de salud y pensiones, pueden contribuir a la reducción del riesgo de empobrecimiento de la población**

Cambio en la probabilidad de caer en la pobreza por ingresos desde la vulnerabilidad debido a diversos factores (en puntos porcentuales) en Chile, Jamaica, México y Perú, circa 2003-2013



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos sobre Chile consultados en la Encuesta Panel CASEN 1996, 2001 y 2006, y 2006-2009; datos sobre Jamaica consultados en Benfield, Gómez-Arteaga y Ortiz-Juárez (2015) con base en la Encuesta sobre Condiciones de Vida (SLC) 2009-2010; datos sobre México consultados en la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNVH) 2002-2005, y datos sobre Perú consultados en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2007-2010.

**Nota:** Para estimar la probabilidad de caer en la pobreza por ingresos desde la vulnerabilidad se considera en cada país un conjunto de factores explicativos que determinan una probabilidad conjunta de movilidad de un hogar representativo de la muestra, equivalente a la mediana de los valores de las variables explicativas. La probabilidad conjunta representa la base sobre la cual se calcula la magnitud de los cambios de dicha probabilidad, expresada en puntos porcentuales, que genera cada una de las variables de interés presentadas en el gráfico, y tal base es propia de cada país y de cada momento. Por lo tanto, las magnitudes de los cambios de las probabilidades no son comparables entre países. El asterisco (\*) indica que los cambios de la probabilidad son significativos con un nivel de confianza del 95%. En el resto de los casos la significancia alcanza un nivel del 99%.

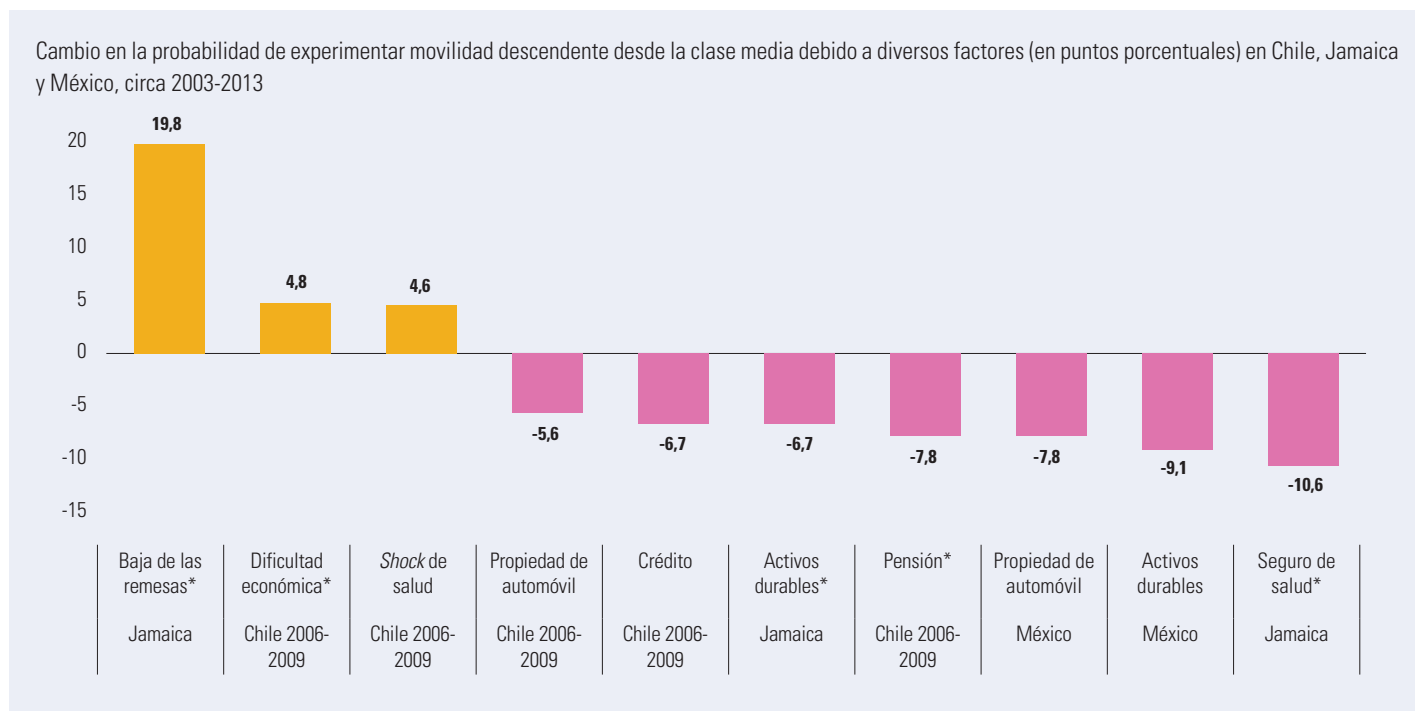
y de aproximadamente 4 puntos porcentuales en el caso de México, mientras que en esos mismos países algunos medios de suavización del consumo como la percepción de remesas significaron una reducción de las probabilidades de caer en situación de pobreza de 3,9 y 6,4 puntos porcentuales, respectivamente.

Los mecanismos de protección social son igualmente importantes para evitar la caída desde la clase media. Es decir, independientemente del nivel de ingreso, los mecanismos de protección cumplen un papel importante en lo que refiere a evitar un retroceso del bienestar económico de las personas. En el gráfico 2.20 se presentan algunos de los indicadores de protección social que contribuyeron a la reducción de las probabilidades de que la clase media transitara hacia una situación de vulnerabilidad económica o de pobreza por ingresos. En el caso de Jamaica, tener seguro de salud se tradujo en una disminución de

10,6 puntos porcentuales de la probabilidad de caer desde la clase media, y en el caso de Chile la cobertura de pensiones significó una reducción de dicha probabilidad de 7,8 puntos porcentuales —respecto de la ausencia de ambos beneficios—. La propiedad de activos físicos y el acceso a activos financieros también incidieron en la reducción de la probabilidad de experimentar movilidad descendente desde la clase media. Por ejemplo, el acceso al crédito se asoció con una reducción de dicha probabilidad de casi 7 puntos en el caso de Chile. Finalmente, el hecho de que se produjesen *shocks* adversos significó un aumento de casi 5 puntos porcentuales de la probabilidad de experimentar movilidad descendente en Chile durante la segunda mitad de la década anterior, mientras que la reducción del flujo de remesas en Jamaica, posterior a la crisis financiera, supuso un aumento de dicha probabilidad cercano a 20 puntos.

## GRÁFICO 2.20

**Los *shocks* económicos adversos tienen un efecto notable en el aumento de las probabilidades de que la clase media experimente movilidad descendente, lo que sugiere la importancia de ampliar las redes de protección social y financiera**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos sobre Chile consultados en la Encuesta Panel CASEN 2006-2009; datos sobre Jamaica consultados en Benfield, Gómez-Arteaga y Ortiz-Juárez (2015) con base en la Encuesta sobre Condiciones de Vida (SLC) 2009-2010, y datos sobre México consultados en la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNVH) 2002-2005.

**Nota:** Ninguna variable relacionada con la protección social, los activos y los riesgos resultó significativa para explicar este patrón de movilidad en el caso de Perú. Para estimar la probabilidad de experimentar movilidad descendente desde la clase media se considera en cada país un conjunto de factores explicativos que determinan una probabilidad conjunta de movilidad de un hogar representativo de la muestra, equivalente a la mediana de los valores de las variables explicativas. La probabilidad conjunta representa la base sobre la cual se calcula la magnitud de los cambios de dicha probabilidad, expresada en puntos porcentuales, que genera cada una de las variables de interés presentadas en el gráfico, y tal base es propia de cada país y de cada momento. Por lo tanto, las magnitudes de los cambios de las probabilidades no son comparables entre países. El asterisco (\*) indica que los cambios de la probabilidad son significativos con un nivel de confianza del 95%. En el resto de los casos la significancia alcanza un nivel del 99%.



### 2.3.3 El sistema fiscal puede alterar las trayectorias de movilidad económica de los hogares

Además del efecto que sobre las posibilidades de movilidad económica ejercen tanto las condiciones iniciales de las personas como las circunstancias que ellas enfrentan a lo largo del tiempo, hay otro tipo de factores que pueden incidir en su nivel de bienestar económico. La política fiscal —uno de los principales instrumentos de redistribución con que cuentan los gobiernos— puede promover, a través de transferencias públicas monetarias y en especie, un mayor bienestar, e incluso posibilitar que una cierta proporción de personas experimenten movilidad económica ascendente —por ejemplo, para salir de la pobreza por ingresos—. Sin embargo, en varios países de la región la política fiscal es, al mismo tiempo, una de las principales fuentes de generación de desigualdad de ingresos y de empobrecimiento, debido principalmente a la existencia de impuestos indirectos regresivos capaces de incentivar patrones de movilidad descendente y, en muchos casos, de reducir o anular las ganancias derivadas de las transferencias públicas.

Evidencia reciente permite observar que, si no se considera el efecto de los impuestos y los subsidios indirectos, las intervenciones fiscales implementadas por la vía de las transferencias monetarias públicas, focalizadas principalmente en la población que se encuentra en situación de pobreza por ingresos, posibilitan que una proporción importante de dicha población transite hacia la vulnerabilidad y la clase media. En especial, en países

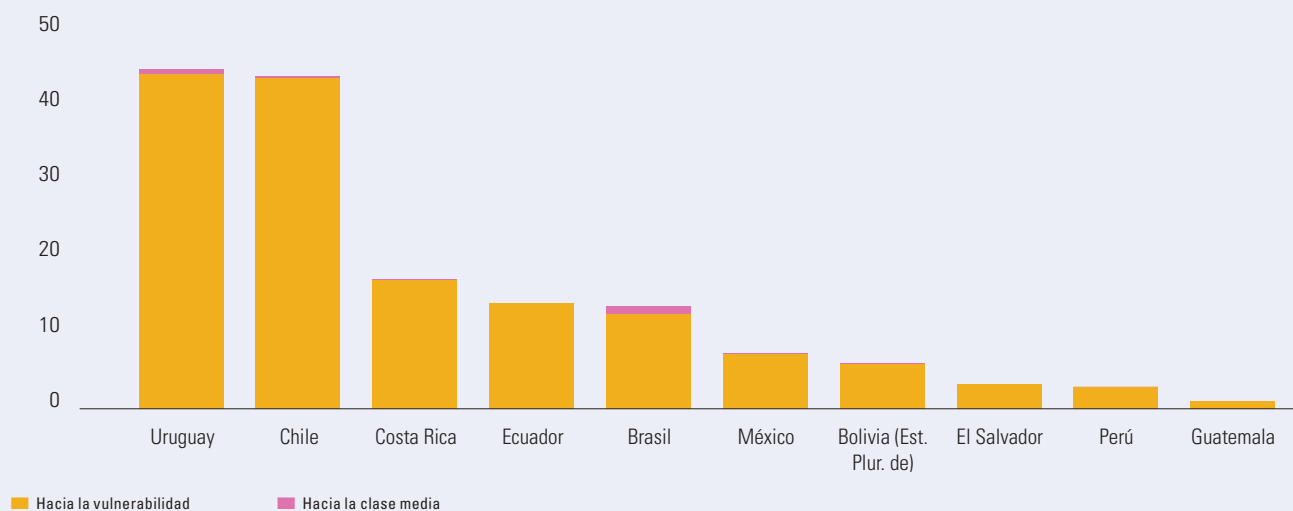
como Uruguay y Chile tal proporción alcanza cerca del 42% y el 41%, respectivamente, mientras que en Brasil, Costa Rica y Ecuador las proporciones oscilan del 13% al 16% —en Brasil, casi el 1% de la población en situación de pobreza se mueve hacia la clase media gracias a este tipo de transferencias—. En el otro extremo, la proporción de personas en situación de pobreza que abandonan dicha situación debido a estas intervenciones oscila del 6% al 7% en los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y de México; alcanza aproximadamente el 3% en los casos de El Salvador y Perú, y asciende a poco menos del 1% en el caso de Guatemala (véase el gráfico 2.21A).

Cuando se toma en consideración el efecto de los impuestos y los subsidios indirectos, la magnitud de la movilidad ascendente experimentada por la población en situación de pobreza por ingresos decrece prácticamente a la mitad en los casos del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, y disminuye en menor medida en los casos de El Salvador y Perú. Por ejemplo, mientras que en Uruguay cerca del 42% de la población pobre abandona tal situación después de recibir transferencias monetarias públicas, tal proporción disminuye al 28% después de la intervención del sistema impositivo (véanse los gráficos 2.21A y 2.21B). En otras palabras, el 14% de los hogares en situación de pobreza de ese país que podrían haber transitado hacia la vulnerabilidad o la clase media gracias a las transferencias públicas permanecen en su situación original debido al efecto de los impuestos y los subsidios indirectos.

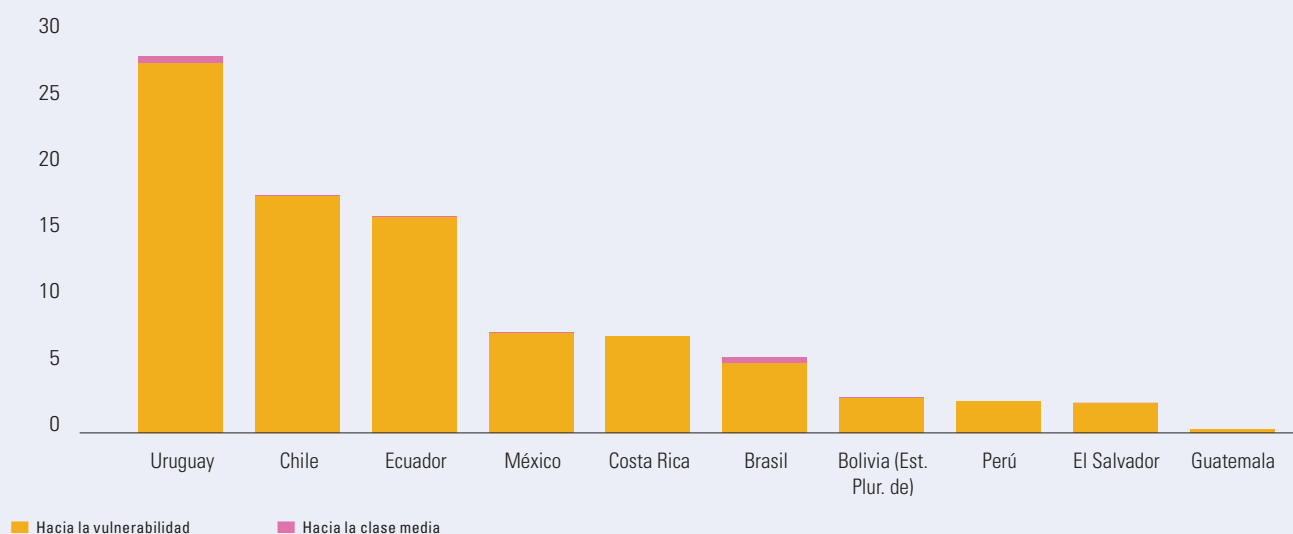
GRÁFICO 2.21

En ausencia del efecto de los impuestos y los subsidios indirectos, en 2010 las transferencias monetarias públicas por sí solas habrían permitido sacar de la situación de pobreza por ingresos a más del 40% de la población que se encontraba en esa situación en países como Chile y Uruguay. Sin embargo, debido al efecto de los impuestos y los subsidios indirectos, la proporción de población en situación de pobreza por ingresos que podría haber dejado esa condición gracias a las transferencias monetarias públicas se reduce prácticamente a la mitad en la mayoría de los países

**A. Población en situación de pobreza por ingresos que experimenta movilidad ascendente después de transferencias monetarias (en porcentajes) en América Latina, circa 2010**



**B. Población en situación de pobreza por ingresos que experimenta movilidad ascendente después de transferencias monetarias, y después de impuestos y subsidios indirectos (en porcentajes) en América Latina, circa 2010**



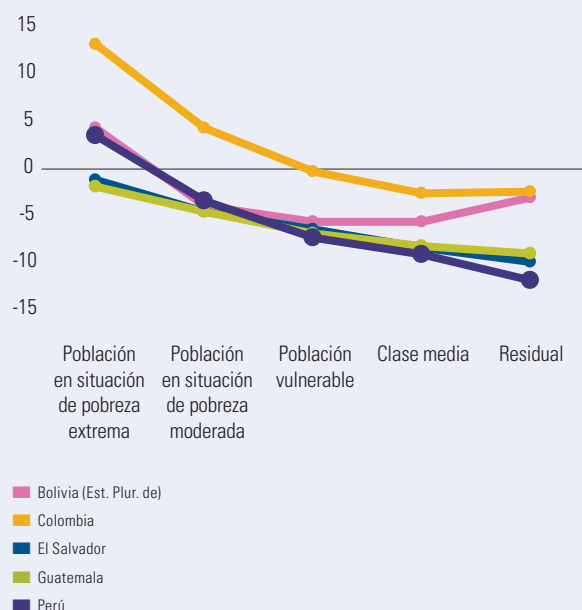
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Lustig y Martínez-Aguilar (2016).

Nota: Las cifras presentadas en el caso de cada uno de los países considerados corresponden a los años indicados entre paréntesis: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009), Brasil (2009), Chile (2013), Costa Rica (2010), Ecuador (2011), El Salvador (2011), Guatemala (2011), México (2010), Perú (2009) y Uruguay (2009).

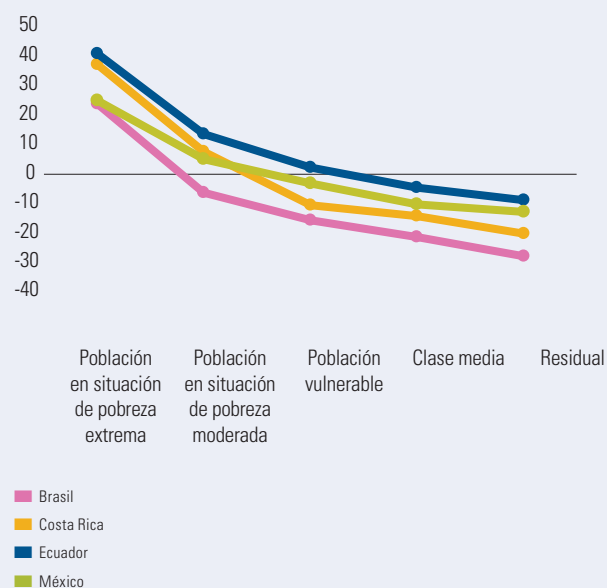
GRÁFICO 2.22

**Luego de la intervención del sistema fiscal, la población en situación de pobreza extrema en algunos países de la región es pagadora neta del sistema impositivo, mientras que en otros la población en situación de pobreza moderada es pagadora neta de dicho sistema**

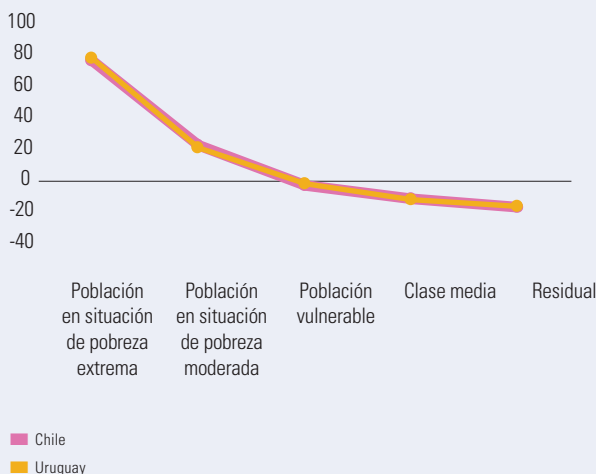
**A. Cambio del ingreso de mercado después de la intervención del sistema fiscal por grupo de ingreso (en porcentajes) en Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú, circa 2010**



**B. Cambio del ingreso de mercado después de la intervención del sistema fiscal por grupo de ingreso (en porcentajes) en Brasil, Costa Rica, Ecuador y México, circa 2010**



**C. Cambio del ingreso de mercado después de la intervención del sistema fiscal por grupo de ingreso (en porcentajes) en Chile y Uruguay, circa 2010**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Lustig y Martínez-Aguilar (2016).

**Nota:** Las cifras presentadas expresan el cambio porcentual del ingreso de mercado de la población de cada grupo, experimentado a raíz de la intervención neta del sistema fiscal —es decir, después de las transferencias públicas y los impuestos—. En el ingreso de mercado se incluyen los sueldos y salarios, los ingresos de capital, y las transferencias privadas antes de las transferencias, los impuestos y las contribuciones a la seguridad social. Las cifras presentadas en el caso de cada uno de los países considerados corresponden a los años indicados entre paréntesis: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009), Brasil (2009), Chile (2013), Colombia (2010), Costa Rica (2010), Ecuador (2011), El Salvador (2011), Guatemala (2011), México (2010), Perú (2009) y Uruguay (2009).

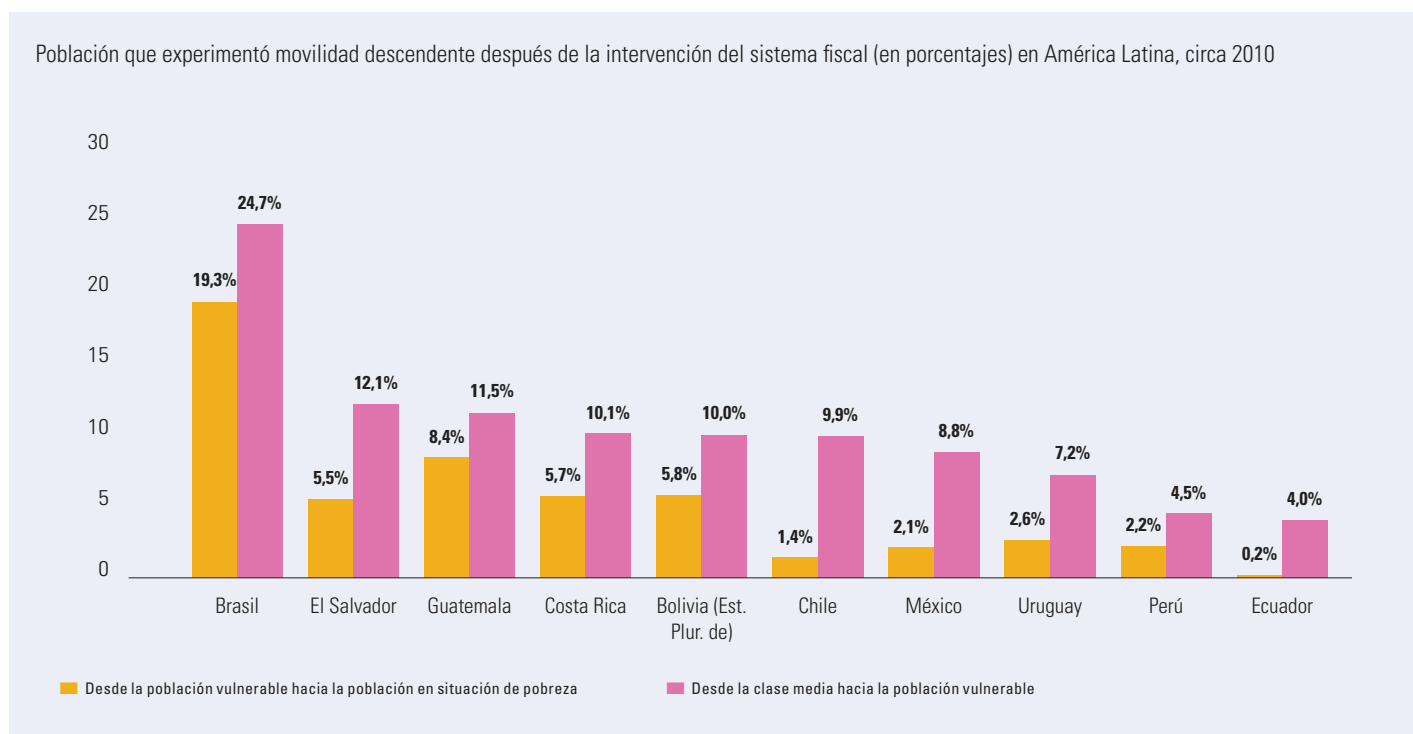
Estos resultados sugieren que, luego de la intervención neta del sistema fiscal —es decir, después de haberse computado los efectos de las transferencias públicas y los impuestos—, se reduce, y en algunos casos se anula, la magnitud de los beneficios percibidos por algunos grupos de bajos ingresos por medio de las transferencias públicas. En El Salvador y Guatemala, por ejemplo, la intervención fiscal convierte a la población en situación de pobreza extrema en pagadora neta del sistema impositivo, y en países como el Estado Plurinacional de Bolivia y Perú los pagadores netos se ubican en el grupo de la población que se encuentra en situación de pobreza moderada —en estos últimos dos países, quienes viven en situación de pobreza extrema experimentan un cambio positivo de su ingreso de mercado del 3% al 4% después de la intervención fiscal neta (véase el gráfico 2.22A)—. En Colombia, tanto la población en situación de pobreza extrema como aquella en situación de pobreza moderada son ganadoras netas del

sistema fiscal, pero el efecto es relativamente bajo (del 13% y el 4%, respectivamente).

En un segundo grupo de países, las ganancias netas de la población en situación de pobreza extrema después de la intervención fiscal alcanzan del 25% al 41% con respecto a su ingreso de mercado. En este grupo de países, la población pagadora neta es aquella que se encuentra en situación de pobreza moderada en Brasil, en vulnerabilidad económica en Costa Rica y México, y la población de clase media en Ecuador (véase el gráfico 2.22B). Finalmente, en los casos de Chile y Uruguay, después de la intervención fiscal la población más pobre mantiene ganancias netas cercanas al 80% respecto de su ingreso de mercado, en tanto que en el caso de la población en situación de pobreza moderada las ganancias son del 23% en Chile y del 21% en Uruguay. En ambos países, la población pagadora neta es aquella que se encuentra en situación de vulnerabilidad económica (véase el gráfico 2.22C).

## GRÁFICO 2.23

**Debido a la intervención del sistema impositivo, una proporción notable de la población vulnerable y de clase media experimentó movilidad descendente en la mayoría de los países de la región**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Lustig y Martínez-Aguilar (2016).

Nota: Las cifras presentadas en el caso de cada uno de los países considerados corresponden a los años indicados entre paréntesis: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009), Brasil (2009), Chile (2013), Costa Rica (2010), Ecuador (2011), El Salvador (2011), Guatemala (2011), México (2010), Perú (2009) y Uruguay (2009).

La intervención del sistema impositivo y de los subsidios indirectos no solo reduce el efecto que producen las transferencias monetarias públicas en materia de movilidad económica ascendente, sino que además puede llevar a parte de la población vulnerable y de clase media a experimentar movilidad descendente. Este patrón se observa en la mayoría de los países de la región respecto de los cuales se dispone de información, aunque las magnitudes de los efectos son heterogéneas. Por ejemplo, en Brasil el 19% de la población vulnerable transitó hacia la pobreza por ingresos después de la intervención del sistema fiscal, y el 25% de la clase media se movió hacia la vulnerabilidad, mientras que tales proporciones fueron menores al 4% en los casos de Ecuador y Perú (véase el gráfico 2.23).

En suma, las trayectorias y los factores asociados a las posibilidades que la población tiene de experimentar mejoras de sus niveles de bienestar económico responden a las características de cada país —por ejemplo, las condiciones iniciales de la población o la distribución de los riesgos—, lo que por definición delimita retos específicos para la intervención institucional a ser implementada en cada contexto. Si bien en general la evidencia destaca particularmente la importancia de incidir sobre el mercado laboral —por ejemplo, a través de la promoción de la capacitación y de una inserción productiva adecuada— y sobre el sistema de protección social —por ejemplo, a través de la implementación de pensiones y de sistemas de cuidados—, el orden y la magnitud de los retos varían en los diferentes países.

En cada uno de los países, por su parte, los factores que influyen sobre las posibilidades de aumentar el bienestar no son necesariamente los mismos que afectan las posibilidades de disminuirlo, tanto en lo que refiere al orden como a la magnitud de su incidencia. En algunos países, por ejemplo, la inserción laboral de un hogar en situación de pobreza por ingresos aumenta las probabilidades de dicho hogar de abandonar esa situación en una magnitud mayor que la observada cuando se analiza la incidencia de esa

inserción en la reducción de las probabilidades de que un hogar en situación de vulnerabilidad experimente el patrón de movilidad opuesto. En otros países, el acceso a activos productivos y financieros se asocia con un mayor efecto en lo que refiere a reducir las probabilidades de empobrecimiento de la población en situación de vulnerabilidad y de clase media, mientras que algunas condiciones iniciales, como habitar en una zona rural, guardan mayor relación con la disminución de las probabilidades de salir de la pobreza. Estos resultados sugieren, por ejemplo, que la extensión de algunas estrategias de redistribución tales como las transferencias condicionadas o las pensiones no contributivas —efectivas en cuanto a su contribución para reducir la pobreza por ingresos en varios países de la región— sería insuficiente para promover la consolidación de la clase media o la construcción de resiliencia entre la población vulnerable. Tales estrategias, más bien, deberían complementarse con mecanismos orientados al fortalecimiento y la acumulación de capacidades a lo largo del tiempo. En particular, con acciones dirigidas a crear sistemas de protección ante riesgos, generar activos, y promover el acceso a los mercados laborales y crediticios.

Finalmente, si bien el positivo desempeño de las políticas de redistribución ha sido esencial en la transformación social de la región, aquel es aún insuficiente. En varios países de la región, las potenciales ganancias en materia de bienestar se ven reducidas por la regresividad del sistema impositivo, por lo que las posibilidades de que la incidencia de la pobreza por ingresos continúe disminuyendo, o de que el tamaño de los grupos medios siga en expansión en los próximos años, dependerán, al menos en parte, de la capacidad de los países para reducir la magnitud del empobrecimiento fiscal —cuestión sobre la que se profundiza más adelante en el Informe— y para maximizar las ganancias fiscales netas de la población que cuenta con menores ingresos, es decir, la población que se encuentra en situación de pobreza y de vulnerabilidad.

## 2.4 Conclusiones: los logros en peligro

La nueva pirámide social de la región es fruto de la implementación de políticas públicas que moldearon tanto el impacto del crecimiento económico como las capacidades laborales, educativas y sociales de la población. Quedan retos pendientes en lo que refiere al logro de la coordinación de las acciones, a fin de evitar que el aceleramiento de ciertas transiciones promovido por la implementación de determinadas políticas resulte frenado o anulado por la puesta en marcha de otras. El mayor reto actual, sin embargo, consiste en proteger los logros alcanzados y en construir resiliencia en cada hogar de la región. En un contexto caracterizado por la desaceleración económica, es imprescindible blindar los logros a fin de protegerlos de los efectos de *shocks* económicos y laborales. Esto requerirá trabajar tanto sobre la dinámica de salida de la situación de pobreza por ingresos, como sobre la dinámica de caída en dicha situación.

Alrededor de 140 millones de personas, que constituyen cerca del 24% de la población regional, están por debajo de la línea de pobreza de 4 dólares por día, y casi 67 millones se encuentran bajo la línea de pobreza de 2,5 dólares por día. Más de 224 millones de personas, que componen el 38% de la población total, se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, con ingresos de 4 a 10 dólares por día. Detrás de estas cifras que refieren al ingreso se identifican capacidades, activos e intervenciones de política pública que trascienden el ingreso. En ausencia de la definición e implementación de una canasta que promueva capacidades situadas más allá del ingreso —compuesta, por ejemplo, por el acceso a la protección social, a los sistemas de cuidados, a los activos financieros, y a las habilidades y oportunidades laborales—, de 25 a 30 millones de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica podrían enfrentar un alto riesgo de caer en situación de pobreza por ingresos en los años siguientes<sup>19</sup>.

El mercado laboral se sitúa en la intersección de las dinámicas de salida de la situación de pobreza por ingresos y de caída en dicha situación. El reto de impulsar la inclusión productiva y de

expandir la cobertura de la protección social para la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad económica se magnifica. Más de la mitad de los casi 300 millones de trabajadores de la región se desempeñaban en 2013 como asalariados en microempresas con menos de 5 trabajadores, como autoempleados sin calificación, o como trabajadores sin percepción de salarios. En esas mismas condiciones laboraban 60 millones de los 109 millones de trabajadores que se encontraban en situación de vulnerabilidad económica, y de este universo solo el 48,5% contaba con un empleo permanente, mientras que el 44,5% carecía del derecho de acceso a pensiones vinculadas con su empleo.

A pesar de los avances alcanzados en lo que refiere al aumento de la cobertura de la protección social gracias a la creación de pensiones básicas universales, a la ampliación de las pensiones no contributivas y al diseño de mecanismos flexibles de contribución para pequeñas empresas y ocupados independientes, en la región todavía existe una alta desigualdad en el acceso a la protección social según el tipo de empleo. En comparación con los ocupados asalariados, los trabajadores no asalariados presentan una menor probabilidad de tener acceso a la cobertura de pensiones y de salud (aunque, en el caso de la cobertura de salud, la probabilidad de acceso se reduce en menor medida) (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2016). Así, resulta necesario profundizar los procesos de universalización de los sistemas de protección para garantizar una cobertura independiente del nivel de ingreso o del tipo de ocupación ante los riesgos idiosincrásicos y sistémicos —como el desempleo, la enfermedad, la recesión económica, la inseguridad o los desastres naturales—, los cuales, al materializarse en ausencia de mecanismos de protección, son capaces de llevar a la población hacia las trampas del empobrecimiento.

De este modo, no todos los retos que enfrenta la región se reducen al ingreso. En los cambios del ingreso observados a lo largo del tiempo subyacen factores demográficos, laborales y educativos que lo moldean, y también se identifican múltiples indicadores de bienestar que lo trascienden. En el siguiente capítulo se desarrolla en detalle esta mirada que apunta más allá del ingreso.

## Bibliografía

- Angulo, Roberto, y Natalie Gómez-Arteaga. 2014. *Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción. Estudio de caso de Colombia*. Bogotá: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Azevedo, João Pedro, Gabriela Inchauste, y Viviane Sanfelice. 2013. “Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America”. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas N° 6715. Banco Mundial.
- Azevedo, João Pedro, Andrés Castaneda, y Viviane Sanfelice. 2012. “DRDECOMP: Stata Module to Estimate Shapley Value of Growth and Distribution Components of Changes in Poverty Indicators”. Statistical Software Components S457563. Boston College Department of Economics.
- Barro, Robert J. 1999. “Determinants of Democracy”. *Journal of Political Economy*, 107 (6): 158-183.
- Banco Mundial. 2011. *Social Protection Sector Strategy. From Safety Net to Springboard*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bassi, Mariana, Matías Busso, Sergio Urzúa, y Jaime Vargas. 2012. *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Benfield, Warren, Natalie Gómez-Arteaga, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2015. “Drivers of Short-Term Economic Mobility in Jamaica”. Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Berlinski, Samuel, y Norbert Schady. 2015. *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Birdsall, N., C. Graham, y S. Pettinato. 2000. “Stuck in the Tunnel: Is Globalization Muddling the Middle Class?”. Documento de trabajo N° 14. Washington, D.C.: Brookings Institution, Center on Social and Economic Dynamics.
- Bolio, Eduardo, Jaana Remes, Tomás Lajous, James Manyika, Morten Rossé, y Eugenia Ramirez. 2014. *A Tale of Two Mexicos: Growth and Prosperity in a Two-Speed Economy*. McKinsey Global Institute.
- Bowles, S., H. Gintis, y M. Osborne. 2001. “The Determinants of Earnings: A Behavioral Approach”. *Journal of Economic Literature*, 39 (4): 1137-1176.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. *Panorama Social de América Latina, 2013*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2011. *Panorama Social de América Latina, 2011*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Cord, Louise, María Eugenia Genoni, y Carlos Rodríguez-Castelán. 2015. *Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cruces, Guillermo, Carolina García Domench, y Leonardo Gasparini. 2012. *Inequality in Education: Evidence for Latin America*. Documento de trabajo N° 135. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Dang, Hai-Anh H., Peter Lanjouw, Jill Luoto, y David McKenzie. 2014. “Using Repeated Cross-sections to Explore Movements into and out of Poverty”. *Journal of Development Economics*, 107: 112-128.



- Datt, Gaurav, y Martin Ravallion. 1992. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s". *Journal of Development Economics*, 38 (2): 275-295.
- Doepke, Matthias, y Fabrizio Zilibotti. 2008. "Occupational Choice and the Spirit of Capitalism". *The Quarterly Journal of Economics*, 123 (2): 747-793.
- Easterly, William. 2001. "Middle Class Consensus and Economic Development". *Journal of Economic Growth*, 6 (4): 317-336.
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis F. López-Calva, Maria Ana Lugo, y Renos Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Filmer, Deon, y Norbert Schady. 2014. "The Medium-Term Effects of Scholarships in a Low-Income Country". *The Journal of Human Resources*, 49 (3): 663-694.
- Gruss, Bertrand. 2014. *After the Boom-Commodity Prices and Economic Growth in Latin America and the Caribbean*. Documento de trabajo N° 14/154. Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Guijarro Garvi, Marta, y José Fernández Sáez. 2015. "Medición de la inequidad de género multidimensional. Algunas propuestas metodológicas para América Latina y el Caribe (2006-2014)". Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Heckman, James. 2012. "Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy". Nota informativa. The Heckman Equation.
- Lora, Eduardo. 2012. *Las reformas estructurales en América Latina. Qué se ha reformado y cómo medirlo*. Versión actualizada. Documento de trabajo N° 346. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- López-Calva, Luis F, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2014. "A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class". *Journal of Economic Inequality*, 12 (1): 23-47.
- Lustig, Nora, y Sandra Martínez-Aguilar. 2016. "Winners and Losers: The Impact of Fiscal Policy on the Poor and the Vulnerable in Latin America". Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lustig, Nora, Luis F. López-Calva, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2016. "Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America". En: Kaushik Basu y Joseph E. Stiglitz (Eds.). *Inequality and Growth: Patterns and Policy. Volume II: Regions and Regularities*. Palgrave Macmillan.
- Maier Blixen, Sofia. 2015. "Time Deprivations and Public Policies: A Challenge for the Region. Lessons from the LIMTIP Experiences in Latin America". Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Martínez Franzoni, J., y Diego Sánchez-Ancochea. 2014. "The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America". *Development Policy Review*, 32 (3): 275-298.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, y Robert Vishny. 1989. "Income Distribution, Market Size and Industrialization". *The Quarterly Journal of Economics*, 104 (3): 537-564.

- Ocampo, José Antonio. 2004. "Latin America's Growth and Equity Frustrations During Structural Reforms". *Journal of Economic Perspectives*, 18 (2).
- Ocampo, José Antonio, y Natalie Gómez-Arteaga. 2016. "Social Protection Systems in Latin America: An Assessment". Documento de trabajo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OCDE, CEPAL y CAF (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y CAF-banco de desarrollo de América Latina). 2014. *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. París: OCDE.
- OMS, UNICEF, UNFPA, Banco Mundial y División de Población de las Naciones Unidas (Organización Mundial de la Salud, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Banco Mundial y División de Población de las Naciones Unidas). 2014. *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2013. Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, The World Bank and the United Nations Population Division*. Ginebra: OMS.
- Provoste Fernández, Patricia. 2012. "Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: el ancho de las políticas". *Serie Mujer y Desarrollo*, N° 120. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Robles, Claudia. 2011. *El sistema de protección social de Chile. Una mirada desde la igualdad*. Documento de proyecto. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Rodrik, Dani. 2015. *Premature Deindustrialization*. Documento de trabajo N° 20935. Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Rofman, Rafael, Ignacio Apella, y Evelyn Vezza. 2013. *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Stampini, Marco, y Leopoldo Tornarolli. 2012. *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?* Informe de políticas N° 185. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stampini, Marco, Marcos Robles, Mayra Sáenz, Pablo Ibarrarán, y Nadin Medellín. 2015. *Poverty, Vulnerability and the Middle Class in Latin America*. Documento de trabajo N° 591. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2015. *Levels & Trends in Child Mortality. Report 2014. Estimates Developed by the UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation*. Nueva York: UNICEF.
- UNRISD (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social). 2010. *Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics*. Ginebra: UNRISD.
- Vakis, Renos, Jamele Rigolini, y Leonardo Lucchetti. 2015. *Overview: Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Vickery, Clair. 1977. "The Time-Poor: A New Look at Poverty". *The Journal of Human Resources*, 12 (1): 27-48.
- Williamson, Jeffrey G. 2015. "Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling?". *Journal of Human Development and Capabilities*, 16 (3): 324-341.



# Transformaciones más allá del ingreso: la construcción de bienestar multidimensional





# Transformaciones más allá del ingreso: la construcción de bienestar multidimensional

## Introducción

La reducción de la pobreza monetaria y la emergencia de clases medias son el producto más tangible de los procesos que transformaron las pirámides de ingresos de la región. Las políticas públicas moldearon tanto los beneficios del crecimiento económico como los logros alcanzados en las dimensiones sociales y laborales. Este capítulo se concentra en lo que está detrás de las transiciones del ingreso, es decir, en los cambios que tienen impactos acumulativos más allá del ingreso: las transiciones demográficas, las expansiones de los servicios de educación, los cambios del mercado laboral y la intensificación del uso de los recursos naturales. La contribución más importante a la agenda más allá del ingreso es la irrupción de mediciones y políticas multidimensionales. El trabajo pionero de estimación de IPM abre las puertas hoy a innovaciones en la forma de concebir el bienestar multidimensional y permite visibilizar nuevos retos de desarrollo en los países de renta media.

En la primera sección del capítulo se enumeran algunas transformaciones que ocurrieron a la par de la transformación de la pirámide de ingresos, y se presenta una estimación de los logros observados en las dimensiones sociales, laborales y ambientales de los países de la región —contrastando con los logros esperados dado el nivel de PIB per cápita de cada país—. La región se sitúa delante de lo que permite predecir su nivel de ingreso, en particular en lo que respecta a diversos indicadores de salud y de servicios básicos, y a algunos indicadores educativos. Este patrón expresa la esencia del enfoque de desarrollo humano impulsado por el PNUD desde 1990 y subraya lo señalado en el informe de Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009): el PIB es una medición de ingresos nacionales, no

de bienestar de la población. Este es el punto de partida hacia una mirada multidimensional de la política pública.

En la segunda sección se aborda la importante contribución de las mediciones multidimensionales de la pobreza a la política pública. Estas han permitido un salto en la capacidad de visibilizar carencias más allá del ingreso en muchos países de la región, así como en la discusión normativa sobre las dimensiones ausentes de la pobreza multidimensional. Aspectos como la ausencia de humillación, el empoderamiento, el bienestar psicológico, la calidad laboral y la seguridad física son algunos de los indicadores que marcan la siguiente frontera del trabajo relativo a la medición multidimensional tanto de las privaciones como del bienestar.

En la parte final del capítulo se describe una canasta de resiliencia ante la vulnerabilidad multidimensional que permite analizar la probabilidad de que un hogar quede por encima o por debajo de los umbrales de la pobreza monetaria. Con base en la evidencia presentada en el capítulo 2, estas dimensiones incluyen, entre otros, indicadores de calidad laboral, protección social, sistemas de cuidados y acceso a activos financieros. Se trata de factores aún ausentes para buena parte de la población regional, y que podrían incidir en la reducción de las probabilidades de que de 25 millones a 30 millones de latinoamericanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica transiten hacia la pobreza en los siguientes años —cifras estimadas con base en la magnitud de los movimientos observados en períodos previos—. El capítulo cierra con una invitación a construir nuevas mediciones y políticas multidimensionales para enfrentar la pobreza y promover el bienestar más allá de los umbrales de la pobreza por ingresos.

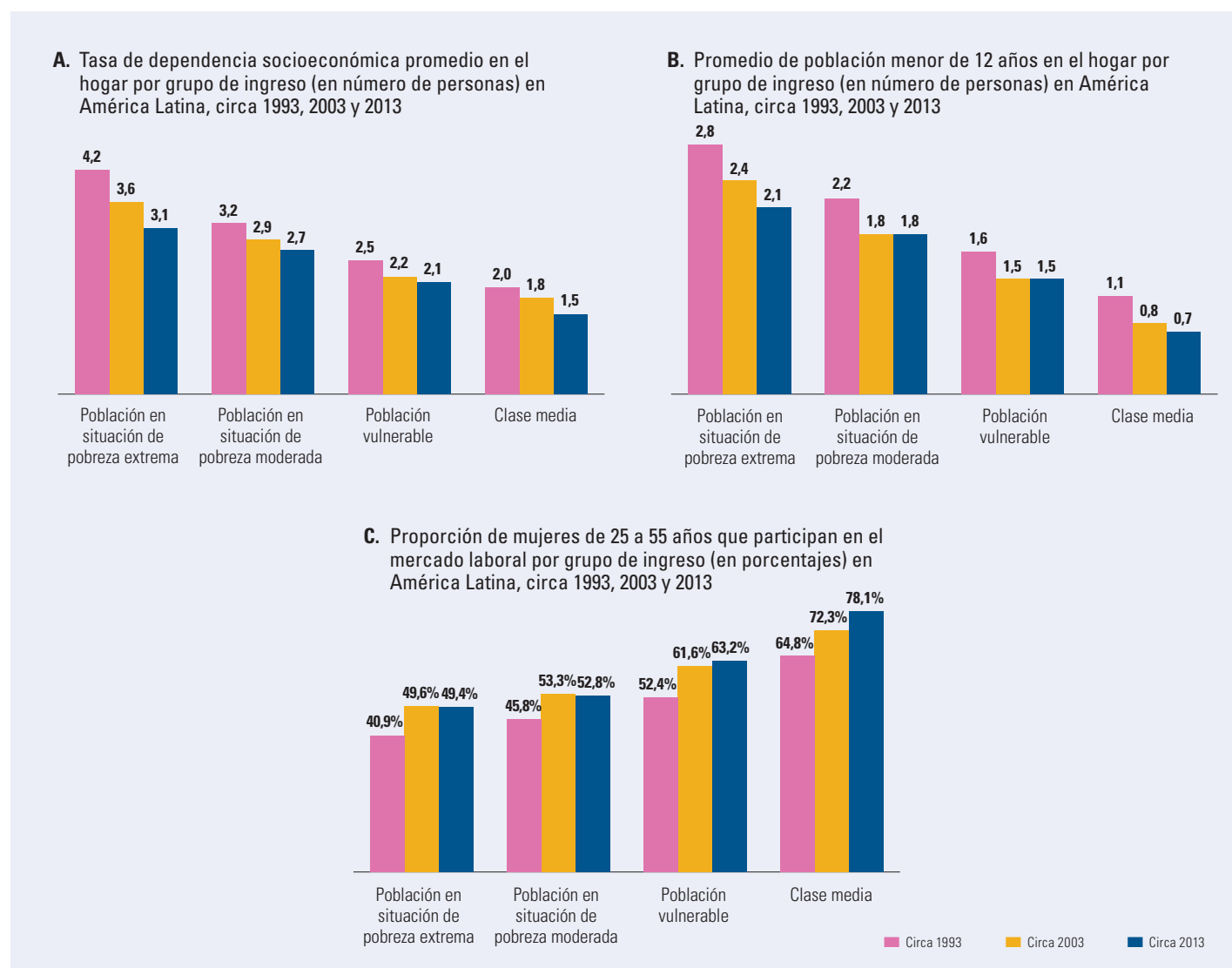
### 3.1 Las transformaciones detrás y más allá de los ingresos

Hay al menos tres transformaciones subyacentes en la transformación de los ingresos descrita en el capítulo anterior. En primer lugar, los cambios demográficos dentro de los hogares, que contribuyeron a mejorar los niveles de bienestar y a aumentar las probabilidades de salir de la pobreza por ingresos. En particular,

las tasas de dependencia económica de la región —es decir, el número de personas que no perciben ingresos respecto del número de personas que sí los perciben— descendieron en todos los grupos de ingreso durante los últimos 20 años, y disminuyeron de manera más pronunciada entre la población más pobre. Junto a este cambio, la participación laboral de la mujer se expandió en todos los grupos de ingreso durante el período 1993-2013 (véase el gráfico 3.1).

GRÁFICO 3.1

**El descenso de las tasas de dependencia económica, en especial de los hogares más pobres, ha contribuido a mejorar los niveles de bienestar al posibilitar mayores oportunidades de generación de ingresos laborales**

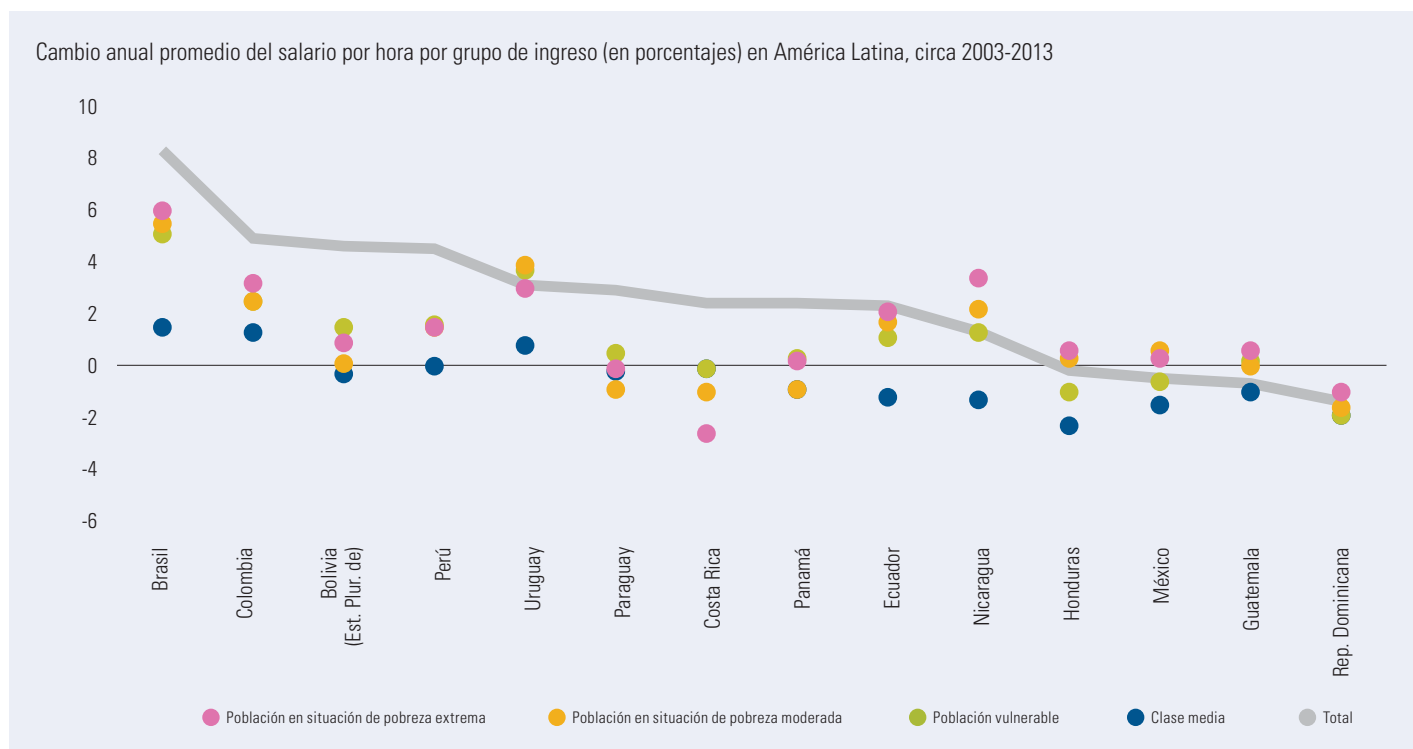


Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Las cifras presentadas constituyen el promedio ponderado de los datos correspondientes a los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (1992, 1998 y 2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (1997, 2002 y 2013), Brasil (1993, 2003 y 2013), Chile (1992, 2000 y 2013), Colombia (1996, 2003 y 2013), Costa Rica (1992, 2002 y 2013), Ecuador (1994, 2003 y 2014), El Salvador (1991, 1998 y 2013), Guatemala (2000 y 2011), Honduras (1992, 2003 y 2013), México (1992, 2000 y 2012), Nicaragua (1993, 2001 y 2009), Panamá (1991, 2001 y 2013), Paraguay (1995, 2004 y 2013), Perú (1997, 2004 y 2014), República Dominicana (1996, 2003 y 2014), Uruguay (1992, 2004 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (1992, 2001 y 2011).

## GRÁFICO 3.2

**Los salarios por hora del total de trabajadores crecieron en casi todos los países, aunque la expansión fue más acelerada en el caso de los trabajadores en condiciones de pobreza**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

**Notas:** Los salarios por hora están expresados en moneda local, y ajustados a precios de 2014 con base en los índices de precios al consumidor reportados en la base de indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial (actualización de noviembre de 2015). Los períodos considerados en el caso de cada país son los siguientes: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002-2013), Brasil (2003-2013), Colombia (2003-2013), Costa Rica (2003-2013), Ecuador (2003-2014), Guatemala (2000-2011), Honduras (2003-2013), México (2000-2012), Nicaragua (2001-2014), Panamá (2001-2013), Paraguay (2004-2013), Perú (2004-2014), República Dominicana (2003-2014) y Uruguay (2004-2014).

En segundo lugar corresponde mencionar los cambios generados a través del mercado laboral. En particular, y más allá de una ligera mejora de las tasas de formalidad<sup>20</sup>, el grueso de los beneficios del crecimiento económico derivado del reciente auge de las materias primas se trasladó hacia los trabajadores a través de los salarios, especialmente hacia aquellos ubicados en la parte baja de la distribución. Esto fue cierto durante el período de mayor transformación, cuando las remuneraciones por hora crecieron en la mayoría de los países sobre los cuales se cuenta con información (véase el gráfico 3.2). En Brasil, por ejemplo, el crecimiento real de los salarios por hora se produjo a una tasa media anual del 6% en el caso de los trabajadores en situación de pobreza extrema, y del 5,5% en el caso de los trabajadores en situación de pobreza moderada<sup>21</sup>.

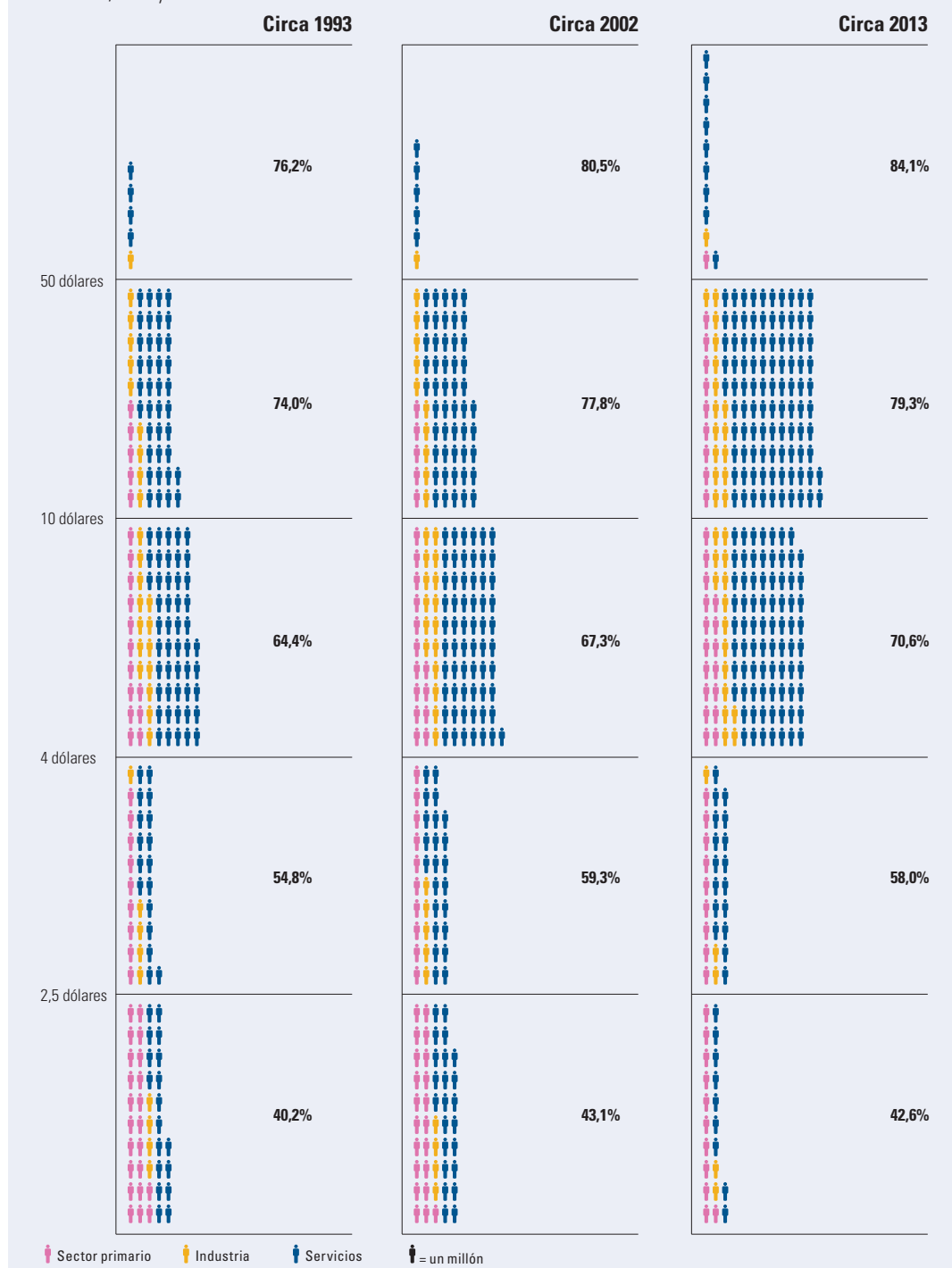
El dinamismo de la economía modificó la composición laboral de la región. En el período circa 1993-2002, 39 millones de personas se incorporaron a la población ocupada (que pasó de contar con 206 millones de personas a incluir 245 millones), y alrededor de 50 millones se sumaron durante la década siguiente hasta alcanzar dicha población casi 300 millones de personas en 2013 —lo que representa el 46%, el 48% y el 51% de la población total de la región en esos años—. Esta última expansión de casi 50 millones se concentró en los estratos medios de la población y, en términos de actividades, fue absorbida prácticamente en su totalidad por el sector de servicios (véase el gráfico 3.3). En el período 2003 a 2013, el 87% de los nuevos trabajadores que se encontraban en situación de vulnerabilidad económica y el 81% de los nuevos trabajadores de clase media se sumaron a las actividades de dicho sector<sup>22</sup>.



## GRÁFICO 3.3

**En el período circa 2003-2013, aproximadamente 50 millones de personas se incorporaron a la población ocupada. El aumento se concentró en los estratos medios de la población, y fue absorbido casi totalmente por el sector de servicios**

Población ocupada por sector de actividad y grupo de ingreso (en millones de personas y en porcentajes) en América Latina, circa 1993, 2002 y 2013



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).  
**Nota:** Las líneas monetarias que separan a cada grupo están expresadas en dólares diarios por persona. Cada una de las personas presentadas en el gráfico representa a un millón de trabajadores. Las cifras presentadas corresponden al total de los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (1992, 1998 y 2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (1997, 2002 y 2013), Brasil (1993, 2003 y 2013), Chile (1992, 2000 y 2013), Colombia (1996, 2003 y 2013), Costa Rica (1992, 2002 y 2013), Ecuador (1994, 2003 y 2014), El Salvador (1991, 1998 y 2013), Guatemala (2000 y 2011), Honduras (1992, 2003 y 2013), México (1992, 2000 y 2012), Nicaragua (1993, 2001 y 2009), Panamá (1991, 2001 y 2013), Paraguay (1995, 2004 y 2013), Perú (1997, 2004 y 2014), República Dominicana (1996, 2003 y 2014), Uruguay (1992, 2004 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (1992, 2001 y 2011).

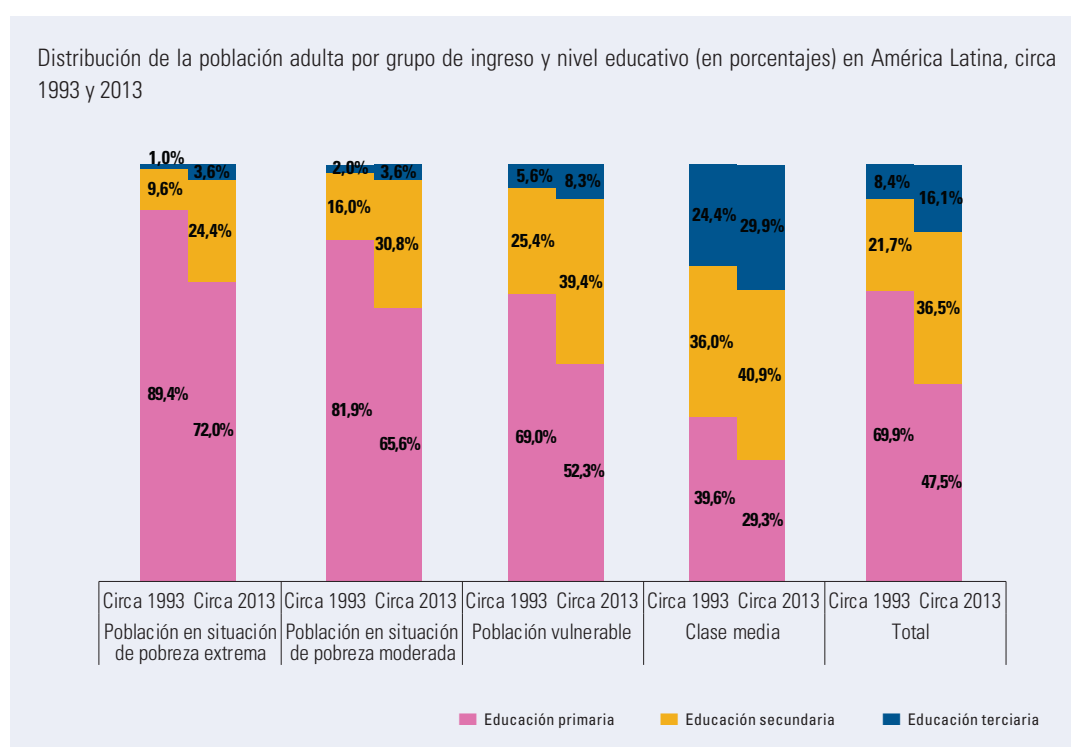
Finalmente es preciso referir al aumento generalizado del logro educativo que incidió en la reducción de las brechas salariales por niveles de calificación. Junto con las mejoras salariales, en la región también se expandió la proporción de población activa con mayor logro educativo<sup>23</sup>. La proporción de población adulta en edad productiva con algún grado de formación secundaria y terciaria aumentó en el transcurso de las últimas dos décadas, al pasar del 30% a inicios de los años noventa al 38% en 2002, y a poco más del 50% en 2013. Este cambio en la distribución de habilidades tuvo lugar en todos los grupos de ingreso, y en especial entre los grupos de menores ingresos. Si se comparan únicamente los datos relativos a los años 1993 y 2013, se observa que tal proporción se duplicó entre los adultos en situación de pobreza

extrema y moderada, creció del 31% al 48% entre los vulnerables, y aumentó del 60% al 70% entre la clase media (véase el gráfico 3.4).

Los avances en dimensiones centrales para el desarrollo humano, por ejemplo, salud y educación, aumentaron en forma notable desde 1990, a tasas medias anuales del 0,6% y el 1,3%, respectivamente —mayores que las observadas con relación a la dimensión económica del IDH—, en tanto que los indicadores específicos de mortalidad materna e infantil y de déficit alimentario se redujeron a más de la mitad durante esos años (véase el gráfico 3.5). Las mejoras en otras áreas como el acceso a fuentes mejoradas de agua, alcantarillado y energía también son notables y generalizadas en todos los grupos de ingreso (véase el gráfico 3.6).

### GRÁFICO 3.4

**En 2013, más de la mitad de la población adulta de la región había completado al menos un año de la educación del nivel secundario o terciario**

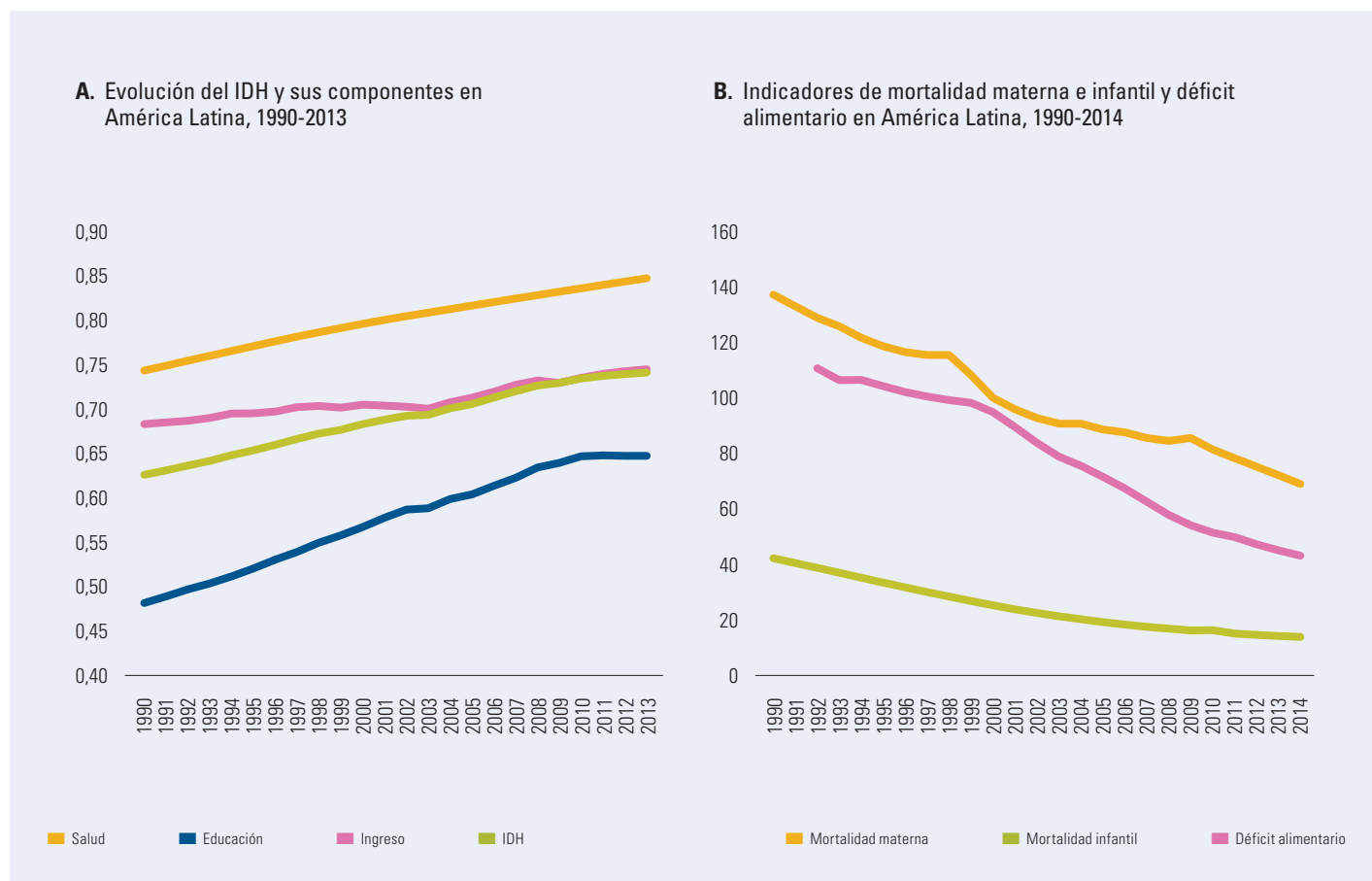


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de *SEDLAC* (CEDLAS y Banco Mundial).

**Notas:** Los niveles educativos se definen de acuerdo con los años de escolaridad completados por la población, sin controlar por la calidad educativa: de 0 a 8 años de educación, nivel primario; de 9 a 13 años, nivel secundario, y más de 13 años, nivel terciario. La población adulta está conformada por las personas de 25 a 55 años de edad. Las cifras presentadas constituyen el promedio ponderado de los datos correspondientes a los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (1998 y 2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2013), Brasil (2003 y 2013), Chile (2000 y 2013), Colombia (2003 y 2013), Costa Rica (2002 y 2013), Ecuador (2003 y 2014), El Salvador (1998 y 2013), Guatemala (2000 y 2011), Honduras (2003 y 2013), México (2000 y 2012), Nicaragua (2001 y 2014), Panamá (2001 y 2013), Paraguay (2004 y 2013), Perú (2004 y 2014), República Dominicana (2003 y 2014), Uruguay (2004 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2001 y 2011).

GRÁFICO 3.5

**Las mejoras experimentadas en la región en dimensiones relacionadas con la salud, la educación y la alimentación son significativas. La mortalidad materna e infantil, por ejemplo, se redujo prácticamente a la mitad en el período comprendido de 1990 a 2014**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y sus componentes consultados en la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2014; datos sobre mortalidad materna consultados en OMS, UNICEF, UNFPA, Banco Mundial y División de Población de las Naciones Unidas (2014); datos sobre mortalidad infantil consultados en UNICEF (2015), y datos sobre el déficit alimentario consultados en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2014.

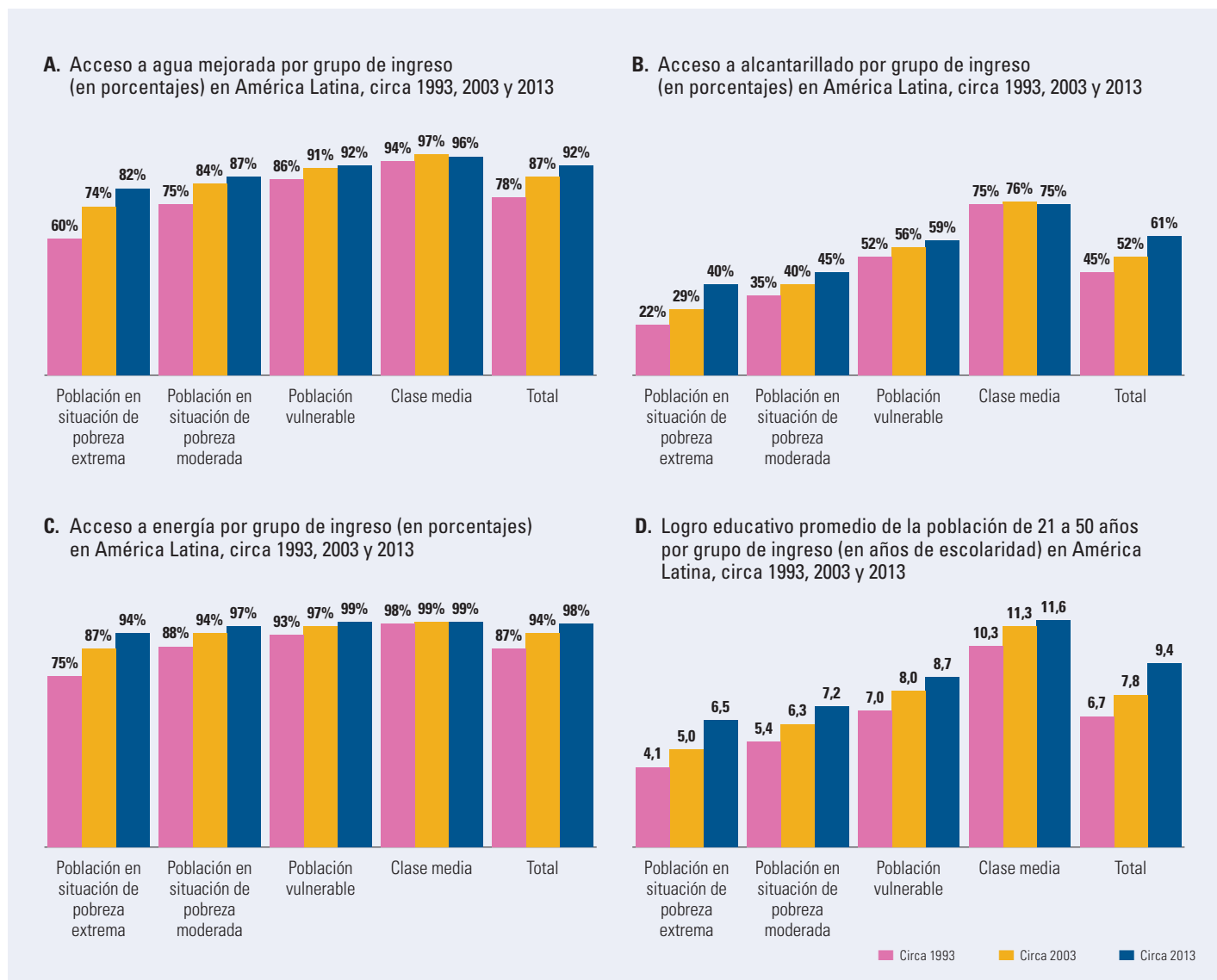
**Nota:** En el IDH se resumen los logros promedio alcanzados en tres dimensiones del desarrollo humano —salud, educación e ingreso—, empleando la media geométrica de los índices normalizados correspondientes a cada una de esas tres dimensiones. El índice normalizado de la dimensión de la salud se obtiene del indicador de esperanza de vida al nacer; el índice de educación se basa en el promedio de años de escolaridad de la población de 25 años y más, y en los años esperados de escolaridad de los niños en edad de ingresar a la escuela; y el índice de ingreso se basa en el ingreso nacional bruto per cápita. Como indicador de mortalidad materna se considera el número de mujeres fallecidas por causas relacionadas con el embarazo —esto es, mientras están embarazadas o en los 42 días posteriores a la interrupción del embarazo— por cada 100.000 infantes nacidos vivos. El indicador de mortalidad infantil señala el número de menores que mueren antes de cumplir 1 año por cada 1.000 infantes nacidos vivos en un año determinado. El indicador de déficit alimentario señala la cantidad de calorías que deberían consumir las personas con desnutrición para abandonar ese estado, en caso de mantenerse todas las demás variables constantes.

Un aspecto a destacar es que los avances que la región ha alcanzado en muchas de las dimensiones mencionadas superan —vistas en el contexto mundial— los logros esperados dado su nivel de desarrollo económico (véase el gráfico 3.7). Los indicadores presentados en el gráfico 3.7 que se encuentran fuera del círculo representan un desempeño mejor que el esperado por su nivel de ingresos. Destacan, en particular, los indicadores de salud y mortalidad, acceso a servicios básicos, y participación laboral, pero también sobresalen indicadores de áreas

relacionadas con el medio ambiente, como los niveles adversos de degradación, la emisión de contaminantes y el agotamiento de los recursos naturales, en que el desempeño de la región en su conjunto aún se mantiene por debajo de los niveles observados en otras regiones del mundo. No obstante el carácter positivo de estos últimos resultados, la región ha experimentado importantes transformaciones en materia ambiental que amenazan y comprometen la sostenibilidad futura del desarrollo de la región. Por ejemplo, según estadísticas de la Organización

## GRÁFICO 3.6

**El progreso en dimensiones ajenas al ingreso fue inclusivo, pues las mejoras experimentadas fueron relativamente mayores entre la población en situación de pobreza por ingresos**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

**Nota:** Las cifras presentadas constituyen el promedio ponderado de la información disponible correspondiente a los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (1992, 1998 y 2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (1997, 2002 y 2013), Brasil (1993, 2003 y 2013), Chile (1992, 2000 y 2013), Colombia (1996, 2003 y 2013), Costa Rica (1992, 2002 y 2013), Ecuador (1994, 2003 y 2014), El Salvador (1991, 1998 y 2013), Guatemala (2000 y 2011), Honduras (1992, 2003 y 2013), México (1992, 2000 y 2012), Nicaragua (1993, 2001 y 2009), Panamá (1991, 2001 y 2013), Paraguay (1995, 2004 y 2013), Perú (1997, 2004 y 2014), República Dominicana (1996, 2003 y 2014), Uruguay (1992, 2004 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (1992, 2001 y 2011). En el caso del indicador de acceso a agua mejorada se excluye del promedio ponderado a República Dominicana circa 1993 y a Panamá en los tres años. En el caso del indicador de saneamiento se excluye del promedio ponderado a Argentina, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela circa 1993, y a Panamá también en los restantes dos años. En el caso del indicador de acceso a energía se excluye del promedio ponderado a Argentina, Panamá y República Dominicana circa 1993; a Panamá y Uruguay circa 2002, y a Panamá circa 2013.

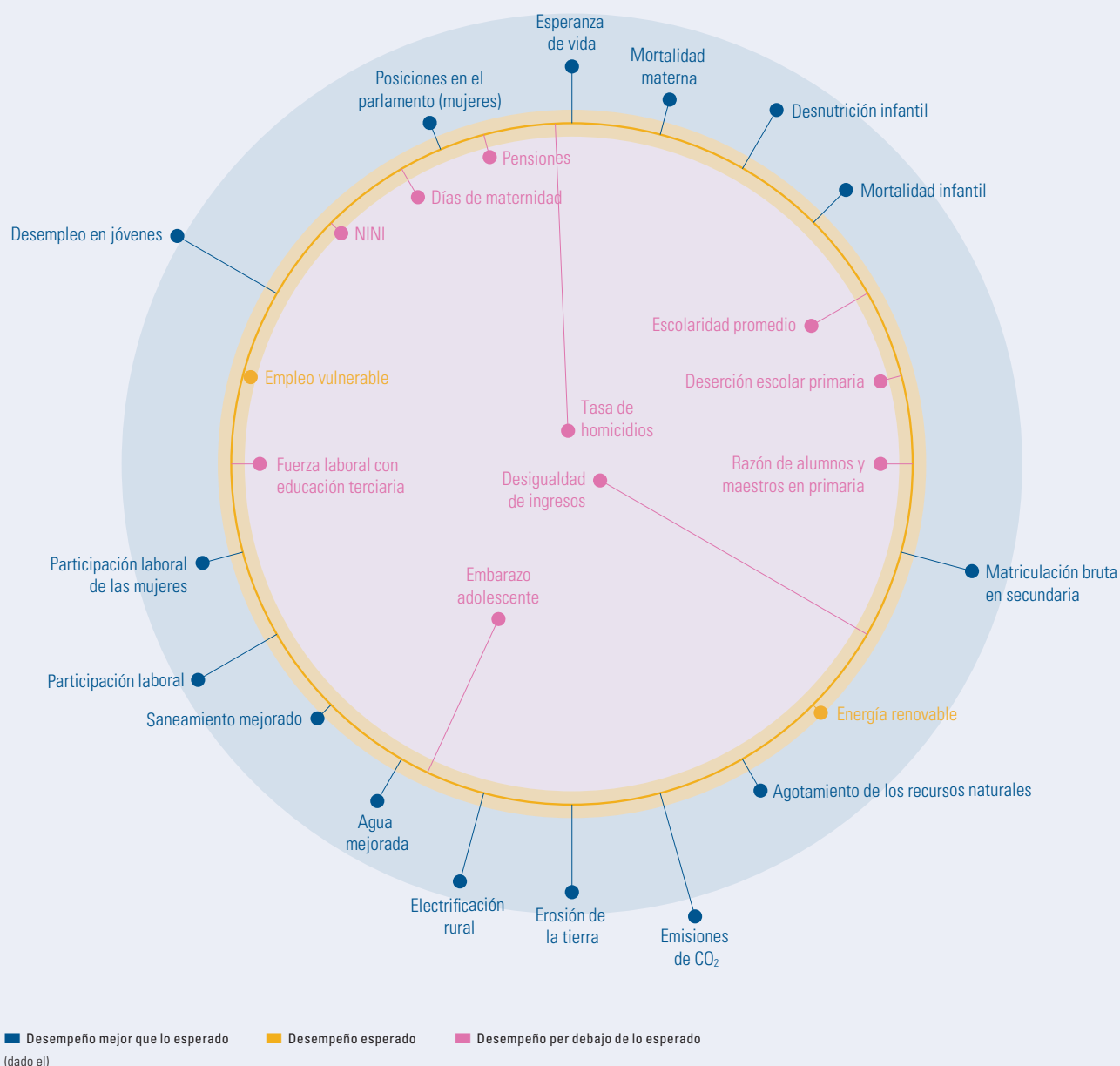
de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), si bien cerca del 47% del suelo de la región se encuentra aún cubierto por bosques<sup>24</sup> —lo que permite a la región tener un desempeño mejor que el esperado en esta

materia—, aquel ha sufrido una importante deforestación a una tasa media anual cercana al 0,40% desde 1990, concentrándose dicho proceso en América Central y América del Sur (véase el recuadro 3.1).

## GRÁFICO 3.7

**Para 16 indicadores sociales, laborales y ambientales de un total de 27 indicadores considerados, en América Latina y el Caribe se observan mayores logros que los esperados según su nivel de ingreso nacional bruto per cápita. El ingreso nacional bruto mide el valor de los bienes y servicios producidos al interior de una economía (no mide el bienestar de la población)**

Diferencias entre el logro social esperado y el logro social observado en América Latina y el Caribe



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y en la base de indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.

**Nota:** Los indicadores que se sitúan por fuera del círculo son aquellos en cuyo caso se observa un desempeño mejor que el esperado según el nivel de ingreso nacional bruto per cápita de la región, mientras que los indicadores que se sitúan dentro del círculo son aquellos en cuyo caso el desempeño es menor que el esperado. Los resultados mostrados en el gráfico para América Latina y el Caribe deben leerse en un contexto de comparación mundial; es decir, se obtienen a partir de una regresión realizada con base en la información correspondiente a 188 países en que la variable dependiente es el valor observado de cada uno de los 27 indicadores considerados, y es explicada por el logaritmo del ingreso nacional bruto per cápita. Con base en el coeficiente de cada regresión se predice un valor esperado de cada uno de los 27 indicadores en cada país. La diferencia entre los valores observados y los esperados es después estandarizada con base en la desviación estándar del valor observado de cada indicador. En el ejercicio se sigue la metodología empleada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su serie de diagnósticos de país titulados *Development Pathways*. El agregado correspondiente a América Latina y el Caribe es el promedio ponderado por población de los valores correspondientes a cada uno de los indicadores en los países en cuyo caso se dispone de información: 19 países en el caso de América Latina (Argentina, Bolivia (Estado

Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) y 12 países en el caso del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Haití, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, y Trinidad y Tobago). A continuación se detalla qué países se han considerado en el caso de cada uno de los indicadores contemplados: indicadores de esperanza de vida, mortalidad infantil, escolaridad promedio, emisiones de CO<sub>2</sub>, electrificación rural, embarazo adolescente y tasa de homicidios, se incluyen todos los países; indicador de mortalidad materna, se excluyen Antigua y Barbuda, y Dominica; indicador de desnutrición infantil, se excluyen Bahamas, Barbados, Antigua y Barbuda, Santa Lucía y Dominica; indicadores sobre educación (deserción escolar, razón de alumnos y maestros, y matriculación bruta en secundaria), se excluye Haití; indicador de desigualdad, se incluyen 18 países de América Latina (todos los que conforman el agregado menos Cuba), más Haití y Jamaica; indicador de energía renovable, se incluyen 18 países de América Latina (todos los que conforman el agregado menos Cuba), más Haití, Jamaica, y Trinidad y Tobago; indicador de agotamiento de los recursos naturales, se excluye Antigua y Barbuda; indicador de erosión de la tierra, se incluyen los 19 países de América Latina, más Belice, Haití y Jamaica; indicador de agua mejorada, se excluye Dominica; indicador de saneamiento mejorado, se excluyen Antigua y Barbuda, Dominica, y San Vicente y las Granadinas; indicadores de participación laboral (total y femenina), se excluyen Antigua y Barbuda, y Dominica; indicador de fuerza laboral con educación terciaria, se incluyen los 19 países de América Latina, más Barbados y Belice; indicador de desempleo juvenil, se excluye Haití; indicador de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINI), se incluyen 14 países (Argentina, Panamá, Costa Rica, Venezuela (República Bolivariana de), México, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, Paraguay, Guatemala, Honduras, Trinidad y Tobago, y Belice); indicador de días de maternidad, se incluyen 18 países de América Latina (todos los que conforman el agregado menos Cuba), más Haití y Jamaica; indicador de pensiones, se excluyen Cuba y Surinam; indicador de posiciones de mujeres en el parlamento, se excluye Dominica. La definición, el año y la fuente específica correspondientes a cada indicador se detallan a continuación: de las estadísticas de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD provienen los datos relativos al ingreso nacional bruto per cápita a precios de 2011 ajustados por la paridad del poder de compra (2014); la esperanza de vida al nacer, medida en años (2014); la mortalidad materna, medida como el número de decesos registrados en un año por cada 100.000 nacimientos (2013); la desnutrición infantil, que corresponde al indicador de desnutrición crónica, medida como el porcentaje de menores de 5 años con baja estatura para la edad (2008-2013); la mortalidad infantil, medida como el número de decesos de menores de 5 años registrados en un año por cada 1.000 nacidos vivos (2013); la escolaridad promedio, medida como el promedio de los años de educación acumulados (2014); la deserción escolar primaria, definida como la tasa porcentual de abandono escolar correspondiente a ese nivel (2008-2014); la razón de alumnos y maestros en la educación primaria, medida como el número de alumnos por maestro en ese nivel educativo (2008-2014); la matriculación bruta secundaria, definida como la matriculación total correspondiente a ese nivel educativo, independientemente de la edad, y medida como el porcentaje de la población en edad escolar para cursar ese nivel (2008-2014); el indicador de energía renovable definido como el porcentaje de energía total que proviene de procesos naturales que se reponen constantemente, incluidas las energías solar, eólica, geotérmica, hidroeléctrica, la biomasa, los recursos del océano y algunos residuos, con excepción de la energía nuclear (2012); la desigualdad de ingresos, que corresponde al coeficiente de Gini (2005-2013); el indicador de agotamiento de los recursos naturales, medido como proporción del ingreso nacional bruto (2008-2013); las emisiones de CO<sub>2</sub>, medidas como el volumen de emisiones de dióxido de carbono per cápita en toneladas (2011); la erosión de la tierra, medida como el porcentaje de población que habita en tierras degradadas (2010); la electrificación rural, medida como la proporción de población rural con electrificación (2012); la fuerza laboral con educación terciaria, medida como el porcentaje de fuerza de trabajo con algún grado de educación terciaria (2007-2012); la participación laboral, medida como la proporción de población de 15 años o más económicamente activa (2013); la participación laboral femenina, medida como la proporción de población femenina de 15 años o más económicamente activa (2013); el desempleo en jóvenes, medido como el porcentaje de la fuerza de trabajo de 15 a 24 años sin empleo (2008-2014); el empleo vulnerable, medido como la proporción de personas que se desempeñan como trabajadores y trabajadoras familiares sin pago y como trabajadores y trabajadoras con autoempleo (2008-2013); los NINI, que remite al porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan (2008-2013); la tasa de homicidios, medida como el número de homicidios registrados en un año por cada 100.000 personas (2008-2012); los días de maternidad, medidos como la cantidad de días por los que se obtiene un pago por licencia de maternidad (2014); el indicador de pensiones, medido como el porcentaje de beneficiarios legales de pensiones de vejez en edad de recibir dichas pensiones (2004-2012); el embarazo adolescente, medido como el número de nacimientos registrados en un año por cada 1.000 mujeres del grupo de edad de 15 a 19 años (2010-2015), y las posiciones de mujeres en el parlamento, medidas como la proporción de escaños ocupados por mujeres (2014). De la base de IDM del Banco Mundial provienen los datos relativos a los indicadores de saneamiento y agua mejorada, medidos como el porcentaje de población con acceso a estos servicios (2013).

### RECUADRO 3.1

#### Detrás de las transformaciones: la amenaza de la degradación de los ecosistemas y del medio ambiente

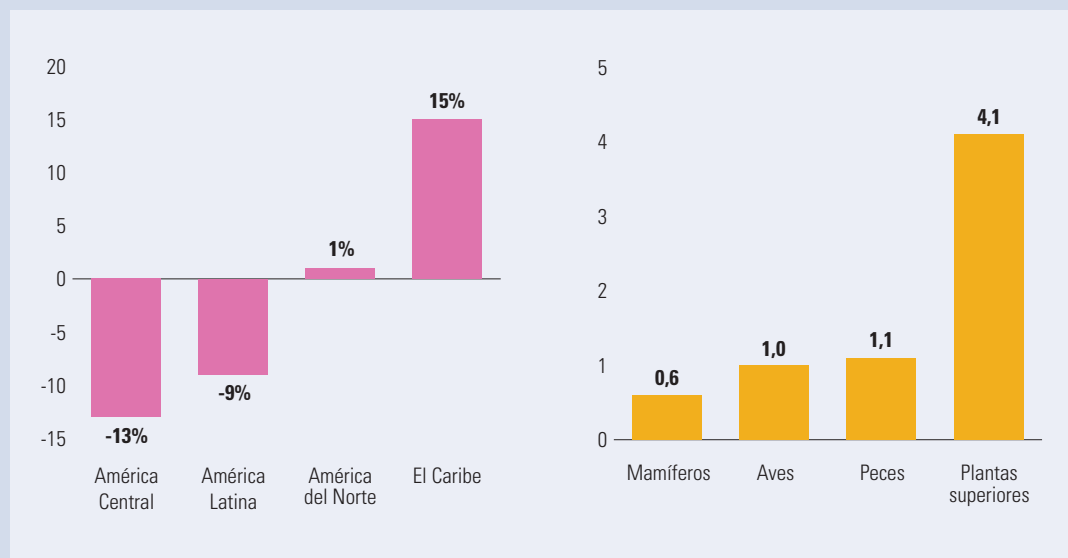
El crecimiento poblacional, los patrones de consumo, la expansión de la agricultura, el uso intensivo de recursos naturales y la dependencia de las materias primas, sumados a los efectos negativos de los desastres naturales a los que continuamente está expuesta la región, constituyen una amenaza real a la sostenibilidad futura de su desarrollo.

América Latina y el Caribe es la región más biodiversa del mundo. Casi la mitad de la biodiversidad del planeta se concentra tan solo en América del Sur, y el 50% de la vida vegetal del Caribe no existe en ninguna otra zona del mundo (PNUD, 2010). Además, la región en su conjunto concentra cerca del 23% de los bosques y el 27% de las fuentes de agua dulce (PNUD, 2010), y casi el 20% de las ecorregiones del mundo (PNUMA, 2010). Al mismo tiempo, en América Central y América del Sur la superficie forestada total disminuyó en el período comprendido de 1990 a 2010, principalmente por la conversión de bosques en áreas para la producción agrícola y ganadera —actividades que se expandieron e intensificaron durante el reciente auge de las materias primas—, y en 2012 se contabilizaban en la región más de 4.000 especies de plantas superiores amenazadas (véase el gráfico 1). Si bien se han realizado importantes acciones para proteger los ecosistemas de la región —por ejemplo, de 1990 a 2000 la superficie cubierta por áreas protegidas aumentó del 9,7% al 20,2%, mientras que

el porcentaje mundial se incrementó del 9,1% al 12,3%, y la protección de aguas territoriales creció del 21,0% al 28,6% en los mismos años—, la biodiversidad aún enfrenta una fuerte amenaza (FAO, 2014).

Por otro lado, aunque la región solo representa el 9,9% de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo<sup>25</sup>, los efectos del cambio climático, tales como cambios del nivel del mar o de los patrones de precipitaciones, han comenzado a tener una incidencia adversa en el bienestar de las personas, principalmente de aquellas que disponen de menores ingresos. En primer lugar, tales efectos reducen la estabilidad y la productividad del ecosistema, amenazando las fuentes de generación de ingresos de la población. Por ejemplo, el aumento de la temperatura y la acidez del mar limita la pesca, mientras que los cambios de los patrones de precipitaciones alteran el desarrollo de plagas y enfermedades y modifican las etapas de cultivo, lo que incide en la pérdida de las cosechas (PNUMA, 2010). Lo anterior no es menor, puesto que casi un quinto del empleo regional se concentra en actividades del sector agrícola, según datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), en tanto que una tercera parte de las exportaciones regionales, sin considerar a México, corresponde a productos de este sector, según información de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

## GRÁFICO 1

**Variación de la superficie forestal (en porcentajes), 1990-2011, y especies amenazadas (en miles de especies) en América Latina y el Caribe, 2012**

Fuente: Elaboración propia con base en FAO (2014).

Nota: Según la clasificación presentada en FAO (2014), el Caribe comprende a los siguientes países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago; América Central comprende a los siguientes países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá; América del Sur comprende a los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), y América del Norte comprende a Canadá y Estados Unidos.

En segundo lugar, la población de la región está muy expuesta a los efectos de desastres naturales como inundaciones, huracanes o sequías, que se magnifican en contextos en que no existen redes de protección adecuadas. La información de la base de datos internacional sobre desastres permite estimar que la región concentró alrededor del 15% de los desastres naturales ocurridos durante el período 2000-2015, y cerca del 57%, el 20% y el 9% del total mundial de personas heridas, decesos y costos económicos, respectivamente, como consecuencia de tales eventos (Guha-Sapir, Below y Hoyois, 2015).

A lo anterior se suman los efectos de la urbanización que se ha experimentado en la región en las últimas décadas (actualmente la población urbana constituye un poco más del 80% de la población total de la región), que ha significado desafíos para la provisión de los servicios públicos, en especial del servicio de agua potable y saneamiento en las ciudades, así como para hacer frente a los niveles de contaminación

ambiental derivados de la generación de la energía requerida para satisfacer las necesidades de consumo de una creciente población urbana con mayores ingresos, y en especial de una creciente clase media<sup>26</sup>. Respecto de la energía, aunque la intensidad energética (la relación entre el consumo energético y el PIB) decreció en la región desde la década del noventa a una tasa anual del 0,5%, y si bien la penetración de energías renovables ha sido mayor que la experimentada en el nivel mundial —la cuota de energía renovable del consumo total final de energía es cercana al 30% (AIE y Banco Mundial, 2015)—, muy poco se ha avanzado con respecto al cambio hacia el uso de un equipamiento tecnológico eficiente y moderno para cocinar. Alrededor de 68 millones de habitantes de la región disponen aún de un tipo de servicio energético para cocción de baja calidad, principalmente leña y carbón, y 23 millones de habitantes carecen del servicio de energía eléctrica<sup>27</sup>.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en FAO (2014), PNUMA (2010) y PNUD (2010).



### 3.2 Hacia una evaluación más exigente del bienestar: la necesidad de enfoques multidimensionales

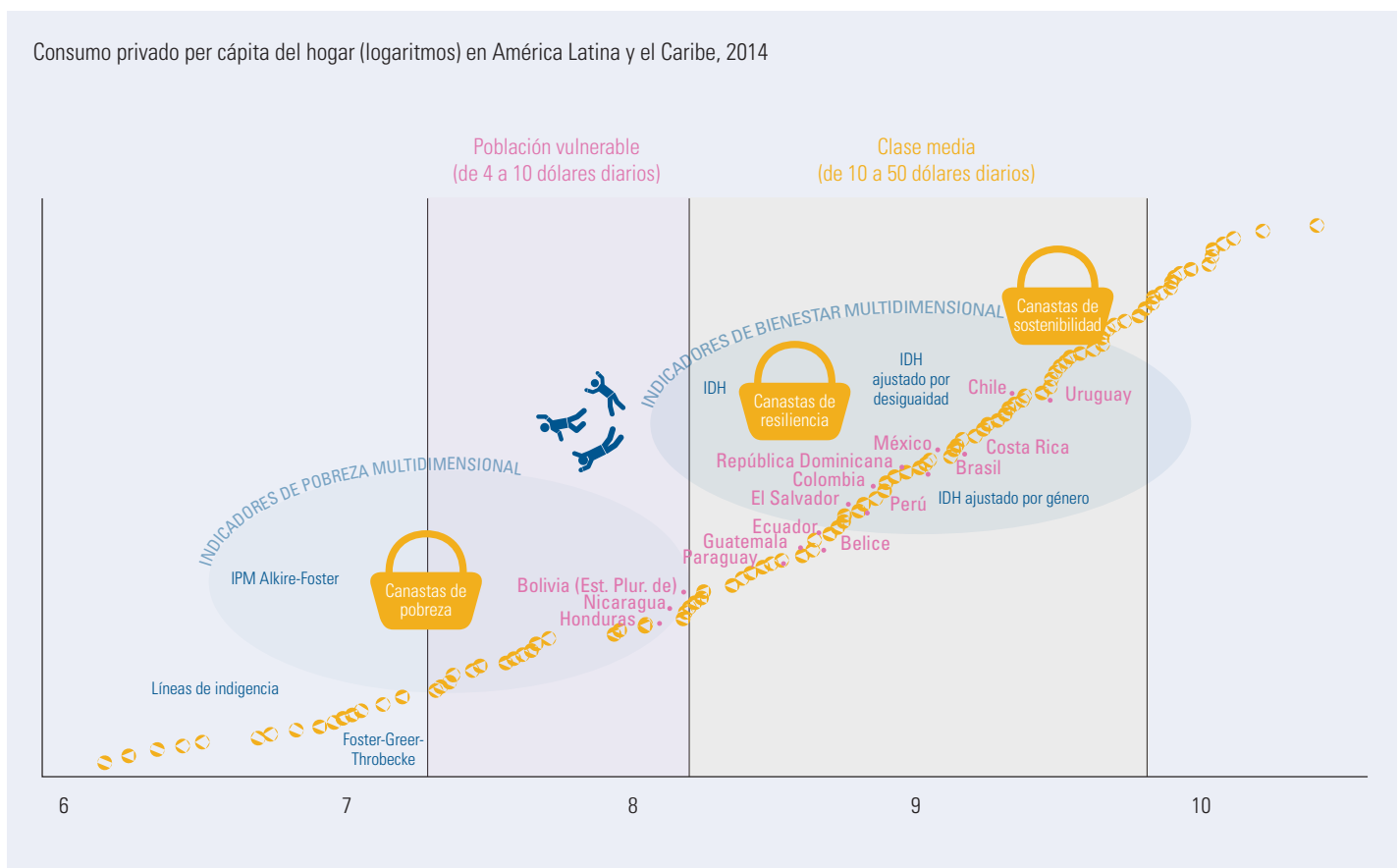
Las transformaciones que se han experimentado en la región dibujan una nueva realidad en los países. El nivel de consumo per cápita promedio de las sociedades supera el umbral de la pobreza (véase el gráfico 3.8), en tanto que el crecimiento de la población que se sitúa por encima de tal umbral ha sido significativo. La respuesta de la región ha consistido en transitar desde indicadores basados solo en el ingreso y el consumo hacia indicadores multidimensionales de pobreza

—que definen umbrales de carencias—, y cada vez más hacia indicadores de bienestar multidimensional que permiten medir, desde el enfoque del desarrollo humano, el progreso en múltiples dimensiones que trascienden la pobreza monetaria.

Según el enfoque del desarrollo humano, inspirado en el trabajo de Amartya Sen, la interacción entre los *funcionamientos* —el “ser” y “hacer” de una persona, como vivir una vida saludable, participar en los quehaceres de la comunidad o tener un trabajo productivo— y las *capacidades* requeridas para lograr dichos funcionamientos dibuja el espacio del progreso humano (Sen, 1992). La relación entre las capacidades y los funcionamientos

GRÁFICO 3.8

La región requiere de acciones decididas en materia de política pública, cuyo espectro de acción se extienda más allá del umbral de la pobreza



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en los indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.

Nota: La sigla IDH refiere al Índice de Desarrollo Humano, y la sigla IPM remite al Índice de Pobreza Multidimensional.

provee un espacio amplio de libertades, que responde al pluralismo propio de las posibles maneras de vivir desplegadas por cada persona en cada contexto (Alkire, 2015b). Algunos funcionamientos son parte de IPM existentes, otros conforman tableros de indicadores multidimensionales de bienestar, y otros son comunes a ambos —por ejemplo, las mejoras del acceso y la calidad de la educación y la salud—.

¿Cómo se construyen mediciones dirigidas a captar aspectos del bienestar en países de renta media y media alta? En la literatura sobre el desarrollo, la expansión de los indicadores se da en función de un gradiente de progreso (Ravallion y Chen, 2012). Por ejemplo, en los niveles más bajos de la distribución del bienestar se contabilizan funcionamientos que conforman la pobreza aguda —relacionados con una nutrición mínima, la falta de protección contra la mortalidad infantil y un nivel mínimo de acceso a servicios sociales y vivienda—. En la medida en que grupos cada vez más grandes de la población logran satisfacer esas necesidades, emergen nuevos funcionamientos que pueden explicar o no la salida de la pobreza, describen nuevas aspiraciones de bienestar, y plantean nuevos retos en materia de políticas públicas —por ejemplo, cabe considerar indicadores relativos a características como la calidad del empleo, la protección social o el acceso a activos—. En niveles más altos surgen nuevos funcionamientos, incluidos el uso del tiempo y la sostenibilidad del patrón de desarrollo. Las economías emergentes y en desarrollo requieren de todo el abanico de indicadores para construir una agenda holística de transformación. No hace falta “esperar” incrementos del PIB per cápita para abordar temas relativos a la sostenibilidad o la vulnerabilidad.

Ambos conjuntos de indicadores —de pobreza multidimensional y de bienestar multidimensional— son necesarios en países de renta media donde, si bien millones de personas aún se encuentran debajo de las líneas de pobreza, la mayoría de la población ya se sitúa por encima de tales umbrales. La diferencia metodológica entre ambos tipos de indicadores reside en que la *pobreza* remite a carencias agudas, que definen la situación en la cual no deben caer hogares y

personas, mientras que el *bienestar* remite a posibilidades más amplias y exigentes de “ser” y “hacer” —adicionales a las que definen la salida de la pobreza—, que son vitales para seguir construyendo una vida con opciones y mayor libertad de acción.

### 3.2.1 La pobreza multidimensional

El trabajo pionero de Alkire y Foster (2007 y 2011) —desplegado por la Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI)— marcó un avance decisivo en esta conversación<sup>28</sup> a través de la elaboración del IPM. En 2010, el PNUD publicó a nivel global una aplicación de aquel trabajo. El IPM global marcó un avance decisivo del enfoque multidimensional. Dicho Índice capta la pobreza aguda a través de dimensiones de estándar de vida, educación y salud, y genera un punto de comparación importante con las líneas de pobreza por ingresos<sup>29</sup>. Un hogar es pobre multidimensionalmente si tiene carencias en al menos tres de los diez indicadores ponderados considerados para la medición de tales dimensiones (véase el recuadro 3.2). El índice tiene varias ventajas con respecto a otras mediciones similares: tiene la virtud de ser descomponible, tanto de manera dimensional (en cualquiera de los diez indicadores de carencias) como por incidencia entre grupos poblacionales o geográficos o por intensidad (para estimar cuán pobre se es con respecto a cuántas carencias) (Alkire et al., 2016). Desde la publicación del IPM se innovó en el diseño de mediciones de pobreza multidimensional en varios países de la región.

Es importante distinguir entre los indicadores de pobreza, como el IPM, que fijan umbrales de carencias; los indicadores de bienestar, como el IDH, que miden los logros alcanzados respecto de un máximo normativo, y los indicadores de distribución, como el coeficiente Gini, que describe la concentración del ingreso correspondiente a un grupo de población. No hace falta *elegir* unos por sobre otros (Alkire, 2015a), sino comprender que los indicadores de bienestar, por ejemplo, son útiles para describir cambios en el tiempo ocurridos en un mismo país o entre países,

mientras que los indicadores de desigualdad señalan que los promedios ocultan importantes diferencias de bienestar entre los miembros de un mismo grupo de población. Durante sus 25 años de vida, la familia de los indicadores de desarrollo humano, que incluye indicadores

de carencias, de distribución y de bienestar, ha permitido reorientar la agenda del desarrollo desde la consideración del crecimiento económico como un fin en sí mismo hacia una concepción del desarrollo humano de, por y para las personas.

### RECUADRO 3.2

#### El Índice de Pobreza Multidimensional global

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) publicado por las Naciones Unidas desde 2010 en el Informe sobre Desarrollo Humano, y basado en el trabajo metodológico de Alkire y Foster (2007 y 2011), marcó un avance decisivo del enfoque multidimensional. Dicho índice considera tres dimensiones para medir la pobreza: salud, educación y estándares de vida, y de estas tres dimensiones se desprenden diez indicadores. En la dimensión de salud se incluyen indicadores de nutrición y mortalidad infantil, en la dimensión de educación se incluyen indicadores de años de escolaridad y asistencia escolar, y en la dimensión de estándares de vida se incluyen indicadores de las características de la vivienda tales como el acceso a electricidad, servicios sanitarios, agua y activos, el tipo de suelo, y el tipo de combustible utilizado para cocinar.

La construcción del IPM se realiza a partir de la definición de dos tipos de umbrales: i) un umbral por dimensión, que identifica cuál es el nivel de desempeño mínimo requerido en cada dimensión para que pueda considerarse que el hogar no enfrenta privaciones en esa dimensión (por ejemplo, en la dimensión de educación se considera que cualquier niño o niña en edad escolar que no asiste a la escuela presenta privaciones en el indicador de asistencia, y que las personas mayores de 10 años que no cuentan con al menos 5 años de educación presentan privaciones en la dimensión de logro educativo), y ii) un umbral de pobreza, que identifica en cuántos indicadores debe registrar privaciones un hogar para ser considerado pobre multidimensionalmente. En el caso del IPM global este umbral es de un tercio. Esto significa que cualquier hogar o cualquier persona que presente un tercio o más de privaciones en los diez indicadores considerados se identificará como pobre multidimensionalmente.

Según esta metodología, a cada hogar se le asigna un índice de privación definido como la suma de privaciones de cada hogar en estos diez indicadores en las tres dimensiones, cada una de las cuales tiene el mismo

peso. El máximo posible de privaciones es del 100%, donde cada dimensión pesa un 33,3%. Dado que las dimensiones tienen diferente número de indicadores, los pesos de cada indicador difieren. Los indicadores de las dimensiones de salud y educación pesan cada uno un 16,7%, pues hay dos indicadores en cada dimensión. Cada uno de los indicadores de la dimensión de estándares de vida pesa un 5,6%, pues hay 6 indicadores. Una vez sumados los pesos de las privaciones identificadas en cada hogar, se define que un hogar es multidimensionalmente pobre si tiene un 33,3% o más de privaciones. Si el hogar alcanza un 50% o más de privaciones se considera que está en situación de pobreza multidimensional severa. La incidencia de la pobreza se calcula como la razón entre el número de hogares multidimensionalmente pobres y el número total de hogares.

Gracias a las innovaciones metodológicas, el IPM permite medir no solo la incidencia sino también la intensidad de la pobreza multidimensional, y descomponer el nivel de pobreza por dimensiones para estimar la participación de cada una. Esto permite mejorar el diseño, la focalización y la evaluación de la política pública gracias a la posibilidad de desagregar los indicadores prioritarios para cada sector. El IPM global permite establecer comparaciones entre 101 países del mundo, lo que permite entender el nivel prevaleciente de carencias en una determinada región o en un determinado país con una perspectiva mundial. En el siguiente cuadro se presentan los países donde se registran los mayores IPM, según los datos más recientes.

De acuerdo con este indicador global, la región se encuentra relativamente mejor respecto del resto de los países en desarrollo sobre los cuales hay información (véase el mapa 1). Se estima que 32,5 millones de personas en América Latina y el Caribe se encuentran en situación de pobreza multidimensional, lo que representa el 6,5% de la población de la región<sup>30</sup>. La incidencia por países varía desde casi el 4% hasta el 20%.

## CUADRO 1

## Ejemplo de un caso hipotético de cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional de los hogares

Indicador	Hogar			
	1	2	3	4
Número de miembros del hogar	4	7	5	4
<b>Educación</b>				
Ningún miembro del hogar ha completado seis años de educación	0	1	0	1
Presencia de al menos un miembro en edad escolar que no asiste a la escuela	0	1	0	0
<b>Salud</b>				
Algún miembro del hogar está desnutrido	0	0	1	0
Mortalidad infantil	1	1	0	1
<b>Estándares de vida</b>				
No tiene electricidad	0	1	1	1
No tiene acceso a agua potable	0	0	1	0
No tiene acceso a saneamiento básico	0	1	1	0
La vivienda tiene pisos de tierra	0	0	0	0
Usa combustibles no deseables para cocinar	1	1	1	1
El hogar no tiene acceso a información ni activos	0	1	0	1
<b>Resultados</b>				
Índice de privación del hogar (C) (suma del número de privaciones multiplicado por el peso de cada una)	22,2%	72,2%	38,9%	50,0%
¿Es el hogar multidimensionalmente pobre? (El hogar es multidimensionalmente pobre cuando C es mayor o igual a 33,3%)	No	Sí	Sí	Sí

Fuente: PNUD (2015, notas técnicas).

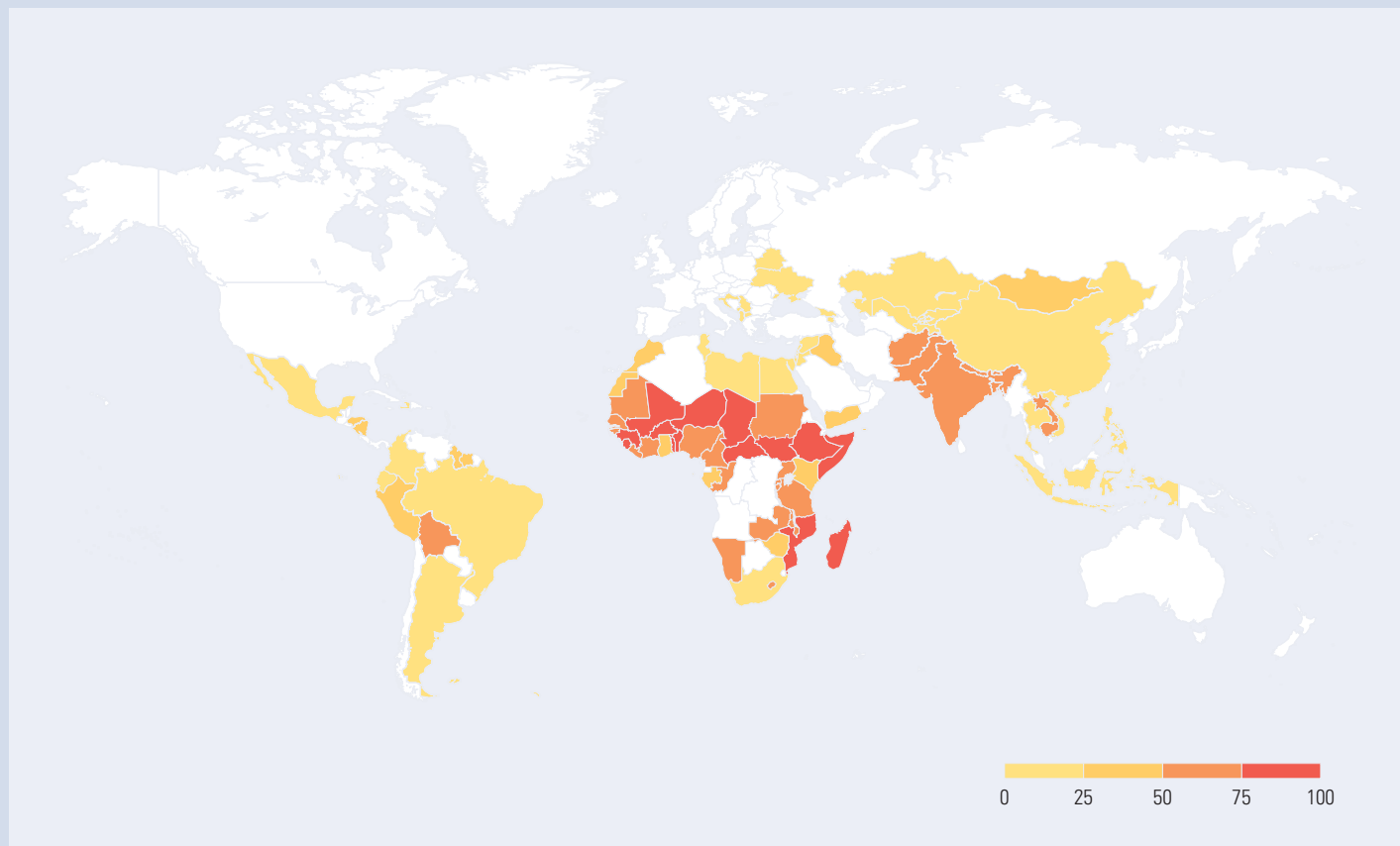
Nota: El valor 1 indica que el hogar enfrenta privaciones con respecto al indicador considerado, mientras que el valor 0 señala que no se padecen privaciones.

## CUADRO 2

## Población en situación de pobreza multidimensional (en millones de personas y en porcentajes) en los países con mayor proporción de población en dicha situación, circa 2012

País	Año	Población en situación de pobreza multidimensional	
		En millones de personas	En porcentajes
Etiopía	2011	78,9	88,2
Nigeria	2013	88,4	50,9
Bangladesh	2012-2013	75,6	49,5
Pakistán	2012-2013	83,0	45,6
China	2012	71,9	5,2

Fuente: PNUD (2015, cuadro 2.2).

**Mapa de pobreza multidimensional (porcentajes de incidencia), circa 2014**

**Fuente:** Estimaciones de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), marzo de 2016.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos consultados en PNUD (2015) y datos de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Los avances en la estimación de la pobreza multidimensional promovieron el establecimiento de metas más exigentes y la identificación de nuevas dimensiones más acordes con el nivel de desarrollo alcanzado en cada país. Varios países de la región han innovado en este campo. En Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y México, por ejemplo, se cuenta con IPM propios, desarrollados con base en la metodología de Alkire y Foster (2007 y 2011), que van más allá de los ingresos e incluyen dimensiones importantes en el contexto de cada país, valoradas por su población y medidas de acuerdo con sus niveles de desarrollo.

En estos casos es posible identificar dos grandes enfoques que abordan el carácter multidimensional de la pobreza: el de derechos y

el de privaciones (CONEVAL, 2014). El primero se asocia con la existencia de garantías fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes, por lo que, desde esta perspectiva, la pobreza constituye en sí misma una negación de los derechos humanos (PNUD, 2003; Robinson, 2001). En este enfoque se basa la medición de la pobreza multidimensional desarrollada en México (véase el recuadro 3.3). El segundo enfoque circunscribe las privaciones de la población a aproximaciones de necesidades básicas insatisfechas, de activos y de capacidades, entre otras variables (Attanasio y Székely, 1999; Ravallion, 1998; Sen, 1980 y 1992). En este enfoque se basa el cálculo del IPM de Colombia (véase el recuadro 3.4).

### RECUADRO 3.3

#### La medición de la pobreza multidimensional desde un enfoque de derechos sociales: el caso de México

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de México, implementado en 2008 como seguimiento de la Ley General de Desarrollo Social de 2004, se basa en la concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional definido por la falta de garantía del cumplimiento de los derechos sociales y por la falta de ingresos suficientes. El objetivo principal del nuevo Índice es dar seguimiento puntual a aquellas carencias sociales identificadas en dimensiones concebidas como derechos fundamentales de toda la población en la citada Ley, y complementar el análisis de la pobreza por ingresos con indicadores de vulnerabilidad basados en la medición de carencias sociales.

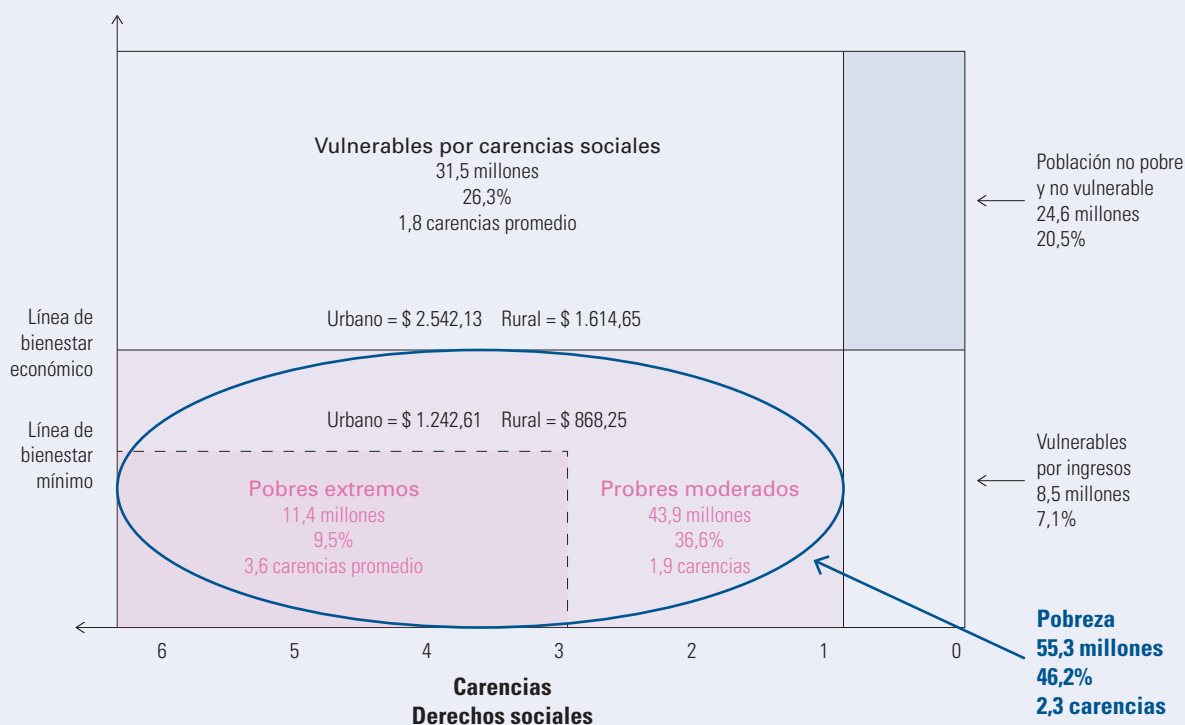
El IPM incorpora tres espacios de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. De acuerdo con esta concepción, se considera que una persona está en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y cuando presenta carencias en al menos uno de los siguientes seis

indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación. El contexto territorial se mide en forma separada, mediante el grado de cohesión social.

La forma en que se construye el indicador, mediante el cruce del nivel de ingreso con el indicador de carencias sociales, permite observar la interacción entre la política económica y la social al diferenciarse las mejoras alcanzadas en uno u otro espacio, e identificar quién se encuentra en situación de pobreza o de vulnerabilidad, ya sea porque se enfrentan carencias sociales o porque se dispone de ingresos insuficientes. Según el último reporte de pobreza multidimensional de 2014, 55,3 millones de personas eran pobres multidimensionalmente en México, pues tenían al menos una carencia social y al mismo tiempo contaban con un nivel de ingreso inferior a la línea de bienestar económico establecida (CONEVAL, 2014).

### GRÁFICO 1

#### Incidencia de la pobreza multidimensional en México, 2014



Fuente: CONEVAL (2014). Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014.

Nota: Los valores de la línea de bienestar mínimo y de la línea de bienestar económico corresponden a agosto de 2014, y se expresan en pesos mexicanos.

Entre los principales aportes de esta metodología a la política pública del país, se destacan los siguientes: i) permite hacer visible no solo la pobreza, sino también la vulnerabilidad que enfrenta la población; ii) permite evidenciar el tipo de atención que requiere cada grupo de población; iii) hace posible identificar las políticas que deben aplicarse conjuntamente para mejorar el desarrollo social —por ejemplo, políticas económicas y sociales, políticas universales y focalizadas, y acciones complementarias en lugar de aisladas—, y iv) permite hacer un seguimiento directo de los planes y programas del gobierno que buscan mejorar el nivel de vida de la población, así como de los planes económicos (CONEVAL, 2014).

La construcción de una medición de pobreza multidimensional basada en un enfoque de derechos implicó un cambio fundamental en la concepción del desarrollo y del rol de la política en México. Por ejemplo, “la mera

satisfacción de las necesidades dejó de ser el fundamento principal de las acciones dirigidas a la erradicación de la pobreza y, con la adopción de un enfoque basado en derechos humanos, las personas pasaron de ser objetos a sujetos de derechos con la capacidad jurídica para, en principio, reivindicar su cumplimiento, acceder a la información disponible al respecto, y fortalecer su participación y comunicación con las instancias responsables en un marco que amplía los mecanismos para la denuncia” (Ortiz-Juárez y Pérez-García, 2013). Con la adopción de este enfoque, en México se transitó desde formas de protección social basadas en la solidaridad, la ayuda mutua o la beneficencia hacia la institucionalización de una política social integral, tanto en lo que refiere a los instrumentos jurídicos que la orientan y regulan, como en lo que respecta a las propias acciones que la hacen posible.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en CONEVAL (2014) y Ortiz-Juárez y Pérez-García (2013).

RECUADRO 3.4

La pobreza multidimensional como elemento central de la política multisectorial: el caso de Colombia

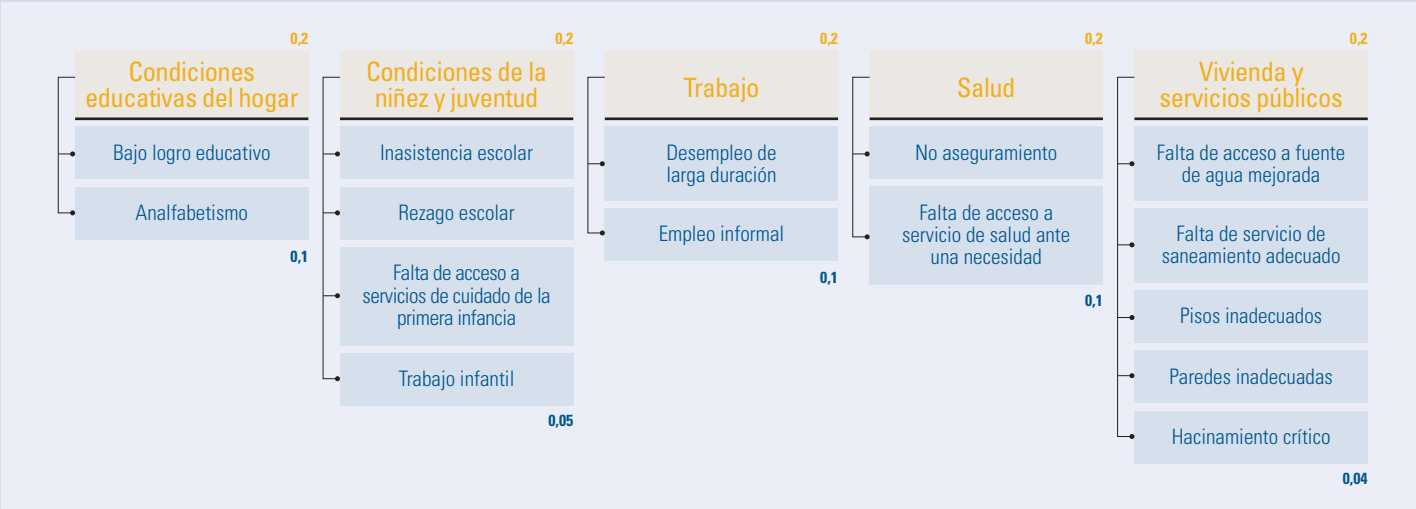
La construcción y la aplicación del Índice de Pobreza Multidimensional en Colombia (IPM-Colombia) están fuertemente vinculadas con la estrategia nacional para la superación de la pobreza, y junto con el indicador de pobreza por ingresos constituyen las dos mediciones oficiales de pobreza en el país. El diseño de dicho Índice, que incluyó decisiones relativas a la definición de la unidad de análisis, la base de datos, las dimensiones y variables, y los umbrales y ponderaciones, fue decidido y aprobado conjuntamente por

estadistas, políticos y hacedores de políticas sociales para asegurar que el IPM-Colombia sea una herramienta útil para guiar el diseño de los programas sociales orientados al logro de la superación de la pobreza.

En las dimensiones y las variables consideradas, al igual que en los umbrales establecidos, se reflejan tanto los acuerdos sociales de Colombia relativos a los derechos incluidos en la Constitución de 1991, como las demandas recientes que son valoradas por la sociedad y consideradas importantes por el Gobierno.

DIAGRAMA 1

Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia



Fuente: Angulo, Díaz y Pardo Pinzón (2013).



En el siguiente diagrama se ilustra la arquitectura institucional relacionada con la implementación del IPM-Colombia, en que cada proceso está

compuesto por actores tanto del sector público como del sector privado (Angulo, 2015).

## DIAGRAMA 2

### Proceso de implementación del Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en Angulo (2015).

Además, el IPM-Colombia es una herramienta central para la coordinación y articulación intersectorial dentro del gobierno. El monitoreo y el análisis del IPM-Colombia están a cargo del comité intersectorial para reducir la pobreza y la inequidad, conducido por el presidente de la República de Colombia, y en dicho comité participan seis ministerios (de educación, salud, vivienda, desarrollo rural, trabajo y economía) y tres departamentos gubernamentales (el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística), así como varias instituciones que tienen funciones cruciales en la estrategia. La participación en el comité intersectorial, que se lleva a cabo por lo menos dos veces por año, es obligatoria para las autoridades. En estas reuniones se revisan los cambios observados en el IPM-Colombia, y también se monitorean los objetivos específicos de cada ministerio con base

en la información provista por las dimensiones y variables del IPM-Colombia y por otros indicadores e índices oficiales, tales como el coeficiente de Gini y el índice de pobreza por ingresos.

Entre los aportes del IPM para el diseño y la gestión de programas sociales se destaca también su uso como herramienta para la focalización geográfica de beneficiarios (como en el caso del programa de transferencias condicionales Más Familias en Acción), o para la identificación de los criterios de graduación de la estrategia Red Unidos, acción para combatir la pobreza extrema. La creación de instancias como los comités intersectoriales de Colombia, en que se reúnen las distintas instituciones y organismos involucrados en la superación de la pobreza, permite generar una estrategia estatal coordinada, y abordar la pobreza no solo desde la dimensión del ingreso, sino desde las múltiples dimensiones presentes en su definición.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Angulo (2015).

RECUADRO 3.5

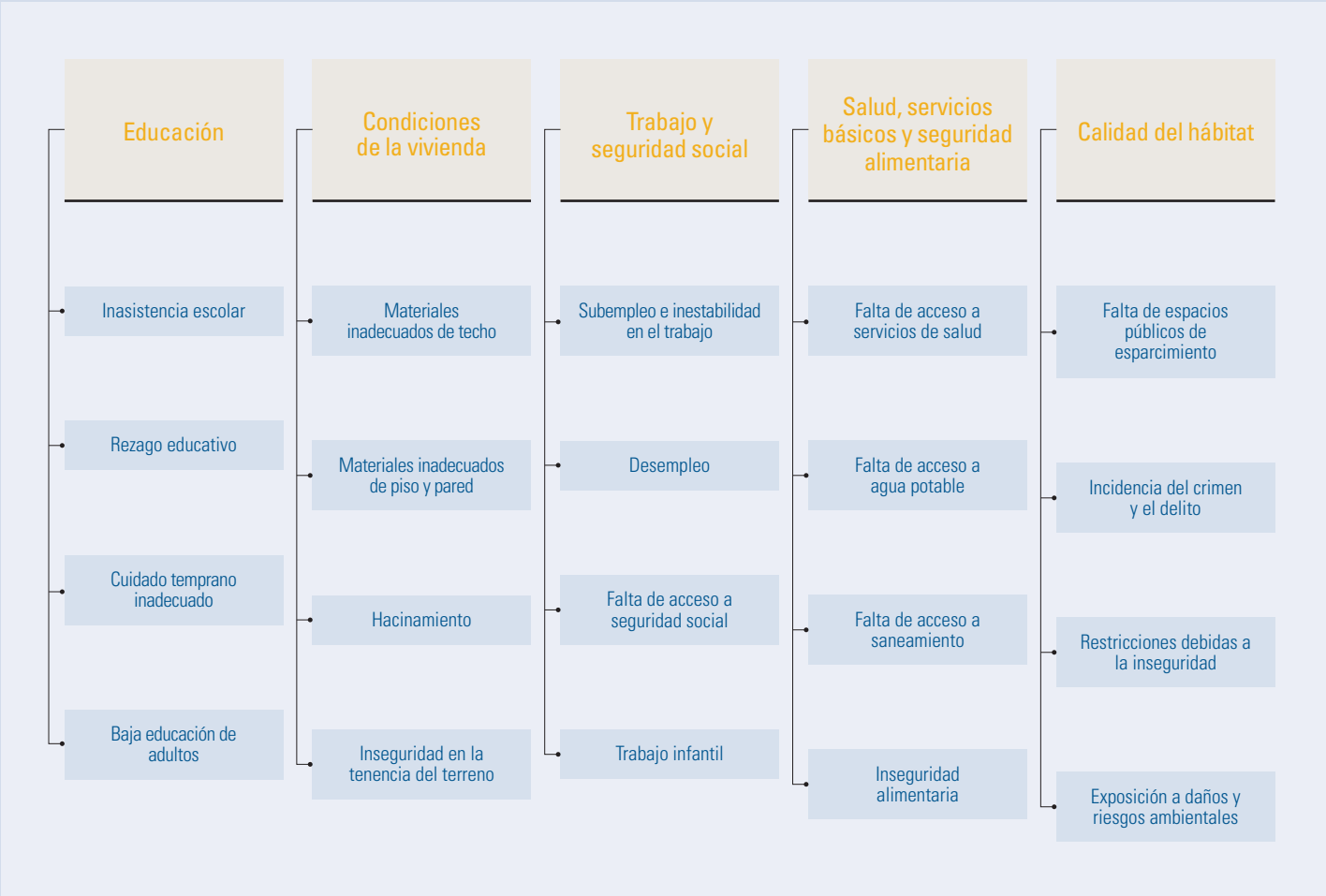
Un Índice de Pobreza Multidimensional basado en las aspiraciones de la población: el caso de El Salvador

En 2015 el Gobierno Nacional de El Salvador, mediante la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lanzaron un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-ES) como herramienta esencial del gobierno para promover una mejora de la conceptualización y el diseño de la política social del país. Una de las innovaciones que tuvieron lugar en El Salvador correspondió al proceso de selección de las dimensiones y los indicadores

de pobreza, al incorporarse la consideración de las opiniones, percepciones y aspiraciones de las personas en situación de pobreza. El gobierno junto con el PNUD realizaron grupos focales a lo largo del territorio nacional con el objetivo de identificar de qué forma definen su situación las personas que viven en situación de pobreza y cuáles son las principales privaciones que enfrentan. También se indagó la percepción sobre las privaciones más apremiantes y las aspiraciones futuras de progreso.

DIAGRAMA 1

Dimensiones e indicadores seleccionados para la medición de la pobreza multidimensional en El Salvador



Fuente: STPP, MINEC-DIGESTYC y UNICEF (2015).

Con base en estos resultados, en el marco del enfoque de derechos y de los principios establecidos en la Ley de Desarrollo y Protección Social, y luego de una revisión temática de las encuestas, se identificaron 20 indicadores en 5 áreas: educación, condiciones de la vivienda, trabajo y seguridad social, salud, servicios básicos y seguridad alimentaria, y calidad del hábitat, que componen las dimensiones de la pobreza multidimensional en el país.

El IPM-ES señala que un hogar está en situación de pobreza multidimensional si tiene privaciones en al menos 7 de los 20 indicadores establecidos. Según los resultados de 2014, el 35,2% de los hogares de El Salvador son pobres multidimensionalmente, lo que equivale a un poco más de 600.000 hogares. Esta cifra es ligeramente más alta que la tasa de pobreza por ingresos, que es del 31,9%. Si se combinan ambas medidas, el 49,4% enfrenta algún tipo de pobreza (el 17,5% enfrenta pobreza multidimensional pero no

pobreza monetaria; el 14,2% enfrenta pobreza monetaria mas no pobreza multidimensional, y el 17,7% enfrenta ambos tipos de pobreza).

Este Índice, adicional a la identificación de la población que se encuentra en situación de pobreza por ingresos, tiene como objetivo brindar insumos para la construcción de la política social en la medida en que su estimación contribuye a: i) definir los contenidos prioritarios de la política social, y distribuir en los niveles territorial y sectorial la inversión pública de acuerdo con las dimensiones que presentan mayores privaciones; ii) cerrar brechas y reducir desigualdades, al permitir la focalización de las acciones en los grupos poblacionales o las áreas geográficas en que se concentra una mayor incidencia o intensidad de la pobreza; iii) estimar los recursos necesarios para elevar o universalizar un determinado nivel de logros en áreas esenciales para el bienestar, y iv) construir metas de gobierno que articulen la gestión de diversas instituciones con base en los indicadores multidimensionales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en STPP, MINEC-DIGESTYC y UNICEF (2015).

### RECUADRO 3.6

#### Estimación de una medida de pobreza multidimensional para Haití

En 2015, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) calculó un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para Haití. Sobre la base de la información disponible en la Encuesta sobre Condiciones de Vida de los Hogares después del Sismo (ECVMAS) 2012 fue posible considerar 5 dimensiones y 11 indicadores para la construcción del IPM. Normalmente, la construcción de un IPM incluiría más indicadores de salud y educación,

como el acceso a servicios de salud o el promedio de años de educación. Sin embargo, este primer intento es de gran utilidad para guiar la definición de políticas, así como para ilustrar un posible uso de la información disponible en las encuestas de hogares. En el siguiente cuadro se resumen las dimensiones y los indicadores incluidos en el IPM de Haití.

### CUADRO 1

#### Dimensiones e indicadores considerados para la medición de la pobreza multidimensional en Haití

Dimensiones	Indicadores
<b>Brecha de educación</b>	Escolaridad infantil
<b>Propiedad de activos</b>	Posesión de activos identificados
<b>Nutrición</b>	Índice de seguridad alimentaria
<b>Estándar de vida</b>	Calidad del piso
	Paredes exteriores
	Calidad de techos
	Ratio de hacinamiento
<b>Acceso a servicios básicos</b>	Fuente de agua
	Drenaje
	Electricidad
	Combustible utilizado para cocinar

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos disponibles en la Encuesta sobre Condiciones de Vida de los Hogares después del Sismo (ECVMAS) 2012.

La metodología desarrollada para Haití utiliza “la línea de corte dual” respetando el método de Alkire y Foster (2007 y 2011) —las líneas de corte  $z_j$  dentro de las dimensiones determinan si un hogar presenta privaciones o no en cada una de las dimensiones consideradas, y las líneas de corte  $k$  entre las dimensiones determinan qué hogares deben considerarse como hogares en situación de pobreza multidimensional—. Con el objeto de mostrar un rango de resultados y decidir sobre una apropiada línea de corte  $k$  entre las dimensiones, las estimaciones se presentan en tres formas diferentes, como puede observarse en los siguientes gráficos. Los primeros conjuntos de resultados se basan en las cinco dimensiones, y por lo tanto muestran los

resultados para  $d = 5$  y  $k = 1, [...], 5$ , con ponderaciones iguales. El segundo conjunto de resultados se basa en los 11 indicadores que se presentan en el cuadro anterior, con  $d = 11$  y  $k = 1, [...], 11$ ; de nuevo, se aplican ponderaciones iguales. Por último, el tercer conjunto de resultados sigue una estructura similar al segundo, con la diferencia de que se aplicaron ponderaciones al cálculo de la incidencia de la pobreza. En esta configuración, cada dimensión se pondera por igual (2,20 cada una), y cada indicador comprendido dentro de una dimensión también se pondera por igual —la suma de todos los pesos asignados tiene que sumar 11—.

## GRÁFICO 1

### Pobreza multidimensional en Haití: sensibilidad a diversos supuestos (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos disponibles en la Encuesta sobre Condiciones de Vida de los Hogares después del Sismo (ECVMAS) 2012.

Los resultados se diferencian según correspondan a hogares rurales o urbanos del país con el fin de mostrar gráficamente la importancia de las diferentes metodologías, especialmente cuando se mide la incidencia de la pobreza en los hogares rurales. Los resultados son más sensibles a la primera metodología por la simple razón de que dicha metodología presenta 5 opciones de corte en lugar de 11. Por lo tanto, el cambio en la incidencia de la pobreza cuando el punto de corte se incrementa en uno de los indicadores es mucho más importante que en el caso de las dos metodologías siguientes. La diferencia es especialmente notable en el caso de las familias rurales. El uso de la segunda metodología —sin ponderaciones— muestra que la incidencia de la pobreza se nivela una vez que la línea de corte cae por debajo de  $k = 4$ ,

mientras que la relación es más lineal cuando se utiliza la última metodología, en cuyo caso los pesos son asignados a cada indicador.

En el debate en torno a este Índice no debería tomarse en consideración exclusivamente la definición del umbral, sino que más bien debería analizarse cómo utilizar la amplitud de la información que un índice multidimensional proporciona para crear políticas específicas para quienes más las necesitan. Este análisis va más allá de la distinción entre zonas de residencia y tipos de pobreza (urbana y rural), y debería abordar cuestiones tales como la forma de fomentar la propiedad de activos en los hogares pobres con el fin de reducir la vulnerabilidad ante los riesgos sistemáticos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en PNUD (2016, próxima publicación).

En general, la aplicación de los IPM en los diferentes países de la región ha significado aportes múltiples para el diseño y la evaluación de la política pública. Las innovaciones metodológicas de los indicadores permiten: i) realizar descomposiciones que son necesarias para mejorar el diseño y la focalización de los servicios sociales —por ejemplo, al permitir desagregar la pobreza por grupos poblacionales, por regiones y por dimensión—; ii) promover una mejor y mayor coordinación y articulación intersectorial, y un mejor seguimiento, control y evaluación del gasto público social; iii) diseñar programas integrales que incidan sobre múltiples privaciones, y iv) acrecentar la demanda de servicios administrativos más eficientes y de mejores datos. Asimismo, al permitir la obtención de mediciones sobre la intensidad de la pobreza y la desigualdad multidimensional, las aplicaciones posibilitan mejorar la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas orientadas al cierre de brechas.

Adicionalmente a las aplicaciones del IPM en contextos nacionales, en Santos et al. (2015) y en un documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013) se presenta una propuesta para el desarrollo de una medición regional que incluye dimensiones y umbrales coherentes con los avances de la región. A ello se suman los esfuerzos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para identificar las dimensiones de un IPM para la niñez (García

et al., 2013). Por otro lado, la inclusión de dimensiones no tradicionales que reflejan discriminaciones y exclusiones también constituye un avance trascendental y permite considerar en el diseño de las políticas públicas aquellas exclusiones que van más allá del ingreso. Por ejemplo, OPHI y CAF-banco de desarrollo de América Latina han identificado seis dimensiones potenciales que deberían ser estudiadas como dimensiones faltantes en el cálculo de la pobreza multidimensional: la calidad del empleo, el empoderamiento de las personas, la seguridad física, el bienestar psicológico, y la posibilidad de vivir sin vergüenza y sin humillación (OPHI y CAF, 2016).

Entre los indicadores estudiados por OPHI y CAF para medir la calidad del empleo se incluyen la informalidad, el nivel de ingreso proveniente de la ocupación, los riesgos ocupacionales, el sobreempleo y el subempleo, el número de actividades de trabajo y el empleo desalentado. El empoderamiento se relaciona con conceptos como los de agencia, autonomía, autodeterminación, liberación, participación, movilización y confianza en uno mismo (Nayaran, 2005)<sup>31</sup>, y se mide mediante un conjunto de preguntas a ser incluidas en encuestas nacionales, que se enfocan en la autonomía y la toma de decisiones ejercidas por las personas en diferentes ámbitos y situaciones: el trabajo, las tareas domésticas y el cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidades, las crisis de salud, la participación

en grupos y la participación política (Alkire e Ibrahim, 2007). Respecto de la falta de seguridad —siendo considerada la seguridad como una condición esencial para el bienestar de las personas—, esta variable es aproximada mediante indicadores como la incidencia de la violencia y otras amenazas para la seguridad, especialmente el robo. El bienestar subjetivo y psicológico se mide a través de preguntas relacionadas con la satisfacción con la vida y la felicidad y, finalmente, la posibilidad de vivir sin

vergüenza y humillación —aspectos centrales para comprender la vivencia de la pobreza— es aproximada mediante indicadores relacionados con la vergüenza que produce el ser considerado o visto como pobre, el estigma de la pobreza y la discriminación. Algunos de estos indicadores ya han comenzado a generarse en países como Chile y Colombia a través de la incorporación de preguntas específicas en los cuestionarios de las encuestas de hogares (véase el recuadro 3.7).

### RECUADRO 3.7

#### Las dimensiones ausentes de la pobreza: el caso de la humillación y la vergüenza en Chile

Los sentimientos de humillación y vergüenza ante la situación de pobreza pueden constituir limitaciones importantes del progreso de las personas. Ambos estados afectivos pueden tener severas consecuencias en la salud emocional y física, pues están relacionados con una cantidad importante de problemas y enfermedades psicosociales: la baja autoestima, las malas relaciones interpersonales, las fobias sociales, la ansiedad, la depresión, la paranoia, los problemas maritales y la violencia doméstica, entre otros (Zavaleta Reyes, Ballón y Robles Aguilar, 2015). Asimismo, pueden tener un efecto negativo significativo en los resultados de las diferentes políticas, programas y proyectos sociales —las personas pueden dejar de asistir a los servicios de salud si se sienten discriminadas, pueden no mandar a sus hijas e hijos al colegio, o ser prevenidas de trabajar—. Como señala Sen, las privaciones en el ámbito de las relaciones humanas son parte intrínseca de la pobreza de capacidades. La “capacidad de ir por la vida sin sentir vergüenza” es una capacidad básica importante que debe ser parte central de las definiciones de pobreza absoluta (Sen, 1984a, 1984b, 1990 y 2000).

En el año 2009, la Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI) realizó una encuesta en Chile como parte de la iniciativa sobre Dimensiones Faltantes para el Análisis de la Pobreza,

utilizando el mismo marco muestral de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), en que se pregunta sobre vergüenza y humillación. Entre los principales resultados cabe señalar que el 17% de los encuestados reconoce haber sido sujeto de un acto discriminatorio ocasionalmente, generalmente o siempre. De ellos, el 28% argumenta que dichos actos sucedieron en los servicios de salud, el 22% afirma que se produjeron en el lugar de trabajo, y el 12% señala que fueron realizados por una persona desconocida en un lugar público. Entre los motivos detrás de esos actos de discriminación, el 54% cita como motivo principal su pertenencia a un grupo socioeconómico específico, el 12% remite a su nivel educativo, y el 10% indica que la causa fue su procedencia étnica (Zavaleta Reyes, Ballón y Robles Aguilar, 2015). Estos datos pueden ser fácilmente desagregados (por ejemplo, por sexo, por nivel de ingreso o por procedencia étnica), a fin de mostrar las importantes diferencias que se registran entre grupos, y pueden servir, por lo tanto, como guía para el diseño de programas antidiscriminación. Los datos también pueden ser utilizados para elaborar estudios en profundidad sobre las relaciones existentes entre la discriminación y todas las variables socioeconómicas consideradas en la encuesta CASEN.

GRÁFICO 1.A

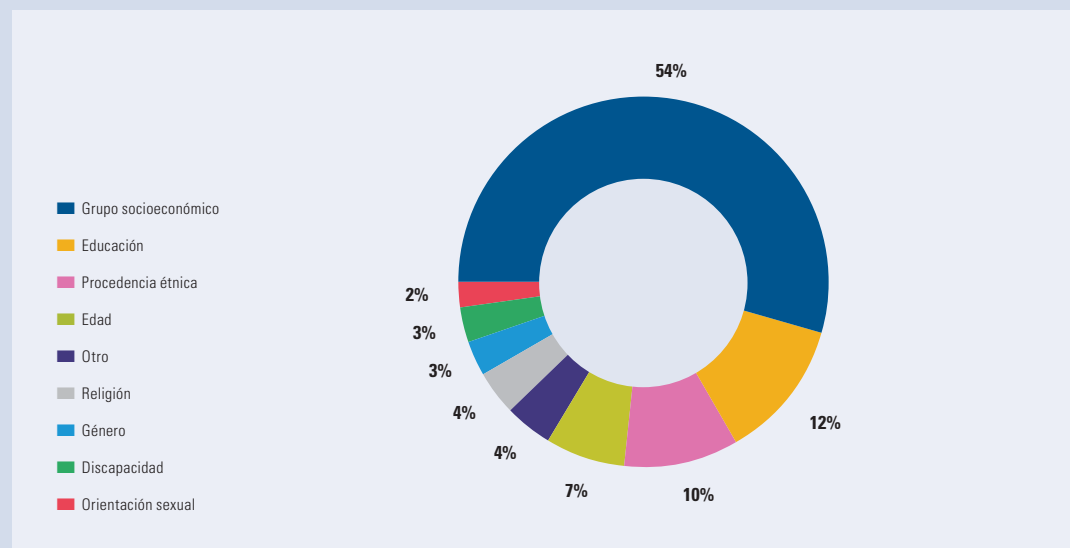
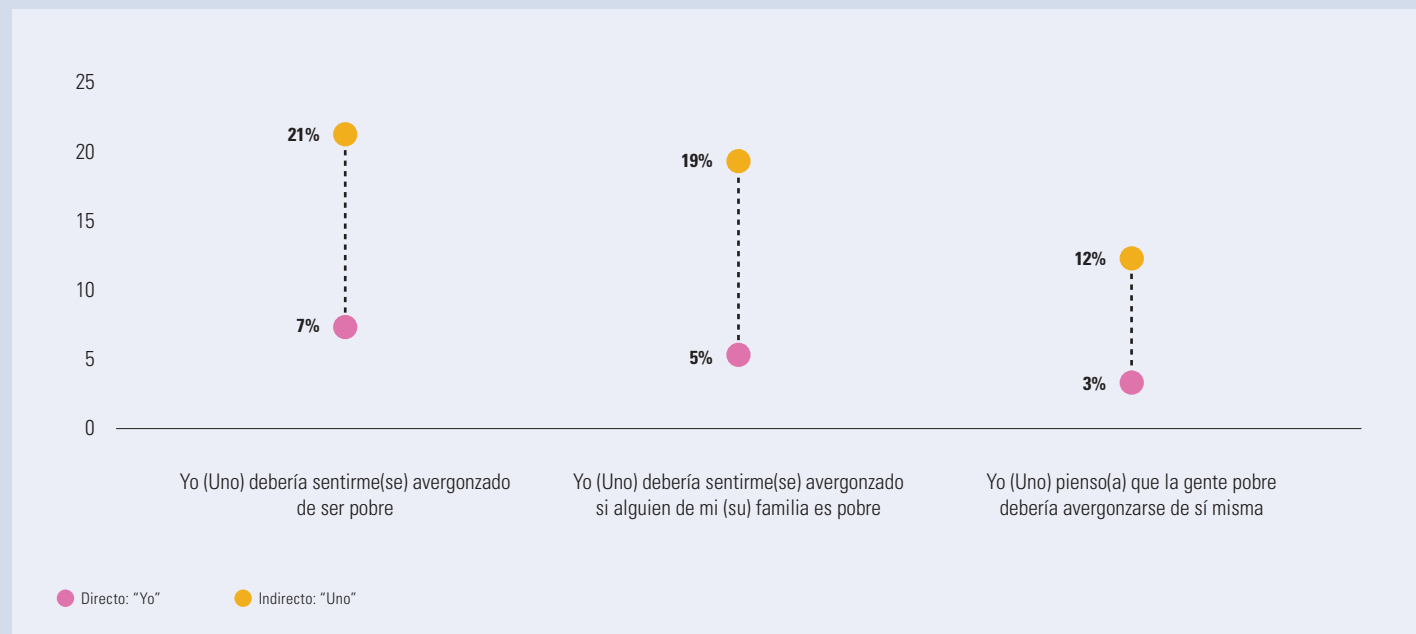
**Principal motivo del trato discriminatorio (en porcentajes) en Chile**

GRÁFICO 1.B

**Diferencias entre preguntas directas e indirectas (porcentaje de encuestados que responden sí) en Chile**

Fuente: Zavaleta Reyes, Ballon y Robles Aguilar (2015).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Zavaleta Reyes, Ballón y Robles Aguilar (2015).



### 3.2.2 El bienestar multidimensional por encima de la línea de pobreza

En una región en la que aproximadamente el 6,5% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza multidimensional global (PNUD, 2015), emerge interés en construir mediciones para conocer la situación de grupos de la población que están *por encima de la línea*, pero que están expuestos a vulnerabilidades y exclusiones que limitan sus capacidades y sus potenciales logros de bienestar. Los logros de estos grupos de la población varían de un país a otro y también dentro de un mismo país.

¿Cómo definir dimensiones para medir logros situados más allá de la línea de la pobreza? En el diagrama 3.1 se describen vectores de funcionamientos que son potencialmente ilimitados para cada persona y cada hogar, y que dependen de características idiosincrásicas vinculadas con el ciclo de vida, la identidad cultural, y los intereses y las preferencias de vida. En subconjuntos de estos vectores pueden definirse capacidades también ilimitadas que permiten materializar logros en los contextos específicos en que se vive. Para crear un nuevo emprendimiento artesanal, por ejemplo, pueden requerirse dotaciones iniciales de habilidades creativas, herramientas educativas, experiencia de trabajo, acceso a activos físicos y financieros, y acceso a un mercado potencial para vender o intercambiar los productos. Las capacidades serán más plurales cuanto más plurales sean los logros.

Así, en el diagrama 3.1 se describen tres subconjuntos de funcionamientos que pueden ser importantes para la definición de la política pública en los países de renta media. Uno de ellos concierne a los indicadores de pobreza multidimensional, ya descritos antes, mientras que los otros dos subconjuntos describen canastas de indicadores que aún no se han estimado: una de indicadores de resiliencia ante la vulnerabilidad y otra de indicadores de sostenibilidad. Conceptualmente, estas canastas constituyen subconjuntos multidimensionales de logros relativos a vectores sociales, económicos y ambientales, y están a su vez correlacionadas con las capacidades necesarias para materializar dichos logros.

Un ejemplo concreto de canasta de resiliencia ante la vulnerabilidad lo constituye aquella

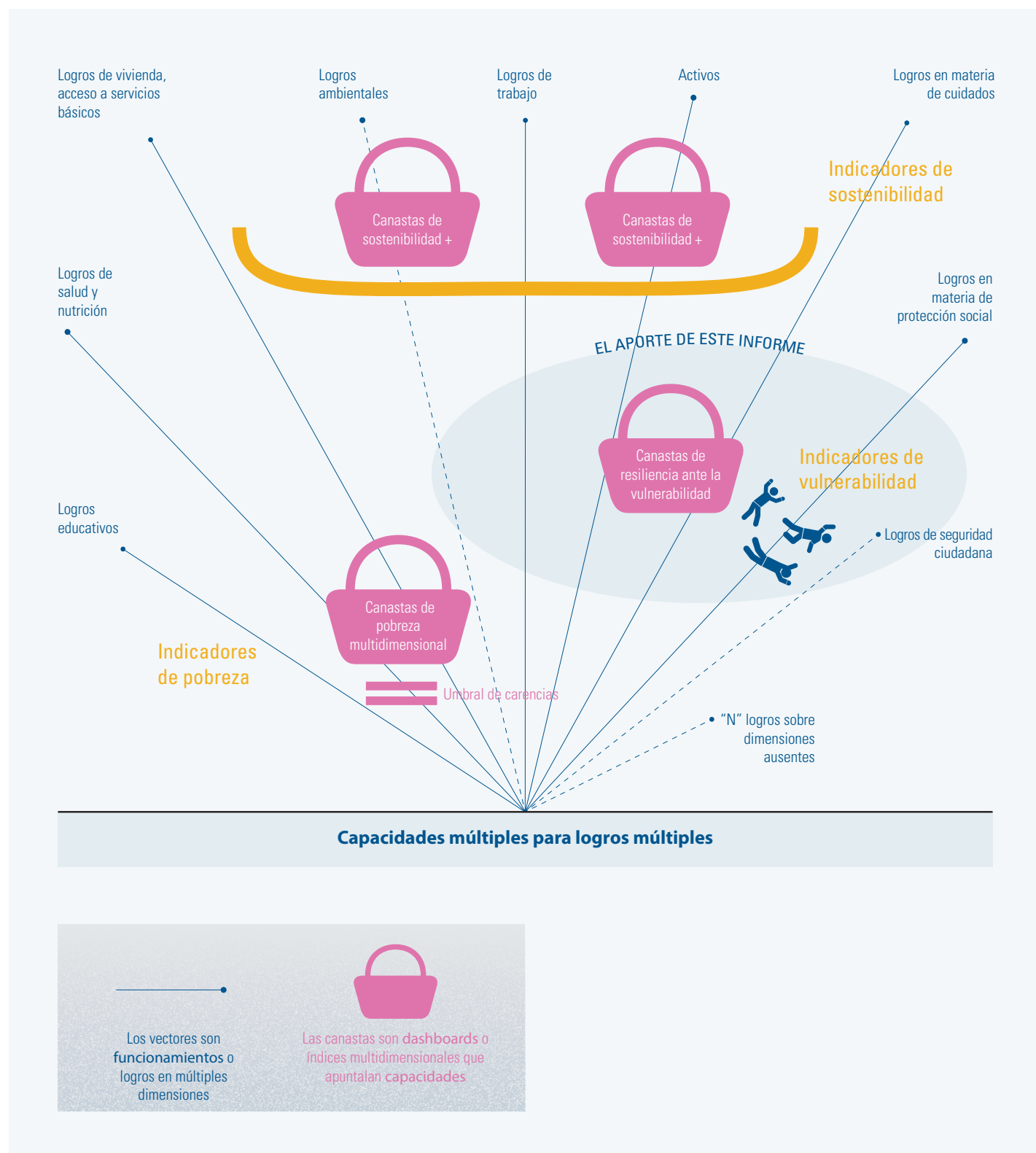
que considera aspectos que pueden reducir los riesgos de caer en situación de pobreza. En un contexto en que la transformación económica y social que se experimentó en la región en años recientes dejó alrededor de 224 millones de personas en tránsito desde la pobreza por ingresos hacia la clase media —la denominada población en situación de vulnerabilidad económica—, la definición y la implementación de intervenciones de política pública en áreas que permitan minimizar los riesgos de empobrecimiento resultan trascendentales para garantizar la sostenibilidad de los logros alcanzados y para impulsar, en el futuro, un mayor desarrollo sostenible en la región.

Como se señaló en el capítulo anterior, si bien cerca de 72 millones de personas salieron de la pobreza por ingresos durante el período 2003-2013, existe un grupo potencial de personas que se encuentran en riesgo de recaer en la pobreza ante una baja de los ingresos y los activos del hogar, sea por la vía de la pérdida del empleo o debido a la inseguridad, los riesgos de salud o la incidencia de desastres naturales. Evidencia reciente obtenida con base en la técnica de paneles sintéticos (Stampini et al., 2015), y con base en encuestas longitudinales de Chile, México y Perú, muestra que, durante el decenio referido, en promedio de un 10% a un 13% de la población vulnerable transitó hacia la pobreza por ingresos. La extrapolación de estas proporciones al total actual de personas en situación de vulnerabilidad genera una estimación aproximada del número de personas que enfrentan el mayor riesgo: de 25 millones a 30 millones de personas en la siguiente década.

Los resultados de los modelos probabilísticos presentados en el capítulo anterior permiten delimitar algunos de los citados vectores de funcionamientos de una canasta de resiliencia ante la vulnerabilidad. En general se identifican cuatro grupos de factores comunes en los países de la región: el mercado laboral, que puede abordarse mediante la mejora de la calidad del empleo; la protección social, que puede profundizarse a través del acceso universal a un conjunto de beneficios sociales desvinculados del mercado laboral; el acceso a activos físicos o financieros, que puede promoverse por medio del desarrollo de mejores mecanismos de inclusión financiera y de acceso al crédito; y aspectos demográficos relacionados con la presencia de

DIAGRAMA 3.1

## Progreso multidimensional: indicadores de pobreza, vulnerabilidad y sostenibilidad



Fuente: Elaboración propia.

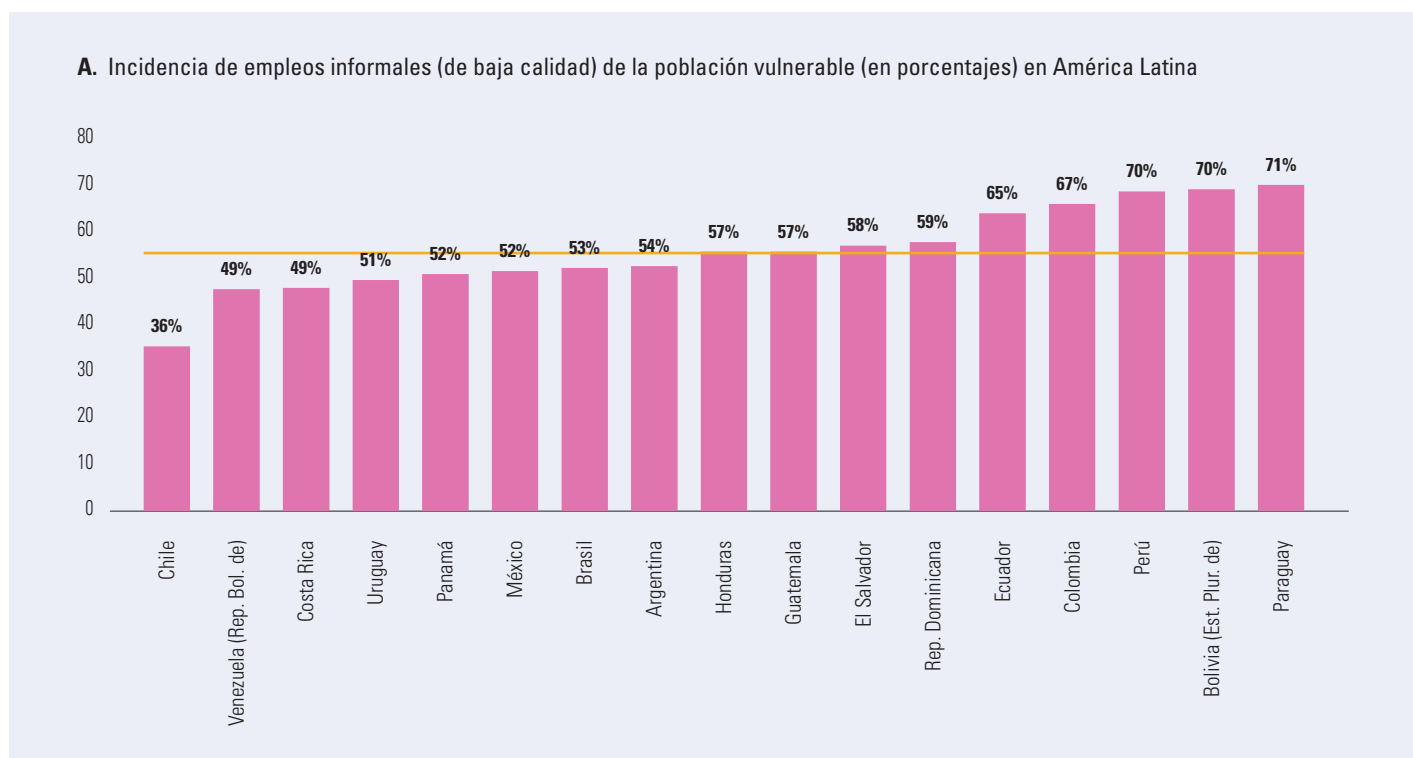
población infantil y de adultos mayores en el hogar, que pueden abordarse mediante el desarrollo de sistemas de cuidados para niños, niñas, adultos mayores, o personas con enfermedad o discapacidad —estos aspectos generalmente se relacionan con las brechas entre hombres y mujeres en lo que refiere al uso del tiempo y la participación laboral—. Estos vectores constituyen un conjunto de dimensiones cuya consideración en la definición de las acciones de la política pública podría contribuir a la reducción de los riesgos de empobrecimiento.

En el gráfico 3.9 puede observarse que el progreso experimentado por la población en situación de vulnerabilidad, según lo que señalan algunos indicadores aproximados, por ejemplo, al vector de mercado laboral, es todavía

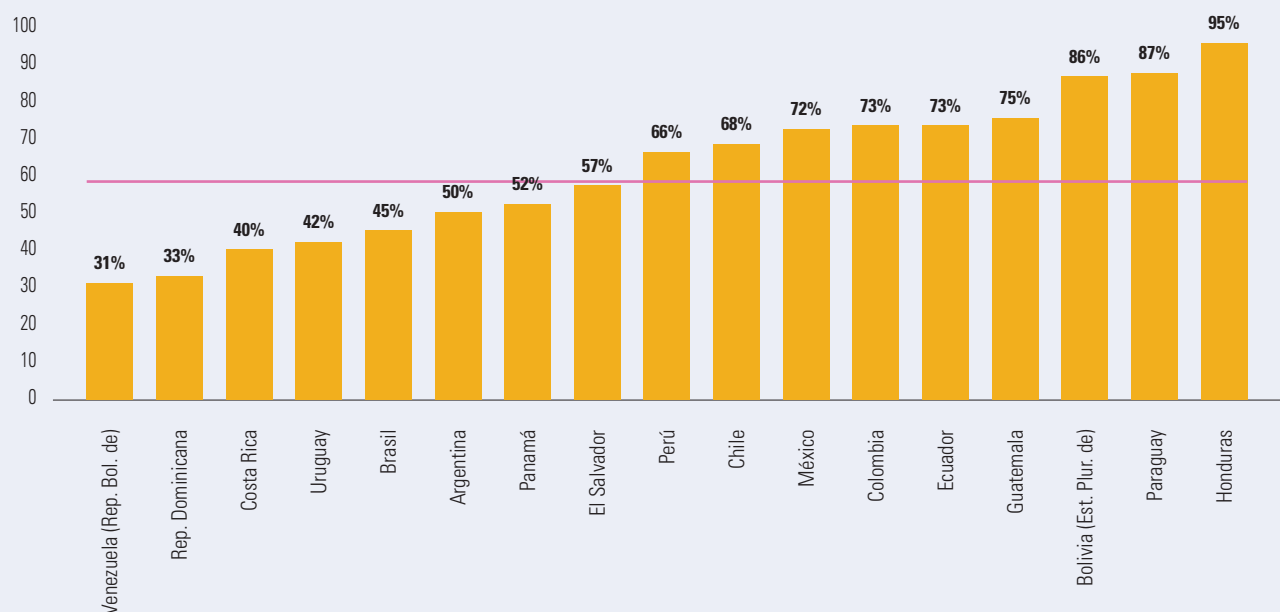
insuficiente e incompleto en la región. El 55% de las personas que componen la población vulnerable ocupada tienen un empleo precario (de baja calidad), es decir, se desempeñan en pequeños negocios con menos de cinco empleados, como empleados sin remuneración, como empleados domésticos, o como trabajadores independientes sin calificación. Asimismo, el 58% de los ocupados no tiene acceso a pensiones vinculadas con su trabajo. Finalmente, la tasa de participación de los hombres todavía es 1,5 veces más alta, en promedio, que la correspondiente a las mujeres, lo que podría indicar la mayor ocupación de estas últimas en las actividades del hogar, señalando la pertinencia de la expansión de los sistemas de cuidados.

GRÁFICO 3.9

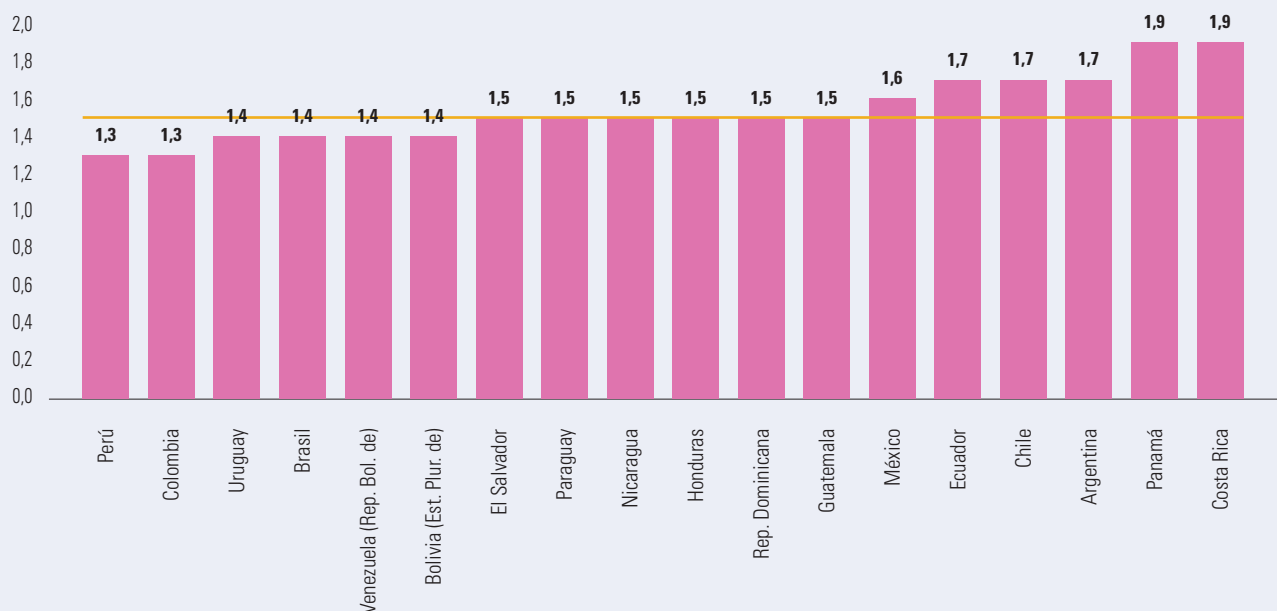
Aún se registran rezagos importantes en algunos indicadores clave para incidir en la reducción de los riesgos de empobrecimiento



### B. Incidencia en empleos sin acceso a pensiones de la población vulnerable (en porcentajes) en América Latina



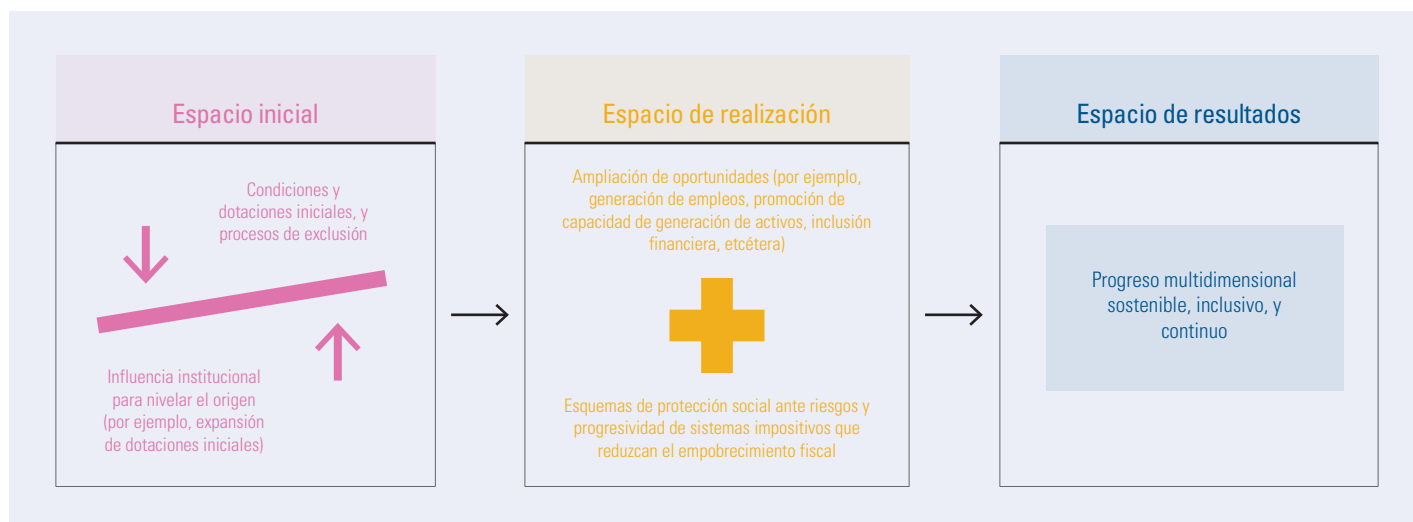
### C. Brecha de la tasa de participación laboral de hombres y mujeres en la población vulnerable en América Latina



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

## DIAGRAMA 3.2

**Las instituciones y decisiones de política pública deben trascender la expansión de dotaciones iniciales para ampliar las oportunidades de transformación de tales dotaciones en un mayor bienestar en un contexto caracterizado por la existencia de instrumentos de protección ante los riesgos de empobrecimiento**



Fuente: Elaboración propia.

Para reducir los riesgos de empobrecimiento, en particular, y para que las trayectorias del bienestar multidimensional sean sostenibles, en general, las agendas de la política pública regional deben trascender las miradas focalizadas de los problemas sociales y trabajar en forma coordinada en distintos espacios a lo largo de todo el tejido social. En estos espacios, las instituciones son el principal motor de la transformación, pues estas pueden, por ejemplo, promover la mejora de algunas de las condiciones iniciales a través del cierre de brechas en dimensiones clave; incidir en la expansión y la calidad de los funcionamientos individuales, y ampliar las oportunidades de transformar tales funcionamientos en bienestar sostenible (véase el diagrama 3.2).

El bienestar es multidimensional en la medida en que no depende únicamente del acceso a bienes materiales o de las mejoras de los indicadores asociados al espacio monetario, sino también de otras dimensiones relevantes en la vida de las personas (Sen, 1980 y 1992). En el caso de la pobreza, por ejemplo, además de un nivel de ingreso que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación o el acceso a un conjunto elemental de bienes materiales, es igualmente importante contar, al menos, con un buen estado de salud y con acceso básico al

conocimiento, de modo que sea posible transformar los espacios materiales en espacios de oportunidad que amplíen las opciones de vida. En este proceso, el desempeño de las instituciones y las acciones de política pública son insuficientes si se limitan a garantizar únicamente el acceso a tales medios —el ingreso, por la vía laboral o por medio de transferencias, o la educación y la salud, por la vía de la ampliación de la oferta y la cobertura—, y dejan de lado las intervenciones orientadas a la ampliación de oportunidades que permitan a la población aprovechar estos medios y prescindir de los esquemas de protección. Para la sociedad en su conjunto, así como a los fines del desarrollo a largo plazo, resulta insuficiente e ineficiente que estas garantías mínimas, por ejemplo, en materia de educación, sean incompatibles en cuanto a calidad y contenido con las demandas del mercado y con la estructura productiva de un país. Evidencia reciente muestra que los retornos de la educación relativos a las generaciones de beneficiarios de transferencias condicionadas son menores debido a la baja calidad de la enseñanza (Filmer y Schady, 2014), que reduce las oportunidades de movilidad económica.

El papel de las instituciones y las acciones de política pública, sin embargo, no deben

limitarse al espacio de la pobreza o las privaciones elementales. La influencia pública debe constituir un continuo que trascienda y complemente la superación de estos umbrales mediante acciones multisectoriales que sean coherentes con el progreso económico y social observado en la región en la década analizada, y que aborden múltiples vectores de funcionamiento, como los descritos en el gráfico 3.9.

En un entorno caracterizado por menores proyecciones de crecimiento económico en los próximos años, las intervenciones dirigidas a mejorar la calidad y la productividad de los empleos, la expansión de los sistemas de protección social, el diseño de pilares de cuidados y la promoción del acceso a activos productivos y financieros se vuelven trascendentales. En el siguiente capítulo se describen algunas recomendaciones de política pública para estas áreas del desarrollo.

### 3.2.3 Las dimensiones ausentes del bienestar

Las encuestas de hogar, los censos y los registros administrativos tienen limitaciones naturales en lo que refiere al tipo de información recogida, su frecuencia y su representatividad estadística. En los últimos años, sin embargo, en los países de la región se ha producido una explosión de nuevas fuentes de información que permiten nuevas aproximaciones al bienestar multidimensional. Desde las encuestas sobre la felicidad hasta las mediciones del uso del tiempo en el hogar y las novedosas aproximaciones al *vivir bien* o *buen vivir*, las dimensiones ausentes del bienestar sugieren un área importante de información por descubrir (véase el recuadro 3.8).

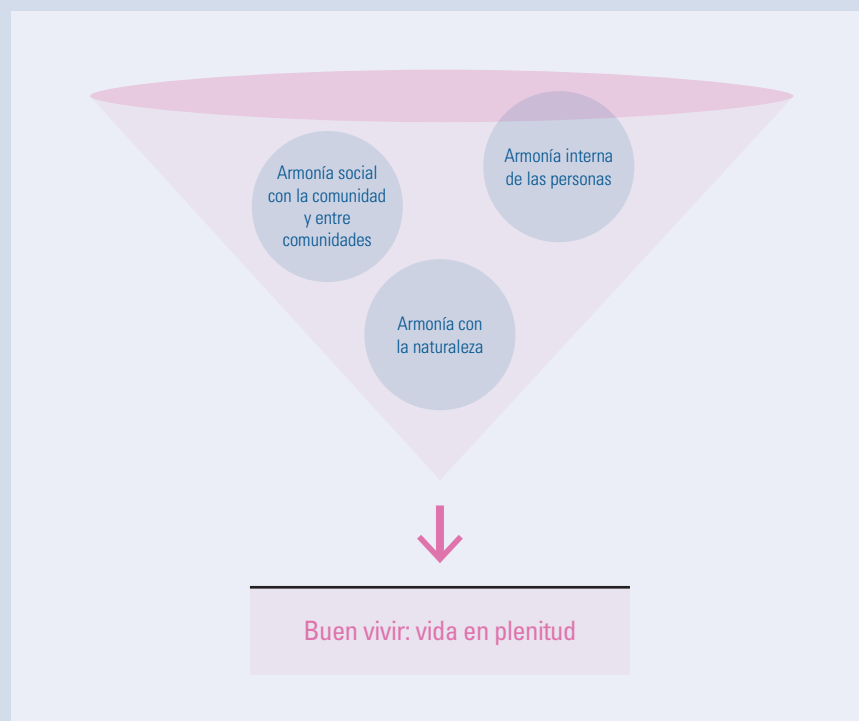
#### RECUADRO 3.8

##### ¿Cómo medir el vivir bien o buen vivir? Las innovaciones de Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia

En la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 se incorporó por primera vez la noción del buen vivir (*sumak kawsay*), que está inspirada en la cosmovisión indígena de los pueblos originarios de los Andes y la Amazonia. Posteriormente, el Gobierno del Ecuador ha impulsado su implementación a través de los Planes Nacionales para el Buen Vivir. Existen diversas definiciones del buen vivir. Por ejemplo, Mauricio León (2015) lo define como vida plena, y sus principales componentes se sintetizan en tres: la armonía interna o de las personas, la armonía con la comunidad y la armonía con la naturaleza. Asimismo, René Ramírez Gallegos (2013) lo define como felicidad, siendo esta un puente entre la materialidad y la subjetividad. En todo caso, todas las definiciones concuerdan en que para vivir bien se requiere que el ser humano esté en equilibrio o armonía consigo mismo, en equilibrio con otros seres humanos y en equilibrio con la naturaleza. Estos tres componentes constituyen los principales ejes organizadores del sistema de indicadores del buen vivir y sus subsistemas.

#### DIAGRAMA 1

##### El buen vivir como expresión de una vida en plenitud



Fuente: León (2015).

La armonía interna de las personas requiere el equilibrio o balance entre los aspectos materiales y objetivos y los aspectos subjetivos y espirituales de la vida. En parte, estos elementos pueden asociarse aproximadamente con los conceptos de salud física (fortaleza interior),

salud mental (conducta equilibrada), educación y conocimiento (sabiduría, capacidad de comprensión), eudemonía (visión de futuro, perseverancia) y sentimientos o emociones (compasión).

## CUADRO 1

### Componentes objetivos y subjetivos del subsistema de armonía interna de las personas

Subsistema de armonía interna de las personas	Aspectos objetivos
	Salud
	Educación
	Hábitat
	Trabajo
	Tiempo libre
	Participación
	Libertad
	Armonía con la comunidad
	Armonía con la naturaleza
	Aspectos subjetivos
	<i>Eudaimonía</i>
	Espiritualidad
	Evaluación de vida
	Emociones positivas
	Emociones negativas
	Florecimiento

Fuente: León (2015).

La conceptualización del buen vivir también se caracteriza por su crítica al crecimiento económico, a la opulencia, al consumismo y al productivismo. Esta cuestiona el principio de que “más es mejor” propio de las sociedades capitalistas, que conduce a acumular riqueza ilimitadamente. Si bien los avances conceptuales del buen vivir han sido importantes, se requieren innovaciones en lo que refiere al desarrollo de mediciones que permitan, por ejemplo, estimar mejoras cardinales objetivas en el buen vivir de las personas o las comunidades.

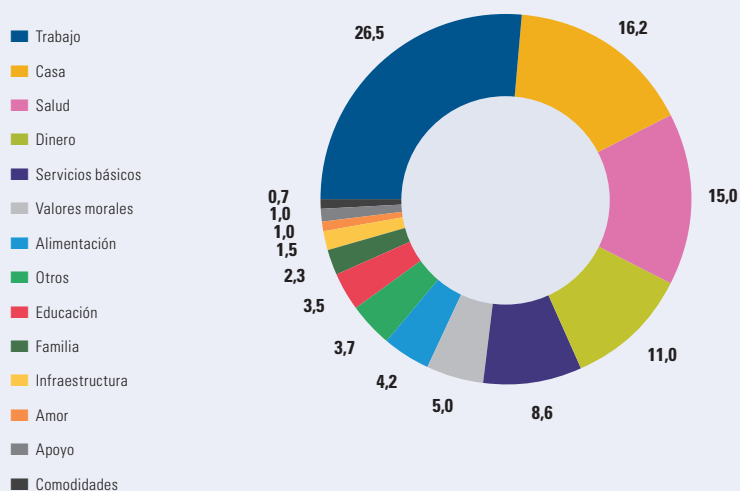
Por su parte, el vivir bien en el Estado Plurinacional de Bolivia plantea un paradigma alternativo al desarrollo, basado en el conocimiento ancestral y en mediciones nuevas para captar el logro de una vida plena, en armonía con la naturaleza<sup>32</sup>. La Constitución Política del

Estado Plurinacional de Bolivia, en su artículo 8, establece que “El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaj ñan* (camino o vida noble)”. De acuerdo con lo anterior, la Ley de Derechos de la Madre Tierra, la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley N° 300 de octubre de 2012) y la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria establecen el concepto de sistemas de vida, sosteniendo que la naturaleza es fruto de una relación de mucho tiempo entre los seres humanos, sus procesos y su entorno natural.



GRÁFICO 1

## Percepciones sobre lo que se necesita para vivir bien (en porcentajes)



Fuente: Figueroa Cárdenas (2012), con base en datos de la Encuesta de Movilidad y Estratificación Social (EMES) 2009 realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

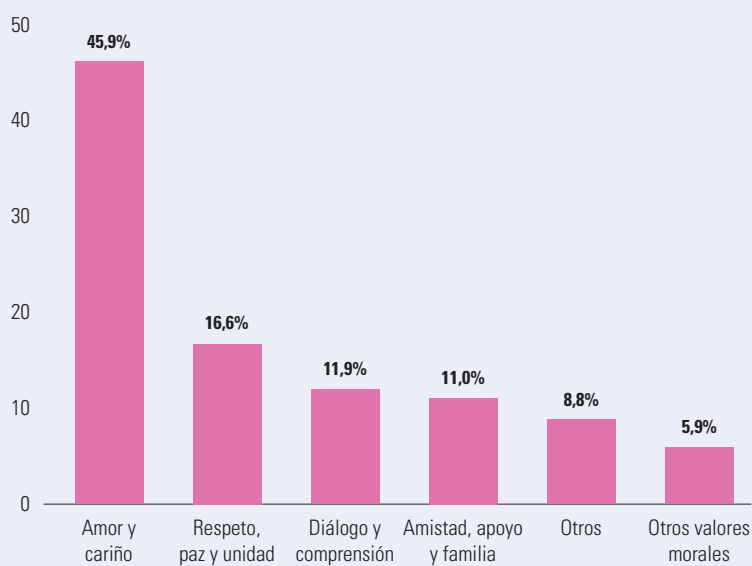
A pesar de lo anterior, las mediciones para captar el vivir bien se encuentran en proceso de elaboración. En algunos trabajos exploratorios —por ejemplo, el de Figueroa Cárdenas (2012) realizado con base en datos de la Encuesta de Movilidad y Estratificación Social (EMES) 2009 realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— se manifiestan estos esfuerzos (véanse los gráficos 1 y 2 de este recuadro). Los hallazgos empíricos muestran que el vivir bien se percibe como una unidad entre los determinantes materiales y no materiales, y los resultados parecen confirmar que el ingreso o incluso el gasto de las personas destinado al consumo, aunque necesarios, no son variables suficientes para evaluar el vivir bien.

Según la percepción de las personas, los requerimientos considerados indispensables para el logro del vivir bien son los siguientes: el tener trabajo, que se identifica como la primera necesidad entre los bienes económicos; a continuación se destaca la importancia de contar con buena salud, que integra el grupo de bienes primarios, y se señala la importancia de tener valores éticos y morales, dentro del grupo de bienes afectivos. Se trata de derechos básicos contenidos en la Constitución Política del Estado, aunque estos todavía no se vinculan completamente con las ideas relativas al cuidado del medio ambiente y la armonía con la naturaleza, que al parecer tienen una prioridad secundaria después de la satisfacción de las necesidades básicas mencionadas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Figueroa Cárdenas (2012), León (2015), PNUD y CIS (2015) y Ramírez Gallegos (2013).

GRÁFICO 2

## Aspectos afectivos necesarios para vivir bien (en porcentajes)



Fuente: Encuesta de Movilidad y Estratificación Social (EMES) 2009 realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Desde hace algunos años, las mediciones del uso del tiempo así como de la distribución de su uso en el caso de hombres y mujeres forman parte de la agenda académica y del ámbito de las políticas públicas en varios países de la región. Las encuestas sobre uso del tiempo y la inclusión de la pobreza de tiempo en la medición de la pobreza multidimensional permiten visualizar las actividades que integran el trabajo doméstico y los cuidados, calcular el volumen de la carga total de trabajo remunerado y no

remunerado, medir las desigualdades de género y, por último, conocer las reales condiciones de pobreza de las mujeres. La contribución del trabajo productivo, doméstico y de cuidados de las mujeres a la generación de riqueza en los países, al bienestar y a la disminución de la pobreza ha sido ampliamente demostrada. Los servicios que supone el trabajo doméstico y de cuidados permiten complementar el ingreso monetario, y su valoración brinda una medida ampliada del bienestar (véase el recuadro 3.9).

### RECUADRO 3.9

#### El tiempo: un recurso para la salida de la pobreza

Las mediciones de pobreza y desigualdad basadas en el ingreso monetario proveen una visión incompleta de las privaciones primarias. Sería de gran importancia la implementación de una política de transporte que lograra disminuir en una hora por día el tiempo que insumen en transporte las personas que trabajan seis días por semana, o la expansión de centros de cuidados públicos que permitiera reducir en cuatro horas diarias el tiempo dedicado al cuidado de niños y niñas, y de personas ancianas o con discapacidad. Las personas beneficiadas por este tipo de políticas ganarían unas 5 o 6 horas por semana y cerca de 300 horas por año, y alrededor de 1.400 horas que podrían dedicar a otras actividades, ya sea remuneradas o no. Estas políticas tendrían un gran impacto en la calidad de vida de millones de personas. ¿Cómo es posible que en el diseño de las políticas aún sigan ignorándose las privaciones de tiempo?

La medición basada en el ingreso monetario aún domina las estadísticas oficiales en el mundo, rige las políticas sociales y es utilizada por los gobiernos como principal instrumento para medir el alcance de las políticas públicas. En este contexto, los claros perdedores son las personas cuyos problemas permanecen completa o parcialmente ocultos. Además, mientras que la pobreza de tiempo no sea medida, los hacedores de políticas no contarán con ningún incentivo para promover la superación de este tipo de pobreza.

La medición del *tiempo* puede echar nueva luz sobre las privaciones que están ocultas detrás de las mediciones del ingreso de los hogares —y que se omiten en otras mediciones multidimensionales—, así como sobre su nexos con el crecimiento económico, con el universo del trabajo remunerado y no remunerado, y con las políticas públicas y de bienestar. Por otra parte, la consideración conjunta de la pobreza por ingresos y de la pobreza de tiempo puede contribuir al diseño de intervenciones de política pública más apropiadas. La relativamente reciente disponibilidad de encuestas sobre el uso del tiempo en la región abre esta posibilidad.

Las desigualdades en términos de uso del tiempo pueden ser severas, y no solamente debido a las diferencias relativas a los roles de género. Dichas desigualdades también pueden acentuarse debido a un número de factores tales como la presencia en el hogar, y el número, de personas dependientes que requieren cuidados; el ingreso; el desempeño en empleos que suponen la extensión a discreción del día de trabajo; la educación, o la posibilidad de optar por actividades pagadas que se adecuen a la dinámica del hogar —más

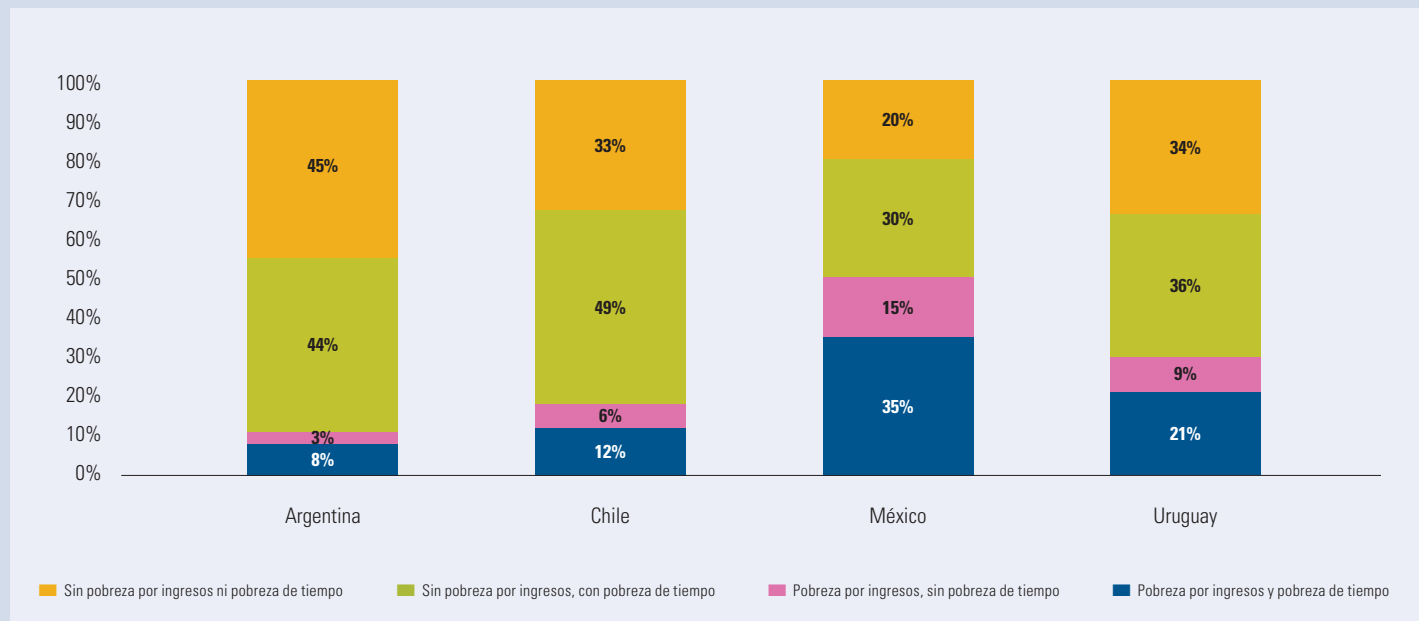
accesible para la mano de obra calificada— (Damián, 2003; Antonopoulos, Masterson y Zacharias, 2012).

El progreso alcanzado hasta el momento en cuanto al desarrollo de un marco adecuado para medir y analizar las privaciones de tiempo, así como el progreso alcanzado en lo que refiere a la capacidad de actuar sobre los factores mencionados anteriormente, son aún incipientes. La Medida de Pobreza de Ingreso y Tiempo del Instituto Levy (LIMTIP) constituye una importante contribución al permitir considerar en forma combinada las privaciones de ingreso y de tiempo. Cabe enfatizar que, lejos de presentarse directamente estimaciones internacionales comparables, en el gráfico incluido a continuación se presentan los efectos de los déficits de dicha combinación *dentro* de cada uno de los siguientes países: Argentina, Chile, México y Uruguay (Antonopoulos, Masterson y Zacharias, 2012: 41).

El resultado es una representación del peso relativo de cuatro tipos diferentes de hogares, con diferentes necesidades en cuanto a la intervención que se requiere del Estado. En el caso de Uruguay, por ejemplo, del 30% de los hogares pobres por ingresos, el 21% también sufre privación de tiempo. Cualquier política que suponga una mayor carga de tiempo para los hogares de bajo ingreso —como un incremento de las horas de trabajo o del tiempo dedicado al transporte— y que no actúe sobre otros factores relacionados con la incidencia de la pobreza de tiempo probablemente no resulte exitosa —además, sería preciso considerar el 9% de hogares que son pobres por ingresos, aunque no experimentan pobreza de tiempo—.

Los valores difieren según la composición de la familia y, más específicamente, según la presencia o ausencia en el hogar de personas dependientes que requieren de cuidados. Las tasas de pobreza de tiempo son más altas en el caso de parejas casadas con niños que en el caso de parejas casadas en general. La diferencia es particularmente mayor en el caso de Argentina, donde la tasa de pobreza de tiempo del total de parejas casadas es del 65%, mientras que en el subgrupo de parejas con niños esta tasa asciende al 82%. En Uruguay, dos de cada tres adultos que integran hogares conformados solamente por un adulto y un niño son pobres de tiempo, porcentaje un poco más elevado que el correspondiente a los hogares en que dos adultos están a cargo de tres o más niños (los porcentajes ascienden al 65% y el 60%, respectivamente). Los hogares sin niños son aquellos donde se registran menores tasas de pobreza de tiempo.

GRÁFICO 1

**Pobreza de tiempo y pobreza por ingresos (en porcentajes) en Argentina, Chile, México y Uruguay**

Fuente: Maier Blixen (2015).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Maier Blixen (2015).

Una respuesta innovadora para captar dimensiones ausentes de la medición del bienestar las constituyen las tecnologías de telefonía móvil, las aplicaciones y los sitios de Internet dinámicos que procesan información por GPS o de manera secundaria. Por ejemplo, en el programa Nacer Aprendiendo de Perú se generan entradas virtuales a bases de datos de salud para que oficiales de salud puedan acceder, vía teléfono celular, a información crítica sobre pacientes situados en cualquier lugar del país. En el Caribe, a través de la Campaña de Información Pública para Tsunamis, se utilizan mensajes de texto como instrumentos de difusión de información sobre cuestiones de prevención y seguridad relacionadas con desastres naturales. El proyecto DatAgro difunde información climática correspondiente a lugares propensos a inundaciones o sequías en países de la región (PNUD, 2012). Además, en varios países se ha utilizado la telefonía móvil para compartir información sobre transferencias condicionadas y desembolsos en cuentas de beneficiarios.

Quizá uno de los avances más prometedores para la captación sistemática de dimensiones ausentes de la medición del bienestar sea la expansión de catastros de beneficiarios de transferencias sociales —a fin de incluir, en tiempo real, información sobre múltiples dimensiones y carencias que trascienden el objeto de los programas de transferencias condicionadas—. Los catastros de Brasil y República Dominicana, y el padrón único de beneficiarios de México, para mencionar algunos ejemplos, van adoptando las características de un panel de información multidimensional construido con base en registros administrativos y en datos obtenidos a partir de entrevistas realizadas por trabajadores sociales en visitas a los hogares. Al armonizar información sobre ingresos, servicios sociales, mercados laborales, vivienda y servicios básicos, y riesgos ante desastres naturales, estos catastros permiten ampliar la capacidad de los decisores de políticas públicas para visualizar problemas complejos y multidimensionales (véanse los recuadros 3.10 y 3.11).

RECUADRO 3.10

El Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC): una medición multidimensional para mitigar el impacto de desastres naturales en República Dominicana

El Gobierno Nacional de República Dominicana junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) diseñaron un índice de vulnerabilidad multidimensional con el objetivo de establecer medidas dirigidas a enfrentar los efectos causados por fenómenos naturales en los hogares más vulnerables, y así preservar vidas y bienes. Teniendo en cuenta que en el período comprendido de 1980 a 2012, según estimaciones realizadas en República Dominicana, desastres naturales como tormentas y huracanes causaron la pérdida de 1.000 a 1.500 vidas humanas, el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) se creó con el objetivo de prever y prevenir, mediante acciones de política pública, las pérdidas asociadas con el cambio climático, así como de aumentar la resiliencia de los hogares más vulnerables.

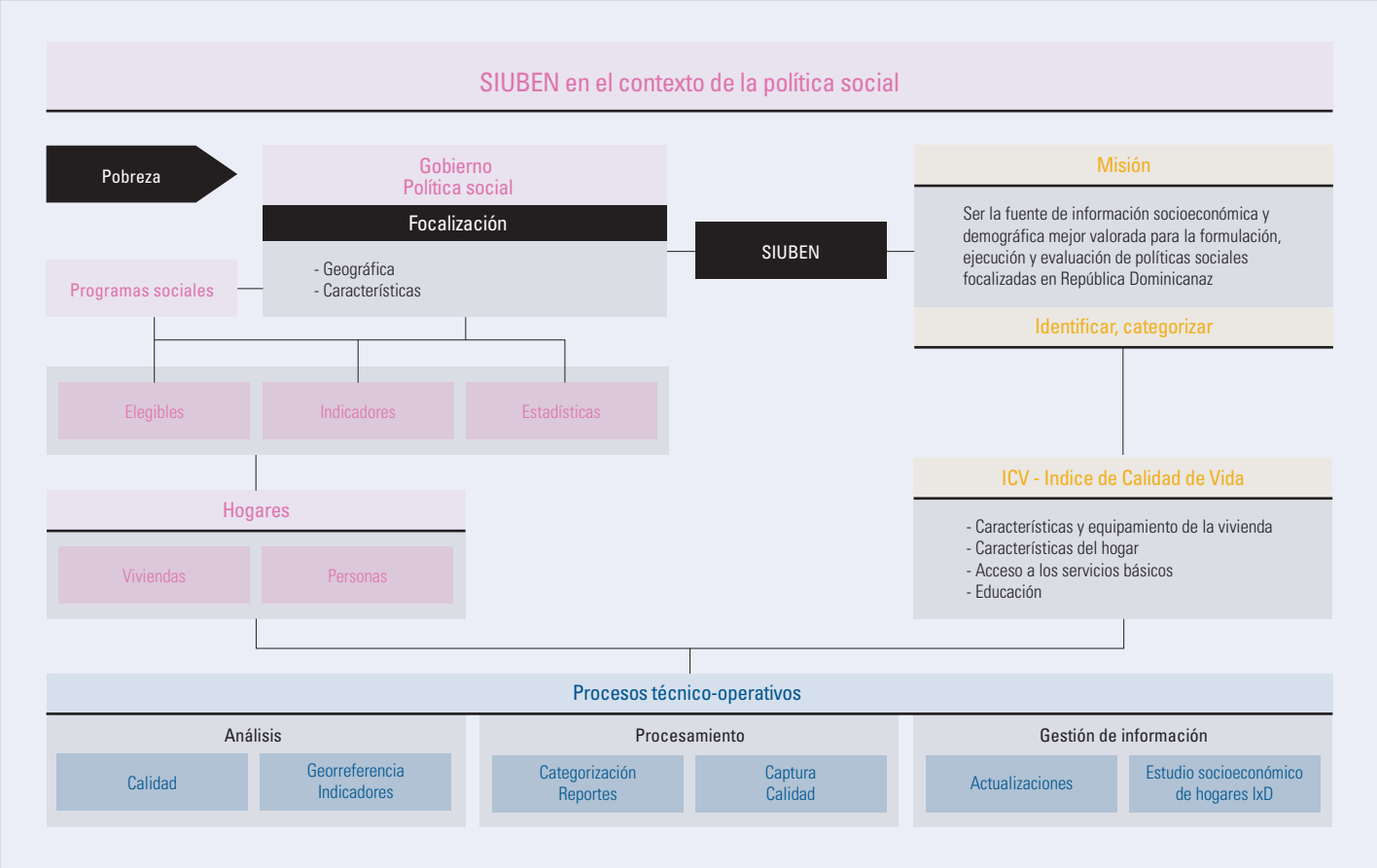
El IVACC define vulnerabilidad como “el estado de ser dañado por la exposición a un estado de estrés asociado al cambio climático y por la ausencia de capacidad de adaptación” (IVACC-PNUD, 2014). En este contexto, el Índice mide la probabilidad (con base en un modelo Logit) de que un hogar sea vulnerable en caso de producirse

huracanes, tormentas y sequías, con base en la consideración de características socioeconómicas como el ingreso, la estructura física de la vivienda, el lugar de residencia y la cercanía de esta a ríos, arroyos o cañadas, así como con base en la consideración de otras variables demográficas y de salubridad del hogar. El resultado es un índice que asume valores de 0 a 1. Los hogares a los que corresponden valores cercanos a 0 son los menos vulnerables, es decir, tienen menor probabilidad de ser afectados por shocks ambientales, mientras que los hogares a los que corresponde un índice de valor 1 son los más vulnerables.

El índice de vulnerabilidad medioambiental se construye sobre la base de datos del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) con el fin de: i) identificar la población que tiene alto de riesgo de enfrentar riesgos ambientales y que tiene a su vez carencias en otras dimensiones relativas a la calidad de vida; ii) focalizar intervenciones en el nivel territorial y poblacional, priorizando a los hogares pobres ubicados en zonas de alto riesgo, y iii) diseñar políticas públicas para enfrentar los efectos de shocks hidrometeorológicos y, específicamente, de tormentas, inundaciones y huracanes.

DIAGRAMA 1

El Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) en el contexto de la política social de República Dominicana



Fuente: IVACC-PNUD (2014).

## ILUSTRACIÓN 1

**Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC)**

Fuente: PNUD en República Dominicana (2014).

El SIUBEN es el principal instrumento para la focalización de la política social en el país, que permite caracterizar a toda la población e identificar a aquella que es elegible como beneficiaria de los distintos programas, según un índice de carencias sociales (Índice de Calidad de Vida). Así, el Sistema constituye una plataforma centralizada de información y focalización. Las ventajas de complementar los datos provistos por el SIUBEN con la información que aporta el IVACC son significativas, especialmente en términos de caracterización y articulación de las políticas. Por ejemplo, el nuevo Índice de Vulnerabilidad complementa la información sobre calidad de vida de los hogares ya obtenida a través del SIUBEN, identificando con precisión los hogares más pobres que a su vez podrían sufrir mayores daños en caso de producirse eventos climáticos. A su vez, desde la creación del IVACC, desde el SIUBEN se han realizado esfuerzos orientados a promover la interoperabilidad con instituciones de protección civil y rescate, como la Comisión Nacional de Emergencias y Defensa Civil, que no solo permitan mejorar y planificar la capacidad de respuesta de dichas instituciones ante los desastres naturales, sino que también permitan aprovechar la riqueza de la

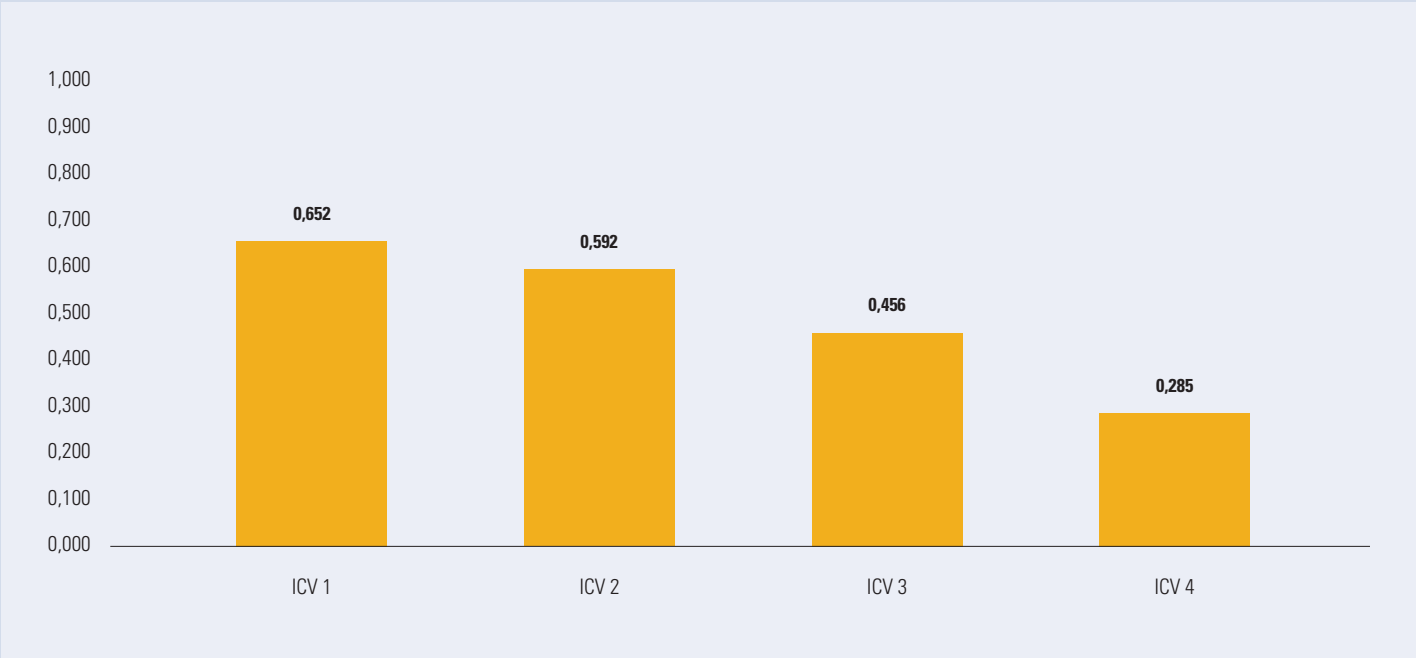
información que brinda el Sistema para diseñar acciones de prevención y mitigación. Es por esto que desde 2015 el SIUBEN forma parte activa del Comité Técnico Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos.

Los primeros resultados evidencian, por ejemplo, que los hogares situados en zonas rurales y los de más bajos ingresos son los más vulnerables a los efectos del cambio climático. Mientras que a la población que habita en las grandes ciudades (metropolitanas) le corresponde en promedio un Índice de Vulnerabilidad de 0,45, a la población rural le corresponde en promedio un Índice de 0,61. Asimismo, el 48,5% de los hogares del SIUBEN presentan un IVACC mayor que el promedio nacional (que es de 0,524), y al 30,4% de la población le corresponde un IVACC que refleja una alta vulnerabilidad, superior a 0,700. Estos hogares serán priorizados en las intervenciones iniciales.

Los resultados de los primeros análisis permiten observar que los hogares más carenciados (los que componen el primer quintil según el Índice de Calidad de Vida) son los que presentan mayor vulnerabilidad ante *shocks* climáticos. A medida que disminuyen los niveles de carencia, la vulnerabilidad ambiental también disminuye.

GRÁFICO 1

Índice de Vulnerabilidad Medioambiental según quintiles del Índice de Calidad de Vida



Fuente: PNUD en República Dominicana (2014).  
Nota: La sigla ICV refiere al Índice de Calidad de Vida.

La importancia de contar con un índice de este tipo radica en tres ejes principales:

- i) Ubicación geográfica de República Dominicana. El país está situado en la trayectoria de huracanes y tormentas, y la temporada de huracanes abarca seis meses del año, por lo que es importante conocer cuáles zonas y hogares presentan el mayor riesgo de ser afectados y cuáles enfrentan la mayor vulnerabilidad ambiental, para redireccionar hacia allí los recursos.
- ii) Priorización de acciones. El IVACC permite identificar las zonas más vulnerables del país en términos del impacto climático de estos fenómenos, y conocer cuáles son los hogares con mayor resiliencia o capacidad de adaptación.

- iii) Inversión social sostenible. Permite una mejor focalización de los recursos sociales hacia los hogares más vulnerables, de forma que sea posible optimizar los recursos del Estado, focalizar las acciones y evitar que se pierda la inversión realizada en los hogares beneficiarios una vez ocurrido el fenómeno.

Dada la alta incidencia de desastres naturales relativos al cambio climático y la correlación entre la desigualdad social y las vulnerabilidades que enfrentan los hogares en situación de pobreza cuando se producen este tipo de eventos, la construcción del IVACC constituye una gran innovación en lo que refiere al diseño de instrumentos para guiar la política social, y un paso importante para reducir el riesgo de los hogares. Debido a la creación de este Índice, República Dominicana es pionera en el nivel mundial en el cálculo y la implementación de un índice de vulnerabilidad ambiental aplicado a hogares, que brinda la posibilidad de desagregar los datos por zona geográfica, etnia y nivel de ingresos.

Fuente: PNUD en República Dominicana (2014).

### RECUADRO 3.11

#### Más allá de las encuestas de hogares: la experiencia del Catastro Único en Brasil

Desde los años ochenta, en la región se utiliza información de encuestas de hogares para identificar a los beneficiarios de programas sociales, así como para estimar indicadores de pobreza y exclusión. Las encuestas se construyen con base en criterios de muestreo, y consideran variables que constituyen aproximaciones a las características de los hogares de un país. Desde 2001, Brasil dio un salto significativo en cuanto a la capacidad de captar información detallada sobre millones de hogares y personas. El Catastro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal —un banco de datos comprehensivo que almacena y cruza información relativa a 79,2 millones de brasileños con bajos ingresos— permite identificar la elegibilidad de los posibles beneficiarios de los programas sociales, hacer un seguimiento de las familias a través del tiempo, y así evaluar y verificar si los programas sociales tienen el efecto esperado en el progreso de las personas.

El Catastro Único es una poderosa herramienta para aumentar la eficiencia de las políticas públicas —en particular, para permitir el tránsito desde enfoques unidimensionales centrados en la renta hacia enfoques

multidimensionales centrados en los servicios y los activos de la población pobre—. Iniciativas de este tipo permiten identificar a aquellas familias que se encuentran en situación de pobreza y que suelen ser invisibles para los gestores de política pública, y en vez de esperar que ellos golpeen la puerta el Estado van hacia donde se encuentra la población que vive en situación de extrema pobreza, lo que resulta extremadamente útil en el caso de aquellas comunidades que están aisladas geográficamente o que sufren de exclusiones y discriminaciones. El levantamiento de esta información supone para las municipalidades mayores roles y responsabilidades, y al mismo tiempo contribuye a promover la coordinación y la eficiencia en la implementación de programas sociales, así como la descentralización de los servicios públicos. Gracias al Catastro Único, desde 2011 se han identificado en Brasil 1,2 millones de familias extremadamente pobres, que han sido incorporadas en una extensa red de protección social y participan en programas sociales que responden a las necesidades específicas de cada familia.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). Disponible en: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>.

## 3.3 Conclusiones

Detrás de las transiciones del ingreso que transformaron la pirámide social de la región, se encuentran transiciones situadas más allá del ingreso que muestran múltiples procesos de cambio social, económico y ambiental. Factores demográficos, laborales, educativos y relativos a los usos de los recursos naturales se encuentran detrás de las tendencias más visibles de los ingresos. Los logros alcanzados en la región se ven sistemáticamente subvalorados por el uso del PIB per cápita como variable sustitutiva (*proxy*) del bienestar. En el nivel regional, 16 de 27 indicadores sociales, laborales y ambientales muestran niveles de logro mayores que los predichos por el nivel de ingreso per cápita de la región —en un contexto que abarca a todos los países del mundo<sup>33</sup>—.

El ejemplo más importante de los avances de la medición del bienestar más allá del ingreso se encuentra plasmado en los IPM estimados en muchos países de la región. El salto que significó pasar desde una medición basada únicamente en el ingreso hacia otra basada en múltiples indicadores sociales, laborales y ambientales no tiene

únicamente un valor estadístico, sino que también resulta clave en lo que refiere al diseño de la política pública. Los índices, que por sus características permiten la descomposición y agregación de los datos, hacen posible construir mapas y focalizaciones intersectoriales detalladas por persona, hogar, barrio, municipio y región. También permiten orientar el trabajo de diferentes sectores involucrados en la provisión de servicios de educación, salud, nutrición, vivienda y servicios básicos. Este salto viene acompañado de una tendencia a expandir la frontera de lo que es medible, al incorporarse dimensiones ausentes de la pobreza —entre las que destacan el bienestar psicológico, la humillación, el empoderamiento, la calidad laboral y la seguridad ciudadana—. También emergen nuevas mediciones regionales que en sus estimaciones de carencia utilizan indicadores relativos a los mercados laborales, la protección social y las vulnerabilidades ambientales.

Una evolución natural del enfoque multidimensional es el interés por conocer y analizar lo que sucede en distintos niveles de bienestar, pues no todos los obstáculos se encuentran por debajo de umbrales de carencias determinados —muchas exclusiones y discriminaciones por condición



étnico-racial o de género ocurren tanto por encima como por debajo de tales umbrales—. Así, el marco analítico que se presentó en este capítulo constituye un ejemplo de aproximación a la definición de una canasta de resiliencia ante la vulnerabilidad (no exhaustiva) basada en dimensiones relativas a la calidad laboral, la protección social, el acceso a activos físicos y financieros, y los sistemas de cuidados, que, en caso de ubicarse en el centro de la agenda de la política pública regional en los próximos años, podría contribuir a evitar que de 25 millones a 30 millones de personas vulnerables recaigan en situación de pobreza.

La construcción de indicadores de bienestar por encima de la línea de la pobreza multidimensional es aún una tarea por realizarse, y constituye una invitación medular de este capítulo y este Informe, en que se concibe el progreso multidimensional como un paraguas conceptual que incluye las capacidades necesarias para salir de la pobreza, enfrentar vulnerabilidades y construir sostenibilidad a largo plazo. En los próximos tres capítulos se aborda la conexión entre las mediciones multidimensionales y las políticas multidimensionales, que abarcan la naturaleza holística del desarrollo humano.

## Bibliografía

- AIE y Banco Mundial (Agencia Internacional de la Energía y Banco Mundial). 2015. *Sustainable Energy for All 2015: Progress Toward Sustainable Energy*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Junio.
- Alkire, Sabina, Adriana Conconi, Gisela Robles, José M. Roche, María Emma Santos, Suman Seth, y Ana Vaz. 2016. "The Global Multidimensional Poverty Index (MPI): 5-Year Methodological Note". Documento de trabajo N° 37. Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI).
- Alkire, Sabina. 2015a. "Measures of Human Development: Key Concepts and Properties". Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Alkire, Sabina. 2015b. "The Capability Approach and Well-Being Measurement for Public Policy". Documento de trabajo N° 94. Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI).
- Alkire, Sabina. 2007. "The Missing Dimensions of Poverty Data". Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI).
- Alkire, Sabina, y James Foster. 2011. "Counting and Multidimensional Poverty Measurement". *Journal of Public Economics*, 95 (7-8): 476-487.
- Alkire, Sabina, y James Foster. 2007. "Recuento y medición multidimensional de la pobreza". Documento de trabajo N° 7. Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI). Revisado en 2008.
- Alkire, Sabina, y Solava Ibrahim. 2007. "Agency & Empowerment: A Proposal of Internationally Comparable Indicators". Documento de trabajo N° 4. Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI).
- Angulo Salazar, R.C. 2015. "From the Multidimensional Poverty Measurement to the Multi Sectorial Public Policy to Reduce Poverty: Lessons from the Colombian Case". Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Angulo Salazar, R. C., B. Y. Díaz, y R. Pardo Pinzón. 2013. "A Counting Multidimensional Poverty Index in Public Policy Context: The Case of Colombia". Documento de trabajo N° 62. Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI).
- Antonopoulos, R., T. Masterson, y A. Zacharias. 2012. "It's About 'Time': Why Time Deficits Matter for Poverty". Public Policy Brief N° 126. Levy Economics Institute of Bard College.
- Atkinson, A. B. 2003. "Multidimensional Deprivation: Contrasting Social Welfare and Counting Approaches". *Journal of Economic Inequality*, 1 (1): 51-65.
- Attanasio, Orazio, y Miguel Székely. 1999. "La pobreza en América Latina. Un análisis basado en los activos". *El Trimestre Económico*, 66 (263).

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. *Panorama Social de América Latina, 2013*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2014. “Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas”. México, D.F.
- Cruces, Guillermo, Carolina García Domench, y Leonardo Gasparini. 2012. *Inequality in Education: Evidence for Latin America*. Documento de trabajo N° 135. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Damián, A. 2003. “La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica (parte A)”. *Estudios demográficos y urbanos*, N° 52.
- Deutsch, J., y J. Silber. 2005. “Measuring Multidimensional Poverty: An Empirical Comparison of Various Approaches”. *Review of Income and Wealth*, 51 (1): 145-174.
- Doepke, Matthias, y Fabrizio Zilibotti. 2008. “Occupational Choice and the Spirit of Capitalism”. *The Quarterly Journal of Economics*, 123 (2): 747-793.
- Easterly, William. 2001. “Middle Class Consensus and Economic Development”. *Journal of Economic Growth*, 6 (4): 317-336.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2014. *Anuario Estadístico de la FAO 2014. La alimentación y la agricultura en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO.
- Figueroa Cárdenas, Milenka. 2012. “Percepciones sobre el paradigma del vivir bien”. *Andamios*. La Paz.
- Filmer, Deon, y Norbert Schady. 2014. “The Medium-Term Effects of Scholarships in a Low-Income Country”. *The Journal of Human Resources*, 49 (3): 663-694.
- García, Sandra, Amy Ritterbusch, Tomás Martín, Edna Bautista, y Juan Pablo Mosquera. 2013. *Análisis de la situación de la pobreza infantil en Colombia*. Nota de política N° 14. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Goffman, Erving. 1963. *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Guha-Sapir, Debarati, Regina Below, y Philippe Hoyois. 2015. EM-DAT: The CRED/OFDA International Disaster Database [base de datos en línea]. Bruselas: Universidad Católica de Lovaina. Disponible en: [www.emdat.be](http://www.emdat.be).
- León, Mauricio. 2015. “Hacia nuevas métricas del buen vivir”. Documento de trabajo. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- Lustig, Nora, Luis F. López-Calva, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2016. “Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America”. En: Kaushik Basu y Joseph E. Stiglitz (Eds.). *Inequality and Growth: Patterns and Policy. Volume II: Regions and Regularities*. Palgrave Macmillan.
- Maier Blixen, Sofía. 2015. “Shedding Light on Hidden Deprivations: Time-Income Poverty and Public Policies in Latin America. Lessons from the LIMTIP Experiences”. Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, y Robert Vishny. 1989. "Income Distribution, Market Size and Industrialization". *The Quarterly Journal of Economics*, 104 (3): 537-564.
- Nayaran, D. 2005. *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Nayaran, D., R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher, y S. Koch-Schulte. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- OMS, UNICEF, UNFPA, Banco Mundial y División de Población de las Naciones Unidas (Organización Mundial de la Salud, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Banco Mundial y División de Población de las Naciones Unidas). 2014. *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2013. Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, The World Bank and the United Nations Population Division*. Ginebra: OMS.
- OPHI (Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza). 2015. "Multidimensional Poverty Index 2014. Highlights: Latin America and the Caribbean". OPHI.
- OPHI y CAF (Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza, y CAF-banco de desarrollo de América Latina). 2016. *Las dimensiones faltantes en la medición de la pobreza*. Bogotá: Centro Lyra/Centro para el Desarrollo Humano IERU/CAF/OPHI. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/833>.
- Ortiz-Juárez, Eduardo, y María Jesús Pérez-García. 2013. *Desigualdad, pobreza y política social en México. Una perspectiva de largo plazo*. México, D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)/Banco Mundial.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2016. *Caribbean Human Development Report. Multidimensional Progress: Well-being beyond income*. Nueva York: PNUD. Próxima publicación.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015. *Human Development Report 2015. Work for Human Development*. Nueva York: PNUD.
- PNUD en República Dominicana (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en República Dominicana). 2014. "Índice de Vulnerabilidad a Shocks Climáticos". Presentación. Disponible en: [http://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/prezi--indice-de-vulnerabilidad-medioambiental.html](http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/prezi--indice-de-vulnerabilidad-medioambiental.html).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2012. *Mobile Technologies and Empowerment: Enhancing Human Development through Participation and Innovation*. Informe de gobernanza democrática. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010. *América Latina y el Caribe: una superpotencia de biodiversidad*. PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2003. "Poverty Reduction and Human Rights. A Practice Note". PNUD.
- PNUD y CIS (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Centro de Investigaciones Sociales). 2015. *Ascenso social, consumo y bienestar en Bolivia. Investigación sobre patrones de consumo en sectores emergentes*. La Paz: PNUD/CIS.

- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2010. *Perspectivas del medio ambiente: América Latina y El Caribe. GEO ALC 3*. Evaluaciones Ambientales Integrales del PNUMA.
- Ramírez Gallegos, René. 2013. *La felicidad como medida del buen vivir en Ecuador. Entre la materialidad y la subjetividad*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
- Ravallion, Martin. 1998. *Poverty Lines in Theory and Practice*. Estudio de medición de los niveles de vida. Documento de trabajo N° 133. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ravallion, Martin, y Shaohua Chen. 2012. “More Relatively Poor People in a Less Absolutely-Poor World”. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas N° 6114. Banco Mundial.
- Robinson, Mary. 2001. *Bridging the Gap Between Human Rights and Development: From Normative Principles to Operational Relevance*. Washington, D.C.: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Santos, Maria Emma, Pablo Villatoro, Xavier Mancero, y Pascual Gerstenfeld. 2015. “A Multidimensional Poverty Index for Latin America”. Documento de trabajo N° 79. Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI).
- Sen, Amartya. 2000. *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Banco Asiático de Desarrollo.
- Sen, Amartya. 1992. *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, Amartya. 1990. “Development as Capability Expansion”. En: K. Griffin y J. Knight (Eds.). *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Sen, Amartya. 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Sen, Amartya. 1984a. *Resources, Values and Development*. Oxford: Basil Blackwell.
- Sen, Amartya. 1984b. “The Living Standard”. *Oxford Economic Papers*, 36: 74-90.
- Sen, Amartya. 1980. “Equality of What?”. En: S. McMurrin (Ed.). *The Tanner Lectures on Human Values*. Salt Lake City: University of Utah Press. Volumen I.
- Stampini, Marco, Marcos Robles, Mayra Sáenz, Pablo Ibarrarán, y Nadin Medellín. 2015. *Poverty, Vulnerability and the Middle Class in Latin America*. Documento de trabajo N° 591. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stiglitz, Joseph E., Amartya Sen, y Jean-Paul Fitoussi. 2009. “Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”. París.
- STPP, MINEC-DIGESTYC y UNICEF (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, Ministerio de Economía-Dirección General de Estadística y Censos, y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2015. *Medición multidimensional de la pobreza en El Salvador. Una mirada a las familias con niñas, niños y adolescentes*. San Salvador.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2015. *Levels & Trends in Child Mortality. Report 2014. Estimates Developed by the UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation*. Nueva York: UNICEF.

World Resources Institute. 2012. "Cait Climate Data Explorer. Historical Emissions. Regions" [en línea]. Disponible en: <http://cait.wri.org/>.

Zavaleta Reyes, Diego, Paola Ballón, y Gisela Robles Aguilar. 2015. "Vergüenza, humillación y pobreza. Un análisis empírico sobre Chile". Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).





# Políticas para no perder lo ganado: en busca de políticas universales





# Políticas para no perder lo ganado: en busca de políticas universales

## Introducción

Los desafíos pendientes de la transformación económica y social que se produjo en América Latina durante el período 2003-2013 delimitan los retos de la política pública de los próximos años. Por un lado, quedan transformaciones pendientes en la cobertura, calidad y acceso a servicios y mercados laborales. Más de lo mismo en crecimiento económico no blindará a poblaciones vulnerables ni mejorará las condiciones de grupos excluidos durante la década de crecimiento. Por otro lado, la coyuntura económica actual plantea nuevos retos que amenazan lo logrado hasta hoy. Caídas en los precios de materias primas y de hidrocarburos generan un escenario macroeconómico negativo para muchos países de la región. Las acciones de política pública deberán desplegarse en dos frentes: *proteger lo ganado* (capítulo 4) durante este período e *incluir a aquellos que nunca se beneficiaron* de las transformaciones económicas y sociales en curso (capítulo 5).

Primero, dada la magnitud de la vulnerabilidad económica que se experimenta en la región, de la precariedad del empleo, de los niveles de informalidad y de la regresividad de los sistemas fiscales, y dada la ausencia o la cobertura insuficiente de los mecanismos de protección social, el nuevo conjunto de intervenciones deberá ser universal e incluir a la población que se ubica por encima del umbral de la pobreza mediante el desarrollo de políticas capaces de sostener, solidificar y dar continuidad a los logros alcanzados hasta ahora en materia de bienestar. Políticas universales buscan incidir en forma integral y coordinada en variables vinculadas con el mercado laboral, la inclusión productiva y la creación de activos; la protección social y sus diversos pilares, con especial énfasis en la salud, la vejez y los cuidados; la calidad educativa y la formación de capacidades coherentes con las demandas del

mercado, y el sistema fiscal. La acción decidida en estas áreas no solo puede generar, en forma directa, un mayor bienestar de las personas, sino que, a largo plazo, estas intervenciones tienen el potencial de promover, en conjunto, sociedades más productivas y un patrón de crecimiento económico más sostenible (Bittar, 2014; OCDE, CEPAL y CAF, 2014).

Segundo, será necesario cambiar la forma de aproximarse a ciertos grupos poblacionales que se vieron excluidos de las transformaciones el período 2003-2013 —o que, al menos, no se beneficiaron en la misma magnitud que otros grupos—. Ello tendrá que realizarse mediante el diseño de intervenciones directas orientadas a igualar el *campo de juego* mediante una amplia compensación de los efectos de la exclusión inicial y de los procesos de discriminación que enfrentan algunos grupos de la población. Teniendo en cuenta la magnitud del grupo poblacional que se encuentra actualmente en situación de pobreza en la región, así como las dinámicas de pobreza crónica que experimenta una parte importante de las personas que conforman dicho grupo, en las citadas intervenciones deberían incluirse políticas específicas y diferenciadas dirigidas a la población indígena y afrodescendiente, la población rural en general y las mujeres, con especial énfasis en aquellas que habitan en el campo.

Los desafíos de comienzos de la década de 1990 no son los mismos que los de hoy. En este capítulo se abordan los retos que se plantean en materia de política pública, enfocados en la sostenibilidad y la continuidad de los logros sociales alcanzados, y se plantean propuestas de acción pública capaces, por un lado, de potenciar trayectorias sostenibles de salida de la pobreza, y, por el otro, de minimizar los riesgos de la población de caer en situación de pobreza desde una situación de vulnerabilidad económica, o de experimentar cualquier tipo

de movilidad económica descendente. En el capítulo 2 se mostró que los factores asociados con la movilidad económica de los hogares se relacionan con las dinámicas demográficas —por ejemplo, el número de adultos insertos en el mercado laboral, la zona de residencia o la composición de los hogares, con énfasis en la situación de la población infantil y de los adultos mayores—; con el acceso a los activos físicos, financieros y humanos, y con las capacidades de generación de tales activos; con aspectos del mercado laboral, incluyendo la mayor participación laboral femenina e incluso con factores externos como la ocurrencia de *shocks* o la incidencia del sistema fiscal.

En este contexto, para sostener los logros obtenidos e impulsar la consecución de mayores ganancias sociales es preciso que la política pública asuma un rol que trascienda y complementa la provisión de transferencias directas y de subsidios indirectos y desarticulados, mediante la implementación de acciones integrales basadas en la responsabilidad fiscal y en procesos rigurosos de diseño de políticas públicas transversales, cuyas metas se extiendan más allá de la superación de la pobreza. En este sentido, la generación de los medios necesarios —por ejemplo, activos e ingresos suficientes— para que las personas que se encuentran en riesgo de caer en situación de pobreza no lo hagan, y para que quienes han logrado salir de la pobreza no recaigan en ella, depende en buena medida de la consolidación de políticas orientadas a promover los siguientes resultados: i) el logro de un mayor acceso de las mujeres al mercado laboral, junto con una redistribución equitativa del uso del tiempo en los hogares, y el desarrollo de sistemas integrales de cuidados; ii) la generación de mayores habilidades y de mejores condiciones de inserción de los hombres y las mujeres en el mercado de trabajo; iii) el logro de una mayor inclusión productiva y del acceso a los mercados de crédito; iv) el desarrollo de un sistema de protección social universal que acompañe el ciclo de vida de las mujeres y los hombres de manera articulada, y v) el rediseño progresivo de los sistemas impositivos.

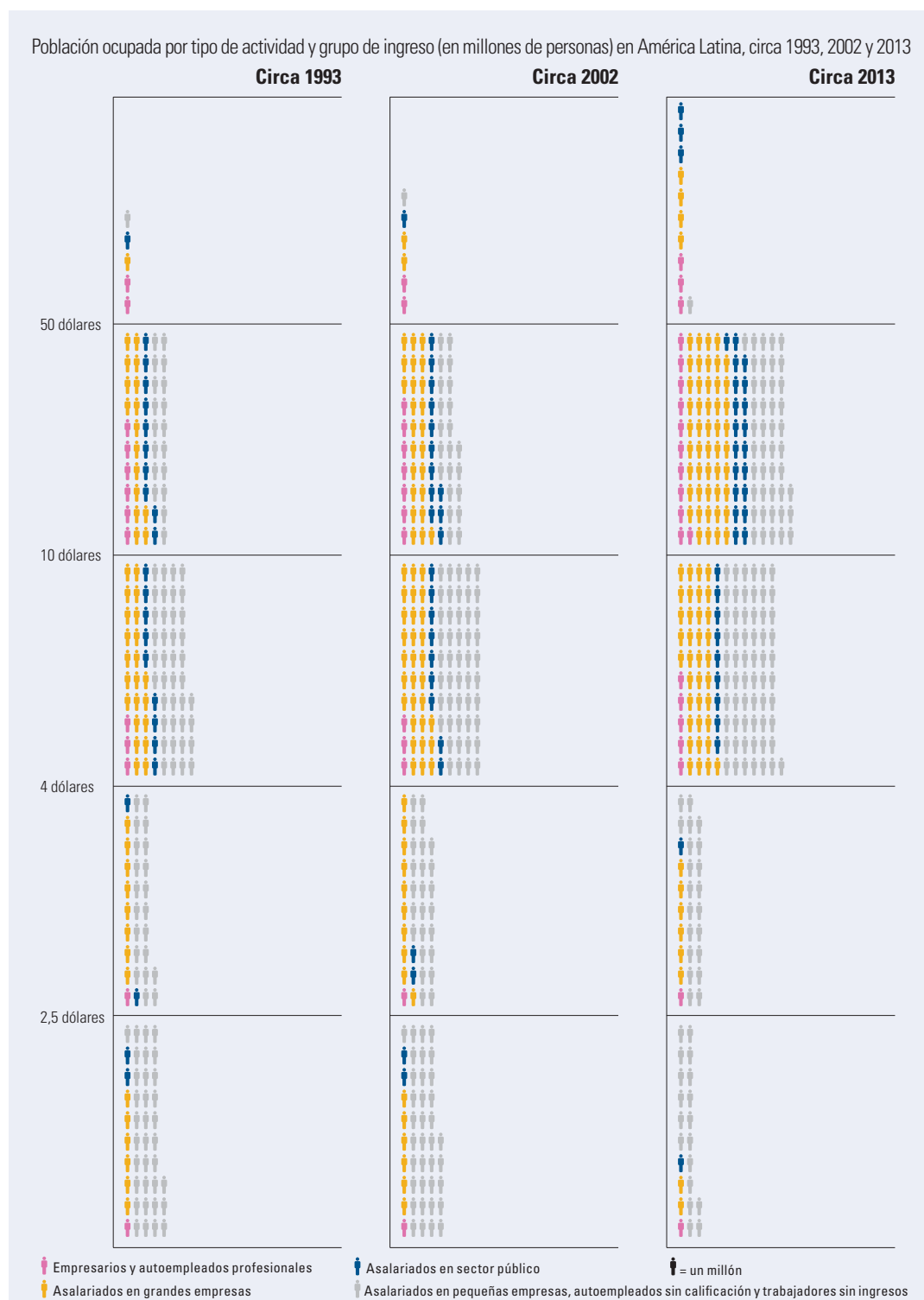
## 4.1 Políticas laborales para la inclusión productiva

La baja inclusión productiva en empleos de calidad constituye uno de los desafíos pendientes en la región, y a su vez representa un obstáculo para el logro de futuras transformaciones. A pesar del alto crecimiento económico que se experimentó en la región en la década de 2010, y de las mejoras observadas en el desempeño de los indicadores tradicionales que miden la cantidad de trabajo, como las tasas de desempleo y de población ocupada, la región todavía se caracteriza por una alta incidencia de los empleos precarios, informales y de baja productividad, indicadores que miden la calidad del empleo (Burchell et al., 2013).

Si bien el mayor peso de los servicios permitió absorber la creciente mano de obra y contribuyó al descenso de la pobreza por ingresos, buena parte de las actividades de este sector se caracterizan por una escasa productividad, una baja calidad y la ausencia de seguridad social<sup>34</sup>. Por un lado, en 2013, de los casi 300 millones de personas ocupadas en la región, poco más de la mitad se desempeñaban como asalariados en microempresas con menos de 5 empleados, como autoempleados sin calificación, o como trabajadores sin percepción de ingresos. En esas mismas condiciones laboraban el 83% y el 70% de los trabajadores que se encontraban en situación de pobreza extrema y de pobreza moderada, respectivamente, y más de la mitad de los ocupados que se encontraban en situación de vulnerabilidad (véase el gráfico 4.1) —además, del total de ocupados en situación de vulnerabilidad, solo el 48% contaba con un empleo permanente, mientras que el 45% carecía del derecho de acceso a la seguridad social contributiva vinculada con el empleo—. Así, debido a la elevada prevalencia de empleos precarios, la inclusión productiva de esta población constituye un reto mayor.

GRÁFICO 4.1

**En 2013, cerca del 80%, el 70% y el 50% de los trabajadores en situación de pobreza extrema, pobreza moderada y vulnerabilidad, respectivamente, se desempeñaban en actividades de baja productividad. Entre la clase media, esta proporción alcanzó el 36%**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones provistas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).  
**Nota:** Las líneas monetarias que separan a cada grupo están expresadas en dólares diarios por persona. Cada una de las personas presentadas en el gráfico representa a un millón de trabajadores. Las cifras presentadas corresponden al total de los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (1992, 1998 y 2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (1997, 2002 y 2013), Brasil (1993, 2003 y 2013), Chile (1992, 2000 y 2013), Colombia (1996, 2003 y 2013), Costa Rica (1992, 2002 y 2013), Ecuador (1994, 2003 y 2014), El Salvador (1991, 1998 y 2013), Guatemala (2000 y 2011), Honduras (1992, 2003 y 2013), México (1992, 2000 y 2012), Nicaragua (1993, 2001 y 2009), Panamá (1991, 2001 y 2013), Paraguay (1995, 2004 y 2013), Perú (1997, 2004 y 2014), República Dominicana (1996, 2003 y 2014), Uruguay (1992, 2004 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (1992, 2001 y 2011).

La informalidad laboral afecta especialmente a los jóvenes y a las mujeres. En 2013, del total de jóvenes ocupados (45,2 millones), solamente el 35% (15,9 millones) se desempeñaba en trabajos formales. Asimismo, más de la mitad de los jóvenes ingresan al mercado laboral desde un trabajo informal (Alaimo et al., 2015). Entre los jóvenes esta situación tiene un efecto que perdura en el tiempo: las personas que experimentan el desempleo o la informalidad en su juventud tienen un peor desempeño laboral en su vida adulta (Cruces, Ham y Viollaz, 2012). Además, si se considera el universo compuesto por las pequeñas y medianas empresas de la región, se observa que cerca del 70% de ellas son informales, en tanto que el 27% constituyen micronegocios o empresas muy pequeñas (véase el gráfico 4.2).

Por otro lado, en el caso del sector de servicios la brecha de productividad entre la región y las economías asiáticas o los países desarrollados es más alta que la brecha correspondiente a cualquiera de los otros sectores productivos (Banco Mundial, 2015a). En los años de mayor crecimiento económico, este se debió principalmente a la contribución de los factores capital y trabajo, mientras que la contribución de la productividad total de los factores al crecimiento, que ascendió al 4,3% en esos años, fue moderada. En los años posteriores a la crisis de 2009, la contribución de la productividad al crecimiento, de signo negativo, fue de poco más del 65% (véase el gráfico 4.3).

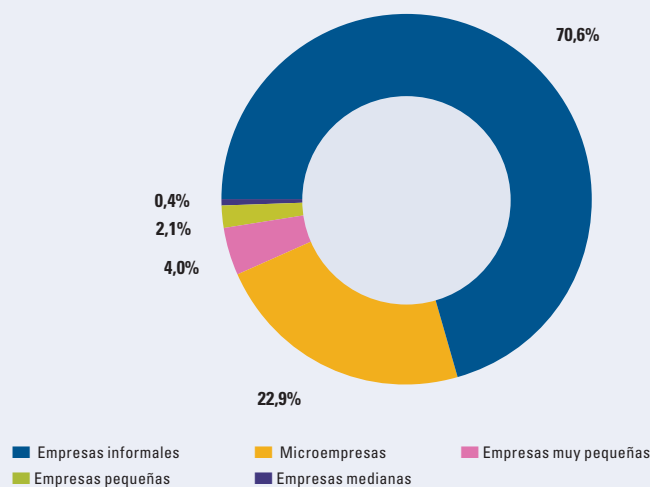
Además, desde 2003, en los países de la región el ritmo de crecimiento de la productividad del factor trabajo se ha mantenido muy por debajo de los niveles observados en economías con alto crecimiento, como China, tanto si se considera la productividad por persona ocupada, como si se tiene en cuenta la productividad por hora trabajada (véase el gráfico 4.4).

Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la persistente informalidad y la baja productividad vienen acompañadas de una inestabilidad laboral que se evidencia en la alta rotación de los empleos. En promedio, el 25% de los trabajadores de la región llevan menos de un año en su empleo, y aproximadamente un tercio de los trabajadores que se desempeñan en una empresa determinada en un momento dado ya no se encuentran en ese mismo empleo al cabo de un año (Alaimo

GRÁFICO 4.2

**Casi el 70% de las pequeñas y medianas empresas de la región se desempeñan en la informalidad**

Distribución de las pequeñas y medianas empresas según tipo de empleo formal o informal (en porcentajes) en América Latina

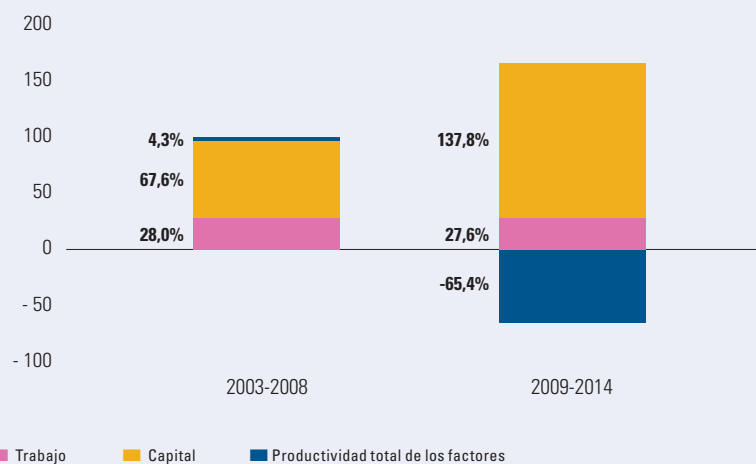


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del proyecto SME Finance Forum de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial.

GRÁFICO 4.3

**El crecimiento de la productividad en la región fue muy bajo durante los años de mayor auge económico, y su contribución al crecimiento posterior a la crisis de 2009 fue negativa**

Contribución del trabajo, el capital y la productividad al crecimiento económico (en porcentajes) en América Latina, 2003-2014

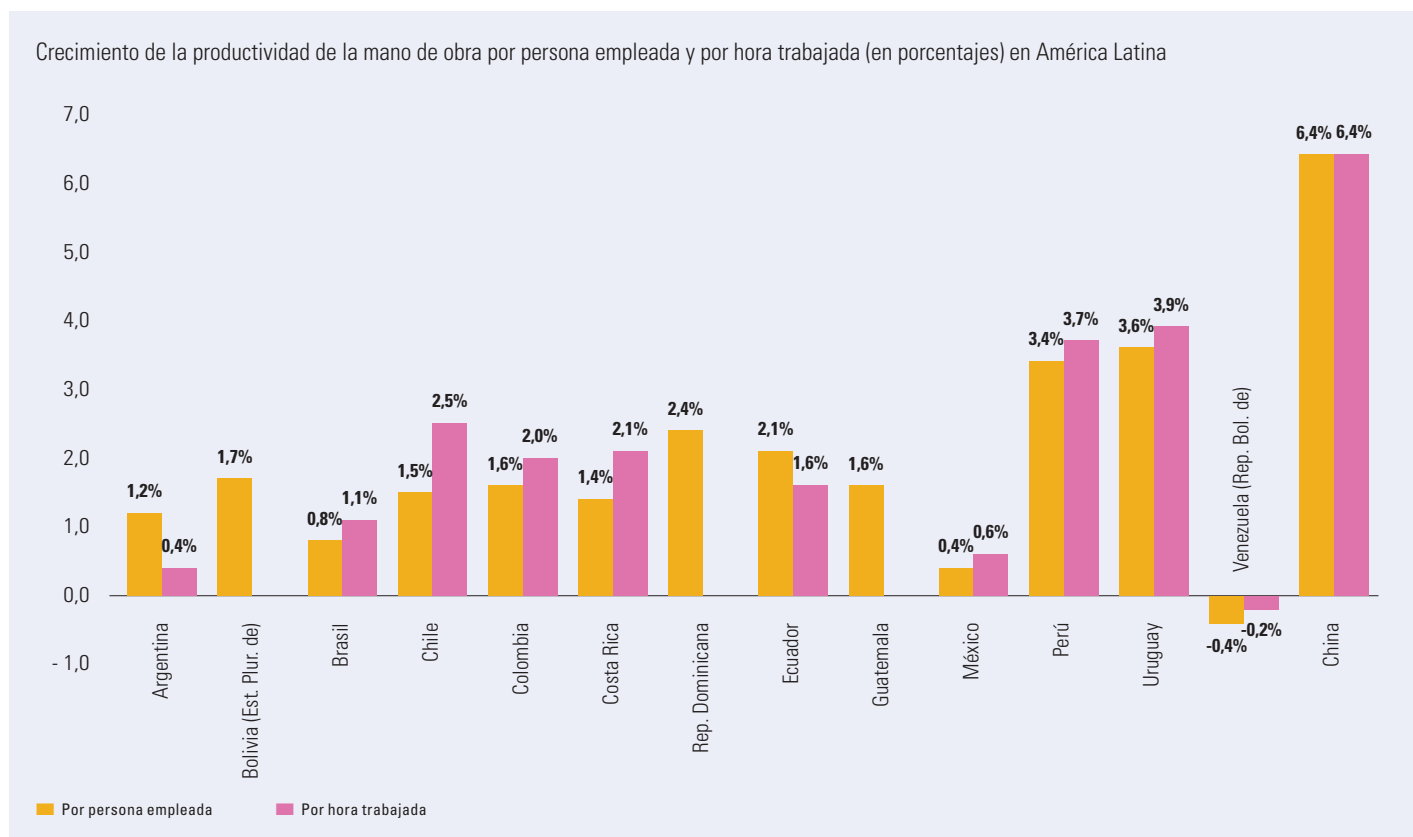


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la base de datos Total Economy Database de The Conference Board, y la base de datos sobre Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Nota: Las cifras presentadas indican la contribución de cada factor al crecimiento promedio que se experimentó en la región en los periodos señalados en el gráfico, y corresponden al agregado de América Latina compuesto por los siguientes 13 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

#### GRÁFICO 4.4

**En la región, el crecimiento de la productividad de la mano de obra empleada ha sido muy inferior al observado en economías con alto crecimiento, como China**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la base de datos Total Economy Database de The Conference Board.

et al., 2015). La combinación de alta inestabilidad, informalidad y baja productividad no permite que el empleo constituya un motor de movilidad ni de progreso sostenible a largo plazo. Un alto nivel de informalidad tiene repercusiones económicas, sociales y fiscales, en la medida en que limita la cobertura del aseguramiento social, y reduce las posibilidades de generar ahorro y de disponer de recursos fiscales. En el nivel microeconómico, los trabajadores informales tienen menos posibilidades de acumular capital humano, menores probabilidades de salir de la pobreza, e, incluso, una mayor probabilidad de volver a caer en ella en caso de producirse *shocks* externos. Desde el punto de vista macroeconómico, debido a la falta de ahorro suficiente pueden reducirse los recursos que se destinan a financiar proyectos productivos, y, por ende, puede inhibirse el crecimiento económico (Banco Mundial, 2015a).

En este contexto, los logros de la región en lo que respecta a diversas dimensiones del bienestar, en especial aquellas relacionadas con una mayor inclusión social y con el aumento del acceso a la educación, la salud y los servicios públicos, no han sido acompañados de un correspondiente incremento de la inclusión productiva. Como se mostró en el capítulo previo, el desempeño de América Latina en lo que respecta a los indicadores relativos al empleo vulnerable, la inactividad de los jóvenes y la fuerza laboral con elevada calificación no se corresponde con el desempeño esperado dado el nivel de desarrollo de la región. La garantía del derecho universal a un empleo decente, agenda impulsada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), constituye una cuestión todavía pendiente en América Latina. Aun si las ganancias derivadas del crecimiento económico fueron percibidas por los hogares a través de

mejoras de los ingresos laborales que permitieron alcanzar una importante reducción de la pobreza, este proceso no estuvo acompañado de mejoras en materia de estabilidad y calidad laboral, lo que sitúa a una importante proporción de la población ante un elevado riesgo de empobrecimiento. Esta cuestión asume una importancia crucial en el actual contexto, en que, debido a las menores proyecciones de crecimiento, se esperan posibles aumentos de la informalidad y ajustes en el mercado laboral —en especial, se espera una disminución de la fuerza laboral activa, particularmente por la salida de mujeres y de jóvenes con bajos ingresos y bajo nivel educativo— (Banco Mundial, 2015b).

De este modo, es preciso implementar políticas integrales y simultáneas en varios frentes. En lo que respecta a la demanda, se requieren políticas que generen los incentivos adecuados para promover la creación de empleos formales y la formación continua durante el empleo. En lo que respecta a la oferta, es preciso implementar políticas activas dirigidas al mercado laboral, incentivos para la formación de capital humano, mejoras de los sistemas de información para la divulgación de vacantes, y mecanismos que permitan promover la inserción y la reinserción laboral efectivas. Por último, el desarrollo de políticas transversales como el salario mínimo, a fin de mejorar el ingreso de la población más vulnerable sin distorsionar los esfuerzos orientados a incrementar la formalidad, así como un seguro de desempleo que permita a los desocupados buscar mejores alternativas de empleo sin caer en situación de pobreza por no contar con la protección de un ingreso mínimo, deberá ser evaluado en el contexto de cada país. A este respecto cabe señalar que la ausencia de un seguro de desempleo, que caracteriza a buena parte de los países de la región, deja en situación de inseguridad económica a una proporción significativa de la población.

En lo que respecta al primer grupo de políticas, en diversos estudios se ha evidenciado que los costos de contratar un trabajador formal son altos en relación con la productividad, en especial debido a los costos no salariales que supone la creación de empleos formales, vinculados

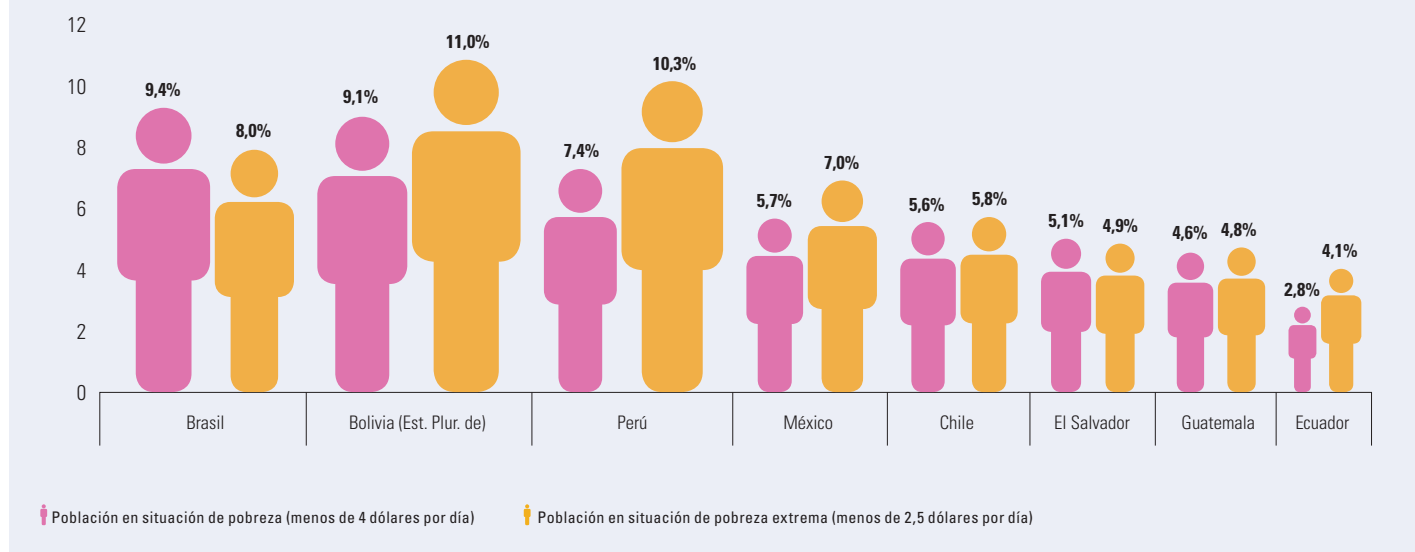
con la salud, las pensiones, la capacitación y, en algunos casos, con el seguro de desempleo. El costo mínimo de contratar a un trabajador asalariado formal representa, en promedio, un 39% del PIB por trabajador, cifra que en algunos países asciende al 70% (Alaimo et al., 2015). En este contexto es necesario generar incentivos productivos orientados a las empresas para promover la creación de empleos, reducir y simplificar los costos no salariales, y aumentar la productividad por trabajador. También es necesario generar incentivos orientados al trabajador, pues aún persisten arreglos institucionales que suponen importantes desincentivos para la formalidad. Por un lado, la existencia de algunos beneficios sociales mínimos no contributivos, independientemente de su calidad y su cobertura, desincentiva a los trabajadores a emplearse en el mercado laboral formal debido al costo de las contribuciones a la seguridad social que actualmente conlleva la formalidad<sup>35</sup>. Por otro lado, la regresividad de algunos sistemas fiscales también puede actuar como un incentivo para la informalidad, en especial en el caso de la población que se encuentra en situación de pobreza, en la medida en que genera empobrecimiento. En el capítulo 2 se evidenció que, en muchos países de la región, el sistema fiscal puede constituir una de las principales fuentes de generación de desigualdad de ingresos y de empobrecimiento, al promover patrones de movilidad descendente. Si se contabiliza el monto de las pérdidas monetarias —estimadas como proporción del ingreso per cápita antes de impuestos y transferencias— correspondientes a quienes terminaron por debajo de las líneas de pobreza de 4 y 2,5 dólares por día después de la intervención del sistema fiscal, se observa que dichas pérdidas alcanzan un promedio cercano al 6% y el 7%, respectivamente —en Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia tales pérdidas llegan a superar el 9% en el caso de la población que se sitúa por debajo de la línea de 4 dólares por persona por día, mientras que en el Estado Plurinacional de Bolivia y Perú las pérdidas de aquellos situados por debajo de la línea de pobreza extrema oscilan del 10% al 11% (véase el gráfico 4.5)—.



## GRÁFICO 4.5

### Algunos sistemas fiscales de la región pueden generar pérdidas significativas del ingreso per cápita de las personas que se encuentran por debajo de las líneas de pobreza de 4 y 2,5 dólares por día

Pérdidas de ingreso per cápita de la población en situación de pobreza y en situación de pobreza extrema (en porcentajes) después de la intervención fiscal en América Latina, circa 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Lustig y Martínez-Aguilar (2016).

Nota: Las cifras presentadas corresponden a los siguientes 8 países en los años indicados entre paréntesis: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009), Brasil (2009), Chile (2013), Ecuador (2011), El Salvador (2011), Guatemala (2010), México (2012) y Perú (2011). De acuerdo con Higgins y Lustig (2015), las pérdidas se contabilizan como la diferencia entre el ingreso prefiscal y el ingreso posfiscal en el caso de aquellos individuos que están en situación de pobreza antes de cualquier intervención fiscal, y se estiman como la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso posfiscal en el caso de aquellos individuos que caen en situación de pobreza después de las intervenciones fiscales. Lo anterior es válido siempre y cuando el ingreso posfiscal sea menor que el ingreso prefiscal.

Las contribuciones a la seguridad social tienen una alta participación en los costos no salariales del empleo formal. A su vez, este vínculo entre el empleo formal y la protección social es la causa principal de la insuficiente cobertura de los beneficios sociales, y de la segmentación entre la asistencia y la protección social. Universalizar los sistemas de protección social mientras que al mismo tiempo se reducen los costos no salariales del empleo para fomentar el trabajo formal supone la realización de ajustes en los mecanismos de financiación y el desarrollo de nuevas modalidades de contribución (OIT, 2015; CEPAL, 2013). La incorporación de innovaciones en las políticas, como los mecanismos flexibles de contribución que permiten distinguir distintas categorías contributivas —por ejemplo, las empresas pequeñas y los trabajadores por cuenta propia—, así como la simplificación de los procesos de registro y de recaudación tributaria, y el pago de subsidios para las cotizaciones y contribuciones de

seguridad social, han permitido ampliar la cobertura legal y efectiva de la protección social. El caso del monotributo en Uruguay (OIT, 2014b), y de las legislaciones diferenciadas de Argentina y Brasil, constituyen algunos ejemplos exitosos a este respecto. Estos ejemplos evidencian la posibilidad de aumentar el empleo formal mediante la combinación de políticas relativas a la protección social y al mercado de trabajo. En lo que respecta a la financiación, garantizar la protección social universal requerirá de una combinación adecuada de los mecanismos contributivos y no contributivos, y en los casos en que sea posible requerirá de fuentes unificadas de ingresos tributarios, a fin de que sea posible eliminar el vínculo entre el empleo formal y la protección social, y garantizar el derecho universal (OIT, 2014a).

Por su parte, el incremento de la productividad requiere la implementación de diversas políticas, como la promoción de mercados de crédito más amplios y seguros, la realización

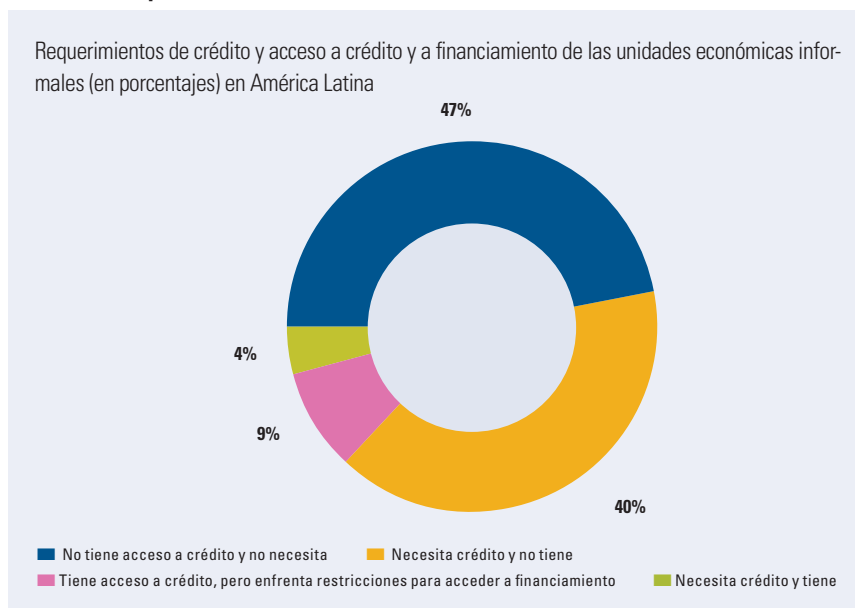
de una alta inversión en bienes públicos —enaminada, por ejemplo, a reducir los costos de transporte—, y la promoción del desarrollo productivo y del acceso a los activos productivos (Pagés, 2010; Banco Mundial, 2015a). Un ejemplo de las intervenciones necesarias en esta materia lo constituyen los arreglos institucionales orientados a promover un mayor acceso efectivo al crédito mediante opciones claras de financiamiento.

La falta de acceso al crédito y las restricciones para acceder a financiamiento parecen guardar una estrecha relación con la elevada informalidad y la baja productividad de las empresas de la región. En América Latina hay más de 50 millones de establecimientos productivos pequeños y medianos, de los cuales cerca de 37 millones son informales. De estos, el 40% declara que necesita un crédito y no tiene acceso, en tanto que un 9%, si bien es sujeto de alguna línea crediticia, encuentra restricciones para acceder a financiamiento (véase el gráfico 4.6). Según datos de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, en el caso de las empresas pequeñas y medianas formales la falta de acceso al crédito es menor: el total de empresas que requieren crédito y no tienen acceso a este asciende a poco más del 10%. No obstante, en el caso de más de la mitad de estas empresas se reporta que, pese al acceso crediticio, persisten restricciones para acceder a financiamiento.

En lo que respecta a la oferta, las políticas activas dirigidas al mercado laboral de la región son incipientes, y en promedio no proveen una intermediación laboral adecuada, ni facilitan una buena vinculación de los jóvenes con su primer empleo, o una mejor inserción y reinserción laboral de los trabajadores desempleados. Además, la calidad de la educación e incluso la oferta de los programas a veces no concuerdan con las necesidades productivas ni con las grandes apuestas nacionales, por lo que existe un desajuste entre el conocimiento que se imparte a los jóvenes y el conocimiento que demandan las empresas (Bassi et al., 2012). En este sentido, es necesario reducir las barreras que enfrentan las personas, especialmente los jóvenes y la población en situación de pobreza, para ingresar al mercado laboral, prioritariamente formal, y mejorar la calidad de la educación mediante una fuerte inversión orientada al desarrollo de observatorios laborales y de centros de empleo

GRÁFICO 4.6

**El 40% de los más de 37 millones de establecimientos informales no tienen acceso a crédito, y aquellos que disponen de una opción crediticia reportan enfrentar restricciones para acceder a financiamiento**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del proyecto SME Finance Forum de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial.

y educación, a fin de promover que la formación esté en consonancia con las demandas productivas.

Si bien la mayor cobertura educativa y el aumento del logro educativo en la región constituyeron un motor importante de la transformación reciente, la calidad educativa aún es baja, lo que limita el potencial para la realización de una transformación más profunda a largo plazo. La realización de grandes inversiones en la calidad educativa, y la reducción de la segmentación entre la oferta pública y la privada, y entre los distintos niveles de ingreso, deberá constituir una meta prioritaria. Además, deberá promoverse la inversión en investigación y desarrollo, y el aumento de la calidad y la reputación de la formación técnica y tecnológica en ciertos sectores de interés para el desarrollo productivo de los países. En todo caso, una reforma de los programas educativos a fin de incluir la formación requerida para el desarrollo de competencias básicas generales, o de habilidades sociales y emocionales, será esencial debido a la importancia central que asumen estas habilidades en el mercado laboral.

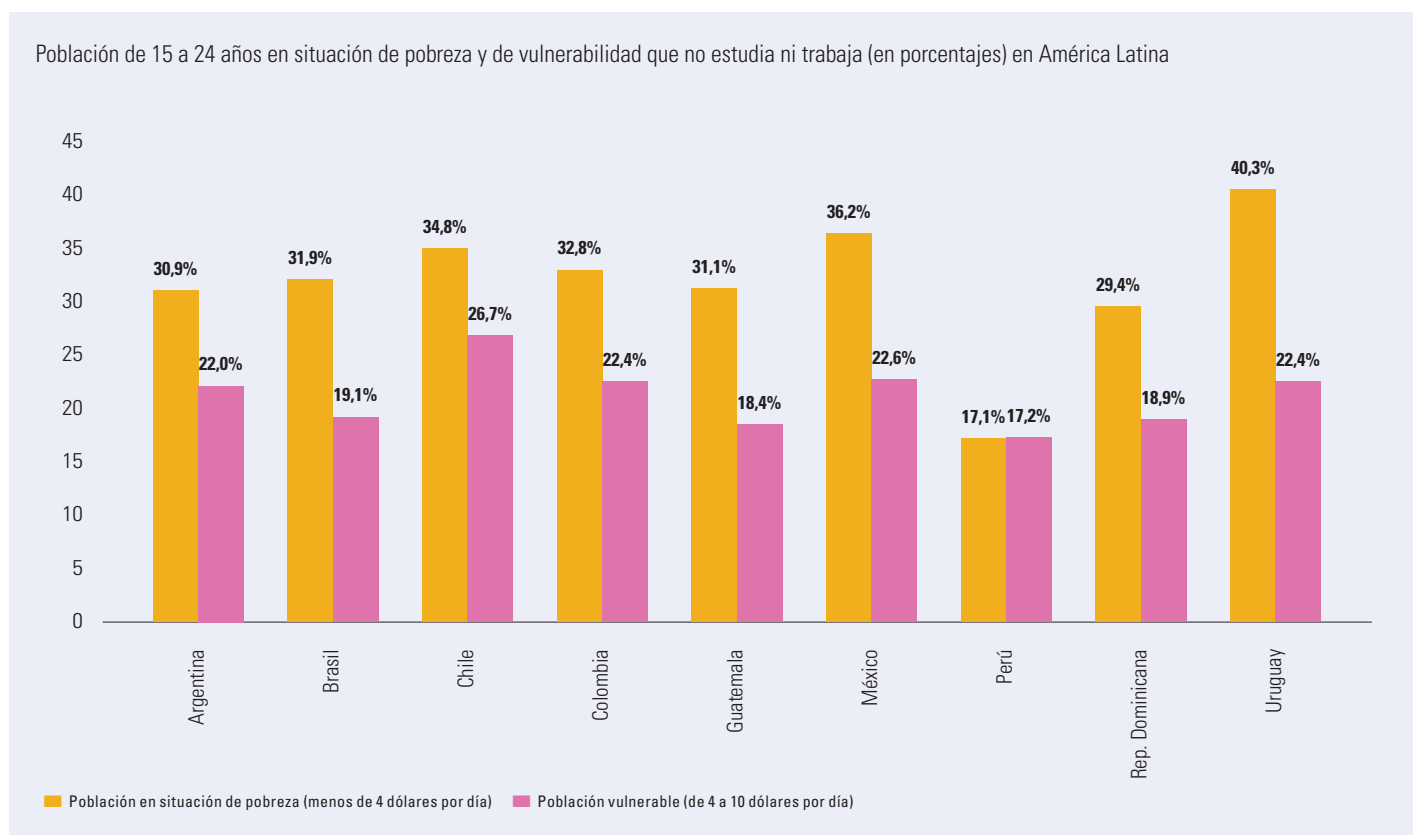
Un punto esencial consiste en la mayor articulación entre los programas de superación de la pobreza y los programas de inclusión productiva y empleo. La alta cobertura de los programas orientados a la superación de la pobreza, especialmente de los programas de transferencias condicionadas, representa una oportunidad para la inclusión productiva de la población más pobre si dichos programas se articulan —mediante la eliminación de las barreras de acceso y la inclusión de un componente especial de capacitación— con programas destinados a la formación profesional, el desarrollo de prácticas laborales y el apoyo de emprendimientos. Las acciones de este tipo serán fundamentales especialmente en el caso de los jóvenes, entre quienes actualmente prevalece una tasa de inactividad (jóvenes sin estudio ni ocupación) que alcanza cerca del 30% en el caso de la población en situación de pobreza, y aproximadamente el 20% en el caso

de la población en situación de vulnerabilidad (véase el gráfico 4.7).

Finalmente, respecto del desarrollo de posibles políticas transversales, en América Latina se cuenta con experiencia en la implementación del salario mínimo como una política orientada a la superación de la pobreza y la protección de los trabajadores más vulnerables. El establecimiento legal de un salario mínimo permite aumentar el ingreso de los trabajadores que cuentan con un bajo nivel educativo y de los trabajadores más vulnerables, incluso de aquellos ocupados en el sector informal, mediante mecanismos indirectos<sup>36</sup>. Sin embargo, la experiencia señala que los resultados de la implementación de este tipo de políticas no son unívocos. Si se fija un umbral demasiado alto, relativo al ingreso per cápita y a la distribución salarial del país, disminuye la proporción de población que resulta efectivamente cubierta por el salario mínimo, y ello puede conllevar

#### GRÁFICO 4.7

##### Casi un tercio de la población de 15 a 24 años que se encuentra en situación de pobreza no estudia ni trabaja



Fuente: Adaptación de López-Calva et al. (2014) sobre la base de datos consultados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

aumentos de la brecha salarial entre los trabajadores formales y los informales, aumentando así la desigualdad. Por su parte, establecer un umbral demasiado bajo solo tendría efectos menores. En un estudio reciente se muestra que en Honduras, un país con un salario mínimo relativamente alto para su nivel de ingreso per cápita, el 64% de los ocupados reciben menos del 90% del salario mínimo legal vigente. Por el contrario, en México, donde el salario mínimo es bajo respecto del nivel de ingreso, solo el 15,7% percibe un ingreso inferior al 90% del salario mínimo (Alaimo et al., 2015).

La cobertura del salario mínimo en el sector formal y los efectos sobre el sector informal delimitan su impacto como instrumento de reducción de la pobreza. En Brasil, por ejemplo, el aumento del 35% del salario mínimo en el período comprendido de 2001 a 2007 se relaciona con la alta caída de la desigualdad de los ingresos laborales y la reducción de la pobreza en la última década. Sin embargo, la evidencia basada en comparaciones contrafactuales entre alternativas de política pública señala que, en lo que respecta a la reducción de la desigualdad, un aumento de las transferencias condicionadas del programa Bolsa Familia de igual magnitud que el incremento del salario mínimo hubiera resultado igual de eficiente (Barros et al., 2010).

En este sentido, la política de salario mínimo deberá considerarse a la luz de la situación de cada país. Su alcance como instrumento para lograr una mayor reducción de la desigualdad y la pobreza, y para incentivar el progreso en materia de bienestar, dependerá, al menos, del monto establecido, relativo al ingreso medio per cápita; de la capacidad para garantizar su cumplimiento en todo el sector formal; de la magnitud de los efectos indirectos sobre el sector informal<sup>37</sup>; de su eficiencia respecto de otras alternativas para mejorar el nivel de bienestar, y de la magnitud de los costos económicos adversos que pueden resultar de las posibles distorsiones de su implementación.

En todo caso, las alternativas en materia de política pública deberán adaptarse a las nuevas modalidades de empleo que están surgiendo en el mundo globalizado, que rompen con la concepción tradicional de trabajo debido a que son menos estables, se caracterizan por su corta duración y conllevan una menor seguridad social. La transformación de las relaciones de empleo

supone importantes repercusiones económicas y sociales, en particular una mayor vulnerabilidad económica debido a la reducción de la seguridad social y la volatilidad de los ingresos. De este modo, desvincular el empleo formal de la capacitación laboral y la educación continua, de los servicios de cuidados y de la protección social será cada vez más urgente.

## 4.2 Hacia la universalidad de los sistemas de protección social

Expandir los sistemas de protección social para garantizar una cobertura universal ante los diferentes riesgos que pueden presentarse a lo largo del ciclo de vida del conjunto de la población resulta esencial en esta América Latina menos pobre, pero más vulnerable. Según la OIT, las políticas de protección social desempeñan un papel determinante en la realización del derecho a la seguridad social para todos, en la medida en que contribuyen a la reducción de la pobreza y la desigualdad, apoyan el crecimiento inclusivo, impulsan el capital humano y la productividad, favorecen la demanda interna, y facilitan la transformación estructural de las economías nacionales (OIT, 2015). Entre estas políticas, que acompañan las distintas etapas del ciclo de vida de las personas, se encuentran las siguientes: i) la protección social de niños y niñas, que coadyuve a eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza y promueva el acceso a bienes de interés social como la educación y la salud; ii) la protección social en la edad activa, que incentive la seguridad del ingreso mediante, por ejemplo, la provisión de beneficios por desempleo y la protección ante riesgos laborales o invalidez; iii) la protección en la vejez, y iv) la cobertura universal de la salud.

En años recientes, los gobiernos latinoamericanos han realizado un importante esfuerzo para garantizar la protección social de los niños y las niñas mediante la expansión de los programas de transferencias condicionadas. Estos programas —primero implementados en México y después adoptados y expandidos en la mayoría de los países de la región, con una cobertura de poco más de 130 millones de beneficiarios (Stampini y Tornarolli, 2012)— no solo han constituido una gran innovación

de la asistencia social orientada a reducir la pobreza presente, sino que al mismo tiempo tienen por objetivo interrumpir el ciclo de reproducción de este problema al colocar el ingreso de hoy al servicio de la formación del capital humano de mañana. Los efectos de la implementación de estas transferencias han sido ampliamente analizados, y en general los resultados de los estudios sobre el tema indican —aunque con diferencias según el país que se considere— que dichos programas han sido exitosos en el cumplimiento de sus objetivos orientados a reducir la pobreza, promover el uso de los servicios de salud, y aumentar los logros educativos en materia de cobertura, asistencia y probabilidad de culminación del ciclo de estudios<sup>38</sup>.

Al mismo tiempo, de la mano de estos programas, el principal aumento cualitativo de las mujeres a la protección social y en particular de las mujeres pobres, ha sido en su condición de madres especialmente de niños pequeños, es decir en función de un rol transitorio y que no supone una garantía de derechos de ellas en tanto mujeres. Este criterio de acceso es muy positivo para los niños y debería en esa medida ser apoyado y fortalecido, pero requiere complementarse con otro tipo de acceso a la protección social de las personas adultas pobres en general y de las mujeres en particular, sea mediante empleo y protección social contributiva, mediante mecanismos no contributivos o combinaciones de ambos.

En el nuevo contexto social de los países de la región, en que la proporción de población en situación de pobreza es significativamente menor que hace una década y los rezagos en materia laboral son importantes, surge la pregunta acerca de cuál debería ser el siguiente paso de estos programas. En principio, dichos programas deberían adaptarse a las nuevas necesidades y contextos de la población de la región a fin de incluir componentes orientados a lograr una mayor calidad educativa, y una mayor y mejor inclusión productiva —tanto de las madres, que son responsables de la percepción de las transferencias, como de los graduados de los beneficios—. También debería impulsarse la articulación de dichos programas con otros programas de generación de ingresos. Un elemento fundamental consiste en la discusión sobre el tránsito hacia

transferencias más universales, tales como la asignación universal por hijo implementada en Argentina, diseñadas para evitar la segmentación y los problemas de equidad horizontal que generan los programas focalizados.

Entre las acciones prioritarias para pensar el rediseño de los programas de transferencias condicionadas pueden resaltarse tres:

- i) *Aumentar la calidad de la oferta educativa y de salud.* Si bien en las evaluaciones de impacto se evidencian mejoras en el desempeño de los indicadores relativos al uso de los servicios de educación y salud, no se han observado incrementos de la calidad de estos servicios. Así, una opción consistiría en expandir los programas de transferencias monetarias condicionadas para que incluyan condiciones relacionadas a una mayor calidad de la oferta de los servicios, tanto de educación como de salud. Esto podría realizarse en cada país mediante el otorgamiento a los gobiernos locales de incentivos dirigidos a mejorar y ajustar los servicios brindados.
- ii) *Articular los programas de transferencias condicionadas con los programas de generación de ingresos, orientados en especial a las madres y los jóvenes.* Es preciso promover una mayor articulación entre los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas y los beneficiarios de los programas de generación de ingresos e inclusión productiva, y facilitar la transición entre ambos tipos de programas. Este objetivo podría lograrse mediante el desarrollo de prácticas o pasantías laborales, así como por medio del apoyo de emprendimientos y proyectos productivos.
- iii) *Desarrollar mejores sistemas de información sobre los beneficiarios y los programas de protección social.* Dada su elevada cobertura, los sistemas de información y seguimiento de los programas de transferencias condicionadas pueden contribuir al diseño de mejores sistemas de información dirigidos, a su vez, al diseño de políticas de protección más comprehensivas. Un caso exitoso lo constituye el Catastro Único de Brasil, desarrollado sobre la base de la información relativa

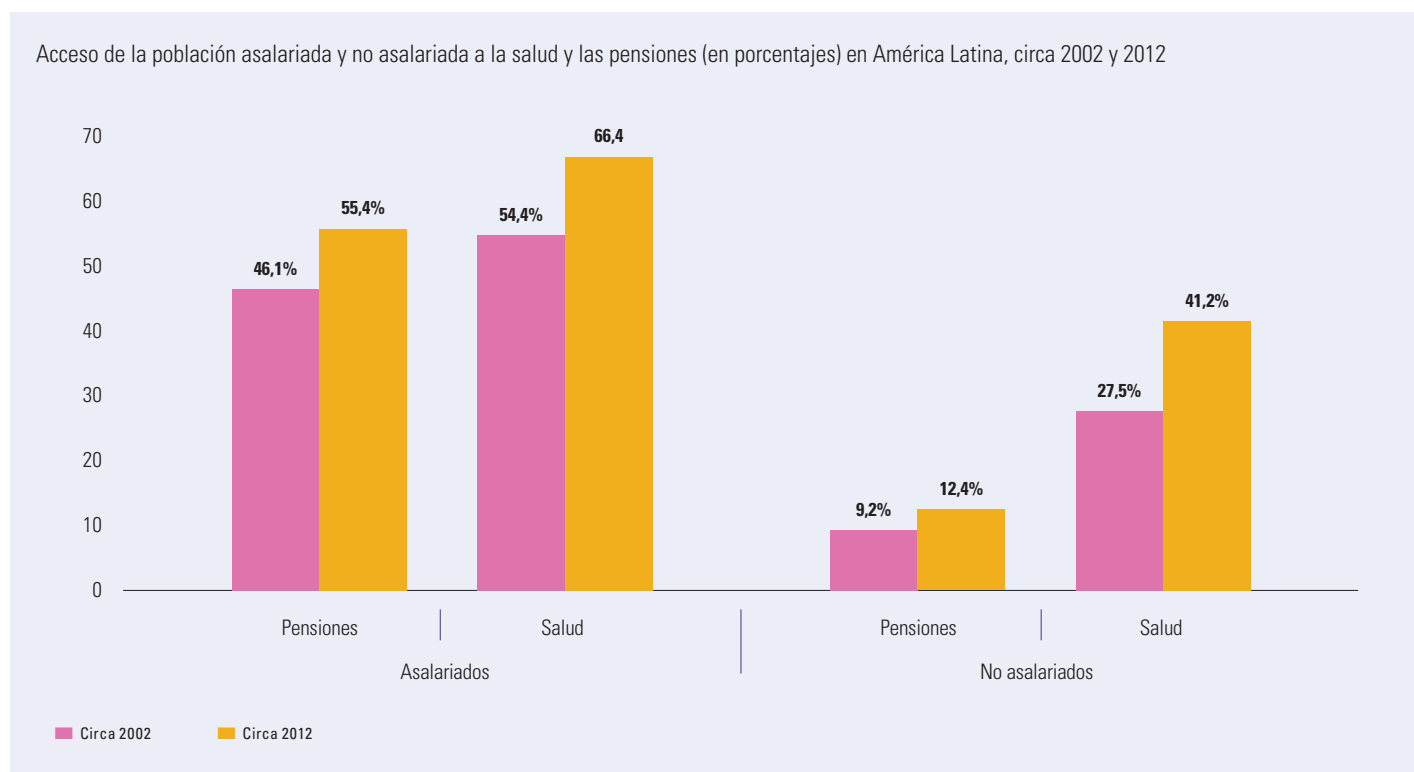
al programa Bolsa Familia. Esta herramienta permite un mejor diseño de la oferta social según las necesidades de la población, una mejor focalización, la unificación de los beneficios, y la verificación del cumplimiento de los criterios de entrada y salida de los programas.

Las políticas de protección social orientadas a garantizar la seguridad del ingreso durante la edad productiva son posiblemente las más deficientes de la región. Menos del 5% de la población ocupada de la región recibe beneficios de desempleo, mientras que este porcentaje asciende al 28% en el caso de América del Norte, al 64% en el caso de Europa Occidental y al 12% en el nivel mundial (OIT, 2015). Más aún, el acceso a la mayoría de los mecanismos de la seguridad social, como los pagos por incapacidad, la licencia por maternidad y la cobertura ante riesgos laborales, está ligado al acceso a un empleo asalariado formal.

Históricamente, los sistemas de protección social de la región han estado segmentados según el tipo de empleo, con altos beneficios para la población empleada formalmente y beneficios muy limitados para la población que se desempeña en el sector informal (Kaplan y Levy, 2014) (véase el gráfico 4.8). Así, dada la alta participación del empleo informal en la región, resulta necesario expandir las políticas de protección de modo que estas abarquen también a la población empleada en el sector informal. Si bien se han realizado acciones orientadas al desarrollo de mecanismos flexibles de contribución y de esquemas no contributivos, este es el pilar más deficiente de los sistemas de la región. De este modo, un punto de partida puede consistir en la realización de avances en lo que respecta al desarrollo de la normativa legal necesaria para lograr la simplificación de las contribuciones y la implementación de pagos flexibles según las categorías laborales.

#### GRÁFICO 4.8

**Si bien en el caso de la población ocupada el acceso a la salud y la afiliación a pensiones aumentaron en el período comprendido de 2002 a 2012, persiste una alta desigualdad en el acceso según el tipo de empleo**



Fuente: Ocampo y Gómez-Arteaga (2016), sobre la base de datos consultados en CEPAL (2013).



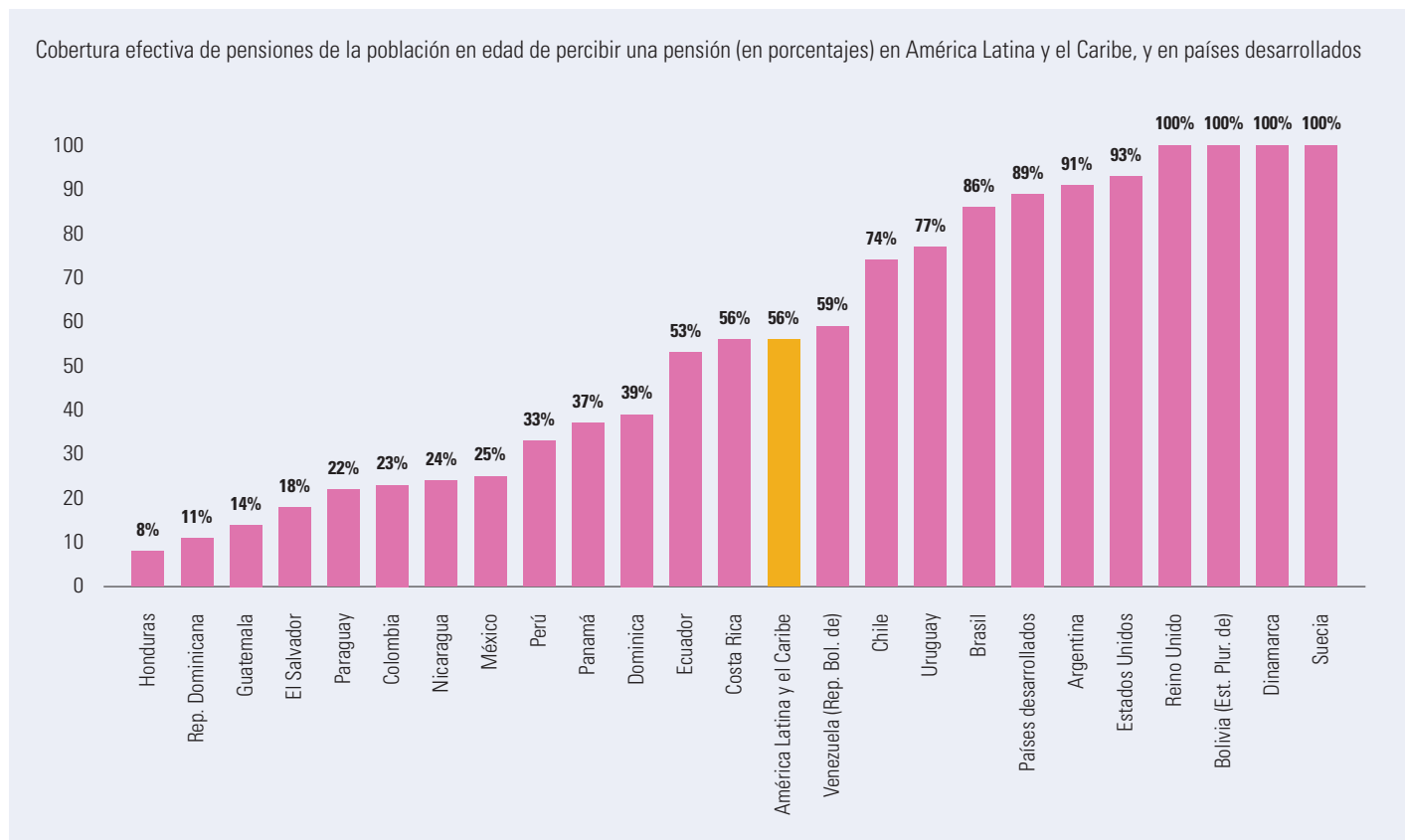
Las pensiones no contributivas constituyen otra de las grandes innovaciones implementadas en la década pasada en la región para garantizar el acceso universal al ingreso durante la vejez. En varios países, como Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, México y Panamá, se han implementado pensiones no contributivas con el fin de proteger a la población adulta mayor, independientemente de su nivel de cotización durante su vida productiva. Además, en algunos países como Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia el derecho de los adultos mayores a percibir una pensión se ha consagrado como un derecho universal. No obstante, en América Latina y el Caribe persiste una alta heterogeneidad en lo que refiere al acceso de la población adulta mayor a las pensiones, y el nivel de cobertura de dichas pensiones en la región considerada en su conjunto es menor que el observado en los

países desarrollados (véase el gráfico 4.9). Así, la expansión de las pensiones no contributivas o con un componente subsidiado para que la población adulta mayor pueda percibir al menos un ingreso mínimo será esencial para garantizar el derecho a la seguridad económica durante la vejez.

En suma, la expansión de los sistemas de protección social con miras a la universalidad, basada en la eliminación de la segmentación por tipo de empleo o por nivel de ingreso, y acompañada de aumentos de la calidad y del nivel de los beneficios (en términos monetarios como e dimensiones cubiertas), será fundamental en la región. No obstante, tanto la cobertura (dimensión horizontal) como los beneficios de los esquemas de protección social (dimensión vertical) dependerán de las posibilidades fiscales de los países (OIT, ONU Mujeres y PNUD, 2012).

GRÁFICO 4.9

**La cobertura efectiva de pensiones en América Latina, como porcentaje de la población que ha alcanzado la edad mínima para percibir una pensión, aún presenta un rezago importante respecto de la cobertura observada en otras regiones**



Fuente: OIT (2014a).



### 4.3 La mejora de la educación inicial y el desarrollo de habilidades en el ciclo de vida: hacia mayores retornos educativos

El acceso a una educación de calidad es el motor de la transformación social y una herramienta básica de cualquier estrategia integral de desarrollo, en la medida en que permite superar la reproducción intergeneracional de la pobreza, contribuye al logro de la igualdad en varios ámbitos y genera movilidad económica. Además, garantizar una mayor y mejor educación no solo constituye un fin en sí mismo, como derecho universal, sino que es al mismo tiempo un medio esencial para lograr la inclusión productiva, el incremento de la productividad y el crecimiento económico.

El avance en lo que refiere a la ampliación del acceso y de la cobertura educativa ha sido importante en todos los países de la región. El gasto social como porcentaje del PIB en educación pasó del 3,7% en 1990 al 4,9% en 2013 (CEPAL, 2014), y en todos los países se lograron importantes avances en lo que respecta al cumplimiento de la meta de cobertura universal de la educación primaria. Sin embargo, persiste un alto porcentaje de jóvenes que no cursan o no culminan la educación secundaria, y un porcentaje aún mayor que no continúa sus estudios, es decir, que no accede a la educación terciaria (Bitar 2014). Por otro lado, la calidad de la educación todavía es muy baja en la región —un estudiante promedio en América Latina mantiene un rezago cercano a dos años respecto del estudiante promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)—, y prevalece un desajuste entre lo que aprenden los jóvenes en el ciclo educativo y las demandas productivas, por lo que la educación no ha podido promover aumentos de la productividad (OCDE, CEPAL y CAF, 2014).

Un área que ha recibido atención en forma creciente se relaciona con el desarrollo de las habilidades no cognitivas, en especial en edades tempranas. Los resultados de un estudio reciente permitieron evidenciar que en el mercado laboral se valoran más estas habilidades

socioemocionales que las cognitivas, medidas por los años de escolaridad, y que las primeras son las más difíciles de encontrar entre los jóvenes (Bassi et al., 2012). Más aún, existe evidencia que señala que este tipo de habilidades tienen una alta correlación con la obtención de resultados positivos en la vida adulta y en el mercado laboral (Bowles, Gintis y Osborne, 2001).

La evidencia disponible indica que mejorar el logro educativo solo mediante el aumento de los años de escolaridad no será suficiente para romper las trampas de la pobreza, garantizar una mejor inserción en el mercado laboral, e impulsar la movilidad económica. Es necesario implementar una reforma de la calidad y del contenido de los programas educativos a fin de lograr los siguientes objetivos: i) incluir un componente para el desarrollo de las habilidades socioemocionales en edades tempranas; ii) articular el nivel secundario con el mercado laboral mediante el fomento de competencias productivas, y iii) solidificar esquemas de especialización acordes con las demandas de dicho mercado.

También es trascendental invertir en el diseño y la implementación de programas de educación inicial, para niños de 0 a 6 años, que promuevan el desarrollo de las habilidades cognitivas. La evidencia disponible sugiere que los retornos educativos de estos programas son mayores que los de los programas orientados a cualquier otro grupo de edad debido a la generación de efectos acumulativos, complementados con el logro educativo cognitivo. Esto significa que las inversiones en la primera infancia no solo son más eficientes —es decir, suponen mayores retornos respecto del nivel de gasto—, sino que además aumentan los retornos de todas las inversiones realizadas más adelante durante el ciclo de vida de las personas. En un estudio referido a Jamaica, por ejemplo, se señala que las personas que durante sus dos primeros años de vida fueron beneficiarias de una intervención dirigida a sus padres y madres percibían en la edad adulta salarios un 25% más altos que los de sus coetáneos que no fueron, mediante sus padres, beneficiarios de la intervención, y a su vez tenían una menor probabilidad de involucrarse en actividades delictivas. Por otro lado, se ha observado que

los niños y las niñas que en edad temprana sufren deficiencias en lo que refiere a la nutrición, el desarrollo cognitivo, el lenguaje o las habilidades motoras y emocionales tienen menos probabilidades de aprender, de culminar la secundaria y de ser productivos en su vida adulta (Berlinski y Schady, 2015).

Las inversiones en esta materia requieren de acciones decididas dirigidas a focalizar mejor el gasto en los servicios orientados a la primera infancia, en lo que refiere tanto a la cobertura como a la calidad y la variedad de dichos servicios, incluidos los programas dirigidos a las madres y los padres, el desarrollo de centros de cuidado infantil, la puesta en marcha de programas de lactancia materna, la promoción de la escolarización temprana y la capacitación de las personas que desempeñan las distintas tareas relacionadas con esta enseñanza. El gran desafío consiste en diseñar una política educativa en materia de primera infancia y de educación temprana concebida como una estrategia integral, en lugar de implementar programas sectoriales segmentados y desarticulados.

Además, también es trascendental la articulación de la educación media con programas técnicos y tecnológicos, la creación de escuelas secundarias que dispongan de un alto nivel de tecnología e innovación y de un fuerte componente laboral, así como el fomento de modalidades flexibles y participativas y de proyectos productivos dirigidos a los jóvenes (OCDE, 2015). El abandono escolar que aún persiste en los niveles primario y secundario vuelve relevante la ampliación de la oferta de programas de segunda

oportunidad de calidad, orientados a quienes abandonaron el sistema educativo; la provisión de opciones flexibles en que se incluya la certificación para el trabajo, y la puesta en marcha de esquemas de entrenamiento que permitan desarrollar las habilidades técnicas específicas requeridas por el mercado laboral, así como de talleres para el desarrollo de las habilidades necesarias para la vida. En un estudio reciente se señala que la mayoría de los asistentes a los programas de educación de adultos son jóvenes de 15 a 18 años que buscan oportunidades menos formales, más flexibles y más atractivas para culminar el ciclo educativo, sobre todo en el caso de la secundaria, necesarias cuando es preciso combinar la educación con las actividades laborales (Rico y Trucco, 2014).

Como resultado de la transformación social de la región también aumentó la participación de las mujeres en el mercado laboral. Al mismo tiempo, las diferencias por sexo son todavía muy marcadas en la región: la tasa de ocupación de aquellas sigue siendo significativamente menor que la de los hombres, y además las mujeres presentan mayores tasas de informalidad, y reciben menores remuneraciones tanto por iguales tareas como por tareas de igual valor (OIT, 2015). En 2013, aun cuando la proporción de mujeres adultas en edad productiva con nivel educativo terciario fue más alta (17,3%) que la correspondiente proporción de hombres (14,8%), las primeras percibían un salario promedio por hora 16,4% menor que el de estos últimos (véase el gráfico 4.10).

## 4.4 Los sistemas de cuidados: un asunto público y de interés colectivo

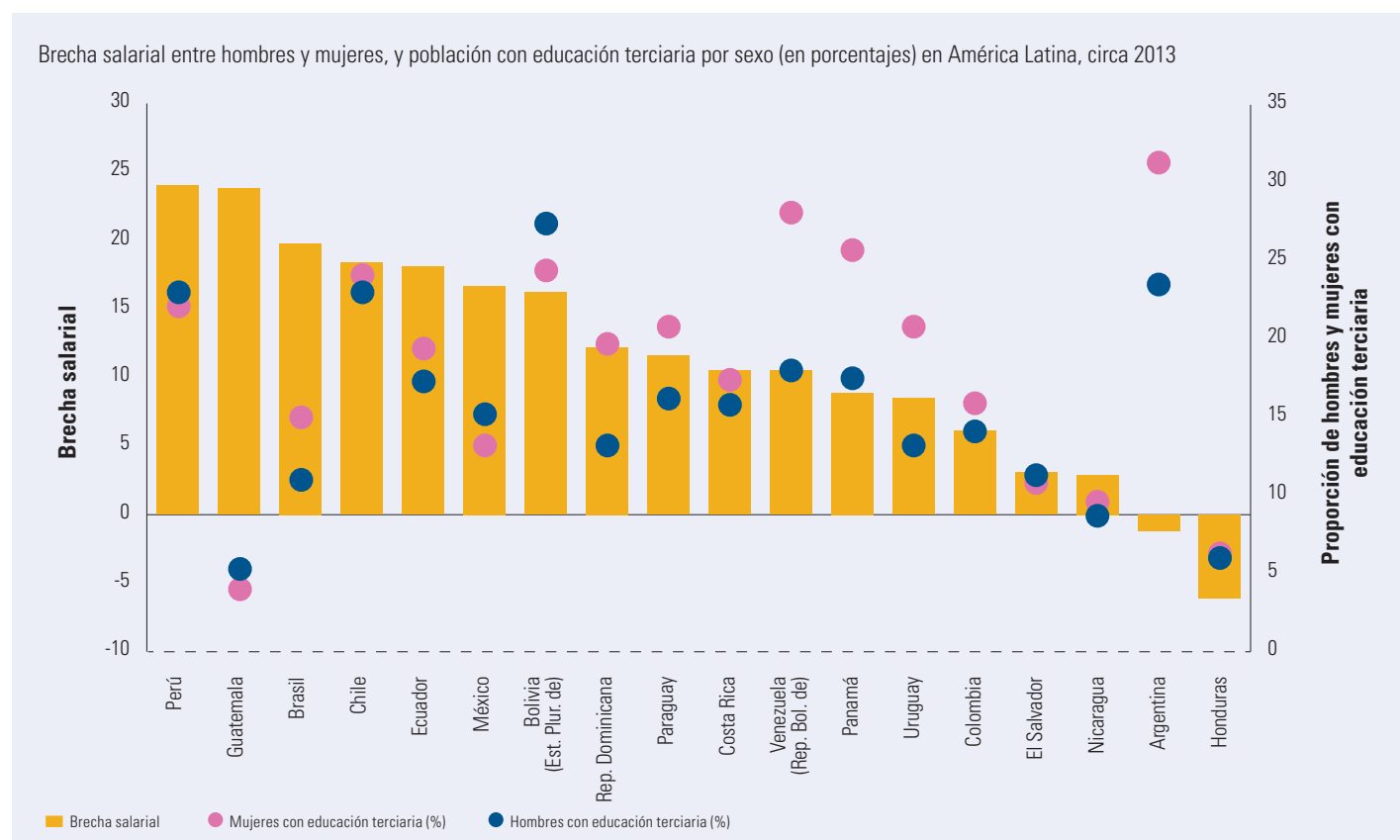
En lo que respecta a la inclusión productiva, aun en el mejor escenario, e incluso en el caso de que exista empleo formal para una mayoría de la población adulta en edad de participar del mercado laboral, en toda sociedad existe una proporción de la población que por diversos motivos no reúne las condiciones para generar ingresos. Se trata, a su vez, de un grupo de población que no está en condiciones de cuidarse a sí misma, y que por lo tanto requiere de cuidados que deben ser brindados por otras personas. Puede tratarse de personas demasiado jóvenes, demasiado mayores, o enfermas temporaria o permanentemente, con

alguna discapacidad que las sitúa en una situación de dependencia no solo económica, sino también en lo que respecta a los cuidados. Puede tratarse también de mujeres que, por estar dedicadas al cuidado de otras personas, tienen pocas o nulas posibilidades de insertarse laboralmente.

La tendencia general señala un cambio en la composición de las personas cuidado-dependientes, caracterizado por una disminución de la proporción de población de 15 años o menos, y un aumento de la proporción de población mayor de 65 años e incluso mayor de 75 años —la proporción de población mayor de 65 años casi se duplicará en el período comprendido de 2005 a 2025, al pasar del 6% al 10% en esos años, y ascenderá al 20% en 2050 (véase el gráfico 4.10)—.

GRÁFICO 4.10

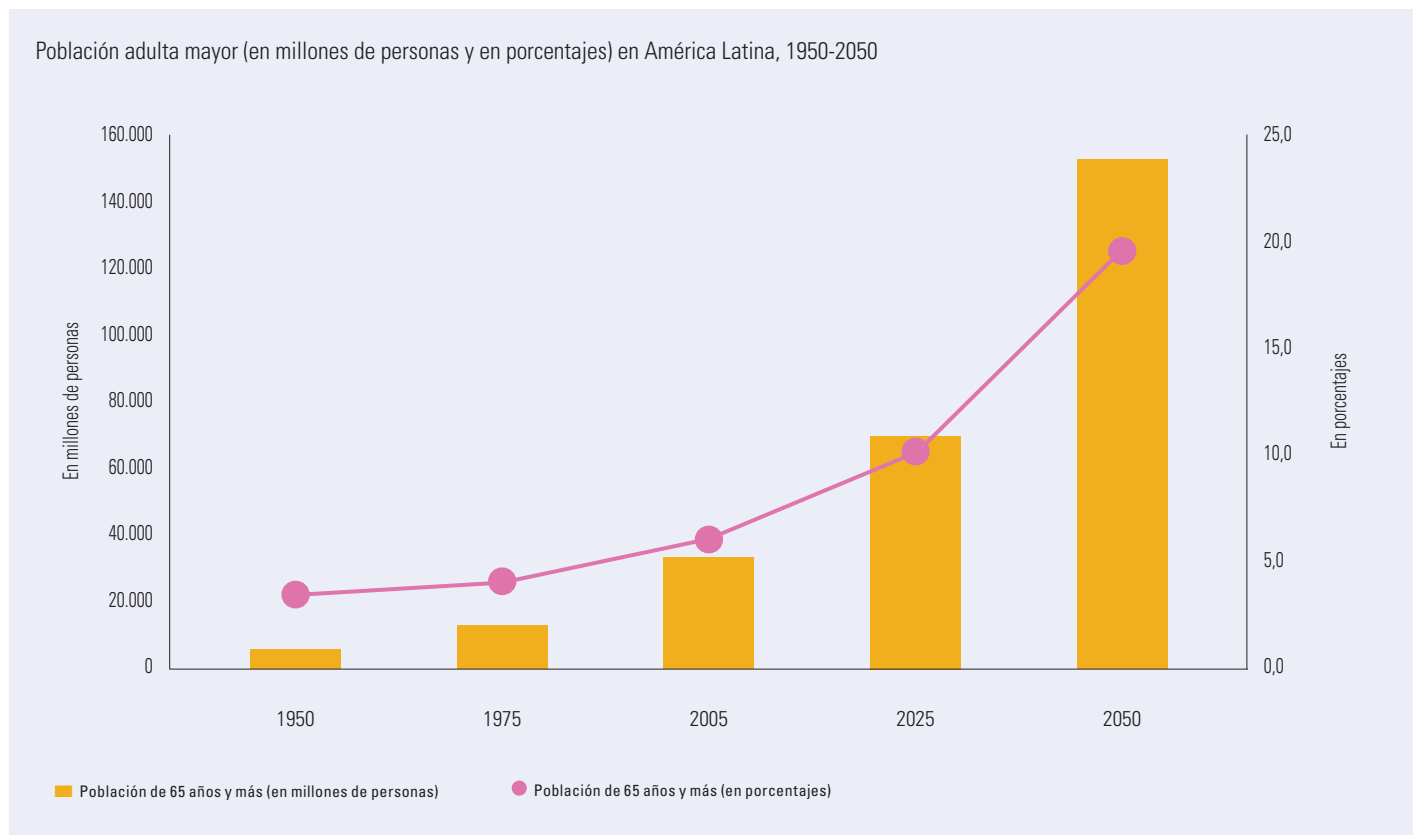
**Pese a que la proporción de mujeres en edad productiva con nivel educativo terciario es superior que la correspondiente proporción de hombres, las primeras perciben un salario promedio por hora 16,4% menor que el de estos últimos**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el CEDLAS a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Notas: La educación terciaria comprende más de 13 años de escolaridad. La información corresponde a población adulta de 25 a 55 años. La brecha salarial refleja la diferencia porcentual de los salarios por hora percibidos por hombres respecto a los percibidos por mujeres. Las cifras para América Latina corresponden al promedio ponderado de los siguientes 18 países para los años indicados entre paréntesis: Argentina (2014), Bolivia (2013), Brasil (2013), Chile (2013), Colombia (2013), Costa Rica (2013), Ecuador (2014), El Salvador (2013), Guatemala (2011), Honduras (2013), México (2012), Nicaragua (2009), Panamá (2013), Paraguay (2013), Perú (2014), República Dominicana (2013), Uruguay (2014) y Venezuela (2011).

### La creciente población adulta mayor de la región va a requerir en los próximos años de sistemas integrales de cuidados



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Este proceso de cambio, sin embargo, se produce de manera muy desigual según el nivel de ingreso y, en general, según la ubicación socioeconómica de las personas. Paradójicamente, en los hogares en que se dispone de menos ingresos y en que la incorporación femenina al mercado laboral puede suponer una diferencia más significativa, la demanda de cuidados es mayor, en particular por parte de niños y niñas. En efecto, las tasas de dependencia y el porcentaje de población infantil son altos, y lo son más aún —aunque se observa una tendencia decreciente a lo largo del tiempo— en el caso de la población de menores ingresos, en especial en el caso de aquella que se encuentra en condiciones de pobreza extrema. La existencia de mayores tasas de dependencia infantil, en ausencia de las intervenciones de política pública adecuadas, tiene un efecto negativo en la participación laboral de la mujer, y

supone un aumento del número de horas dedicadas a las actividades de cuidados en el hogar. Esta situación también tiene costos de oportunidad en lo que refiere a los niños y niñas, con efectos a largo plazo: no solo los costos derivados del abandono escolar debido a la inserción laboral precaria de niños y niñas, sino también aquellos generados por la inserción infantil en entornos nocivos (Rosales, 2013).

Las tendencias demográficas actuales y la ausencia de mecanismos de cuidados, en combinación con el aumento de la participación laboral femenina, ocasionan un déficit de cuidados (OIT y PNUD, 2009; CEPAL, 2009; CEPAL, 2010), que a su vez se traduce en el despliegue de múltiples estrategias femeninas y familiares para hacer frente a dicho déficit, las cuales casi siempre tienen efectos negativos en lo que refiere a la movilidad económica y el desarrollo de los hogares.

En particular, esta situación impone restricciones a corto plazo para el logro de una mejor inserción de las mujeres en el mercado laboral y para la generación de ingresos en tales hogares, y además supone deficiencias en el desarrollo de los niños y las niñas, que los sitúan ante posibles trampas de empobrecimiento. En conjunto, el desencuentro entre la necesidad de las mujeres y las familias de contar con mayores ingresos, por un lado, y la necesidad de contar con tiempo para los cuidados, por el otro, genera tensiones que vulneran los derechos humanos de las personas involucradas, en general, así como los derechos de quienes son más vulnerables, en particular.

Históricamente, en la legislación latinoamericana y caribeña el tema de los cuidados se abordó principalmente con miras a garantizar la protección de la maternidad en el empleo. En este marco, el establecimiento de las licencias por nacimiento para las madres trabajadoras que se desempeñaban en empleos formales fue, posiblemente, la principal medida orientada a contemplar los efectos de los cuidados en la dinámica laboral. El objetivo era, y es, garantizar ingresos antes, durante y después del alumbramiento, así como durante los primeros meses de vida de los niños y las niñas. Desde el año 2000, la OIT recomienda que estas licencias tengan una extensión de al menos 14 semanas (en lugar de las 12 semanas recomendadas desde 1952). En la región, entre las buenas noticias, cabe destacar que en 3 países se otorgan actualmente las 14 semanas, y en 5 países la duración de las licencias se ubica por encima de este umbral. Entre las malas noticias, cabe señalar que en 3 países se otorgan menos de 12 semanas de licencia, y en 8 aún se conceden las 12 semanas recomendadas por la OIT hasta el año 2000. En los distintos países también se observan diferencias en lo que refiere a la definición de las beneficiarias a las que se otorga dicho beneficio: en algunos casos las licencias corresponden solo a las mujeres asalariadas, y en otros abarcan a todas las trabajadoras, incluidas las trabajadoras domésticas, las autoempleadas y las trabajadoras temporales. Sin embargo, en general las reformas que han tenido lugar a partir de la década de 2000 han significado la incorporación de las trabajadoras domésticas,

las autoempleadas y las temporeras, dándose así pasos fundamentales para atender la realidad de la inserción laboral femenina (Blofield y Martínez Franzoni, 2015).

A su vez, aunque los cambios dirigidos a incorporar a los hombres en las licencias por nacimiento han sido considerablemente menores que los orientados a extender el beneficio a más mujeres, cabe señalar que, también en el marco de la legislación por nacimiento, en 8 países se cuenta con licencias por paternidad cortas (de 2 a 5 días) orientadas a permitir que los padres puedan acompañar puntualmente a las madres durante el alumbramiento y la recuperación del parto, y en los siguientes 4 países se otorgan licencias de más de 5 días: la República Bolivariana de Venezuela (14 días), Ecuador y Uruguay (10 días), y Colombia (8 días). Además, tanto en Chile como en Uruguay se han establecido licencias parentales que pueden compartirse entre hombres y mujeres (la licencia es de hasta un mes en el caso de Chile, y se extiende hasta que el niño o la niña cumple 6 meses en el caso de Uruguay). En todos los casos, estas licencias corresponden exclusivamente a los trabajadores asalariados, y en la mayoría de los países son los empleadores quienes las financian, lo cual constituye una de las barreras para su expansión (Blofield y Martínez Franzoni, 2015).

Las licencias por nacimiento constituyen una herramienta fundamental mediante la cual la política pública puede contribuir a garantizar el derecho a cuidar y a ser cuidados. A su vez, en cuanto la medida está asociada exclusivamente con el nacimiento, resulta insuficiente. Durante la década de 2010 tuvieron lugar importantes avances en lo que refiere al desarrollo de una concepción más amplia de la intervención pública en materia de los cuidados necesarios a lo largo del ciclo de vida. A su vez, se desarrolló una acción más integral, al vincularse transferencias con servicios, y se extendieron los alcances de las intervenciones, al incluirse y trascenderse el mundo del trabajo formal asalariado. Muchos de los cambios recientes han tenido lugar gracias a un esfuerzo explícito dirigido a reorganizar los cuidados, redistribuirlos y concebirllos como parte de un quehacer en que deben involucrarse el

Estado, sus políticas y, más concretamente, sus sistemas de protección social (Blofield y Martínez Franzoni, 2015). Además, con base en la creciente evidencia sobre la importancia de la educación temprana y sus efectos en el desarrollo y la vida adulta, se expandió y reguló la oferta de los centros de atención integral a la primera infancia. Al respecto cabe citar como ejemplo el caso de Chile, o el caso de Colombia donde se implementó la estrategia de atención integral a la primera infancia De Cero a Siempre (Berlinski y Schady, 2015).

Sin embargo, hoy en día los servicios de cuidados siguen fragmentados, lo que se traduce en la provisión de servicios de diferente calidad según el ingreso. En la mayoría de los países existen servicios de cuidados privados que se vinculan con el empleo formal, u otro tipo de oferta privada sin una regulación sólida de los estándares de calidad. La oferta pública se concentra en programas de corto alcance con componentes sectoriales casi siempre dirigidos a la población de bajos ingresos, como, por ejemplo, los hogares o los jardines comunitarios existentes en varios países de la región. En lo que respecta a la cobertura, aún es baja si bien ha crecido a lo largo del tiempo, y las acciones desplegadas a este respecto han consistido principalmente en la implementación de soluciones asistenciales que no forman parte de una política dirigida a garantizar el derecho al cuidado (Berlinski y Schady, 2015). Hasta el momento, solo en Costa Rica, donde se ha desarrollado la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, y en Uruguay, donde se ha creado el Sistema Nacional de Cuidados con énfasis en el ciclo de vida, se ha realizado una acción integral para incluir el tema de los cuidados en los sistemas de protección social como un componente transversal y como un derecho universal.

Las bajas remuneraciones y las condiciones precarias en que suelen desarrollarse los trabajos del sector de cuidados constituyen otro indicio del poco valor que las sociedades otorgan a esta cuestión (Razavi y Staab, 2012). Estas características de los trabajos remunerados de cuidados en general y del trabajo doméstico en particular alimentan un círculo vicioso de informalidad laboral y de desprotección social tanto de quienes brindan los cuidados como de quienes los reciben. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2015 (PNUD, 2015), el empleo doméstico representa uno de los grandes problemas del empleo vulnerable, que no promueve el desarrollo humano, y en América Latina se registra uno de los porcentajes más altos de ese tipo de empleo en las regiones en desarrollo.

En este contexto se plantean grandes retos en lo que respecta a los cuidados y la protección social, que requieren el diseño de políticas orientadas a regular, financiar e implementar distintos tipos de medidas, tales como la ampliación de la cobertura de los centros infantiles especializados, la provisión de servicios de acompañamiento para la población adulta mayor con alto grado de dependencia, y la formación de capital humano especializado y certificado en la atención de distintos grados y tipos de requerimientos en materia de cuidado-dependencia. En todo caso, el primer reto consistirá en reconocer el cuidado de los niños y las niñas y de las personas adultas mayores como un derecho, tanto de cuidar como de ser cuidados. Para lograr esto se requiere una reorganización de la responsabilidad y de todas las tareas que conllevan los cuidados, que deben dejar de constituir un asunto casi exclusivamente privado, familiar y femenino para convertirse en un asunto también colectivo, público y universal —es decir, no solo concerniente a las mujeres sino también a los hombres (OIT y PNUD, 2009)—.



# **RECUADRO 4.1**

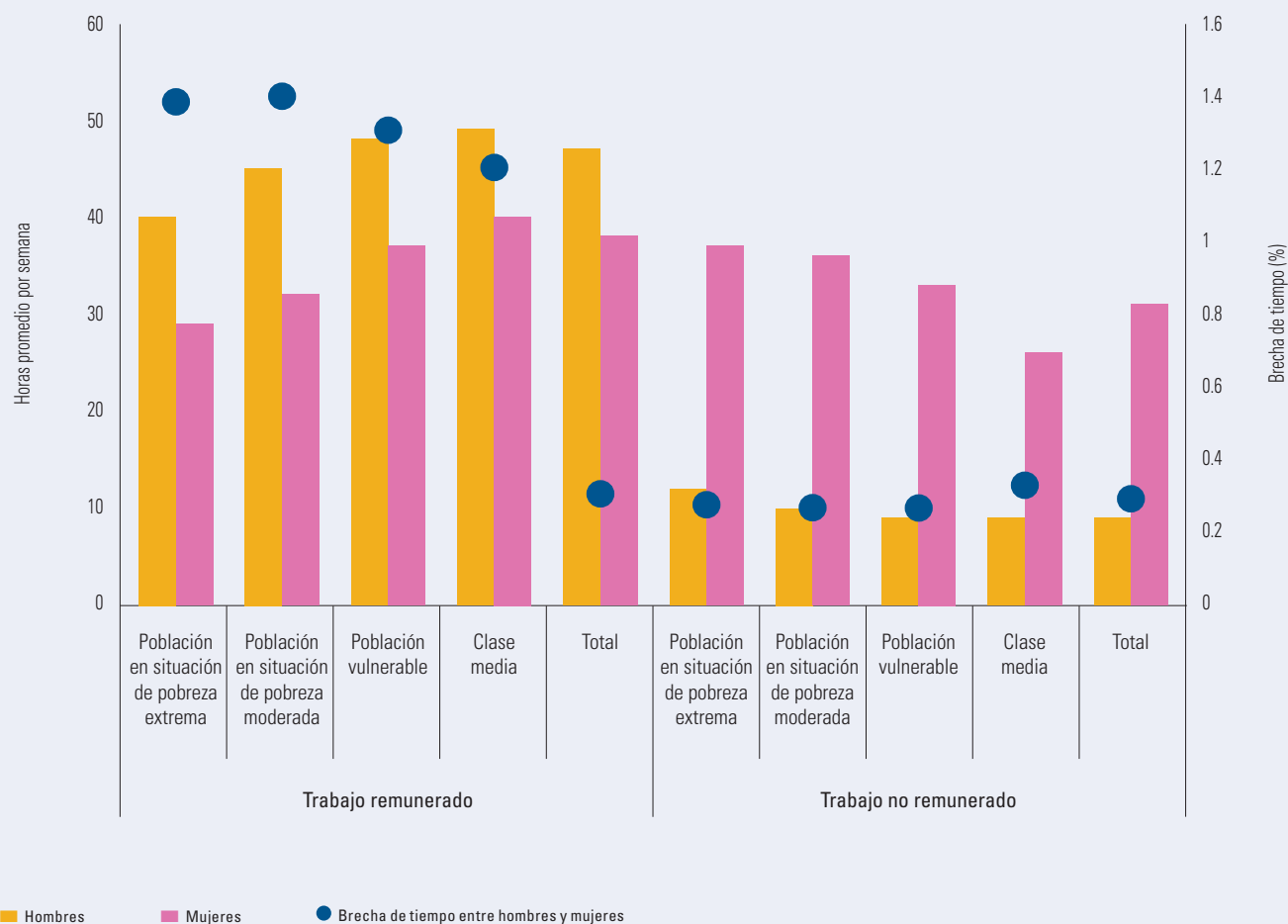
## **La discrepancia en el uso del tiempo entre los hombres y las mujeres: el caso de México**

Las brechas entre hombres y mujeres son muy evidentes cuando se analiza la participación en el trabajo no remunerado; en especial, en el trabajo doméstico y el cuidado de personas en el hogar. A este respecto, el módulo sobre uso del tiempo de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de México del año 2012 muestra que, en promedio, los hombres, en comparación con las mujeres, dedican un 25% más de tiempo semanal al trabajo remunerado (47,2 horas y 37,6 horas por semana, respectivamente), y destinan al trabajo no remunerado menos de un tercio del tiempo semanal que dedican las mujeres a esta actividad (9,1 horas y

31,1 horas por semana, respectivamente). En el gráfico presentado en este recuadro puede observarse que estas brechas se mantienen en los diferentes grupos de ingreso. Aun cuando la brecha entre el tiempo que destinan los hombres y las mujeres al trabajo remunerado parece reducirse a medida que aumenta el nivel de ingreso, la diferencia entre el tiempo que cada uno de ellos destina al trabajo no remunerado no se cierra. Incluso en la clase media, las mujeres dedican a este tipo de trabajo más del doble del tiempo que le destinan sus contrapartes.

# **GRÁFICO 1**

## **Tiempo promedio por semana que dedica la población al trabajo remunerado y no remunerado por sexo y grupo de ingreso (en horas), y brecha de tiempo (en porcentajes) en México, 2012**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en el módulo sobre uso del tiempo de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, 2012.



En particular, el tiempo que en México dedican los hombres al cuidado de personas en el hogar alcanza un promedio de 13,9 horas, equivalente al 12,8% de su tiempo semanal total, mientras que las mujeres destinan casi el doble de tiempo a esta actividad: 26,6 horas, o el 22,5% de su tiempo semanal total —en ambos casos, el número de horas es relativamente homogéneo en todos los grupos de ingreso, y en las proporciones citadas no se considera el tiempo requerido para el mantenimiento físico de la persona, estimado en 81 horas por semana (Vickery, 1977)—. Este resultado, presumiblemente generalizable a otros países de la región como Argentina, Chile, Colombia y Uruguay (Maier Blixen, 2015), señala la pertinencia de crear un pilar de cuidados en los sistemas de protección social de la región<sup>39</sup>.

Las cifras antes presentadas sobre México sugieren la ausencia, al menos parcial, de este pilar. En otros países de la región, de acuerdo con un reciente estudio sobre el desarrollo integral de la primera infancia, el número de menores de 3 años matriculados en una escuela o un centro comunitario de servicios de cuidado infantil aumentó notablemente en los

últimos años. Por ejemplo, en Brasil y Chile el porcentaje de menores matriculados prácticamente se duplicó, al pasar de casi el 11% en 2000 a más del 21% en 2010, mientras que en Ecuador dicho porcentaje creció de casi el 4% al 23% en el mismo período. Si bien estos aumentos de la cobertura son importantes, no se han acompañado necesariamente de mejoras de la calidad de los servicios provistos (Berlinski y Schady, 2015).

Un componente comprehensivo de cuidados en los sistemas de protección social debería incluir nuevas regulaciones (por ejemplo, normas laborales para personas con responsabilidades familiares), servicios de calidad (por ejemplo, estimulación cognitiva y emocional de los infantes) y transferencias (por ejemplo, licencias asociadas al nacimiento de niños y niñas), y debería acompañarse, necesariamente, de mecanismos activos de fomento de la inserción laboral de las mujeres, en especial de aquellas que se encuentran en situación de pobreza por ingresos y en situación de vulnerabilidad económica, quienes destinan —al menos en el caso de México— hasta un tercio de su tiempo semanal al trabajo no remunerado.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Maier Blixen (2015) y a datos consultados en el módulo sobre uso del tiempo de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, 2012.

En esta línea y más recientemente, el tema de los cuidados se ha posicionado como un tema central para la equidad de género. En las políticas de protección y bienestar social, la noción del cuidado se ha vuelto clave para el análisis y la investigación con perspectiva de género. El desafío consiste en la distribución social de las responsabilidades relativas a los cuidados, para que estas no recaigan, como ha sucedido históricamente, exclusivamente sobre las mujeres, y en especial sobre las más vulnerables. La concepción del cuidado como un derecho ciudadano, promovida ampliamente por la CEPAL, supone un nuevo enfoque, en que el cuidado de los menores y los mayores se suma a los pilares clásicos del Estado de bienestar —la salud, la seguridad social y la educación—, y ya no es visto como una excepción o una compensación ante las limitaciones de las familias, sino como un nuevo rol del Estado social. Esto conlleva una redefinición de la relación entre los individuos, las familias y el Estado, basada en la responsabilidad social del cuidado de las personas (Dighiero, 2015). Este derecho universal, a su vez, debe ser considerado desde la doble circunstancia que supone la existencia de personas que precisan cuidados y la existencia de personas que cuidan, es decir, deben

contemplarse tanto el derecho a brindar cuidados como el derecho a recibirlos.

La definición de los cuidados como un asunto público y como un pilar de los sistemas de protección social tiene el potencial de contribuir a su reorganización. Concretamente, en lo que refiere a los sistemas de protección social se requiere la puesta en marcha de intervenciones capaces de reasignar tiempo, dinero y servicios a lo largo del ciclo de vida de las personas. Dichas intervenciones deben orientarse a permitir tanto la alternancia entre el trabajo remunerado y el no remunerado, como las transferencias de cuidados fuera de las familias y la regulación laboral de quienes cuidan de manera remunerada o no remunerada<sup>40</sup>. La importancia relativa de estas medidas varía a lo largo del ciclo de vida de las personas: licencias para madres y padres durante el primer año de vida de sus hijas e hijos; servicios de cuidado infantil para niñas y niños antes de su acceso a la educación preescolar obligatoria; jornadas educativas extendidas, de mayor calidad, para niñas y niños, y más compatibles con la participación laboral durante la infancia y la adolescencia; servicios de acompañamiento orientados a las personas adultas mayores, y, en general, una revisión de las políticas públicas en cuanto intervenciones

dirigidas a personas con algún tipo de responsabilidad familiar.

El objetivo es avanzar en la implementación de regulaciones, transferencias y servicios que permitan reorganizar la provisión de los cuidados requeridos a lo largo del ciclo de vida. Entre las regulaciones cabe citar, por ejemplo, aquellas que establecen horarios de trabajo comunes y horarios diferenciados para trabajadores con responsabilidades familiares. En el caso de las transferencias cabe mencionar, por ejemplo, las transferencias por nacimiento, así como las pensiones para la población adulta mayor con un componente no contributivo y las formas flexibles de ahorro durante la vida productiva. Entre los servicios cabe citar, por ejemplo, los requeridos por las personas adultas mayores que enfrentan altos grados de dependencia y necesitan satisfacer necesidades básicas como la preparación de alimentos, la administración de medicinas o el traslado a los centros de salud y los lugares de recreación. Las redes de cuidado infantil constituyen otro ejemplo de servicios de cuidados. También se requieren políticas activas dirigidas al mercado laboral que permitan ir articulando los esfuerzos orientados a reorganizar los cuidados con aquellos orientados al logro de una mayor y mejor inserción laboral de las mujeres.

De todas las acciones consideradas, tres parecen ser las más estratégicas. La primera de ellas consiste en derivar una parte de los cuidados fuera de la familia y del ámbito del trabajo femenino no remunerado, mediante la promoción de la corresponsabilidad social del Estado y el mercado. Los servicios dirigidos a la población infantil de 0 a 3 años son cruciales, pues su cobertura actual es muy escasa, y su calidad es deficiente (Berlinski y Schady, 2015). La prestación pública de estos servicios tiene el potencial de promover un acceso más equitativo, impactar en el desarrollo infantil a largo plazo, como se señaló en la sección previa, e impulsar la inserción laboral femenina en trabajos formales (OIT y PNUD, 2009). Al reducir la demanda de trabajo femenino no remunerado y facilitar el acceso al trabajo formal durante jornadas más largas, los servicios públicos aumentan las oportunidades de las mujeres para generar ingresos y reducir sus condiciones de pobreza y desigualdad (Verbist et. al., 2012).

La segunda acción consiste en asegurar la percepción de transferencias monetarias en momentos clave de la vida de las personas, tanto al inicio como al final del ciclo vital. Estas transferencias pueden adquirir la forma de licencias por nacimiento, asignaciones familiares, transferencias por discapacidad o pensiones por vejez, dependiendo del momento del ciclo de vida de que se trate y de la causa que fundamente la necesidad de la protección social. Lo principal es que se trate de transferencias que garanticen el derecho al cuidado. Innovaciones recientes como la pensión básica universal implementada en Argentina y las pensiones no contributivas establecidas en el Estado Plurinacional de Bolivia han tenido impactos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad (OCDE, Banco Mundial y BID, 2015).

Finalmente, la tercera acción consiste en regular los cuidados remunerados. En lo que respecta al mercado laboral, es necesario, por un lado, visibilizar, formalizar y, en general, mejorar las condiciones laborales de quienes cuidan. Por otro lado, es preciso brindar al sector de servicios de cuidados un lugar claro en las estrategias de generación y de mejoramiento del empleo público y privado. En esta faceta remunerada de los cuidados debe considerarse un abanico muy amplio de ocupaciones, desde las más calificadas (como las desempeñadas por las enfermeras que acompañan a personas adultas mayores con un alto grado de dependencia) hasta las menos calificadas en términos educativos y formales (como las que realizan las trabajadoras domésticas remuneradas). Además, atender las responsabilidades familiares de las trabajadoras domésticas remuneradas es crucial debido a su importancia numérica: ellas representan, en la región, el 15% de la población femenina urbana económicamente activa (CEPAL, 2009 y 2012). Ante la ausencia de alternativas, ellas son las que finalmente ajustan sus tiempos para amortiguar la carencia de otros mecanismos, formales e institucionales, de compatibilización de la vida familiar y laboral.

En lo que refiere al marco institucional, de lo que se trata no es de crear beneficios *per se*, sino de garantizar el derecho a cuidar y a ser cuidados a partir de prestaciones nuevas y preexistentes del sistema de protección social. Para lograr esto se requiere que la incorporación del cuidado como pilar del sistema se fundamente en,

al menos, tres principios básicos. Por un lado, dicha incorporación debe ser *progresivamente universal*, al permitir la redistribución de los cuidados y la igualación del acceso y de los beneficios de los sistemas formales de protección social, mediante la eliminación de las segmentaciones todavía presentes en la región. Para lograr lo anterior es preciso que factores como la ocupación (formal o informal), la residencia (urbana o rural) o la jornada laboral (total o parcial), entre otros, no determinen los tipos y los grados de la protección social. También cabe señalar que los programas que se orientan a grupos sociales más amplios disponen de una mayor cantidad de recursos y, por lo tanto, benefician a las personas vulnerables y pobres en mayor medida que aquellos programas que solo se dirigen a este grupo de población (Korpi y Palmer, 1998). En materia de cuidados, además, redistribuir los cuidados significa construir una responsabilidad colectiva en torno a estos, transitar de su consideración como un asunto exclusivamente privado a su consideración como un asunto de responsabilidad colectiva y, por tanto, lograr que el acceso a los cuidados constituya un derecho ciudadano.

Por otro lado, la incorporación del cuidado como pilar del sistema de protección social debe favorecer la *corresponsabilidad entre hombres y mujeres* como una orientación normativa explícita de los programas sociales, tanto de los dirigidos a niños y niñas como de los dirigidos al resto de la población. El establecimiento de licencias parentales que madres y padres pueden compartir, que tuvo lugar en los casos de Chile y Uruguay, ha constituido un paso en este sentido. Mientras que en el primer año de implementación de esta medida en Chile los hombres recurrieron a dicha licencia en el 0,25% de los nacimientos (Blofield y Martínez Franzoni, 2015), en el primer año de implementación de la medida en Uruguay la licencia por paternidad fue usada en la mitad de los casos en que se usó la licencia por maternidad, mientras que la licencia parental (reclamada en el 38% de los nacimientos) fue usada en el 98% de los casos por mujeres y en el 2%, por hombres (Batthyány, Genta y Perrota, 2015). A pesar de que estas medidas constituyen indudables avances, siguen estando articuladas en torno al trabajo remunerado en el sector formal. Son prestaciones ligadas, en general, al empleo

dependiente y, por lo tanto, su relevancia y su aplicabilidad en el ámbito de incidencia del sector informal son reducidas.

Uno de los principales desafíos para sumar a los hombres en los cuidados es aumentar su capacidad de autocuidado, en particular en la realización de la gran cantidad de trabajo doméstico necesario para la reproducción de la vida (como es la preparación de alimentos, la limpieza del hogar o el lavado de la ropa). Se trata de un peldaño necesario para simultáneamente promover que los hombres sean cuidadores de terceras personas, tanto en la niñez como en la edad adulta mayor y hacia las personas dependientes por discapacidades temporales o permanentes.

Finalmente, la incorporación del cuidado como pilar del sistema de protección social debe basarse en el establecimiento de medidas que sean *transversales* a los principales y tradicionales componentes de la protección social (la salud, las pensiones y la asistencia social), y a otras políticas públicas que son fundamentales para promover una mejor relación entre la vida familiar y la laboral, como, por ejemplo, las políticas de transporte y de movilidad vinculadas con el traslado de las personas entre los ámbitos familiar y laboral. Así, por ejemplo, la reducción de los tiempos de traslado mediante el escalonamiento de los horarios es esencial, en particular en el caso de la población urbana. El hecho de que la cuestión de los cuidados constituya un pilar transversal significa que dicha cuestión debe ser considerada cada vez que se establezcan o se modifiquen acciones relativas a los distintos sectores de la política social, en general, y a los sistemas de protección social, en particular.

## 4.5 Conclusiones

En este capítulo se describieron algunos retos de la política pública que ayudarán a asegurar la sostenibilidad de los logros sociales alcanzados en la región durante los años recientes. Estos retos se relacionan con la magnitud de la vulnerabilidad que se enfrenta en América Latina en la actualidad, así como con aquellas transformaciones que no pudieron realizarse durante el reciente auge de las materias primas. El impulso de la productividad, el logro de la protección

social universal, y la implementación de esquemas educativos y de cuidados de calidad son hoy tareas imprescindibles para alcanzar el progreso multidimensional al que aspiran las sociedades latinoamericanas. La década de 2010 trajo consigo un sentido de progreso que debería solidificarse mediante el desarrollo de esfuerzos decididos para lograr mejoras en las dimensiones antes citadas —tales como los esfuerzos que en las décadas anteriores tuvieron resultados sobresalientes para el logro de la estabilización macroeconómica y la creación de una política social activa—.

A fin de sostener los logros alcanzados y de impulsar mayores ganancias sociales es preciso que el rol de la política pública trascienda la implementación de estrategias focalizadas y más bien las complemente con políticas integrales. En este sentido, la potenciación de los medios

necesarios para que las personas que están en riesgo de caer en situación de pobreza no lo hagan, y para que quienes permanecen por debajo de la línea de pobreza alcancen un mayor nivel de bienestar, depende en buena medida de la consolidación de políticas orientadas al logro de los siguientes resultados: i) un mayor acceso de las mujeres al mercado laboral, basado en una redistribución equitativa del uso del tiempo en los hogares, y en la existencia de sistemas de cuidados; ii) la generación de mayores habilidades y de mejores condiciones de inserción de los hombres y las mujeres en el mercado de trabajo; iii) una mayor inclusión productiva y un mayor acceso a los mercados de crédito; iv) el establecimiento de un sistema de protección social que acompañe el ciclo de vida de las mujeres y los hombres de manera articulada, y v) el rediseño progresivo de los sistemas impositivos.

## Bibliografía

---

- Aghion, P., y P. Howitt. 1998. *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés, y L. Ripani. 2015. *Empleos para crecer*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Alkire, Sabina. 2016. “The Global Multidimensional Poverty Index (MPI): 5-year Methodological Note”. Documento de trabajo N° 37. Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI).
- Alkire, Sabina. 2015a. “Measures of Human Development: Key Concepts and Properties”. Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Alkire, Sabina. 2015b. “The Capability Approach and Well-Being Measurement for Public Policy”. Documento de trabajo N° 94. Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI).
- Banco Mundial. 2015a. *Working to End Poverty in Latin America and the Caribbean: Workers, Jobs, and Wages*. LAC Poverty and Labor Brief. Washington, D.C.: Banco Mundial. Junio.
- Banco Mundial. 2015b. *Jobs, Wages and the Latin American Slowdown*. Informe semestral sobre América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial. Octubre.
- Barros, Ricardo, Mirela de Carvalho, Samuel Franco, y Rosane Mendonça. 2010. *Markets, the State and the Dynamics of Inequality: The Case of Brazil*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bureau for Development Policy, Poverty Group. Enero.
- Bassi, Marina, Matías Busso, Sergio Urzúa, y Jaime Vargas. 2012. *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Batthyány, Karina, Natalia Genta, y Valentina Perrotta. 2015. “El aporte de las familias y las mujeres al cuidado no remunerado de la salud en el Uruguay”. *Serie Asuntos de Género*, N° 127. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Bell, L. A. 1997. “The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia”. *Journal of Labor Economics*, 15 (3): 102-135.
- Benfield, Warren, Natalie Gómez-Arteaga, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2015. “Drivers of Short-Term Economic Mobility in Jamaica”. Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Berlinski, Samuel, y Norbert Schady. 2015. *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bittar, Sergio. 2014. *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Blinder, A. S. 1973. “Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates”. *The Journal of Human Resources*, 8 (4): 436-455.

- Blofield, Merike, y Juliana Martínez Franzoni. 2015. *Are Governments Catching Up? Work and Family Policy and Inequality in Latin America*. Nueva York: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres).
- Blofield, Merike, y Juliana Martínez Franzoni. 2014. “Una década de cambios en las relaciones entre vida familiar y laboral en América Latina. Mayor corresponsabilidad estatal; incipiente corresponsabilidad paterna”. *Revista CEPAL*. Diciembre.
- Boeri, Tito, Pietro Garibaldi, y Marta Ribeiro. 2010. “The Lighthouse Effect and Beyond”. *Carlo Alberto Notebooks*, N° 193. Diciembre.
- Bowles, S., H. Gintis, y M. Osborne. 2001. “The Determinants of Earnings: A Behavioral Approach”. *Journal of Economic Literature*, 39 (4): 1137-1176.
- Burchell, Brendan, Kirsten Sehnbruch, Agnieszka Piasna, y Nurjk Agloni. 2013. “The Quality of Employment and Decent Work: Definitions, Methodologies, and Ongoing Debates”. *Cambridge Journal of Economics*, 38 (2), 459-477.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. *Panorama Social de América Latina, 2014*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. *Panorama Social de América Latina, 2013*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010. *Panorama Social de América Latina, 2010*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2009. *Panorama Social de América Latina, 2009*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Cruces, G., A. Ham, y M. Viollaz. 2012. “Scarring Effects of Youth Unemployment and Informality: Evidence from Brazil”. Inédito.
- Cunningham, W. 2007. *Minimum Wages and Social Policy: Lessons from Developing Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cunningham, W., y L. Siga. 2006. “Wage and Employment Effects of Minimum Wages on Vulnerable Groups in the Labor Market: Brazil and Mexico”. Washington, D.C.: Banco Mundial, LCSHS.
- Dalum, B., K. Laursen, y B. Verspagen. 1999. “Does Specialization Matter for Growth?”. *Industrial and Corporate Change*, 8 (2). Oxford: Oxford University Press.
- Datt, Gaurav, y Martin Ravallion. 1992. “Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s”. *Journal of Development Economics*, 38 (2): 275-295.
- Dighiero, K. B. 2015. “Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales”. *Serie Asuntos de Género*, N° 124. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.



- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis F. López-Calva, Maria Ana Lugo, y Renos Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fiszbein, Ariel, Norbert Schady, Francisco H. G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto, y Emmanuel Skoufias. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Informe sobre investigaciones relativas a políticas. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2597>.
- Higgins, Sean, y Nora Lustig. 2015. “Can a Poverty-Reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?”. Documento de trabajo CEQ N° 33. Tulane University, Center for Inter-American Policy & Research/Tulane University, Department of Economics/Inter-American Dialogue.
- Kaplan, David S., y Santiago Levy. 2014. “The Evolution of Social Security Systems in Latin America”. En: Markus Frölich, David Kaplan, Carmen Pagés, Jamele Rigolini y David Robalino (Eds.). *Social Insurance, Informality, and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs*. Nueva York: Oxford University Press.
- Korpi, W., y J. Palme. 1998. “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries”. *American Sociological Review*, 63 (5): 661-687.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpfgq>.
- López-Calva, Luis F., y Eduardo Ortiz-Juárez. 2014. “A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class”. *Journal of Economic Inequality*, 12 (1): 23-47.
- Lopez-Calva, L. F., G. Cruces, S. Lach, y E. Ortiz-Juárez. 2014. “Clases medias y vulnerabilidad a la pobreza. Reflexiones desde América Latina”. *El Trimestre Económico*, LXXXI (2) (322): 281-307.
- Lustig, Nora, y Sandra Martínez-Aguilar. 2016. “Winners and Losers: The Impact of Fiscal Policy on the Poor and the Vulnerable in Latin America”. Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Maier Blixen, Sofía. 2015. “Shedding Light on Hidden Deprivations: Time-Income Poverty and Public Policies in Latin America. Lessons from the LIMTIP Experiences”. Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Maloney, W. F., y J. Nuñez Mendez. 2004. “Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America”. En: James Heckman y Carmen Pagés (Eds.). *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Documento de trabajo N° 10129. Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Martínez Franzoni, Juliana, y Rosalía Camacho. 2007. “Equilibristas o malabaristas..., pero ¿con red? La actual infraestructura de cuidados en América Latina”. En: M. A. Carbonero y S. Levín (Eds.). *Entre familia y trabajo: relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Rosario: Ediciones Homo Sapiens.



- Ocampo, José Antonio, y Natalie Gómez-Arteaga. 2016. "Social Protection Systems in Latin America: An Assessment". Documento de trabajo N° 54. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2015. *Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*. OECD Skills Studies. París: Publicaciones de la OCDE. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226159-en>.
- OCDE, Banco Mundial y BID (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). 2015. *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*. BID.
- OCDE, CEPAL y CAF (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y CAF-banco de desarrollo de América Latina). 2014. *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. París: OCDE.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2015. *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. El empleo en plena mutación*. Ginebra: OIT.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2014a. *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*. Ginebra: OIT.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2014b. "Uruguay Monotax: Promoting Formalization and Protection of Independent Workers". *Social Protection in Action. Building Social Protection Floors*, N° 2.
- OIT y PNUD (Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. *Trabajo y familia. Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago de Chile: OIT/PNUD.
- OIT, ONU Mujeres y PNUD (Organización Internacional del Trabajo, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2012. *Fighting Inequality from the Basics: The Social Protection Floor and Gender Equality*. El Salvador: OIT.
- OMS, UNICEF, UNFPA, Banco Mundial y División de Población de las Naciones Unidas (Organización Mundial de la Salud, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Banco Mundial y División de Población de las Naciones Unidas). 2014. *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2013. Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, The World Bank and the United Nations Population Division*. Ginebra: OMS.
- Pagés, C. (Ed.). 2010. *La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015. *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2012. *Mobile Technologies and Empowerment: Enhancing Human Development through Participation and Innovation*. Nueva York: PNUD.
- Provoste Fernández, Patricia. 2012. "Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: el ancho de las políticas". *Serie Mujer y Desarrollo*, N° 120. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

- Razavi, Shahra, y Silke Staab (Eds.). 2012. *Global Variations in the Political and Social Economy of Care: Worlds Apart*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Rico, María Nieves, y Daniela Trucco. 2014. “Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro”. *Serie Políticas Sociales*, N° 190. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Rodas-Martini, Pablo 2015. “The Role of Unskilled-Labor-Intensive Industries to Take People out of Poverty in Central America and the Caribbean”. Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Robles, Claudia. 2011. *El sistema de protección social de Chile. Una mirada desde la igualdad*. Documento de proyecto. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Rosales, Irving. 2013. “Learn, Sweat or Steal: A Theory of Development and the Activity of Children”. Universidad Iberoamericana.
- Sen, Amartya. 1992. *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press.
- Stampini, Marco, Marcos Robles, Mayra Sáenz, Pablo Ibarrarán, y Nadin Medellín. 2015. *Poverty, Vulnerability and the Middle Class in Latin America*. Documento de trabajo N° 591. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stampini, Marco, y Leopoldo Tornarolli. 2012. *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?* Informe de políticas N° 185. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2015. *Levels & Trends in Child Mortality. Report 2014. Estimates Developed by the UN Inter-Agency Group for Child Mortality Estimation*. Nueva York: UNICEF.
- Verbist Gerlinde, Michael Förster, y Vaalvuo Maria. 2012. “The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods”.
- Vickery, Clair. 1977. “The Time-Poor: A New Look at Poverty”. *The Journal of Human Resources*, 12 (1): 27-48.
- Williamson, Jeffrey G. 2015. “Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling?”. *Journal of Human Development and Capabilities*, 16 (3): 324-341.





# Políticas para incluir: discriminación positiva, reconocimiento de derechos y empoderamiento ciudadano





# Políticas para incluir: discriminación positiva, reconocimiento de derechos y empoderamiento ciudadano

Las transformaciones sociales y económicas del período comprendido de 2003 a 2013 no beneficiaron a todos los grupos de la población por igual. Algunas exclusiones trascienden el nivel de ingreso —y están asociadas al trato desigual, la discriminación, la violencia o la estigmatización por condición étnica o racial, color de piel, identidad sexual, género, religión, condición migrante, nacionalidad, o padecimiento de discapacidades físicas o mentales—. Para erradicar estas exclusiones no es suficiente cerrar brechas materiales. Se requiere *nivelar el piso de ciudadanía* mediante políticas de protección, discriminación positiva, empoderamiento ciudadano y reconocimiento de los derechos individuales y colectivos.

## Introducción

En el capítulo anterior se describieron las políticas indispensables para no perder los logros sociales y económicos alcanzados —entre las que se incluyen acciones relativas a la política laboral, los sistemas de cuidados y la protección social—. Esas políticas ayudarán a las poblaciones de la región a salir de la situación de pobreza y a no caer en dicha situación. Para millones de ciudadanos, sin embargo, dichas políticas son insuficientes. Algunas exclusiones que en este capítulo se denominan exclusiones duras trascienden el nivel de ingreso —y están asociadas al trato desigual, la discriminación, la violencia o la estigmatización por condición étnica o racial, color de piel, identidad sexual, género, religión, condición migrante, nacionalidad o padecimiento de discapacidades físicas o mentales—. Para erradicar estas exclusiones no es suficiente cerrar brechas materiales. Se requiere *nivelar el piso de ciudadanía* mediante políticas de protección, discriminación positiva, empoderamiento ciudadano y reconocimiento de los derechos individuales y colectivos.

En el presente capítulo se analiza la situación de tres grupos de la población que sufren exclusiones duras. Concretamente, se abordan las discriminaciones y desigualdades que enfrentan los **pueblos afrodescendientes e indígenas de la región** en materia de derechos, el caso de las **mujeres que sufren violencia de pareja íntima**, y la situación de la **población rural de la región, con especial énfasis en las exclusiones que padecen las mujeres rurales, en general, y aquellas que viven en condición de pobreza extrema, en particular**. Se analizan los retos que se plantean en materia de política pública para luchar contra estas

discriminaciones y desigualdades, los cuales requieren de un abordaje más complejo y multidimensional de la política pública, que al mismo tiempo se oriente a fortalecer capacidades y a cuestionar normas y valores socialmente establecidos que legitiman jerarquías que no deberían ser tales, a fin de que pueda lograrse el ejercicio efectivo de los derechos individuales y colectivos de estos grupos de población, consagrados en los países de la región.

Si hacer *más de lo mismo* no permite extender los logros alcanzados hacia los millones de personas que no se han visto beneficiadas por la transformación social y económica que se produjo en la región en el período comprendido de 2003 a 2013, ¿por dónde empezar para hacer las cosas de manera distinta? En este capítulo el punto de partida consiste en la visibilización de condiciones de exclusión que no se resuelven mediante el cierre de brechas materiales de bienestar —y que en algunos casos requieren previamente del reconocimiento y el ejercicio de derechos a fin de que sea posible avanzar—. El enfoque de capacidades, adoptado a lo largo del Informe, privilegia no solo el avance relativo a "seres" y "haceres", sino también la capacidad misma para definir esos "seres" y "haceres" de manera individual o colectiva.

## 5.1 América Latina, una región diversa en términos de condición étnica y racial

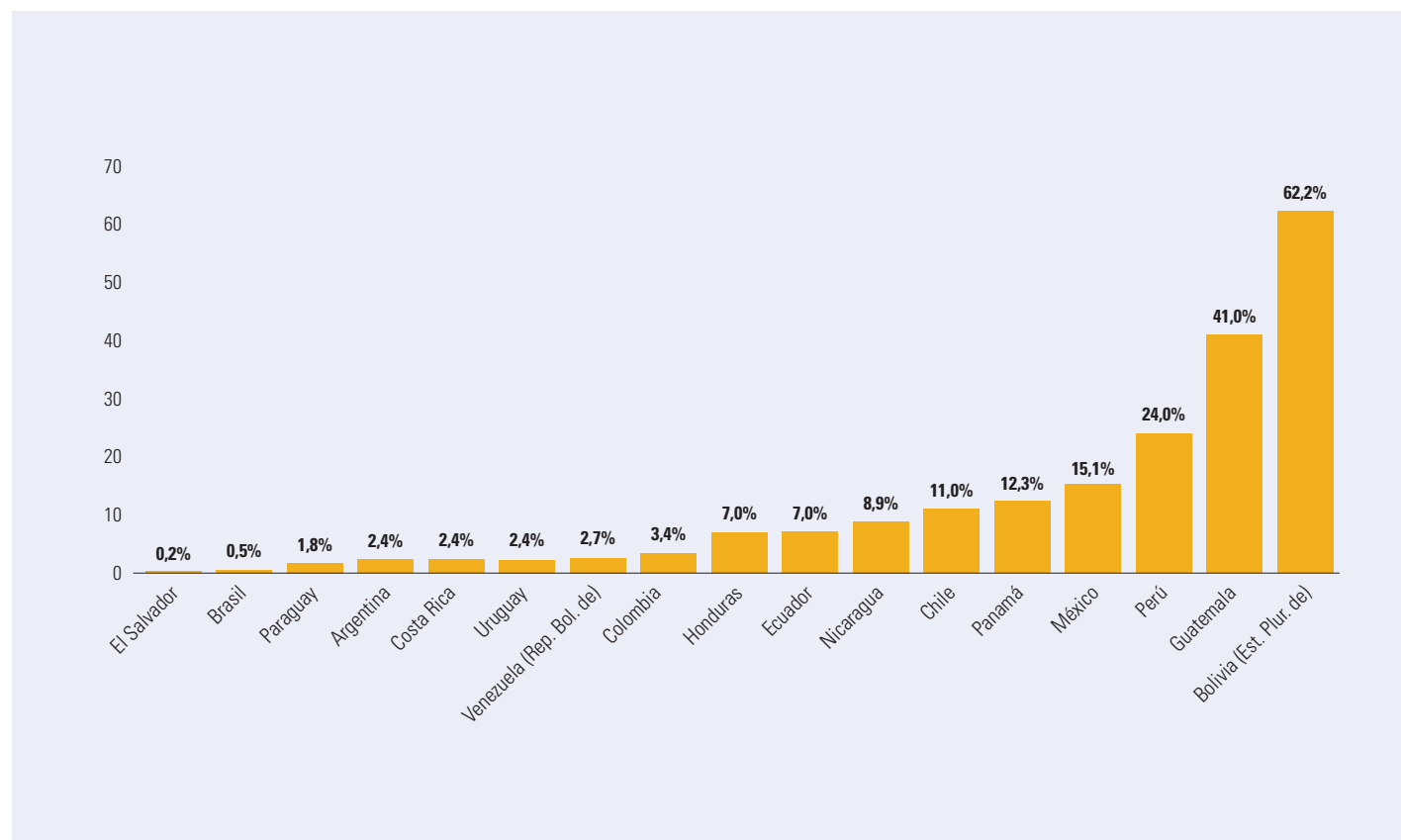
La población indígena y afrodescendiente no solo no se ha beneficiado de la misma manera que el resto de la población del progreso social y económico experimentado en la región en las últimas décadas, sino que incluso ha cuestionado la noción

misma de progreso de maneras variadas. Los conceptos de vivir bien, buen vivir, solidaridad y comunidad refieren no solo a ideas o aspiraciones, sino también a proyectos colectivos de bienestar —construidos en algunos casos a través de las prácticas de autogobierno indígena, la administración de la tierra o el territorio, y el ejercicio de la justicia consuetudinaria—. Se estima que la población indígena de la región (17 países) comprendía en 2010 al menos 44,8 millones

de personas (CEPAL, 2014). En cuanto a la población afrodescendiente de la región, según estimaciones de las Naciones Unidas dicha población asciende a por lo menos 150 millones de personas<sup>41</sup>. Este enorme peso demográfico esconde importantes diferencias en materia de bienestar y también en lo que refiere a la conceptualización del bienestar en los pueblos y las comunidades que habitan a lo largo del continente (véanse los gráficos 5.1 y 5.2).

### GRÁFICO 5.1

#### Población indígena (en porcentajes respecto de la población total) en América Latina, circa 2011



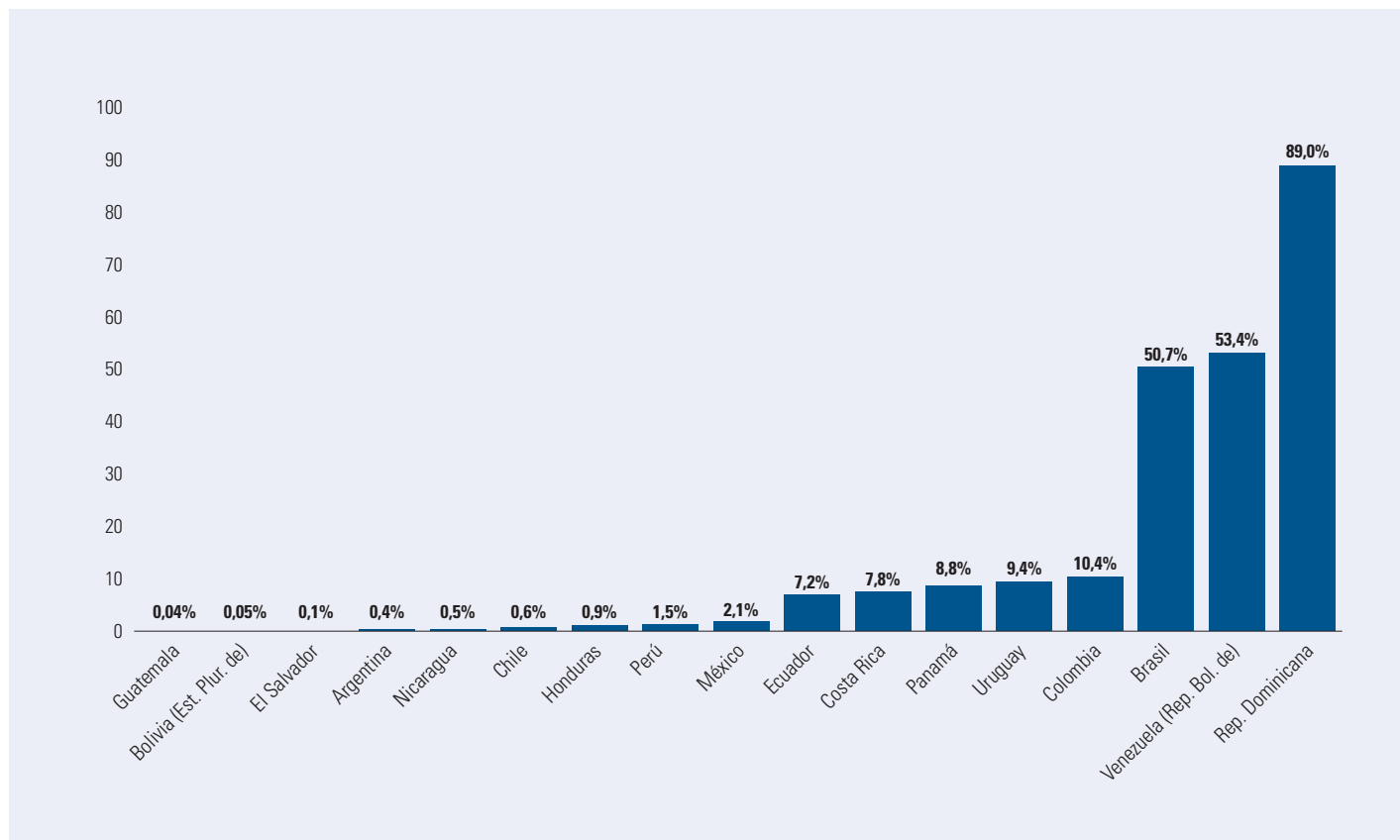
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en CEPAL (2014).

**Nota:** Los años contemplados en el caso de cada país son los siguientes: Argentina (2010), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2010), Brasil (2010), Chile (2012), Colombia (2010), Costa Rica (2011), Ecuador (2010), El Salvador (2010), Guatemala (2010), Honduras (2010), México (2010), Nicaragua (2010), Panamá (2010), Paraguay (2012), Perú (2010), Uruguay (2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011). En el caso de El Salvador, Colombia, Honduras, Nicaragua, Perú, Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia, debido a la falta de datos actualizados se consideraron los porcentajes de población indígena obtenidos a partir del último censo disponible y dichos porcentajes se aplicaron a la población total estimada de 2010, sobre la base de las estimaciones de población que elabora el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL. En el caso del Censo 2007 de Perú solo se indagó sobre el idioma materno, y se estimó a la población indígena con base en el siguiente criterio: cuando el jefe de hogar o su cónyuge respondieron que su lengua materna era indígena, todos los miembros del hogar se clasificaron como indígenas. En el caso de Chile, si bien la cifra considerada proviene del Censo 2012, el gobierno no la considera oficial debido a problemas de calidad. En el caso de México, la pregunta sobre pertenencia étnica se aplicó a la población de 3 años y más, y en el caso de los menores de 3 años se los clasificó como miembros de la población indígena cuando el jefe de hogar o su cónyuge declararon ser indígenas. En el caso de Paraguay, los datos corresponden a los resultados preliminares del Censo Indígena.



## GRÁFICO 5.2

### Población afrodescendiente (en porcentajes respecto de la población total) en América Latina, varios años



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en PNUD (2012).

**Nota:** Los datos presentados corresponden al último año respecto del cual se dispone de información. Los años contemplados en el caso de cada país son los siguientes: Argentina (2010), Bolivia (Estado Plurinacional del) (2000), Brasil (2010), Chile (2010), Colombia (2005), Costa Rica (2011), Ecuador (2010), El Salvador (2007), Guatemala (2002), Honduras (2001), México (2010), Nicaragua (2005), Panamá (2010), Perú (2010), República Dominicana (2010), Uruguay (2010) y Venezuela (República Bolivariana del) (2011). Los datos correspondientes a Argentina provienen del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Los datos correspondientes al Estado Plurinacional de Bolivia provienen de la Encuesta de Hogares del Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (EH-MECOV) 2000. Los datos correspondientes a Brasil provienen del Censo Demográfico 2010. Los datos correspondientes a Colombia provienen del Censo General 2005. Los datos correspondientes a Costa Rica provienen del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011, y la cifra reportada se obtiene al sumar los resultados correspondientes a las categorías de negro o afrodescendiente y mulato. Los datos correspondientes a Ecuador provienen del VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010. Los datos correspondientes a El Salvador provienen del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007. Los datos correspondientes a Guatemala provienen del XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación 2002. Los datos correspondientes a Honduras provienen del XVI Censo de Población y V de Vivienda 2001. Los datos correspondientes a Nicaragua provienen del VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005. Los datos correspondientes a Panamá provienen del XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2010. Los datos correspondientes a Perú provienen de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAH) 2010. Los datos correspondientes a Uruguay provienen de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2010. Los datos correspondientes a la República Bolivariana de Venezuela provienen del XIV Censo Nacional de Población y Vivienda 2011, y el porcentaje de población afrodescendiente incluye las personas autoidentificadas como negro, mulato, afrovenezolano y moreno. Al considerarse solo aquellas personas autoidentificadas como negro, mulato y afrovenezolano este porcentaje desciende del 53,4% al 3,5%. Los datos correspondientes a Chile, México y República Dominicana provienen del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2010. En el caso de República Dominicana, el porcentaje de población afrodescendiente incluye personas identificadas como negro, mulato, afrodominicano o indio. Al considerarse solo las personas identificadas como negro, mulato o afrodominicano esta cifra desciende del 89% al 24%.

Históricamente los pueblos indígenas y afrodescendientes han experimentado exclusiones y discriminaciones a la hora de acceder a sistemas de educación y de justicia, así como a espacios de participación política y de toma de decisiones, culturalmente y lingüísticamente apropiados. Como resultado de la discriminación racial, de la xenofobia y de diferentes formas de intolerancia de las que estos pueblos son víctimas, en varios países de la región la población afrodescendiente e indígena se asienta mayormente en localidades en que es bajo el

alcance de las políticas estatales de protección y desarrollo social. Además, algunos pueblos indígenas de la región, sin su consentimiento, han sido víctimas del despojo de sus tierras y recursos naturales. En los pueblos indígenas el territorio es una condición fundamental para ejercer el derecho a la vida, por lo que las invasiones de sus tierras y territorios indígenas los sitúan en una condición de vulnerabilidad, desarmonizan la convivencia comunitaria y ponen en riesgo la existencia misma de estos pueblos.

## RECUADRO 5.1

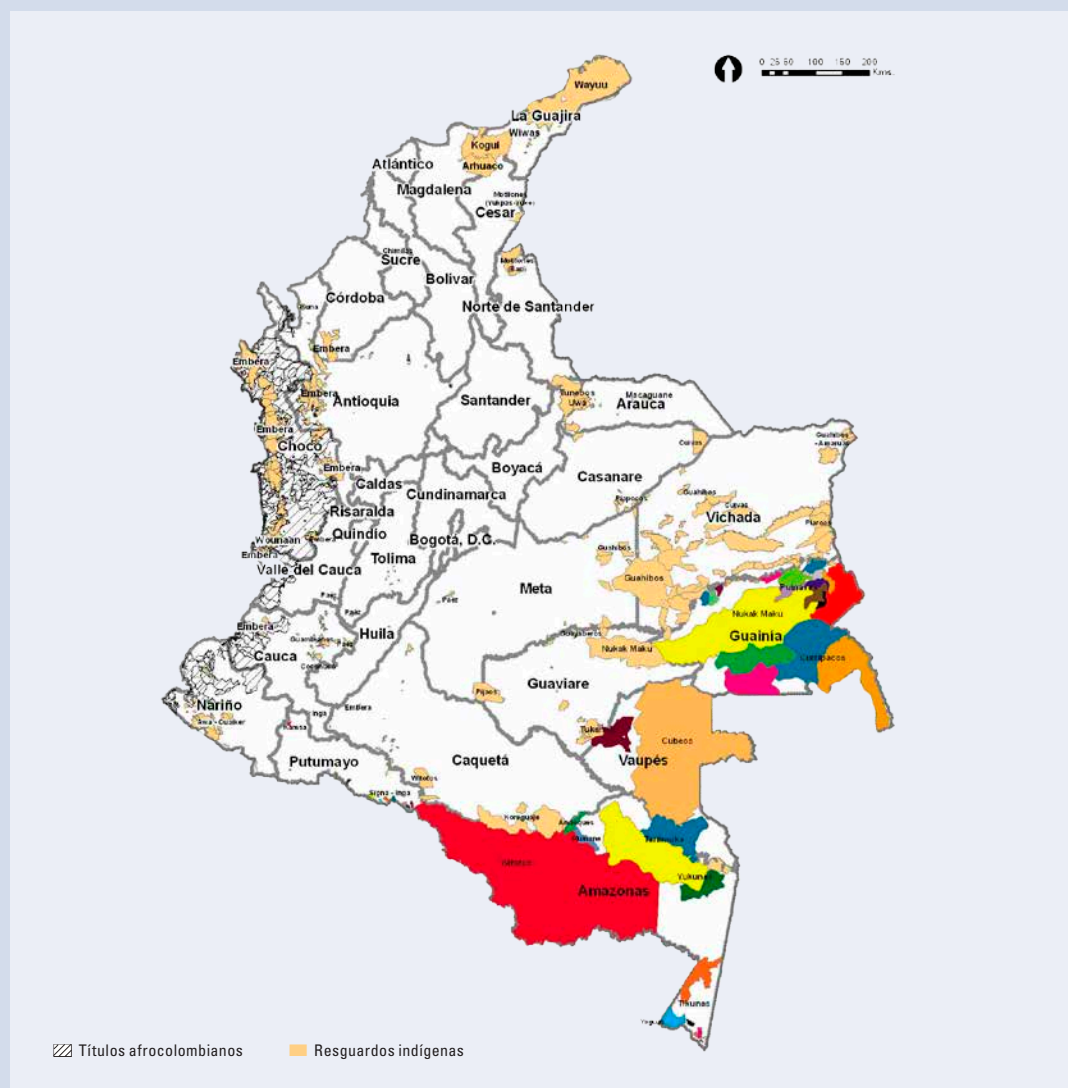
### Los pueblos indígenas y los territorios: el caso de la Amazonia en Colombia

Para los pueblos indígenas, la posesión territorial está fuertemente ligada al bienestar y el progreso. En efecto, para ellos parte del significado del buen vivir se relaciona con el vivir en paz y con control sobre sus tierras como base material y espiritual de su existencia, respetando y cuidando a sus territorios de los daños generados por la humanidad (PNUD, 2011)<sup>42</sup>. Desde los tiempos coloniales, en Colombia se ha reconocido el derecho de propiedad de los pueblos indígenas. Datos disponibles del año 2010 indican que

existen 710 resguardos indígenas, ubicados en 27 departamentos y 228 municipios del país, que ocupan aproximadamente 34 millones de hectáreas, superficie que corresponde a alrededor del 30% del territorio nacional<sup>43</sup>. Las Mesas de Diálogo y Concertación son un espacio de encuentro entre las autoridades de los pueblos indígenas y el Estado, en que se debate sobre asuntos que afectan a los pueblos indígenas en áreas relacionadas con la educación, los derechos humanos y el territorio, entre otras cuestiones.

## MAPA 1

### Resguardos indígenas en la Amazonia, Colombia



Fuente: Iniciativa Territorio Indígena y Gobernanza, con base en datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2009.

Nota: Los territorios destacados en colores constituyen los territorios indígenas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información consultada en PNUD (2011) e información disponible en el sitio web del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

### 5.1.1 El reconocimiento y la ampliación de los derechos: logros y desafíos

El sistema de las Naciones Unidas, desde la creación del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas en 1982, ha desarrollado un amplio proceso de promoción de los derechos de los pueblos indígenas, mediante la creación de los siguientes instrumentos: i) el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas; ii) la figura del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, y iii) el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Además, la Asamblea General ya ha proclamado dos Decenios Internacionales de las Poblaciones Indígenas del Mundo correspondientes a los períodos 1995-2004 y 2005-2014, que contribuyeron al fortalecimiento de la cooperación internacional en pos de la solución de los problemas que enfrentan los pueblos indígenas en esferas relacionadas con los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 (véase el recuadro 5.2), así como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) y el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT (1989), son frutos de esta lucha a favor del reconocimiento y el ejercicio pleno de los derechos humanos de estas poblaciones, y ofrecen un marco normativo internacional explícito para los Estados en cuanto garantes de estos derechos.

La población afrodescendiente también ha logrado avances en lo que refiere a la ampliación de sus derechos. En 1993, la entonces Comisión de Derechos Humanos (ahora Consejo de Derechos Humanos) creó la figura del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, y en 2006 estableció el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes. Las Naciones Unidas proclamaron el año 2011 como Año Internacional de los Afrodescendientes y el período 2015-2024 como Decenio Internacional para los Afrodescendientes, a fin de impulsar medidas eficaces para poner en práctica una agenda de lucha contra la discriminación racial orientada a promover el reconocimiento, la justicia y el desarrollo.

En distintos países de la región, a partir de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, se ha creado una serie de políticas públicas y de legislaciones importantes, y el marco legal y las instituciones gubernamentales se han adecuado a los acuerdos de derechos humanos internacionales ratificados. Por ejemplo, se han creado mecanismos, instancias o figuras nacionales para velar por el cumplimiento de las recomendaciones derivadas del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Así, cabe mencionar la creación del Comisionado de la Presidencia de la República para Asuntos relacionados con la Comunidad Afrocostarricense (2015) en el caso de Costa Rica, de la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en el caso de Guatemala (2004), o de la Comisión Nacional contra la Discriminación Racial, el Racismo, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia en el caso de Honduras (2004). En el nivel regional también se han creado organismos para coordinar políticas específicas para promover el progreso de los afrodescendientes, como el Parlamento Negro instituido en 2005 y la Organización Negra Centroamericana fundada en 1995.

Particular relevancia tiene también todo lo relativo al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a la consulta y el consentimiento con anterioridad a la adopción de políticas públicas o proyectos que afecten su desarrollo y sus territorios, derecho que ha sido reconocido jurídicamente en la mayoría de los Estados de la región que han ratificado el Convenio N° 169 de la OIT. Se han producido algunos avances respecto de la implementación de este derecho, como la legislación aprobada en Perú que establece mecanismos para la realización de procesos de consulta, pero en términos generales las acciones concretas llevadas adelante en la región están todavía muy lejos de los principios asumidos jurídicamente. No solo es necesario establecer procesos claros para su implementación que asignen responsabilidades y atribuciones a los distintos actores públicos y de la sociedad (incluidas las empresas), sino que también es preciso desarrollar las capacidades, tanto de los agentes estatales como de los pueblos indígenas y las comunidades locales, para respetar los derechos colectivos de los pueblos indígenas,

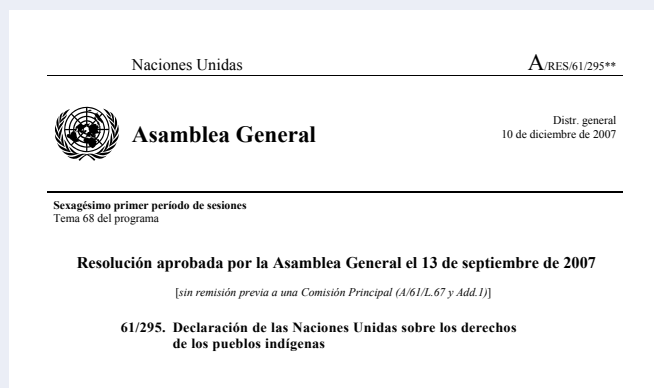
## RECUADRO 5.2

### Los pueblos indígenas y sus derechos según la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2007

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2007, se reconoce la igualdad de todos los pueblos, así como los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, su derecho a ser respetados como tales, y el derecho a la reparación de las injusticias de la colonización y del despojo de sus tierras, territorios y recursos, que les han impedido desarrollarse conforme a sus propias necesidades e intereses (Naciones Unidas, 2007). En la Declaración se establecen los parámetros mínimos de derechos humanos de los que son titulares las personas y los pueblos indígenas. Se reconocen los derechos territoriales, políticos, culturales, económicos y sociales, y en particular se destacan los siguientes: i) el derecho a la propiedad del territorio; ii) el derecho al control de los recursos naturales, y iii) el derecho al autogobierno indígena y a la libre determinación.

También se reconoce la necesidad de respetar y preservar las tradiciones de los pueblos indígenas, así como el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado de los indígenas: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado” (Naciones Unidas, 2007, art. 19), o “antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo” (Naciones Unidas, 2007, art. 32.2). Además se establece el derecho a la libre determinación que significa para los pueblos indígenas el reconocimiento jurídico y el respeto de las formas ancestrales de autogobernarse y decidir libremente

las mejores alternativas para el buen vivir en el aspecto social, político, económico y cultural de acuerdo con su cosmovisión y sus prácticas ancestrales (Naciones Unidas, 2007, art. 3). En cuanto a su autonomía, los pueblos indígenas tienen derecho al “autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas” (Naciones Unidas, 2007, art. 4), y “a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (Naciones Unidas, 2007, art. 5). Todos estos derechos han sido refrendados por los Estados Miembros en la resolución de la Asamblea General que presenta el documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas celebrada en septiembre de 2014 (Naciones Unidas, 2014).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información consultada en Naciones Unidas (2007 y 2014).

esenciales para preservar el uso de sus territorios y garantizar su participación en las decisiones que los afectan y que impactan sobre el desarrollo sostenible de los países de la región.

Los esfuerzos realizados tanto en el nivel mundial como regional para promover el reconocimiento y la ampliación de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes siguen siendo en algunos casos débiles en lo que refiere a la forma, el contenido y el nivel de aplicación de su ordenamiento jurídico, y en lo relativo a la institucionalidad de estos derechos. A esto se suma la falta de reglamentación del marco legal y la ausencia de mecanismos efectivos de protección de los derechos, así como la débil implementación de políticas públicas y acciones afirmativas

adecuadas. Al mismo tiempo, en pocos Estados se ha logrado crear espacios participativos en que estos pueblos puedan poner en práctica sus derechos y exigir su respeto, promoción y garantía.

### 5.1.2 La participación política y la ciudadanía

En las últimas décadas, el ejercicio de la ciudadanía, el empoderamiento y la organización política de los pueblos indígenas y afrodescendientes han aumentado considerablemente debido a iniciativas como la institución de circunscripciones electorales en que los pueblos indígenas son mayoría, la posibilidad de participar como

movimiento político (como ocurre en el caso de Ecuador), y la reserva de puestos para representantes indígenas cuando la población indígena no es mayoría en las jurisdicciones electorales (como ocurre en los casos de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela). En algunos países se han realizado avances en el nivel subnacional mediante el reconocimiento de las autoridades tradicionales indígenas y el establecimiento de mecanismos institucionales dotados de mayor autonomía, como es el caso de la creación de las Comarcas Indígenas en Panamá, o del reconocimiento de los usos y las costumbres de los pueblos indígenas en Oaxaca, México. También en el nivel nacional se han establecido distritos especiales relativos a la representación legislativa, como en los casos de Colombia o la República Bolivariana de Venezuela, o se ha potenciado la acción de las autoridades electorales para impulsar la representación parlamentaria de los indígenas en las zonas con población indígena mayoritaria, como en el caso de México. Sobre la base de los impactos positivos de las acciones mencionadas deben seguir construyéndose nuevos procesos y mecanismos para promover el logro de una representación más acorde con la presencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes en las sociedades de la región, tanto en el nivel nacional como en el subnacional, ya que en algunos países de la región los movimientos y las organizaciones indígenas y afrodescendientes no siempre están articulados y no siempre disponen de lazos de integración que les permitan movilizar a la población indígena y afrodescendiente en su conjunto. La representatividad de los pueblos constituye una cuestión compleja y pocas veces se logra una articulación entre las diversas etnias que permita trabajar con el gobierno en pos de una agenda conjunta.

### 5.1.3 La acción afirmativa para cerrar brechas

La acción afirmativa consiste en la creación de políticas específicas que otorgan un trato preferencial a un determinado grupo de la población que se encuentra en desventaja. Como ejemplo cabe citar el caso de la Ley de Cuotas Sociales promulgada en Brasil en 2012, que establece que la mitad de los lugares vacantes en todas las instituciones públicas de educación técnica de nivel medio y superior debe reservarse para estudiantes

provenientes de escuelas públicas. Del total de lugares reservados, la mitad debe asignarse a estudiantes provenientes de familias que tengan un ingreso bruto per cápita igual o menor que 1,5 salarios mínimos. Al mismo tiempo, esos lugares reservados deben ser ocupados por estudiantes que se autoidentifiquen como *pretos*, pardos e indígenas en un porcentaje igual al que cada una de esas categorías étnico-raciales ocupe en la población total de cada estado (Presidencia de la República, 2012a y 2012b). Según información del gobierno brasileño, en 2014 el 20% de todas las nuevas vacantes ofrecidas por las universidades federales fueron ocupadas por estudiantes autoidentificados como *pretos*, pardos e indígenas (porcentaje equivalente al 49,6% de los lugares reservados por la Ley de Cuotas Sociales). En el caso de los institutos federales, el 23% de todas las nuevas vacantes ofrecidas fueron ocupadas por estudiantes autoidentificados como *pretos*, pardos e indígenas (porcentaje equivalente al 49,7% de los lugares reservados por la citada Ley). Esta Ley está acompañada de esquemas de apoyo financiero para que la población beneficiaria pueda permanecer matriculada, así como de programas diversos orientados a promover la equidad racial en otros ámbitos de la educación (Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial, 2015).

A pesar de los avances relativos a la igualdad de los derechos, de la mayor participación política y ciudadana, y de las políticas de acción afirmativa implementadas en la región, es preciso diseñar políticas más inclusivas que pongan énfasis en la igualdad de oportunidades, es decir, que se orienten a garantizar que la población en su conjunto, independientemente de su origen étnico, racial o cultural, pueda alcanzar su máximo potencial en la vida. En muchos casos, la situación de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como la de aquellas personas que sufren discriminaciones por el color de piel, sigue siendo invisible, por lo que se requieren acciones dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación que estos grupos de la población sufren en diversos ámbitos, como, por ejemplo, en el acceso a los servicios públicos, el mercado laboral, el ejercicio de la ciudadanía o la administración de la justicia, entre otros.

En la región, tan solo un par de décadas atrás no se consideraba relevante la condición étnica o racial como categoría de estratificación censal. Recién en los censos realizados en el período



comprendido de 2000 a 2010 se incorporaron preguntas sobre la identificación étnica o racial de los ciudadanos. La transición desde la idea de mestizaje hacia la de multiculturalidad y plurinacionalidad que ha ocurrido en la mayor parte de la región ha permitido reivindicar las demandas específicas de personas y comunidades indígenas y afrodescendientes, ha orientado la atención pública hacia dichas demandas, y ha promovido un proceso creciente de recolección de información estadística sobre las condiciones de vida de dichas comunidades.

Las discriminaciones étnicas y raciales afectan no solo a los pueblos indígenas y afrodescendientes, sino también a las personas que sufren discriminaciones por el color de piel. La discriminación por el color de piel es una realidad en la región, y la inclusión de esta variable en los censos y las encuestas nacionales permite contar con información más completa para enfrentar las inequidades. Tal como lo plantea Telles (2014), el color de piel constituye un medio crucial para identificar la existencia de inequidades asociadas

a la condición racial o étnica de las personas en la región. Cuestionar el uso de categorías étnico-raciales preestablecidas para identificar exclusiones duras es particularmente importante para prevenir nuevas formas de exclusión en un momento en que la noción de multiculturalidad facilita la lucha a favor del reconocimiento de los derechos colectivos de personas que, al compartir características étnicas y culturales, se identifican unas con otras y se diferencian de las demás (CEPAL, 2014). En contraste, las personas afrodescendientes de algunos países no necesariamente han contado con la posibilidad de agruparse, y por lo tanto su voz colectiva se escucha menos que la de los miembros de muchos pueblos indígenas (Yashar, 2015; Hooker, 2005). A largo plazo será importante evitar que las políticas públicas se concentren solamente en reivindicar las demandas de identidades colectivas con mayor capacidad de voz en la arena política, y procurar que atiendan también la lucha contra las inequidades determinadas por el color de piel de las personas (véase el recuadro 5.3).

### RECUADRO 5.3

#### La discriminación basada en el color de piel y en la identidad étnico-racial en el acceso a la salud y la educación

La investigación desarrollada en el marco del Proyecto sobre Etnicidad y Raza en América Latina permite evidenciar la discriminación que, por el color de piel, padecen las personas de distintos países de la región en el acceso a los servicios básicos, por lo menos en dos ámbitos fundamentales: la salud y la educación<sup>44</sup>. Telles, Flores y Urrea-Giraldo (2015) observan que, en una muestra compuesta por ocho países latinoamericanos, en la gran mayoría de los casos la clase social y el color de piel juegan un papel crucial en el logro escolar de las personas. Los resultados del estudio realizado por los autores citados permiten observar que en 7 de los países considerados las personas cuyo color de piel es más claro pueden llegar a completar de un año a un año y medio más de escolaridad que las personas de piel más oscura. Los resultados también señalan que las personas de piel más oscura logran completar la educación primaria y secundaria con menor frecuencia que las personas de piel más clara<sup>45</sup>. En general, los hallazgos sugieren que los efectos del color de piel en el logro educativo son relativamente fuertes en el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala, y relativamente menores en Ecuador y Colombia.

Además, el análisis permitió a los autores observar que los hallazgos relacionados con las categorías de autoidentificación típicamente utilizadas en algunos de estos países pueden verse modificados de manera

significativa al tomarse en cuenta la influencia que tiene el color de piel, lo que sugiere la necesidad de reflexionar sobre la forma en que se definen dichas categorías.

En cuanto a las condiciones de salud, Perreira y Telles (2014), con base en el estudio de una muestra conjunta de las poblaciones de Brasil, Colombia, México y Perú —que representan casi dos terceras partes de la población total de América Latina y el Caribe—, encuentran que las personas cuyo color de piel es relativamente más oscuro tienden a reportar peores condiciones de salud que aquellas cuya piel es relativamente más clara. El hallazgo se mantiene independientemente de la categoría étnico-racial (blanco, mestizo, indígena, mulato o negro, u otra, según el caso) con que pueda identificarse a dichas personas —ya sea que la categoría étnico-racial se defina por autoidentificación o sea identificada por quien realiza la entrevista—. Sin embargo, las personas que reportan que su padre, madre, o ambos son indígenas señalan que experimentan peores condiciones de salud que aquellas cuyos padres no son indígenas. Esto sugiere la posibilidad de que algunas de las personas que optan por asumir su herencia cultural abiertamente puedan ver limitado su desarrollo debido a ello (Yashar, 2005; Van Cott, 2005).

## 5.2 La violencia que millones de hombres ejercen contra sus parejas íntimas

La violencia de pareja íntima<sup>46</sup> es una de varias formas de violencia contra las mujeres, y se define como “el abuso físico, sexual, emocional o económico, incluido el comportamiento controlador, ejercido por una pareja íntima” (Stockl, Devries y Watts, 2015). En la actualidad, millones de hombres en la región ejercen violencia contra sus parejas todos los días, ya sea violencia económica, emocional, sexual o física. Desde la perspectiva del desarrollo humano, la violencia de pareja íntima también representa

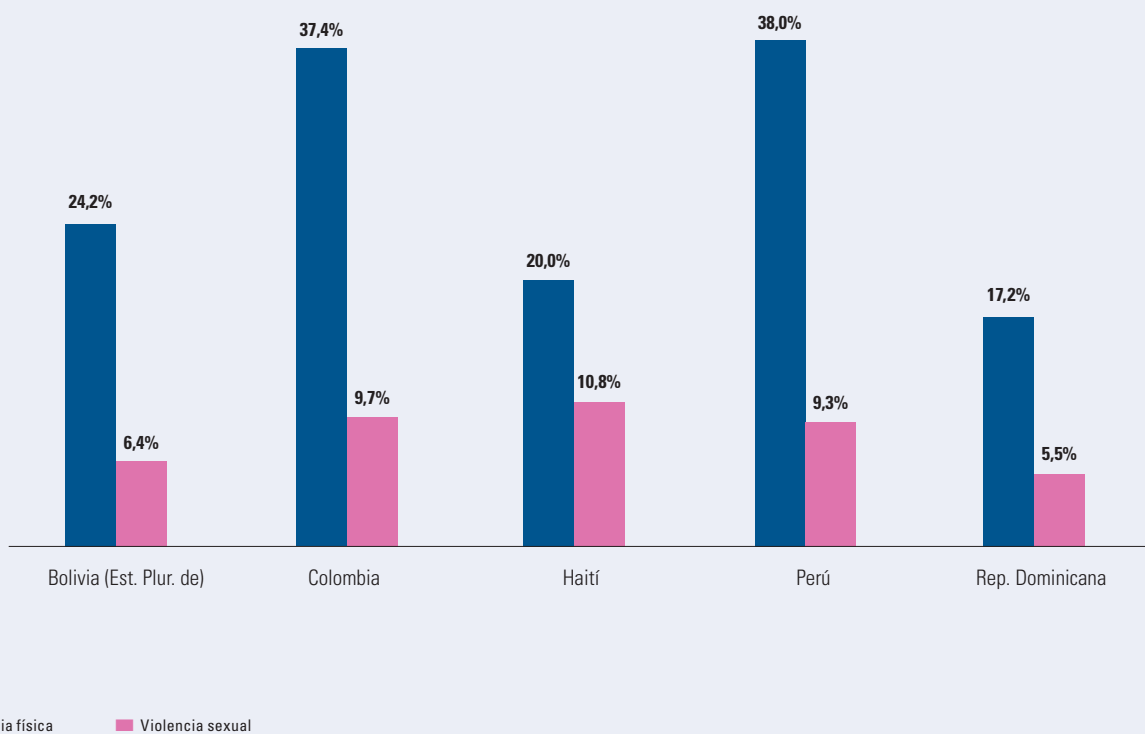
una forma de exclusión que limita la capacidad de decisión y de acción de quienes la enfrentan, en la medida en que vulnera las potencialidades para disfrutar de una existencia autónoma y digna. Aunque este tipo de violencia se reconoce como un asunto público, en algunos países de la región sigue considerándose un asunto privado, y en general las políticas destinadas a combatirla son todavía extremadamente limitadas.

La violencia de pareja íntima no solo es ejercida por hombres, ni es privativa de las relaciones de pareja heterosexuales (Oliffe et al., 2014; Jacobson et al., 2015). Desafortunadamente, la información disponible sobre este problema es escasa, y los pocos análisis que existen sobre

GRÁFICO 5.3

**En promedio, el 27,3% de las mujeres de 5 países de la región manifestó que alguna vez sufrió violencia física, y el 8,3% afirmó que alguna vez sufrió violencia sexual**

Mujeres de 15 a 49 años que han experimentado algún tipo de violencia física o sexual (en porcentajes) en Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Haití, Perú y República Dominicana, varios años



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPALSTAT (información revisada hasta el 20 de junio de 2012).

Nota: Los datos presentados corresponden al último año respecto del cual se dispone de información. Los años contemplados en el caso de cada país son los siguientes: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008), Colombia (2010), Haití (2005), Perú (2011) y República Dominicana (2007).



el tema en la región no distinguen los casos de relaciones íntimas no heterosexuales, sino que se concentran de hecho en la violencia de pareja íntima sufrida por mujeres en el marco de relaciones heterosexuales.

Según información disponible relativa a cinco países de la región y correspondiente a distintos momentos del período comprendido desde mediados de la década de 2000 hasta principios de la década de 2010, en promedio el 27,3% de las mujeres han reportado que han sufrido alguna vez violencia física ejercida por su pareja íntima, y en promedio el 8,3% de las mujeres de esos países han señalado que han sufrido alguna vez violencia sexual<sup>47</sup>.

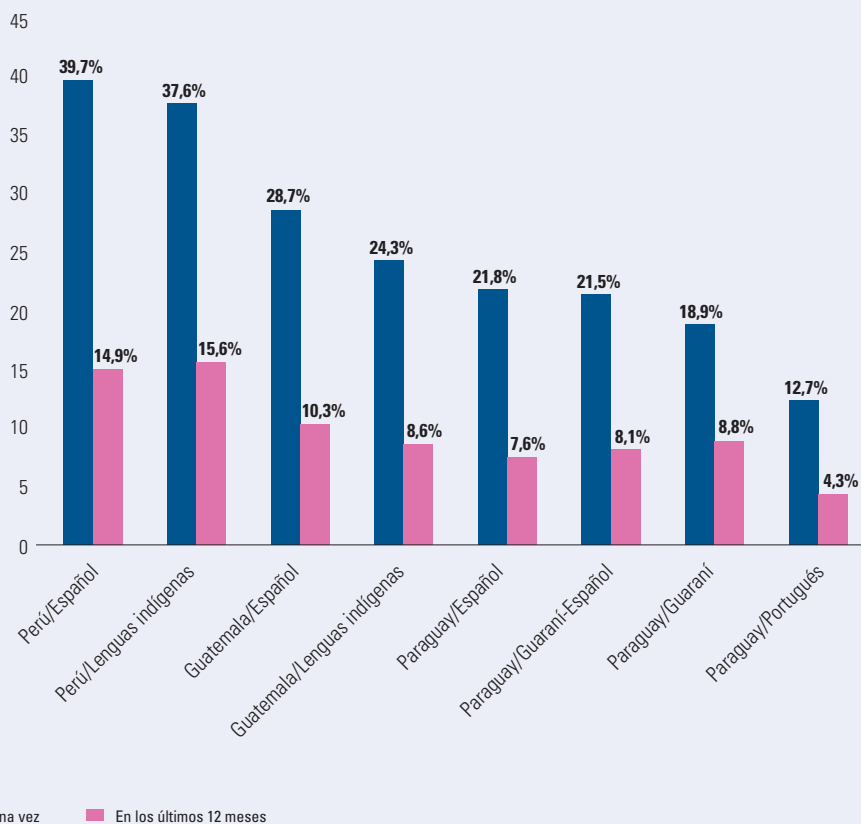
Contrariamente a lo que podría pensarse, la violencia de pareja íntima no depende del nivel socioeconómico o de las características étnico-raciales de los hombres que la ejercen o de las mujeres que la padecen. En Guatemala, Paraguay y Perú, por ejemplo, el porcentaje de mujeres de hogares donde se hablan lenguas indígenas que padecen violencia de pareja íntima es muy similar al porcentaje de mujeres de hogares donde no se habla ninguna lengua indígena que sufren el mismo tipo de violencia.

Las cifras presentadas en los gráficos 5.3 y 5.4 muestran una parte del problema, pero este es mucho más grave de lo que los datos indican. Si además de reflejarse la violencia física y la

#### GRÁFICO 5.4

**El porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que sufre violencia de pareja íntima en hogares en que se hablan lenguas indígenas es muy similar al porcentaje de mujeres del mismo grupo de edad que sufre este tipo de violencia en hogares donde no se habla ninguna lengua indígena**

Mujeres de 15 a 49 años que sufren violencia de pareja íntima según idioma hablado en el hogar (en porcentajes) en Guatemala, Paraguay y Perú, circa 2008



Fuente: Hernández-Monzoy (2015), con base en CEPAL (2013).

Nota: La información presentada corresponde a 2008-2009 en el caso de Guatemala, a 2008 en el caso de Paraguay y a 2007-2008 en el caso de Perú.

violencia sexual se considerasen también la violencia económica, la violencia emocional y el comportamiento controlador, los porcentajes serían mucho más altos, y aumentarían todavía más si fuera posible considerar los casos de muchas mujeres que no denuncian el abuso que sus parejas íntimas hombres ejercen contra ellas debido a la vergüenza y la estigmatización que acompañan el abuso, siendo este un problema que también debe resolverse.

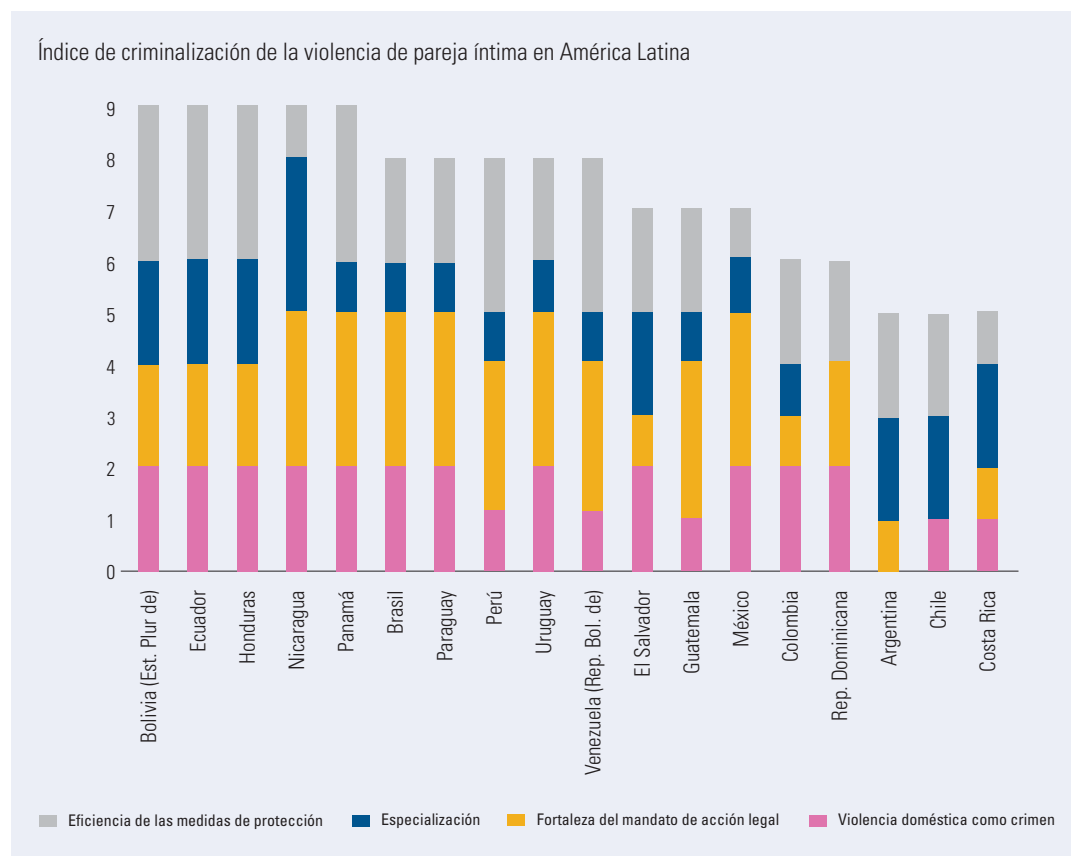
Cuando las mujeres informan que son objeto de violencia de pareja íntima suelen sentirse estigmatizadas por las reacciones de los amigos y

familiares, los proveedores de servicios de salud física o mental, los oficiales de policía, los abogados y los jueces, entre otras personas (Crowe y Murray, 2015; McCleary-Sills et al., 2015). Debido a esto, millones de hombres siguen abusando de al menos igual número de mujeres de manera cotidiana sin que nadie lo note.

Los tipos de política pública con que hoy cuentan los países de la región para enfrentar este problema pueden agruparse en tres grandes grupos: las que criminalizan a quien ejerce violencia de pareja íntima; las que se concentran en el empoderamiento de las sobrevivientes,

## GRÁFICO 5.5

**Países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá destacan en materia de criminalización de la violencia de pareja íntima**



Fuente: Hernández-Monzoy (2015).

**Nota:** El índice asume valores de 0 a 11, y se construye mediante la inclusión de 4 variables que toman distintos valores según la situación de cada país. La variable de *violencia doméstica como crimen* asume como valor máximo 2 y como valor mínimo 0: si la violencia doméstica es codificada como un crimen separado, la variable toma valor 2; si es codificada como una circunstancia agravante de un crimen, toma valor 1, y si no se comprueba ninguna de las alternativas anteriores, toma valor 0. La variable de *fortaleza del mandato de acción legal* asume como valor máximo 3 y como valor mínimo 0: si hay un mandato legal para abrir una investigación en el caso de producirse violencia doméstica, la variable toma valor 1; si los mecanismos conciliatorios o de mediación están prohibidos en todos los casos, toma valor 2; si dichos mecanismos están prohibidos con excepciones, toma valor 1, y si se permite siempre el uso de mecanismos conciliatorios o de mediación, toma valor 0. La variable de *especialización* asume como valor máximo 3 y como valor mínimo 0: la variable toma valor 1 si existen unidades especializadas en la materia dentro de la policía, la procuraduría o el poder judicial; toma valor 0 si no existe ningún tipo de unidad especializada, y toma valor 3 si existen unidades especializadas en las tres áreas. La variable de *eficiencia de las medidas de protección* asume como valor máximo 3 y como valor mínimo 1: toma valor 1 si las medidas de protección son adoptadas ante la solicitud de la sobreviviente, toma valor 2 si son adoptadas *ex officio* pero solamente por un juez, y toma valor 3 si son adoptadas *ex officio* por la procuraduría de justicia u otras autoridades.

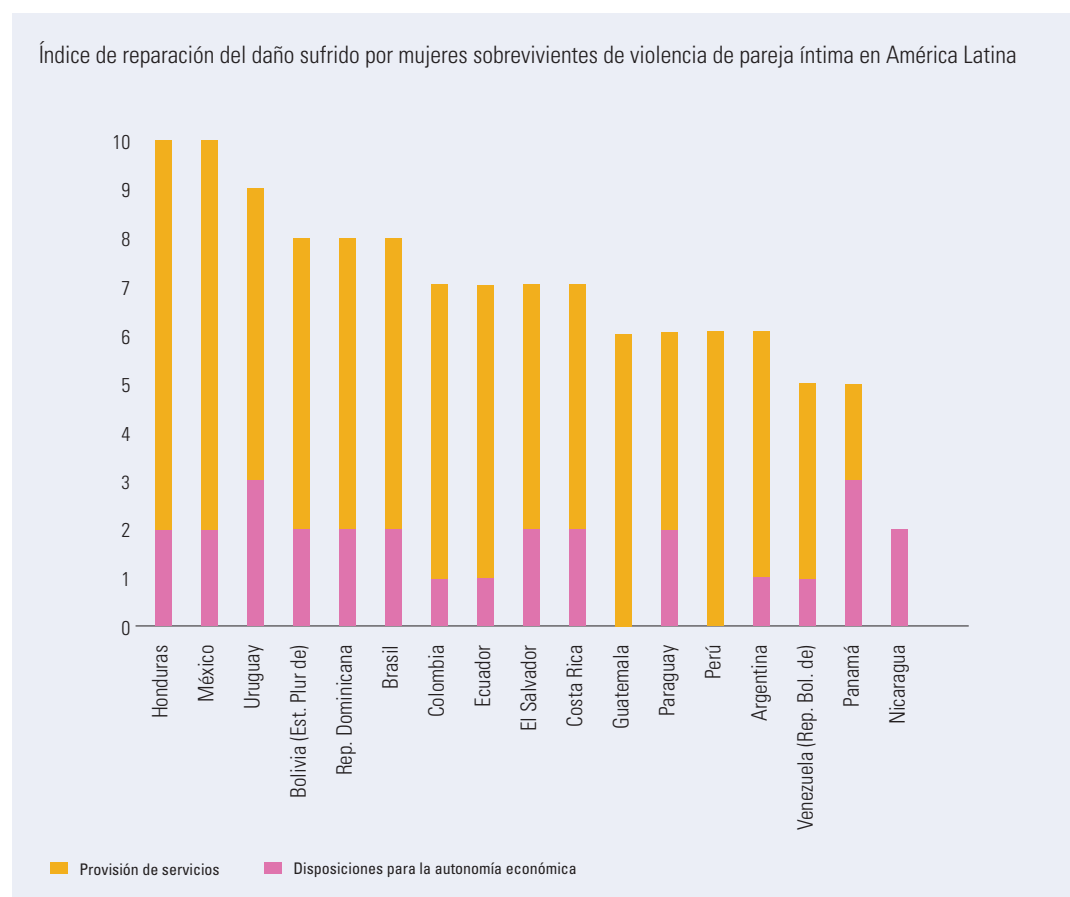
y las que se dirigen a los hombres a fin de prevenir el ejercicio de este tipo de violencia. A continuación se presentan en esta sección los avances observados en estos tres tipos de política pública de acuerdo con el estudio de Hernández-Monzoy (2015), en que se presentan indicadores relativos a las políticas implementadas en 18 países de la región para atender este problema<sup>48</sup>.

En el ámbito de la criminalización de la violencia de pareja íntima, países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá se encuentran entre

aquellos en que se registra un mayor avance, ya que en estos países la violencia de pareja íntima ha sido codificada como un crimen; se han creado leyes que permiten iniciar investigaciones de oficio y de hecho emprender una acción judicial contra el perpetrador de la violencia; se dispone de unidades especializadas en la materia en al menos dos de las tres instituciones encargadas de entablar la acción judicial, y se ha dotado a la autoridad encargada de entablar la acción legal de la posibilidad de emitir órdenes de protección a favor de las sobrevivientes.

#### GRÁFICO 5.6

**Países como Honduras, México, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y República Dominicana destacan por haber establecido la obligación legal de reparación del daño sufrido por las sobrevivientes de violencia de pareja íntima**



Fuente: Hernández-Monzoy (2015).

**Nota:** El índice asume valores de 0 a 10, y se construye mediante la inclusión de 2 variables que toman distintos valores según la situación de cada país. La variable de *provisión de servicios* asume como valor máximo 6 si existe una completa oferta de servicios públicos disponibles para las sobrevivientes (servicios de atención y albergue, entre otros). El valor de esta variable aumenta 2 puntos si dichos servicios son provistos por medio de una oficina única, y se incrementa 1 punto si son brindados mediante una oficina integrada. La variable de *disposiciones para la autonomía económica* asume valor 2 si la reparación del daño sufrido por las sobrevivientes es obligatoria; valor 1 si dicha reparación queda a discreción del juez o depende del requerimiento de las víctimas, y valor 0 si no es mencionada. El valor de esta variable se incrementa 1 punto si las medidas de protección incluyen la provisión de apoyo para promover la autonomía económica de las víctimas (por ejemplo, mediante acciones para lograr el cambio de domicilio de las sobrevivientes o permitir su acceso a beneficios sociales).

En cuanto a las políticas de empoderamiento de las sobrevivientes de violencia de pareja íntima, en la gran mayoría de los países se han destinado recursos públicos para implementar servicios como líneas de ayuda, apoyo legal, terapia psicológica o refugios temporales, pero aún queda mucho por hacer para atender adecuadamente los casos particulares de las sobrevivientes que cuentan con bajos ingresos, viven en zonas rurales, componen la comunidad LGBTI o presentan distintos orígenes étnico-raciales. Países como Honduras, México, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y República Dominicana destacan por haber establecido la obligación legal de reparación del daño en favor de las sobrevivientes.

Finalmente, en cuanto a las políticas dirigidas a promover cambios en las actitudes de los hombres que ejercen este tipo de violencia, claro que este es el terreno en que menos se ha avanzado. En la mayoría de los países de la región analizados por Hernández-Monzoy (2015) existe mandato legal para establecer programas de rehabilitación para hombres que han ejercido violencia en contra de su pareja íntima, aunque en la mayoría de los casos la asistencia de esos hombres a dichos programas no es obligatoria y la decisión de requerir la asistencia a tales programas queda a discreción del juez. Además, solo en algunos países de la región pueden encontrarse programas públicos de rehabilitación para perpetradores de violencia de pareja íntima que hayan sido evaluados favorablemente, como, por ejemplo, en el caso de Chile y Costa Rica. En el caso de Ecuador, el Código Orgánico Integral Penal instituye un régimen de rehabilitación social basado en cuatro fases: i) información y diagnóstico de la persona privada de la libertad; ii) desarrollo integral personalizado; iii) inclusión social, y iv) apoyo a los liberados. En la última fase se facilita la inclusión social y familiar de las personas que, luego de haber permanecido en los centros de privación de libertad, se reintegrarán a la sociedad. Toda persona privada de libertad que haya sido condenada por el delito de femicidio debe cumplir con estas cuatro fases del régimen de rehabilitación.

Desde esta perspectiva, la frontera de la política pública sobre la cuestión es clara. En materia de criminalización, que es el aspecto en que más se ha avanzado, aún es preciso que

en algunos países se codifique la violencia de pareja íntima como un crimen, se establezcan investigaciones de oficio y se eliminen los mecanismos de conciliación como alternativas a la acción judicial.

En el ámbito del empoderamiento de las sobrevivientes se ha avanzado menos. En lo que refiere a este ámbito, se requiere dedicar fondos públicos estables a la provisión de servicios para las sobrevivientes, establecer la obligación legal de reparación del daño sufrido por ellas, y proveerles apoyo para que puedan cambiar su domicilio y contar con ingresos suficientes para poder vivir de manera autónoma y lejos de su agresor. Además es preciso implementar programas para promover la inserción y la permanencia laboral de las mujeres sobrevivientes de violencia de género, y garantizar la reparación económica y la atención psicosocial de niños, niñas y adolescentes sobrevivientes del femicidio de sus madres.

Finalmente, aunque los tres ámbitos de la política son indispensables y deben desarrollarse de manera simultánea, las políticas que se concentran en involucrar a los hombres que ejercen violencia de pareja íntima también deben ser fortalecidas. No basta que la ley prevea la posibilidad de solicitar que los hombres perpetradores se incorporen a programas de rehabilitación, sino que es necesario que los jueces y las juezas estén facultados para determinar dicha incorporación de hecho. Para que ello sea posible es necesario, en primer lugar, dedicar fondos públicos a la creación de esos programas. Además, es indispensable el trabajo realizado en grupos de rehabilitación en que participan hombres adultos y jóvenes perpetradores que no necesariamente han sido enviados a dichos grupos por un juez. Estrategias de cobertura nacional como las implementadas en el caso de Chile propiciarían la consistencia entre el tipo de intervención, su seguimiento y la evaluación de sus resultados. Por otro lado, la participación de niños, jóvenes y hombres en general en la prevención de la violencia contra las mujeres debiera ser parte central de las políticas públicas dirigidas a erradicar este flagelo.

La evidencia presentada en estudios sobre la masculinidad indica que la violencia contra las mujeres es más frecuente cuando los propios hombres conviven con altos niveles de violencia interpersonal (Jewkes, Flood y Lang,

2015), como ocurre en el caso de algunos países de la región, como Guatemala, Honduras y El Salvador. La mayoría de las intervenciones orientadas a la prevención de la violencia contra las mujeres tiene por objeto promover cambios en las normas sociales de la masculinidad y la feminidad mediante el logro de cambios en el comportamiento de los individuos (Ellsberg et al., 2015). Sin embargo, el reconocimiento de que las normas sociales son “incorporadas en y desde las dinámicas históricas, sociales, políticas y económicas” (SAS, 2014, pág. 13) no está muy presente en la planificación de las acciones de prevención, que suelen consistir en iniciativas desplegadas en el nivel micro y orientadas a la formación y la sensibilización, en que el contexto social, económico, urbano e institucional se asume como algo dado.

Por último, aunque no menos importante, cabe referir a la articulación entre las políticas públicas específicas dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres y otras políticas como las relativas a salud, VIH/SIDA, educación, vivienda, seguridad ciudadana y empoderamiento económico, entre otras, articulación que es indispensable para abordar el problema de manera integral. Un ejemplo de lo anterior lo constituye la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana del Estado Plurinacional de Bolivia, que asigna un porcentaje de los recursos de seguridad ciudadana de los Gobiernos Autónomos Departamentales a la construcción y el equipamiento de casas de acogida y de refugios temporales para mujeres en situación de violencia (un 30% el primer año y un 10% a partir del segundo año), y un porcentaje al financiamiento de infraestructura, equipamiento, mantenimiento y atención de los Servicios Legales Integrales Municipales (del 25% al 30%, dependiendo de la cantidad de habitantes).

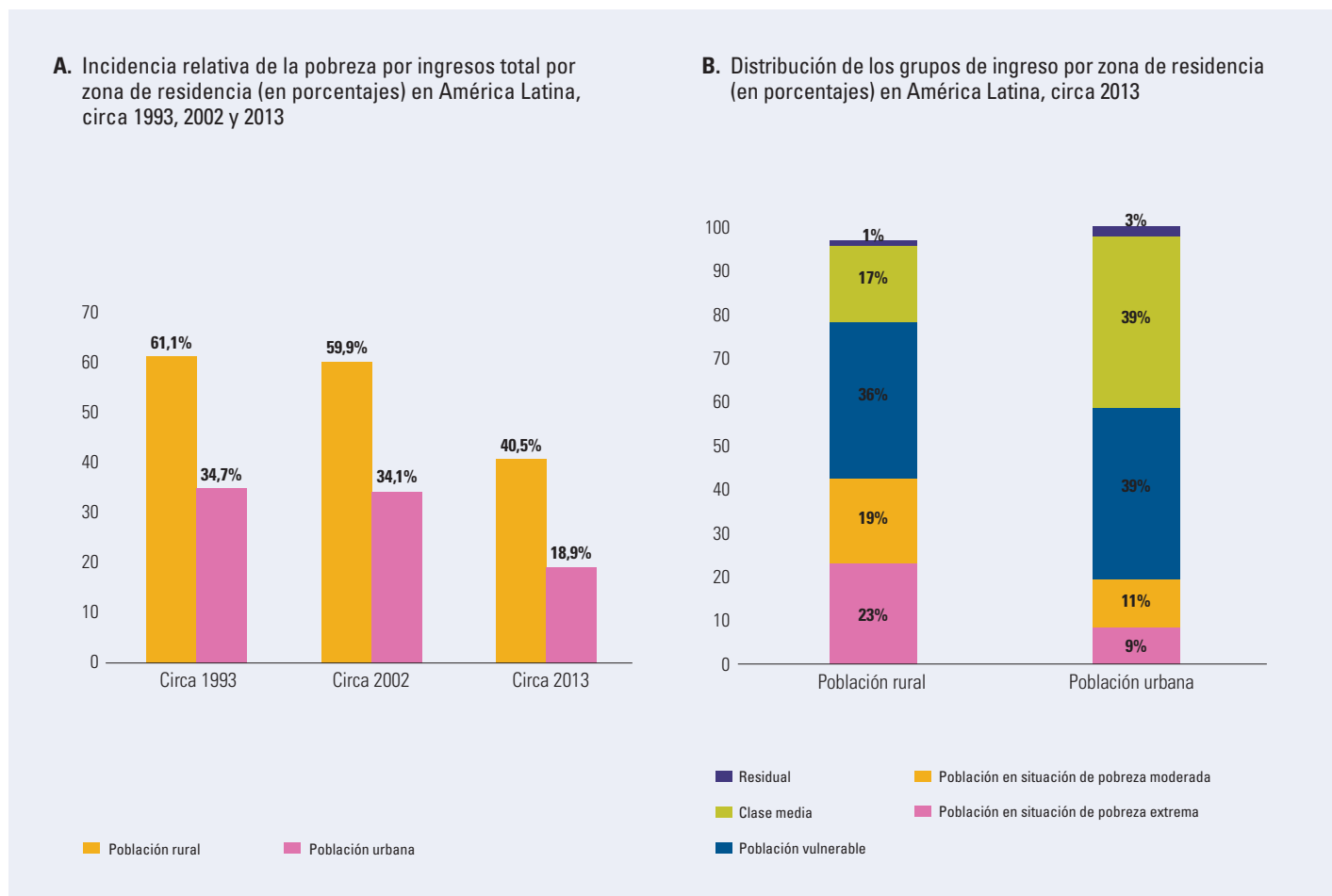
### 5.3 El rezago en materia de bienestar de las zonas rurales, y las desigualdades que enfrentan las mujeres rurales en situación de pobreza por ingresos

Debido a la falta de infraestructura, las escasas posibilidades de empleo, la informalidad del mercado laboral y la brecha en lo que refiere a los recursos disponibles y las intervenciones estatales implementadas, entre otras desventajas registradas con respecto a la población urbana, la población rural de la región no se benefició del progreso experimentado en las últimas décadas en la misma magnitud que la población urbana. El 78% de la población rural que se encontraba en situación de pobreza por ingresos experimentó pobreza crónica en el período comprendido de 2003 a 2013 —es decir, durante esos años esa población se mantuvo en situación de pobreza por ingresos—, mientras que en las zonas urbanas tal proporción alcanzó el 42% (Stampini et al., 2015).

A pesar de las acciones orientadas a lograr la disminución de las brechas existentes en la región entre la población urbana y la rural, en 2013 poco más del 40% del total de la población rural de la región se encontraba en situación de pobreza por ingresos, y si a este porcentaje se suma el correspondiente a la población rural que se encontraba en situación de vulnerabilidad económica, tal proporción alcanza cerca del 80%, porcentajes que en las zonas urbanas ascendieron, respectivamente, aproximadamente al 20% y el 59% (véase el gráfico 5.7).

## GRÁFICO 5.7

**En 2013, el porcentaje de personas que se encontraba en situación de pobreza por ingresos en las zonas rurales casi duplicaba el correspondiente porcentaje en las zonas urbanas, proporción que se ha mantenido en las últimas dos décadas. Además, cerca del 80% del total de la población rural vivía en condiciones de pobreza y vulnerabilidad**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

**Nota:** Las cifras presentadas en el gráfico A constituyen el promedio ponderado de los porcentajes de pobreza según la línea de 4 dólares por día correspondientes a los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (1992, 1998 y 2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (1997, 2002 y 2013), Brasil (1993, 2003 y 2013), Chile (1992, 2000 y 2013), Colombia (1996, 2003 y 2013), Costa Rica (1992, 2002 y 2013), Ecuador (1994, 2003 y 2014), El Salvador (1991, 1998 y 2013), Guatemala (2000 y 2011), Honduras (1992, 2003 y 2013), México (1992, 2000 y 2012), Nicaragua (1993, 2001 y 2014), Panamá (1991, 2001 y 2013), Paraguay (1995, 2004 y 2013), Perú (1997, 2004 y 2014), República Dominicana (1996, 2003 y 2014), Uruguay (1992, 2004 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (1992, 2001 y 2011). Las cifras presentadas en el gráfico B constituyen el promedio ponderado de la distribución de los grupos de ingreso correspondiente a los países antes mencionados (a excepción de la República Bolivariana de Venezuela) en el último año mencionado en cada uno de los paréntesis.

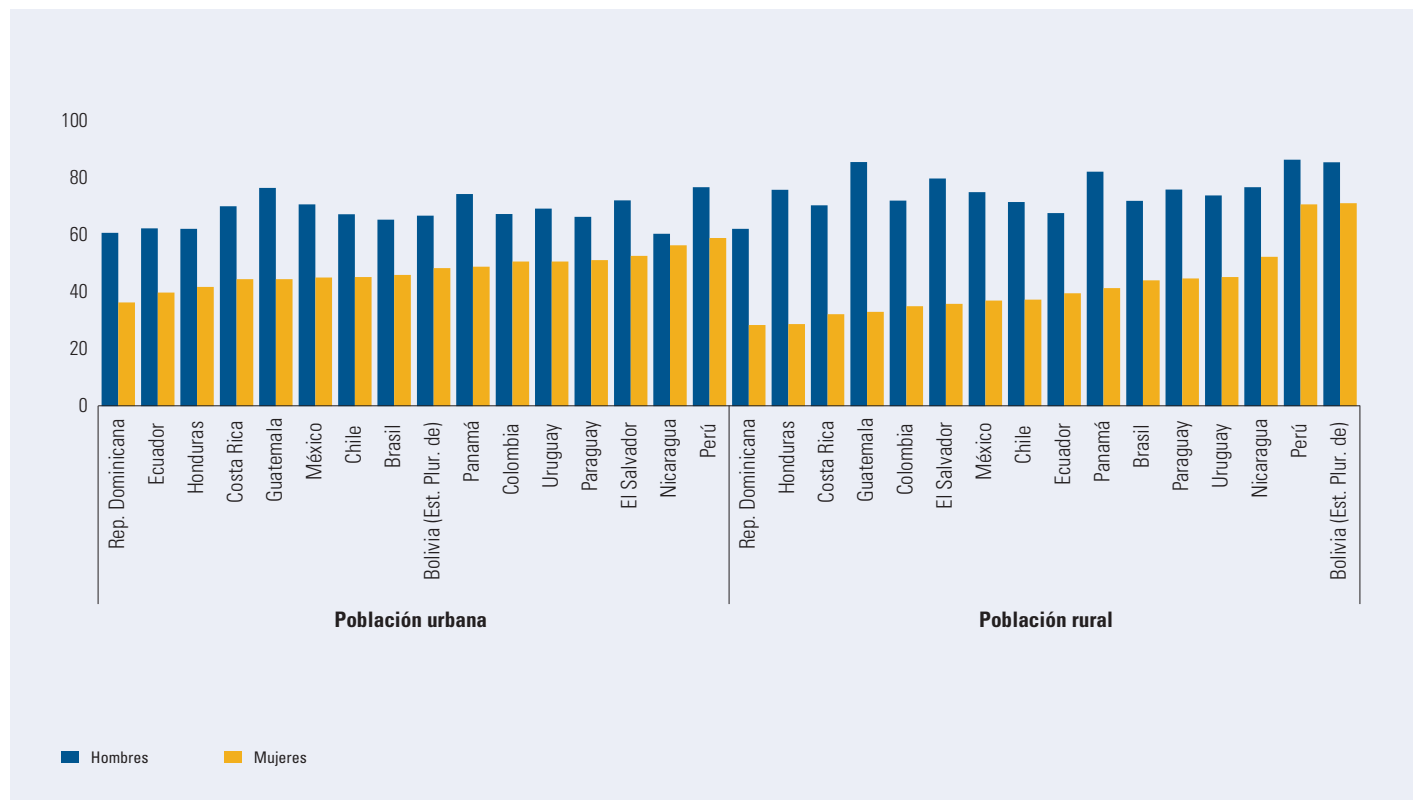
Las desventajas que presenta la población rural son mayores cuando los datos relativos a dicha población se analizan en forma desagregada por sexo y nivel de ingreso, siendo las mujeres rurales en situación de pobreza un grupo de la población que padece profundas discriminaciones y desventajas. En la región, un 43,3% de la población rural total está compuesta por mujeres que se encuentran en situación de pobreza por ingresos<sup>49</sup>, cuya principal actividad económica suele ser de tipo agrícola, sector que se caracteriza por presentar una productividad

y una competitividad menores que las presentadas por otros sectores de la economía.

Hacia fines de la década de 2000, el 44% de las mujeres rurales, en comparación con un tercio de las urbanas, carecían de ingresos propios debido a que su actividad principal estaba constituida por los quehaceres domésticos y las labores y los cuidados del hogar (CEPAL, 2010). Las tasas de ocupación correspondientes a las mujeres de la región han aumentado, pero no lo han hecho al ritmo esperado, y las brechas geográficas y de género aún se mantienen. En

GRÁFICO 5.8

Tasa de ocupación por sexo y zona de residencia (en porcentajes) en América Latina, 2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

2013, un 47,7% de las mujeres de las áreas urbanas y un 42,4% de las mujeres de las áreas rurales se encontraban ocupadas, mientras que las tasas de ocupación correspondientes a los hombres ascendían al 68,2% en las zonas urbanas y al 76,0% en las zonas rurales<sup>50</sup>. Los datos presentados en el gráfico 5.8, correspondientes a las tasas de ocupación relativas a 16 países de la región, desagregadas por sexo y zona de residencia, permiten observar que las mujeres rurales constituyen el grupo que presenta la menor tasa de ocupación en casi todos los países.

Los datos presentados en el gráfico 5.8 también permiten observar que la tasa de ocupación de las mujeres es menor que la de los hombres independientemente de si estas residen en zonas urbanas o rurales. En cuanto a la formalidad del empleo, el porcentaje de informalidad correspondiente a las mujeres y los hombres de las zonas rurales es superior al correspondiente a las mujeres y los hombres de las zonas urbanas, por lo que los hogares de las

zonas rurales suelen estar expuestos en mayor medida que los hogares urbanos a situaciones de empleo precarias e inestables caracterizadas por la ausencia de beneficios sociales, lo que aumenta la vulnerabilidad de la población rural. Estas brechas en materia de participación laboral y de formalidad que afectan a los hombres y las mujeres rurales se mantienen durante todo el ciclo de vida y son mayores en el caso de las mujeres que se encuentran en situación de pobreza por ingresos.

En República Dominicana, Honduras, Costa Rica, Guatemala y Colombia se registran las tasas de ocupación de mujeres rurales más bajas de la región. Sin embargo, aunque en dichos países se registran rezagos en comparación con la situación de países como el Estado Plurinacional de Bolivia o Perú —donde las tasas de ocupación de las mujeres rurales son superiores al 70%—, se han realizado acciones recientes en materia de legislación y políticas públicas para dar tratamiento a la problemática.



En República Dominicana se creó en 1999 el Ministerio de la Mujer, el cual ha servido como soporte institucional para el desarrollo de proyectos y programas orientados a tratar los asuntos referentes a la mujer dominicana con un rango político prioritario. También se formuló la Ley N° 55-97, que permitió a la mujer rural ser sujeto de derecho con relación a la tenencia de la tierra.

En Honduras destacan la creación del Instituto Nacional de la Mujer, que funciona como Secretaría de Estado, y la implementación de un conjunto de políticas públicas favorables a los intereses de las mujeres rurales de ese país: la Política para la Equidad de Género en el Agro Hondureño, que amplía las oportunidades de las mujeres en el campo; el II Plan de Igualdad y Equidad de Género; la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras y mecanismos sectoriales específicos de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. De igual forma, en 2015 el Congreso de ese país aprobó la Ley del Programa Nacional de Crédito Solidario para la Mujer Rural.

En Costa Rica está vigente la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021, que plantea estrategias diferenciadas orientadas a las mujeres rurales con relación a temas clave como la seguridad alimentaria, el acceso a financiamiento y el apoyo para el desarrollo de proyectos productivos. También cabe mencionar la existencia del Instituto Nacional de las Mujeres y del cargo de ministra de la Condición de la Mujer.

En Guatemala se ha desarrollado un conjunto de instrumentos de política pública, como la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, en que se plantean estrategias para promover el desarrollo económico y productivo de las mujeres, y para facilitar su acceso a la tierra y los recursos naturales. Además, en este país existen instancias con incidencia política como la Secretaría Presidencial de la Mujer, creada en el año 2000, que asesora y coordina las decisiones referentes a la mujer guatemalteca.

En Colombia, en 2002 se aprobó la Ley N° 731 sobre la mujer rural, que legisló en favor de la no discriminación en los planes, las políticas, los proyectos y los programas del sector rural, y estableció la ampliación de las oportunidades de las mujeres rurales en materia

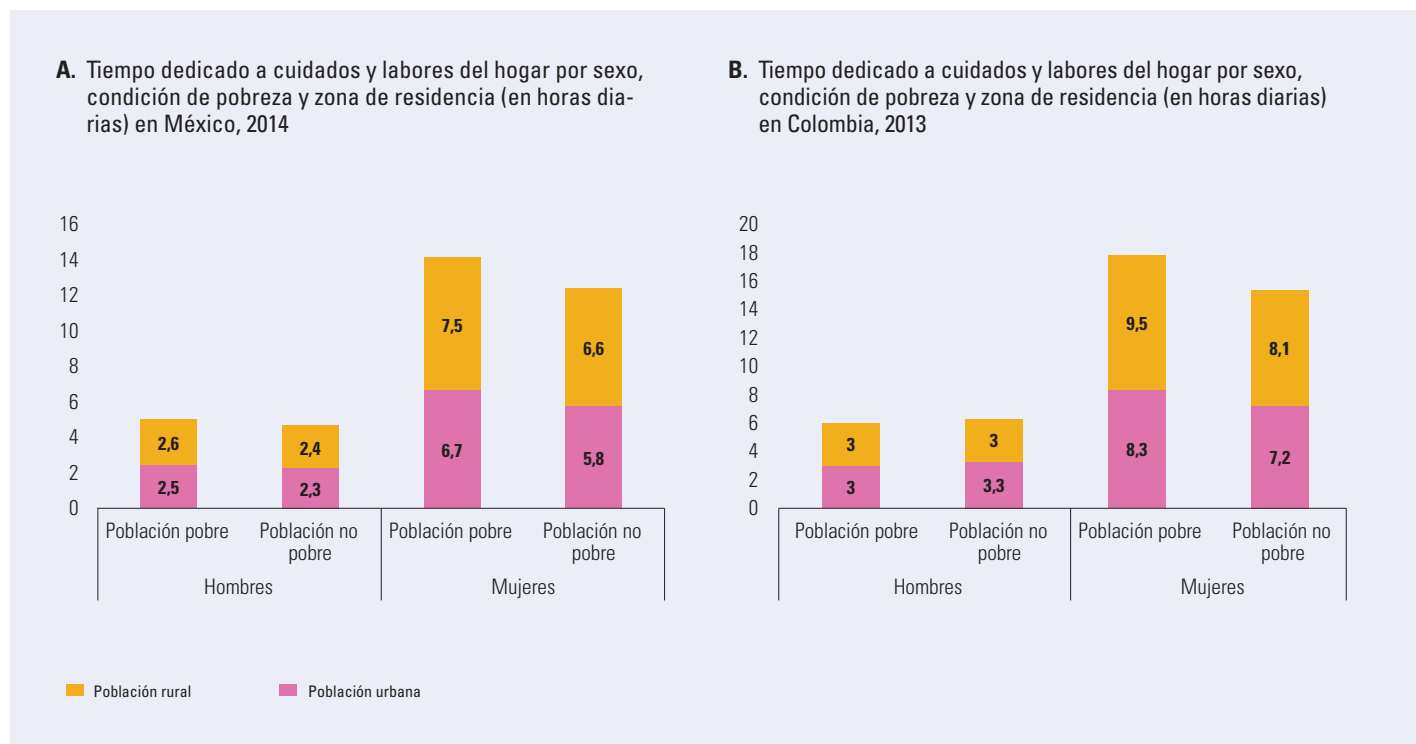
de educación, acceso a recursos y tenencia de la tierra, entre otras cuestiones. En particular, dicha Ley creó el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales, que garantiza recursos para apoyar todo tipo de proyectos que benefician a este grupo poblacional. En el marco del conflicto armado que se vive en Colombia, que ha tenido como epicentro las zonas rurales del país, la Ley N° 1448 de 2011 sobre víctimas y restitución de tierras también constituye un avance importante para la garantía de los derechos de las mujeres rurales colombianas, así como las Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para Víctimas del Conflicto Armado, del Ministerio del Trabajo, que con un enfoque de equidad han impulsado la generación de empleo para mujeres rurales en todo el país.

Globalmente, la mayor parte del 73% de la población mundial carente de protección social es rural (FAO, 2012). En la región, el 47% de la población rural vive sin ningún tipo de protección social, mientras que en las zonas urbanas esta proporción alcanza el 36%. Del grupo de población que posee protección social, 5 de cada 10 personas cuentan con protección social contributiva en las zonas urbanas, pero solo 2,7 de cada 10 personas disponen de este tipo de protección en las zonas rurales (Rossel, 2012).

Los datos disponibles en algunos países de la región permiten observar que las mujeres dedican tres veces más tiempo que los hombres al trabajo no remunerado<sup>51</sup>. En lo que respecta a los hombres, ni la condición de pobreza ni la ruralidad afectan el tiempo que se dedica a los cuidados, que se mantiene básicamente constante. En cambio, la ruralidad y la pobreza son factores que moldean fuertemente la organización del tiempo, y, por lo tanto, la vida, de las mujeres: según los datos disponibles relativos a algunos países de la región, las mujeres rurales destinan a las labores del hogar, en promedio, 10 horas semanales más que las mujeres urbanas, y en las zonas rurales las mujeres que componen el primer quintil de ingreso dedican a las labores del hogar 20,5 horas semanales más que las mujeres rurales del quinto quintil<sup>52</sup>. En Perú, por ejemplo, las mujeres rurales dedican semanalmente al trabajo no remunerado 20 horas más que las mujeres urbanas, y en general las mujeres dedican casi 5 horas promedio menos que los hombres al tiempo libre (Freyre Valladolid y López Mendoza, 2011).

GRÁFICO 5.9

**En el caso de la población rural que se encuentra en situación de pobreza por ingresos, el total de horas que las mujeres de este grupo de población dedican a los cuidados y las labores del hogar es 3 veces mayor que el total de horas que los hombres del mismo grupo dedican a dichas tareas**



**Fuente:** Los datos sobre Colombia fueron consultados en Martínez-Restrepo (2015), con base en datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013. Los datos sobre México fueron elaborados con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2014.

**Nota:** En el caso de Colombia, se considera en situación de pobreza a las personas con Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN). En el caso de México, la pobreza se mide con base en la línea internacional de 4 dólares por persona por día, ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

Como puede observarse en el gráfico 5.9, en el caso de México y Colombia las mujeres, independientemente de su zona geográfica de residencia o de su condición de pobreza, dedican un mayor número de horas diarias que los hombres a los cuidados y las labores del hogar. A su vez, si se considera el grupo de las mujeres, se observa que aquellas que residen en zonas rurales y se encuentran en situación de pobreza por ingresos son quienes más horas dedican a estas tareas, a las que destinan en promedio 7,5 horas diarias en el caso de México y 9,5 horas diarias en el caso de Colombia. En ambos países, las horas que las mujeres rurales en situación de pobreza por ingresos dedican a los cuidados y las labores del hogar triplican las horas destinadas a estas actividades por los hombres rurales pobres.

En las zonas rurales, en comparación con las urbanas, el hecho de disponer de menos

infraestructura y de un menor acceso a los servicios básicos, tales como agua o electricidad en el hogar, se traduce en la necesidad de destinar horas diarias a acarrear agua o leña, dos actividades que recaen en las mujeres mucho más frecuentemente que en los hombres. De igual manera, el tiempo destinado a actividades cotidianas como cocinar y lavar ropa es mayor cuanto menos se apoyan dichas actividades en el uso de electrodomésticos —por ejemplo, microondas o lavarropa—, uso que no es habitual en el caso de las mujeres rurales de bajos ingresos. Los resultados de diversos estudios permiten evidenciar que la necesidad de destinar un mayor número de horas a los cuidados y las tareas domésticas, y, en el caso de la población rural, al acarreo de leña y agua, además del tiempo dedicado a las actividades de producción para el autoconsumo (Ortega Ponce, 2012), supone una restricción de la participación económica

de las mujeres en el mercado laboral (Chioda, 2011; OIT y PNUD, 2009). A esto se suman los mayores tiempos de traslado y el costo de transporte que enfrentan las mujeres de zonas rurales debido al bajo nivel de infraestructura disponible (Hausmann, 2013).

En el capítulo anterior se analizaron las políticas necesarias para promover la ampliación y la reorganización de los sistemas de cuidados a lo largo del ciclo de vida mediante el establecimiento de regulaciones, la entrega de transferencias y la ampliación de servicios con miras a disminuir la brecha entre hombres y mujeres. Sin embargo, la población rural de la región, y específicamente las mujeres rurales, enfrentan un conjunto de desafíos y de barreras adicionales, cuya superación requiere de intervenciones específicas y focalizadas.

Primero, es fundamental que dicha población cuente con infraestructura social básica, que incluya el acceso a agua potable en sus viviendas, sistemas sanitarios, electricidad y sistemas de transporte público, entre otros servicios. Esta infraestructura social básica permite otorgar un piso de calidad de vida a la población rural y reducir considerablemente el tiempo destinado por dicha población a los cuidados y las labores del hogar, requisito clave para disminuir las brechas que afectan a las mujeres rurales, tanto a las niñas como a las mujeres adultas.

Segundo, es preciso **expandir la calidad y la equidad de los servicios públicos** en áreas tales como salud y educación. Por ejemplo, en el ámbito rural es preciso garantizar el acceso, la calidad y la equidad no solo en materia de educación primaria sino también en materia de educación media (bachillerato o equivalente), así como asegurar el acceso a programas de formación técnica y de habilidades laborales adecuados a la oferta de trabajo formal que es posible crear en los ámbitos rurales. Para ello se requiere una mayor articulación territorial en lo que respecta a la generación de políticas públicas a fin de que sea posible responder a la heterogeneidad geográfica de cada país, dimensión que se trata en detalle en el capítulo 6.

Tercero, es fundamental aumentar el **acceso a fuentes de ingreso**, para lo cual es preciso, por un lado, garantizar trabajo asalariado en las propias zonas rurales, que conlleve protección legal y seguridad social para reducir las brechas entre hombres y mujeres en materia de ingreso y de

participación laboral. Por otro lado, también es preciso garantizar oportunidades de generación de ingresos mediante la implementación de políticas focalizadas en la disminución de la brecha geográfica y de género, dirigidas, por ejemplo, a incrementar el acceso de las mujeres a los programas para la promoción de la productividad en el campo, a los programas de crédito y microcrédito agrario, y a la tenencia de la tierra (Martínez-Restrepo, 2015).

### 5.3.1 Hacia una igualdad sustantiva para las mujeres: estereotipos, estigmas sociales, desigualdades de poder y prácticas culturales discriminatorias

Para que estas políticas permitan lograr los resultados buscados, es necesario abordar los estereotipos, los estigmas y las desigualdades de poder que enfrentan las mujeres de la región, especialmente aquellas que residen en zonas rurales. El primer paso consiste en la **efectiva igualdad de los derechos** ante la ley, así como en la creación de mecanismos que permitan garantizar el cumplimiento efectivo de esos derechos. En la región se han realizado importantes avances legales, tales como los siguientes: la promulgación de legislaciones que establecen la equidad en cuanto a la edad mínima para contraer matrimonio; el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres en las constituciones de los países; la creación de leyes para luchar contra la violencia doméstica, y el establecimiento de regulaciones relativas al mercado laboral, analizadas en el capítulo anterior. Sin embargo, los alcances de los logros legales se ven restringidos por la capacidad limitada del Estado para alcanzar cada rincón del territorio por medio de mecanismos eficaces para garantizar la aplicación de las normas, muchas veces instituidas contra los valores y las normas sociales existentes en una comunidad dada. Si bien es necesario continuar avanzando en la definición de nuevas leyes y regulaciones, es aún más importante velar por el cumplimiento y la aplicabilidad práctica de estas leyes, que suelen verse afectadas por valores enraizados, desigualdades profundamente arraigadas, normas sociales discriminatorias y prácticas consuetudinarias perjudiciales, que pueden socavar la aplicación

de las regulaciones e impedir que estas tengan efectos positivos (ONU Mujeres, 2015).

Por lo tanto, además de la igualación de los derechos ante la ley se requieren estrategias específicas orientadas a la redistribución de los roles y los poderes entre hombres y mujeres, y un modo de lograr dicha redistribución consiste en **garantizar la autonomía económica de las mujeres**. Si en general “las mujeres aún se sienten menos seguras, menos escuchadas y menos importantes que los hombres” (PNUD, 2016), esto se potencia en el marco de un menor acceso a recursos materiales y simbólicos propios. Por ejemplo, en la década de 2000, en al menos seis países de la región (Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua y Perú) la herencia era el principal mecanismo de acceso a la tierra por parte de las mujeres rurales (Deere y León, 2003). Se carece de evidencia empírica que sugiera que ha habido un cambio drástico de esa situación, que haga posible que el acceso al crédito, por ejemplo, combinado con asesoría técnica, capacitación y la asociación entre productoras, desplace la transmisión intergeneracional de la propiedad (CEPAL, 2010; Ortega Ponce, 2012). Es preciso promover procesos de desagregación ocupacional de manera que las mujeres puedan acceder a empleos considerados como típicamente masculinos (generalmente vinculados a la producción) y no solo a aquellos concebidos como típicamente femeninos (generalmente vinculados a la comercialización). En ambos casos, e independientemente del grado de segregación ocupacional existente, es necesario vincular la generación de empleo formal y estable con la creación de infraestructura social, en general, y de servicios de cuidados, en particular, que, además de generar empleos, permitan avanzar hacia la corresponsabilidad social de los cuidados, necesaria para que las mujeres puedan acceder a los empleos creados (CEPAL, 2010).

A fin de que se realice el cambio cultural necesario para romper con la estigmatización y los estereotipos del rol de la mujer es preciso que se produzca un cambio en la sociedad, que el Estado debe dinamizar mediante **estrategias activas dirigidas al reconocimiento y la superación de la desigualdad que enfrentan las mujeres rurales**. Una posible estrategia podría consistir, por ejemplo, en concebir a las mujeres como agentes económicos y promover

su desempeño como tales —actualmente son concebidas y se desempeñan como parte de la economía de cuidados, y, en el caso de la mayoría de las mujeres rurales, como parte de la economía de subsistencia (Ortega Ponce, 2012), y su acción se realiza de manera invisible, es poco valorada y generalmente no está remunerada—.

La persistencia de valores y normas sociales tradicionales que atribuyen a las mujeres un estatus inferior al de los hombres y que legitiman socialmente formas de coerción física y emocional de los hombres hacia las mujeres impide reorganizar las labores del hogar y dar la posibilidad a las mujeres de *elegir* un proyecto de vida que no necesariamente se base en el trabajo doméstico y los cuidados, o en la producción desplegada en el marco de la parcela familiar. Es necesario articular los cambios con el tejido social, en particular con las organizaciones, las asociaciones y los demás tipos de iniciativas de la sociedad civil que en cada localidad promueven medidas dirigidas al **empoderamiento de las mujeres** en términos económicos, sociales y políticos. Esto incluye garantizar el acceso a la información y la educación sobre métodos anticonceptivos, que permitan cuestionar creencias culturales y religiosas.

## 5.4 Conclusiones

En este capítulo se han ilustrado tres tipos de exclusiones duras que trascienden el nivel del ingreso: las desventajas y discriminaciones que enfrenta parte de la población por su condición étnica o racial o por el color de piel; la violencia de pareja íntima que sufren millones de mujeres en la región, y que es perpetrada por hombres, y las desigualdades que afectan a la población rural de la región, que se acrecientan en el caso de las mujeres que se encuentran en situación de pobreza por ingresos. Estas exclusiones permiten esbozar la dimensión de los futuros retos, que no se circunscriben a la erradicación de la pobreza por ingresos o la desigualdad.

Desde la perspectiva del progreso multidimensional, estos son problemas que limitan la libertad de una parte importante de la población de la región para “ser” o “hacer” aquello que, de manera razonada, cada persona considera bueno para su propia vida (Sen, 1999). Impiden el ejercicio de derechos consagrados

en los ámbitos sociales, civiles y humanos, y en algunos casos demuestran la necesidad de reconocer nuevos derechos. La política pública tiene, a su vez, la obligación de proponer estrategias para romper con estas exclusiones duras. Son insuficientes las políticas orientadas al cierre de brechas sociales y económicas. La intersección entre el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, el empoderamiento ciudadano y la protección contra todas las formas de violencia requiere la realización de acciones en los ámbitos judiciales, en los sistemas de seguridad ciudadana, y en cada hogar y comunidad. La superación de las exclusiones

duras analizadas en este capítulo requiere que se produzcan cambios profundos en el comportamiento social, en la forma de garantizar el ejercicio de los derechos y en los mecanismos dirigidos a asegurar el acceso a la protección ante la violencia y la estigmatización, así como el fomento de políticas antidiscriminación o de discriminación positiva.

En la región se ha avanzado mucho en el abordaje de exclusiones duras en las últimas dos décadas. Las innovaciones realizadas en el ámbito de la política pública, la legislación y las acciones intersectoriales muestran el camino para alcanzar futuros logros en la materia.

## Bibliografía

- Bott, S., A. Guedes, M. Goodwin, y J. A. Mendoza. 2012. "Prevalence of Physical and Sexual Violence by Intimate Partners". *Violence Against Women in Latin America and the Caribbean: A Comparative Analysis of Population-Based Data from 12 Countries*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. *Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010. *¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Chioda, Laura. 2011. *Work & Family. Latin American and Caribbean Women in Search of a New Balance*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Crowe, Allison, y Christine E. Murray. 2015. "Stigma from Professional Helpers Toward Survivors of Intimate Partner Violence". *Partner Abuse*, 6 (2): 157-179.
- Deere, Carmen Diana, y León Magdalena. 2002. *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. México, D.F. y Bogotá: PEUG y FLACSO Ecuador. Segunda edición.
- Ellsberg, Mary, Diana J. Arango, Matthew Morton, Floriza Gennari, Sveinung Kiplesund, Manuel Contreras, y Charlotte Watts. 2015. "Prevention of Violence against Women and Girls: What Does the Evidence Say?". *The Lancet*, 385 (9977). Serie Violence against Women and Girls 1.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2012. *Protección social en favor de la seguridad alimentaria. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición*. Roma: FAO, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.
- Freyre Valladolid, Mayela, y Edgardo López Mendoza. 2011. *Brechas de género en la distribución del tiempo*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).
- Hausmann, Ricardo. 2013. "The Logic of the Informal Economy". *Project Syndicate*. Disponible en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-logic-of-the-informal-economy-by-ricardo-hausmann>.
- Hernández-Monzoy, Andira. 2015. "Comparing Policy Interventions on Domestic Violence in Latin America: Criminalization, Female Empowerment and Male Engagement". Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Hooker, Juliet. 2005. "Indigenous Inclusion/Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Latin America". *Journal of Latin American Studies*, 37 (2): 285-310.



- Jacobson, Lameria E., Andrew P. Daire, Eileen M. Abel, y Glenn Lambie. 2015. "Gender Expression Differences in Same-Sex Intimate Partner Violence Victimization, Perpetration, and Attitudes among LGBTQ College Students". *Journal of LGBT Issues in Counseling*, 9 (3): 199-216.
- Jewkes, Rachel, Michael Flood, y James Lang. 2015. "From Work with Men and Boys to Changes of Social Norms and Reduction of Inequities in Gender Relations: A Conceptual Shift in Prevention of Violence against Women and Girls". *The Lancet*, 385 (9977). Serie Violence against Women and Girls 3.
- Martínez-Restrepo, Susana. 2015. "Las exclusiones más duras: mujeres bajo la pobreza moderada y extrema en Colombia". Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- McCleary-Sills, Jennifer, Sophie Namy, Joyce Nyoni, Datius Rweyemamu, Adrophina Salvatory, y Ester Steven. 2015. "Stigma, Shame and Women's Limited Agency in Help-Seeking for Intimate Partner Violence". *Global Public Health: An International Journal for Research, Policy and Practice*.
- Naciones Unidas. 2014. "Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas" [en línea]. A/69/L.1. 15 de septiembre. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.1>.
- Naciones Unidas. 2007. "Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas" [en línea]. A/RES/61/295. 10 de diciembre. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/61/295>.
- OIT y PNUD (Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. *Trabajo y familia. Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago de Chile: OIT/PNUD.
- Oliffe, John L., Christina Han, Estephania Sta. Maria, Maria Lohan, Terry Howard, Donna E. Stewart, y Harriet MacMillan. 2014. "Gay Men and Intimate Partner Violence: A Gender Analysis". *Sociology of Health and Illness*, 36 (4): 564-579.
- ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer). 2015. *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016. Transformar las economías para realizar los derechos*. ONU Mujeres.
- Ortega Ponce, Liudmila. 2012. "Las relaciones de género entre la población rural del Ecuador, Guatemala y México". *Serie Mujer y Desarrollo*, N° 121. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Perreira, Krista M., y Edward E. Telles. 2014. "The Color of Health: Skin Color, Ethnoracial Classification, and Discrimination in the Health of Latin Americans". *Social Science & Medicine*, 116: 241-250.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2016. "Caminando hacia un Estado Inclusivo e Igualdad de Género. Políticas Públicas en el Nuevo Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Reflexiones conjuntas" [en línea]. PNUD, América Latina Genera. Disponible en: <http://ameralatina-genera.org/newsite/index.php/es/nuestro-trabajo/igualdad-y-no-discriminacion#actividades>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2012. *Visibilidad estadística. Datos sobre población afrodescendiente en censos y encuestas de hogares de América Latina*. Panamá: PNUD, Proyecto Regional "Población afrodescendiente de América Latina II".



- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2011. *Pueblos indígenas. Diálogo entre culturas*. Bogotá: PNUD, Colección Cuadernos INDH 2011.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil. 2012a. Decreto N° 7824. 11 de octubre.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil. 2012b. Ley N° 12711. 29 de agosto.
- Rossel, Cecilia. 2012. “Protección social y pobreza rural en América Latina”. Informe de consultoría. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-au333s.pdf>.
- SAS (Small Arms Survey). 2014. “In War and Peace. Violence against Women and Girls”. *Small Arms Survey 2014*.
- Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial. 2015. “Educação”.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Stampini, Marco, Marcos Robles, Mayra Sáenz, Pablo Ibararán, y Nadin Medellín. 2015. *Poverty, Vulnerability and the Middle Class in Latin America*. Documento de trabajo N° 591. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stockl, Heidi, Karen Devries, y Charlotte Watts. 2015. “The Epidemiology of Intimate Partner Violence”. En: Peter D. Donnelly y Catherine L. Ward (Eds.). *Oxford Textbook of Violence Prevention: Epidemiology, Evidence and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Telles, Edward E. 2014. “The Project on Ethnicity and Race in Latin America (PERLA). Hard Data and What Is at Stake”. En: Edward E. Telles y Project on Ethnicity and Race in Latin America. *Pigmentocracies. Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Telles, Edward, Rene D. Flores, y Fernando Urrea-Giraldo. 2015. “Pigmentocracies: Educational Inequality, Skin Color and Census Ethnoracial Identification in Eight Latin American Countries”. *Research in Social Stratification and Mobility*, 40: 39-58.
- Vakis, Renos, Jamele Rigolini, y Leonardo Lucchetti. 2015. *Los olvidados. Pobreza crónica en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Van Cott, Donna L. 2005. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Yashar, Deborah J. 2015. “Does Race Matter in Latin America? How Racial and Ethnic Identities Shape the Region’s Politics”. *Foreign Affairs*.
- Yashar, Deborah J. 2005. *Contesting Citizenship: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.



# Una nueva arquitectura de políticas públicas para las transformaciones pendientes





# Una nueva arquitectura de políticas públicas para las transformaciones pendientes

## Introducción

Las intervenciones de política pública descritas en los capítulos 4 y 5 apuntan a reducir el riesgo de recaídas a la pobreza y a erradicar con exclusiones duras más allá del ingreso que persisten en la región. Plantean respuestas a problemas estructurales que no se resuelven con más crecimiento económico. En este capítulo se aborda la arquitectura necesaria para implementar estas intervenciones, que ya existe en forma incipiente en muchos países de la región, y consta de cuatro elementos principales: i) una mayor coordinación intersectorial (horizontal) entre ministerios con responsabilidades en las áreas de educación, salud, desarrollo social, urbanismo y vivienda, y planificación; ii) una mayor articulación territorial (vertical) entre los diferentes niveles de gobierno para responder a la heterogeneidad geográfica propia de cada país; iii) la implementación de políticas de protección social a lo largo del ciclo de vida para evitar la fragmentación de las intervenciones, y iv) la participación ciudadana en los procesos de formulación, desarrollo y evaluación de las políticas públicas. Estos elementos dependen del sistema político, por lo que este capítulo se cierra con una reflexión sobre el espacio político y el rol de nuevos imaginarios en la redefinición de los problemas públicos en la actual coyuntura. La *política de las políticas* es clave para la implementación de esta nueva arquitectura.

## 6.1 La agenda de las transformaciones pendientes

A pesar de los importantes logros del período comprendido de 2003 a 2013, quedan transformaciones pendientes en los países de la

región. La primera transformación concierne a la dinámica de erradicación de la pobreza en los países de renta media. Como se señaló en el capítulo 4, no es suficiente reducir los niveles de pobreza y de desigualdad por ingresos. Es preciso promover el bienestar multidimensional de los estratos vulnerables y excluidos de la población —que se corresponde con una canasta más amplia de bienestar que comprende el trabajo, incluido el empleo no remunerado, a tiempo parcial e informal; los sistemas de cuidados; pisos de protección social, y la inclusión financiera, como se estudia en detalle en el capítulo 4—. Lograr la resiliencia de los hogares y las comunidades requiere de la articulación de su bienestar social con el trabajo, así como de cambios en la manera de concebir la resiliencia —por encima de las líneas de pobreza de la región—. El mayor reto lo constituyen las poblaciones vulnerables que están expuestas a los vaivenes del ciclo económico y al peligro de caer en la pobreza.

La segunda transformación concierne a la ciudadanía —que se desarrolla más allá de brechas en logros sociales y económicos—. Como se señaló en el capítulo 5, es necesario trabajar sobre las exclusiones más duras que impiden el progreso multidimensional —discriminaciones por condición étnica o racial, por género y por identidad sexual, entre otros factores—, y que afectan a poblaciones situadas por encima y por debajo de las líneas de pobreza. En estas exclusiones subyacen legados históricos de larga duración, y su superación requiere cambios en las relaciones de poder entre actores sociales y estatales para construir ciudadanía, así como el desarrollo de una respuesta más local, más multicultural y más sensible a las formas tangibles e intangibles de discriminación. La legislación antidiscriminación, el reconocimiento de

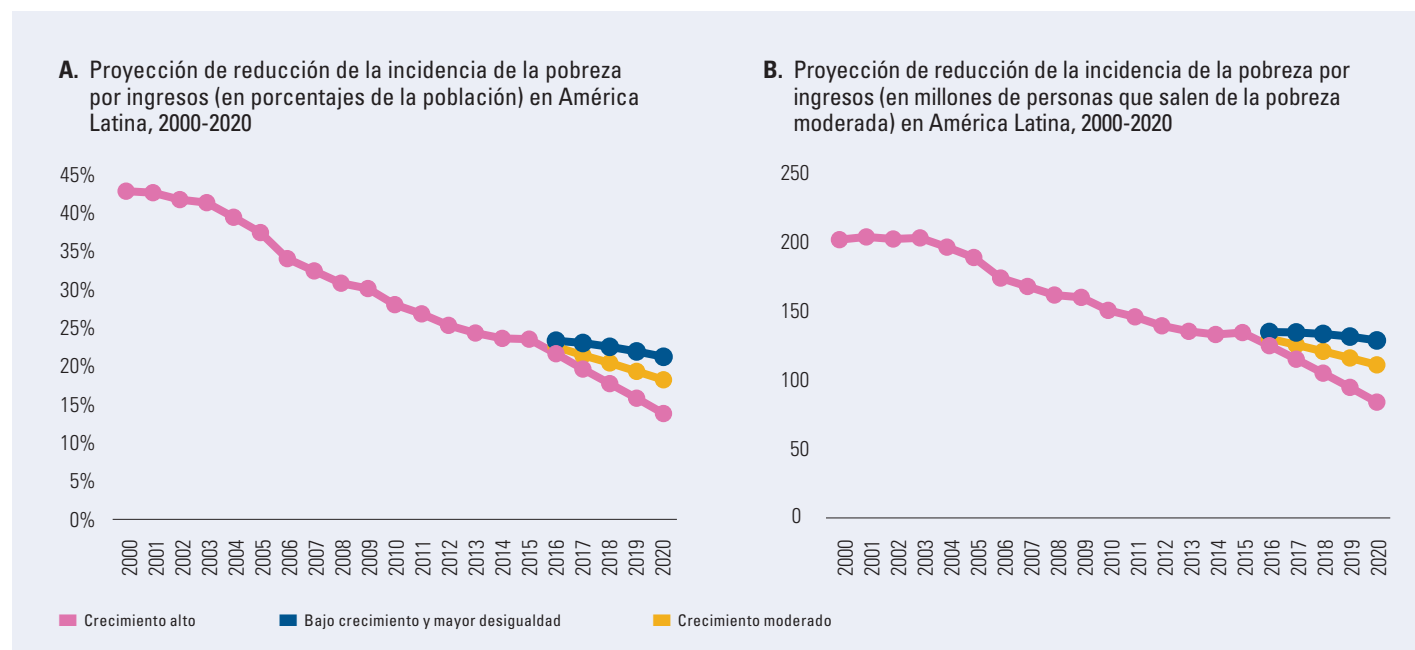
derechos multiculturales y plurinacionales, y las políticas de acción afirmativa, que hace 20 años no formaban parte de la agenda de desarrollo, hoy integran el repertorio cotidiano de buenas prácticas políticas e institucionales en la región.

La tercera transformación pendiente concierne a los patrones extractivistas de uso de los recursos naturales, que afectan al medio ambiente, ocasionan depredación y pérdida de la biodiversidad, y ponen en peligro la acumulación y la redistribución de activos —sociales, ambientales, físicos y financieros— a largo plazo. Tal como se señaló en el capítulo 3, el medio ambiente es la gran dimensión ausente en el progreso de la región. Es también el componente ordenador de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el futuro, la calidad del empleo y la capacidad de inclusión económica dependerán de la visibilización y problematización de los impactos del patrón extractivista de desarrollo, que permitan generar un cambio fundamental de la matriz productiva de la región.

El proceso de transformación estructural es acumulativo. Pasa por preservar los logros alcanzados en el período comprendido de 2003 a 2013 y evitar caídas en la pobreza y la desigualdad en la próxima década. En el gráfico 6.1 se presentan proyecciones de reducción de la pobreza en términos absolutos (en millones de personas) y relativos (en porcentajes) para 18 países de la región. Las proyecciones para el escenario de *crecimiento con equidad* se basan en una tasa promedio anual de crecimiento del PIB del 4,3% en el período 2016-2020, equivalente al promedio de las tasas de crecimiento correspondientes a los 18 países considerados durante el período 2003-2013. Las proyecciones para el escenario de *bajo crecimiento y mayor desigualdad* se basan en una tasa promedio anual de crecimiento del PIB del 0% en 2016, el 0,3% en 2017, el 0,6% en 2018, el 0,9% en 2019 y el 1,2% en 2020, y en un aumento constante del coeficiente de Gini del 1,1% anual en el período 2016-2020. Las proyecciones para el escenario de *crecimiento moderado* se basan

## GRÁFICO 6.1

**Las proyecciones de crecimiento permiten observar los límites que supone hacer *más de lo mismo***



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos consultados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) (actualización de noviembre de 2015), en los indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial (actualización de noviembre de 2015), y en la base de datos de Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI) (actualización de octubre de 2015).

**Nota:** Las proyecciones se basan en información sobre cambios del gasto social, la población, el crecimiento económico y la desigualdad. La proyección correspondiente a 2015 se basa en la tasa de crecimiento del -0,3% pronosticada por el FMI y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los valores correspondientes al período 2016-2020 comprenden proyecciones en todos los escenarios. Las cifras corresponden al promedio de los datos correspondientes a los siguientes 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

en una tasa promedio anual de crecimiento del PIB del 2,2% en el período 2016-2020, equivalente a la mitad del promedio de las tasas de crecimiento correspondientes a los 18 países considerados durante el período 2003-2013.

Estas proyecciones permiten observar los límites que supone hacer *más de lo mismo*. Para trascender el *statu quo* en materia de logros sociales y económicos en la región, es preciso dar un salto en lo que respecta a la calidad del crecimiento y la resiliencia de los hogares que salen de la pobreza. Tal como se plantea en el capítulo 3 de este Informe, el desafío actual de la región consiste en considerar nuevas dimensiones, más allá del ingreso, que son clave para el progreso de las personas y que plantean desafíos que requieren de un nuevo conjunto de políticas en la región, orientadas, por ejemplo, a universalizar los sistemas de cuidados para niños y niñas y adultos mayores, promover la calificación para la obtención de empleos mejor remunerados, promover el acceso a activos físicos y financieros, y desarrollar sistemas de protección social que acompañen a las personas a lo largo de todo el ciclo de vida. Para alcanzar la implementación de estas nuevas canastas de resiliencia ante la vulnerabilidad no será suficiente incrementar las transferencias o lograr un mayor crecimiento económico, sino que será preciso poner en marcha una nueva arquitectura de políticas públicas, que responda a las necesidades del bienestar multidimensional en una región de renta media.

## 6.2 Una nueva arquitectura de políticas públicas

La nueva arquitectura de políticas busca dar respuesta a tres necesidades. En primer lugar se busca evitar que las medidas de política adoptadas sin coordinación se anulen entre sí. Por ejemplo, el impacto progresivo de las transferencias sociales puede ser neutralizado por la regresividad de los impuestos indirectos, por duplicidades y lagunas normativas y programáticas, o por problemas de focalización, factores que limitan la eficacia de las políticas<sup>53</sup>. En la región es preciso ir más allá del recurso a las transferencias sociales y transitar desde las respuestas fragmentadas hacia

los retos estructurales. En segundo lugar se requiere dar respuesta a la necesidad de enfoques intersectoriales e interterritoriales, que permitan alcanzar impactos más duraderos. No se trata solamente de articular un sistema integral de protección social, sino que además deben incluirse políticas sectoriales (económicas, laborales, educativas, ambientales, de salud y de seguridad) y de promoción social (de inclusión económica e intermediación laboral, entre otras) que permitan lograr una oferta de calidad, así como una cobertura y una especificidad que respondan a los desafíos estructurales ligados a la pobreza y la vulnerabilidad. También es preciso abordar las necesidades específicas de los individuos, las familias y las comunidades, y promover su capacidad de agencia. En tercer lugar se plantea la necesidad de reforzar la participación ciudadana como acelerador de cambios en el bienestar social, económico y ambiental. Los cambios sistémicos y estructurales requieren que se produzcan cambios en las relaciones de poder, en la calidad de las instituciones y en el patrón extractivista de producción económica, para cuyo logro la voz de la ciudadanía es fundamental. Así, para que tales cambios se produzcan, es preciso contar con sistemas de política pública más cercanos a las personas, tarea que ya se inició en algunos países de la región.

Esta nueva arquitectura de políticas públicas apunta a superar el modelo de “múltiples ventanillas”, y a dar respuesta a problemas y demandas políticas y sociales de naturaleza compleja, con características que varían de acuerdo con toda una serie de variables culturales, espaciales, ambientales, poblacionales, de género y de ciclo de vida. Las estructuras administrativas tradicionales encuentran serias dificultades para abordar dicha complejidad, dado que siguen funcionando bajo un paradigma caracterizado por la especialización técnica, la organización vertical, una fuerte jerarquización y una permanente competencia por la definición de los ámbitos programáticos y la obtención de los recursos presupuestarios. Tal como se señala en la introducción de este capítulo, los cuatro elementos clave para esta nueva arquitectura son los siguientes:

- i) La **articulación intersectorial horizontal**, que permita generar sinergias y evitar

impactos no deseados de unas políticas sobre otras, y que facilite la planificación, el diseño, la implementación y la elaboración de presupuestos en forma conjunta, así como la evaluación del impacto cruzado de las políticas.

- ii) La **articulación territorial vertical** entre distintos niveles de las administraciones públicas (nacional, intermedio y local), bajo una lógica basada en la aplicación del principio de subsidiariedad, que requiere de un protagonismo renovado de los ámbitos subnacionales en la construcción de soluciones adaptadas al territorio y a poblaciones específicas, así como de un incremento de sus capacidades técnicas y presupuestarias para abordar los retos del desarrollo, y sobre todo aquellos ligados con la erradicación de exclusiones duras.
- iii) Además se requieren estructuras, políticas y herramientas que permitan abordar, con una cobertura, una calidad y una especificidad adecuadas, las prioridades y necesidades impuestas por el **ciclo de vida** de las personas y de las familias, para garantizar su protección, atención, cuidados y desarrollo humano en cada etapa (la primera infancia, la niñez, la adolescencia, la juventud, el

embarazo y la vejez) y en cada contexto en que habitan las personas.

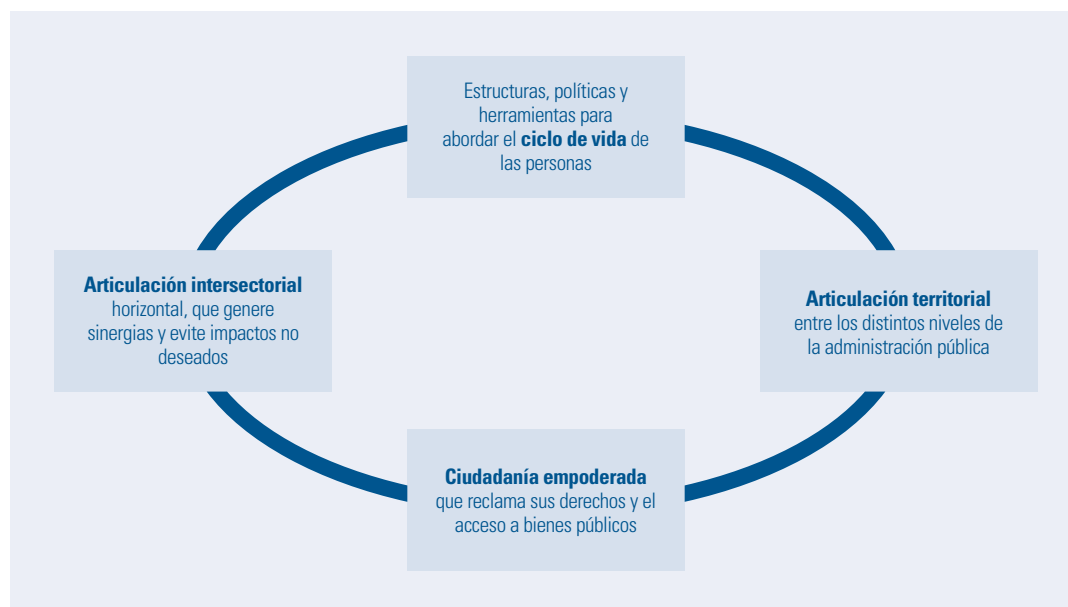
- iv) Para promover políticas integrales que impulsen el progreso multidimensional en la región es fundamental atender un cuarto eje relativo a la **participación ciudadana**. En el marco de sociedades heterogéneas y desiguales, la ciudadanía empoderada que reclama sus derechos y el acceso a bienes públicos constituye un actor fundamental para impulsar un proceso de cambio. Por ello, el eje de la interacción entre el Estado y la ciudadanía es clave para implementar una nueva arquitectura de las políticas públicas.

### 6.2.1 Una arquitectura para la articulación intersectorial horizontal

En las últimas décadas se han implementado acciones para aumentar la eficiencia y la coordinación entre distintas agencias y niveles de gobierno, como, por ejemplo, la creación de instancias intersectoriales de coordinación o de superministerios, así como de estructuras específicas para la gestión de programas de transferencias monetarias condicionadas o de fondos específicos de inversión social. Sin

DIAGRAMA 6.1

#### Los cuatro elementos de la nueva arquitectura de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.



embargo, todavía existen barreras que limitan la cooperación efectiva entre sectores y el aprovechamiento de las sinergias que conlleva la articulación de las acciones.

Entre los elementos de la cultura institucional que dificultan la necesaria acción intersectorial de gobierno para promover el progreso de las personas, se identifican los siguientes factores: i) la simplicidad de los análisis sectoriales y el uso de variables limitadas para fundamentar intervenciones relativas a problemas multidimensionales que se desarrollan en entornos complejos; ii) la simplicidad que supone el control vertical de las estructuras, los protocolos, los presupuestos y la programación, y iii) la comodidad que supone el proceso de toma de decisiones cuando no es preciso considerar la negociación, el consenso y la articulación con otros sectores, actores y órganos colegiados. Además, la persistencia de dinámicas de lucha por el poder y de parcelación de este dentro de las administraciones públicas, que en la práctica se traduce en la defensa de la exclusividad sobre los marcos competenciales, en el manejo unilateral y jerárquico de presupuestos y equipos técnicos, en la falta de transparencia (con o sin presencia de prácticas de corrupción) y en la búsqueda de protagonismo político (electoral), profesional o sectorial, diluye en muchos casos la capacidad de las administraciones públicas y de las políticas implementadas para abordar de manera adecuada e intersectorial las necesidades de la población más vulnerable.

Modificar este conjunto de limitaciones requiere de un esfuerzo importante de transformación de las culturas institucionales, a fin de que estas transiten hacia un funcionamiento más complejo, colaborativo, solidario e inclusivo. El trabajo intersectorial está sujeto a arreglos continuos y a la construcción de sentidos consensuados para consolidar relaciones de reciprocidad y confianza para el trabajo articulado (Martínez Nogueira, 2007).

Algunos marcos de funcionamiento del aparato público, como la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)<sup>54</sup>, cuentan, entre otros, con elementos de alineación de las instituciones y los sistemas, consideran al sector público de manera comprehensiva e

integrada, y toman como referencia el ciclo de gestión y la interacción de los distintos elementos que contribuyen a generar valor público. Este sistema evita los abordajes aislacionistas y sesgados, y busca la coordinación y complementariedad de los marcos conceptuales, los procesos y los instrumentos utilizados por dicho sistema, especialmente los de planificación, presupuesto, seguimiento y evaluación. A este respecto cabe señalar que este marco brinda herramientas, tales como la existencia de instancias que permiten evaluar la fragmentación, la duplicación y la superposición de programas de gasto público para facilitar mejoras de la prestación de bienes y servicios, generar una mayor eficiencia de la acción intersectorial y mejorar los niveles de consistencia en la aplicación de políticas y programas entre instituciones (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015).

Para abordar la implementación de canastas de intervenciones de política pública dirigidas al logro del progreso multidimensional de la región, que se plantean en los capítulos anteriores, será preciso desplegar una compleja arquitectura de cruces y sinergias que facilite la adecuada interacción y articulación entre todos los sectores y actores cuya participación se requiera. Para ello es necesario que se produzca un cambio importante de paradigma en lo que refiere a la forma de diseñar e implementar política pública. El cambio debe plasmarse desde la etapa inicial de diálogo, intercambio de información, estudio y discusión conjunta de los problemas a abordar, y debe promover la definición colegiada de los puentes, las plataformas y los recursos que será preciso generar y movilizar para poner en marcha una oferta articulada de soluciones, mecanismos de ejecución, procesos e intervenciones que den respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

Este cambio de paradigma debe producirse en las diferentes instancias del sector público necesarias para lograr una acción coordinada y conjunta: en primer lugar, en las instancias de alto nivel de coordinación de las políticas, a cargo de la determinación y de la definición de prioridades; en segundo lugar, en las estructuras ministeriales o de otros organismos a cargo de las funciones relacionadas con el logro de la disminución de la pobreza, y,

en tercer lugar, en las instancias intraministeriales de ejecución, es decir, en los mecanismos de gestión y coordinación operativa de los programas y planes correspondientes (CEPAL, 2015). Además, este esquema de trabajo intersectorial y de coordinación de las intervenciones debe replicarse en las instancias subnacionales, a fin de garantizar la prestación adecuada de los servicios y bienes públicos a todos los ciudadanos.

Este desafío también requiere la puesta en marcha de procesos de revisión y mejora de aquellos aspectos institucionales que son clave para promover el trabajo intersectorial desde una perspectiva amplia que permita integrar el marco normativo que garantice el cumplimiento de los derechos, las estructuras organizacionales, los procesos técnicos y operativos, y la dimensión fiscal necesaria para asegurar la viabilidad del trabajo intersectorial. A continuación se resumen los principales retos para el logro de una efectiva articulación sectorial (CEPAL, 2015).

Respecto del **ámbito normativo**, a pesar de que en muchas Constituciones se reconocen derechos sociales, políticos, culturales y económicos, su materialización y su cumplimiento no siempre son efectivos.

La promoción de esos derechos podría convertirse en una referencia crucial para el desarrollo de institucionalidad y de programas relacionados, como ha ocurrido en algunos países en que los tribunales han reclamado la prestación de servicios o de bienes públicos para hacer efectivos los derechos reconocidos en las Constituciones<sup>55</sup>, cerrándose así la distancia entre la declaración formal *de iure* y su reconocimiento de facto por los poderes públicos. Por otro lado, todavía persisten desafíos relativos al desarrollo del marco constitucional requerido para la formalización de algunos derechos (como la protección del trabajo, o el derecho a la seguridad social o a la vivienda), así como desafíos relativos al desarrollo de la normativa nacional específica sobre tales derechos.

En relación con las **estructuras organizativas**, en la mayoría de los países de la región se han desarrollado entidades administrativas (ministerios o secretarías) encargadas de la coordinación de las acciones asociadas con la reducción de la pobreza, o instancias

interinstitucionales, como los gabinetes sociales, que están a cargo de la coordinación de esfuerzos y de la generación de sinergias, aunque todavía persisten retos en lo que refiere a evitar el solapamiento de funciones y los desequilibrios presupuestarios que limitan la capacidad coordinadora de dichas instancias. También persisten retos en lo que refiere al logro de una coordinación más profunda<sup>56</sup>, por ejemplo, entre la protección social no contributiva, la seguridad social contributiva, la regulación del mercado laboral, la política económica inclusiva y las medidas de garantía de derechos y niveles de bienestar, tanto en el nivel nacional como en el nivel subnacional de gobierno, coordinación que es necesaria para abordar adecuadamente el progreso multidimensional.

En lo que refiere a las **herramientas de gestión** y los **procesos técnicos y operativos**, un tercio de los países de la región carecen de planes estratégicos y de sistemas sólidos de evaluación y monitoreo (tanto de los impactos de las políticas, como de los costos), lo que dificulta la efectividad y la sostenibilidad de las políticas de abordaje de la pobreza y las vulnerabilidades. Un porcentaje similar carece de herramientas de gestión, incluidos los **sistemas de investigación y análisis** (estudios y estadísticas), y los **registros y censos** que permiten la identificación de los grupos de población hacia los cuales es preciso dirigir las acciones. El diseño, el desarrollo y el uso compartido de estas herramientas de gestión constituye uno de los elementos cruciales para que sea posible elaborar una respuesta adecuada a las necesidades específicas de las personas y las familias, así como para abordar con garantías el desarrollo de una oferta trenzada y compleja de bienes y servicios públicos adaptados a las necesidades concretas de cada localidad. A pesar de ello, es interesante el rol que han desempeñado algunos programas de transferencias monetarias condicionadas en lo que respecta a la articulación de una serie de servicios sociales y la conformación de una especie de “ventanilla única”, los cuales han constituido esquemas integrales de acompañamiento a los hogares, a lo largo de todo el territorio y del ciclo de vida. La falta de normatividad y de protocolos definidos para la implementación de las políticas sociales,

## Experiencias de integración intersectorial: el medio ambiente y la pobreza

La complejidad de las relaciones bidireccionales entre pobreza y medio ambiente supone un reto para los distintos niveles de gobierno. En un esfuerzo por acompañar el planteamiento de nuevas perspectivas para la integración adecuada de estos elementos, y como ejemplo de apoyo al desarrollo de nuevos caminos para la innovación en materia de articulación intersectorial, la Iniciativa Pobreza y Medio Ambiente (IPMA), un proyecto conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ha apoyado con éxito en los últimos 15 años la incorporación y la implementación, en las políticas, los planes y los presupuestos nacionales, subnacionales y sectoriales, de los objetivos medioambientales sostenibles favorables a las personas en situación de pobreza por ingresos para contribuir al alivio de la pobreza y al desarrollo de una economía verde e inclusiva. Este proceso ha permitido la integración de los objetivos ambientales en interacción directa con los ministerios de planificación y finanzas, las instancias de gobierno que determinan el gasto público y los incentivos fiscales a las inversiones privadas. Para ello se definió un enfoque programático flexible, bajo el esquema de la teoría de cambio, basado en derechos y que incorpora la perspectiva de género. Dicho enfoque está compuesto por tres elementos:



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

- i) *La identificación de puntos de acceso:* Para la identificación de puntos de acceso es preciso considerar una serie de elementos clave en las intervenciones complejas e intersectoriales: la necesidad de comprender la economía política de la integración, que incluye un mapeo de las múltiples partes interesadas involucradas; la ejecución de evaluaciones

preliminares; la identificación y comprensión de las situaciones de pobreza; el conocimiento de los contextos gubernamentales, institucionales y políticos; la preparación de evaluaciones de impacto, vulnerabilidad y adaptación; la evaluación y el fortalecimiento de las capacidades de integración; la mejora de los mecanismos de coordinación para la integración permanente, y la concientización y la creación de asociaciones.

- ii) *La integración en los procesos nacionales de planificación y definición del presupuesto.* Este proceso requiere identificar y comprender los procesos de planificación del gobierno, entre los que se incluyen las etapas de elaboración, implementación y monitoreo de las políticas; elaboración de cronogramas, y definición de las instituciones y los actores involucrados. También es necesario evaluar cuán eficazmente se vinculan estos procesos con las prioridades nacionales, sectoriales y subnacionales. Además deben determinarse los vínculos entre la planificación y la definición del presupuesto, ya que los planes solo son efectivos si influyen en las decisiones sobre el gasto. Para medir la eficacia de la integración en los niveles nacional y subnacional debe analizarse la forma en que los sistemas centrales de planificación sirven de base para los planes y los presupuestos subnacionales, y viceversa.
- iii) *La integración en la planificación y definición del presupuesto, el monitoreo y la inversión privada en los niveles sectorial y subnacional.* Es necesario que en los planes y presupuestos anuales correspondientes al nivel sectorial y al nivel subnacional se incluyan los mismos objetivos en materia de pobreza y medio ambiente para asegurar que las acciones relativas a las cuestiones ambientales y climáticas que favorecen a los pobres y que forman parte de los planes y presupuestos nacionales de desarrollo se implementen realmente y generen cambios significativos. Las estructuras locales, es decir, tanto el gobierno local como las organizaciones comunitarias, han progresado en lo que refiere a la integración de la adaptación y la resiliencia al cambio climático en los planes y los presupuestos subnacionales, pero es fundamental promover una mayor incidencia en las asignaciones presupuestarias y los planes de inversión (PNUD y PNUMA, 2009).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información consultada en PNUD y PNUMA (2009).

así como la falta de acceso a la información pública sobre su funcionamiento, promueven la ineficiencia, la discrecionalidad y el uso político de los programas sociales, en un entorno en que solamente algunos países incorporan procesos de rendición de cuentas internos o de contraloría social, a través de la creación de foros de consulta sectoriales o de mecanismos que permiten la participación de

los propios beneficiarios en la gestión de los programas.

Finalmente, en lo que respecta a su financiamiento, la solidez y la estabilidad de los recursos destinados a financiar las políticas de reducción de la pobreza y las vulnerabilidades constituye un elemento clave para mantener los logros alcanzados y evitar retrocesos y caídas en la pobreza como los

que pueden observarse en algunos países de la región. En este sentido, la región presenta una brecha importante, tanto absoluta como relativa, respecto de los niveles de tributación —cercana al 21,7% del PIB en 2014 (CEPAL, 2016)— y respecto de los niveles de inversión social —cercana al 19,5% del PIB en 2013-2014 (CEPAL, 2016)—, siendo quienes enfrentan más necesidades los que presentan una menor cobertura de servicios, menos recursos per cápita y menor prioridad fiscal. En un contexto caracterizado por la desaceleración económica, se torna importante la composición del financiamiento de la política social y laboral, que debe depender menos de los vaivenes del ciclo económico para permitir hacer frente a los efectos de una contracción.

### 6.2.2 Una arquitectura para la articulación territorial vertical

Adicionalmente a la intersectorialidad descrita en la sección anterior, un componente fundamental de la arquitectura necesaria para el progreso multidimensional es la articulación vertical entre los distintos niveles de las administraciones públicas y con el resto de los actores sociales y económicos, especialmente en aquellos países de la región que cuentan con un territorio amplio, con una alta proporción de población rural y con múltiples niveles de administración pública para la organización territorial.

En los últimos 30 años, los procesos de descentralización política, administrativa, fiscal y económica se han extendido en los países latinoamericanos y del Caribe (Pinilla, Jiménez y Montero, 2015; CEPAL, 2016). Sin embargo, en el ámbito de las políticas públicas sectoriales, en muchas oportunidades el proceso de toma de decisiones, de planificación y de ejecución ha sido desarrollado directamente por la administración central del Estado, lo que supone distancia y falta de adaptación de las políticas respecto de las características y los problemas específicos de cada región, departamento o municipio, pues las políticas se alejan de la realidad y del entorno más próximo al ciudadano. Sumado a esto,

a pesar de los esfuerzos de descentralización, aún existen problemas de cobertura y de acceso de los ciudadanos, pues las intervenciones de política pública se concentran en las áreas metropolitanas de las ciudades más importantes de cada país.

Las entidades subnacionales desempeñan un papel clave a la hora de vincular a los actores locales interesados en el desarrollo territorial. Disfrutan de una posición privilegiada para conocer, analizar y actuar sobre los problemas, los intereses, las brechas, las condiciones de vida, las relaciones de convivencia y las aspiraciones específicas de los ciudadanos. Además aportan la disponibilidad de una red de servicios próximos e inmediatamente accesibles, como parte esencial del Estado, ofreciendo adicionalmente un entorno adecuado para la ordenación de la vida comunitaria, la detección y el tratamiento de distintos problemas sociales, el uso responsable de los recursos naturales, y la facilitación de la cooperación entre los distintos actores locales, incluidas las entidades privadas y la sociedad civil.

En varios países de la región los espacios locales se han convertido en fuente de creación de nuevas figuras políticas y de novedosas experiencias de participación ciudadana (PNUD y OEA, 2010). Esta cercanía y este contacto directo con los ciudadanos imponen una enorme responsabilidad adicional a los gobiernos subnacionales en lo que refiere a la transparencia, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción (PNUD, 2014). Así, la generación de confianza en el Estado y en el sistema democrático resulta crucial para las dinámicas de progreso multidimensional.

Sin embargo, en la región las respuestas multinivel a menudo enfrentan diversas limitaciones: vacíos en materia de capacidad técnica, insuficiente coordinación entre los distintos niveles y con los planes nacionales de desarrollo, desigual descentralización, definición poco precisa de los marcos competenciales, deficiencias de los esquemas de financiación, y desequilibrios en la cobertura y la calidad de la prestación de servicios públicos entre distintos territorios y dentro de estos. A esto se suman, en algunos casos, otros problemas de gobernanza local ligados a la corrupción o la falta de transparencia de los procesos.

Por supuesto, la distribución de estas limitaciones es desigual. América Latina es la región del mundo que presenta las mayores tasas de urbanización, superiores al 80% (ONU-Hábitat, 2012), marcadas por un éxodo del campo a la ciudad que sigue manteniéndose y que se ha manifestado con gran rapidez, generando nuevos desafíos para las administraciones públicas encargadas de atender las diversas necesidades de la población distribuida en el territorio. Aún existen grandes desigualdades de cobertura y grandes zonas segregadas en el seno de las grandes ciudades. Un 24% de la población urbana de la región vive en viviendas precarias, y una de cada cinco personas es pobre<sup>57</sup>. Las administraciones de las áreas metropolitanas, las grandes ciudades y algunas ciudades secundarias suelen disponer de una mayor capacidad técnica y financiera para abordar los retos básicos de la gobernanza local en comparación con los gobiernos locales e intermedios que cuentan con menor población y están más alejados de los principales núcleos poblacionales.

Debido al déficit que un Estado tradicionalmente agazapado en los niveles centrales presenta en lo que respecta a su llegada al territorio, existe hoy en día en la región un interés muy fuerte y renovado en las políticas territoriales que permitan acercar los bienes y servicios públicos a las personas. El territorio no es solamente el espacio físico, sino, sobre todo, la plataforma donde se manifiesta el desarrollo, por lo que debe tener un carácter integrador que cubra y dinamice todas las dimensiones del desarrollo humano (ambiental, política, económica, social y cultural) y todos los actores territoriales (instituciones públicas, sociedad civil y sector privado). Los gobiernos subnacionales no deben ser simples proveedores de servicios, sino agentes activos y articuladores del desarrollo local, la educación, la salud, las relaciones y las redes sociales, los recursos y el medio ambiente, y en este proceso deben converger tanto las políticas nacionales como las territoriales. Al fin y al cabo, el desarrollo local mejora la gobernanza en todos sus niveles, básicamente porque pone el gobierno y el poder al alcance de la población (Gallicchio, 2010).

El progreso multidimensional requiere de la existencia de un sistema de gobernanza multinivel que abarque todo el territorio y toda la población, y que cuente con las

garantías necesarias para desplegar una gestión democrática, transparente y responsable ante los ciudadanos<sup>58</sup>. Esta gobernanza multinivel debe concretarse, a su vez, en mecanismos y espacios de interacción, articulación y diálogo que faciliten la toma conjunta de decisiones y una gestión territorial oportuna y eficaz (Gallicchio y Portieles, 2013).

Para que la gobernanza territorial se funde en un modelo solidario y eficiente es esencial que su funcionamiento esté basado en dos elementos clave: por un lado, es preciso definir claramente las competencias relativas a cada nivel, de acuerdo con una clara legislación de bases territoriales, y con base en el principio universal de subsidiariedad que orienta la idoneidad en la distribución de responsabilidades; por otro lado, es preciso contar con capacidades técnicas, operativas y presupuestarias suficientes para desarrollar las citadas competencias. El sistema de gobernanza multinivel está marcado por la mutua dependencia de los actores que participan en él, por lo que para lograr un funcionamiento coordinado y eficiente debe existir coordinación entre los diferentes niveles del gobierno en lo que refiere a los ejercicios de planificación nacional, incluidas todas sus dimensiones intersectoriales, y debe procurarse la articulación o alineación de estos ejercicios con los planes de desarrollo territorial. Además, estos ejercicios conjuntos también deben generar agendas públicas subnacionales que superen la mirada institucional y localista y apunten hacia una agenda común de prioridades para el desarrollo local. Igualmente, esta doble articulación horizontal y vertical debe darse en el ámbito de la negociación y distribución presupuestaria (así como en el de la programación fiscal en aquellos países en que los entes subnacionales tienen competencias para recaudar impuestos). El acceso a fuentes de ingresos propios (tasas y otros gravámenes) y una descentralización fiscal eficaz amplían la capacidad de los entes subnacionales para depender de sus propios recursos. Las transferencias del Estado son un elemento fundamental de la financiación de los entes subnacionales y deben distribuirse en forma regular, transparente y objetiva, de acuerdo con las competencias y funciones que les son propias. Además, es importante



que se activen los mecanismos presupuestarios de solidaridad territorial (fondos o transferencias fiscales verticales, procedentes del Estado central, y horizontales, provenientes de otras entidades subnacionales) que permiten una discriminación positiva en la distribución presupuestaria de cara a abordar rezagos de pobreza y desigualdades en los territorios menos favorecidos.

Por otro lado, es importante que existan espacios de articulación territorial ligados a los anteriormente citados ejercicios de planificación, o a la gestión de determinadas políticas en que los distintos niveles del gobierno mantienen competencias complementarias o compartidas, tanto en el nivel político como en lo que respecta a los mandos medios de la administración. Cuando estas instancias interterritoriales funcionan de manera regular y efectiva se convierten en una instancia clave para el desarrollo adecuado de las intervenciones en todo el territorio nacional, bajo los principios de alineación y apropiación<sup>59</sup>. Es recomendable la participación activa en estos espacios de otros actores de la sociedad civil, la academia y el sector productivo. Estas instancias interterritoriales —por ejemplo, las mancomunidades de municipios<sup>60</sup>— pueden generarse para conectar una parte de los territorios del país, a fin de promover la articulación de temáticas concretas y el abordaje concertado de problemas comunes o de retos de gestión y prestación de servicios presentes en varios territorios.

También es importante la existencia de foros, federaciones o asociaciones nacionales de entidades territoriales o de decisores políticos (federaciones de municipios, provincias o regiones, o foros de gobernadores, alcaldes o presidentes regionales) que puedan promover los procesos de incidencia política para la mejora de los procesos territoriales y contribuir al mejoramiento de la capacidad técnica y operativa de los entes subnacionales.

La actual coyuntura de la región en relación con la pobreza y las vulnerabilidades requiere reforzar las capacidades y los recursos de los ámbitos subnacionales en los lugares en que dicha presencia es débil, así como de las instancias del gobierno nacional encargadas de la territorialización de la política pública. Es preciso que desde el ámbito nacional se

generen los marcos políticos y legales necesarios para que la capacidad institucional y presupuestaria de los ámbitos locales se corresponda con los retos que el desarrollo plantea en cada comunidad y territorio.

Finalmente, las intervenciones de política pública deben contar con la suficiente especificidad y capacidad de adaptación a los diferentes entornos y culturas locales, y a las características de los problemas de las personas, las comunidades y los colectivos específicos a los que se dirigen. Además deben dar respuesta al conjunto de complejidades que supone cada contexto para cubrir las necesidades de cada individuo a lo largo de todo su ciclo de vida. Las intervenciones deben abandonar los modelos de acción social caritativos o tecnicistas, o aquellos centrados exclusivamente en el empleo, y basarse en el fortalecimiento de la ciudadanía y de los derechos de las personas, con vocación de universalidad, y con el objetivo de llegar a todos los individuos para abordar en forma integral sus necesidades específicas (GNUD, 2014, pág. 15).

#### 6.2.2.1 Políticas públicas conectadas para un desarrollo local sostenible

La sostenibilidad de las acciones de política pública en los ámbitos locales, y sobre todo de aquellas dirigidas a la superación de la pobreza, requiere necesariamente la adecuada articulación de dichas acciones con las dinámicas de desarrollo económico local o territorial<sup>61</sup> que facilitan las vías sostenibles de desarrollo para todos los ciudadanos. Los entes subnacionales han ido asumiendo progresivamente tareas de planificación y promoción del desarrollo económico local. En algunos casos, ello ha sido promovido por procesos de crisis o por la falta de respuestas adecuadas y adaptadas desde las instancias del gobierno central; en otros casos, la asunción de tales tareas por parte de los entes subnacionales ha respondido a procesos de descentralización y reforma del Estado, y todo ello ha ocurrido en el marco de procesos de elección directa de los responsables de las administraciones subnacionales que han obligado a atender las demandas de los ciudadanos relacionadas con

el desarrollo productivo y el empleo en cada territorio (Alburquerque, 2004).

La heterogeneidad de los procesos de descentralización o de fortalecimiento de las capacidades de los niveles subnacionales ha marcado el escenario de estos procesos en América Latina y el Caribe. Gran parte de las entidades subnacionales han tenido dificultades para abordar los procesos de dinamización de un desarrollo económico local inclusivo y sostenible que combine políticas sociales orientadas a promover mayores oportunidades y equidad con medidas dirigidas a lograr un desarrollo económico local inclusivo y sostenible, incluidas aquellas medidas destinadas a democratizar el acceso de las personas y las familias con menos recursos a los activos de producción. A pesar de ello, en la región existe un renovado interés en la generación y el fortalecimiento de los procesos de desarrollo económico local con miras a transitar hacia un nuevo modelo más

territorializado, que movilice capital endógeno y promueva un nuevo rol de las administraciones públicas locales, pero también del gobierno central y del sistema productivo.

Los sistemas económicos locales están cada vez más interconectados e integrados en el nivel global, por lo que deben ser capaces de manejar dinámicas transversales, multidimensionales y complejas, así como de promover modelos sostenibles que permitan “hacer más con menos”. Los esquemas de desarrollo económico local basados en las personas y en el territorio tienen gran relevancia para responder a ciertos retos y tendencias globales, como el incremento de las desigualdades, el crecimiento del desempleo y la mayor presión ejercida sobre los recursos naturales (Foro Mundial de Desarrollo Económico Local 2015).

En combinación con una oferta adecuada de bienes y servicios públicos, especialmente de aquellos dirigidos a la reducción de la

## RECUADRO 6.2

### El valor añadido de la economía social y solidaria en el marco de la arquitectura multinivel

Tal como la entiende el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria, creado en 2013 con la participación de 20 agencias y programas del Sistema de las Naciones Unidas y de algunos otros socios internacionales, la economía social y solidaria (ESS) hace referencia a la producción de bienes y servicios por parte de una amplia gama de organizaciones y empresas que tienen explícitos objetivos sociales y, con frecuencia, medioambientales, y que se guían por principios y prácticas de cooperación, solidaridad, ética y autogestión democrática. El ámbito de la ESS incluye cooperativas, así como otras formas de empresa social, organizaciones comunitarias y asociaciones de trabajadores (Naciones Unidas, 2014, pág. iv).

En el marco de la agenda de desarrollo post-2015, la ESS representa una acción prometedora para alcanzar los objetivos económicos, sociales y medioambientales, así como para promover los enfoques integrados inherentes al concepto de desarrollo sostenible.

El Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria ha identificado ocho grandes ámbitos esenciales para el desarrollo sostenible en que las instituciones de la ESS pueden tener un impacto potencial considerable:

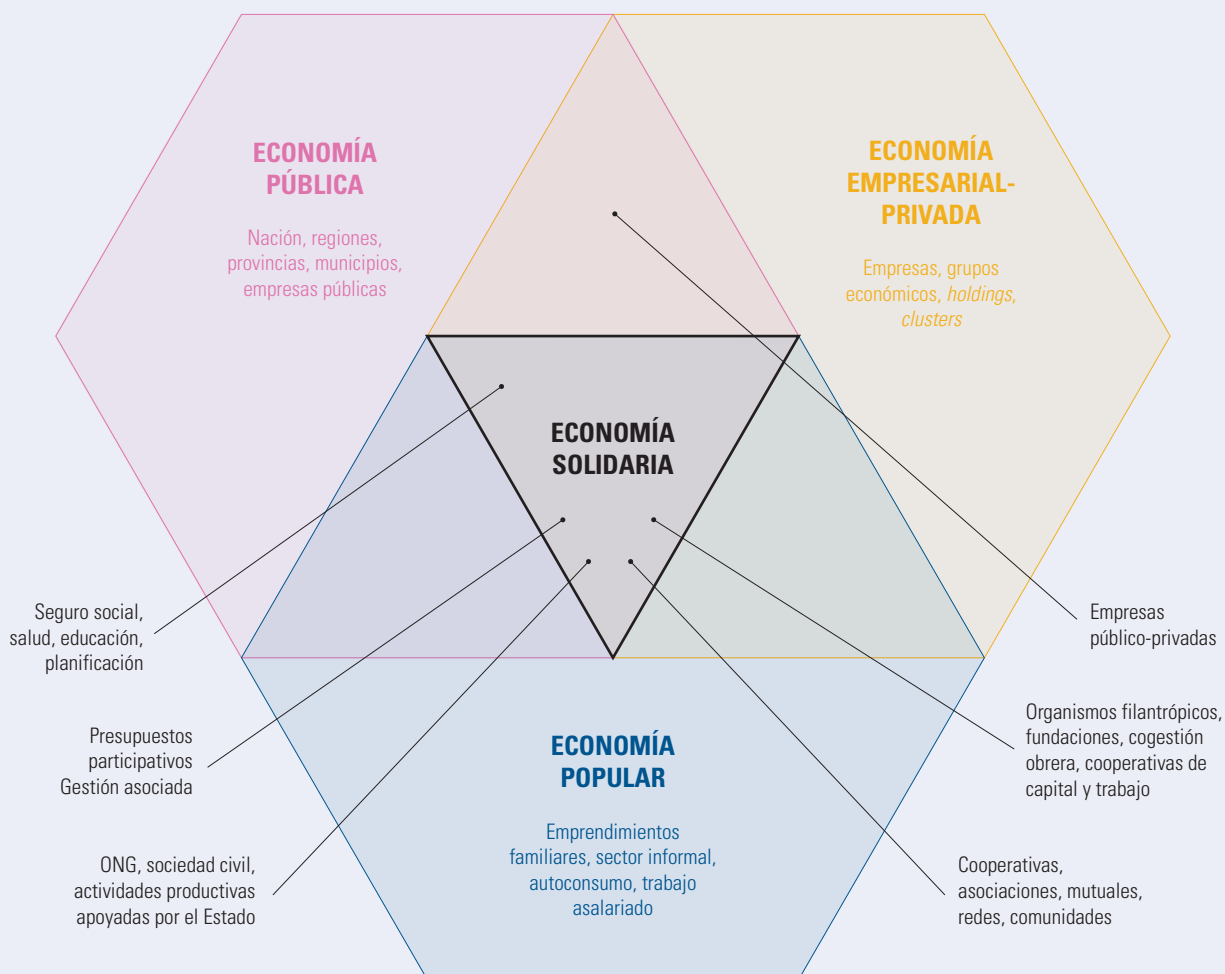




- i) *Transición de la economía formal al trabajo decente*, a través de la oferta de medios para afrontar el empleo vulnerable y promover los derechos y la protección social de los trabajadores y sus familias, reduciendo además asimetrías de poder y de información en los mercados laboral y de producción.
- ii) *“Ecologización” de la economía y de la sociedad*, mediante la promoción de una transición económica verde, justa e inclusiva (UNRISD, 2012; Naciones Unidas, 2011).
- iii) *Desarrollo económico local*, mediante la generación de empleo, la movilización de recursos locales, la gestión de riesgos para la comunidad, y la retención y reinversión de excedentes.
- iv) *Ciudades y asentamientos humanos sostenibles*, mediante el impulso de objetivos sociales y medioambientales, como los servicios de proximidad o de promoción de la cultura local, la agricultura urbana o periurbana, la renovación comunitaria, el comercio justo, el acceso asequible a la vivienda, las energías renovables, y la gestión de residuos y reciclaje, entre otros.
- v) *Bienestar y empoderamiento de las mujeres*, especialmente con relación a la mejora del empleo de mujeres pobres discriminadas en el mercado laboral y con dificultades de conciliación de su trabajo con su vida familiar, o la creación de redes de defensa de sus derechos y facilitadoras de su empoderamiento político.

DIAGRAMA 1

### La economía solidaria en la economía mixta



Fuente: Coraggio (2014).

- vi) *Seguridad y soberanía alimentaria y empoderamiento de los pequeños agricultores*, mediante la atención de las deficiencias del mercado y de las respuestas incompletas del Estado respecto al ámbito agrícola, así como a través del uso de métodos productivos que requieran bajos insumos y supongan bajas emisiones de carbono, y mediante la facilitación de la agricultura sostenible.
- vii) *Cobertura sanitaria universal*, a través de la prestación de servicios y seguros sanitarios más accesibles y asequibles relativos a la vejez, la discapacidad, el VIH/SIDA, los derechos reproductivos, la salud mental, la rehabilitación y la prevención.
- viii) *Finanzas solidarias*, mediante la promoción de la inversión responsable y de un sistema financiero más estable.

En este sentido, Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria recomienda a los gobiernos que

“reconozcan no solo el potencial de la ESS sino también que las organizaciones e iniciativas implicadas en ella con frecuencia operan en ambientes políticos y legales desfavorables y en condiciones de competencia desigual con respecto a las empresas privadas” (Naciones Unidas, 2014). Las tendencias asociadas con la solidaridad y la cooperación en el nivel de las organizaciones de ESS tienen que ir acompañadas de una solidaridad y redistribución propiciadas por el Estado mediante políticas sociales, fiscales, de crédito, de inversión, de contratación pública, industriales y de formación, entre otras, en diferentes niveles de gobierno. En los últimos años, los gobiernos nacionales y subnacionales de algunos países de la región, como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, han adoptado reformas legales, políticas e institucionales y han facilitado líneas programáticas y presupuestarias significativas dirigidas a permitir el crecimiento de la ESS.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información consultada en Naciones Unidas (2011 y 2014) y UNRISD (2012).

pobreza y las vulnerabilidades, así como de aquellos que promueven la sostenibilidad ambiental, **las dinámicas de desarrollo económico local juegan un rol fundamental en aumentar la capacidad de generar progreso multidimensional inclusivo**, y promueven el desarrollo de potentes herramientas del mercado para la inclusión económica de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Además, debido a que el desarrollo local no constituye un proceso autárquico debe ser considerado como un elemento fundamental de la gobernanza multinivel, en que se integran aspectos relacionados con el diálogo con las políticas y los planes nacionales de desarrollo, la articulación intersectorial orientada a una visión integral del territorio, las alianzas público-privadas, las agencias de desarrollo económico local, la sostenibilidad ambiental y la gestión de los recursos naturales. En ese sentido, “el enfoque territorial del desarrollo, que identifica el potencial productivo territorial, así como los circuitos y sistemas productivos más sostenibles y eficientes, es uno de los sostenes y donde el proceso se va a traducir en realidad, en tanto se asocian las políticas territoriales y las nacionales en un marco estratégico común” (Memoria del Foro Latinoamericano y del Caribe sobre Desarrollo Económico Territorial, 2015).

### 6.2.3 Una arquitectura para el ciclo de vida

Las marcadas disminuciones de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida apuntan hacia un envejecimiento más rápido de la población en los próximos decenios. Se estima que la proporción de población mayor de 60 años se duplicará en el período comprendido de 2005 a 2025, al pasar de representar aproximadamente el 8% de la población total en 2005 a constituir casi el 15% en 2025, y llegará a representar el 25% en 2050<sup>62</sup>. Esto puede tener una influencia decisiva en los flujos de recursos intergeneracionales, pues las acumulaciones y los ahorros se producen en el tramo correspondiente a las edades productivas. Consecuentemente, para los niños, las niñas y los jóvenes es importante la inversión que las generaciones que se encuentran en edad productiva hagan en su salud, educación y desarrollo. Igualmente, en el caso de los adultos mayores su bienestar estará marcado en gran medida por el apoyo de la población activa, traducido en programas sociales, así como por factores como el apoyo familiar y los ahorros previos.

Entre las opciones existentes para alcanzar un reequilibrio entre la población activa y la dependiente, aquellas que aparecen como más viables y recomendables apuntan, por

un lado, a mejorar la productividad y las remuneraciones de la población activa, que pueden reforzarse con medidas de inversión pública dirigidas a igualar oportunidades al inicio del ciclo de vida (educación y salud), liberando a las familias de dicho costo; por otro lado, se orientan a incrementar la población activa mediante la implementación de sistemas de cuidados que faciliten la incorporación de las mujeres al mercado laboral, y mediante acciones dirigidas a promover un sostenimiento de la fecundidad (Cecchini et al., 2015).

### 6.2.3.1 Complejidad creciente de las políticas debido a la existencia de necesidades y riesgos diferenciados

Debido a que las necesidades y los riesgos a los que están expuestas las personas son diferentes según el momento de la vida en que cada persona se encuentre, las respuestas dirigidas a abordar dichos riesgos y necesidades deben contar con la especificidad suficiente para estar en consonancia con las características de cada individuo, con el tipo de familia en que el individuo vive, con la composición de los hogares, con el tipo de interrelaciones que se establecen entre sus miembros, y con la evolución de todos esos factores en el tiempo.

En las etapas tempranas, que además se caracterizan por una mayor incidencia de la pobreza y una enorme dependencia familiar, el núcleo de apoyo debe orientarse a los servicios de nutrición, salud, educación y cuidados. Los adolescentes deben generar espacios para lograr su independencia, principalmente en el marco de procesos formativos y de inicio de la vida productiva, hacia los que van dirigidos los apoyos, que continúan en la juventud, etapa en que los jóvenes enfrentan, al mismo tiempo, los desafíos de sus primeros pasos en los ciclos productivo y reproductivo. En la progresiva entrada en la edad adulta, el enfoque va trasladándose hacia las medidas de promoción y protección del ingreso, y de promoción de la participación en el mercado laboral, dirigidas a facilitar que las personas puedan alcanzar un nivel de vida adecuado que asegure el ejercicio de sus derechos. En el caso de los adultos

mayores se incrementan las vulnerabilidades por el deterioro físico y emocional, por lo que recuperan protagonismo las necesidades vinculadas con los cuidados, la salud y la protección del ingreso, normalmente satisfechas a través del otorgamiento de pensiones, que pueden ser contributivas o no contributivas.

El sexo, la zona de residencia, la etnia o la raza, el nivel educativo y el nivel de ingreso marcan profundamente el periplo de las personas a lo largo de sus vidas, pero además, y sobre todo, dicho periplo está predeterminado por las experiencias y las dificultades experimentadas en el pasado, principalmente en las etapas iniciales de la vida. Es necesario implementar una acción decidida del Estado dirigida a promover la transformación de las trayectorias familiares y laborales, la acumulación de activos monetarios y físicos, y la articulación de las limitaciones pasadas con la protección presente, que potencie la capacidad de agencia de las personas para llegar a ser y hacer lo que deseen. Además es preciso complejizar el abordaje mediante la consideración de los requerimientos impuestos por otras dimensiones que deben ser atendidas, y que demandan la adaptación de las políticas a las circunstancias específicas de cada ciudadano, las cuales pueden estar determinadas por exclusiones duras, por la acumulación de vulnerabilidades adicionales, o por situaciones, ya sea excepcionales o no, en que se registra un incremento de los riesgos.

Igual de importante es no perder de vista elementos sociológicos y culturales que afectan en forma directa los roles y las prácticas sociales desempeñados alrededor del ciclo de vida; por ejemplo, los cambios en la composición de las familias y en los roles tradicionales han creado nuevo retos y nuevas demandas de servicios, pues las tipologías existentes en la sociedad superan ampliamente la estructura tradicional de familia, integrada por un padre trabajador, jefe de hogar y principal proveedor, y una madre ama de casa que está a cargo del cuidado de los hijos y de las tareas domésticas. La edad es uno de los elementos más importantes de la estratificación social, y tiene relevancia en la distribución social del bienestar y del poder, en el papel que desempeñan las personas en el marco de las estructuras económicas y sociales, y en la

pertenencia a cohortes diferenciadas y socializadas bajo sistemas normativos, vivencias históricas, experiencias acumuladas y contextos diferentes.

Todos estos factores imponen, por lo tanto, la urgencia de abordar desde la intervención pública, con la suficiente cobertura, calidad y especificidad, las prioridades, las necesidades y los riesgos impuestos por el ciclo de vida de las personas y de las familias, para garantizar su protección, su atención, su cuidado y su adecuado desarrollo humano en cada etapa.

### 6.2.3.2 La integralidad de la oferta y la demanda

Una visión universal de la protección social, fundada en un abordaje enfocado en los derechos, las demandas y las necesidades de las personas y las familias, permite un funcionamiento sistémico más adecuado para abordar la complejidad y la multidimensionalidad de la pobreza y de las vulnerabilidades, en comparación con los modelos anteriores centrados en un abordaje sectorial y fragmentado de las modalidades de protección (Cecchini et al., 2015). Dicha integralidad se funda en una lógica centrada en las personas, dado que, a lo largo del ciclo de vida, las personas enfrentan dificultades y oportunidades en forma integral, en un espacio y un tiempo determinados, en que pueden hacer uso de las distintas prestaciones sectoriales de manera combinada. Además, la visión integral de la protección social permite una mejor integración de las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo de las personas. La integralidad se despliega en dos ejes: tanto desde el lado de la oferta de políticas, planes y programas que realiza el sector público, como desde la demanda presentada por las personas, las familias y las comunidades. En relación con la oferta, los dos ejes planteados corresponden a los dos primeros aspectos de la arquitectura propuesta en este capítulo: uno horizontal, que se basa en los procesos de articulación intersectorial, y otro vertical, que se funda en la articulación territorial multinivel. Ambos ejes deben ser considerados e incluidos

en el momento de articular, discutir, diseñar e implementar las intervenciones.

Respecto de la demanda, que precisa la atención integral de los requerimientos planteados a partir de las necesidades de toda la población, también se distinguen dos ejes: un eje horizontal, que permite desplegar las miradas específicas que son necesarias para abordar algunas exclusiones duras que afectan a determinados grupo de la población y que se relacionan con sus características específicas (por ejemplo, las mujeres rurales indígenas), y un eje longitudinal, que permite abordar los retos que emergen a lo largo del ciclo de vida de las personas (infancia, adolescencia, juventud, edad reproductiva, edad laboral y tercera edad). La dimensión adicional del ciclo de vida, que añade otro nivel de complejidad a la arquitectura institucional, tiene implicaciones profundas tanto en el diseño de las políticas (pues los objetivos de estas divergen de acuerdo con las especificidades de cada edad), como en lo que respecta a sus modalidades de implementación, las herramientas y los métodos aplicados, y los sectores y los actores involucrados.

La consideración de este eje articulador del ciclo de vida en la arquitectura de las políticas es sustancial para mejorar la pertinencia y la efectividad de las intervenciones, a través de la introducción del tiempo como un factor de análisis para abordar elementos estructurales de la pobreza. Ello requiere de una institucionalidad que supere las fronteras tradicionales de lo sectorial, convirtiéndose en un vector que impulse el funcionamiento sistémico y en red de las políticas de reducción de la pobreza.

### 6.2.4 La participación ciudadana

En los países de la región se realizaron importantes avances en lo que respecta a la generación de espacios, mecanismos e instituciones de participación ciudadana. Muchos de los nuevos retos conciernen a las implicaciones de formular, implementar y evaluar políticas bajo un enfoque participativo. Como se reportó en el informe *Nuestra democracia* (PNUD y OEA, 2010) —y antes, en la publicación titulada *La democracia en América*

### RECUADRO 6.3

#### El sistema de protección social chileno: la construcción progresiva de un sistema articulado e inclusivo

En Chile, el sistema de protección social está compuesto por un conjunto articulado de intervenciones sociales (servicios, prestaciones, beneficios otorgados mediante programas, proyectos, acciones) que apoyan a las personas y las familias a lo largo de su ciclo de vida para que puedan enfrentar los riesgos a los que están expuestas. Con tal propósito, el Estado pone a disposición de la población una multiplicidad de acciones de prevención (para evitar que se produzca el riesgo), de mitigación (para disminuir el impacto negativo del riesgo) y de recuperación (para subsanar los daños resultantes de la materialización del riesgo). Estas acciones son ejecutadas por diferentes actores del Estado en los distintos niveles de la administración (nacional, regional, provincial y comunal). Tal como ocurre en el resto de los países que poseen un sistema de esta naturaleza, en Chile la construcción del sistema de protección social ha sido progresiva.

Desde 1990, entre sus principales hitos cabe mencionar los siguientes: i) la duplicación de los presupuestos de salud y educación; ii) el reemplazo del subsidio de cesantía por un seguro de cesantía; iii) el establecimiento de la obligatoriedad y gratuidad de 12 años de educación escolar, y iv) una reforma de salud que instituyó el Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas en Salud y el sistema de protección social Chile Solidario, enfocado en las familias más vulnerables. Sumado a esto, en la década de 2000 se implementó el Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, y luego, en el marco de la reforma previsional, se instauró el Sistema de Pensiones Solidarias. También se creó el Ingreso Ético Familiar en el marco del sistema Chile solidario, que estableció un subsistema de seguridades y oportunidades, y se creó el Sistema Intersectorial de Protección Social, que estableció un modelo de gestión articulada de las distintas acciones y prestaciones sociales ejecutadas por los distintos organismos del Estado, otorgándole el rol coordinador al ex Ministerio de Planificación y Cooperación, hoy Ministerio de Desarrollo Social. En

este contexto, es importante destacar especialmente algunos criterios que son fundamentales para que un sistema como este funcione, optimizando el logro de sus objetivos.

En primer lugar, por un imperativo de justicia, se debe contar con *instrumentos pertinentes para identificar, de manera adecuada, a aquellas personas a quienes corresponde recibir las prestaciones y los beneficios sociales*. Este requisito da pleno sentido al proceso de modificación de la Ficha de Protección Social y, más en general, a la construcción de un Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales.

En segundo lugar, *el sistema de protección social debe funcionar de manera eficiente y coordinada*, tanto en lo que respecta al flujo de recursos como en lo que refiere a la institucionalidad y las capacidades técnicas de los equipos ejecutores. Este desafío se mantiene siempre presente, por lo que se requiere implementar una política de mejora continua.

En tercer lugar, *el sistema de protección social debe propender a generar mayor igualdad*, al reducir la vulnerabilidad de las personas y los hogares, protegiéndolos de riesgos y ofreciéndoles oportunidades de progreso y desarrollo. Esto último debe destacarse, porque de lo que se trata es de proteger a los hogares de la pobreza y la vulnerabilidad, pero también de entregarles herramientas para desplegar sus propias capacidades de desarrollo, de acceso al empleo y, eventualmente, de emprendimiento. No se trata de promover la dependencia, sino exactamente lo contrario.

Finalmente, *el sistema de protección social debe ser capaz de acompañar a las personas a lo largo de su ciclo de vida*<sup>63</sup>, protegiendo sus primeros pasos, asegurando el acceso a las oportunidades de educación y de empleo, cubriendo los riesgos de enfermedad y desempleo, y ayudando a garantizar una vejez digna. Además, debe ser capaz de reconocer los problemas y las particularidades de las familias que requieran intervenciones específicas.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Chile. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>.

RECUADRO 6.4

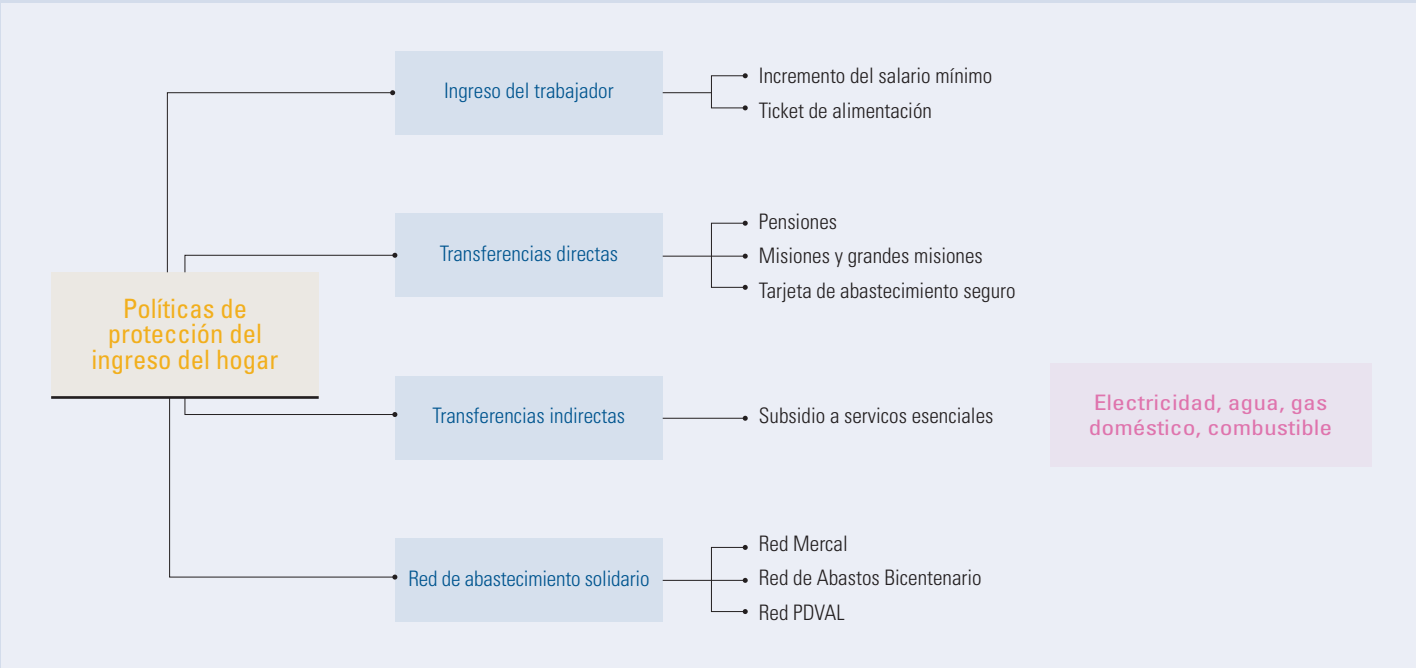
Los efectos de las políticas de protección del ingreso del hogar: el caso de la República Bolivariana de Venezuela

El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela mantiene una política firme de protección del ingreso de la familia mediante la defensa del ingreso del trabajador, las trasferencias directas e indirectas de carácter social, y las redes de abastecimiento solidario que permiten el acceso a bienes

esenciales a precios subsidiados. El objetivo es consolidar un modelo inédito del Estado Social de las Misiones con miras a garantizar la protección y el desarrollo social ante cualquier agresión o contingencia.

DIAGRAMA 1

Políticas de protección del ingreso del hogar en la República Bolivariana de Venezuela



Fuente: PNUD Venezuela.

La política de *defensa del ingreso del trabajador* tiene rango constitucional en la Revolución Bolivariana al establecer que no podrá haber nivel de ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria. De esta forma, en cualquier escenario se considera y se garantiza el acceso a las necesidades básicas, ya sea directa o indirectamente. En los 17 años de Gobierno Bolivariano (desde 1999 hasta la fecha) se han efectuado 32 incrementos del salario mínimo, manteniéndose su valor por encima de la canasta alimentaria normativa. Igualmente se ha mantenido el incremento sucesivo del Ticket de Alimentación como complemento del ingreso. Este ha aumentado desde un valor de 1,1 salarios por hogar en 1999 hasta un valor de 2,1 salarios por hogar a fines de 2015.

En el campo de las *transferencias directas* se ha desarrollado una política de asignación de recursos y beneficios a las familias en situación de pobreza. En este campo se cuenta con un sistema que alcanza más de 30 Misiones y Grandes Misiones, en que sobresalen la Misión Barrio Adentro y la Misión Milagro en materia de promoción del acceso masivo a la salud, y la Misión

Robinson en materia de democratización de la educación, que logró erradicar el analfabetismo, conjuntamente con la Misión Ribas, orientada a la educación intermedia, y la Misión Sucre, que permitió a la República Bolivariana de Venezuela contar con la segunda mayor matrícula universitaria de la región. Además, la Misión Alimentación permitió reducir significativamente los niveles de desnutrición, a tal punto que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) reconoció que en 2014 la República Bolivariana de Venezuela había cumplido con la meta de hambre cero del Sistema de las Naciones Unidas.

Un avance importante consiste en la ampliación (ya casi universal) del acceso a pensiones. La cobertura aumentó en forma acelerada, al pasar del 21% en 1999 a casi el 84% en 2015. Esto fue posible gracias a la creación de un programa no contributivo que buscar cubrir a toda la población que ha alcanzado la edad establecida para recibir una pensión, independientemente de si ha cotizado o no.



Las *transferencias indirectas* constituyen otro elemento importante de la política de defensa del ingreso del hogar, que se sustentan en el subsidio de servicios esenciales tales como el agua, la electricidad, el gas doméstico y los combustibles, entre otros. En este campo cabe destacar el importante esfuerzo que ha representado la Gran Misión Vivienda Venezuela, que superó al cierre de 2015 1 millón de viviendas y que tiene como meta alcanzar los 3 millones en 2019. Esto se traduce en que, a la fecha, más del 14% de las viviendas venezolanas son producto de la Gran Misión Vivienda Venezuela, y se proyecta que en 2019 un 40% de los hogares habitarán viviendas resultantes de esta Misión estructural.

Por último, la *red de abastecimiento solidario* busca atender las necesidades en materia de bienes esenciales de la familia venezolana, tanto de bajos como de medianos ingresos. Como ejemplo cabe mencionar que la Red Mercal alcanzó su mayor penetración en 2005 cuando el 72% de las familias adquirieron productos en ella. Este programa se complementa

con la Tarjeta de Abastecimiento, que se dirige a familias en situación de pobreza extrema, a las que les permite el acceso solo a bienes esenciales en las redes de abastecimiento solidario, complementando así el acceso de dichas familias a los bienes de la canasta alimentaria.

Todo esto se ha logrado mediante un aumento importante del gasto social, que pasó de representar el 12,5% del PIB en 1998 a representar el 21,2% del PIB en 2013. Los resultados exitosos de esta política integral y multisectorial se han evidenciado en las menores tasas de pobreza, tanto por ingresos como multidimensional. Cabe destacar que la pobreza por ingresos se redujo casi a la mitad en el período comprendido de 2003 a 2013, al pasar del 49,5% al 29% (según datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, CEDLAS), y que la pobreza por necesidades básicas insatisfechas ha logrado ubicarse por debajo del 4,8% como resultado de la implementación de estas políticas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por PNUD Venezuela.

*Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (PNUD, 2004)— persisten brechas entre los derechos consagrados en las leyes y las Constituciones, por un lado, y la capacidad de acceder a los bienes públicos y de ejercer esos derechos en la vida cotidiana, por el otro. La relación entre ambos elementos se construye en los sistemas democráticos a través de dos vías: la representación y la participación.

En lo que respecta a la **representación**, se implementa a través del voto y del derecho a ser elegida o elegido. Las máximas posiciones de responsabilidad del Estado deben ser accesibles para actores de diversos sectores de las heterogéneas sociedades que componen los países de la región. La expansión de la representación, en particular para incluir a grupos tradicionalmente marginados del poder, como las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, los afrodescendientes y otras minorías, tiene por objeto ampliar la participación y el compromiso ciudadano con la creación y la implementación de las políticas públicas. Una representación más diversa debe alcanzar a las instituciones ejecutivas y legislativas del Estado, en los niveles nacional, subnacional y local.

En cuanto a la **participación**, en la región se han impulsado distintos procesos participativos con vistas a impulsar que

la ciudadanía se involucre crecientemente en la toma de decisiones públicas. Pueden identificarse procesos de dos tipos: institucionalizados y no institucionalizados. Entre los primeros se encuentran los diálogos multiactores, los consejos consultivos, los presupuestos participativos, las asambleas comunitarias, las audiencias legislativas y las iniciativas de gobierno abierto, entre otros. En lo que respecta a los procesos no institucionalizados se identifican diversas acciones colectivas directas que la ciudadanía despliega ampliamente en la región, como las movilizaciones y las manifestaciones, entre otras. El desafío consiste en lograr la articulación efectiva de estas diversas vías participativas con la toma de decisiones de las instituciones públicas a lo largo de todo el ciclo de desarrollo de las políticas: el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación.

En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estas dimensiones se plantean precisamente en el ODS 16, en particular en las metas 16.6 y 16.7, orientadas a crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles, y a “garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” (Naciones Unidas, 2015).



Persisten desafíos importantes en lo que refiere a la mejora de la comunicación entre la ciudadanía y las élites políticas. Dicha mejora podría alcanzarse mediante la reestructuración de la participación política, así como a través de la promoción de procesos de expansión y renovación de las élites, orientados a lograr una mayor diversidad y representatividad en el contexto de sociedades contemporáneas crecientemente más complejas y heterogéneas. Esta “democracia de ciudadanía” requiere que, por medio de la interacción entre ciudadanos y representantes políticos, los derechos se expandan, se renueven y se actualicen en función de las necesidades contextuales, y para ello es importante, por un lado, escuchar las demandas de una ciudadanía empoderada y, por el otro, evaluar la manera en que responden las instituciones democráticas (PNUD, 2014).

En asuntos de representación se reconoce que la democracia electoral ha avanzado consistentemente en la región durante las últimas décadas (PNUD y OEA, 2010; PNUD, 2004). Sin embargo, el funcionamiento adecuado de los regímenes electorales constituye una condición necesaria pero no suficiente para la plena participación ciudadana. Por un lado, se han detectado diferencias significativas en el ejercicio del derecho político básico al voto, en particular en el caso de grupos de población jóvenes a lo largo de la región y en el caso de los ciudadanos autoidentificados étnicamente (pueblos indígenas y afrodescendientes) en algunos países, cuya propensión al voto es baja. Además, si bien se han producido mejoras de los niveles de representación política de las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los jóvenes, esos avances siguen concentrándose en pocos países y la velocidad de crecimiento de esa representación —tanto en el nivel nacional como en el subnacional— es lenta como para significar resultados significativos a corto y medio plazo.

La distribución de las posibilidades de ejercer con éxito el derecho a ser elegida o elegido es claramente desigual debido a las desigualdades de género, étnicas y etarias, que en muchas ocasiones actúan en forma sinérgica. El sesgo que introduce el nivel socioeconómico en la distribución de poder afecta negativamente la probabilidad de que quienes cuentan con menores recursos económicos puedan

canalizar sus demandas a través de las vías institucionales de la democracia representativa. Consecuentemente, los ciudadanos que en función de sus características socioeconómicas resultan mayormente excluidos de la arena política son quienes mayores probabilidades muestran de participar en protestas canalizadas a través de los mecanismos de acción colectiva directa.

En lo que respecta a la ampliación de las vías participativas, todo el conjunto de garantías y derechos individuales que conforman el constitucionalismo democrático da origen a una segunda estructura de oportunidades, susceptibles de ser materializadas a través de distintas modalidades de acción política con diversos grados de formalidad, como la participación en partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil o movimientos sociales, o como la participación en movilizaciones masivas, huelgas o cierres de carreteras.

El aumento de la acción colectiva directa se relaciona con la demanda ciudadana de expansión de los derechos y también constituye una respuesta a deficiencias institucionales. Estas modalidades de participación interactúan y se articulan con las formas convencionales de hacer política ligadas a la representación democrática. Además, en estos procesos las redes sociales y los medios digitales de comunicación social han actuado como factores de potenciación de las acciones colectivas, generándose así una ampliación del espacio público. Cabe señalar que las redes sociales contribuyen a retroalimentar estos procesos, pero no los originan ni constituyen su justificación. Su efecto es contribuir de modo crucial a amplificar sus impactos.

Los crecientes niveles de acción colectiva directa registrados en la región dan muestra de la necesidad de expandir los mecanismos que permiten dar voz a las demandas ciudadanas, y dan muestra del crecimiento de la participación ciudadana. Por ello es prioritaria la identificación y la implementación de mecanismos que posibiliten la puesta en marcha de círculos virtuosos mediante la promoción de la participación ciudadana en los procesos que abarcan el ciclo de desarrollo de las políticas públicas en los órganos ejecutivos y legislativos de todos los niveles de gobierno. En tal sentido, existen diversas experiencias consultivas

y de interacción entre la ciudadanía y las instituciones públicas. Dichas experiencias se han desarrollado tanto en el nivel de los órganos ejecutivos —por ejemplo, cabe citar la red de consejos consultivos y conferencias ciudadanas desplegados en distintos niveles en los diversos sectores encargados de las políticas públicas de Brasil, o las instancias de consultas ciudadanas de las instituciones del Estado Federal en México—, como en el nivel de los órganos legislativos —por ejemplo, cabe mencionar las experiencias

de interacción con el órgano legislativo que han tenido lugar en Chile en el marco del Parlamento Abierto—. El desafío que se enfrenta en la región consiste en la rearticulación de formas de representación y de participación política que permitan alcanzar un equilibrio efectivo entre la participación ciudadana, los mecanismos de la democracia participativa y la democracia representativa, y la institucionalización política, con vistas al desarrollo de una nueva arquitectura de políticas públicas integrales.

#### RECUADRO 6.5

##### La construcción de canastas de resiliencia ante la vulnerabilidad: políticas para la recuperación post-desastres naturales en Granada

Las pérdidas reportadas a causa de desastres meteorológicos y climáticos en el Caribe en las últimas décadas reflejan estimaciones monetarias de activos dañados, distribuidos de manera desigual. Las estimaciones de las pérdidas anuales han oscilado desde unos pocos millones de dólares en 1980 hasta más de 1.500 millones de dólares en 2005 (en dólares de 2010), registrándose la pérdida anual más alta en 2005. La inclusión de los riesgos de desastres naturales en los planes de desarrollo nacionales y sectoriales permite gestionar de manera más efectiva los efectos adversos de estos eventos.

Tras el huracán Iván ocurrido en 2004 y el huracán Emily en 2005, la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Barbados y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) tomaron la iniciativa conjunta de implementar los principios de recuperación para Granada. Se estima que el huracán Iván causó daños por un total equivalente a más del 200% del PIB de este país.

#### CUADRO 1

##### Daños directos e indirectos causados por el huracán Iván (en porcentajes del PIB) en Granada

Sector	Daño directo	Daño indirecto	Total
<b>Agricultura</b>	5	5	10
<b>Manufacturas</b>	2		2
<b>Mayorista y minorista</b>		1	1
<b>Turismo</b>	31	10	41
<b>Electricidad</b>	7	2	9
<b>Agua y saneamiento</b>	1		1
<b>Telecomunicaciones</b>	8	6	14
<b>Cable</b>	1		1
<b>Educación</b>	20		20
<b>Transporte</b>	1		1
<b>Vivienda</b>	137	1	138
<b>Salud</b>	1		1
<b>Total</b>	213	26	239

Fuente: PNUD y OECS (2007).

La intervención del PNUD en la respuesta inmediata a Granada consistió en coordinar la ayuda humanitaria y la evaluación de los daños, así como en proporcionar apoyo en comunicaciones. Se enviaron equipos de evaluación para identificar necesidades desatendidas, especialmente en las áreas relativas a salud pública y ambiental, infraestructura hospitalaria, necesidades de niños y niñas, y desigualdades de género. El seguimiento y el monitoreo se pusieron en marcha a través de la OECD y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para evaluar la situación socioeconómica previa y posterior al desastre, cuantificar los daños directos e indirectos, y proveer proyecciones sobre la reconstrucción y la recuperación.

Para complementar la respuesta de ayuda inmediata, la Agencia para la Reconstrucción y el Desarrollo se encargó de las acciones de recuperación y reconstrucción. Se llevaron a cabo varias iniciativas políticas muy concretas:

- i) *El desarrollo de capacidades* de las autoridades, mediante el uso de equipos informáticos, la capacitación, y la organización de talleres sobre análisis de pobreza y gestión, entre otras actividades.

- ii) *La reducción de los riesgos* que incidieron en la producción del desastre en primer lugar, con énfasis especial en los dos sectores que fueron más afectados: vivienda y turismo. En lo que respecta a la reducción de riesgos en el área de la vivienda, se introdujeron nuevos criterios para la construcción de viviendas, se implementaron normas de seguridad y de resistencia ante huracanes, se realizaron campañas de sensibilización para promover las técnicas de construcción, se emitieron programas de radio para brindar asesoramiento sobre construcción, y se proveyeron empleos a hombres y mujeres jóvenes en la industria, en auge, de la vivienda. En lo que respecta al turismo, se promovió el desarrollo de la pequeña empresa y la construcción de barcos, y se proveyeron instalaciones de Internet e informática, entre otras iniciativas.

Abordar oportunamente los efectos en materia de bienestar social, calidad de vida, infraestructura y medios de vida, así como incorporar un enfoque multirriesgos para planificar una respuesta a corto plazo ante la producción de desastres, contribuye a facilitar en estos países el necesario proceso de adaptación ante el cambio climático a largo plazo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en PNUD (2016, próxima publicación).

## RECUADRO 6.6

### Las trampas económicas y políticas de renta media

El concepto de trampa de renta media<sup>64</sup> remite a los países de renta media que se ven frenados por sus propias economías debido a aumentos de los salarios y las remuneraciones que, al mismo tiempo en que reducen la pobreza, erosionan la competitividad internacional en nichos de mercado intensivos en mano de obra. Eventualmente, el círculo vicioso de pérdida de competitividad frena el crecimiento y la creación de nuevos empleos. La literatura señala algunas excepciones: primero, los países que fortalecen la productividad de sus sectores industriales y desarrollan servicios de alta

cualificación; segundo, los países que no experimentan una baja de su crecimiento porque dependen más de las industrias extractivas o de los recursos naturales que de los sectores intensivos en mano de obra. Esta es la excepción latinoamericana. Los incentivos de las economías dependientes de la industria extractiva giran hacia la tercerización temprana del mercado laboral, el crecimiento rápido del empleo público como proporción de la población económicamente activa y una fragilidad subyacente del mercado laboral de baja calificación (Paus, 2014).

GRÁFICO 1

## La trampa de renta media. Ingreso per cápita con respecto a Estados Unidos (log de %)



Fuente: *The Economist*, "The Middle-Income Trap" [en línea], 27 de marzo de 2012, con base en datos del Banco Mundial.

Los bajones económicos en los países de renta media suelen llegar acompañados de un fenómeno paralelo, que podría denominarse como la trampa política de renta media: los momentos de desaceleración económica son también momentos en que *menos capital político se dedica a las transformaciones estructurales*, y más se orienta a las reformas inmediatas para acelerar el ritmo y el patrón del crecimiento económico vigente. Los incentivos no favorecen las medidas que contribuyen a elevar la productividad y la resiliencia sistémica,

y favorecen más bien la fragmentación de agendas de política social que tomaron años o décadas en articularse. Los países que mejor confrontan esta doble trampa apuestan por pactos fiscales que trascienden las coyunturas de aceleración o desaceleración económica. Los pactos que se orientan a ahorrar superávits fiscales en momentos de bonanza y a preservar los logros en los momentos malos permiten amortiguar el efecto de la trampa de renta media.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información consultada en Paus (2014) y *The Economist*.

## 6.3 La política de las políticas: la creación de espacios para las transformaciones inconclusas

### 6.3.1 Espacio desde la política

Una nueva arquitectura de políticas supone retos prácticos. No todas las transformaciones estructurales están en la agenda de la política pública de los países de la región. Algunos cambios importantes suceden de manera acumulativa, gradual y silenciosa. Otras transformaciones se nutren, más bien, de políticas proactivas que tuvieron efectos dilatados. Procesos largos como los demográficos, los educacionales y los de urbanización obedecen a una conjunción de factores —que incluyen las acciones deliberadas vinculadas con la salud sexual y reproductiva, la feminización del mercado laboral y de la protección social promovida en las últimas décadas, el reconocimiento de la ciudadanía multicultural y la posibilidad de abordar exclusiones étnicas y raciales desde un enfoque de derechos, entre muchas otras—.

La pregunta clave sobre el espacio político es la siguiente: ¿cómo se construyen coaliciones favorables a la universalidad en países de renta media? En la literatura disponible se describen varias secuencias de políticas a corto plazo que culminan en procesos de cobertura universal inconclusa. La primera tiene que ver con los límites fiscales, institucionales y de políticas de estados en construcción a lo largo del siglo XX (Filgueira, 2005). Muchos de los logros relativos a la universalización de los sistemas de educación o a la creación de sistemas de seguridad social a mediados del siglo pasado surgen paralelamente a procesos de construcción estatal —dirigidos más por una lógica de consolidación del Estado-nación que por políticas públicas de alivio de la pobreza o la desigualdad—. La inclusión selectiva fue el patrón vigente hasta fines de los años setenta. La segunda secuencia tiene que ver con la irrupción del mercado y, de manera más precisa, con las restricciones impuestas por las políticas de ajuste en los años ochenta y parte de los años noventa (Graham et al., 1999; Lora, 2001 y 2012). El rol del Estado se reducía, en ese período, al de agente subsidiario de los logros de una economía en bonanza. Las reformas estructurales de ese período apuntan más al achicamiento del Estado

que a la consolidación de políticas públicas de carácter universal.

El período comprendido desde 2003 hasta el presente constituye una etapa de acumulación de logros sociales y económicos, como se analizó en el capítulo 2. Las innovaciones en materia de política social —como las transferencias monetarias condicionadas y una nueva institucionalidad de la política social— motivaron una transformación silenciosa que plantea un reto a futuro: la emergencia de enormes grupos de población que se sitúan por encima de la línea de la pobreza, pero por debajo de la franja de seguridad de las clases medias. Hoy, ante un escenario de desaceleración y ralentización de los logros relativos a la reducción de la pobreza y la desigualdad, el puente entre el corto plazo y el largo plazo es crítico para la agenda de desarrollo futuro.

Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016) elaboran una hipótesis novedosa para explicar por qué emergen o no políticas universales en los países de renta media. Se apoyan en la literatura sobre las restricciones vinculantes (Hausmann, Rodrik y Velasco, 2005) para analizar los determinantes de la adopción o la ausencia de adopción de esquemas de inclusión universales en casos tan variados como los de Uruguay, Costa Rica, Chile y El Salvador. Los decisores de política saben que existen muchos factores asociados a la exitosa construcción de la universalidad —las burocracias meritocráticas, el apoyo político, la coordinación intersectorial, la demanda de la sociedad y la capacidad impositiva, entre otros—, pero no tienen certeza respecto de cuál es el peso específico o la prelación de cada uno de esos factores. Pocos pueden implementar reformas comprehensivas, y en cambio es más común avanzar en forma fragmentada. ¿Por dónde empezar?

Las políticas sociales universales pueden facilitar la cohesión social y promover coaliciones que favorezcan la provisión de servicios sociales de alta calidad. Las políticas universales de educación o de atención de la salud también impulsan la expansión de la oferta de empleos calificados para profesores, maestros, enfermeros y doctores. Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016) identifican algunas condiciones de los procesos de construcción política. Primero, los acuerdos tecnopolíticos entre cuadros tecnocráticos y políticos

constituyen una importante precondition de la construcción universal. Estos no garantizan, sin embargo, el logro de la universalidad. La segunda condición consiste en la existencia de una demanda social canalizada por Estados que tiendan puentes hacia la participación ciudadana. Esto requiere la existencia de una institucionalidad específica receptiva a las organizaciones, los movimientos sociales y otras expresiones de la sociedad civil. La tercera condición, y quizá más importante para los gobiernos que ya han iniciado la construcción de una política de universalidad, es la capacidad fiscal para sostener no solo un proceso de reforma, sino el impacto acumulado a lo largo de varios años y varias gestiones de gobierno. Para los gobiernos con baja presión fiscal no solo es importante incrementar la participación tributaria, sino lograrlo de la manera más progresiva posible (Lustig et al., 2015). En el caso de los gobiernos con una alta o mediana presión tributaria, los temas más críticos se relacionan con la eficacia y la equidad del gasto, de la inversión y del sistema de pensiones.

### 6.3.2 Espacio desde los imaginarios

A través de los imaginarios sociales<sup>65</sup>, entendidos como significaciones compartidas que mantienen unida a la sociedad, las personas crean y modifican el entorno para cubrir sus necesidades y dibujar el arco de sus aspiraciones, tanto individuales como sociales. Los imaginarios están íntimamente ligados a un tiempo y un lugar determinados, y describen quiénes son las personas y qué papel “deben” desempeñar a través de toda una serie de creencias, valores y normas<sup>66</sup> de naturaleza laica o religiosa. Influyen poderosamente en la libertad de las personas para desenvolverse en sociedad, pues determinan elementos cruciales de su desarrollo (Sen, 1999), tan variados como la equidad entre sexos y los derechos de las mujeres, el cuidado de los hijos, las pautas de fecundidad y la estructura familiar, el tratamiento del medio ambiente, la existencia de corrupción o la confianza entre individuos.

Esta “realidad” es construida, interpretada, leída por los individuos en un momento histórico y social determinado, y constituye una obra de creación constante por parte de cada sujeto inmerso en una sociedad, y por parte de

la propia sociedad en su conjunto. Al definir la forma en que las personas perciben lo que pasa a su alrededor, media en la manera en que se establecen prácticas sociales de comportamiento, leyes e instituciones sociales<sup>67</sup>, necesarias para lograr homogeneidad y continuidad histórica, al mismo tiempo en que las personas construyen su identidad individual y colectiva.

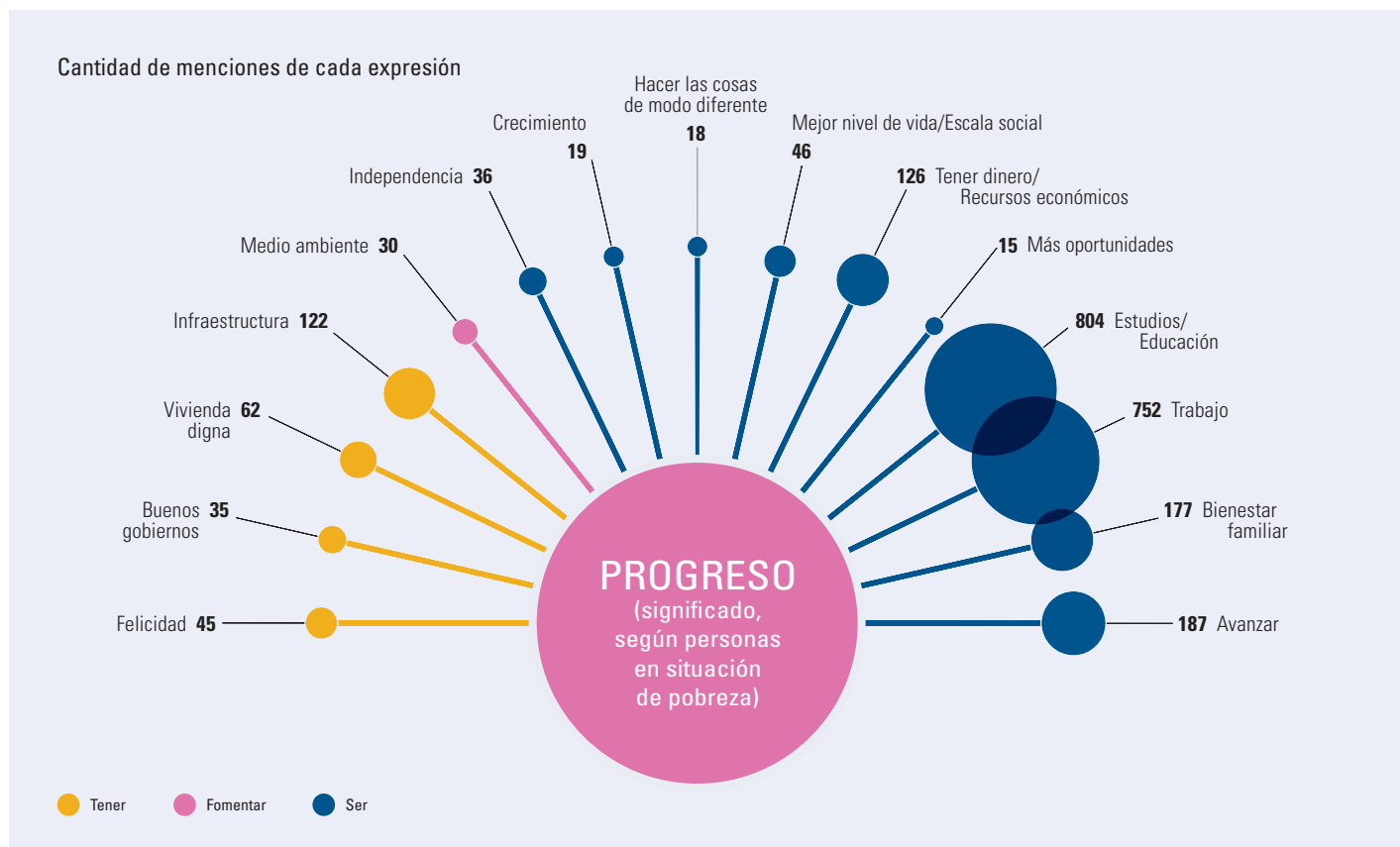
En las últimas décadas, la región atraviesa un proceso orientado a consolidar la transición desde el autoritarismo hacia la democracia, desde la exclusión hacia la participación, y desde la confrontación violenta hacia la negociación. Sin embargo, como señalan los datos presentados en los capítulos anteriores, la pobreza y la vulnerabilidad en la región han tenido y siguen teniendo fundamentalmente cara de mujer, ya sea niña o anciana, negra o indígena. Estas históricas y persistentes brechas de género, etarias, étnicas y raciales presentes en todas las dimensiones de la pobreza siguen marcando la cotidianidad latinoamericana y del Caribe, y producen la invisibilidad, la negación y la falta de reconocimiento de parte de los sectores vulnerables (Rojas Aravena, 2013).

En el capítulo 8 se presentan las aspiraciones de la población captadas en grupos focales realizados a lo largo de la región, que pueden ser utilizadas como una referencia para la formulación de políticas públicas. Las percepciones de las personas redefinen el problema público, en la medida en que brindan información que permite entender de mejor manera el entorno, la situación y la cultura en que un determinado problema se desarrolla. Por ejemplo, como se ilustra en los diagramas 6.2 y 6.3, el estudio cualitativo realizado para este Informe muestra que el imaginario sobre la percepción de progreso difiere entre las personas que se encuentran en situación de pobreza por ingresos y aquellas que no están en dicha situación. Para las personas que se encuentran en situación de pobreza por ingresos el progreso es, entre otras cosas, sinónimo de avanzar, y el trabajo es percibido como una herramienta clave para generar bienestar familiar y permitir el acceso a la educación. Por lo tanto, desde su óptica, el progreso supone contar con un nivel de estudios y de educación que permita acceder a mejores puestos de trabajo. De igual manera, progreso significa tener una vivienda digna e infraestructura básica, experimentar felicidad y contar con recursos



## DIAGRAMA 6.2

### Imaginarios de las personas en situación de pobreza por ingresos sobre el progreso



Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados de una investigación cualitativa encomendada para este Informe.

económicos. También implica hacer las cosas de modo diferente, tener buenos gobiernos y fomentar el cuidado del medio ambiente (véase el diagrama 6.2).

En el caso de las personas de clase media, el trabajo y su conexión con el nivel educativo logrado siguen siendo factores clave para el progreso. También es una aspiración compartida el hecho de contar con una vivienda. Sin embargo, las personas de clase media hacen referencia a una vivienda *propia*, mientras que las personas que se encuentran en situación de pobreza por ingresos hacen referencia a una vivienda *digna*. En contraste con la visión de las personas que están en situación de pobreza por ingresos, las personas de clase media consideran que es relevante para el progreso tener bienes materiales, salud física y transporte propio, así como contar con la posibilidad de tener vacaciones y realizar viajes (véase el diagrama 6.3).

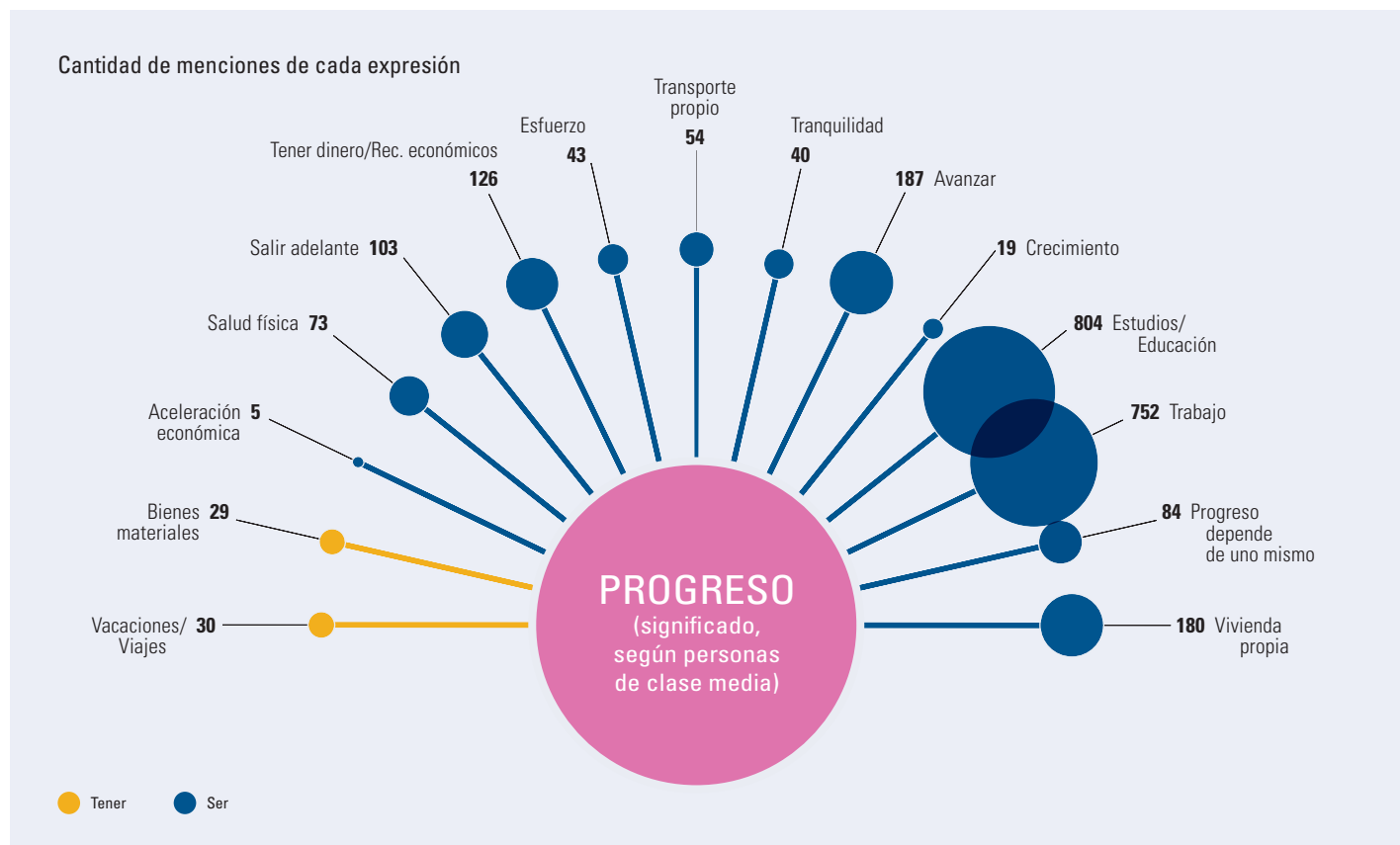
Conocer el imaginario de los diferentes grupos sociales tiene importantes implicaciones para la creación de políticas públicas. En primer lugar, permite identificar cuestiones que son comunes a la vida en sociedad, *nudos gordianos*<sup>68</sup>, que plantean tensiones o cuestiones irresueltas. Por ejemplo, se puede notar que el binomio educación y trabajo es una constante en el imaginario de las personas de clase media, así como de aquellas que se encuentran en situación de pobreza por ingresos en la región. A pesar de los avances en el acceso a servicios de educación, quedan interrogantes acerca de cómo se genera movilidad social en países con mercados laborales dinámicos, y acerca de cómo el déficit de estas dos dimensiones condiciona el sentirse útil, productivo y realizado.

En segundo lugar, permite informar sobre las diferentes cosmovisiones que existen en



DIAGRAMA 6.3

## Imaginarios de las personas de clase media sobre el progreso



Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados de una investigación cualitativa encomendada para este Informe.

un mismo territorio, de manera que se puedan diseñar soluciones específicas para situaciones particulares. En otras palabras, aporta al fortalecimiento del proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En efecto, el análisis de las percepciones sobre temáticas de desarrollo ofrece un marco de referencia que contribuye a la orientación de acciones institucionales alineadas con las concepciones y las expectativas construidas desde las experiencias de vida y las dinámicas sociales.

En tercer lugar, la construcción de imaginarios sociales es útil para la identificación de los impactos variados que una misma política pública puede tener dentro de un país. Esto únicamente puede ser conocido a través de las percepciones y las construcciones personales de los beneficiarios y los no beneficiarios de las políticas públicas.

Finalmente, es una manera de distinguir efectos desconocidos o no previstos de la política pública, o aspectos que, al ser identificados de primera mano, pueden resultar clave en el rediseño de políticas. Llama la atención que, en muchos países de la región, las clases medias no perciben progreso sino estancamiento. Esto lo atribuyen a lo que consideran es la falta de apoyo por parte del Estado, lo cual repercute en una movilidad social percibida como escasa. Esta situación ha generado un discurso en que se evidencia contrariedad respecto de la población en situación de pobreza, por tratarse del grupo que sí es beneficiario de las políticas públicas. Para el diseño de políticas públicas es importante comprender no solo los procesos en que se forman las identidades en sus múltiples dimensiones, sino también las maneras en que estas interactúan para configurar y

## RECUADRO 6.7

### Políticas que reflejan imaginarios sociales: el crimen y el castigo

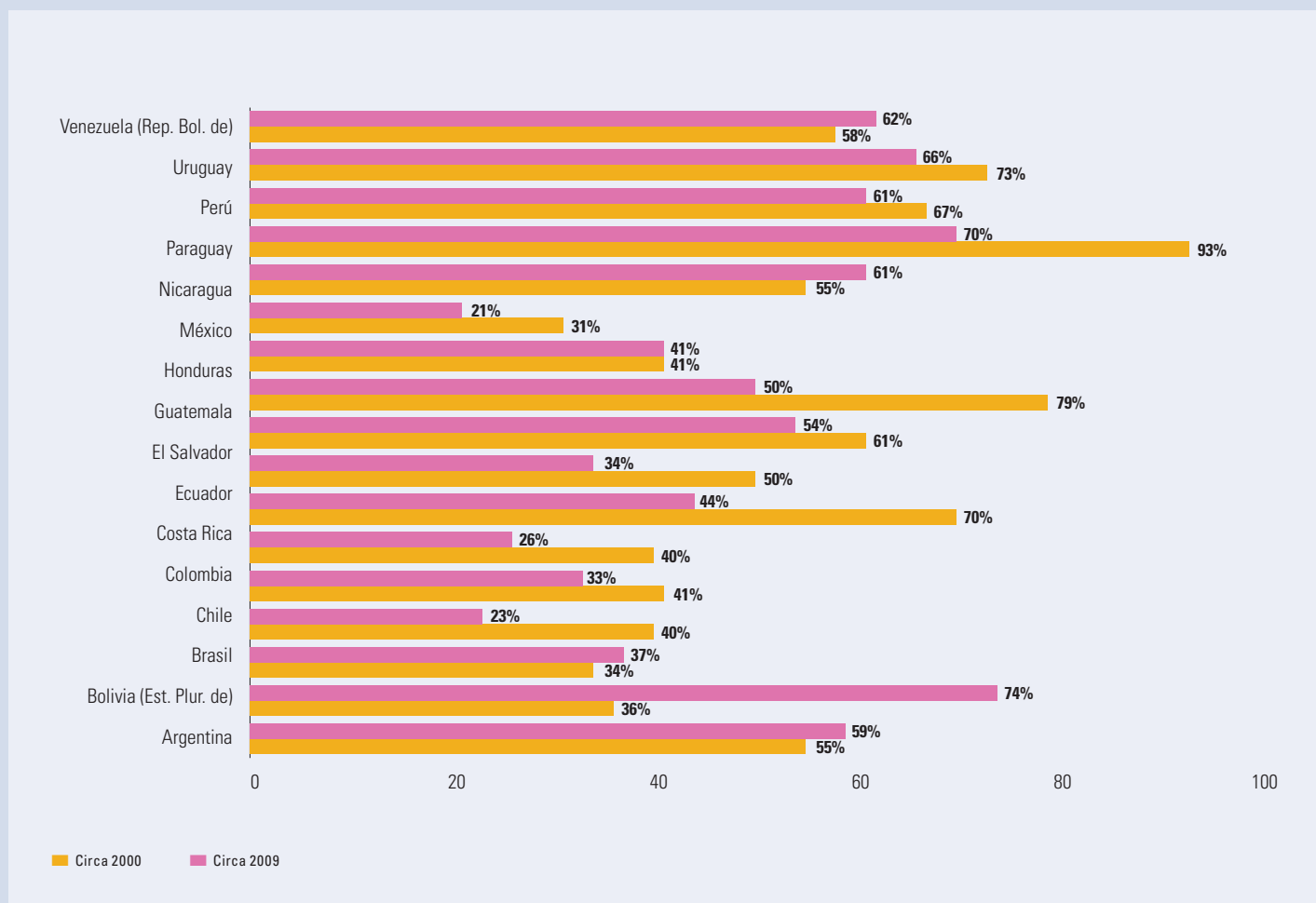
El estado de las prisiones en una parte importante de los países de la región obedece a un imaginario social e institucional de rechazo y exclusión de aquellos que han cometido un delito, desde posicionamientos muy marcados por la sanción y no por la rehabilitación. Tal como se afirmaba en el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 (PNUD, 2013), “la función rehabilitadora de los sistemas penitenciarios no ha sido una prioridad y, por el contrario, las cárceles han emergido como un espacio que ha potenciado la violencia, los abusos a los derechos humanos, las redes criminales y la reincidencia delictiva”.

A pesar de que es un fenómeno ya problematizado y visibilizado ampliamente en los medios de comunicación, así como en informes de organismos públicos nacionales, internacionales y de la sociedad civil que trabajan en los ámbitos de seguridad, desarrollo y derechos humanos, la reforma de los sistemas de justicia criminal y penitenciarios, dirigida a ir mejorando las

condiciones en que se encuentran las personas que están privadas de libertad, no ha podido realizarse, dado que esta cuestión no se ha posicionado con fuerza suficiente entre las prioridades de la política pública de la región. Como ejemplo basta con considerar la evolución de las tasas de encarcelamiento y de sobrepoblación en las prisiones de la región, los porcentajes de personas en prisión preventiva, y la falta de alternativas al encarcelamiento o de programas de reinserción social y laboral. Si además se consideran las condiciones socioeconómicas en que se encuentran las personas privadas de libertad, resulta evidente que la política penal y penitenciaria aplicada en la región obedece a un paradigma de castigo a la pobreza y de control social, ligado a las enormes dificultades que enfrenta una gran parte de la sociedad para acceder al empleo formal, a bienes y servicios públicos básicos y a la seguridad social (Garzón, 2015).

## GRÁFICO 1

### Detenidos sin proceso y sin condena (en porcentajes) en América Latina, circa 2000 y 2009



Fuente: PNUD (2013).

Las recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), elaboradas en el marco de su trabajo en materia de seguridad ciudadana en la región, apuntan a abandonar la idea de la cárcel y del aumento de penas como una alternativa para atender los problemas de seguridad en la región. En este sentido, han empezado a surgir algunas experiencias prometedoras, como la del nuevo modelo de gestión penitenciaria de la República

Dominicana, desarrollado bajo un paradigma basado en el respeto a los derechos humanos y el desarrollo de vías para la reinserción. Sus resultados, que señalan que el 2% de las personas que han participado del nuevo modelo han reducido la reincidencia en el delito, contribuyen a cambiar el imaginario social en el país y sirven de referencia para la reforma de otros sistemas de la región, como en el caso de Honduras.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información consultada en PNUD (2013) y Garzón (2015).

determinar la posición que ocupa una persona en la sociedad.

En suma, en las decisiones de política pública deberían tomarse en cuenta, además de las estadísticas objetivas disponibles, la valoración y los sentimientos de las personas sobre sus vidas. El uso de medidas de bienestar arroja importantes conclusiones que no son obvias a partir de un análisis limitado solamente a los indicadores económicos (Diener y Seligman, 2004). En la misma línea, la comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi propuso en 2009 construir un sistema nacional de indicadores de bienestar que obligue a los hacedores de políticas a prestar atención a los determinantes del bienestar y al impacto que sobre estos tienen las acciones del Estado.

Los cambios del imaginario social pueden generarse en forma evolutiva a través de diversos factores, algunos ligados a modificaciones de las circunstancias del entorno, tales como las provocadas por conflictos armados, desastres naturales, crisis económicas, transiciones y ciclos políticos, procesos de urbanización, aparición de nuevas tecnologías o incrementos del acceso a información, y otros provocados en forma voluntaria, mediante el proceso de la problematización, que consiste en la identificación, la descripción y la visibilización de dichos problemas a fin de convertirlos en objetos de pensamiento (ético, científico, político) y de debate público, así como en sujetos posteriores de las intervenciones sociales y de las prioridades de las instituciones y las políticas públicas. La visibilización del problema debe ir acompañada de una profundización del conocimiento de dicho problema que pueda generar reacciones sociales e institucionales

de cara a su tratamiento, con el objetivo de construir nuevos mitos sociales, así como de ofrecer evidencia sobre los beneficios y los costos que para la sociedad puede tener ignorar el problema o abordarlo desde distintas perspectivas. Se trata de generar procesos en que se “aloje lo inesperado” y se “privilegien las preguntas” por encima de lo que ya se conoce, es decir, se trata de desarrollar un pensar “en los bordes de lo que se sabe”, incómodo, disruptivo, con un pensar que invente y que innove (Borakievich et al., 2015). En este sentido, se vuelve crucial el papel de las minorías activas, de la formación de liderazgos con “inteligencia emocional”, de los movimientos de vanguardia, de los medios de comunicación y de los forjadores de opinión, como punta de lanza para dichos procesos de problematización y para la acción transformadora orientada a la búsqueda de nuevas perspectivas.

Por otro lado, el abordaje oportuno de los aspectos estructurales de algunos problemas de desarrollo es crucial en aquellos casos como los relacionados con el medio ambiente, los conflictos, los desastres naturales, la seguridad y la pobreza, en que la “maduración” posterior del problema puede tener consecuencias mucho peores y dificultar enormemente su resolución respecto de escenarios de prevención o de intervención más temprana. Temas tan variados como la deforestación y la contaminación de espacios protegidos, la prevención de desastres o la incorporación de jóvenes a maras son claros ejemplos de las urgencias relativas a la transformación de los imaginarios, que plantean la necesidad de abordar a tiempo, y de manera más efectiva, dichos fenómenos, antes de que sea demasiado tarde y se complejicen los problemas.

## RECUADRO 6.8

### Nuevos imaginarios de libertad sexual en Chile: la lucha contra exclusiones duras mediante leyes antidiscriminación

El proceso de problematización también puede ser una respuesta de la sociedad para romper con la impasibilidad frente a las injusticias y las desigualdades, en casos en que existe indiferencia ante el sufrimiento ajeno o falta de indignación ante la injusticia y la exclusión social (PNUD El Salvador, 2014).

Casos paradigmáticos como el del asesinato del joven gay Daniel Zamudio, perpetrado por cuatro jóvenes neonazis en Santiago de Chile en marzo de 2012, y el caso de la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>69</sup> al Gobierno de Chile por la eliminación de la custodia de las tres hijas de Karen Atala por su condición de lesbiana, reabrieron la polémica y

el debate social sobre la inclusión de los homosexuales con tal fuerza que pusieron en tela de juicio los cimientos más conservadores de la sociedad y las percepciones excluyentes hacia los homosexuales.

Estas situaciones facilitaron el clima para la discusión y la aprobación urgente de la Ley N° 20609 (denominada Ley Zamudio), que penaliza la segregación y la discriminación arbitraria por raza o etnia, nacionalidad, situación socioeconómica, idioma, ideología u opinión política, religión o creencia, sindicación o participación en organizaciones gremiales, sexo, orientación sexual, identidad de género, estado civil, edad, filiación, apariencia personal, y enfermedad o discapacidad.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de PNUD El Salvador (2014) e información consultada en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## 6.4 Conclusiones

La arquitectura de políticas descrita en este capítulo se construye, de manera gradual, en muchos países de la región. Responde a la necesidad de consolidar logros en materia de innovación institucional y de transferencias sociales, pero también a la necesidad de dar respuesta a nuevas demandas de política social y económica. Las transformaciones inconclusas —y amenazadas por el ciclo económico desfavorable— conciernen tanto a las políticas de resiliencia para evitar caídas en la pobreza, como a las políticas de inclusión que trascienden los umbrales de ingresos. Esta nueva arquitectura articula sectores y niveles de gobierno, y tiende un puente a lo largo del ciclo de vida, así como entre el Estado y los ciudadanos. Nada de esto transcurre en forma meramente tecnocrática. La política, así como los actores sociales y políticos, generan imaginarios y espacios materiales para reformas futuras.

Los imaginarios sociales tienen la capacidad no solo de informar a los decisores sobre aspiraciones ciudadanas puntuales, sino también de redefinir problemas públicos. En este proceso iterativo es necesario visibilizar aquellos elementos de los imaginarios sociales que facilitan o dificultan avances hacia esquemas de funcionamiento más éticos, incluyentes y solidarios. También es preciso encontrar resortes que generen el espacio político suficiente para reequilibrar el desigual mapa de relaciones de poder que se presenta en buena parte de los países de la región, mediante el abordaje de los factores que subyacen en las exclusiones más duras. Las instituciones, los imaginarios y las relaciones de poder forman parte de las fronteras más estructurales del cambio social y económico. Son parte imprescindible de una agenda de transformaciones en los países de renta media y de renta media alta.

## Bibliografía

- Albuquerque, Francisco. 2004. "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Borakievich, Sandra, Candela Cabrera, Santiago Ortiz Molinuevo, y Ana María Fernández. 2015. "La indagación de las implicaciones y el pensar-en-situación: una contribución de la metodología de problematización recursiva". Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Castoriadis, Cornelius. 1975. *L'institution imaginaire de la société*. París: Éditions du Seuil.
- Cecchini, Simone, Fernando Filgueira, y Claudia Robles. 2015. "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada". *Serie Políticas Sociales*, N° 202. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016. *Panorama Social de América Latina, 2015*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2015. *Observatorio Demográfico, 2014*. LC/G.2649-P. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Coraggio, José Luis. 2014. *La presencia de la economía social y solidaria y su institucionalización en América Latina*. Documento Ocasional 7. Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Diener, Ed, y Martin E. P. Seligman. 2004. "Beyond Money. Toward and Economy of Well-Being". *Psychological Science in the Public Interest*.
- Filgueira, Fernando. 2005. "Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States". Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Foro Latinoamericano y del Caribe sobre Desarrollo Económico Territorial. 2015. "Desarrollo Económico Territorial. Foro Latinoamericano y del Caribe. Relatoría". Quito, 18 y 19 de mayo de 2015. Disponible en: [https://issuu.com/artpublications/docs/pnud\\_ec\\_iii\\_foro\\_mundial\\_final](https://issuu.com/artpublications/docs/pnud_ec_iii_foro_mundial_final).
- Foro Mundial de Desarrollo Económico Local. 2015. "Declaración Final del III Foro Mundial de Desarrollo Económico Local". Turín.
- Gallicchio, Enrique. 2010. "¿El desarrollo local está de moda?". *Universitas Forum*, 2 (1).
- Gallicchio, Enrique, y Julio Portieles. 2013. "La interacción entre mecanismos de gobernanza multinivel y las políticas nacionales para el desarrollo humano: los casos de estudio de Ecuador y Bolivia". Tercera Conferencia Anual de Desarrollo Humano: Vulnerabilidad, Inclusión y Calidad de Vida. Managua.
- Garzón, Juan Carlos. 2015. "Duros contra los débiles, débiles frente a los duros. Las leyes de drogas y el accionar policial". Washington, D.C.: Wilson Center. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/duroscontradebiles.pdf>.
- Gill, Indermit S., y Homi Kharas, 2015. "The Middle-Income Trap Turns Ten". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas N° 7403. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- GNUD (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2014. “Delivering the Post-2015 Development Agenda: Opportunities at the National and Local Levels”.
- Graham, Carol, Merilee Grindle, Eduardo Lora, y Jessica Seddon. 1999. *Improving the Odds: Political Strategies for Institutional Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik, y Andrés Velasco. 2005. “Growth Diagnostics”. Documento de trabajo. Cambridge: Centro para el Desarrollo Internacional (CID), Universidad de Harvard.
- Kaufmann, Jorge, Mario Sanginés, y Mauricio García Moreno (Eds.). 2015. *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lora, Eduardo. 2012. *Las reformas estructurales en América Latina. Qué se ha reformado y cómo medirlo*. Versión actualizada. Documento de trabajo N° 346. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lora, Eduardo. 2001. *Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It*. Documento de trabajo N° 466. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lustig, Nora, y Sandra Martínez-Aguilar. 2016. “Winners and Losers: The Impact of Fiscal Policy on the Poor and the Vulnerable in Latin America”. Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lustig, Nora, Carola Pessino, y John Scott. 2014. “The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America”. *Public Finance Review*, 42 (3).
- Martinez Franzoni, Juliana, y Diego Sánchez-Ancochea. 2016. “Going Beyond More of the Same: The Political Economy of a Universal Double Incorporation”. Documento de trabajo N° 5. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Martínez Nogueira, Roberto. 2007. “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”. En: Juan Carlos Cortázar Velarde. *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Naciones Unidas. 2015. “Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015” [en línea]. A/RES/70/1. 21 de octubre. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.
- Naciones Unidas. 2014. *La economía social y solidaria y el reto del desarrollo sostenible*. Documento de posición elaborado por el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria. Julio.
- Naciones Unidas. 2011. *Working towards a Balanced and Inclusive Green Economy: A United Nations System-Wide Perspective*. Ginebra: Naciones Unidas, Grupo de Gestión Ambiental.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2012. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*. ONU-Hábitat.

- Paus, Eva. 2014. "Latin America and the Middle Income Trap". *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 250. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Pinilla E., Diego, Juan de Dios Jiménez, y Roberto Montero. 2015. "La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso". *Revista de Economía Institucional*, 17 (33).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2016. *Caribbean Human Development Report. Multidimensional Progress: Well-being beyond Income*. Nueva York: PNUD. Próxima publicación.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- PNUD El Salvador. 2014. *La pobreza en El Salvador. Desde la mirada de sus protagonistas*. San Salvador: PNUD.
- PNUD y OEA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de los Estados Americanos). 2010. *Nuestra democracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica (FCE)/PNUD/OEA.
- PNUD y OECO (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de Estados del Caribe Oriental). 2007. *Post-Disaster Early Recovery in a Caribbean Small Island Developing State. The Case of Hurricane Ivan in Grenada (2004): Best Practices and Lessons Learned*. Marine Gardens, Hastings: PNUD/OECO.
- PNUD y PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2009. *Argumentos económicos. Manual para presentar los argumentos económicos a favor de la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los procesos de planificación de desarrollo*. PNUD/PNUMA.
- Repetto, Fabián, y Fernanda Potenza Dal Masetto. 2012. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina*. Documento de proyecto. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Rojas Aravena, Fernando. 2013. "Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe". *Nueva Sociedad*. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/10085.pdf>.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Anchor Books.
- UNRISD (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social). 2012. *Social Dimensions of Green Economy*. Informe de investigación y política N° 12. Ginebra: UNRISD.





# Un enfoque multidimensional para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible





# Un enfoque multidimensional para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

## Introducción

La nueva arquitectura de políticas públicas, descrita en el capítulo anterior, tiene como principal desafío la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible —la primera agenda global de desarrollo, universal y holística—. Este acuerdo histórico, firmado por 193 Estados Miembros en septiembre de 2015, presenta un amplio marco para el desarrollo social, económico y medioambiental<sup>70</sup>. Dicho acuerdo, fundado en la definición de 17 ODS que comprenden 169 metas, constituye un compromiso asumido para erradicar la pobreza y proteger el planeta. Los ODS dan forma concreta al desafío de transitar desde un enfoque basado en el crecimiento económico y el ingreso hacia un enfoque integral que incluya las múltiples dimensiones que influyen en el progreso de las personas.

Entre los desafíos a los que actualmente se enfrentan los encargados de la formulación de políticas se incluye la necesidad de mantener la naturaleza holística, multidimensional e interconectada de la Agenda 2030, evitando las divisiones horizontales (sectoriales) y verticales (territoriales) (Cooperación Española, 2015; SDG-F, 2013)<sup>71</sup>, y procurando no comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas. Los retos pendientes del desarrollo también requieren centrarse en la interacción entre los logros acumulados y los riesgos y las vulnerabilidades sistémicas.

En las siguientes páginas se describe una aplicación del enfoque multidimensional a la implementación de los ODS. En la primera parte del capítulo se presenta una agenda transversal planteada por las agencias, los programas y los fondos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), y a continuación se detallan los retos específicos de la región para abordar la Agenda 2030. En la parte final

del capítulo se describen tres pasos para implementar la Agenda 2030 en los países, con vistas a agrupar las metas de los ODS de manera integrada, de acuerdo con las prioridades específicas de cada país. El ejercicio de agrupación o creación de *combos* apunta a la definición de una masa crítica de intervenciones que permitan reforzar la resiliencia, abordar las exclusiones duras y hacer frente a las vulnerabilidades de los países de la región.

## 7.1 La naturaleza holística de la Agenda 2030

La nueva Agenda se construye sobre tres principios. El primero es el de la **universalidad** —se proponen objetivos y metas idénticos para todos los gobiernos y actores—. La universalidad no implica uniformidad sino, más bien, diferenciación entre los países, con base en el principio de responsabilidad común pero diferenciada. Quizás el ejemplo más claro se encuentre en la mitigación del cambio climático. Dado que los Estados han contribuido en distinta medida a la emisión de gases de efecto invernadero deben reconocer su responsabilidad diferenciada de acuerdo con el nivel de sus emisiones históricas<sup>72</sup>. El segundo principio es el de la **integración**, que supone armonizar las dimensiones sociales, económicas y ambientales a lo largo de la Agenda. Un enfoque integral implica también sopesar el saldo de los beneficios resultantes del logro de las distintas metas, así como maximizar las sinergias entre estas. Finalmente, el tercer principio es “**que nadie quede atrás**”. Ningún objetivo será logrado a menos que se cumpla para todas las personas. Tal como se discute a lo largo de este Informe, y especialmente en los capítulos referidos a la política pública, el progreso multidimensional debe darse independientemente del nivel de

DIAGRAMA 7.1

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible conforman una agenda que va mucho más allá que los antiguos Objetivos de Desarrollo del Milenio, y busca erradicar la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra los efectos del cambio climático, garantizando al mismo tiempo que nadie quede rezagado en cuanto a su desarrollo

Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

## **OBJETIVOS** **DE DESARROLLO SOSTENIBLE**



Fuente: Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

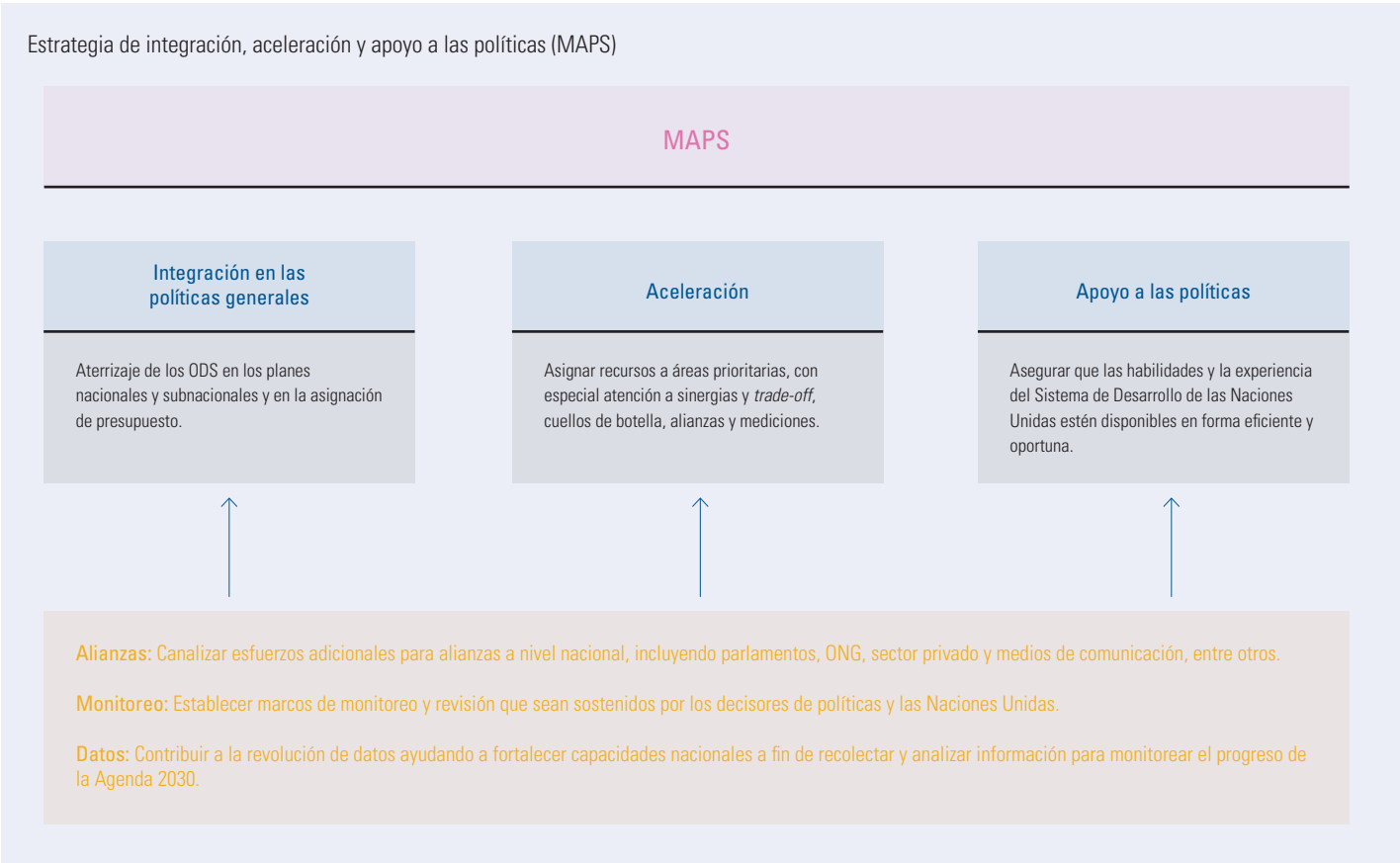
ingreso, o de la presencia de exclusiones duras que suelen estar ligadas, aunque no exclusivamente, a la condición étnica o racial, el color de piel, la orientación y la identidad sexual, el género, el padecimiento de discapacidades físicas o mentales, la religión, la nacionalidad y la condición de migrante, entre otros elementos.

El marco común de las agencias, los programas y los fondos del GNUD para la Agenda 2030 está constituido por la estrategia MAPS, que centra la atención sobre tres pilares de trabajo: la integración en las políticas generales (*mainstreaming*), la aceleración (*acceleration*) y el apoyo a las políticas (*policy support*), prestando especial atención a los elementos transversales relativos a las alianzas, los datos y el monitoreo. El trabajo del PNUD se enmarca en este esquema de gestión<sup>73</sup>.

En lo que respecta a la **integración en las políticas generales**, la intención es generar mayor difusión y conocimiento de la Agenda 2030 en todos los niveles de gobierno, en el sector privado y en la sociedad civil, e implementar de manera estratégica un proceso gradual de transversalización de las metas y los objetivos en los planes nacionales de desarrollo, los presupuestos y los instrumentos de planificación. La integración de la Agenda 2030 también supone importantes desafíos en materia estadística, y en muchos casos significará la recolección de un nuevo tipo de información para el monitoreo y la evaluación de las acciones mediante indicadores<sup>74</sup> que permitan estimar el nivel de logro de las metas de los ODS, respecto de las cuales actualmente no existen datos en la

DIAGRAMA 7.2

La estrategia MAPS brinda un marco conceptual para desarrollar una efectiva integración de la Agenda 2030 en los países de la región



Fuente: Elaboración propia sobre la base de GNUM (2015).

mayoría de los países de la región. Además, la integración de la Agenda 2030 también supone esfuerzos para recopilar información sobre el terreno de implementación de las políticas en los niveles local, subnacional y regional. Este trabajo también promoverá el apoyo del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) a la implementación de agendas conjuntas en cada Estado Miembro. El despliegue de una coordinación interinstitucional y de una articulación territorial efectivas (aspectos tratados en el capítulo 6) será clave para alcanzar el éxito en la implementación de la Agenda 2030.

En lo que refiere a la **aceleración**, muchas de las metas y los objetivos de la Agenda 2030 ya cuentan con procesos de política pública en marcha, algunos de los cuales provienen de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El propósito es ayudar a

los gobiernos a acelerar el progreso mediante la provisión de herramientas que permitan identificar limitaciones para el cumplimiento de las metas, y mediante la focalización en aquellos objetivos que resulten más relevantes según el contexto de cada país. A tal fin se ha generado el Marco para Acelerar el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MAF, MDG Acceleration Framework). El MAF ha permitido a los países diseñar e implementar, en los niveles nacionales y subnacionales, planes de acción para el logro de los ODM, y a partir de esta herramienta se está construyendo un nuevo set de herramientas para la implementación de la Agenda 2030. En la siguiente sección se profundiza el análisis sobre la estrategia propuesta para la implementación de los ODS en la región, con base en el principio de aceleración y con el énfasis puesto en las prioridades de cada país, de manera de promover la apropiación

efectiva de la Agenda 2030 por parte de los diferentes países, y su coordinación con las respectivas agendas gubernamentales.

En cuanto al **apoyo a las políticas**, es fundamental brindar apoyo a las políticas dirigidas a implementar la Agenda 2030, las cuales suponen una transversalidad y una complejidad mayores a fin de cumplir con los principios discutidos de universalidad e integración, así como con el principio de “que nadie quede atrás”. Dichas políticas deben fundarse en la vinculación de las distintas metas, con especial énfasis en la integración de la sostenibilidad del medio ambiente en la agenda, desafío que se trata en detalle en la parte final de este capítulo.

## 7.2 Los desafíos de la Agenda 2030 en América Latina y El Caribe

En los países de renta media y de renta media alta de la región, la transformación que se produjo en las últimas décadas, tanto en lo que respecta al ingreso (capítulo 2) como en lo que refiere a los cambios demográficos, los cambios del mercado laboral y los cambios registrados en cuanto a los logros educativos (capítulo 3), conlleva dos grandes desafíos específicos que confluyen en la Agenda 2030. El primer desafío tiene que ver con la **ralentización** de logros sociales y económicos observados principalmente en los países de renta media de la región. El segundo desafío consiste en la **integración del medio ambiente y los recursos naturales** en las agendas locales, de manera de dejar de comprometer la sostenibilidad del planeta en el desarrollo de la región.

### 7.2.1 La ralentización de los logros sociales y económicos en la región

Los significativos logros sociales y económicos alcanzados en las décadas anteriores abren la puerta a un nuevo conjunto de retos y desafíos, que son más complejos —cada unidad de progreso adicional resulta más costosa en términos fiscales, institucionales y políticos—. Superar la ralentización de estos logros significa cambiar las políticas que suponen más de lo mismo (Ocampo, Gray Molina y Ortiz-Juárez,

en proceso) para asegurar el progreso de las personas independientemente del nivel de ingreso, y proteger del estancamiento y la recaída en la pobreza a la población vulnerable por ingresos y a la población de clase media.

En la medida en que se registran avances en la región, entran en juego retornos decrecientes de ciertas tecnologías o de determinadas formas de acceso a servicios. Este fue el caso para indicadores tales como las tasas de mortalidad, las tasas de acceso a servicios básicos y las tasas de matriculación educativa —que tuvieron sus mayores logros en los años ochenta o noventa, y ahora experimentan un proceso de gradual ralentización—. En el gráfico 7.1 se presentan las tendencias en el tiempo del IDH y sus componentes correspondientes a algunos países de la región y a los países de la OCDE, con fines comparativos y de referencia. Al analizar las tendencias del IDH en las últimas décadas surgen tres patrones. En primer lugar, en la región los logros en materia educativa y de salud tienden a acelerarse más que los logros relativos al ingreso per cápita. Esto se evidencia tanto al considerar el PIB per cápita (evolución del índice de ingreso), como al observar las tendencias de los índices de educación y salud. En segundo lugar, y a pesar de la importancia de los logros sociales alcanzados desde la década del noventa, los ritmos de crecimiento de los índices de educación y salud de los países de la región se estancaron en la primera década del siglo XXI, atrasándose respecto de los observados en los países de la OCDE, a pesar de la existencia inicial de una amplia brecha entre ambos.

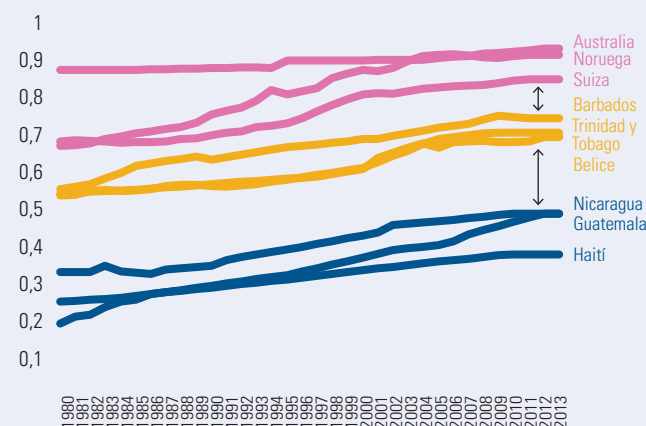
El análisis sugiere que “el desarrollo no ha concluido” en América Latina y el Caribe, y que más bien pasa a primer plano un nuevo conjunto de retos de desarrollo más difíciles de alcanzar. El tránsito desde un enfoque “brecha por brecha” (en que se privilegia el cierre de las brechas de educación, laborales y de género una por una, por ejemplo) hacia un *enfoque multidimensional* (en que se privilegia el trabajo integral sobre combos de problemas interconectados) supone abordar aquellas restricciones estructurales que no desaparecerán como resultado de un mayor crecimiento económico. Entre estos nuevos retos y desafíos se encuentran la erradicación de la pobreza por ingresos; el logro de una mayor calidad y formalidad del empleo; el cambio de las relaciones de poder

## GRÁFICO 7.1

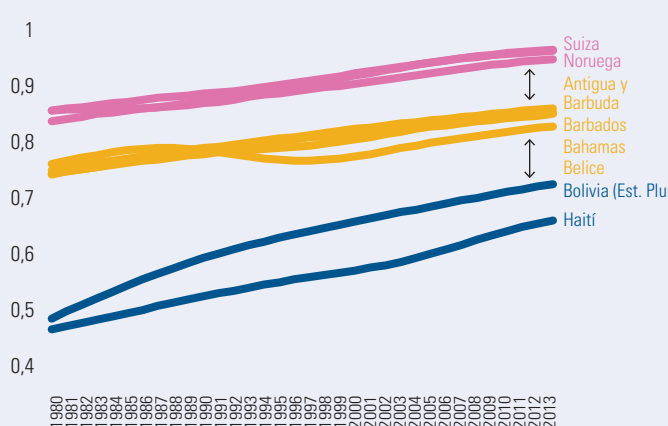
La evolución del Índice de Desarrollo Humano y sus componentes evidencia que, a pesar de los logros sociales alcanzados, existe heterogeneidad entre los países de la región, y permite observar la brecha existente con los países de la OCDE, lo cual representa un llamado al desarrollo de nuevos enfoques para combatir la última milla de las exclusiones

Evolución del Índice de Desarrollo Humano y sus componentes en países seleccionados, 1980-2013

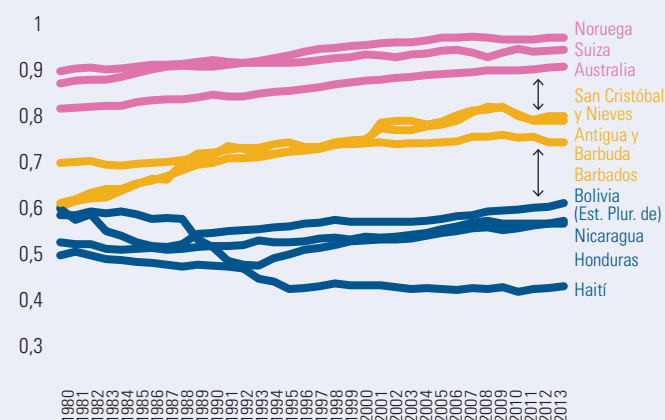
Índice de educación, 1980-2013



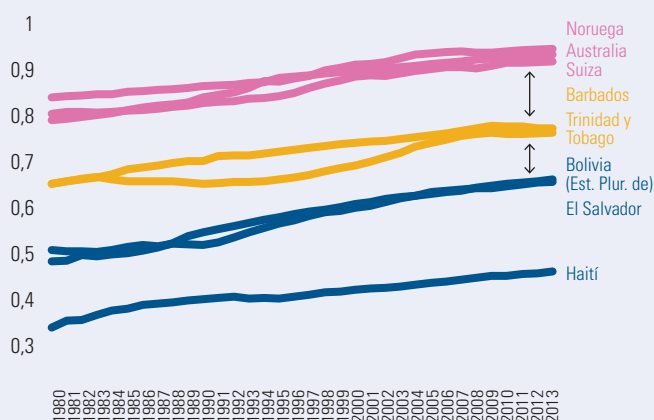
Índice de salud, 1980-2013



Índice de ingreso, 1980-2013



Índice de Desarrollo Humano, 1980-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

con el fin de disminuir las brechas existentes entre hombres y mujeres; la erradicación de las discriminaciones que enfrentan los pueblos indígenas y afrodescendientes, y el logro del cumplimiento efectivo de sus derechos; la diversificación de las economías locales con el fin de proteger los recursos naturales de la región,

y la adopción de políticas de promoción de la energía renovable y de mitigación y adaptación al cambio climático. Dichos retos y desafíos constituyen ejemplos de las nuevas dimensiones que incorpora la Agenda 2030, que deben ser parte de la agenda local de la región.



### 7.2.2 La integración del cuidado del medio ambiente y del uso sostenible de los recursos naturales en la agenda de desarrollo de la región

El crecimiento de la población, los patrones de consumo no sostenibles y la alta dependencia productiva respecto de los recursos naturales supusieron consecuencias adversas para los ecosistemas y los medios ambientes de la región. Como se señaló en el capítulo 3, América Latina y el Caribe es la región más biodiversa del mundo. Casi la mitad de la biodiversidad del planeta se concentra solo en América del Sur, y el 50% de la vida vegetal del Caribe no existe en ninguna otra zona del mundo (PNUD, 2010). Además, la región concentra cerca del 23% de los bosques, el 27% de las fuentes de agua dulce y casi el 20% de las ecorregiones del mundo (PNUD, 2010; PNUMA, 2010). A pesar de las acciones que se han realizado, tales como el aumento de las zonas protegidas terrestres y marítimas, la biodiversidad de la región aún enfrenta una fuerte amenaza. Desde 1992 se ha perdido un 30% de biodiversidad en los trópicos de la región (PNUMA, 2010). América Latina y el Caribe ha sufrido la tasa de deforestación más alta de todas las regiones del mundo, que fue del -0,46% en el período 2000-2010, principalmente por la conversión de bosques en áreas destinadas a la producción agrícola y ganadera (FAO, 2014).

Además, los efectos adversos del cambio climático amenazan las fuentes de ingreso, especialmente de las personas que se encuentran en situación de pobreza y de vulnerabilidad, quienes dependen de los recursos naturales para su subsistencia, situación que se constata no solo en la región sino también en el resto del mundo. A nivel mundial, el 70% de la población que se encuentra en situación de pobreza por ingresos depende de los recursos naturales para ganarse su sustento (Green Economy Coalition, 2012). La dependencia de la economía respecto de los recursos naturales sigue siendo alta en la región. De las distintas fuentes de empleos basadas en los recursos naturales, como la minería, la pesca, la agricultura y la ganadería, tan solo el sector agrario representa un 14,2% del total del empleo en América Latina y el Caribe<sup>75</sup>.

Estas fuentes de ingreso se ven fuertemente afectadas debido a las consecuencias del cambio climático, como el incremento de la gravedad y la frecuencia de las tormentas, o los cambios del nivel del mar o de los patrones de las precipitaciones. Dichos efectos limitan la producción y su calidad, alteran los patrones de plagas y enfermedades, y modifican los ciclos de los cultivos, entre otras consecuencias adversas.

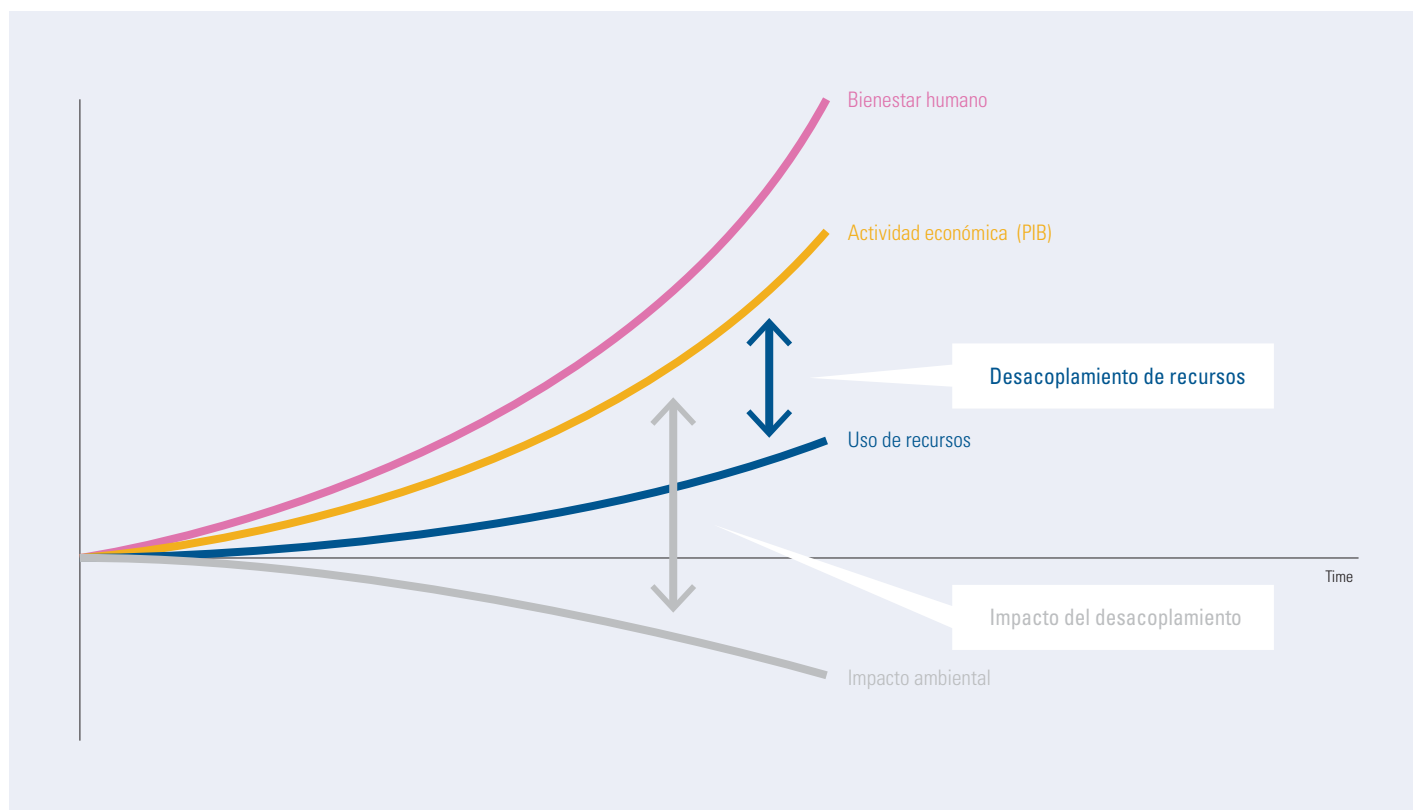
Así, el desafío de lograr un desarrollo basado en la sostenibilidad del medio ambiente, planteado en la Agenda 2030, se torna vital. Estas tendencias no son ajenas a la región. La presión que ha ejercido durante años el actual modelo de crecimiento económico sobre la tierra y los recursos hídricos del planeta ha motivado que la demanda de recursos ecológicos y de los servicios que estos proveen equivalga a la capacidad de más de 1,5 planetas en la actualidad, y se estima que la satisfacción de dicha demanda requerirá la capacidad de 2 planetas en el año 2050 (Borucke et al., 2013).

El compromiso del desarrollo sostenible requiere, por un lado, la adopción de políticas específicas, tales como las que se han implementado en algunos países de la región, orientadas, por ejemplo, a diversificar las fuentes de empleo, regular la explotación de los recursos naturales, promover el uso de energías alternativas y garantizar una canasta de activos para disminuir la vulnerabilidad de las personas ante los desastres naturales y los efectos adversos del cambio climático.

Sin embargo, tal como se propone en la Agenda 2030, para asegurar un desarrollo sostenible de la región es necesario **integrar la protección del medio ambiente de manera transversal en la formulación de las políticas públicas, tanto en las acciones dirigidas a impulsar el desarrollo económico como en aquellas orientadas a promover el desarrollo social**. Por ejemplo, los efectos de las políticas ambientales a menudo se ven reducidos por los efectos de las estrategias industriales, de desarrollo urbano, energéticas o de desarrollo de infraestructura, así como por un sistema de incentivos, resultante de la combinación de la política fiscal y los programas de fomento al desarrollo del sector productivo, que no siempre toma en consideración las

### DIAGRAMA 7.3

Para lograr un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, así como a nivel mundial, es necesario repensar las estrategias de desarrollo económico y social de manera de desacoplar la reducción de emisiones de dióxido de carbono respecto del crecimiento económico



Fuente: PNUMA (2011).

externalidades ambientales derivadas de la actividad productiva.

El objetivo prioritario de la Agenda 2030 consiste en emitir propuestas de reforma del sistema productivo actual orientadas a reducir la cantidad de recursos naturales empleados en los procesos productivos, mediante la mejora de la eficiencia y la productividad de las materias primas, la reforma de los patrones de consumo y la minimización del impacto ambiental de los procesos, sin que ello se traduzca en efectos negativos sobre las posibilidades de progreso económico y social. **Se busca que los objetivos relativos al cuidado del medio ambiente y aquellos vinculados con el crecimiento económico y social convivan en forma armónica y sostenible.**

Por consiguiente, tanto en América Latina y el Caribe como en el resto del mundo se plantean la necesidad y el desafío de transitar

hacia un modelo de desarrollo que permita compatibilizar de manera real y efectiva, y en forma armónica y sostenible, las dimensiones económica, social y ambiental a través de la implementación de políticas públicas intersectoriales e integradas, con el fin de reducir la degradación ambiental y transitar hacia el llamado cuadrante de la sostenibilidad (véase el gráfico 1.3), en el cual el desarrollo humano de los países no comprometa la sostenibilidad del medio ambiente. Ya existen 21 países del mundo que, desde el año 2000, han logrado desacoplar sus reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero respecto del crecimiento económico (Instituto de Recursos Mundiales, 2016), cuya experiencia muestra que ya existen tecnologías que permiten evitar el progresivo daño ambiental. Es preciso realizar este desacople en los países de renta media y de renta media alta.

DIAGRAMA 7.4

## La dimensión medioambiental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

## La región presenta una gran biodiversidad

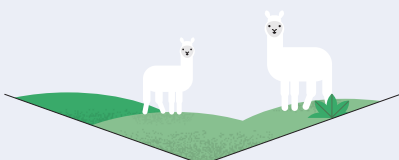
Hogar del 23% de los bosques mundiales



Posee el 27% de las fuentes de agua dulce del mundo



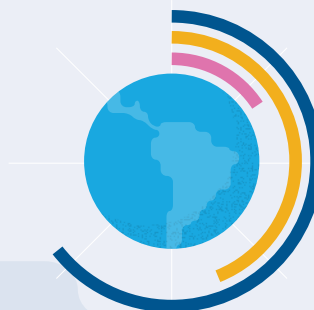
América del Sur posee la mitad de la biodiversidad terrestre y es la región más biodiversa del mundo



América Latina y el Caribe es altamente dependiente de los recursos naturales. Al menos un quinto del empleo de la región corresponde al sector de la agricultura, y un tercio de las exportaciones de la región (a excepción de México) consisten en productos agrícolas.

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos consultados en la base de indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial, y de estimaciones de PNUMA (2010), PNUD (2010), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), Guha-Sapir, Below y Hoyois (2015) y FAO (2014).

## Los efectos adversos del cambio climático en América Latina y el Caribe



15%

de los desastres naturales mundiales del período 1980-2015 ocurrieron en la región

43%

de las personas afectadas por desastres naturales en el mundo habitan en la región

64%

de la pérdida de bosques del planeta registrada en el período 2000-2005 ocurrió en la región

## Las personas de bajos ingresos son las más vulnerables a estos efectos adversos



14% del empleo de la región corresponde al sector agrícola



Las fuentes de ingresos provienen principalmente de actividades basadas en recursos naturales



Falta de activos para enfrentar los desastres naturales

## ¿Qué podemos hacer para proteger a la región de la degradación ambiental?



Es necesario transitar hacia un modelo de desarrollo que permita reconciliar las dimensiones económicas, sociales y medioambientales en forma armónica, mediante políticas intersectoriales e integradas

RECUADRO 7.1

La integración del desarrollo sostenible en la planificación del desarrollo nacional: el caso de Belice

En 2013, Belice se ofreció para actuar como país piloto en la reunión del Grupo de Expertos del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas sobre la incorporación del desarrollo sostenible en las estrategias de desarrollo nacionales, cuyo objetivo consistía en contribuir a demostrar de qué modo la planificación del desarrollo nacional podría desarrollarse en armonía con lo que entonces era la todavía emergente Agenda para el Desarrollo post-2015, transformada en la actualidad en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

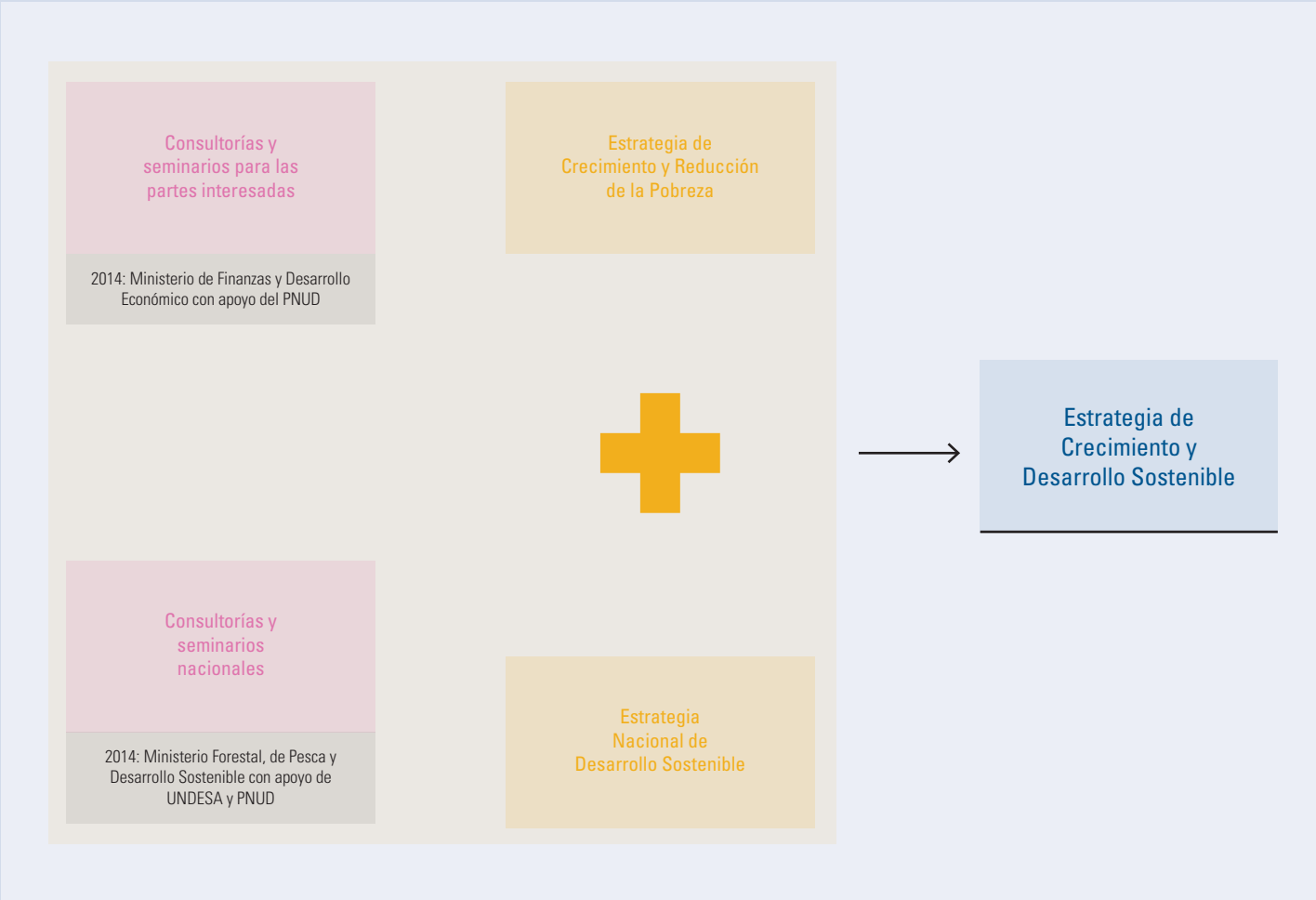
En aquel momento, el Gobierno de Belice estaba elaborando su principal documento de planificación nacional, la Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (GPRS), liderada por el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico. El Ministerio Forestal, de Pesca y Desarrollo

Sostenible se anticipó con el desarrollo de una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (NSDS), lo que dio como resultado que el país contara en paralelo con dos documentos nacionales de planificación que serían complementarios.

Estos dos procesos se fusionaron en uno solo a lo largo de 2014 con el apoyo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA) de las Naciones Unidas, y ello dio lugar a la **Estrategia de Crecimiento y Desarrollo Sostenible** (GSDS). Si bien esta Estrategia se centra principalmente en la visión de desarrollo para Belice, tal y como se establece en su estrategia a largo plazo, el horizonte de 2030, la GSDS mantiene su coherencia con la Agenda 2030.

DIAGRAMA 1

Fusión de la Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza y la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible en un enfoque unificado y coherente de planificación y desarrollo nacional: la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo Sostenible



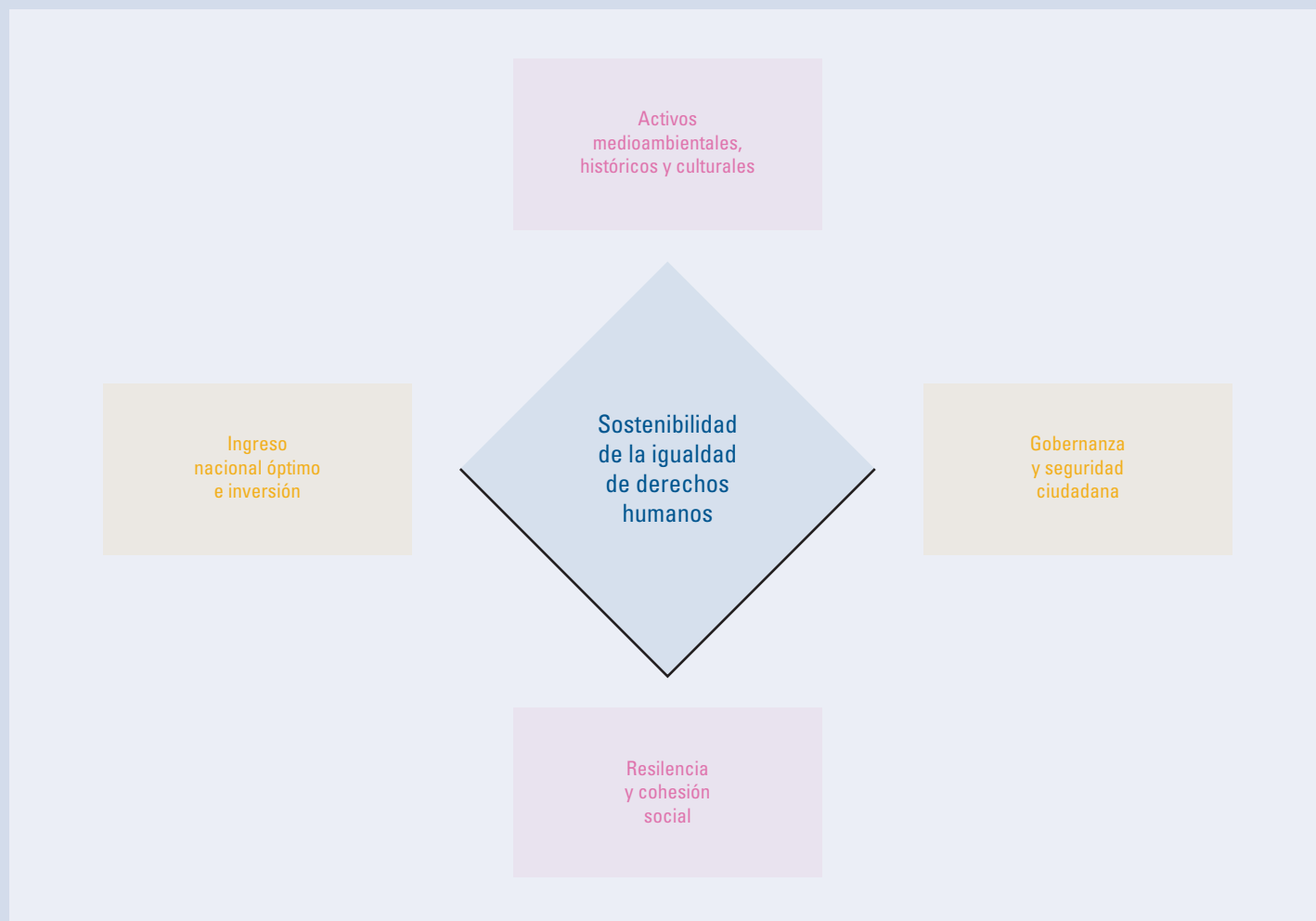
Fuente: AtKisson (2015).

Los procesos de la NSDS añadieron mayor validez a la GPRS debido a la ampliación del proceso consultivo. Cabe señalar que el mandato institucional de los ministerios dio forma a los productos iniciales: la GPRS se enfocaba en la planificación económica, y la fusión condujo a un mandato de desarrollo sostenible más amplio desde el enfoque de la Agenda 2030. En el corazón de la GSDS se sitúa un marco jerárquico de metas y objetivos

relacionados entre sí, denominado el “Marco de Belice para el desarrollo sostenible”, cuyo objetivo es el logro de la igualdad y la afirmación de los derechos humanos a través del fortalecimiento de la gobernabilidad y la seguridad ciudadana; la optimización del ingreso nacional y la inversión; la protección de los activos ambientales, históricos y culturales, y la promoción de la cohesión social y la resiliencia.

## DIAGRAMA 2

### Estructura de Belice para el desarrollo sostenible



Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Belice, Estrategia de Crecimiento y Desarrollo Sostenible 2016-2019, abril de 2016.

Un aspecto clave del modo en que se construyó la GSDS y de la manera en que dicha Estrategia refleja el espíritu de la Agenda 2030 es el hecho de que reconoce la integralidad del desarrollo, así como la necesidad de superar

la focalización sectorial y territorial, y de crear un órgano de coordinación fuerte con vistas a lograr un alto nivel de coordinación intersectorial y de interacción entre planificación y ejecución.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en PNUD (2016, próxima publicación).

### 7.3 La definición de combos de metas como estrategia para abordar la Agenda 2030

En la siguiente sección se describen tres pasos para implementar la Agenda 2030 en los países de la región, con especial énfasis en los desafíos relativos a abordar el estancamiento de la región e integrar en forma urgente el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales al progreso de las naciones. El primer paso consiste en analizar los factores determinantes de los logros sociales y económicos alcanzados en el pasado, tema abordado en los capítulos 2 y 3 de este Informe, en que se analizaron las transformaciones del ingreso y más allá del ingreso experimentadas en los países de la región en los últimos 20 años. El segundo paso consiste en crear grupos de metas y objetivos basados en el análisis tanto de las interconexiones como de los objetivos de las políticas de cada país. El tercer paso consiste en definir un espacio de política fiscal para la implementación de la Agenda 2030, mediante la realización de microsimulaciones fiscales y de microsimulaciones de impacto de diferentes tipos de intervenciones. Inicialmente, estas simulaciones se realizan para analizar el impacto de la tributación, los subsidios y las transferencias en los hogares en un escenario de *statu quo*, y posteriormente se simulan cambios en la política fiscal “por encima” de la línea del presupuesto fiscal (con impuestos variables) y “por debajo” de esa línea (sin impuestos variables).

#### 7.3.1 El primer paso: las mediciones y los motores del cambio

Las tendencias a largo plazo de los logros sociales, económicos y medioambientales son el punto de partida del análisis multidimensional. Estas tendencias permiten observar en qué dimensiones se están registrando mejoras, cuáles están estancadas y cuáles presentan una propensión a empeorar, y además permiten una aproximación a los motores del cambio. Las herramientas para este análisis se incluyen en los capítulos 2 y 3 de este Informe, así como en los anexos 1 y 2 de este Informe, en donde dichas herramientas se presentan en forma desagregada por país. Como ejemplos de estas

herramientas cabe mencionar las pirámides de ingresos de cada país que permiten comprender las transformaciones del ingreso, o el análisis del desempeño de cada país con respecto al nivel de crecimiento económico, presentado en anexo 2, que permite identificar tanto las dimensiones que han estado correlacionadas con el crecimiento, como aquellas que han sido subestimadas por el desarrollo económico. Más allá de los determinantes inmediatos del ingreso, existen motores adicionales que explican las transiciones hacia la pobreza y la desigualdad: las características del mercado laboral, la existencia de servicios de protección social, la existencia de sistemas de cuidados para niñas, niños y adultos mayores dependientes, y el acceso a activos físicos y financieros, entre otros.

Los motores del cambio también son multinivel. En el nivel básico de ingresos, los ejercicios de descomposición indican, por ejemplo, que la reducción de la desigualdad de los ingresos en la región se debe principalmente a los ingresos laborales (este motor de cambio es la causa del 54% de la reducción de la desigualdad en el período 2000-2012), seguidos por las transferencias sociales (21%) y las pensiones (9%)<sup>76</sup>. A medida que se profundiza el análisis se observa que las transiciones se basan en un patrón extractivista de uso de los recursos naturales, en un patrón poco sostenible de uso de la energía (que subsidia las fuentes de energía basadas en hidrocarburos para la electricidad), en la desigualdad de género (que continúa favoreciendo a los sostenedores económicos masculinos y sigue produciendo brechas que afectan la participación laboral y los salarios de las mujeres), y en modelos de urbanización que favorecen la privatización de los servicios urbanos, al desigualar el bienestar en la dimensión territorial.

#### 7.3.2 El segundo paso: los combos de metas específicos para cada país

El segundo paso consiste en transitar desde las mediciones y el análisis de los motores del cambio hacia las políticas públicas mediante un enfoque que permita reconocer sinergias e interconexiones entre las distintas metas y dimensiones de la Agenda 2030. Al igual que en el caso de la anterior agenda de los ODM, no existen soluciones mágicas para abordar los

ODS. Todos los países generan sus propias políticas y estrategias de implementación, y buscan alinear los compromisos internacionales con las prioridades de planificación nacionales. Sin embargo, una de las diferencias significativas entre los ODM y los ODS consiste en el alcance y la ambición de la nueva Agenda. En este sentido, no es trivial el paso desde una agenda de políticas relativamente acotada, basada en 8 objetivos y 21 metas, hacia una agenda compuesta por 17 objetivos y 169 metas. Varias son las lecciones aprendidas de la agenda de los ODM, siendo una de ellas la que establece la diferencia fundamental con la Agenda 2030: los objetivos se logran en la medida en que se establecen metas claramente definidas, se atienden los cuellos de botella y se despliega una eficiente coordinación intersectorial e interterritorial para el logro de dichos objetivos. **La naturaleza holística de la agenda de los ODS requiere de un enfoque**

**que promueva soluciones que permitan superar la focalización sectorial y territorial, así como la fragmentación burocrática, a fin de dar paso a la coordinación y la integración de los esfuerzos orientados al logro de los objetivos en cada país.**

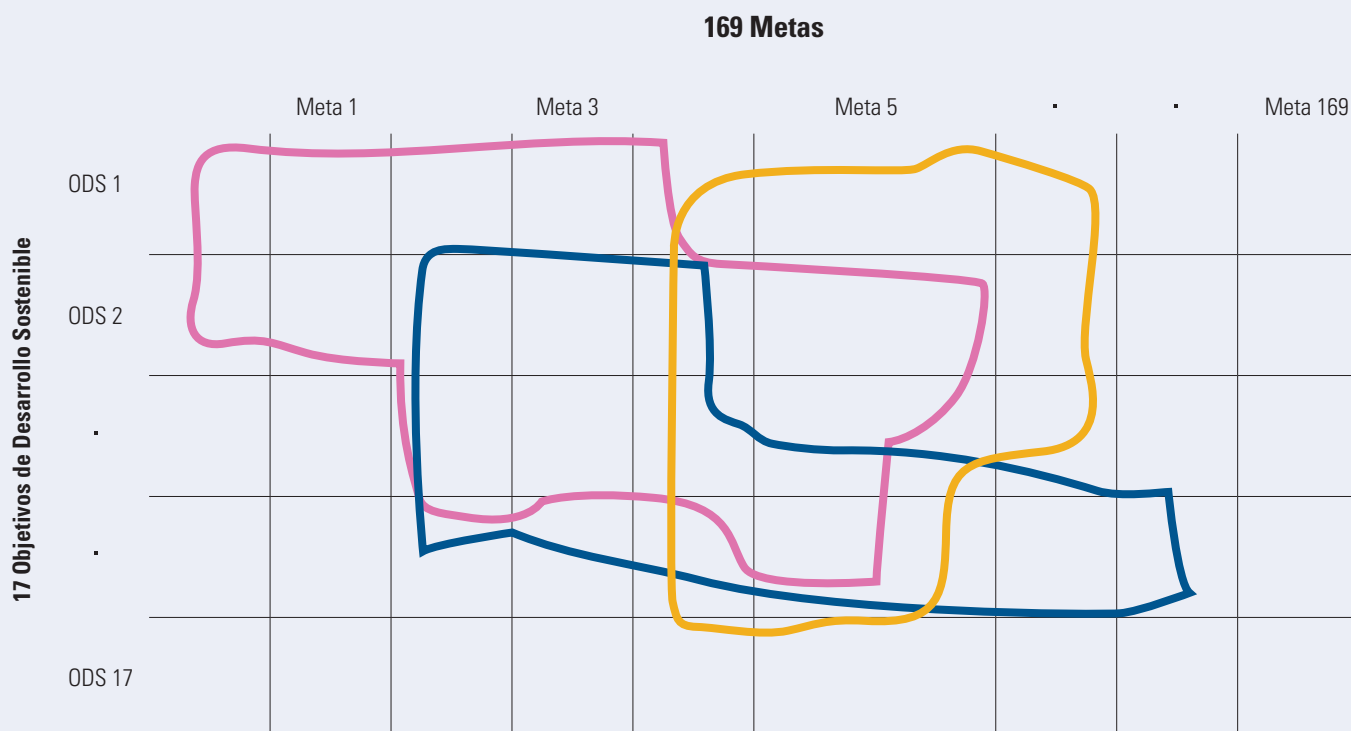
El proceso de agrupamiento de las metas no es aleatorio. Comienza con la identificación de un objetivo estratégico establecido por una política gubernamental: por ejemplo, la erradicación de todas las formas de pobreza y desigualdad, la construcción de resiliencia ante los desastres naturales y el cambio climático, o la promoción de la seguridad ciudadana y la cohesión social. Este punto de partida puede precisarse en la matriz de las 169 metas y 17 objetivos que se describe en el diagrama 7.5.

Dos tentaciones emergen durante el proceso de agrupamiento. La primera consiste en escoger selectivamente sobre la base de mandatos

#### DIAGRAMA 7.5

**El proceso de agrupamiento de las metas no es aleatorio y está basado en los objetivos estratégicos de cada país**

Agrupamiento de las metas que componen los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la base de los objetivos estratégicos de cada país de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia.

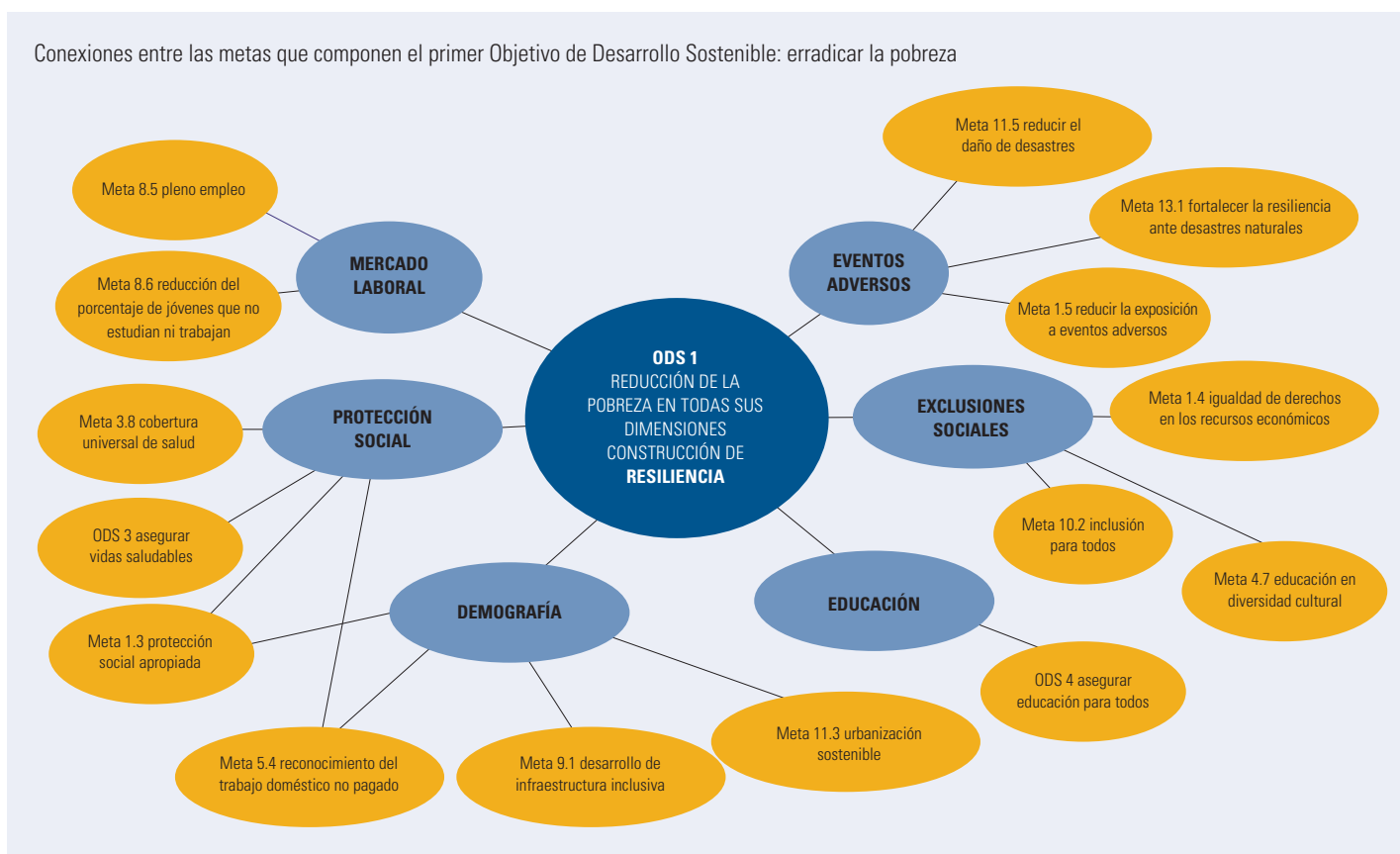


sectoriales estrechos. Así, por ejemplo, en lugar de elegir 2 o 3 ODS, será más efectivo enlazar varias metas correspondientes a muchos más ODS con un objetivo de política estratégica (por ejemplo, que nadie quede atrás), que incluirá metas que abarquen acciones vinculadas con la lucha contra la pobreza, la educación, la salud y varias dimensiones adicionales. La segunda tentación consiste en la fragmentación, brecha por brecha, sector por sector, de la Agenda 2030. Así, tendrá mayor impacto identificar una masa crítica de intervenciones que impulsar docenas de acciones con poco financiamiento, alta dispersión territorial y alta fragmentación burocrática. En la medida en que los decisores de políticas centren la atención en forma acumulativa y persistente en temas estratégicos y estructurales, habrá más posibilidades de lograr impactos sostenidos.

El análisis previo sobre mediciones y motores del cambio permite una aproximación a los ejemplos de combos de metas ilustrados en los diagramas 7.5 y 7.6. Por ejemplo, un enfoque orientado a la erradicación de la pobreza (ODS 1) se apoyará en la información disponible derivada de los ejercicios de descomposición sobre pobreza por ingresos y multidimensionales, y en las tendencias a largo plazo que ilustrarán una situación estructural caracterizada por la presencia de exclusiones duras. Para avanzar en la erradicación de la pobreza se consideran de 20 a 30 metas ligadas con temas laborales, sociales y medioambientales, así como con las cuestiones relativas a la igualdad de género, la prevención de desastres naturales, el cambio climático y el acceso a activos que refuerzan la capacidad de amortiguar las crisis. Solo

DIAGRAMA 7.6

**¿Qué impulsa el logro del ODS 1? Definición de combos de metas que permitan identificar las conexiones y sinergias entre las metas, y que se basen en los objetivos específicos de cada país**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de correlaciones de indicadores establecidas a partir de los datos de encuestas de hogares.

Nota: La agrupación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no se limita a estas conexiones encontradas.

una agenda intersectorial y holística permite atender las interconexiones de esta masa crítica de intervenciones.

Otro ejemplo de agrupación de metas se ilustra en el diagrama 7.6, en que se presenta el combo para alcanzar el ODS 16, orientado a la promoción de sociedades inclusivas y más justas. En este proceso surge una nueva agrupación de metas, que integra cuestiones fundamentales para el fomento de la seguridad y la inclusión ciudadana, como, por ejemplo, el empleo juvenil, los jóvenes en situación de riesgo, el desarrollo urbano, el trabajo sobre la violencia de género, la calidad de las instituciones, y los sistemas de información que rastrean los cambios en los hogares y en la comunidad a nivel de los barrios. Este combo también comprende de 20 a 30 metas de los ODS, en torno a un enfoque integrado

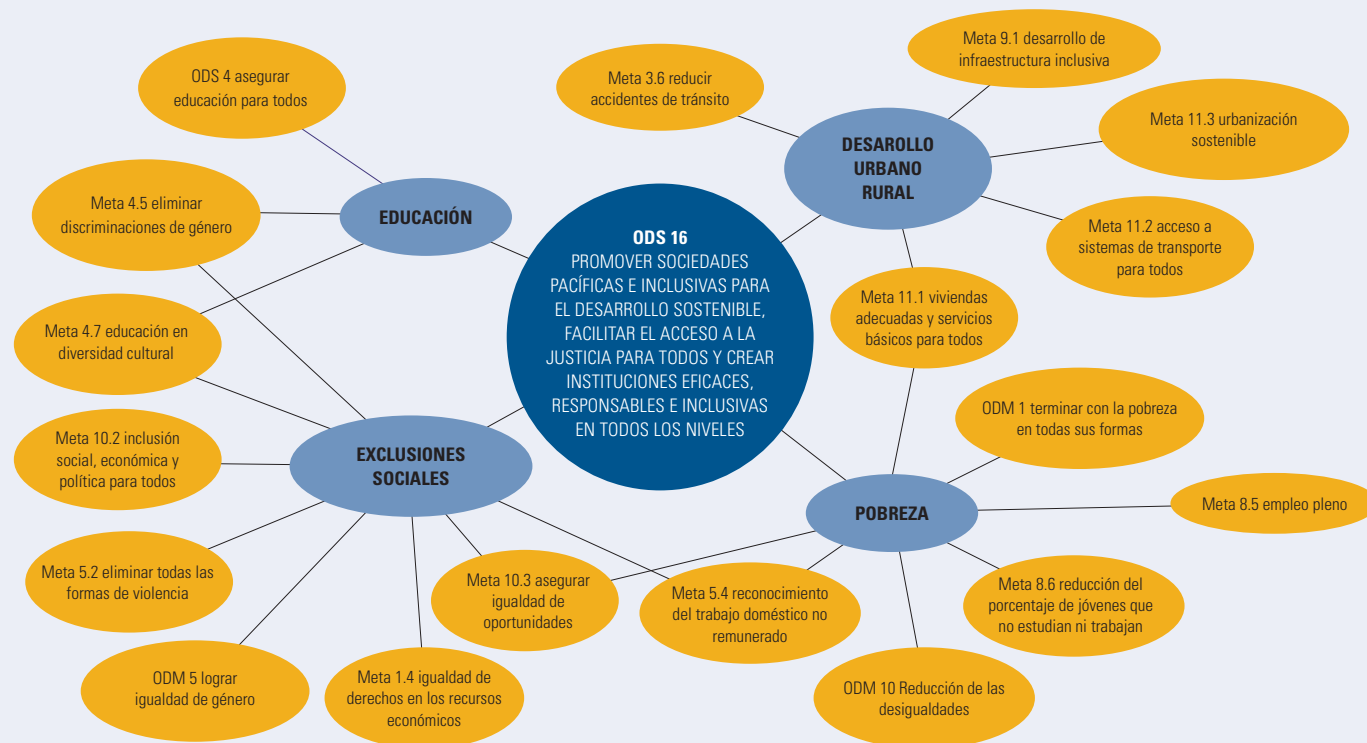
de las políticas. Como ejemplo cabe señalar que el Gobierno de El Salvador se encuentra trabajando sobre el ODS 16, vinculando el objetivo de seguridad ciudadana con otras metas de las dimensiones social, económica y medioambiental<sup>77</sup>.

Este enfoque de agrupamiento, ejemplificado para los casos del ODS 1 y el ODS 16, plantea una estrategia para la implementación de políticas orientadas al logro de los ODS en los países de la región, que permite comprender el alcance multidimensional de cada objetivo de política pública y que es clave para acelerar el logro de los objetivos. Conocer las interrelaciones entre las metas permite guiar a los hacedores de políticas a fin de que puedan identificar aquellas áreas específicas que requieren la implementación de acciones de política para alcanzar los

#### DIAGRAMA 7.7

**¿Qué impulsa el logro del ODS 16? Definición de combos que permitan identificar las conexiones y las sinergias entre las metas, y que se basen en los objetivos específicos de cada país**

Conexiones entre las metas que componen el ODS 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles



Fuente: Elaboración propia sobre la base de correlaciones de indicadores establecidas a partir de los datos de encuestas de hogares.

Nota: La agrupación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no se limita a estas conexiones encontradas.

resultados esperados. Este enfoque también permite priorizar la generación de indicadores para el monitoreo de aquellas metas que contribuyen al logro de la agenda específica de cada país, y, finalmente, permite identificar aquellas áreas en que se presentan problemas estructurales que requieren ser enfrentados mediante el diálogo democrático, la creación de consenso y el fortalecimiento de las instituciones, entre otros elementos.

La definición de combos de metas proporcionará un punto de partida para la coordinación intersectorial e interterritorial de la política. Además, los ejercicios de aceleración de logros basados en la eliminación de obstáculos para la consecución de metas específicas pueden utilizarse para ampliar el impacto de un grupo de metas. La definición de combos de metas también clarificará las acciones de los ministerios sectoriales, los gobiernos subnacionales y las agencias especializadas que otorgan soporte político real. El diálogo político, la coordinación y el intercambio de información resultarán esenciales a lo largo de este proceso.

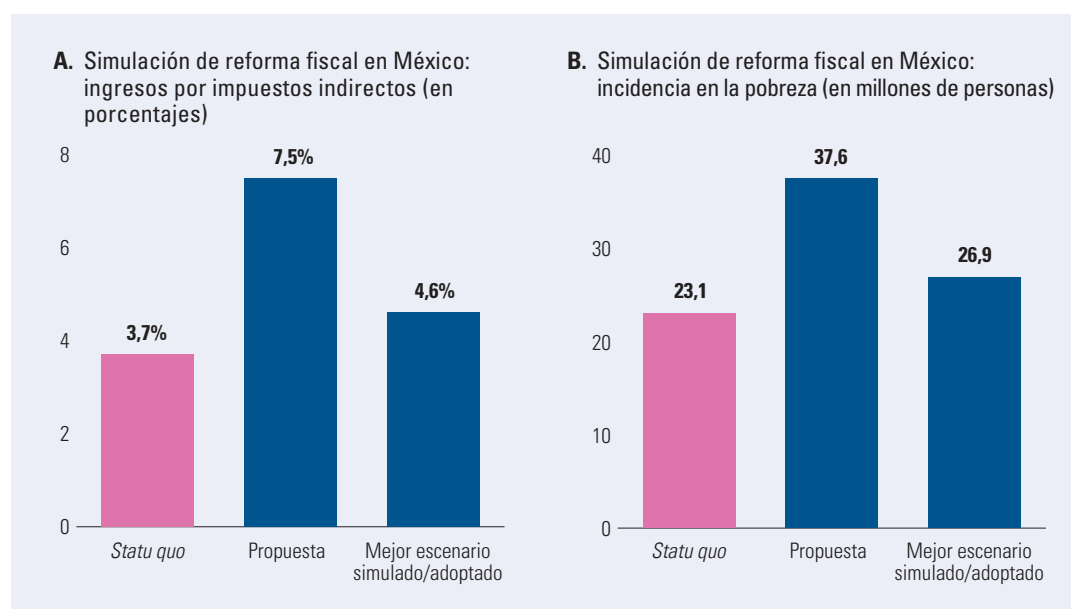
### 7.3.3 El tercer paso: el espacio fiscal para el logro de los ODS

Una restricción vinculante para acelerar los logros sociales, económicos y medioambientales es la fiscalidad. En los países de renta media y los PEID, los recursos provenientes del ámbito fiscal figuran entre los ingresos más importantes para la financiación del desarrollo. La Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Addis Abeba (incluida en el ODS 17) reorientó el debate hacia un enfoque financiero integral que va más allá de la ayuda oficial para el desarrollo y que abarca los recursos fiscales, la inversión privada, el comercio y las transferencias de tecnología. En la medida en que la Agenda 2030 constituye una agenda de desarrollo más ambiciosa e integral, el cambio desde una concepción basada solo en la ayuda hacia una concepción orientada al papel de los recursos fiscales, incluidas la evasión y la elusión de recursos, se ha vuelto más crítico.

Una agenda de investigación sobre la incidencia fiscal en la región (Lustig et al., 2016) ha establecido una línea de base rigurosa sobre

#### GRÁFICO 7.2

**En los últimos años, el PNUD ha trabajado con países de la región en la realización de microsimulaciones orientadas a evaluar el impacto de políticas alternativas sobre las tendencias de la pobreza y la desigualdad**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y de información fiscal de los Estados Unidos Mexicanos.

la manera en que funcionan, en las economías de la región, las transferencias fiscales, los subsidios y la tributación, así como los servicios en especie, en beneficio o en contra de las políticas fiscales progresivas y favorables para la población que se encuentra en situación de pobreza por ingresos. Dos características de esta investigación tienen implicaciones para la Agenda 2030. La primera tiene que ver con la heterogeneidad de los contribuyentes y los receptores netos de los ingresos posfiscales en la región. En América Latina, ya en los deciles bajos —del tercero al séptimo— se sitúan contribuyentes netos al gobierno (para quienes las transferencias monetarias y los subsidios son menores que los impuestos), situación que afecta mucho más a los hogares pobres y vulnerables de la región en comparación con lo observado en los países de la OCDE. La segunda característica se refiere al papel especial de los impuestos regresivos, generalmente basados en impuestos al valor añadido, que tienen un gran efecto regresivo sobre la posición posfiscal general de los hogares de la región.

En los últimos años, el debate se trasladó desde la tributación hacia el espacio fiscal. En el Caribe, esto supone hacer frente a elevados niveles de deuda pública y privada. En América Latina, este cambio requiere abordar

la progresividad de las políticas tributarias, de los subsidios y de las transferencias actuales. En los últimos años, el PNUD ha trabajado con países de la región para la realización de microsimulaciones que permiten evaluar el impacto de políticas alternativas sobre las tendencias de la pobreza y la desigualdad. En México, por ejemplo, las microsimulaciones sirvieron para acompañar el trabajo del gobierno en torno a la reforma fiscal integral que se llevó a cabo en 2013. Las simulaciones fiscales, que se realizaron conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social, hicieron hincapié en los costos y los beneficios del cobro de los impuestos al valor agregado para las canastas de alimentos y medicamentos. Esta política fiscal permitió evitar que aproximadamente 14 millones de personas recayeran en situación de pobreza.

En la región se ha registrado una fuerte demanda de herramientas que sean capaces no solo de medir sistemáticamente la incidencia de los sistemas fiscales, los subsidios y las transferencias existentes, sino también de microsimular el impacto distributivo que podrían tener las políticas sociales, económicas y medioambientales. Las herramientas fiscales afianzarán la implementación de una agenda de desarrollo transformadora en la región.

## RECUADRO 7.2

### Los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe y el espacio fiscal: la necesidad de promover la capacidad de dichos países para hacer frente a deudas y financiación condicional

Debido a la elevada ratio de endeudamiento con respecto al PIB, muchos pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe han sido incapaces de responder adecuadamente a las nefastas condiciones económicas experimentadas mediante programas sólidos de protección social, debido a su restringido espacio fiscal. Son muchos los que temen que la cuestión de la deuda de varios PEID del Caribe siga obstaculizando el progreso económico y social, y consideran que este problema debe ser abordado en forma activa, en especial a fin de permitir a los Estados que cumplan plenamente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Aunque el nivel de deuda pública respecto del PIB varía enormemente entre los PEID del Caribe, siendo el más alto



el de Jamaica (un 135% en 2013) y el más bajo el de Montserrat (un 4% en 2013), es importante recordar que de los 20 países más endeudados del mundo en 2013, 5 de ellos pertenecían a los PEID del Caribe —Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, Jamaica, y San Cristóbal y Nieves (CEPAL, 2015)—. De acuerdo con CEPAL (2015), la mayor parte de esta deuda se ha acumulado para gestionar las consecuencias de catástrofes naturales y de otras perturbaciones exógenas y, por lo tanto, no es el resultado de una gestión fiscal particularmente pobre o irresponsable.

Durante la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en julio de 2015, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dio a conocer una propuesta de alivio de la deuda para el Caribe, y destacó la enorme carga que esta supone en varios países de esa región, así como la necesidad urgente de abordarla con el fin de fomentar la resiliencia económica y la implementación de los ODS. La propuesta se centra en dos ideas principales: la condonación de la deuda condicional multilateral y la creación de un fondo de resiliencia. La propuesta consiste en que aquellos países que resulten beneficiados por el alivio de la deuda realicen un depósito anual en un fondo común que únicamente se utilizará con fines relativos a la promoción del crecimiento, la reducción de

la pobreza o la protección del medio ambiente (CEPAL, 2015). Uno de los objetivos es crear un fondo que pueda servir como una respuesta anticíclica a los *shocks* externos negativos con el fin de lograr la estabilización de la región.

Otra motivación para buscar activamente una solución a este problema consiste en que el estatus de renta media o alta de muchos de estos países (en función de su ingreso nacional bruto) significa que han sido excluidos de la obtención de recursos financieros en condiciones favorables. En julio de 2015 el PNUD publicó un informe para abordar este tema, en que se recomienda la revisión de los criterios de elegibilidad para acceder a la financiación en condiciones favorables. La recomendación principal consiste en la inclusión de un índice de vulnerabilidad económica como criterio para establecer el acceso a la financiación en condiciones favorables en lugar de confiar únicamente en el ingreso nacional bruto, lo que reflejaría una visión más holística de la situación de los PEID del Caribe (PNUD, 2015a). En el informe se recomienda la creación de un fondo para los PEID del Caribe especialmente dedicado a las cuestiones relativas a los riesgos naturales y al cambio climático, así como la promoción del acceso a la financiación en condiciones favorables y un retorno de estos países a los mercados globales de capital.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información consultada en PNUD (2015a).

### RECUADRO 7.3

#### América Latina y el Caribe, región pionera en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible tuvo sus orígenes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 2012. La delegación de Colombia propuso una serie de **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS), basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Entre los temas tratados en la propuesta colombiana se incluyeron los siguientes: la lucha contra la desigualdad para erradicar la pobreza extrema; la seguridad alimentaria enfocada en los pequeños agricultores; el uso inteligente del agua como recurso vital y energético; la implementación de la energía sostenible; la definición de metas en materia de infraestructura, vivienda, salud pública, manejo de residuos y reciclaje, acueductos y alcantarillado,


y energía; el cuidado de los océanos, y la generación de “empleos verdes” que apuesten a la conservación del planeta<sup>78</sup>. Esta propuesta, que había sido elaborada por la Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en enero de 2011 y presentada por Colombia en julio de 2011 en Indonesia, se incluyó posteriormente en la agenda formal para la Conferencia Río+20, y durante dicha Conferencia se acordó iniciar un proceso para la creación de una agenda post-2015 de ODS que guardaran relación con las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental)<sup>79</sup>. La Agenda 2030 también se nutrió de las contribuciones de los expertos latinoamericanos que formaron parte del Panel de Alto Nivel<sup>80</sup> para la Agenda para el Desarrollo

post-2015. Este Panel, que fue establecido en julio de 2012 por el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon, tiene por objetivo asesorar sobre el marco global adecuado de desarrollo post-2015. Dicho Panel, compuesto por 27 expertos de todas partes del mundo, contó con la presencia de tres latinoamericanos: Gisela Alonso (Cuba), Patricia Espinosa (México) e Izabella Teixeira (Brasil).

El Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS, establecido luego de la Conferencia Río+20, fue el encargado de proponer a la Asamblea General de las Naciones Unidas 17 objetivos y 169 metas de desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2014). Este Grupo de Trabajo incluyó varias delegaciones de la región.

### Extracto de la Resolución aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 sobre el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>81</sup>

Naciones Unidas



**Asamblea General**

A/RES/66/288\*

Distr. general  
11 de septiembre de 2012

---

Sexagésimo sexto período de sesiones  
Tema 19 del programa

---

**Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012**

*[sin remisión previa a una Comisión Principal (A/66/L.56)]*

**66/288. El futuro que queremos**

246. Reconocemos que la formulación de objetivos también podría ser útil para la puesta en marcha de medidas concretas y coherentes sobre el desarrollo sostenible. Reconocemos también la importancia y la utilidad de un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible, basados en el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, que respeten plenamente todos los Principios de Río, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias, capacidad y prioridades nacionales, se ajusten al derecho internacional, se basen en compromisos ya contraídos y contribuyan a la plena aplicación de los resultados de todas las grandes cumbres en las esferas económica, social y ambiental, incluido el presente documento final. Los objetivos deben guardar relación con las tres dimensiones del desarrollo sostenible y sus interrelaciones e incorporarlas de forma equilibrada, y deben ser coherentes con la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015, e

Fuente: Naciones Unidas (2012).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información consultada en Naciones Unidas (2012 y 2014).

## 7.4 Conclusiones

La Agenda 2030 no significa “más de lo mismo” en materia de desarrollo. Las metas y los objetivos establecidos en septiembre de 2015 son holísticos y abren la puerta a nuevas modalidades de trabajo y reflexión. Requieren de un análisis multidimensional que permita identificar las tendencias y los motores del cambio en varias dimensiones del bienestar, así como de una acción coordinada e intersectorial que multiplique el impacto de la política pública.

Para los países de la región, la Agenda 2030 no implica abordar los retos más fáciles, sino superar los obstáculos estructurales que impiden el desarrollo sostenible a largo plazo. En el Caribe, las tareas pendientes consisten en la reducción de la carga de la deuda, la consideración de los

riesgos asociados con los desastres naturales y el cambio climático, y la superación de los retos de escala de los PEID. En América Latina es preciso diversificar el patrón productivo, ampliar la base tributaria y construir resiliencia mediante la construcción de sistemas de protección y de cuidados universales.

En los próximos 15 años, las acciones de política pública de América Latina y el Caribe pasarán de un enfoque basado en intervenciones implementadas brecha por brecha hacia uno basado en paquetes integrales de políticas. El enfoque fundado en la definición de combos de metas basados en análisis probabilísticos y en mediciones más allá del ingreso constituye un punto de partida para generar una agenda específica para el logro de los ODS en cada uno de los países de la región.



## Bibliografía

- AtKisson. 2015. "VISIS Method —Vision, Indicators, Systems, Innovation, Strategy". Presentado en UNDESA Workshop on Integrated Approaches for Sustainable Development. Nueva York. Mayo.
- Borucke, Michael, David Moore, Gemma Cranston, Kyle Gracey, Katsunori Iha, Joy Larson, Elias Lazarus, Juan Carlos Morales, Mathis Wackernagel, y Alessandro Galli. 2013. "Accounting for Demand and Supply of the Biosphere's Regenerative Capacity: The National Footprint Accounts' Underlying Methodology and Framework". *Ecological Indicators*, 24: 518-533.
- Caballero, Paula. 2016. "A Short History of the SDGs". Deliver 2030 Series. Londres: Overseas Development Institute. Disponible en: [www.deliver2030.org](http://www.deliver2030.org).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2015. "A Proposal for Debt Relief among Caribbean SIDS". Presentación del Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, Antonio Prado, en la Decimoséptima Reunión del Comité de Monitoreo del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC). Disponible en: <http://www.cepal.org/es/presentaciones/proposal-debt-relief-among-caribbean-sids>.
- Cooperación Española. 2015. "Compromiso Universal por un Desarrollo Humano y Sostenible. Posición Española para la Agenda Post 2015". Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2014. *Anuario Estadístico de la FAO 2014. La alimentación y la agricultura en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO.
- Green Economy Coalition. 2012. *The Green Economy Pocketbook: The Case for Action*. Londres: Green Economy Coalition.
- GNUD (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015. *MAPS: Mainstreaming, Acceleration and Policy Support for the 2030 Agenda, UNDG Concept Note*. Disponible en: <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/11/MAPS-Concept-Note-Oct-2015-ENDORSED-BY-UNDG-on-26.10.15.pdf>.
- Guha-Sapir, Debarati, Regina Below, y Philippe Hoyois. 2015. EM-DAT: The CRED/OFDA International Disaster Database [base de datos en línea]. Bruselas: Universidad Católica de Lovaina. Disponible en:
- Instituto de Recursos Mundiales. 2016. "The Roads to Decoupling: 21 Countries Are Reducing Carbon Emissions While Growing GDP" [en línea]. Disponible en: <http://www.wri.org/blog/2016/04/roads-decoupling-21-countries-are-reducing-carbon-emissions-while-growing-gdp>.
- Lustig, Nora, y Sandra Martínez-Aguilar. 2016. "Winners and Losers: The Impact of Fiscal Policy on the Poor and the Vulnerable in Latin America". Documento de apoyo al *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Naciones Unidas. 2016. "Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators" [en línea]. E/CN.3/2016/2/Rev.1. 19 de febrero. Disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/CN.3/2016/2/Rev.1](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.3/2016/2/Rev.1).

- Naciones Unidas. 2015. “Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015” [en línea]. A/RES/70/1. 21 de octubre. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.
- Naciones Unidas. 2014. “Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible” [en línea]. A/68/970. 12 de agosto. Disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/68/970&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&referer=/english/&Lang=S).
- Naciones Unidas. 2012. “Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012” [en línea]. A/RES/66/288. 11 de septiembre. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>.
- Ocampo, José Antonio, George Gray Molina, y Eduardo Ortiz-Juárez. “¿Más de lo mismo? América Latina después del boom”. Documento de trabajo RBLAC. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En proceso.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2016. *Caribbean Human Development Report. Multidimensional Progress: Well-being beyond Income*. Nueva York: PNUD. Próxima publicación.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015a. *Financing for Development Challenges in Caribbean SIDS: A Case for Review of Eligibility Criteria for Access to Concessional Financing*. Informe preparado por Compton Bourne. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015b. “UNDP Support to the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010. *América Latina y el Caribe. Una superpotencia de biodiversidad*. PNUD.
- PNUD/CIP-CI (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo). 2014. “Development without Deforestation”. *Policy in Focus*. Agosto.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2011. *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impact from Economic Growth*. Nairobi: PNUMA, Panel Internacional de Recursos.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2010. *Perspectivas del medio ambiente: América Latina y El Caribe. GEO ALC 3*. Evaluaciones Ambientales Integrales del PNUMA.
- SDG-F (Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible). 2013. *From Global Agenda to National Action: Intersectoriality, Ownership and “One UN” at Work*. Nueva York: SDG-F.





# Las aspiraciones de progreso de las personas





# Las aspiraciones de progreso de las personas

“Progreso es avanzar, tener una vida digna y sostenible, cambiar una situación de negativo en positivo, salir adelante en lo personal y familiar”.

*Grupo de jóvenes de Lima, Perú*

“Progreso es dar a mis hijos más oportunidades para que escojan y no se sientan restringidos en la vida... Me dice progreso y pienso en mis hijos, en una mejor vida para ellos. Progreso es que vemos a nuestras familias que se han multiplicado [*Nou fè pwogrè kan mèm, fanmi multiplie, gen pwogrè ki fèt la*]”.

*Grupo focal de mujeres, Haití*

“Tener un sentido en la vida, un horizonte que dirija la existencia de uno, eso es progreso [*Ter um sentido na vida, um horizonte maior que direccione a própria existência, esse é o maior progresso que tem*]”.

*Grupo focal, Matto Grosso, Brasil*

## Introducción

A fin de explicar en qué consistía el enfoque de desarrollo humano, el economista Mahbub ul Haq afirmaba tres cosas. La primera es que el desarrollo humano debía entenderse como un proceso en que las opciones se amplían gracias a que las personas tienen más capacidades y oportunidades para utilizarlas. La segunda afirmación estaba referida a los ingresos, variable que, según explicaba Haq, contribuye de manera importante a que sus beneficios se traduzcan en oportunidades en las vidas de las personas. Por último señalaba que el desarrollo humano, al suponer opciones, implica que las personas deben influir en el proceso que da forma a sus vidas, y en ese sentido deben participar en la toma de

decisiones, en la ejecución de esas decisiones y en su seguimiento.

Tal como han señalado Amartya Sen o Mahbub ul Haq, las personas no viven sus experiencias de manera fragmentada, ni las evalúan como si correspondieran a compartimentos separados relativos a la salud, la vivienda o el ingreso. Expresan, más bien, historias fluidas que componen un arco narrativo anclado en algún punto de referencia concreto —el propio pasado, las comparaciones con las experiencias de otras personas o los contrastes respecto de las propias aspiraciones<sup>82</sup>—. Estos “seres” y “haceres”, traducidos en palabras y reflexiones, no son menos objetivos que los datos duros presentados en los capítulos anteriores de este Informe. Reflejan las representaciones y los imaginarios disponibles para explicar lo que es valioso y lo que no lo es en la experiencia vivida. La polisemia emergente —las muchas definiciones de “seres” y “haceres”— remite a aspiraciones que funcionan como una frontera móvil en países en que se viven importantes procesos de transformación social.

En este capítulo se presentan testimonios de esas aspiraciones, que hilvanan descripciones del pasado y representaciones prospectivas, y que permiten captar algunas cuestiones sutiles no aprehendidas por los datos de las encuestas: en particular, la capacidad de agencia para tomar control sobre los medios y los fines de la propia vida. Los testimonios que se presentan en este capítulo son fruto de una agenda de investigación cualitativa<sup>83</sup> que supuso convocar y reunir a cientos de habitantes en 22 países de la región<sup>84</sup> con el objetivo de escuchar sus propias voces al referirse a los significados y las vivencias relacionados con el progreso, así como a las maneras de construir progreso en sus vidas. La investigación cualitativa fue liderada —y, en la mayor parte de los casos, implementada— por equipos

pertenecientes a 17 oficinas nacionales del PNUD en la región.

Los grupos focales permitieron captar la diversidad de voces, experiencias y miradas de mujeres y hombres; adolescentes, adultos y adultos mayores; residentes de las áreas rurales y de las áreas urbanas; personas que se encuentran en situación de pobreza, personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y personas que integran la clase media; personas que han sido desplazadas debido a conflictos armados y desastres naturales, o por la presencia de pandillas; personas que hoy en día residen en otro país (particularmente, en Estados Unidos) donde conforman la diáspora; personas latinoamericanas y caribeñas que tienen alguna discapacidad; personas que viven con VIH/SIDA; personas indígenas y afrodescendientes; personas de diferente orientación sexual (LGBTI), y personas situadas fuera y dentro del mercado laboral, con una inserción laboral precaria o un desempeño exitoso en diferentes ramas de la actividad económica.

El capítulo consta de cuatro apartados que siguen a la introducción. En el primer apartado se hace referencia a las nociones de progreso existentes en la región. En el segundo se remite a las evaluaciones de las personas respecto de cómo se desarrollan “seres” y “haceres” en las diferentes esferas o dimensiones que componen sus vidas. En la tercera parte se describen las estrategias, los obstáculos y los desafíos para construir progreso. Por último, al final del capítulo se presentan las reflexiones elaboradas a partir de los hallazgos.

## 8.1 El significado que las personas atribuyen al progreso en América Latina y el Caribe

El significado que se atribuye al progreso depende del tiempo y el lugar. En los grupos focales se mantuvo una conversación abierta sobre el significado de esta noción, que varía para diferentes personas, y sobre los significados y elementos con los que se asocia. En esta sección se presentan los resultados de un conteo de palabras que se realizó con base en los resultados correspondientes al total de los grupos focales de la región. Entre los hallazgos emerge con fuerza la relación de la noción de tiempo con

la idea de logros que son frágiles y se diluyen, y logros que se acumulan y son duraderos.

### 8.1.1 Los significados del progreso

En los distintos países de la región se planteó la siguiente pregunta:

“Veamos, pues. Ya que hablamos un poquito de cómo está la situación acá, y que algunos mencionaron la palabra progreso, me podrían decir, ¿qué es esto del progreso para ustedes?”.

*Moderador*

A continuación se citan algunas respuestas:

“[Es] una cosa linda, ¿no? Compone muchas cosas. Es avance, crecimiento, superación, elevación, bienestar en la familia, comodidad en lo económico”.

*Grupo focal, Estado Plurinacional de Bolivia*

“Que la vida vaya un poquito mejor... Por lo menos vivir uno en lo propio, no tener que batallar tanto, andando de allá para acá, sin tener dónde vivir. El progreso es *pulsearla duro*, ganarse la vida, [en mi caso] cogiendo café y *pulseándola* a ver adónde le sale un jornal”.

*Grupo focal, Costa Rica*

“Progreso es que todos nosotros en la comunidad mejoremos. Si él mejora, y viene y solo se lo queda para él, eso no es progreso para nosotros”.

*Grupo de personas indígenas, Tena, Ecuador*

El progreso, desde la narrativa de los participantes del estudio, tiene muchos significados que se asocian con el hecho de tener recursos económicos o bienes materiales; con el hecho de contar con un plan de vida que permita alcanzar crecimiento personal; con la posibilidad de sentir satisfacción, felicidad y amor; con el logro del bienestar familiar y del bienestar de los hijos; con el hecho de tener valores y virtudes, como la perseverancia, o con la posibilidad de estar en contacto con la naturaleza. La posibilidad de contar con más oportunidades, la igualdad de condiciones y la posibilidad de elegir también forman parte del sentido que las personas de la región atribuyen al progreso, y estas nociones no necesariamente están asociadas



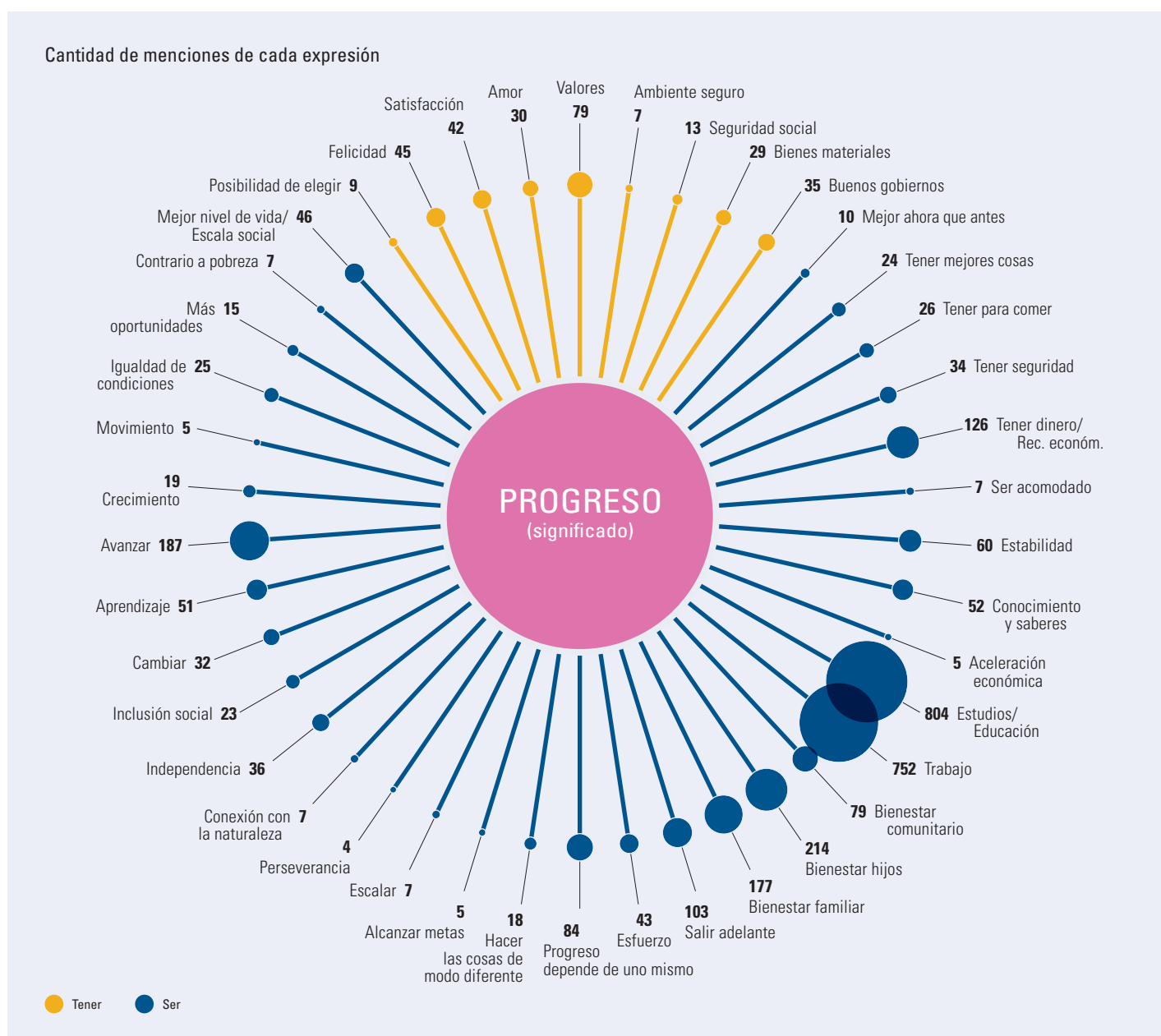
a elementos materiales, sino a una variedad de circunstancias que deben darse o construirse en el medio social y que, al lograrse, evidencian el progreso humano (véase el diagrama 8.1)<sup>85</sup>.

El término *progreso*, tal como ya se intuía en el primer Informe sobre Desarrollo Humano de 1990, es empleado en la cotidianeidad por las personas. Debido a la amplitud de su uso y a su comprensión generalizada, reúne

las condiciones necesarias para ser utilizado como un concepto de gran alcance analítico, ya que además se asocia con una variedad de atributos (como se verá en la segunda parte de este capítulo) que lo posicionan en situación de ventaja respecto de otros términos alternativos empleadas, tales como bienestar, desarrollo, movilidad o armonía.

DIAGRAMA 8.1

### Imaginario sobre el progreso en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados de una investigación cualitativa encomendada para este Informe.

### 8.1.2 La lectura dinámica del progreso

Hablar de progreso significa considerar un momento determinado de la vida respecto de otro: implica una conjugación de la vida pasada y presente, o bien del presente con el futuro que se proyecta. El progreso implica temporalidad. Muchos también relacionan el progreso con la idea de no retroceder, de permanecer, al menos, en la situación en la que se está en la actualidad, es decir, vinculan la noción de progreso con tener estabilidad, lo que para otras personas, en particular de las clases medias, es sinónimo de estancamiento.

Una mejor explicación de esto la brindó un hombre de avanzada edad de la zona urbana de la provincia de Dajabón, situada en el área fronteriza entre República Dominicana y Haití, quien afirmó:

“Yo percibo progreso entre varios años atrás y actualmente. Para estudiar yo tenía que caminar 14 kilómetros a pie, con los zapatos en la mano, aquí en el hombro para ponerlos en el momento de entrar en la escuela porque estos zapatos tenían que durar el año entero sin dañarse... Hoy ya no es así, hay escuelas aquí cerca”.

*Grupo focal, provincia de Dajabón, República Dominicana*

En una línea similar, jóvenes chilenos de la ciudad de Santiago afirmaron:

“Es que *sabí* lo que yo creo también el concepto de progreso es que implica una cosa que es a largo plazo, *poh*”.

*Grupo focal, Santiago, Chile*

La temporalidad del progreso también aparece en la narrativa de los jóvenes:

“Fíjese que yo como joven siento bien *fregada* la situación. Bueno, a tal punto que cuando yo le pregunto a mi papá, él me dice que antes no era tan difícil progresar. Es más, dice que él no habría logrado lo que logró si le hubiera tocado salir adelante en este tiempo”.

*Grupo focal, Altos del Matazanos, El Salvador*

Hay personas que, a pesar del paso de los años, recuerdan el momento en que se produjo el quiebre del progreso:

“¿Progreso? Aquí se atascó. Del 2005 al 2009 había un buen progreso, progreso en la gente, había educación y otras cosas. En 2010 todo se vino abajo. En Rock Dundo donde yo vivo, tú ves los jóvenes en las calles sin empleo”.

*Grupo focal, Barbados*

Un testimonio muy similar corresponde a un grupo de discusión sostenido en Colombia:

“Yo pienso que el progreso, pues como que *de pronto* se vino abajo con el desplazamiento. Nosotros antes teníamos tierra y lo que sabíamos era laborarle. Nos tocó salir a la ciudad y acá en la ciudad estamos como un burro entre vacas, sí, imagínate un burro en un corral de vacas”.

*Grupo focal, Colombia*

De ahí que para muchas de las personas consultadas, en particular, para la población joven, la esperanza o la oportunidad de progresar se sitúe en un escenario futuro:

“Superarse no es de la noche a la mañana, requiere un esfuerzo para hacerlo”.

*Grupo focal, Nicaragua*

“Pienso que el estudio que nosotros hemos logrado ha sido con mucho esfuerzo y dedicación, es lo que nos va a ayudar a salir adelante”.

*Grupo focal, Lima, Perú*

### 8.1.3 El progreso no es lineal, consiste en conquistas graduales con altibajos

“[Progreso] es una falsa sensación de realidad. Pareciera que todo está bien pero es una ilusión... las autoridades utilizan palabras bonitas para describir la situación. Pero la realidad para la mayoría de nosotros es la opuesta... crean imágenes, pero nada funciona. Imagino que son buenos con las palabras. Ya sabes, crecimiento y lo que sea, pero cuando miras la realidad, no hay crecimiento [*It is like a... It is a false sense of reality. We get a picture as if anything is ok but the reality it is fake... The authorities try to use more colorful words to describe the situation. But the reality that most of us face is opposite... Images are being created when nothing don't go so... I guess they are good with words. You know growth and whatever, but when you see the reality, there is no growth*]”.

*Grupo focal, Jamaica*

La narrativa del progreso remite a mejoras en ciertas dimensiones de la vida, sin que ello impida reconocer carencias y fallas en otras áreas o dimensiones. No remite a un estado de plenitud total, sino a logros y conquistas graduales. En el “proceso del progreso” surgen altibajos, escollos y obstáculos que hay que superar para alcanzar las aspiraciones planteadas. Progresar requiere percibir dichas dificultades como nuevas oportunidades de crecimiento, no dejándose vencer por ellas. Demanda sacrificios y renunciaciones.

“Yo emigré hacia Estados Unidos por el deseo de superación. Mis tres hijos querían otro estilo de vida, y entonces me vine con ellos, hace 11 años, para sacarlos adelante. Al principio yo me sentí sola. Sentía que no comprendía a nadie y que nadie me comprendía a mí. Llegó un momento en que te sientes estancada, y que tienes que, de verdad, hacer un sacrificio muy grande entre trabajar y ver cómo te organizas”.

*Mujer caribeña migrante integrante del grupo focal de la diáspora latinoamericana que vive en Estados Unidos Unidos*

En algunos lugares la exigencia respecto de la capacidad interna de sobreponerse a los fracasos es muy grande, por ejemplo, en zonas donde los efectos del cambio climático han sido muy palpables o donde existen inclemencias temporales que están amenazando permanentemente los avances alcanzados por las personas. En estos casos el deseo de progresar exige una fortaleza inusual:

“El lago Enriquillo inicia su crecida a partir de 2007, producto de la tormenta Olga. Eh, ese lago, y e’ importante decirlo, ha creció’ tanto que se llevó hasta la vida de lo’ productore’ que, que hacíamo’ vida social en, en toda la costa del lago Enriquillo, la vida de nosotros’ es ahí, está ahí. Nosotros’ despué’ que el lago Enriquillo nos impactó, no hemo’ sido gente má’ nunca, hay gente que han tenido que, que aventurá’, que irse, uno para España, otros pa’ la Capital, y lo’ que quedamo’ aquí somo’ los héroes, los héroes soportando todas las visisi [sic], todas las vicisitudes’ del lago Enriquillo”.

*Grupo focal, zona del lago Enriquillo, República Dominicana*

Las mejoras en la vida se van construyendo, no se logran de manera espontánea ni linealmente. Las palabras de un habitante de Guanacaste, Costa Rica, permiten ejemplificar esa percepción:

“Esto es una balanza: a veces bonito, a veces feo, a veces no lo queremos aceptar... este es el trayecto de la vida”.

*Grupo focal, Guanacaste, Costa Rica*

Un gran número de testimonios señalan que las mejoras en la vida existen, incluso en el caso de las personas que se encuentran en situación de pobreza. En la comunidad Nuevo Amanecer de El Salvador, una de las comunidades donde se experimentan grandes carencias entre todas las comunidades de ese país que participaron en la consulta, una mujer afirmó:

“Tenemos el privilegio de tener un techo donde no nos mojamos. Igual seguimos en pobreza, no tenemos una buena alimentación, pero antes era comer salteado y además mojarnos cuando llovía”.

*Grupo focal, comunidad de Nuevo Amanecer, El Salvador*

#### 8.1.4 Tres tipos de progreso: el que nunca llegó, el esquivo y desbalanceado, y el que llegó para quedarse

Entre las personas consultadas, algunas hablan con mucho optimismo sobre su vida y sobre las oportunidades que han tenido para crecer y lograr aquello que sus padres aspiraban para ellos: “que estén mejor, que sean mejor que uno, que sean lo que yo nunca pude ser”. Esta senda de progreso es la que se tipifica como *el progreso que llegó para quedarse*. En paralelo a estos cursos de vida, otras personas presentan una narrativa de progreso intermitente: “a veces hay y a veces no”. En las conversaciones se remite a los sacrificios; al hecho de encontrarse en la difícil situación de tener que escoger uno entre varios aspectos del progreso, y al heroísmo que significa sobreponerse a los vaivenes de la vida. Estos elementos remiten al denominado *progreso esquivo y desbalanceado*. A su vez, en la sociedad latinoamericana y caribeña coexiste una tercera narrativa que remite al *progreso que nunca llegó*.

#### 8.1.4.1 El progreso que nunca llegó (y parece que no llegará)

Existe un conjunto de personas en cuyo caso el progreso no ha formado parte de sus experiencias de vida. En sus narrativas afirman que su situación se mantuvo igual a lo largo del tiempo (persisten las mismas carencias que tenían sus antecesores), o bien relatan con malestar sus trayectorias de vida e incluso llegan a autoidentificarse como personas que se encuentran en situación de pobreza. Un ejemplo recurrente de esta situación lo constituyen los numerosos casos de embarazo adolescente, sobre todo en las comunidades rurales, que contribuyen a que las mujeres vean reducidas sus posibilidades de alcanzar un mayor desarrollo personal, familiar y social. Ante la pregunta respecto de por qué estas personas consideraban que el progreso era algo ajeno a sus vidas, se obtuvo, por ejemplo, la siguiente respuesta:

“Nosotros estamos en la ruina, en la pobreza, sí hay que decirlo: somos pobres. Porque de ahí [de la tierra] era que nosotros vivíamos. Al irnos de ahí, ya nuestro proyecto se acabó. No hay más nada”.

*Grupo focal de poblaciones desplazadas por el conflicto armado, Colombia*

En forma recurrente se hace referencia a la falta de trabajo, y el mismo es la única opción que dichas personas visualizan como salida del estado actual que las sumerge.

“Porque habiendo fuentes de trabajo uno progresa porque allí hay fuente de ingreso para todas las familias y la salud”.

*Grupo focal, Honduras*

Sobre los embarazos adolescentes, en República Dominicana se afirmó lo siguiente:

“En sí yo, desde mi punto de vista, para mí, es un problema grande porque a pesar de que la adolescente no está preparada, no tiene la edad adecuada, pues tampoco tenemos los médicos...”

*Grupo focal, República Dominicana*

“Como dijimo’ al principio, que aquí los jó-  
vene’ no tienen cómo trabajar por eso mucha’

vece’ dejan lo’ estudio’ porque o tienen un niño que atender o su papá no le puede custodiar los estudio’ y ya el dinero no le alcanza, o no tienen lo suficiente para poder estudiar”.

*Grupo focal, República Dominicana*

#### 8.1.4.2 El progreso esquivo y desbalanceado

Para algunas personas el progreso ha llegado y se ha ido. La narrativa de sus vidas refiere a vaivenes, al logro de progresos sutiles seguidos por períodos de pérdidas de sus adquisiciones o por períodos de ganancias temporales. En algunos casos también se señala que el progreso se produjo en algunas áreas pero estuvo ausente de otras, siendo estas últimas las más valoradas por las personas.

“No es que ya lo tuviéramos todo, pero nos sentíamos a gusto, con la casita y los animalitos que teníamos. Y de repente, que se viene lo de la tormenta como de seis horas. Lo perdimos todo. No le miento, en un abrir y cerrar de ojos, estábamos en la calle”.

*Grupo focal, sector rural de Santa Clara, Ecuador*

“La situación de la crecida del lago ha conllevado un incremento de la pobreza en la comunidad, ha implicado una reducción de la fuente de ingreso, a la producción en todo’ los sentido’, a la actividad turística incluso y ha tenido un impacto negativo incluso a nivel de la misma alimentación de la familia por la reducción de la oferta de producto y el costo de los alimentos también”.

*Grupo focal, República Dominicana*

“Pues mira, ahora estoy bien, pero [en México] yo era contadora pública, tenía un buen trabajo, me vine por seguir a mi esposo... Y claro, no puedo decir que estoy mal, pero yo me estancué, vine a lavar baños, cuidar casas... Lo único que me hace feliz, realizada, es saber que mis hijos van a vivir mejor. [...] Para mí el concepto de bienestar cambiaba, mi prioridad ahora ya no era la academia, mi prioridad era criar a mi hija. O sea, yo no le iba a apostar a una maestría, sacrificando la vida de mi hija”.

*Mujer migrante integrante del grupo focal de la diáspora latinoamericana que vive en Estados Unidos*



### 8.1.4.3 El progreso que llegó para quedarse

Un tercer tipo de narrativa corresponde a los cursos de vida de las personas que han experimentado una trayectoria ascendente y un notorio progreso en comparación con sus progenitores o con otros sectores de la sociedad. Estas personas tienden a tener una valoración positiva del progreso, y a minimizar sus costos.

“Mi hija está en la universidad. Sí hemos avanzado, estamos saliendo de la pobreza. Vivo mejor de cómo vivían mis padres, tengo la aspiración de salir adelante. Tengo una casa donde vivir cómodamente, tengo agua y luz. En mi situación, sí tengo progreso. Mis hijos son profesionales. Creo que sí he progresado, faltan algunas cosas, pero me voy trazando metas”.

*Grupo focal, Perú*

“Me recibí, es un progreso. Me fui de mi casa, formé una familia, tengo mi casa. En mi caso, me gusta lo que hago y lo que estudio. Para los estudiantes del interior que podemos vivir solos es tremendo progreso: manejarme con mi plata, vivir solo... Siento que he progresado, teníamos una casa muy chiquita y hoy cada uno tiene su habitación y estamos más cerca del trabajo”.

*Grupo focal, Uruguay*

DIAGRAMA 8.2

¿Con qué se asocia cada tipo de progreso en América Latina y el Caribe?

A. Palabras utilizadas para referir al *progreso esquivo* y el *progreso que nunca llegó*



B. Palabras utilizadas para referir al *progreso que llegó para quedarse*



Fuente: Elaboración propia a partir del uso de la herramienta WordClouds.com.

## 8.2 Los “seres” y “haceres”: ¿más allá del ingreso?

Hablar de progreso es abrir la puerta para conversar sobre muchas cosas. No es una coincidencia que muchas personas a lo largo de la región preguntaran: “¿quieren que les conversemos sobre progreso de manera genérica o específica?”. A priori se reconoce el carácter multifacético del progreso, y en esta sección

## RECUADRO 8.1

### ¿Qué son las percepciones y cómo capturarlas?

Las percepciones hacen referencia al conocimiento de los sentimientos de las personas, y dichos sentimientos también tienen consecuencias cognitivas: pueden causar una nueva valoración de la situación que en primer lugar los ha causado (Elster, 2007). En otras palabras, pueden convertirse en fuente de información para la toma de decisiones, dado que permiten producir información que se emplea en los diagnósticos de contexto, así como leer coyunturas específicas, realizar comparaciones y reconocer problemáticas sociales estructurales. En tal sentido, también son útiles en los procesos de elaboración de política pública dado que sirven de insumo para la formulación, el seguimiento y la evaluación de dichas políticas (Timaná, 2014).

Uno de los instrumentos privilegiados para conocer en profundidad actitudes, sentimientos, creencias y vivencias personales de los participantes lo constituyen los grupos focales. Dichos grupos son especialmente útiles cuando se busca lograr alguno de los siguientes objetivos: i) formular nuevas hipótesis para reforzar investigaciones; ii) echar luz sobre el tema de investigación cuando este es complicado, complejo y genera un amplio número de variables; iii) validar, aclarar y elaborar con más profundidad resultados previamente obtenidos; iv) conocer las percepciones de las personas; v) reforzar otros instrumentos o hallazgos para generar datos en una investigación, o vi) verificar la satisfacción de los consumidores (Beck, Bryman y Futing, 2004; Rigler, 1987; Parra, 2005).

Así como este tipo de instrumento presenta ventajas, también conlleva algunas potenciales desventajas. Según Parra (2005), debido a que en los grupos focales el número de participantes es limitado, la muestra puede

resultar poco representativa. Por otra parte, puede darse una falta de independencia en las respuestas, debido al manejo de la discusión y a las propias respuestas que van generándose dentro de un grupo. Además, la participación de algunas personas puede verse limitada debido a la timidez o a la existencia en el grupo de personas muy participativas.

De ahí que para capturar percepciones se recomiende acompañar el uso de los grupos focales con otras técnicas, tales como la entrevista en profundidad. De acuerdo con Taylor y Bogdan (1987), es recomendable utilizar la entrevista en profundidad cuando se desea ahondar en una historia de vida o tratar temas sensibles, o cuando se busca obtener información sobre acontecimientos y actividades que no responden solamente a patrones. Este instrumento no está exento de desventajas, ya que, de hecho, en las entrevistas pueden brindarse falsos testimonios; pueden exagerarse o distorsionarse historias, relatos y descripciones; puede ocurrir que las palabras de las personas no reflejen lo mismo que sus acciones, o, debido a la falta de conocimiento por parte de quien realiza la entrevista respecto del día a día de las personas entrevistadas, puede ocurrir que las percepciones de interés no se comprendan en su totalidad, por haberse producido en un contexto desconocido.

A pesar de ello, ambas herramientas permiten la participación de personas con diferentes características y de diferentes contextos. Son herramientas versátiles que arrojan numerosa información, y cuyo uso será tan bueno como lo sean la definición de los objetivos y la planificación previamente establecida.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Escobar y Bonilla Jiménez (2009) y Taylor y Bogdan (1987).

del capítulo se expresa esa multiplicidad. Es importante destacar que los testimonios son muy diversos, pues corresponden a personas de diferente origen y que han tenido diferentes experiencias de vida. En tal sentido, los ángulos desde los que las personas perciben y narran su progreso varían: algunos refieren a logros y otros, a déficits.

En este arco narrativo hay dimensiones que son privilegiadas por todas las personas: el trabajo y la educación. Se trata de dimensiones que se refuerzan una a la otra: un buen nivel educativo puede —corresponde decir *puede* porque no siempre es necesariamente así— constituir el medio para que una persona obtenga un empleo con determinadas características que le permita sentirse realizada. Dicho empleo, a su vez, puede originar

un proceso de transformación que suponga seguir invirtiendo en la propia educación, o en la educación de los hijos. También puede permitir el acceso a bienes y servicios que requieren contar con un determinado nivel de ingreso. De ahí que este binomio sea considerado como el origen del progreso. En el lenguaje del enfoque de capacidades, se trata de dimensiones que permiten ser, hacer y, además, tener.

La capacidad de ser, hacer y tener, sin embargo, puede resultar amenazada si la dimensión de la seguridad es débil o inexistente. Desde la perspectiva de muchas de las personas que participaron en los grupos focales, el trabajo, la educación y la seguridad son los tres aspectos fundamentales<sup>86</sup> que definen la consecución o no del progreso en la región.

### 8.2.1 “Hacer”: educación, trabajo e ingreso

“Si tienes educación y oportunidades, el dinero vendrá después, es una cosa segura [*When you get education and then opportunities, money will come after. Money is a sure thing*]”.

*Grupo focal, Barbados*

#### 8.2.1.1 Sin trabajo no hay progreso

No contar con un trabajo que conlleve ciertas condiciones deseables es algo que “castiga parejo” en la región. ¿Qué dicen las personas sobre el trabajo, y a qué se debe su centralidad para el progreso?

‘Las cosas se consiguen con el trabajo fuerte, con el trabajo fuerte. ...’ ‘Sí a puro pulmón a base de esfuerzo y de muchas horas de trabajo’.

*Grupo focal, integrante de la diáspora latinoamericana viviendo en estados Unidos*

“Entonces, hay muchos factores que influyen de por qué una persona no trabaja, por qué una persona no es profesional, por qué las personas nos quedamos truncadas, porque cada persona tiene una vida, una historia tras esa persona”.

*Ama de casa de Santiago, Chile*

Una manera de ejemplificar la relación entre el progreso y la pobreza es a través de empleos de calidad. En Ecuador, los participantes de los grupos focales expresaron:

“La pobreza es cuando no se tiene trabajo estable, andamos vagando de lado a lado, buscando trabajo, por llevar el pan de cada día al hogar”.

*Grupo focal, La Isla, Ecuador*

“Falta de trabajo, por decir aquí hay trabajo pero es por temporada, contratos de seis meses o un año y vaya, después a buscar trabajo”.

*Grupo focal, Santa Isabella, Ecuador*

También abundan las historias relacionadas con los efectos de la discriminación, de los ajustes económicos y de la pérdida del empleo debido a situaciones de crisis. En Honduras, las personas consultadas compartieron particularmente su preocupación sobre los temas ambientales:

“El problema está difícil, soy madre soltera a veces vendo pescado a veces no tengo para venderlo cuando no hay resultado en la pesca a veces lavo o plancho. Tengo un niño de 17 años que me ayuda a pescar y de eso vivimos la situación en la pesca es difícil no se consigue nada solo van a gastar la gasolina y está cara, como no llueve no hay nada... nosotros creemos que es el ambiente”.

*Grupo focal, Honduras*

Al mismo tiempo, en un grupo focal compuesto por personas LGBTI de Uruguay se recopilaban los siguientes testimonios:

“Cuando vas a una entrevista de trabajo es difícil... desde lo que te pones hasta tus gestos, todo es un problema y te tenés que cuidar mucho. Si se dan cuenta de tu orientación sexual, ¡zas, no te dan el trabajo!”.

*Grupo focal, Uruguay*

“A mí no me tomaron como inspectora de tránsito en la Intendencia de Montevideo porque soy obesa”.

*Grupo focal, Uruguay*

#### 8.2.1.2 La educación: la llave para acceder a mayores oportunidades

No existe una visión común sobre los caminos que abre la educación. En algunos casos la educación es identificada como la cuestión más elemental para forjarse una vida mejor. Además se percibe que los cuidados y la educación recibidos en el hogar, así como el amor de los padres durante la crianza del niño y la transmisión de valores y pautas, son esenciales para que una persona pueda luego acceder a la educación formal sin fracasar en el camino.

Por consiguiente, aquellos hogares en que la desintegración atraviesa el núcleo familiar se ven afectados por una infinidad de repercusiones, como las mencionadas en el siguiente testimonio:

“Pero a nivel personal se pierde mucho, la falta de la familia, las redes familiares aquí es una cosa horrorosa especialmente para las familias que tienen niños, no hay esas redes sociales de apoyo que la abuela lo va a cuidar que el tío



lo va a ir traer que regañaron a fulanito, que la abuelita regañó a fulanito porque hizo una cosa mal, todo eso se pierde la familia está muy aislada y sin poder en ese sentido y a la deriva en cierta forma en términos de falta de accesos a los recursos humanos que les ofrecen sus redes familiares y amistades de donde vienen no hay un *payoff*, hay un precio muy alto”.

*Grupo focal, integrante de la diáspora latinoamericana que vive en Estados Unidos*

La educación también se entiende como el medio para acceder a una buena fuente de trabajo. Porque cuanto más se estudia, más oportunidades se tiene —“*porque quanto mais você estuda, mais oportunidades você tem*”, como afirmaron en Cidade Estrutural, Brasil—. Sin embargo, también hay casos en que existe desencanto respecto de la educación, que también puede ser considerada como una estrategia fallida para alcanzar el progreso. En esos casos, en lugar de progreso existe frustración. En Tacuarembó, Uruguay, una mujer afirmó:

“Me gustaría no estar en la cuerda floja, cumplir y llegar, me gustaría mejorar como profesional en la cocina y terminar secundaria, como soy jefa de familia o estudio o trabajo, si trabajás más de seis horas no podés estudiar porque en el liceo nocturno entrás a las ocho de la noche y tenés que atender a tus hijos”.

*Grupo focal, Tacuarembó, Uruguay*

En Ecuador se relató una situación similar:

“Para vivir bien sería tener su centro, aquí una escuelita que igual no tenemos aquí, nos toca ir de aquí con los niños. También una guardería quizás, porque a veces trabajamos y no tenemos con quién dejarlos”.

*Grupo focal, Ecuador*

En otros países, además de compartir su experiencia, las personas consultadas también propusieron algunas ideas:

“Técnicas para encontrar trabajo pero que muy ocultos están, pocos jóvenes conocen de los programas, conocen los beneficios, como que quieren ayudar pero está estancada”.

*Grupo focal, Nauta-Iquitos, Perú*

“El desnivel que existe entre las regiones no permite una buena condición para la educación. Las herramientas tecnológicas podrían ayudar en ese aspecto”.

*Grupo focal, Arequipa, Perú*

Por su parte, personas indígenas participantes de los grupos focales realizados en Ecuador expresaron:

“Ahora, uno también tiene que tener precauciones, como dice el dicho ‘cuidado con lo que deseas’. Nuestros hijos ahorita están estudiando, sí, pero están desconectados de la naturaleza, todas las actividades están fuera de esto. ¿Queremos que sean profesionales? Pues sí, pero vienen después y nos dicen ignorantes, que eso no sirve, desprecian lo nuestro. Si queremos que la vida de nuestros hijos sea mejor [que progresen], nuestros hijos tienen que aprender, educarse a vivir con cosmovisión andina, nuestras costumbres y la situación científica, las dos cosas tienen que estar juntas”.

*Grupo focal de personas indígenas, Ecuador*

También hay muchos testimonios en que se señala que la educación no ha sido una solución para el acceso al mundo del trabajo remunerado:

“Lo que pasa es que acá estamos más viejos. Entonces encontrar trabajo es imposible en Chile. Ya seas muy técnico muy especialista tengas todas las certificaciones internacionales no sirve. Pasaste los cincuenta no vayas a encontrar entonces el que no se reinventa y no hace su empresa o su negocio queda ahí. Esa es la realidad. Aquí no te sirven los títulos, los posgrados, ni los MBA’s ni las certificaciones internacionales, nada. Pasaste cierta edad, y no sirves. Te tienes que reinventarte”.

*Grupo focal de adultos, Santiago, Chile*

## 8.2.2 “Ser”: identidad y pertenencia, salud y derechos

### 8.2.2.1 Identidad, pertenencia y la importancia del esparcimiento

El sentimiento de pertenencia implica identificarse personalmente como miembro de un colectivo, así como generar vínculos afectivos, adoptar normas y hábitos compartidos, y

profesar un sentimiento de solidaridad hacia el resto de los miembros del colectivo. Esta fuerza cohesiva que se genera suele alcanzarse ya en los primeros círculos de pertenencia. La identidad y el sentido de pertenencia también son dimensiones que se evalúan a la hora de pensar en el progreso. Al respecto, cabe considerar el siguiente testimonio:

“No somos de aquí, no somos de allá, que nunca dejamos de ser totalmente dejamos de ser quien éramos allá, y nunca somos realmente americanos”.

*Integrante de la diáspora latinoamericana que vive en Chicago*

En el caso de las personas que se encuentran en situación de pobreza, la falta de diversión un problema acuciante. En términos generales, la vida gira en torno a las tareas cotidianas. En el caso de los niños, se señala la falta de espacios públicos para el esparcimiento. A este respecto, una niña de una comunidad de San Julián, Sonsonate, señaló:

“Como no hay nada cerca, con los *bichos* lo que nos gusta es jugar a ver las motos y bicis que pasan los domingos... *Chivo* fuera que por lo menos tuviéramos donde jugar o algunos columpios aquí por la casa”.

*Grupo focal, San Julián, Sonsonate, El Salvador*

Hay cuestiones que no permiten ser libres. La percepción de inseguridad es una de ellas:

“A mi papá le da miedo que vaya a jugar pelota porque cerca [de la cancha] dice que pasan unos mareros... entonces lo que hacemos es turnarnos la patineta en la cuadra”.

*Grupo focal, Santa Ana, El Salvador*

La diversión y libertad no es solo para los menores de la casa, sino que también es fundamental para las personas adultas.

“Trabajar menos horas, salir más temprano para tener calidad de vida y tener también instancias de recreación ¿cachai?, como que hace falta el salir y el poder como escuchar música, eh, ver un poco más de arte, ir a un museo, comerse un helado ¿cachai?, esas cosas que acá se han perdido...”

*Grupo focal, Santiago, Chile*

“Yo creo que el bienestar es hacer lo que yo quiero y tener tiempo para disfrutarlo. Ser feliz”.

*Grupo focal, Ecuador*

#### 8.2.2.2 Salud: tener acceso oportuno cuando se requiere

El progreso, en lo que respecta a la dimensión salud, implica el acceso a una atención de salud de calidad, que suponga esperas cortas, buena atención en consultorio y mayor asequibilidad de los precios de los medicamentos, en caso de no existir la gratuidad. La centralidad de la salud se destaca en el siguiente testimonio:

“La falta de salud es la pobreza más grande del ser humano... y si no hay salud no hay progreso”.

*Grupo focal, Dajabón, República Dominicana*

Por su parte, un hombre consultado en Uruguay expresó una opinión muy singular sobre la atención médica:

“Hace ocho meses que estoy esperando para operarme de una rotura de menisco. No podés hacer nada, estás en lista de espera desde hace seis meses, al principio no me querían hacer una resonancia, si es Suárez lo operan en un día”.

*Grupo focal, Tacuarembó, Uruguay*

La salud es un factor indispensable para el progreso, independientemente del nivel socioeconómico de las personas. La posibilidad de ir mejorando en la vida depende de esta dimensión crucial:

“La gente se está muriendo en los hospitales por falta de atención, por falta de material, por falta de medicamentos, por falta de equipo, puede que muchos doctores quieran salvar la vida, pero a veces no tienen ni material, no tienen con qué, y aun les falta personal, por qué no contratar más médicos, por qué no darles más ítems, para más gente, para que más gente capacitada empiece a trabajar”.

*Grupo focal, Estado Plurinacional de Bolivia*

En el caso específico de las mujeres, señalaron la falta de acceso a atención ginecológica de calidad en los hospitales públicos, según lo demuestra un claro testimonio obtenido en el Estado Plurinacional de Bolivia:

“De mi hermano mío falleció su bebé y su mujer otra vez se embarazó no pues prefirió tener en ese privado en el a CIES a estar yendo a un lugar público no, claro con lo que le ha costado un parto casi unos 8.000 bolivianos pero ha hecho el esfuerzo, para que salga bien y no está pasando con ese temor que le pase algo a su hija”.

*Grupo focal, Estado Plurinacional de Bolivia*

Tener un buen estado de salud no constituye un requisito únicamente para poder trabajar, sino también para poder desarrollar otros aspectos dinamizadores del progreso, entre ellos, el estudio. Al respecto, cabe citar el siguiente testimonio:

“En mi familia algunos los pusimos a estudiar... una muchacha estudiaba enfermería y la menor que estaba queriendo sacar el plan básico, pero una se enfermó... entonces este año ya no lo pude poner a sacar el plan básico porque no tenía recurso económico, lo usamos para el gasto de la enferma”.

*Grupo focal, La Esperanza, Honduras*

El progreso también se asocia con la existencia de justicia social, basada en la igualdad de derechos para todas las personas y en la posibilidad de todos los seres humanos, sin discriminación, de beneficiarse del progreso económico y social de una sociedad. La justicia social requiere la igualdad social y de oportunidades:

“Ser una sociedad donde vivamos armónicamente, nos respetemos y valoremos. Las personas con una opción sexual distinta sean valoradas”.

*Grupo focal de jóvenes, Lima, Perú*

“Si nosotros tuviéramos más conocimiento entonces podríamos reconocer nuestros derechos”.

*Grupo focal, Perú*

### 8.2.3. “Tener”: vivienda, servicios básicos, transporte e infraestructura

#### 8.2.3.1 Vivienda propia, digna y con servicios básicos

Cuando se indagó en El Salvador por qué las personas consideraban que se encontraban en situación de pobreza, se obtuvo la siguiente explicación directa y simple:

“Bueno, mire dónde vivo: con hoyos en el techo, con paredes de lámina, piso de tierra, con agua que hay que acarrear, un sanitario que me da pena que me lo pidan prestado, todo amontonados como que fuéramos *cuches*, con miedo que me saquen de este terreno que no es mío, o de una crecida del río o que nos caiga este alud de tierra de ese cerrito”.

*Grupo focal, El Salvador*

Cuando las personas se encuentran en situación de pobreza, una de las dimensiones en que más se siente la precariedad es la vivienda. Cuando el discurso gira en torno al progreso, la vivienda se convierte en esa dimensión en que las personas quieren ver materializado su esfuerzo y su sacrificio. La vivienda es uno de los logros que más enorgullecen a las personas, o una de las grandes aspiraciones. La importancia de la vivienda se destaca en los siguientes testimonios:

“Es fundamental tener casa propia, aunque sea en la punta del cerro, pero que sea propia”.

*Grupo focal, La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia*

“Yo diría que mi bienestar está en 10. Soy independiente, tengo un buen salario y recién compré mi casa”.

*Grupo focal, St. Andrew, Jamaica*

Además, no se trata solo de tener una casa. También importa el lugar donde esta se ubica:

“Si viene una crecida del río, que se puede inundá una casa, que lo poquito que se tiene se puede dañá... ‘Todavía hay zona’ en la palte alta que se inundan mucha’ casa’ todavía porque quedan parte sin arreglá... la gente [cuando crece el río] todo desconectan la cosa’ que

son eléctrica' lo desconectan y luego cogen su colchón y sus sábanas y se van a su refugio y trancan su casa".

*Grupo focal, República Dominicana*

### 8.2.3.2 El transporte y la infraestructura

¿Qué tiene que ver la infraestructura con el progreso? Desde la óptica de las personas consultadas se trata de un factor indispensable para alcanzar una mejor calidad de vida. No se habla de infraestructura de manera genérica, sino que se hace referencia a la infraestructura que permite transitar de un sitio a otro (carreteras) y a aquella que sostiene a las instituciones académicas (escuelas) o a otras instituciones clave para el desarrollo de las personas. Así lo explicaba una de las personas consultadas en grupos focales realizados en el Estado Plurinacional de Bolivia:

"Actualmente, en mi zona, han logrado construir un colegio de dos pisos, y también uno para profesores técnicos. Por ese lado, sí ha habido un cambio positivo. También con las calles a los hospitales, uno se ahorra tiempo, o cuando no nos gusta caminar".

*Grupo focal, La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia*

El transporte también es de vital importancia para el progreso: vincula las áreas urbanas con las áreas rurales, facilitando el acceso a la educación, a la salud y a las oportunidades de empleo. En el ámbito urbano, un sistema de transporte eficiente contribuye a la funcionalidad de las ciudades, a hacerlas más competitivas y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En cambio, el funcionamiento deficiente del transporte público genera desorden, congestionamientos, contaminación y violencia, y deteriora la calidad de vida de las personas.

Como lo han revelado los participantes de grupos focales realizados en varios países, moverse en las zonas metropolitanas de los países puede requerir más tiempo que viajar a una ciudad vecina, debido a los congestionamientos o a la insuficiencia de unidades de transporte en algunas rutas. Además, la calidad del servicio constituye un déficit:

"En los buses uno va como que es sardina. Ven que ya no hay espacio y siguen metiendo más y más gente, y manejan como que no hay mañana. Es bien peligroso. Terminas viajando como ganado, es horrible andar en autobús".

*Grupo focal, El Salvador*

En Perú, durante un encuentro con grupos de personas con discapacidad, dichas personas mencionaron las dificultades que enfrentan para movilizarse, a pesar de contar con un sistema moderno de transporte en el país:

"Debemos pedir lo que realmente merecemos. Tengo que esperar una hora para subirme al bus con rampa. Cuando estoy en el paradero de bus, ellos no paran, porque no quieren llevarme, debido a la silla de rueda. La ciudad es muy inaccesible. Además, he visto la insensibilidad que hay".

*Grupo focal de Perú*

## 8.2.4 "Seres" y "haceres" en sociedad

### 8.2.4.1 La seguridad y la tranquilidad

La aspiración de contar con seguridad y con la posibilidad de tener una vida tranquila son algunos de los elementos que representan un común denominador en la región. Se entiende la seguridad como ese mecanismo que permitirá que los logros cosechados no se pierdan. Otra lectura corresponde a quienes ven en la seguridad un elemento indispensable para que las inversiones que están realizando no se vean truncadas.

Sentirse seguro en el lugar donde se vive, sin temor a ser robado o incluso lastimado, resulta primordial para el progreso humano. Por ende, es una de las dimensiones en que, según las percepciones de las personas consultadas, se plantean importantes desafíos, como se refleja en la siguiente conversación entre hombres y mujeres de un grupo focal del Estado Plurinacional de Bolivia:

"—Estamos mal, muy mal.

—Y las violaciones también no, no hay seguridad con todo eso.

—Y lo malo es que se está suscitando hasta en la propia familia no, el tema de las violaciones, ni

siquiera son por gente extraña, se están dando los mismos padres, padrastros.

—Hasta hermanos”.

*Grupo focal, Estado Plurinacional de Bolivia*

Ante la pregunta respecto de cómo se vincula la seguridad con el progreso, las personas consultadas en la región brindaron respuestas como las siguientes:

“No sentirte seguro te limita en tus actividades. Te genera desconfianza. Afecta mucho, porque ya te da miedo salir o llevar algo de valor”.

*Grupo focal, Estado Plurinacional de Bolivia*

“La zona donde vivo ha aumentado la delincuencia. Hay mucho temor de la persona. Uno no puede vivir tranquilo. Mucha delincuencia. Antes se podía caminar hasta las 8, 9 de la noche y no te pasaba nada pero ahora tienes que estar acompañada de alguien, como somos mujeres es peligroso”.

*Grupo focal, Perú*

#### 8.2.4.2 La solidaridad, el sentido de unión y la participación comunitaria

Entre las cuestiones que emergieron de las conversaciones sostenidas cabe referir a la solidaridad, el sentido de unión y la participación comunitaria. Estos elementos se identifican no solo como una estrategia para alcanzar el progreso, sino como parte de las condiciones que deben existir para que la prosperidad (el progreso) no sea solo individual, sino que alcance también a las familias y las comunidades. Al respecto, una mujer consultada en República Dominicana señaló:

“Nosotros en las buenas y en las malas estamos unidos. Mire, aquí hay un entendimiento de unidad y de la fortaleza de cada quien, que por ejemplo, cuando llega el ciclón esperamos es el director de la escuela quien nos orienta y nos dice cómo vamos proceder”.

*La Ciénaga, República Dominicana*

El hecho de avanzar unidos, de compartir el progreso, es un elemento que también destacaron otros participantes de Ecuador y Nicaragua:

“No se trata de progresar económicamente sino espiritualmente, comunitariamente, porque si tenemos cosas y las compartimos, eso es un progreso porque no solo estamos dando al que no tiene sino estamos enseñando al otro que puede hacer lo mismo”.

*Grupo focal, Portoviejo, Ecuador*

“Sentimos que sí, al compartir nuestro progreso, apoyamos a otras, porque estamos compartiendo algo que no tenían y llevarles ese pequeño paquetito que les va a ayudar a subsistir en ese momento, no va a dejar que esa persona recaiga, y nos lleve a hacer más visitas, a estar sacando más tiempo para sacarlas de la depresión, o de la enfermedad en la que se encuentra, es un desarrollo porque no solamente invertimos no solo en lo económico, sino en la parte emocional de la persona”.

*Grupo de mujeres con VIH, Nicaragua*

La unión hace la fuerza, reza el dicho. Y esto es algo que las personas identifican como un aspecto del progreso. Por su parte, el individualismo es otro elemento que también surgió en las conversaciones; desde luego, no como una dimensión deseada del progreso, sino como un rasgo que no se identifica con la noción del progreso humano. Así lo definían los participantes de un grupo focal realizado en Uruguay:

“¿Qué pasó con el saludo? Una cosa tan básica. No hay buenos días, no hay nada. En el autobús, sube una embarazada y nadie se para. No hay valores en la calle. Todos buscan el beneficio propio y no ayudan a los demás. Hoy en día hay mucho individualismo y desconfianza. Eso hace que tengamos más dificultad para ser ayudados. Deberíamos ser más conscientes de compartir en la calle, ser mucho más solidarios. Eso que cada quien ande en lo suyo no creo que sea progreso”.

*Grupo focal, Uruguay*

#### 8.2.4.3 El progreso es, efectivamente, más que el ingreso

El progreso, desde la reconstrucción de los testimonios de las personas consultadas durante la investigación cualitativa, se visualiza en cuestiones que van mucho más allá del ingreso. La



## RECUADRO 8.2

### Autodefinición de clase: la autopercepción de las personas sobre el grupo de ingreso al que pertenecen en el Estado Plurinacional de Bolivia

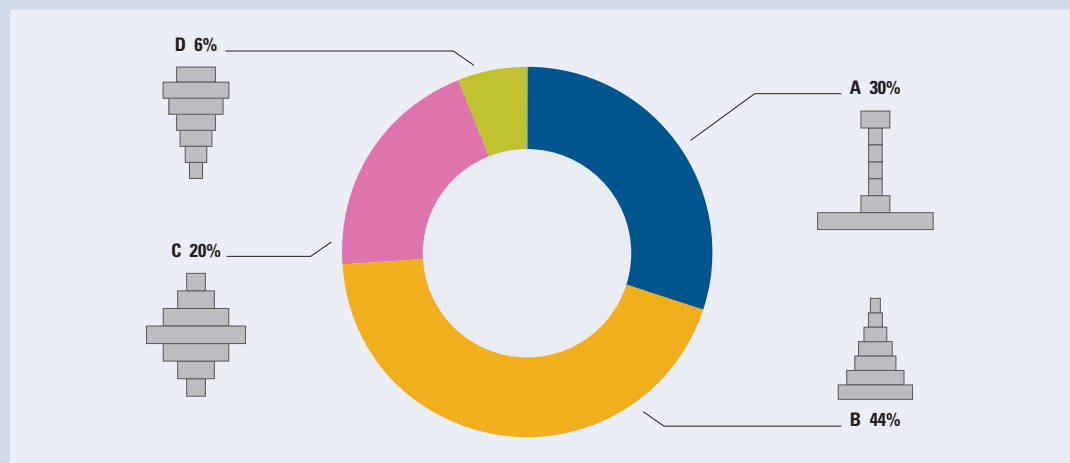
La autopercepción de las personas sobre el grupo de ingreso al que pertenecen es clave para comprender qué entienden dichas personas por progreso y bienestar. Un estudio realizado en el Estado Plurinacional de Bolivia por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Investigaciones Sociales (CIS) evidencia que un 44% de los entrevistados considera que la sociedad boliviana se caracteriza

por contar con una base amplia y una pequeña élite en la cima; un 30% considera que casi toda la población del país presenta bajos niveles de ingreso y que no existe una clase media; el 20% considera que gran parte de la población pertenece a la clase media, y solo un 6% considera que la población se sitúa mayoritariamente en niveles de ingreso alto.

Fuente: PNUD y CIS (2015).

## GRÁFICO 1

### Percepción de la población sobre la conformación de la actual pirámide de ingresos del Estado Plurinacional de Bolivia



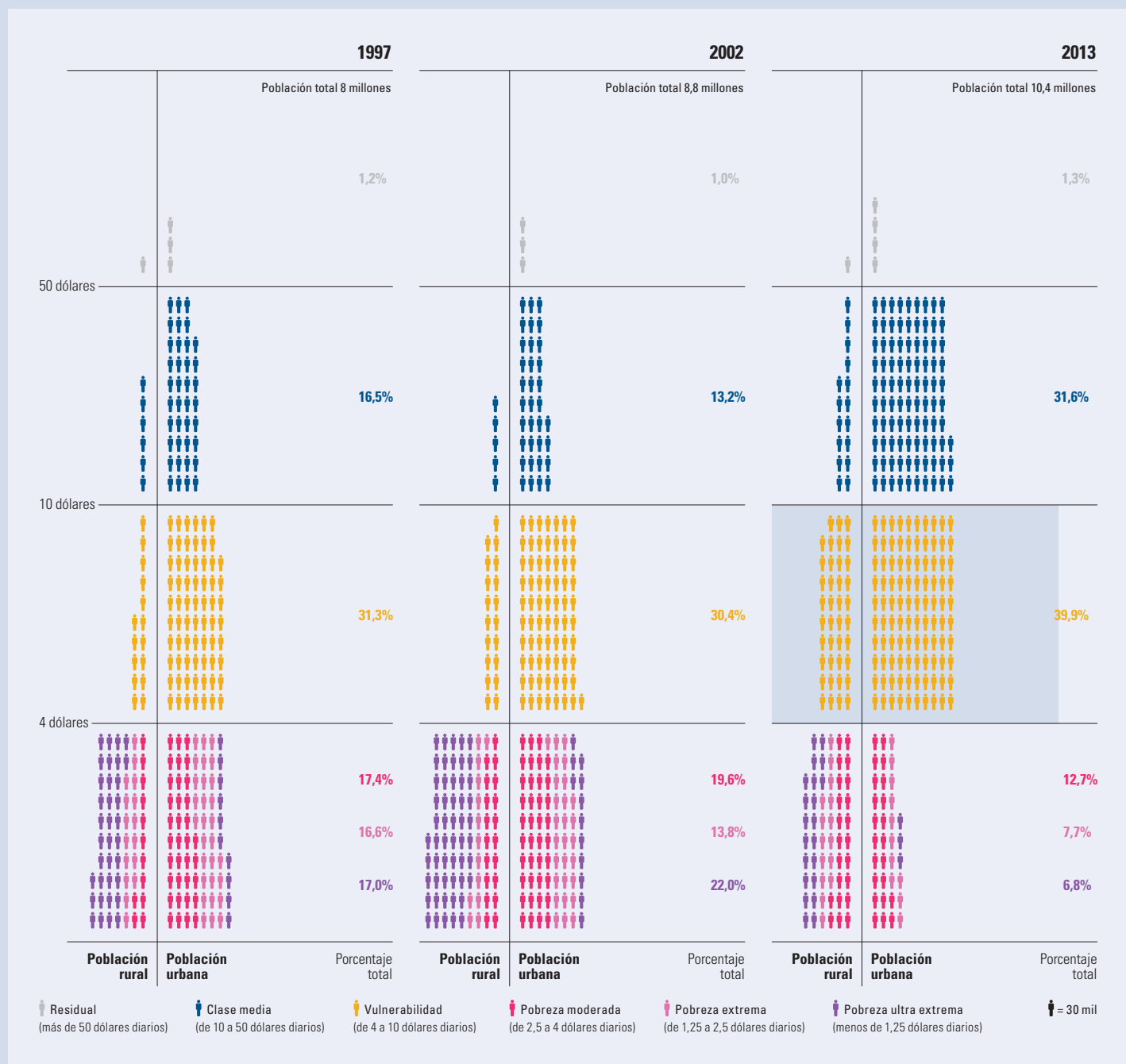
Fuente: PNUD y CIS (2015).

En lo que respecta a las percepciones respecto de qué sociedad se considera “ideal”, el 39% hace referencia a una sociedad en la cual la mayoría de las personas se sitúan en el medio, mientras que un alto porcentaje de los entrevistados (35%) consideran que la sociedad ideal es aquella en que la mayoría de las personas se encuentran en la cima y muy pocas se sitúan en la base, es decir, remiten a una sociedad caracterizada por una alta reducción de la pobreza y una elevada movilidad social ascendente. Estos resultados reflejan la inherente predisposición de las personas entrevistadas hacia el ascenso y la movilidad social.

Cuando estos resultados se comparan con la actual pirámide de ingresos del Estado Plurinacional de Bolivia

se observa que, en 2013, el 40% de los bolivianos se encontraban en situación de vulnerabilidad por ingresos, mientras que el 32% pertenecía a la clase media y el 27% se encontraba en situación de pobreza por ingresos. Como puede observarse en el gráfico 2, en el período comprendido de 1997 a 2013 la pirámide de ingresos del Estado Plurinacional de Bolivia ha transitado desde una pirámide de base ancha hacia una cuya población se concentra en el medio. Sin embargo, una parte importante de las personas que han salido de la pobreza no han logrado incorporarse a la clase media y se encuentran en situación de vulnerabilidad.

GRÁFICO 2

**Evolución de la pirámide de ingresos por zona de residencia (en número de personas y en porcentajes) en el Estado Plurinacional de Bolivia, 1997, 2002 y 2013**


Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones de las proporciones de población correspondientes a cada grupo de ingreso realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Las líneas monetarias que separan a cada grupo están expresadas en dólares diarios por persona. Cada una de las personas presentadas en el gráfico representa a treinta mil personas, y el total de personas correspondientes a cada año representa la población total.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información consultada en PNUD y CIS (2015).



relativa importancia de cada aspecto de la vida surge de las propias experiencias diarias. En tal sentido, no es posible establecer una primacía o un orden ascendente de preferencias: dicho orden depende de a quién se le pregunte. Lo que sí puede afirmarse es que, independientemente del grupo poblacional al que se consulte, el progreso se asocia con “algo” que tiene varias dimensiones. Como corolario de esto, el ingreso se convierte en un componente más de dicho abanico de posibilidades descrito por las personas, quienes buscan pasar desde los sueños y las aspiraciones hacia la consecución de los logros.

Una segunda constatación consiste en que las dimensiones identificadas no son, *a priori*, exclusivas del progreso, pudiendo ser también dimensiones asociadas con la pobreza en sus múltiples formas. Lo que cambia es el ángulo de la lectura. Para quienes están en situación de pobreza, dichas dimensiones constituyen esos aspectos de la vida que señalan el “norte” hacia el cual deben dirigirse, pero en su realidad personal todavía existen déficits respecto del nivel de logro deseado. En el caso de las personas que no se encuentran en situación de pobreza, dichas dimensiones remiten a esferas vinculadas con luchas libradas o sacrificios realizados, que hoy en día se narran en clave de logros.

Finalmente cabe señalar que, según el nivel de progreso alcanzado por cada persona o cada grupo social, se observa una mayor o menor complejidad en la desagregación que tales personas o grupos realizan respecto de las dimensiones que componen dicho progreso. Las personas que se encuentran en una situación muy precaria y presentan muchas necesidades básicas insatisfechas se focalizan más en las dimensiones materiales del progreso. A medida que van reduciéndose las carencias y las necesidades materiales que requieren ser atendidas, las dimensiones van complejizándose y alcanzan otros registros, partiendo de la base compuesta por el trabajo, la educación y la seguridad.

### 8.3 Las estrategias para el progreso en la región

En el acápite anterior se hizo referencia a las dimensiones que las personas consultadas en la región asocian con el progreso en sus vidas,

con el objetivo de profundizar el conocimiento respecto de qué es, cómo se vive y de qué modo (a través de qué dimensiones) se evalúa el progreso. Un elemento común en los testimonios es la referencia al espíritu de lucha y de constante superación requerido por las personas para avanzar en sus vidas, para levantarse si han caído, para seguir el camino que supone el progreso. A fin de construir su futuro, así como para sobrellevar la pobreza, las personas despliegan diferentes estrategias, que en su mayoría se vinculan con actividades legales, pero también existen algunas que se desarrollan fuera de la legalidad. En este apartado también se hace referencia a algunas de dichas estrategias

#### 8.3.1 El progreso depende de uno mismo

Cuando se consultó sobre las estrategias para mejorar en la vida, resultó casi ineludible una conversación alrededor del protagonismo que cada persona quiere tener en la definición de su propia vida. Este deseo de protagonismo no se debe a que las personas sean testarudas o a que no quieran recibir ayuda externa. Responde, en cambio, al hecho de que las personas quieren tener la capacidad de poder decidir sobre el curso de sus vidas, aspiran a ser autosuficientes. Esto es algo que aparece en los testimonios de las personas consultadas independientemente del país, del área de residencia, de la cohorte de edad, del sexo y demás variables. El progreso que depende de uno mismo implica emprendimiento, sacrificio, esfuerzo, y estar en lucha constante, esto es, requiere que se piensen y ensayen diferentes estrategias (véase el diagrama 8.3). Al respecto, se destaca el siguiente testimonio:

“La ambición tiene mucho que ver cuando se trata de romper el círculo de la pobreza” [*Ambition has a lot to play in breaking a cycle of poverty*].

*Grupo focal, Bacolet, Oeste de Tobago*

Una mujer peruana que llevaba ya más de una década utilizando una silla de ruedas expresó:

“Una ayudadita de vez en cuando no viene mal, pero la verdad es que bonito fuera que uno

### RECUADRO 8.3

#### La identidad de clase media o el “sentimiento de pertenencia a la clase media”: el nexo entre la pobreza y el privilegio y el privilegio

Una serie de estudios que contaron con la colaboración de equipos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Trinidad y Tobago y del Instituto de Estudios de Género y Desarrollo de la Universidad de las Indias Occidentales en St. Augustine<sup>87</sup> dieron como resultado una publicación sobre las perspectivas de bienestar, progreso y vulnerabilidad en Trinidad y Tobago (PNUD, 2015). En el estudio se realizaron tanto grupos focales como entrevistas semiestructuradas para identificar las dimensiones del privilegio, la pobreza y el progreso multidimensional en el seno de la clase media de Trinidad y Tobago, con objeto de conceptualizar el sentido del bienestar dentro del grupo.

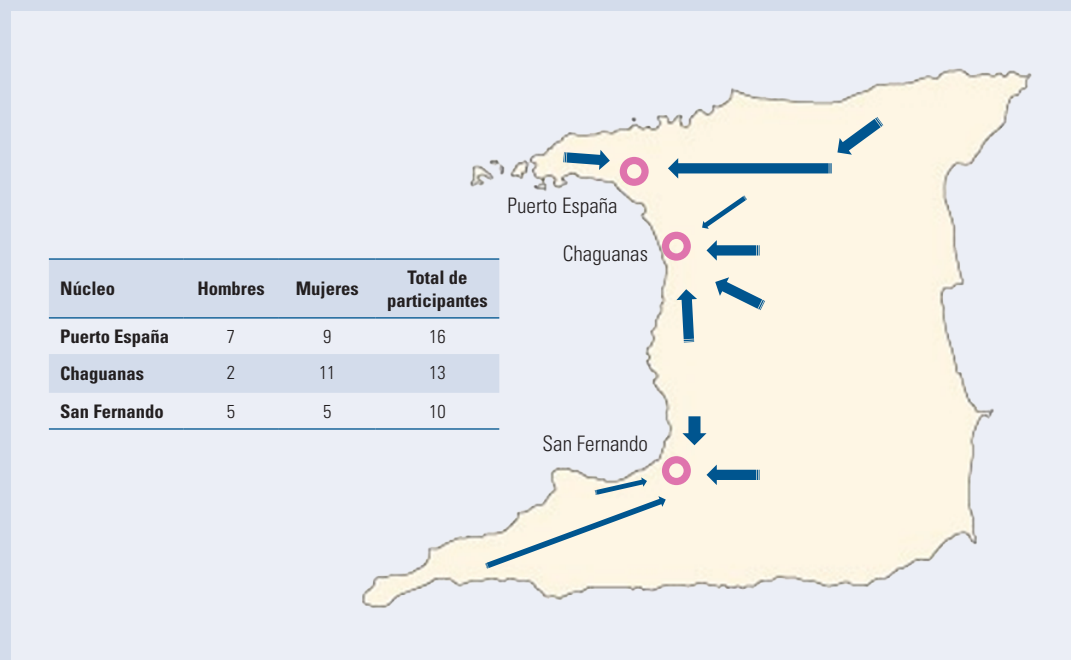
Dado el elevado PIB de Trinidad y Tobago, que puede llegar a enmascarar la vulnerabilidad de la clase media, el informe resultó útil para comprender qué hace que las personas se consideren parte de la clase media, así como para conocer qué medios de vida y qué estrategias de supervivencia emplean en una economía cambiante para permanecer dentro de ese segmento socioeconómico. Uno de los descubrimientos de la investigación es que, además de los criterios habitualmente utilizados para definir el nivel económico, el sentido de comunidad de los individuos, el apego al entorno, la libertad de movimiento, la sensación de seguridad, el acceso a opciones religiosas, el empoderamiento y la capacidad personal para diversificar las habilidades contribuyen a la autoidentificación de las personas como miembros de la clase media. Otra conclusión señala que los participantes no se sentían en riesgo de caer en la pobreza gracias a sus conocimientos, sus competencias y su estímulo personal para permanecer fuera de ella. Esta actitud refleja la mentalidad social predominante de que el individuo es en gran medida responsable de no caer en la pobreza. Sin embargo, cuando se ahondó en las percepciones sobre el progreso y el bienestar, los participantes reconocieron su vulnerabilidad ante perturbaciones externas como las crisis políticas, los desastres naturales y la mala salud o las lesiones, factores que pueden llevarlos a experimentar pobreza o, como mínimo, a

experimentar una merma del estilo de vida al que están acostumbrados.

Más allá del uso de valores relacionados con los ingresos, la identidad de clase media o el sentimiento de pertenencia a la clase media tiene que ver de manera sistemática con el concepto de bienestar y con las condiciones de aquello que las personas consideran indicadores de un nivel mínimo de calidad de vida. Este análisis está supeditado a la idea de que la calidad de vida no depende solo de las oportunidades de las que dispone la población, sino que además está determinada por las capacidades humanas, es decir, por aquello que los individuos están dispuestos a hacer por sí mismos en forma proactiva. Lo que revela este estudio es una identidad de clase media que encuentra su espacio entre la pobreza y el privilegio. Los participantes manifestaron con toda claridad su habilidad para acceder a los determinados privilegios —educación superior, viajes al extranjero y artículos de lujo—, aunque no se sentían privilegiados. No obstante, rechazaban ser clasificados como pobres. Para ellos, los privilegios y la capacidad para disfrutar de una experiencia completa de progreso multidimensional quedaban fuera de su alcance en cuanto miembros de la clase media. **Del análisis de los datos primarios aportados se desprende que la formación de la identidad de clase media comprende una combinación de valores económicos, el nivel de seguridad personal experimentado, el acceso a círculos de influencia y una mezcla ecléctica de percepciones.** A partir de los grupos focales y de las entrevistas realizadas, la clase media parecía abarcar todos los ámbitos seleccionados para llevar a cabo una investigación detallada en lugar de concentrarse solo en algunos de ellos. Esta coyuntura ofrece otra valiosa perspectiva acerca de las condiciones del progreso multidimensional que subrayan la diferencia entre Trinidad y Tobago. Aunque existen diferencias cualitativas y perceptibles entre las distintas zonas de Trinidad, y entre estas y Tobago, el sentimiento de pertenencia a la clase media está ampliamente extendido a lo largo de toda la región.

## GRÁFICO 1

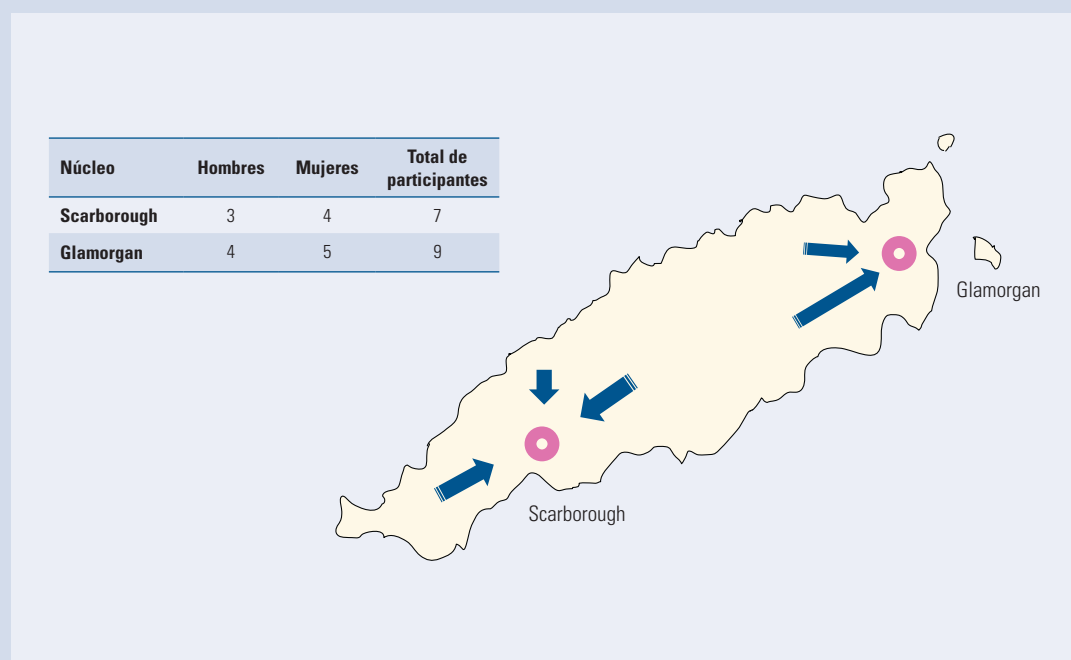
### Distribución de los participantes del estudio en Trinidad



Fuente: PNUD (2015).

## GRÁFICO 2

### Distribución de los participantes del estudio en Tobago



Fuente: PNUD (2015).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en PNUD (2015).

tenga la oportunidad de sentir la satisfacción que lo que ha hecho es por obra de uno con su familia, su comunidad, sus amigos”.

*Grupo focal, Perú*

En el Estado Plurinacional de Bolivia algunas personas consultadas mencionaron la relación entre la persona y el entorno, e hicieron

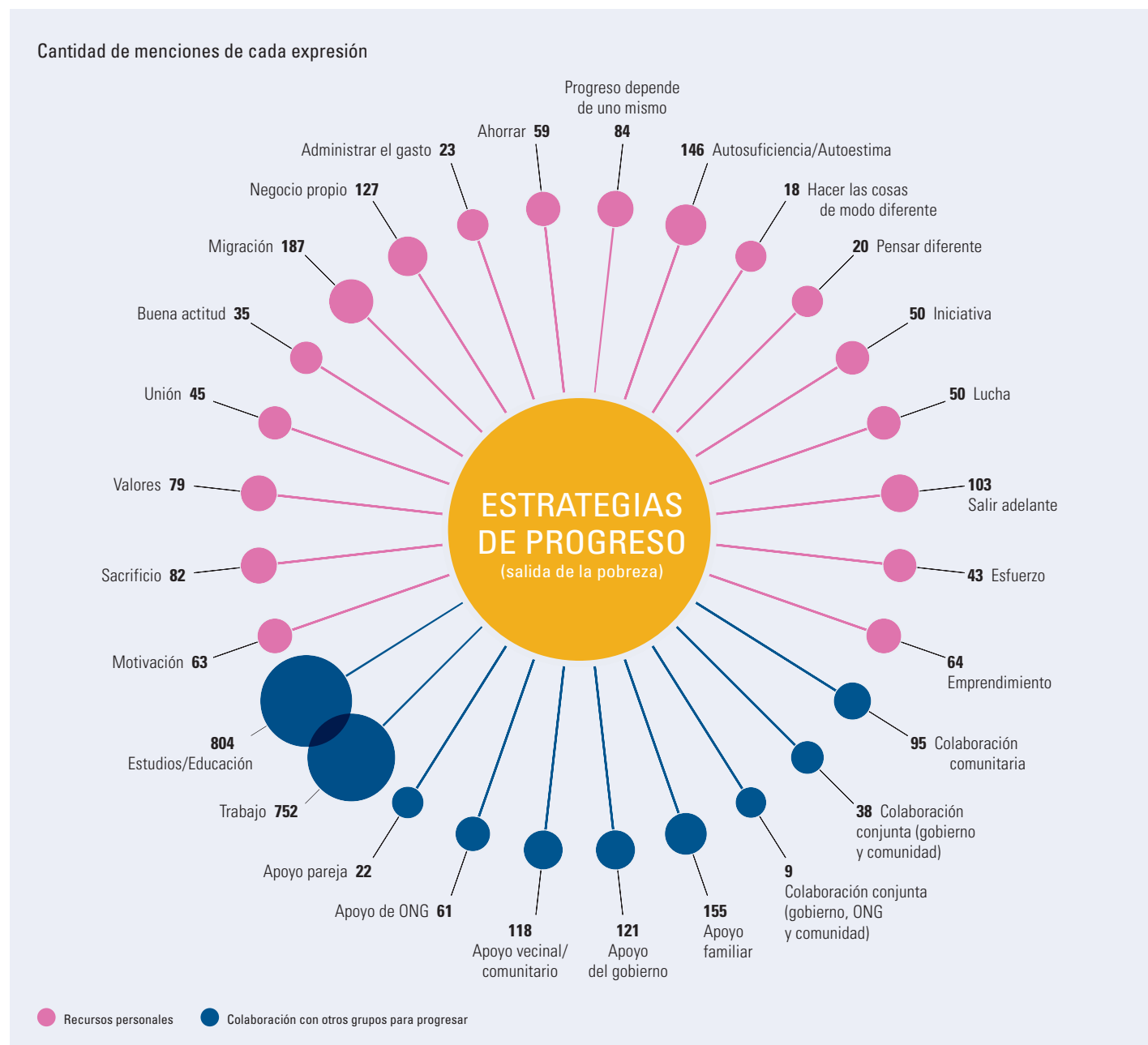
referencia al hecho de que el espíritu humano es el motor de progreso:

“Ahora yo siempre digo, mucho depende de la persona, porque a veces nuestro gran error es fijarnos en nuestro entorno, no fijarnos en nosotros mismos”.

*Grupo focal, Estado Plurinacional de Bolivia*

DIAGRAMA 8.3

### Estrategias para progresar en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados de una investigación cualitativa encomendada para este Informe.

En ese esfuerzo realizado por la persona reside también su satisfacción por el hecho de haberlo dado todo y de que los logros alcanzados sean “de uno”:

“Uno hace bastantes sacrificios, verdad, por ejemplo, para poderme graduar tuvieron que mandarme a una práctica y ahí tuve que apartarme de mi familia, por casi cinco meses sin dinero porque aquí la economía es bien alta entonces estuve cinco meses y tuve que trabajar allá para poder hacer la práctica y poderme graduar”.

*Grupo focal, Honduras*

### 8.3.1.1 El trabajo o negocio propio

En el marco de ese esfuerzo personal, hay una actividad que resulta imprescindible para progresar. Se trata del trabajo o, mejor aún, de la posibilidad de tener un negocio propio. El negocio propio también es una herramienta que permite la autosuficiencia y no tener que quedarse “esperando ayudas”. Esto queda más claro en palabras de las personas consultadas:

“Para el progreso, lo mejor sería crear un negocio, puede ser poner una papelería, no sé. Pero no quedarme ahí esperando y tener la ayuda del gobierno”.

*Chile*

Un miembro de la diáspora latinoamericana que vive en Estados Unidos también hizo referencia a la importancia de contar con un negocio propio:

“Después de varios trabajos a la vez, iba guardando un poco de dinero y decidí abrir un restaurante. Y siento que me ayudó mucho. Abrí mi mente. Vi que en Chicago, aunque no tengo documentos todavía, pero me dieron la oportunidad de sacar la licencia del restaurante. No hay nada como ser su propio jefe”.

*Integrante de la diáspora latinoamericana que vive en Estados Unidos*

### 8.3.1.2 La migración interna e internacional como estrategia de progreso

La migración se produce en gran medida como resultado de la inseguridad y de la escasez de empleo y de oportunidades en el país de origen, que impulsan a buena parte de la población económicamente activa a buscar mejor suerte en otros países. La misma lógica permite explicar la migración interna: las personas migran en busca de mejores oportunidades.

La migración como tal es una estrategia empleada tanto por personas que están en situación de pobreza como por personas que no se encuentran en dicha situación. En el caso de muchos migrantes que se encontraban en una situación precaria, el trabajo y el sacrificio constituyen aquello que les ha permitido alcanzar alivio económico y, en algunos casos, prosperidad para ellos y sus familias.

Sin embargo, el progreso que resulta de la migración también se manifiesta en otras áreas. Así lo comentaba una mujer de avanzada edad, de origen mexicano, del estado de Oaxaca:

“Para mí fue importante irme de mi país. Mis tres hijos han estudiado. Han tenido un estilo de vida diferente a la que hubiéramos tenido si nos hubiéramos quedado en México. Igual yo, he crecido, también, como mujer, como profesional en todas las áreas”.

*Grupo focal, integrante de la diáspora latinoamericana que vive en Estados Unidos*

A pesar de esto, hay un precio que dicen se debe pagar:

“Yo no me volvería a venir, ni loca me hubiera venido. Allá estaban mis papás, mis hermanos, mi familia. Si aquí uno vive solo. Como dicen no hay nada gratis. Por mandar unas fichitas, porque uno tiene el deber, acá hay que estar trabajando y luego llegar a la casa, a pasar solo”.

*Grupo focal, integrante de la diáspora latinoamericana que vive en Estados Unidos*

El precio que supone la migración, en la un gran número de casos, es la soledad y la distancia respecto de la tierra y la familia de origen.

# **RECUADRO 8.4**

## **Los jóvenes, el trabajo y las tensiones de una etapa de transición**

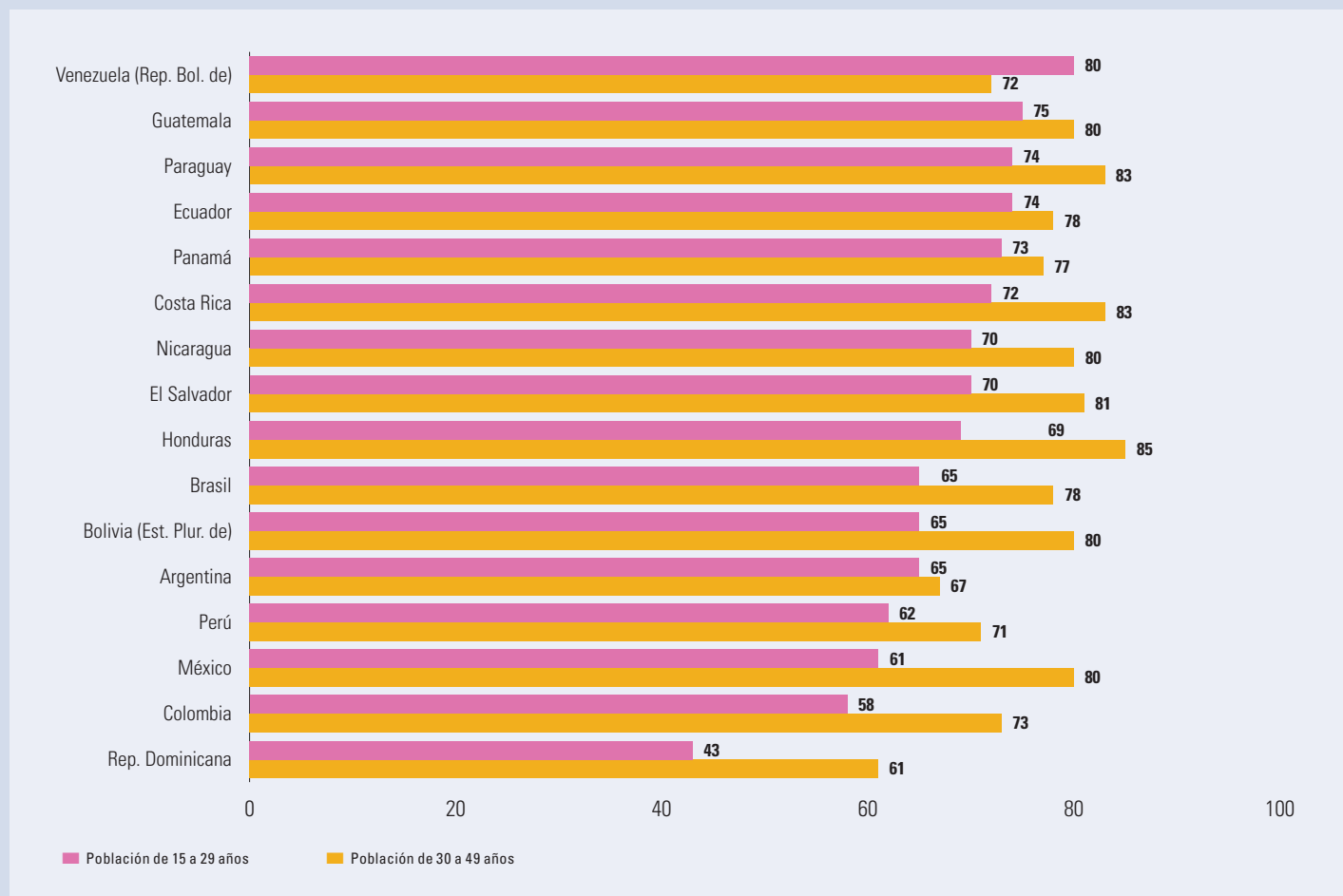
Los resultados de un estudio<sup>88</sup> realizado sobre la base de datos de la World Poll de Gallup y corroborados por información obtenida a partir de grupos focales permiten observar que los jóvenes de la región del grupo de edad de 15 a 29 años exhiben un moderado nivel de optimismo respecto de las oportunidades laborales (en cierta medida ligado a una marcada valoración de la cultura del trabajo y el esfuerzo). Dichos resultados también permiten observar que las relaciones de los jóvenes con el empleo se desarrollan entre tres tensiones: i) una tensión entre el trabajo y el tiempo libre, causada por el hecho de que se valora el primero pero se destaca la necesidad de disfrutar del segundo; ii) una tensión entre el trabajo y las oportunidades de educación, en la medida en que la educación es entendida como una vía de entrada insoslayable para acceder al trabajo ideal al que se aspira, si bien

al mismo tiempo se percibe que las oportunidades educativas no son las mismas para todos (aunque sí son más accesibles de lo que lo fueron para las generaciones anteriores), y, por último, iii) una tensión entre el trabajo estable y el trabajo posible, ligada a limitaciones de contexto y en mayor medida expresada por los grupos más vulnerables.

En efecto, cuando se comparan las diferencias entre el trabajo actual de las personas y el trabajo que perciben como ideal se observa que, en casi todos los casos, a excepción de la República Bolivariana de Venezuela, los jóvenes se mostraron más disconformes que los adultos —en más de la mitad de los países se registraron diferencias de 10 o más puntos porcentuales, y en los casos de República Dominicana y México las diferencias ascendieron a 18 y 19 puntos porcentuales, respectivamente—.

## **GRÁFICO 1**

### **¿Diría usted que su trabajo es el ideal para usted, o no? (respuestas afirmativas)**



Fuente: Rovner (2016), con base en datos de la World Poll de Gallup 2015.

Las percepciones sobre la relación de los jóvenes con el empleo revelan en este estudio que el trabajo es valorado, junto con la educación y los lazos afectivos (de amistad y de familia), como una fuente crucial de desarrollo y bienestar personal. Los futuros posibles imaginados se articulan alrededor de una libertad de movimiento idealizada (moverse, viajar, alcanzar el desarrollo vocacional) y un núcleo

central, el del empleo y el trabajo, que delimita esas posibilidades de movimiento y determina las posibilidades de progresar. El compromiso laboral es concebido como la puerta de acceso hacia el progreso personal. De alguna manera, el *trabajo* se identifica en un sentido amplio con el *esfuerzo*, y articula la noción de oportunidades abiertas para cada individuo.

Fuente: Rovner (2016) (texto adaptado).

### 8.3.1.3 El ahorro como estrategia para progresar

En el imaginario de las personas existe la figura del ahorro como ese camino que, en caso de ser recorrido, puede llevar a progresar. No es una meta que resulte fácil alcanzar; de hecho, demanda esfuerzo y disciplina. La figura del ahorro se vincula con la idea de que el “progreso depende de uno mismo”: el ahorro depende de la capacidad de cada persona, del grado de organización de los gastos que cada persona pueda alcanzar, como se evidencia en los siguientes testimonios recopilados en la región:

“Si tengo un empleo formal y estable, obviamente pues voy a poder crecer, porque voy a tener un ingreso fijo, voy a poder ahorrar si quiero ahorrar, pagar mis cuentas, entonces sí estoy de acuerdo son parte súper importante al igual que la educación en nuestro país”.

*Grupo focal, Nicaragua*

“Ahorrar, ahorrar, ahorrar y si en un futuro hay algo bueno para invertir sacar a mi mama, y comprar, comprar nuestra propia casa, entonces, entre los dos esa es nuestra meta”.

*Grupo focal, Nicaragua*

En algunos casos se hace referencia al hecho de que muchas veces la falta de ahorro se debe a la ausencia de conciencia respecto del nivel de consumo.

“Hay que vivir también de acuerdo a lo que tenemos, pero hay personas que se quieren dar lujos, entonces yo creo que cuando uno

quiere ahorrar lo hace. También depende de saber administrar y como le decía es saber vivir de acuerdo a lo que tú tienes, no exagerar”.

*Grupo focal, El Alto, Estado Plurinacional de Bolivia*

En el caso de Guyana, un grupo de jóvenes hizo referencia a un “futuro de pobreza” debido a la particular vulnerabilidad que los aqueja, pues subsisten gracias a que viven con sus padres o reciben apoyo de la diáspora a través de remesas, ya que el costo de vida es alto y los salarios son insuficientes. Las crisis de los fondos de pensiones, los casos de usura y los préstamos inseguros también impactan negativamente en su capacidad de “ahorrar para el mañana”.

No hay consenso respecto de cuáles son las razones o los condicionantes que promueven o no la capacidad de ahorrar. En cualquier caso, esta estrategia, así como la del negocio propio, no es unidireccional, ni depende exclusivamente de una decisión de carácter personal, sino que se vincula con la situación socioeconómica que se vive.

### 8.3.2 Los apoyos necesarios para progresar

Habitualmente se observa que las personas reafirman su valía hablando del progreso en primera persona. De ahí que el imperativo para cada persona consista en definir qué hacer para que tanto ella como sus más allegados puedan salir adelante. Sin embargo, alcanzar el progreso no siempre depende de uno mismo. Hay situaciones y momentos en la vida en que es necesario el apoyo de otros. En general, se distinguen dos tipos de apoyo: el familiar y el vecinal, a los que



hay que añadir el que puede ser provisto por el gobierno y otras instituciones<sup>89</sup>.

### 8.3.2.1 El apoyo familiar y vecinal

Respecto del apoyo familiar y vecinal, cabe citar el siguiente testimonio brindado por jóvenes en Honduras:

“Hemos llegado hasta acá gracias a los sacrificios que también han hecho nuestros padres”.

*Grupo focal de jóvenes, Honduras*

En La Paz, una mujer afirmó categóricamente:

“Si hay que apoyarse para progresar, es en la familia que nos apoyamos”.

*Grupo focal, La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia*

Por efecto de la proximidad, el apoyo más inmediato después del familiar es el vecinal o comunitario. Los tipos de apoyo que se brindan son variados: la ayuda puede consistir en proveer apoyo económico, cuidar a alguien que ha enfermado, cuidar niños, compartir algún alimento de la despensa, o unirse para protegerse cuando algún evento climatológico amenaza las vidas de las personas de la comunidad.

En Villa Eloisa, República Dominicana, el apoyo comunitario se destacó como un elemento fundamental:

“Se enferma un vecino, el que no tiene el vehículo llama a otro vecino, ¡Jandito ven venga que fulano está malo! Prácticamente en vez de llevarlo en los brazos lo metemos en el vehículo... o cuando sabemos que viene una de esas tormentas, si algo sabemos es unirnos ante la calamidad”.

*Grupo focal, Villa Eloisa, República Dominicana*

Para concluir este apartado sobre la importancia del apoyo familiar y vecinal cabe citar el siguiente testimonio:

“Ese es el bienestar, trabajar, trabajar en común, fortalecer nuestra vida y llegar a una meta. Seguir fortaleciendo la comunidad”.

*Grupo focal, Ecuador*

### 8.3.2.2 El apoyo del gobierno

Según los testimonios de las personas consultadas, el rol del Estado en la dinámica del progreso es muy claro: el Estado debe encargarse de la creación de oportunidades.

“Nosotros entendemos o sea yo entiendo en mi parte mía particular que para uno poder desarrollar ciertos proyectos tiene que tener ayuda del gobierno”.

*Grupo focal, República Dominicana*

Otras personas hacen una lectura más bien fundada en la idea de que existen ciertos derechos y garantías mínimas que deben ser asegurados por el Estado:

“Un apoyo que nos daría sería que se mantenga bien, sin delincuencia, mejore la educación, que mejore el Estado, eso sería un apoyo más”.

*Grupo focal, Perú*

Con esta visión comulga una más puntual, relativa al apoyo del gobierno necesario para promover la salida de la pobreza. En Guyana se hizo referencia a lo que las personas consultadas llamaron “pobreza ambiental”, y se enfatizó la necesidad de contar con una mejor administración de los recursos naturales:

“Somos más pobres ahora debido al desacoplamiento entre la preservación y el progreso [*We are more impoverished now due to the decoupling of preservation from progress*]”.

*Grupo focal, Guyana*

No se trata de diluir la responsabilidad del Estado en el progreso humano. Las personas encuestadas identifican en la mayor parte de los casos cuál debe ser la contribución de la administración pública, sea local o central. La responsabilidad del Estado y sus instituciones consiste en garantizar a toda la población algunas condiciones estructurales básicas (oferta educativa y laboral, estabilidad de la macroeconomía, control de la corrupción, programas sociales y cumplimiento de las leyes, entre otras) sin las cuales el progreso resulta inviable o, al menos, más difícil.

“Necesitamos que las autoridades se preocupen por la agricultura, la salud y la educación de nosotros. Tener una buena alimentación que tenían nuestros ancestros. Ahora los productos tienen mucho químico. Esto a mí me preocupa, antes nuestros abuelos no tenían cáncer”.

*Grupo focal, Perú*

El Estado debe proveer un marco adecuado para que el progreso de los individuos y sus familias resulte menos trabajoso. No es el actor principal del progreso, pero provee el marco y la escenografía esenciales para que este se desarrolle.

“Los sistemas existen, pero los mismos no consideran a los pobres... están en funcionamiento solo para la gente que los conoce [*All the systems do exist but the systems do not consider the poor... Whilst the systems are in place, the systems are in place for people who can access the systems*]”.

*Grupo focal, San Fernando, Trinidad*

“Nosotros debemos proponernos el cambio, y nosotros somos los que tenemos que proponer al gobierno. No esperar que ellos nos vengan a proponer sus ideas, sino nosotros proponer; y ellos tienen que acoger, debatir y discutir. Pero si nosotros no nos juntamos, no proponemos, es como ese profesor: yo voy y doy la clase. Si alguien no me hace una pregunta, no pasa nada”.

*Grupo focal de indios quichuas, Amazonia, Ecuador*

### 8.3.3 Cuando las estrategias para el progreso fallan

Aunque la referencia a las estrategias informales o ilegales no constituyó una constante, estuvo presente en el testimonio de algunas personas consultadas: si no hay opciones de progreso “del bueno”, algunas personas eligen otros caminos. Algunas estrategias se vinculan con actividades delictivas o con prácticas de corrupción: robo, narcotráfico, prostitución o ascensos obtenidos gracias al clientelismo. Desde luego, son excepcionales los casos de personas que se autoidentifican con este tipo de estrategias de progreso. Lo común es hablar sobre este tipo de prácticas haciendo referencia a alguien más, a un tercero:

“Otra gente tal vez entra en desesperación, busca lo fácil, agarra un cuchillo de mesa y se va allá a la esquina y se va a quitarle, pero es la desesperación, la ignorancia y la poca educación. A raíz de no tener empleo los jóvenes se van metiendo a pandillas asaltan la gente golpeándola”.

*Grupo focal, Honduras*

La relación entre las condiciones de pobreza y precariedad con la violencia y lo ilícito como una opción de supervivencia aparece igualmente en algunos de los testimonios:

“Y para la droga tiene que ir a robar, tiene que ir a delinquir, tiene que ir hace un montón de cosas, entonces la droga los hogares un montón de cosas mire eso ha llevado gran descomposición ahí viene la violencia porque ahorita se está reportando mucho la violencia doméstica que llega casi todos los días a la fiscalía, entonces quiere decir que la pobreza trae la misma violencia también y eso es una gran descomposición social entonces no tenemos la culpa a los jóvenes esos jóvenes fueron tan perfectos como nosotros nacimos también verdad pero nosotros los dejamos así porque a veces la madre tiene que ir hacer un trabajito y tiene que dejar los niños en la casa solos para ir a conseguir el sustento diario, entonces quien los va a dirigir nadie entonces quedan haciendo lo que ellos quieren entonces eso origina también las condiciones extremadamente por la pobreza trae esas condiciones verdad porque uno tiene que luchar para sobrevivir”.

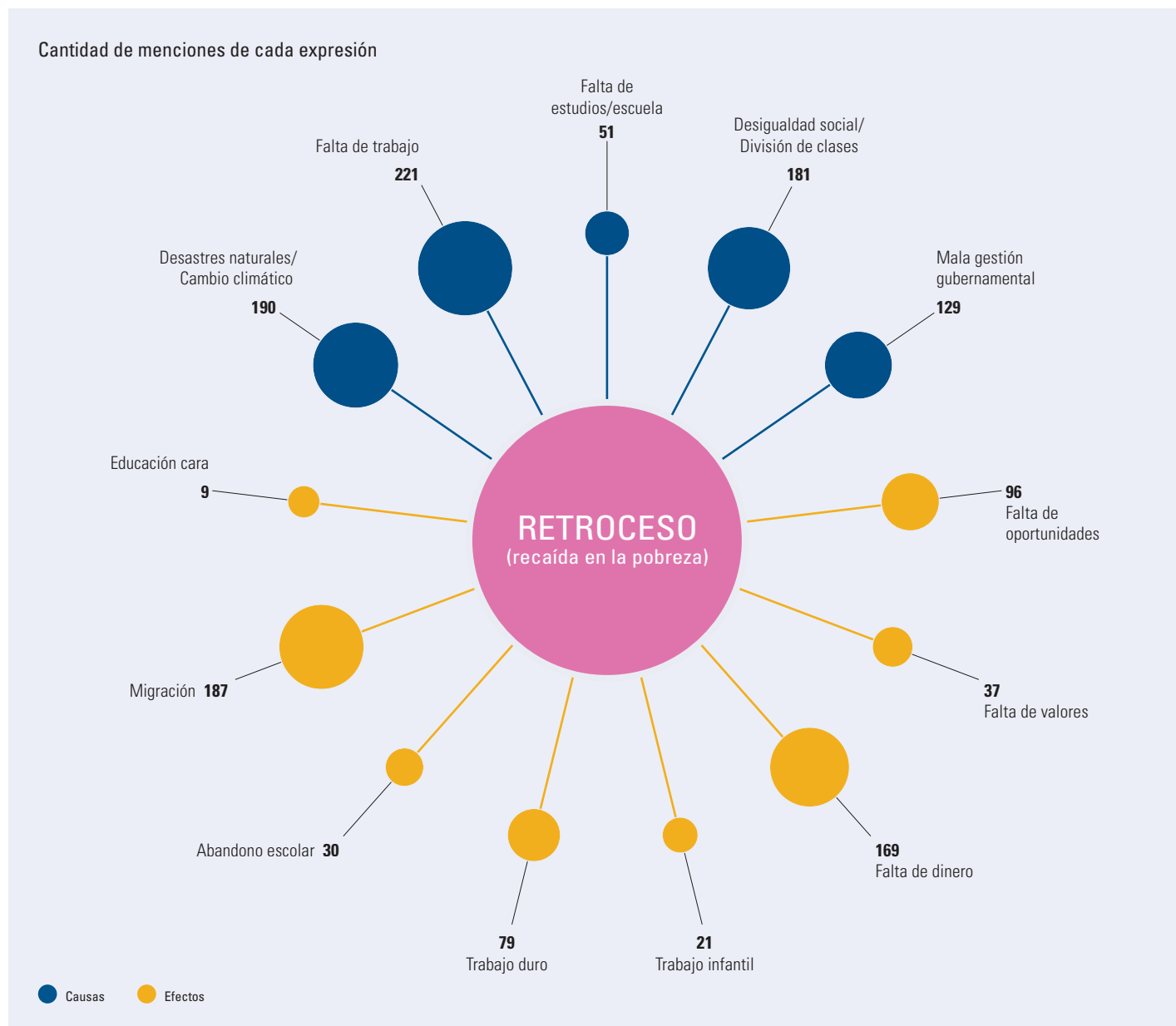
*Grupo focal, Tela, Honduras*

En una entrevista en profundidad realizada en San José, Costa Rica, una mujer relató que, ante la falta de opciones, valoró la prostitución como una salida posible:

“Cuando salí del Buen Pastor ya mi mamá había perdido el negocio por andar en las vueltas conmigo; gastó lo que tenía pagando abogados y pasajes desde Guápiles hasta aquí. Cuando salí, no había trabajo para mí, no había trabajo para mi mamá. Entonces, como no tenía opción para trabajar, comencé a prostituirme”.

*Entrevista en profundidad, San José, Costa Rica*

DIAGRAMA 8.4

**Determinantes de la recaída en la situación de pobreza por ingresos en América Latina y el Caribe**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados de una investigación cualitativa encomendada para este Informe.

Los participantes de grupos focales también relacionan la “recaída en la pobreza” con pérdida de trabajo, desastres naturales y desatención estatal durante las crisis. Este imaginario es común a estratos de ingresos medios y bajos de la población, pero es agudizado por las desigualdades de condición y las desigualdades de oportunidades iniciales

de los hogares y las comunidades. La recaída en la pobreza también se asocia a un empeoramiento de las condiciones laborales, al aumento del trabajo infantil y a un aumento del abandono escolar. Este círculo vicioso es percibido como una privación de ejercicio de capacidades.

## 8.4 Conclusiones

“¿Qué es progresión? No creo que alguien pueda afirmar que comenzó a progresar en 2005 y continuó sin detenimiento. En algunos casos caes y entonces, recomienzas [*What is progression? I don't think anybody can say they start to progress in 2005 and they continue all through without stopping. In some cases you go low and you go again*]”.

*Grupo focal, Antigua y Barbuda*

En este capítulo se presenta una aproximación textual al mundo cotidiano de las personas de la región, a sus percepciones respecto de lo que viven, hacen, son, pueden ser y pueden tener dichas personas en sus vidas para progresar. La noción misma de progreso es polisémica. Como tal, forma parte de una amplia serie de investigaciones y desarrollos dirigidos a definir, conocer y comprender en qué consisten el desarrollo, el progreso y el bienestar<sup>90</sup>. En la literatura es común la constatación de que los procesos consultivos contribuyen a identificar y enriquecer, desde la perspectiva de las personas, el contenido de las políticas de desarrollo. Para lograr dicho aporte es preciso desarrollar una agenda robusta de investigación cualitativa en la que se consideren las dimensiones ausentes del bienestar. Al tratarse de nociones que van evolucionando, que influyen en la política pública, en su manera de conceptualizarla y de definir instrumentos prácticos, dichas nociones requieren de un seguimiento periódico y sistemático (Chambers, 2012; Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2009).

Cuando se analizan los testimonios obtenidos mediante los grupos focales, los grupos de discusión y las entrevistas en profundidad se observa que son muchas las personas que refieren a la existencia de obstáculos para el progreso, y a la toma de decisiones personales

y familiares difíciles. Algunas personas identifican *trade-offs* en sus vidas: relatan que las conquistas alcanzadas en momentos determinados de sus vidas fueron logradas a expensas de pérdidas sufridas en otros momentos, o en otras dimensiones. Esta manera de alcanzar triunfos parciales debe ser analizada de manera más detenida. En principio remite a brechas entre aspiraciones y realizaciones, y conlleva una advertencia: en la mayoría de los casos de lo que se habla es de un progreso desbalanceado, de un proceso en que se ponen en riesgo logros que se tardará mucho en recuperar, o que tal vez no se recuperen nunca, y que se relacionan con cuestiones tales como la confianza, el tejido social o el medio ambiente.

El progreso, tal como surge de esta aproximación textual, funciona como una frontera móvil de aspiraciones. No es cierto que las personas que habitan en la región no hayan progresado. De hecho, muchas personas que participaron en los grupos focales reconocen que han experimentado progreso en determinadas áreas y dimensiones de sus vidas. Sin embargo, persisten necesidades no atendidas y demandas nuevas que se construyen sobre la base de los logros pasados. También cabe destacar que la mayoría de las personas consultadas señalaron que *no son protagonistas* de sus vidas, y la aspiración de serlo podría considerarse la más fuerte de todas las expresadas. Para la gran mayoría de las personas participantes en los grupos focales y las entrevistas en profundidad la idea de progreso engloba los siguientes significados: ser libre, tomar decisiones, equivocarse, aprender, no caer tan profundamente, levantarse, volver a intentar, todo esto significa progreso. Así, los “seres” y “haceres” de las personas son plurales, y también lo son las capacidades para continuar expandiendo la frontera de lo imaginable. El progreso es mucho más que ingreso, pero lo incluye.

## Bibliografía

---

- Beck, M., A. Bryman, y L. Futing. 2004. *The Sage Encyclopedia of Social Science Research Methods*. Nueva Delhi: SAGE Publications.
- Chambers, R. 2012. *Provocations for Development*. Practical Action Publisher.
- Elster, Jon. 2007. *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press. Edición revisada.
- Escobar, J., y F. I. Bonilla Jiménez. 2009. “Grupos focales: una guía conceptual y metodológica”. *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología*, 9 (1), 51-67.
- Foro Consultivo Científico y Tecnológico. 2009. Midiendo el progreso de las sociedades. *Reflexiones desde México*. México, D.F.: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.
- Kahneman, Daniel. 2011. *Thinking Fast and Slow*. Nueva York: Farrar, Straus y Giroux.
- Parra, G. 2005. *Interpretación de los jóvenes poblados universitarios en torno a los contenidos del sitcom Friends*. Tesis de licenciatura. Universidad de las Américas Puebla, México.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015. *Perspectives on Well-Being, Progress and Vulnerability in Trinidad and Tobago*. Informe preparado por el Instituto de Estudios de Género y Desarrollo, Universidad de las Indias Occidentales, St. Augustine. Oficina del PNUD en Trinidad y Tobago.
- PNUD y CIS (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Centro de Investigaciones Sociales). 2015. *Ascenso social, consumo y bienestar en Bolivia. Investigación sobre patrones de consumo en sectores emergentes*. La Paz: PNUD/CIS.
- Rigler, E. 1987. “Focus on Focus Groups”. *ABA Baking Journal*, 79 (4), 97-100.
- Rovner, Helena. 2016. “Notas sobre subjetividad y percepciones de juventudes latinoamericanas”. Documento de trabajo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Taylor, S. J., y R. Bogdan. 1987. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Grupo Planeta (GBS).
- Timaná, C. 2014. “Desde la percepción. Los sentimientos en la formulación de la política pública de seguridad para Medellín (2004-2011)”. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, y Universidad Católica San Pablo, Arequipa, Perú.



# Conclusiones







# Conclusiones

Este Informe abre con una invitación a trabajar una agenda de bienestar más allá del ingreso —tal como lo hizo el primer Informe sobre Desarrollo Humano de 1990, al situar a las personas en el centro del desarrollo—. El análisis presentado sobre las transiciones del ingreso y de otras dimensiones más allá del ingreso permite aportar datos y propuestas de políticas que contribuyen a la tarea de soñar el futuro. ¿Qué se puede concluir de esta agenda incipiente de reflexión? A continuación se presentan cinco conclusiones con vistas a alimentar la discusión regional.

## 9.1 Una narrativa de transformaciones inconclusas

La región es diversa. No sigue un patrón único de cambio. Sin embargo, un rasgo común de los países de América Latina y el Caribe es que en todos se han experimentado transformaciones sociales y económicas significativas en los últimos años. En la narrativa convencional del progreso económico y social se eluden ciertas dimensiones importantes de este cambio, debido a que la atención se concentra en el ingreso y en los datos inmediatamente disponibles en las encuestas de hogares y los censos de población. Se considera que la reducción de la pobreza y de la desigualdad por ingresos se debe a cambios de los retornos educativos y al impacto virtuoso de las transferencias sociales basadas en la innovación de la política social implementada en los años noventa. Estos motores de transformación, a su vez, se montan sobre una ola de transición demográfica que aportó más trabajadores a la fuerza laboral remunerada —especialmente mujeres, particularmente en las áreas urbanas—. Este primer nivel de análisis está ampliamente validado en la literatura, pero es insuficiente para explicar cambios a largo plazo.

Las transiciones de las pirámides de ingresos presentadas a lo largo de este Informe complejizan el análisis. Al examinarse los cambios que se produjeron a lo largo de 10, 15 o 20 años, se señaló la emergencia de un importante estrato vulnerable de la población, así como la ampliación de las clases medias. En las transiciones de la pirámide de ingresos subyacen múltiples vectores relativos a la calidad laboral, los activos, las capacidades, los sistemas de cuidados y la protección social que constituyen determinantes dinámicos de dichas transiciones. Detrás del ingreso se encuentran múltiples intervenciones del Estado y de la política pública que apuntan “más allá del ingreso”.

### 9.1.1 Las transiciones inconclusas del desarrollo

Los motores de la transformación social y económica incluyen vectores de cambio que ocurren a escalas de tiempo y que solo son recogidos por fuentes adicionales de información. La literatura existente tiende a enfocarse en los cambios de las contribuciones que cada sector económico realiza al PIB; en la productividad del capital y el trabajo en las economías, y en el potencial del cambio tecnológico para impulsar la productividad y el crecimiento. Este enfoque es ilustrativo, pero demasiado restrictivo. Omite las articulaciones entre el crecimiento económico y múltiples dimensiones de la desigualdad, así como entre el crecimiento económico y múltiples formas de depredación ambiental —incluidos los patrones de consumo energético y el uso de los recursos naturales—.

Al enfoque tradicional se han añadido rasgos latinoamericanos y caribeños del proceso de transformación que se produjo en la región

en el período comprendido de 2003 a 2013: i) un retorno a los usos tradicionales de los recursos naturales, que privilegian el extractivismo, los usos de energía intensivos en carbón o hidrocarburos, y la baja protección ambiental; ii) el desarrollo de patrones de asentamiento territorial que privilegian el crecimiento de las grandes urbes, promueven la concentración de los mercados de empleo —lo que supone para las personas largos tiempos de transporte entre los hogares y las fuentes de trabajo—, y acentúan la depredación de la frontera agrícola y la deforestación a largo plazo de las áreas rurales, y iii) una marcada feminización de la fuerza laboral, sin correlatos en la paridad de ingresos, en el desarrollo de los sistemas de cuidados o en la promoción activa de la igualdad de género en materia de uso del tiempo.

### 9.1.2 Las transiciones inconclusas de ciudadanía

En un nivel más profundo, las nociones mismas de progreso, bienestar y desarrollo no son unívocas en la región. No se traducen en trayectorias de avances unidimensionales, sino en cambios de las relaciones de poder y en imaginarios comunes sobre los derechos y las aspiraciones ciudadanas. La opinión pública no percibe las convergencias señaladas en los estudios económicos, ni la construcción de clases medias destacada en los estudios sociales y políticos. Confirma, más bien, una autopercepción de “reciente y frágil inclusión”, que se diferencia en cada caso según el punto de partida, la etapa del ciclo de vida, y la calificación educacional y laboral de las personas. Los imaginarios que emergen en América Latina y el Caribe ponen en tela de juicio la existencia de una única escalera de movilidad o transición social: más bien permiten visibilizar múltiples escaleras de movilidad que incluyen, entre otras estrategias, la inserción en mercados informales, la ilegalidad o la inmigración forzada. Ante el debilitamiento de motores formales y dinámicos de inclusión del mercado laboral, estas últimas se acentúan.

Por otro lado, el progreso de los ciudadanos latinoamericanos y caribeños está marcado por una profunda sensación de fragilidad con

respecto a los logros alcanzados. Refleja una tensión permanente entre proyectos de vida autónomos (en que se privilegia la decisión sobre el propio proyecto de vida) y proyectos más instrumentales (en que se prioriza la búsqueda de un mayor bienestar material y de un mayor ingreso). Se trata de sociedades que todavía no han materializado en pactos universales (fiscales y laborales) su incipiente condición de sociedades de clase media.

Esta quizá sea la ausencia más importante en los imaginarios y las políticas públicas vigentes. El énfasis en la focalización que dominó la conversación latinoamericana y caribeña durante más de 30 años tiende a dificultar el reconocimiento de proyectos universales de bienestar y ciudadanía. Las oscilaciones de péndulo de la política a veces afincan la conversación en coaliciones políticas de sectores populares, organizaciones sociales o grupos de población vulnerable. Menos numerosos son los casos en que se privilegia la expansión de los derechos universales, exigibles más allá del color político o del contenido de clase social. El enfoque universal, en la mayoría de los casos, sigue siendo una consigna social que una facción le pide a otra, pero que no irrumpe sobre el *statu quo* a largo plazo.

## 9.2 El bienestar multidimensional para afianzar logros universales

Durante algo más de dos décadas, las políticas económicas y sociales de la región transitaron por senderos paralelos. La política económica preparaba el entorno favorable para el crecimiento, mientras que la política social apuntaba a la reducción de la pobreza y a la extensión de los servicios sociales y previsionales. En el caso de los países cuya población es hoy mayoritariamente vulnerable o cuya población mayoritaria es de clase media, esta escisión genera un obstáculo estructural a futuro. El nuevo reto de las economías de renta media, el centro de gravedad, ya no consiste en las necesidades sectoriales ni en la compensación económica o la asistencia social, sino en el **bienestar multidimensional** ampliamente definido, que comprende el trabajo formal e informal, la expansión de

los sistemas de cuidados, y la promoción de las capacidades y del acceso a activos, temas tratados en el Informe. Este centro de gravedad no es coyuntural, sino que perfila, más bien, el horizonte de lo posible para la gran mayoría de los países de la región.

El bienestar multidimensional definirá la trayectoria de la nueva inserción laboral de las mujeres, de la atención de la juventud en riesgo, de la expansión de los sistemas de protección social y de reducción de riesgos, del crecimiento de las ciudades, de los usos alternativos de los recursos naturales, y del uso más sostenible de la energía y el medio ambiente. La coyuntura pondrá a prueba este nuevo centro de gravedad. Desde 2013, el ritmo del crecimiento económico y el ritmo de la reducción de la pobreza se han ralentizado. En algunos países, el ritmo de la reducción de la pobreza incluso se revirtió: se estima que millones de personas recayeron en situación de pobreza por ingresos en el período comprendido de 2013 a 2015. Las propias estimaciones realizadas para la elaboración de este Informe muestran que, en la región, de 25 a 30 millones de personas<sup>91</sup> están en riesgo de caer en la pobreza —se trata de población que es vulnerable debido a sus características laborales, a la ausencia de acciones orientadas a promover el acceso a activos y el desarrollo de capacidades, y a la ausencia de acceso a protección social—.

Las proyecciones de posibles escenarios de crecimiento económico y de inserción internacional de las economías de la región coinciden en un dato: es poco probable que en un futuro inmediato pueda recuperarse el nivel de crecimiento cercano al 4% alcanzado en el período 2003-2013. Con diferencias entre países y subregiones, la región se encuentra en una fase de adaptación a un nuevo normal global, caracterizado por el aumento de las tasas de interés en Estados Unidos, la desaceleración de la demanda china de materias primas, y la desaceleración sistémica del ritmo de crecimiento económico. Según el consenso actual, el nuevo contexto se caracterizaría por tasas modestas de crecimiento que oscilarían del 2% al 3% en el próximo quinquenio.

### 9.2.1 ¿Frenar o acelerar las transformaciones en curso?

Las consecuencias del nuevo escenario económico plantean una encrucijada a los decisores de política pública de la región. En los próximos años deberán implementar dos tipos de estrategias: i) estrategias destinadas a retomar el crecimiento perdido, que se dirigirán, por un lado, a amortiguar los efectos del bajón económico actual mediante la implementación de políticas anticíclicas (fiscales y monetarias) y, por el otro, a sentar las bases de un mayor crecimiento futuro mediante la implementación de reformas estructurales orientadas a mejorar la competitividad internacional, y ii) estrategias orientadas a la profundización de transformaciones sociales y económicas que ya están en curso, tendientes a consolidar los logros alcanzados y a sentar las bases de un patrón más equilibrado de desarrollo social, económico y ambiental. La implementación de este último tipo de estrategias requiere trabajar en el nivel de los hogares y las comunidades, dado que el trabajo en ese nivel es fundamental para lograr el desarrollo de las capacidades, los activos y la resiliencia de dichos hogares y comunidades.

En este Informe se presentó una manera estratégica de pensar las secuencias de transformación pendientes, concentrándose primero la atención en los estratos vulnerables de la población y en la superación de las exclusiones duras, con una mirada holística y sistémica. Se estimaron canastas de bienestar multidimensional específicas para cada país, con base en un método probabilístico de cálculo. Las canastas comprenden elementos que cimientan un piso mínimo de bienestar: la inserción laboral, las capacidades, los activos físicos y financieros, y los sistemas de protección social que se requieren para evitar la recaída en la pobreza de millones de personas que salieron de dicha situación en la el período 2003-2013.

La tarea de construcción del bienestar multidimensional se funda en una noción de manejo del riesgo. El enorme aporte del trabajo orientado a la reducción de riesgos y desastres naturales debe migrar hacia las áreas sociales y económicas: los logros alcanzados en la región son frágiles y requieren la implementación de sistemas de promoción de la resiliencia que trasciendan los límites de hogares o comunidades particulares.

### 9.2.2 La erradicación de exclusiones duras requiere de políticas proactivas de nivelación

No todas las exclusiones pasan por el ingreso, ni por los determinantes del ingreso. Muchas tienen que ver, más bien, con relaciones de poder ancladas en el pasado. Denotan déficits de ciudadanía y requieren de acciones que permitan *nivelar el piso* de oportunidades y capacidades. En este Informe se analizaron problemáticas de discriminación por condición étnica y racial o color de piel, casos de violencia contra las mujeres, casos de discriminación contra trabajadoras del hogar y casos de discriminación por ruralidad.

La superación de dichas exclusiones no requiere simplemente llenar brechas de acceso a servicios o recursos. Requiere cambios más profundos del comportamiento social, de las relaciones de poder subyacentes y de los imaginarios de la ciudadanía que incluyen y excluyen. Estos cambios más profundos remiten a la legislación antidiscriminación, a las iniciativas multiculturales y plurinacionales de reconocimiento de los derechos colectivos, y a los mecanismos de acción afirmativa necesarios para compensar exclusiones históricas.

## 9.3 “Más de lo mismo” no funciona: hacia una nueva arquitectura de políticas

“Más de lo mismo” no rinde lo mismo. En años recientes se ralentizó el ritmo de salida de la pobreza, así como el ritmo de ingreso a las clases medias. Mientras que, en promedio, 5,9 millones de personas por año salieron de la pobreza en el período 2002-2012, el ritmo decayó a un promedio de 3,1 millones de personas por año en 2013 y 2014, y se estima que en los años 2015 y 2016 este proceso se ha revertido, proyectándose un aumento absoluto del número de personas que se encuentran en situación de pobreza por ingresos.

Desde el enfoque del desarrollo humano, la respuesta a problemas multidimensionales requiere el diseño y la implementación de soluciones multidimensionales, que permitan

superar la focalización sectorial y territorial, y construir puentes a lo largo del ciclo de vida de las personas. En la última década, en la región se innovó en materia de política social, se construyó institucionalidad en torno a objetivos estratégicos y se generaron sistemas de información más complejos y más efectivos. De manera incipiente, también se observa la construcción de respuestas intersectoriales, que articulan territorios y que dan solución a problemas a lo largo del ciclo de vida.

Ahora es preciso dar un paso más ambicioso para afinar estas tendencias sobre una nueva arquitectura de política pública multidimensional, que nace de la necesidad de generar empleo de calidad, construir capacidades, promover el acceso a activos y expandir los sistemas de protección social para amortiguar las vulnerabilidades y los riesgos sistémicos.

### 9.3.1 La ruptura de compartimientos horizontales, verticales y relativos al ciclo de vida

Cuatro elementos de esta arquitectura ya existen en forma incipiente en casi todos los países de la región: i) una mayor coordinación intersectorial entre los ministerios que poseen responsabilidades en las áreas de educación, salud, desarrollo social, urbanismo, y vivienda y planificación; ii) una mayor articulación territorial para responder a la heterogeneidad geográfica propia de cada país; iii) el énfasis en la consolidación de políticas de protección social que abarquen las distintas etapas del ciclo de vida de las personas, y iv) una mayor participación ciudadana a lo largo del proceso de la política pública —desde la definición de los problemas hasta el diseño, la gestión, el monitoreo y la evaluación de los resultados de las intervenciones—. Todos estos elementos forman parte del sistema político, por lo que en este Informe se presentó una reflexión sobre el espacio político y el rol de los nuevos imaginarios en la redefinición de problemas públicos en la actual coyuntura. La política de las políticas es clave para la implementación de una nueva agenda de reformas.

### 9.3.2 La construcción de coaliciones políticas amplias para implementar pactos multidimensionales

La pregunta clave sobre la política de las políticas refiere a cómo se construyen coaliciones favorables a la universalidad en países de renta media. La literatura disponible describe varias secuencias de políticas a corto plazo que culminan en procesos de cobertura universal inconclusa. Las innovaciones en materia de política social —como las transferencias monetarias condicionadas y una nueva institucionalidad de la política social— motivaron una transformación silenciosa que plantea un reto a futuro: la emergencia de enormes grupos de población que se sitúan por encima de la línea de la pobreza, pero por debajo de la franja de seguridad de las clases medias. El presente se disputa en esta transición, discutida en detalle a lo largo del Informe. El puente entre el corto plazo y el largo plazo es crítico para la futura agenda de desarrollo.

Esta agenda política incluye, como primer elemento, la canalización de demandas sociales por parte de Estados que sean capaces de tender puentes hacia la participación ciudadana, lo que requiere una institucionalidad específica receptiva a las organizaciones, los movimientos sociales y otras expresiones de la sociedad civil. El segundo elemento, y quizá más importante para los gobiernos que ya tienen en su radar la construcción de una política de universalidad, es la capacidad fiscal para sostener no solo un proceso de reforma, sino el impacto acumulado a lo largo de varios años y varias gestiones de gobierno.

## 9.4 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la primera agenda global de transformación multidimensional

En septiembre de 2015, los 193 Estados Miembros del mundo dieron un paso ambicioso e histórico mediante la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el centro de esta Agenda se encuentra un imperativo simple pero radical: eliminar la pobreza en todas sus formas, cuidando y protegiendo

el planeta. Esta agenda universal y holística tendrá una aplicación específica en cada país, según las prioridades establecidas en los planes y las políticas nacionales. Al ser una agenda multidimensional por excelencia, se considera que este Informe puede constituir un aporte al proceso de adecuación de dicha Agenda a las especificidades de cada país.

### 9.4.1 Combos multidimensionales para conectar los puntos

En el Informe se describieron tres pasos para evitar la fragmentación de la Agenda 2030 compuesta por 17 objetivos y 169 metas. El primero consiste en abordar desde un enfoque multidimensional las conexiones entre las mediciones y los motores de la transformación económica, social y ambiental. Así, se presentaron ejemplos de mediciones y de políticas que se concentran en transformaciones estructurales a largo plazo. Este es, desde el enfoque planteado en este Informe, el punto de partida del trabajo de localización de la Agenda.

Segundo, es imperativo agrupar metas de los ODS afines en torno a los objetivos estratégicos establecidos por las autoridades de cada país, y no apilar agendas globales sobre agendas nacionales. Si el objetivo central de un plan de desarrollo nacional es erradicar la pobreza en todas sus dimensiones, ese debería ser el núcleo a partir del cual se establezcan conexiones entre el ODS 1 y las políticas requeridas para lograrlo —por ejemplo, el desarrollo de un mercado laboral de calidad, el logro de la protección social universal y la ampliación de los sistemas de cuidados, la implementación de políticas de inclusión financiera, y el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación y de salud, entre otras—. Si, en cambio, el objetivo estratégico consiste en afianzar la seguridad ciudadana, el trabajo de construir conjuntos de metas debería fundarse en el ODS 16 y en el diseño de políticas que impacten sobre la seguridad —vinculadas, por ejemplo, con el empleo juvenil, el trabajo sistemático sobre la masculinidad y la violencia, la urbanización segura, y los sistemas de protección social a lo largo del ciclo de vida—.



Tercero, con base en los ejemplos presentados en este Informe es posible microsimular los impactos del cierre de brechas intersectoriales e interterritoriales para un conjunto de metas; construir escenarios cuantitativos en función de esta información tanto para la trayectoria que se extiende hasta 2030 como para trayectorias que abarquen quinquenios intermedios, o estimar la incidencia fiscal de un paquete de medidas dirigidas a implementar la Agenda 2030, desagregando sus impactos por programa o por grupo de población. El análisis fiscal es gravitante para la asignación de los recursos y para la implementación de una arquitectura intersectorial, interterritorial y basada en las distintas etapas del ciclo de vida de las personas. Contribuye, además, a vislumbrar pactos fiscales duraderos.

#### 9.4.2 Las políticas basadas en evidencia requerirán de más y mejor evidencia

Las estadísticas presentadas a lo largo de este Informe —y las propuestas de políticas públicas que dan respuesta a carencias y brechas multidimensionales— están ancladas en evidencia. Sin los datos recolectados mediante censos, encuestas de hogares, registros administrativos, catastros y otros mecanismos novedosos de recolección de información, esta nueva manera de concebir los problemas del desarrollo se desvanece por completo.

También cabe destacar la importancia del uso de evidencia para la planificación local, subnacional y sectorial de la política pública. En la región se registran notables avances en esta materia en el nivel de los gobiernos centrales, y también en algunas provincias y ciudades capitales. Sin embargo, el uso de evidencia para el diseño y la implementación de la política pública aún constituye un reto formidable en lo que respecta a las áreas rurales y a grupos específicos de la población cuyas vulnerabilidades y exclusiones escapan de las mediciones convencionales de las cuentas nacionales o de las encuestas y los censos.

#### 9.4.3 Las políticas fiscalmente sostenibles requerirán de mayor y mejor fiscalidad

Los logros de la nueva arquitectura de políticas —que trasciende la focalización sectorial, articula estrategias territoriales, y construye políticas que abarcan las distintas etapas del ciclo de vida de las personas— requieren nuevos acuerdos fiscales. También se requiere el diseño de políticas que incluyan fuentes de financiamiento fiscal robustas para enfrentar los altibajos del ciclo económico, no dependientes del vaivén de los precios de los hidrocarburos o de la minería. Esta es una idea que toma fuerza incluso en un momento caracterizado por un menor dinamismo económico en América Latina y el Caribe. En la región se implementaron incrementos graduales de la presión tributaria, pero esta sigue siendo insuficiente para enfrentar los retos de una agenda de progreso holístico en muchos países de la región.

Más allá de la presión tributaria, queda por delante el reto de construir un sistema basado en más impuestos directos y menos impuestos indirectos —que afectan en mayor medida a las poblaciones de la región que cuentan con menores recursos—. Queda también por delante el reto de confrontar el punto ciego fiscal, por el cual los impuestos indirectos (regresivos) anulan el impacto (progresivo) de las transferencias sociales. Esta dinámica, que afecta tanto a países grandes como a países chicos, y tanto a países con alta presión tributaria como a aquellos con baja presión tributaria, plantea un reto sistémico relativo al logro de la equidad fiscal en la región.

#### 9.5 Los países no se “gradúan” al cruzar un umbral de ingresos

El progreso multidimensional de América Latina y el Caribe no se circunscribe a los límites territoriales de un conjunto de Estados Miembros. Gracias al enorme dinamismo de la economía global, dicho progreso se vincula con los flujos migratorios sur-sur y sur-norte, así como con las externalidades y los atributos de bien público del proceso mismo de desarrollo, en un diálogo continuo con los ámbitos regional y global.

### 9.5.1 Los países de renta media y renta media alta no deben ser penalizados por su éxito

Un obstáculo sistémico que enfrentan los países de renta media y los PEID es la dependencia respecto del PIB per cápita como medición de su “graduación”. Esto se agudiza particularmente en el caso de los países que integran la Comunidad del Caribe (CARICOM). Un freno importante al desarrollo de los países del Caribe lo constituye el peso de una deuda pública que no genera espacios fiscales para la implementación de la Agenda 2030, ni para la planificación a largo plazo en cada uno de los Estados. Las vulnerabilidades que conlleva la exposición a desastres naturales, el alto costo de la energía eléctrica, y los elevados costos de importación de alimentos e insumos industriales convergen sobre el espacio fiscal de esta región. Un componente importante de esta restricción estructural es la necesidad de extender concesionalidad a créditos multilaterales que financien la infraestructura de economías dinámicas a futuro.

Los acuerdos sobre financiamiento internacional de Addis Abeba, consagrados en la Agenda 2030, son el punto de partida para remover este obstáculo estructural del Caribe. El enfoque sobre la deuda debe ser complementado con otros instrumentos de financiamiento público y privado —que forman parte del arsenal de instrumentos nacidos de los acuerdos dirigidos a lograr la reducción de riesgos y desastres naturales y a promover el financiamiento para el cambio climático, además de todos aquellos incluidos en la Agenda 2030—.

### 9.5.2 El desarrollo planetario sostenible sustenta todo progreso

En este Informe el **progreso multidimensional** se definió como un espacio de desarrollo con límites normativos, en que nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades, ni nada que amenace la sostenibilidad ambiental del planeta, puede considerarse progreso. La Agenda 2030 se asienta sobre esta concepción holística del desarrollo sostenible, en que las dimensiones económica, social y ambiental se articulan por igual. La mirada geológica que

distingue niveles en la conceptualización del progreso —el nivel observable fundado en las mediciones multidimensionales, el nivel de las intervenciones próximas de la política pública, y niveles más estructurales relativos a los imaginarios sociales y de poder— se fundamenta en este equilibrio.

El dinamismo propio del aumento del estándar de vida de gran parte de la población de América Latina y el Caribe pone a prueba dicho equilibrio. En las encuestas de opinión globales más recientes se destaca que esta es, entre las regiones del mundo, aquella en que se registran la mayor preocupación por el cambio climático y la mayor sensación de estar experimentando las consecuencias del calentamiento global. En dichas encuestas también se señala que América Latina y el Caribe es la región en que mejor se comprende el rol del impacto humano en el cambio climático desde la era industrial. América Latina y el Caribe también es la sede de la mayor biodiversidad del planeta, y una región en que se registra un alto nivel de extractivismo debido a las actividades de la industria minera y de hidrocarburos.

El análisis de estos hallazgos requiere más atención empírica, conceptual y de política pública en el futuro. El liderazgo decidido de algunos países de la región en lo que respecta al compromiso de ser carbono-neutrales en los próximos años, preservar sistemas biodiversos, reducir las tasas de deforestación y utilizar energías alternativas constituye el punto de partida de una mirada multidimensional fundada en escalas largas (geofísicas) y cortas (relativas al desarrollo social y económico de una generación).

### 9.5.3 Las personas en el centro del desarrollo

Este Informe cierra teniendo presente a la que será la siguiente generación de ciudadanos de América Latina y el Caribe, pues son las personas las que están en el centro del desarrollo. El progreso en la región está marcado por una sensación de fragilidad respecto de los logros alcanzados hasta ahora. Tal como se señaló anteriormente, refleja una tensión permanente entre proyectos de vida autónomos (en que se privilegia la decisión sobre el propio proyecto



de vida) y proyectos más instrumentales (en que se prioriza la búsqueda de un mayor bienestar material y de un mayor ingreso). Queda pendiente la construcción de acuerdos ciudadanos para resolver algunas de estas tensiones en el ámbito fiscal, y mediante el fortalecimiento de la institucionalidad del desarrollo.

Las experiencias vividas son multidimensionales. Nadie narra su vida de manera fragmentada, ni en forma aislada. De este modo, se plantea el reto de adoptar esa misma perspectiva en el ámbito de la política pública. Los gobiernos de América Latina y el Caribe lideraron

innovaciones en materia de política social en los últimos 15 años. Se requiere trasladar esa capacidad de innovación a todas las dimensiones del bienestar que conforman el desarrollo de una vida plena. En palabras de Amartya Sen (2009, pág. 227), “Al evaluar nuestras vidas, tenemos motivos para interesarnos no solo en la vida que logramos vivir, *sino en la libertad que tenemos para escoger entre diferentes opciones de vida*. La libertad para definir el curso de nuestras vidas es uno de los aspectos de la vida que merece ser atesorado”<sup>92</sup>.

## Bibliografía

---

Sen, Amartya. 2009. *The Idea of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.



## Resumen Ejecutivo

<sup>1</sup> Datos de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La mortalidad materna es medida como el número de decesos registrados en un año por cada 100.000 nacimientos (2013).

<sup>2</sup> Indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.

<sup>3</sup> La incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema se mide con base en las líneas de 4 y 2,5 dólares por persona por día, respectivamente. Estas líneas son equivalentes al promedio, condicional al PIB, de las líneas de pobreza y de pobreza extrema oficiales empleadas en los países de la región. A menos que se indique lo contrario, todas las líneas monetarias que definen a los grupos de ingreso —la población en situación de pobreza extrema, la población en situación de pobreza moderada, la población en situación de vulnerabilidad y la población de clase media— están expresadas en dólares por persona por día, ajustados por la paridad del poder de compra.

<sup>4</sup> La población en situación de vulnerabilidad económica incluye a las personas que cuentan con un ingreso per cápita diario de 4 a 10 dólares, mientras que la clase media comprende a quienes tienen un ingreso per cápita diario de 10 a 50 dólares. Más detalles sobre la definición de estos grupos pueden consultarse en López-Calva y Ortiz-Juárez (2014). Esta metodología permite realizar comparaciones entre países de la región. Sin embargo, estas líneas monetarias no son comparables con las estimaciones de pobreza de cada país.

<sup>5</sup> Cifras calculadas sobre la base de datos consultados en *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, SEDLAC* (CEDLAS y Banco Mundial), actualización de septiembre de 2015. Los datos constituyen el promedio ponderado de los coeficientes de Gini correspondientes a los siguientes 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>6</sup> Williamson (2015) muestra que el coeficiente de Gini en la región se mantuvo en un nivel moderado durante el colapso demográfico que tuvo lugar desde el momento inmediatamente anterior a la conquista (0,225) hasta el año 1600 (0,362). En los dos siglos siguientes, los aumentos de la población, del ingreso per cápita y de la urbanización ocasionaron el alza del nivel de desigualdad, que alcanzó 0,576 poco antes del período de la independencia. Este período fue seguido por décadas de un lento crecimiento de los ingresos y la urbanización que, en forma procíclica, causó la baja del coeficiente de Gini, que alcanzó un valor de 0,464 antes de la industrialización, alrededor de 1880. Como resultado de la llegada de la industrialización y del aumento de los ingresos por productos básicos en relación con los salarios, el

coeficiente de Gini llegó a ser superior a 0,600 en 1920, y se mantuvo alrededor de este nivel, aunque con importantes variaciones, durante los años siguientes. No fue sino hasta la llegada del siglo XXI que volvió a observarse una tendencia generalizada hacia una menor concentración de los ingresos.

<sup>7</sup> La magnitud de la movilidad del ingreso que experimentó la población regional en el período circa 2003-2013 se calcula en este Informe al comparar los niveles de ingreso per cápita correspondientes a ambos años. La metodología consiste en construir paneles sintéticos con base en las encuestas tradicionales de ingreso para estimar, para cada persona alrededor de 2003, un ingreso contrafactual que representa el ingreso que tendría esa persona alrededor de 2013. Este procedimiento, propuesto por Dang y Lanjouw (2013), implica la estimación, en lo que respecta a ambos años, de un modelo de regresión en que el ingreso per cápita es la variable dependiente, y es explicado por un conjunto de características individuales observables, tales como el sexo o la condición de ocupación. A partir de cada modelo se obtienen coeficientes y residuos cuyo tratamiento para la construcción del ingreso contrafactual genera un límite superior y un límite inferior de la predicción. Por ejemplo, la combinación de los coeficientes obtenidos a partir del modelo correspondiente a circa 2013 con las características individuales y los residuos del modelo relativo a circa 2003 genera un límite inferior que en este Informe se denomina *estimación conservadora*, en tanto que la combinación de las características observadas en el modelo correspondiente a circa 2003 con los respectivos coeficientes y residuos estimados respecto del modelo de circa 2013 genera un límite superior de la estimación que en este Informe se denomina *estimación extrema*.

<sup>8</sup> En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 se reconoce por primera vez a los PEID como un grupo definido de países compuesto por naciones de África, el Océano Índico, el Mar de China, el Caribe y el Pacífico. Los países del Caribe que forman parte de este grupo son los siguientes: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago.

<sup>9</sup> Datos consultados en la base de datos EM-DAT: The CRED/OFDA International Disaster Database (Guha-Sapir, Below y Hoyois, 2015).

<sup>10</sup> La resolución puede consultarse en Naciones Unidas (2015).

<sup>11</sup> Estimación realizada por la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.

<sup>12</sup> Datos calculados sobre la base de estimaciones del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de

SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Las cifras corresponden al total de los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013), Brasil (2013), Chile (2013), Colombia (2013), Costa Rica (2013), Ecuador (2014), El Salvador (2013), Guatemala (2011), Honduras (2013), México (2012), Nicaragua (2009), Panamá (2013), Paraguay (2013), Perú (2014), República Dominicana (2014), Uruguay (2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011).

<sup>13</sup> Datos calculados sobre la base de información del proyecto SME Finance Forum de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial.

<sup>14</sup> Datos calculados sobre la base de información de la base de datos Total Economy Database de The Conference Board, y la base de datos Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI) (actualización de octubre de 2015). Las cifras corresponden al agregado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>15</sup> Cálculo realizado con base en la información disponible en la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, 2015. Este valor corresponde a la ratio entre el promedio de los minutos diarios de trabajo no remunerado correspondiente a las mujeres y el promedio de los minutos diarios de trabajo no remunerado correspondiente a los hombres, y se basa en la información de encuestas de uso del tiempo de los siguientes países: Colombia (2012-2013), Costa Rica (2004), Ecuador (2012), El Salvador (2010), México (2009), Panamá (2011), Perú (2010) y Uruguay (2013). El trabajo no remunerado comprende el tiempo de trabajo destinado a los servicios domésticos no remunerados que se realizan para uso personal o se brindan a otros miembros del hogar, para la comunidad y a otros hogares.

<sup>16</sup> En el anexo 3 de este Informe se presentan los detalles metodológicos y técnicos relativos a la investigación. Los instrumentos cualitativos consistieron, en su mayoría, en grupos focales. También se realizaron grupos de discusión y entrevistas en profundidad. Los informes correspondientes a los grupos focales realizados en los diferentes países de la región pueden consultarse en el siguiente sitio web: [www.masqueingreso.org](http://www.masqueingreso.org). La sistematización de los resultados se realizó a partir del análisis de las transcripciones literales de los resultados obtenidos a partir de cada uno de los instrumentos utilizados. Las técnicas de análisis empleadas han sido el análisis del discurso y la teoría fundamentada. Más detalles sobre ambas metodologías pueden consultarse en el anexo 3 de este Informe.

<sup>17</sup> Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Uruguay, Chile, Perú, Brasil, Nicaragua, Honduras, Haití, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Granada, San Vicente y las Granadinas, Barbados, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves, Jamaica, Guyana y la diáspora latinoamericana que vive en Estados Unidos. A estos insumos se suman los correspondientes a Costa Rica y El Salvador, que son fruto de trabajos previos realizados por las oficinas de país del PNUD.

## Capítulo 1

<sup>1</sup> La resolución puede consultarse en Naciones Unidas (2015).

<sup>2</sup> Las discusiones sobre *buen vivir* y *vivir bien* desarrolladas en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Ecuador, respectivamente, desafían conceptos convencionales de progreso y desarrollo, como se discute más adelante en este Informe.

## Capítulo 2

<sup>3</sup> La incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema se mide con base en las líneas de 4 y 2,5 dólares por persona por día, respectivamente. Estas líneas son equivalentes al promedio, condicional al PIB, de las líneas de pobreza y de pobreza extrema oficiales empleadas en los países de la región. A menos que se indique lo contrario, todas las líneas monetarias que definen a los grupos de ingreso —la población en situación de pobreza extrema, la población en situación de pobreza moderada, la población en situación de vulnerabilidad y la población de clase media— están expresadas en dólares por persona por día, ajustados por la paridad del poder de compra. La población en situación de vulnerabilidad económica incluye a las personas que cuentan con un ingreso per cápita diario de 4 a 10 dólares, mientras que la clase media comprende a quienes tienen un ingreso per cápita diario de 10 a 50 dólares. Más detalles sobre la definición de estos grupos pueden consultarse en López-Calva y Ortiz-Juárez (2014).

<sup>4</sup> Cifras calculadas sobre la base de datos consultados en Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), actualización de septiembre de 2015. Los datos constituyen el promedio ponderado de los coeficientes de Gini correspondientes a los siguientes 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>5</sup> Williamson (2015) muestra que el coeficiente de Gini en la región se mantuvo en un nivel moderado durante el colapso demográfico que tuvo lugar desde el momento inmediatamente anterior a la conquista (0,225) hasta el año 1600 (0,362). En los dos siglos siguientes, los aumentos de la población, del ingreso per cápita y de la urbanización ocasionaron el alza del nivel de desigualdad, que alcanzó 0,576 poco antes del período de la independencia. Este período fue seguido por décadas de un lento crecimiento de los ingresos y la urbanización que, en forma procíclica, causó la baja del coeficiente de Gini, que alcanzó un valor de 0,464 antes de la industrialización, alrededor de 1880. Como resultado de la llegada de la industrialización y del aumento de los ingresos por productos básicos en relación con los salarios, el coeficiente de Gini llegó a ser superior a 0,600 en 1920, y se mantuvo alrededor de este nivel, aunque con importantes variaciones, durante los años siguientes. No fue sino hasta la llegada del siglo XXI que volvió a observarse

una tendencia generalizada hacia una menor concentración de los ingresos.

<sup>6</sup> En términos absolutos, sin embargo, en las zonas urbanas se concentra casi el doble de población en situación de pobreza por ingresos que en las zonas rurales. Como se discute más adelante, este resultado impone presiones sobre el desarrollo urbano, en especial en materia de provisión de los servicios públicos.

<sup>7</sup> En cada uno de los años que componen el período comprendido de 2001 a 2007, el crecimiento de la economía de China fue sistemáticamente superior al del año previo, con tasas que oscilaron del 8% al 14%.

<sup>8</sup> La desaceleración económica puede generar caídas abruptas de los precios de las materias primas debido a que en estos se reflejan expectativas sobre el futuro. Así, a medida que la economía se desacelera, los precios tienden a bajar. En 2008 y 2009, los precios de la energía descendieron un 37%; los de los metales, un 19%; los de las materias primas agrícolas, un 17%, y los de los alimentos, un 15%, de acuerdo con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI). En el grupo de la energía se incluyen el petróleo crudo, el gas natural y el carbón; en el de los metales se incluyen el cobre, el aluminio, el hierro, el estaño, el níquel, el zinc, el plomo y el uranio; las materias primas agrícolas comprenden la madera, el algodón, la lana, el caucho y el cuero, y los alimentos comprenden los cereales, los aceites vegetales, la carne, los mariscos, el azúcar, los plátanos y las naranjas.

<sup>9</sup> Azevedo, Inchauste y Sanfelice (2013) muestran que el descenso de la desigualdad salarial y las transferencias públicas fueron las principales causas de la menor desigualdad de ingresos en la región durante la última década, con contribuciones que alcanzan el 54% y el 21%, respectivamente.

<sup>10</sup> Este método de descomposición permite cuantificar la contribución relativa del crecimiento económico y la redistribución a los cambios en la incidencia de la pobreza por ingresos. El factor crecimiento representa el cambio en la incidencia de la pobreza por ingresos atribuible a cambios del ingreso medio, manteniéndose constante la distribución relativa en el año de referencia. El factor redistribución representa el cambio en la incidencia de la pobreza por ingresos atribuible a cambios en la distribución, manteniéndose constante el ingreso medio. Véanse más detalles en Datt y Ravallion (1992).

<sup>11</sup> Las líneas de pobreza oficiales establecidas en el Plan Brasil sin Miseria son de 70 reales per cápita para definir la línea de pobreza extrema, y 140 reales per cápita para definir la línea de pobreza moderada.

<sup>12</sup> Según los datos provistos por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) correspondientes a alrededor de 2013, la informalidad es superior al 50% en la región. Por otro lado, la fragmentación de los sistemas de protección social no solo se manifiesta en una baja cobertura, sino también en lo que respecta a su calidad. Más datos sobre el acceso de la población de la región a

la salud y los sistemas de pensión pueden consultarse, por ejemplo, en el *Panorama Social de América Latina, 2011* (CEPAL, 2011).

<sup>13</sup> En un estudio reciente se muestra que la actual discrepancia entre la educación de los trabajadores y las competencias requeridas por el mercado laboral es significativa, y ello supone un freno a la productividad y al crecimiento a largo plazo (OCDE, CEPAL y CAF, 2014).

<sup>14</sup> La magnitud de la movilidad del ingreso que experimentó la población regional en el período circa 2003-2013 se calcula en este Informe al comparar los niveles de ingreso per cápita correspondientes a ambos años. La metodología consiste en construir paneles sintéticos con base en las encuestas tradicionales de ingreso para estimar, para cada persona incluida en el momento inicial (alrededor de 2003), un ingreso contrafactual que representa el ingreso que tendría esa persona alrededor de 2013. Este procedimiento, propuesto por Dang y Lanjouw (2013), implica la estimación, en lo que respecta a ambos años, de un modelo de regresión en que el ingreso per cápita es la variable dependiente, y es explicado por un conjunto de características individuales observables, tales como el sexo o la condición de ocupación. A partir de cada modelo se obtienen coeficientes y residuos cuyo tratamiento para la construcción del ingreso contrafactual genera un límite superior y un límite inferior de la predicción. Por ejemplo, la combinación de los coeficientes obtenidos a partir del modelo correspondiente a circa 2013 con las características individuales y los residuos del modelo relativo a circa 2003 genera un límite inferior que en este Informe se denomina *estimación conservadora*, en tanto que la combinación de las características observadas en el modelo correspondiente a circa 2003 con los respectivos coeficientes y residuos estimados respecto del modelo de circa 2013 genera un límite superior de la estimación que en este Informe se denomina *estimación extrema*.

<sup>15</sup> En este estudio se pone especial énfasis en la movilidad económica ascendente debido a que una de las posibilidades de construcción de los paneles sintéticos puede suponer la subestimación de la magnitud de las proporciones de población que transita desde relativamente mejores hacia relativamente peores estados de bienestar económico (véase el anexo metodológico de este Informe). Pese a esta posibilidad, las cifras sobre movilidad ascendente que se presentan en el estudio corresponden a la estimación más conservadora, de modo que se considera un umbral inferior a la magnitud real de la movilidad económica que tuvo lugar en la región durante los últimos años.

<sup>16</sup> A principios de la década pasada se inició en Chile una serie de reformas emblemáticas orientadas a combatir la pobreza, y mejorar la provisión de salud y de seguridad social. En particular, programas como Puente, Chile Solidario, Chile Crece Contigo, el seguro de cesantía, el pilar solidario de la reforma previsional, las medidas transitorias de contención frente a crisis económicas y la Asignación Social se diseñaron para proteger a la población frente a los riesgos, y asegurar ingresos y condiciones mínimas a lo largo del ciclo de vida (Robles, 2011).



<sup>17</sup> Los resultados correspondientes a Chile durante los períodos considerados en el gráfico muestran que la combinación de todos los factores potencialmente explicativos de la salida de pobreza por ingresos significó un aumento, a lo largo del tiempo, de las probabilidades promedio que la población en situación de pobreza tenía de abandonar tal situación. Esto sugiere que tanto las circunstancias como las intervenciones externas implementadas mediante la política social habrían contribuido a la mejora significativa de las condiciones de vida de esta población.

<sup>18</sup> En el análisis de Benfield, Gómez-Arteaga y Ortiz-Juárez (2015) se presenta evidencia sobre Jamaica que indica que las pérdidas económicas asociadas con diversas formas de *shocks* adversos ocurridos durante 2002 y 2003 pueden haber incrementado las probabilidades de que los hogares enfrentaran trampas de la pobreza. En particular, como resultado de las pérdidas vinculadas con robos y desastres naturales las probabilidades de salir de la pobreza por ingresos se redujeron cerca de 14 y 10 puntos porcentuales, respectivamente, en tanto que las pérdidas agrícolas aumentaron en aproximadamente 20 puntos porcentuales las probabilidades de experimentar movilidad descendente, tanto desde la vulnerabilidad económica hacia la pobreza por ingresos, como desde la clase media hacia la pobreza por ingresos o la vulnerabilidad.

<sup>19</sup> Cifras calculadas sobre la base poblacional de 224 millones de personas en situación de vulnerabilidad en 2013, y sobre la base de estimaciones respecto de la transición desde la vulnerabilidad hacia la pobreza por ingresos ocurrida durante períodos previos de 5 a 10 años: la transición es del 13% con base en encuestas longitudinales correspondientes a Chile, México y Perú empleadas en la tercera sección, y es de alrededor del 10% con base en datos de paneles sintéticos anuales empleados por Stampini et al. (2015).

## Capítulo 3

<sup>20</sup> Las estimaciones realizadas por el CEDLAS permiten observar que el tamaño de la formalidad, definida por el acceso a la seguridad social vinculada con el empleo, creció ligeramente del 43,2% al 44,6% en el período comprendido aproximadamente de 2002 a 2013.

<sup>21</sup> Las estimaciones realizadas por el CEDLAS y desagregadas por nivel educativo permiten observar que los salarios por hora de los trabajadores con educación primaria y secundaria también crecieron a tasas más altas que los de aquellos con educación superior.

<sup>22</sup> Con estos cambios, la participación relativa de los servicios en la absorción de mano de obra total aumentó del 58% circa 1993 al 62% circa 2002, y a casi el 67% circa 2013. Por su parte, la participación de las actividades primarias se redujo en estos tres momentos, respectivamente, del 26,7% al 23,7% y al 19%, y la participación de las actividades industriales disminuyó del 15,2% al 14,2% y al 12,4%.

<sup>23</sup> Esta expansión pudo deberse al aumento de la cobertura educativa que tuvo lugar en la región durante la década del noventa (Cruces,

Domench y Gasparini, 2012). El crecimiento de la cobertura de la educación básica en Brasil y México, por ejemplo, parece estar asociado con un mayor gasto público por alumno y con un aumento de la cobertura en las zonas rurales —y ambos factores parecen haber facilitado la oferta educativa—. Por su parte, los programas de transferencias condicionadas en ambos países promovieron la demanda educativa mediante la compensación de los costos de oportunidad del trabajo de la población infantil (Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez, 2016). Sin embargo, hay evidencia que sugiere que, debido a la deficiente calidad educativa, los años adicionales de escolaridad alcanzados como resultado de la implementación de estos programas de transferencias pueden no significar un aumento notable de los retornos de la educación entre la población beneficiaria (Filmer y Schady, 2014). Por otro lado, la creciente oferta de mano de obra con mayor educación influyó en el cierre de brechas salariales entre trabajadores con distintos grados de calificación, y tal transformación parece haber impulsado el crecimiento más acelerado de los ingresos laborales en los quintiles más bajos de la población, lo que habría producido, a su vez, el descenso de la desigualdad de ingresos (Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez, 2016).

<sup>24</sup> Véase el artículo de la FAO titulado “Conservación de suelos y aguas en América Latina y el Caribe” [en línea]. Disponible en: <http://www.fao.org/americas/perspectivas/suelo-agua/es/>.

<sup>25</sup> Dato calculado con base en información consultada en World Resources Institute (2012).

<sup>26</sup> Si bien su crecimiento presenta retos, una extensa literatura ha documentado los beneficios económicos de una creciente clase media. Por ejemplo, en algunos estudios se destaca la importancia de este grupo como fuente de poder de compra, que incide en la expansión del mercado (Murphy, Shleifer y Vishny, 1989), y en el crecimiento económico (Easterly, 2001). En otros análisis se resalta el efecto agregado que imprime la clase media en términos de acumulación de capital humano (Doepke y Zilibotti, 2008). La clase media, además, puede proveer ventajas a la población que cuenta con menores ingresos al hacerla más propensa a apoyar reformas y demandar servicios públicos, como ha ocurrido en varios países de la región en los últimos años.

<sup>27</sup> Datos consultados en los indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.

<sup>28</sup> Entre los trabajos previos sobre la pobreza multidimensional cabe mencionar el análisis de Atkinson (2003) y el estudio de Deutsch y Silber (2005). La contribución más importante del método Alkire-Foster consistió en elaborar mediciones con base en el paraguas conceptual de capacidades de Amartya Sen, incluyendo las ventajas técnicas de los indicadores Foster-Greer-Thorbecke.

<sup>29</sup> Véase PNUD (2016, próxima publicación, apéndice 7 y nota metodológica).

<sup>30</sup> Los datos presentados relativos al IPM de la región se basan en datos correspondientes a los siguientes 18 países en los cuales se calcula el IPM: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guyana,



Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, Santa Lucía, Surinam, y Trinidad y Tobago.

<sup>31</sup> La agencia de las personas, definida por Sen (1985) como “lo que una persona es libre de hacer y alcanzar en la búsqueda de la realización de las metas o los valores que esa persona considere como importantes”, resulta esencial para que las personas comanden su propio desarrollo humano.

<sup>32</sup> En el ámbito académico se destacan el trabajo de Xavier Albó, “Suma qamaña = convivir bien: ¿cómo medirlo?”, de 2011, y el libro coordinado por Ivonne Farah H. y Luciano Vasapollo, *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?*, Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) y Departamento de Economía de la Universidad de Roma La Sapienza, también de 2011.

<sup>33</sup> En el anexo estadístico de este Informe se presentan estos logros desagregados por país, con variantes importantes en cuanto a las áreas de progreso y la fragilidad de los logros.

## Capítulo 4

<sup>34</sup> El desarrollo del sector industrial en algunos países del Caribe y de América Central desde los años ochenta, específicamente en Honduras, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Haití, ha permitido otorgar empleo formal a un alto número de trabajadores y, en algunos casos, asegurarles un salario mínimo, lo que ha contribuido a la reducción de la pobreza en dichos países. Sin embargo, las condiciones de empleabilidad de este sector suelen ser precarias como resultado de la ausencia de sistemas de protección social ligados al empleo. Debido a que la mayoría de los empleos se orientan a trabajadores de baja calificación o sin calificación, y al casi nulo aumento de los salarios y del nivel de calificación de los trabajadores a lo largo del tiempo, la contribución de este sector a la generación de capital humano es baja y el riesgo de los trabajadores de caer en situación de pobreza es alto. A esto se suma que dicho sector ha alcanzado un punto de estancamiento en lo que respecta a la generación de empleo, debido a la inhabilidad para generar ventajas comparativas y a los bajos niveles de inversión extranjera directa en el sector (Rodas-Martini, 2015).

<sup>35</sup> Una discusión detallada sobre este tipo de desincentivos puede consultarse en Levy (2008).

<sup>36</sup> Este efecto, que consiste en que el salario mínimo actúe como una señal en el sector informal, ha sido denominado “efecto faro” (Maloney y Nuñez Mendez, 2004; Boeri, Garibaldi y Ribeiro, 2010).

<sup>37</sup> Véanse, por ejemplo, Bell (1997), Cunningham (2007), Cunningham y Siga (2006), y Maloney y Nuñez Mendez (2004).

<sup>38</sup> Véase un resumen de las diferentes evaluaciones en Fiszbein et al. (2009).

<sup>39</sup> La inclusión de este pilar en las políticas de protección social como base para transitar hacia una concepción del cuidado como un derecho y como una responsabilidad compartida entre las instituciones de la sociedad ha sido planteada por varias agencias internacionales como la CEPAL, la OIT y el PNUD. Una discusión detallada sobre la redistribución del cuidado desde el punto de vista de las políticas de protección social puede consultarse, por ejemplo, en Provoste Fernández (2012).

<sup>40</sup> Estas categorías están basadas en Durán, y en reelaboraciones posteriores (Martínez Franzoni y Camacho, 2007; Blofield y Martínez Franzoni, 2014).

## Capítulo 5

<sup>41</sup> A pesar de que la información disponible sobre la población afrodescendiente ha ido incrementándose paulatinamente en las sucesivas rondas censales a partir del año 2000, hoy en día todavía resulta difícil estimar el total de población afrodescendiente que habita en la región en su conjunto. Existen varias fuentes institucionales (la CEPAL, el Banco Mundial, las Naciones Unidas) que informan cifras que van desde los 80 millones hasta los 150 millones de afrodescendientes. La cifra oficial que las Naciones Unidas considera hoy en día para cuantificar a la población afrodescendiente en la región asciende a 150 millones, a pesar de que las organizaciones afrodescendientes hablan de 200 millones.

<sup>42</sup> El citado documento titulado *Pueblos indígenas. Diálogo entre culturas* (PNUD, 2011) se basa en datos consultados en el documento de consultoría elaborado por Esther Sánchez, “Situación actual de los pueblos indígenas de Colombia”, PNUD, INDH, 2010, a partir de datos del Censo 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

<sup>43</sup> Información disponible en el sitio web del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Disponible en: <http://www.incoder.gov.co/www/index.aspx>.

<sup>44</sup> El sitio web del Proyecto está disponible en: <https://perla.princeton.edu/>.

<sup>45</sup> Los países considerados en el estudio citado son los siguientes: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y República Dominicana. En el análisis se consideran, además, el sexo, la edad, el tamaño de la localidad y la región geográfica correspondientes a las personas entrevistadas. La estimación de la diferencia entre los años de escolaridad relativos a las personas de piel más clara y los años de escolaridad relativos a las personas de piel más oscura tiene un rango de variación posible que se extiende de 0,4 a 0,8 años. En el caso de México la diferencia fue menor al considerarse los años de escolaridad completados, y fue inexistente cuando se compararon los porcentajes de población de ambos grupos que habían completado la primaria y la secundaria. Una posible explicación consiste en que el tamaño de la muestra

utilizada para el análisis de este país fue relativamente pequeño, según describen las propias autoras.

## Capítulo 6

- <sup>46</sup> El concepto de violencia de pareja íntima perpetrada por hombres se utiliza específicamente para referir a aquellas formas de violencia que se producen en un ámbito que todavía es considerado por muchas personas como algo privado (la pareja íntima), por lo que suele pensarse que no compete al escrutinio público.
- <sup>47</sup> Base de datos de CEPALSTAT (información revisada hasta el 20 de junio de 2012).
- <sup>48</sup> Los resultados presentados por Hernández-Monzoy (2015) corresponden a los siguientes 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
- <sup>49</sup> Dato consultado en CEPALSTAT, 2015.
- <sup>50</sup> Las tasas de ocupación de hombres y mujeres de zonas urbanas y rurales se calculan con base en estadísticas de la OIT, y constituyen el promedio simple de las tasas correspondientes a los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
- <sup>51</sup> Cálculo realizado con base en información disponible en la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, 2015. Este valor corresponde a la ratio entre el promedio de los minutos diarios de trabajo no remunerado correspondiente a las mujeres y el promedio de los minutos diarios de trabajo no remunerado correspondiente a los hombres, y se basa en información de encuestas de uso del tiempo de los siguientes países: Colombia (2012-2013), Costa Rica (2004), Ecuador (2012), El Salvador (2010), México (2009), Panamá (2011), Perú (2010) y Uruguay (2013). El trabajo no remunerado comprende el tiempo de trabajo destinado a los servicios domésticos no remunerados que se realizan para uso personal o se brindan a los miembros del hogar, a la comunidad y a otros hogares.
- <sup>52</sup> Información calculada con base en datos consultados en CEPALSTAT. Los países considerados son aquellos respecto de los cuales se dispone de datos. Es importante señalar que estas cifras abarcan solo a aquellas mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar, sin considerarse a las mujeres que se desempeñan en un trabajo remunerado. El porcentaje de mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar por zona de residencia constituye el promedio simple de los datos correspondientes a los siguientes países: Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). El porcentaje de mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar que residen en zonas rurales por quintil constituye el promedio simple de los datos correspondientes a los siguientes países: Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.
- <sup>53</sup> Existen numerosos ejemplos de la anulación de los beneficios de las transferencias sociales debido a la regresividad de los impuestos indirectos en la región (Lustig, Pessino y Scott, 2014).
- <sup>54</sup> Hace ya casi una década, el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV) del BID, con apoyo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), elaboró un modelo conceptual de gestión orientada a resultados que aún permanece como referencia central de muchos procesos de reforma en gobiernos nacionales y subnacionales.
- <sup>55</sup> En países como Argentina o Colombia se ha desplegado un activismo judicial vinculado con el logro de mayores garantías en materia de salud, para canalizar demandas al Estado o a empresas prestadoras de servicios de salud relativas al acceso a prestaciones médicas, a la solicitud de medidas preventivas, o a la atención de necesidades de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- <sup>56</sup> De “alta intensidad” (Repetto y Potenza, 2012).
- <sup>57</sup> CEDLAS a partir de *SEDLAC* (CEDLAS y Banco Mundial), 2013.
- <sup>58</sup> El PNUD ha sintetizado algunas lecciones aprendidas en su experiencia de trabajo en la región para un buen funcionamiento de la gobernanza multinivel (Gallicchio y Portieles, 2013), que deben formar parte de esta arquitectura del progreso multidimensional.
- <sup>59</sup> En el Estado Plurinacional de Bolivia, a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización del año 2010, se crearon los Consejos de Coordinación Sectorial para mejorar la coordinación territorial de las políticas sectoriales. Con el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, el PNUD Bolivia trabajó en la transferencia de metodologías para el funcionamiento de los Consejos de Coordinación Sectorial de Desarrollo Productivo, en el marco del programa ART del PNUD Bolivia, que integra la Iniciativa Internacional ART (Articulación de Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación al Desarrollo Humano) del PNUD. Estos Consejos permiten la articulación de las actividades de desarrollo productivo en los niveles central, departamental y municipal, con la participación del Ministerio, las gobernaciones, las mancomunidades y los municipios, y están abiertos a la participación de actores privados y de la sociedad civil (Gallicchio y Portieles, 2013).
- <sup>60</sup> Por ejemplo, el PNUD acompañó la creación de varios grupos de trabajo en mancomunidades indígenas que agrupan varios municipios en el departamento de Oruro del Estado Plurinacional de Bolivia, orientados a tratar asuntos relativos a la movilización de recursos y la concreción de intervenciones de impacto, también en el marco del programa ART del PNUD (Gallicchio y Portieles, 2013).
- <sup>61</sup> Concepto utilizado por el Foro Latinoamericano y del Caribe sobre Desarrollo Económico Territorial.

<sup>62</sup> Estimación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL

<sup>63</sup> Véase más información sobre programas sociales según el ciclo de vida en el sitio web del Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) [en línea]. Disponible en: <http://www.programassociales.cl/programas>.

<sup>64</sup> El concepto de “trampa de renta media” fue definido por primera vez hace 10 años (véase Gill y Kharas, 2015).

<sup>65</sup> Se considera la definición de Castoriadis, quien entiende los imaginarios como el conjunto de significaciones que mantiene unida a una sociedad y la instituye como tal (Castoriadis, 1975).

<sup>66</sup> Se hace referencia a lo que Castoriadis denomina el “imaginario social tercero o efectivo”, los contenidos determinados que organizan lo central de cada una de las instituciones sociales, como, por ejemplo, la familia (Castoriadis, 1975).

<sup>67</sup> Dichas prácticas sociales de comportamiento, leyes e instituciones sociales son parte del imaginario (tales como la religión, el dinero, la familia, la nación, la democracia, la modernidad, así como los roles de hombre, mujer, madre, hijo, hermana, entre otros) y marcan una dirección de sentido que los sujetos viven como “normas, valores, lenguaje, herramientas, procedimientos y métodos de hacer frente a las cosas y de hacer cosas” (Castoriadis, 1975).

<sup>68</sup> El concepto de nudo gordiano refiere a una dificultad que no puede resolverse, a un obstáculo difícil de salvar o que plantea una solución o un desenlace complejos, en especial cuando esta situación solo admite soluciones creativas o propias.

<sup>69</sup> Más información sobre la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa al caso puede consultarse en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_239\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf).

## Capítulo 7

<sup>70</sup> Véase Naciones Unidas (2015).

<sup>71</sup> Más información sobre la estrategia del PNUD para abordar los ODS puede consultarse en PNUD (2015b).

<sup>72</sup> El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas se establece en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (principio 7), y se reafirma para el establecimiento de la Agenda 2030.

<sup>73</sup> Véase más información en PNUD (2015b).

<sup>74</sup> La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ha convocado a un Grupo Inter-agencial y de Expertos en Indicadores de los ODS (IAEG-SDG), con la misión de desarrollar un sistema de indicadores para los ODS. En marzo de 2016, fecha de cierre de este Informe, esta agencia había propuesto 231 indicadores para

el seguimiento de los ODS. Véase más información en Naciones Unidas (2016).

<sup>75</sup> Base de datos de Agricultura y Desarrollo Rural del Banco Mundial. La información corresponde al último año respecto del cual hay datos disponibles, que en el caso de América Latina y el Caribe es 2013.

<sup>76</sup> Datos sobre pobreza y desigualdad consultados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), 2015. Disponible en: <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas.php>.

<sup>77</sup> Comunicado de la Presidencia de la República de El Salvador, “El Salvador adopta Agenda de Desarrollo Sostenible 2015-2030 de la ONU” [en línea]. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/el-salvador-adopta-agenda-de-desarrollo-sostenible-2015-2030-de-la-onu/>.

<sup>78</sup> Catalina Ruiz-Navarro, “Creatividad y diligencia”, *El Espectador* [en línea], 8 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/creatividad-y-diligencia-articulo-391418>.

<sup>79</sup> Paula Caballero, “A Short History of the SDGs”, Deliver 2030 Series, Londres, Overseas Development Institute, 2016. Disponible en: [www.deliver2030.org](http://www.deliver2030.org).

<sup>80</sup> High-level Panel on the Post-2015 Development Agenda [en línea]. Disponible en: <http://www.post2015hlp.org/the-panel/>.

<sup>81</sup> El documento completo puede consultarse en Naciones Unidas (2012).

## Capítulo 8

<sup>82</sup> Daniel Kahneman (2011) aborda la diferencia entre las evaluaciones de experiencias de vida que son instantáneas y aquellas evaluaciones de la vida que se construyen de manera retrospectiva. Las experiencias de vida se evalúan como agradables o desagradables, mientras que las evaluaciones de vida suponen un “arco narrativo” y nacen de un anclaje —un referente de comparación que permite contar una historia—.

<sup>83</sup> En el anexo de este Informe se presentan los detalles metodológicos y técnicos relativos a la investigación. Los instrumentos cualitativos consistieron, en su mayoría, en grupos focales. También se realizaron grupos de discusión y entrevistas en profundidad. Los informes correspondientes a los grupos focales realizados en los diferentes países de la región pueden consultarse en el siguiente sitio web: [www.masqueingreso.org](http://www.masqueingreso.org). La sistematización de los resultados se realizó a partir del análisis de las transcripciones literales de los resultados obtenidos a partir de cada uno de los instrumentos utilizados. Las técnicas de análisis empleadas han sido el análisis del discurso y la teoría fundamentada. Más detalles sobre ambas metodologías pueden consultarse en el anexo de este Informe.

## Capítulo 9

<sup>84</sup> Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Uruguay, Chile, Perú, Brasil, Nicaragua, Honduras, Haití, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Granada, San Vicente y las Granadinas, Barbados, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves, Jamaica, Guyana y la diáspora latinoamericana que vive en Estados Unidos. A estos insumos se suman los correspondientes a Costa Rica y El Salvador, que son fruto de trabajos previos realizados por las oficinas de país del PNUD.

<sup>85</sup> Cabe señalar que, aun cuando en general la acepción que se construye es la de avanzar y mejorar, hay algunos grupos (en particular, las comunidades indígenas) que cuestionan sus connotaciones meramente positivas. Al inicio vinculan la noción con cuestiones estrictamente materiales. Sin embargo, al construir su concepto de progreso, consideran una acepción positiva vinculada con significados de mejora y avance en la vida de las personas y los colectivos.

<sup>86</sup> Estos tres elementos están presentes en los testimonios obtenidos en todos los países, independientemente de las características socioeconómicas de las personas consultadas.

<sup>87</sup> El equipo del Instituto de Estudios de Género y Desarrollo que trabajó sobre el terreno y estuvo a cargo de la redacción estuvo compuesto por Sommer Hunte (consultora principal), Tricia Basdeo (coordinadora), Tivia Collins (relatora), Patricia Hackett (coordinadora) y Sabrina Mowlah-Baksh (coordinadora). La profesora Patricia Mohammed y Deborah McFee participaron como asesoras de la investigación.

<sup>88</sup> La información cualitativa utilizada para la elaboración del estudio realizado por Rovner (2016) se obtuvo a partir del análisis de 18 grupos focales integrados por jóvenes, segmentados según nivel socioeconómico, ámbito geográfico, sexo, nivel educativo y situación familiar. Además, la información cuantitativa se elaboró con base en la consulta de la World Poll de Gallup, encuesta comparativa internacional diseñada y dirigida por Gallup, basada en encuestas aplicadas anualmente en 160 países desde 2006. La edad de los entrevistados se desagregó en tres grupos etarios: personas de 15 a 29 años (jóvenes), personas de 30 a 49 años, y personas de 50 años o más.

<sup>89</sup> Es importante señalar que las personas consultadas también se hacen eco del apoyo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las iglesias. Sin embargo, estas no alcanzan la fuerza que se atribuye al apoyo familiar, vecinal o del gobierno. En todo caso, el rol de estas entidades según la percepción de las personas encuestadas es el de dinamizar el progreso: su propósito es apoyar a quienes están en una situación difícil mediante acciones dirigidas a elevar la capacidad de empoderamiento y de organización de las personas.

<sup>90</sup> Entre las iniciativas globales cabe mencionar los postulados de Amartya Sen, Martha Nussbaum, Robert Chambers, Sabina Alkire y la Comisión Sarkozy, así como el trabajo de Biggeri sobre capacidades en la niñez, entre otros. A nivel regional cabe mencionar, entre otros, el proyecto “Qué desarrollo en Uruguay”, llevado adelante en Uruguay, y el trabajo titulado “Midiendo el progreso de las sociedades. Reflexiones desde México”, realizado en México.

<sup>91</sup> Esta cifra varía en cada país, según las condiciones nacionales.

<sup>92</sup> *“In assessing our lives, we have reason to be interested not only in the kind of lives we manage to lead, but also in the freedom that we actually have to choose between different styles and ways of living. Indeed, the freedom to determine the nature of our lives is one of the valued aspects of living that we have reason to treasure.”*

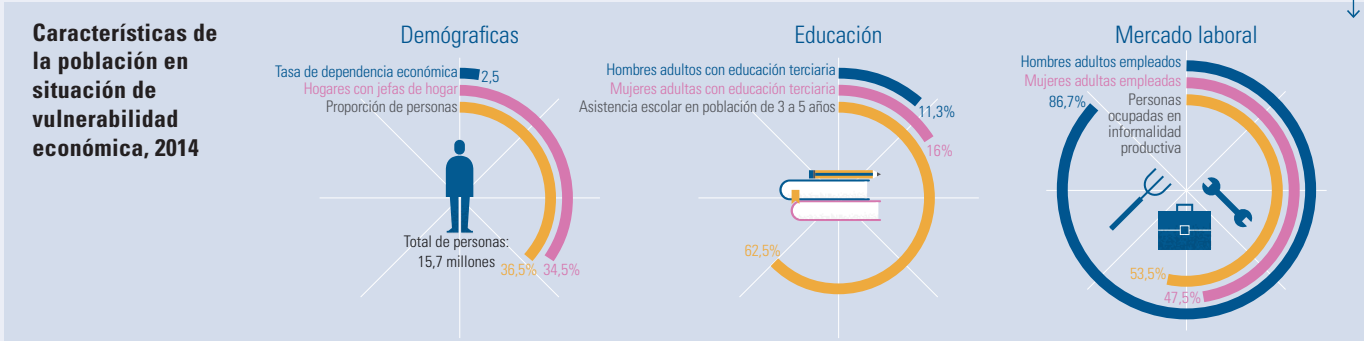


# Anexos



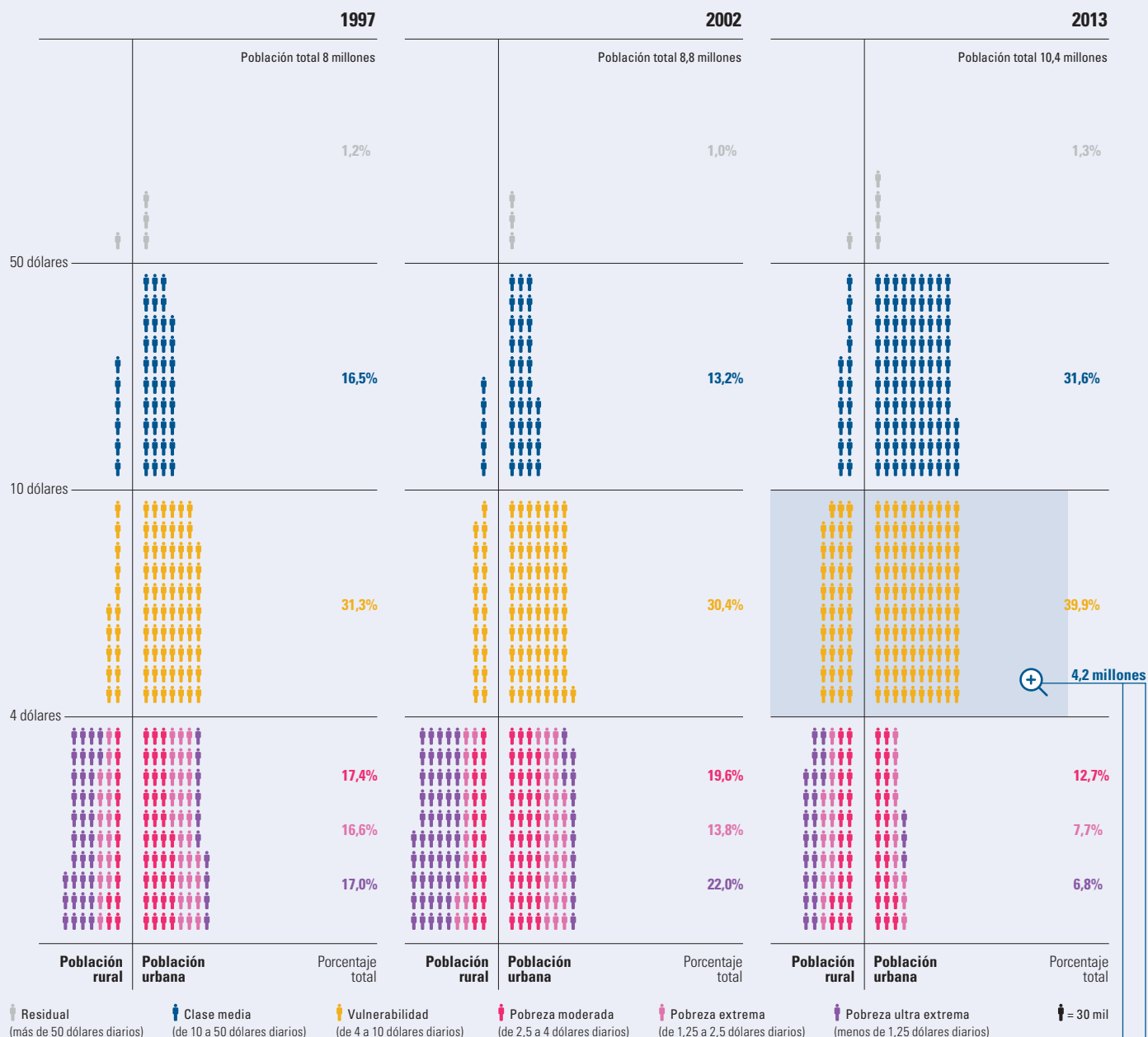


Distribución de la población según grupos de ingreso

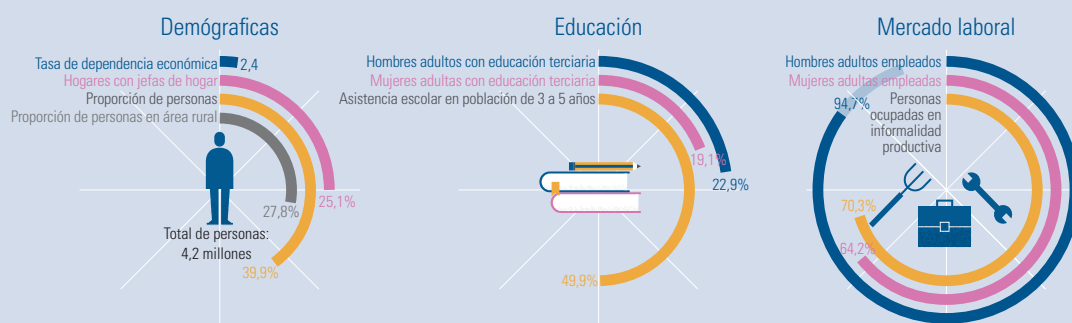




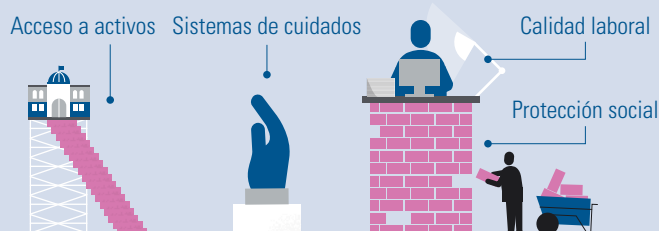
## Distribución de la población según grupos de ingresos



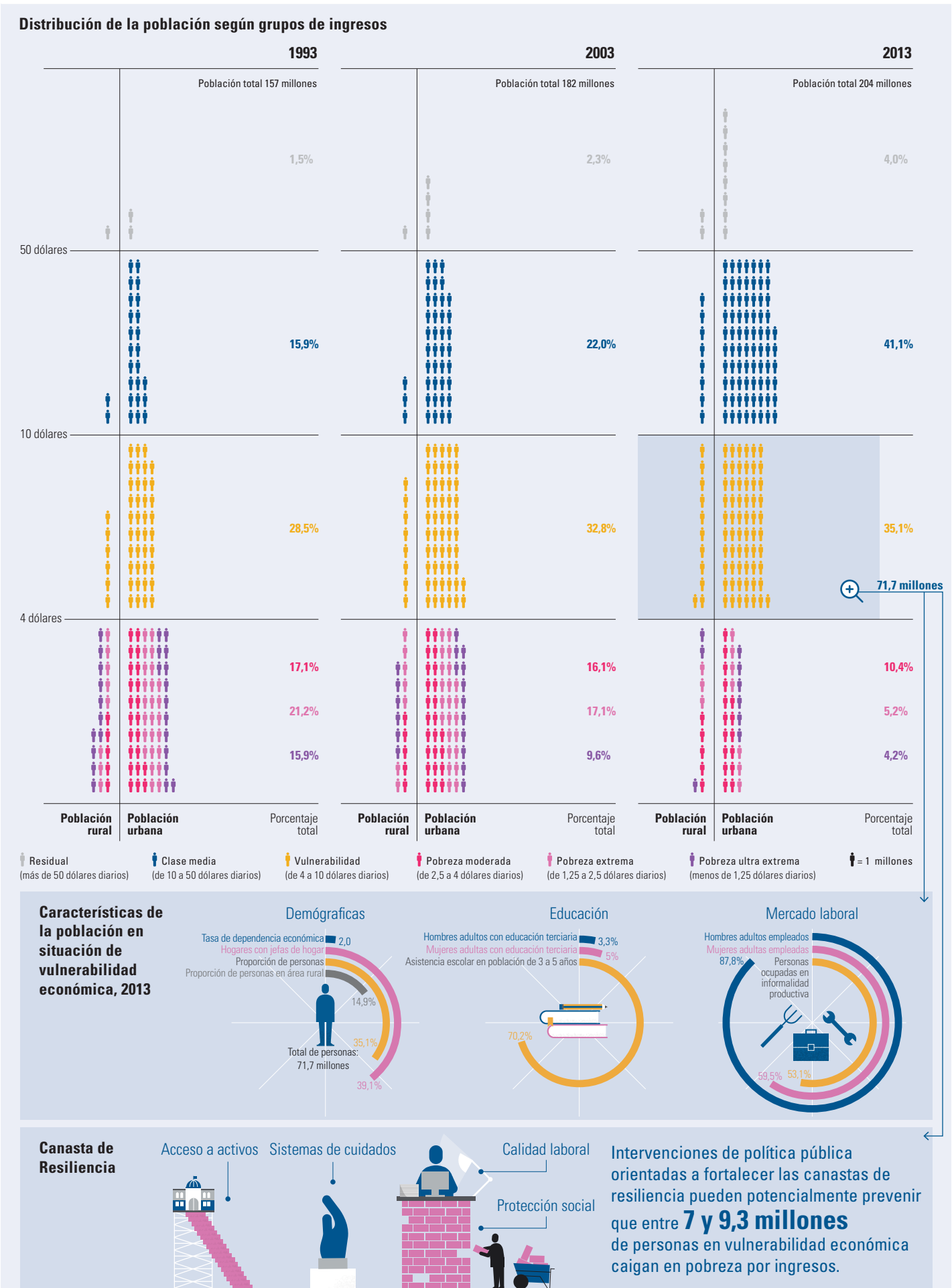
### Características de la población en situación de vulnerabilidad económica, 2013



### Canasta de Resiliencia



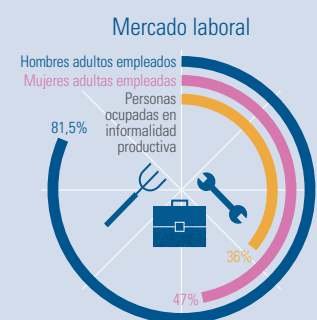
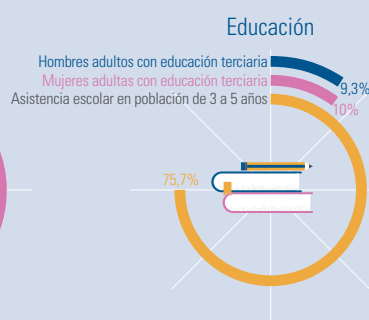
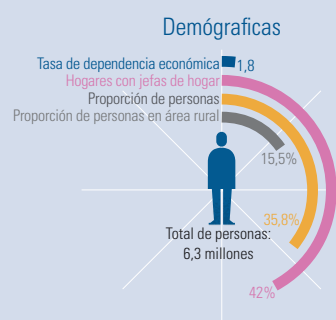
Intervenciones de política pública orientadas a fortalecer las canastas de resiliencia pueden potencialmente prevenir que entre **415 y 539 miles** de personas en vulnerabilidad económica caigan en pobreza por ingresos.



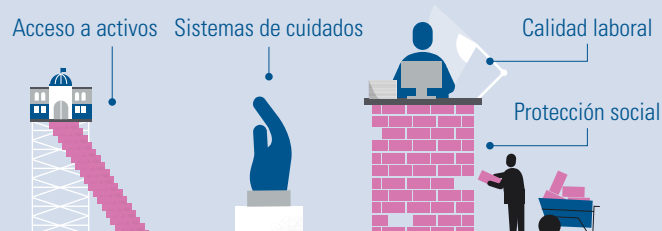
### Distribución de la población según grupos de ingresos



### Características de la población en situación de vulnerabilidad económica, 2013



## Canasta de Resiliencia

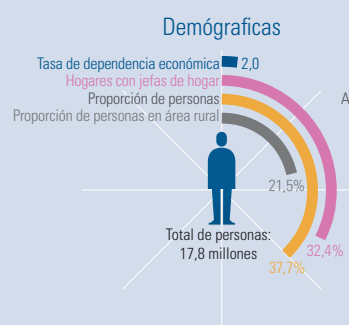


Intervenciones de política pública orientadas a fortalecer las canastas de resiliencia pueden potencialmente prevenir que entre **628 y 817 miles** de personas en vulnerabilidad económica caigan en pobreza por ingresos.

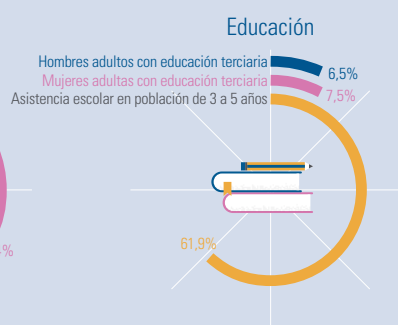
### Distribución de la población según grupos de ingresos



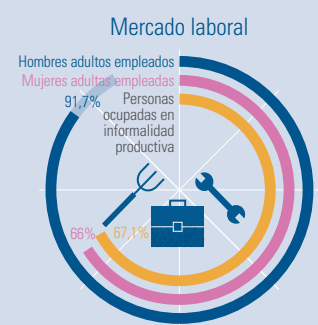
## Características de la población en situación de vulnerabilidad económica, 2013



## Demográficas



## Educación



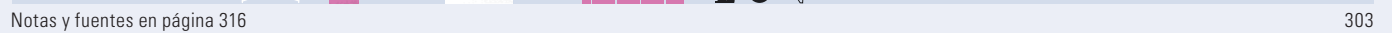
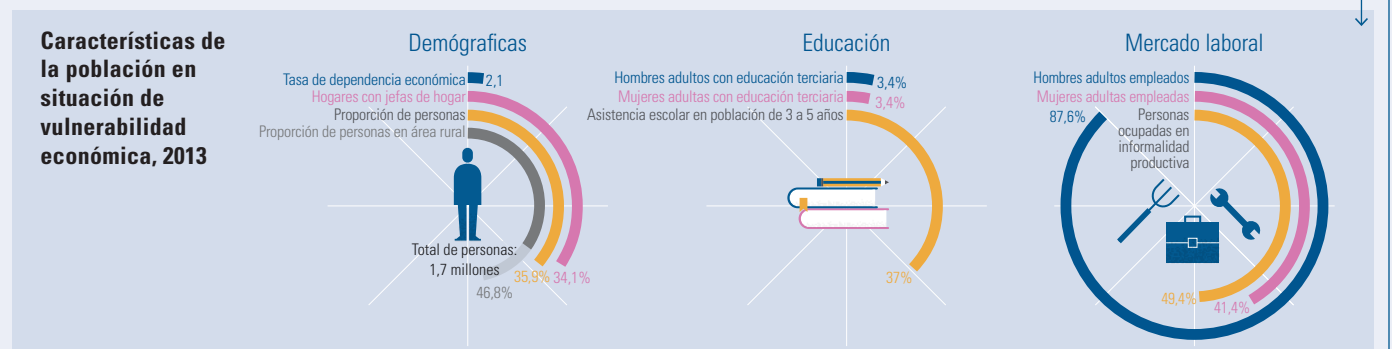
## Mercado laboral

## Canasta de Resiliencia

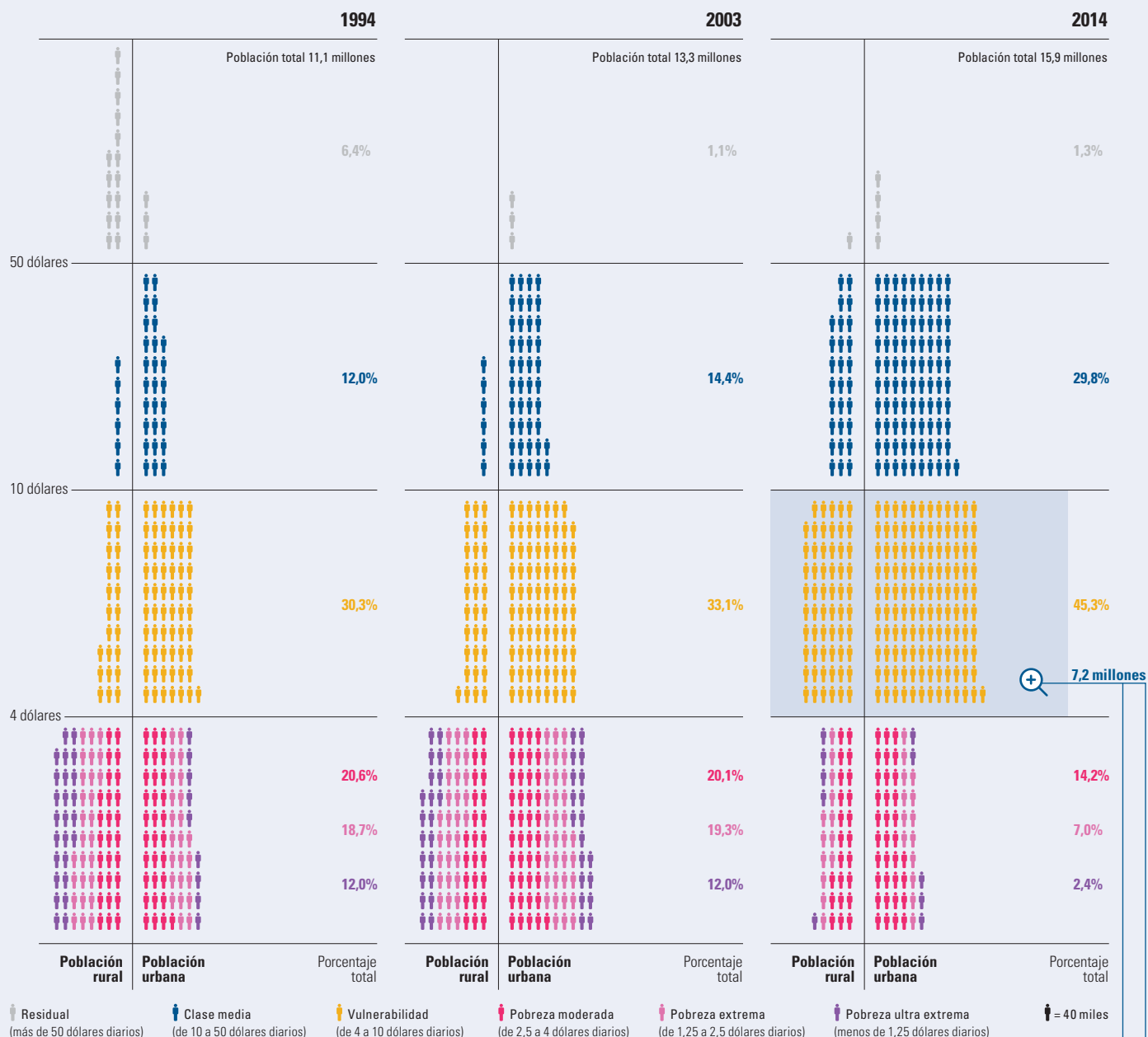


Intervenciones de política pública orientadas a fortalecer las canastas de resiliencia pueden potencialmente prevenir que entre **1,7 y 2,3 millones** de personas en vulnerabilidad económica caigan en pobreza por ingresos.

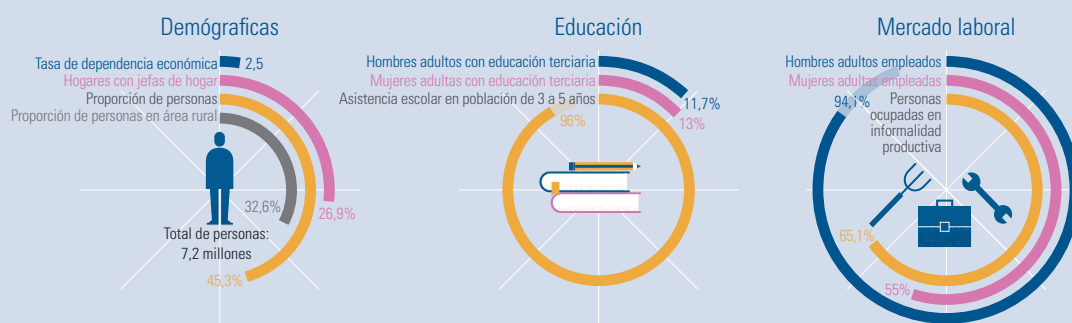
1992 2002 2013



# Distribución de la población según grupos de ingresos



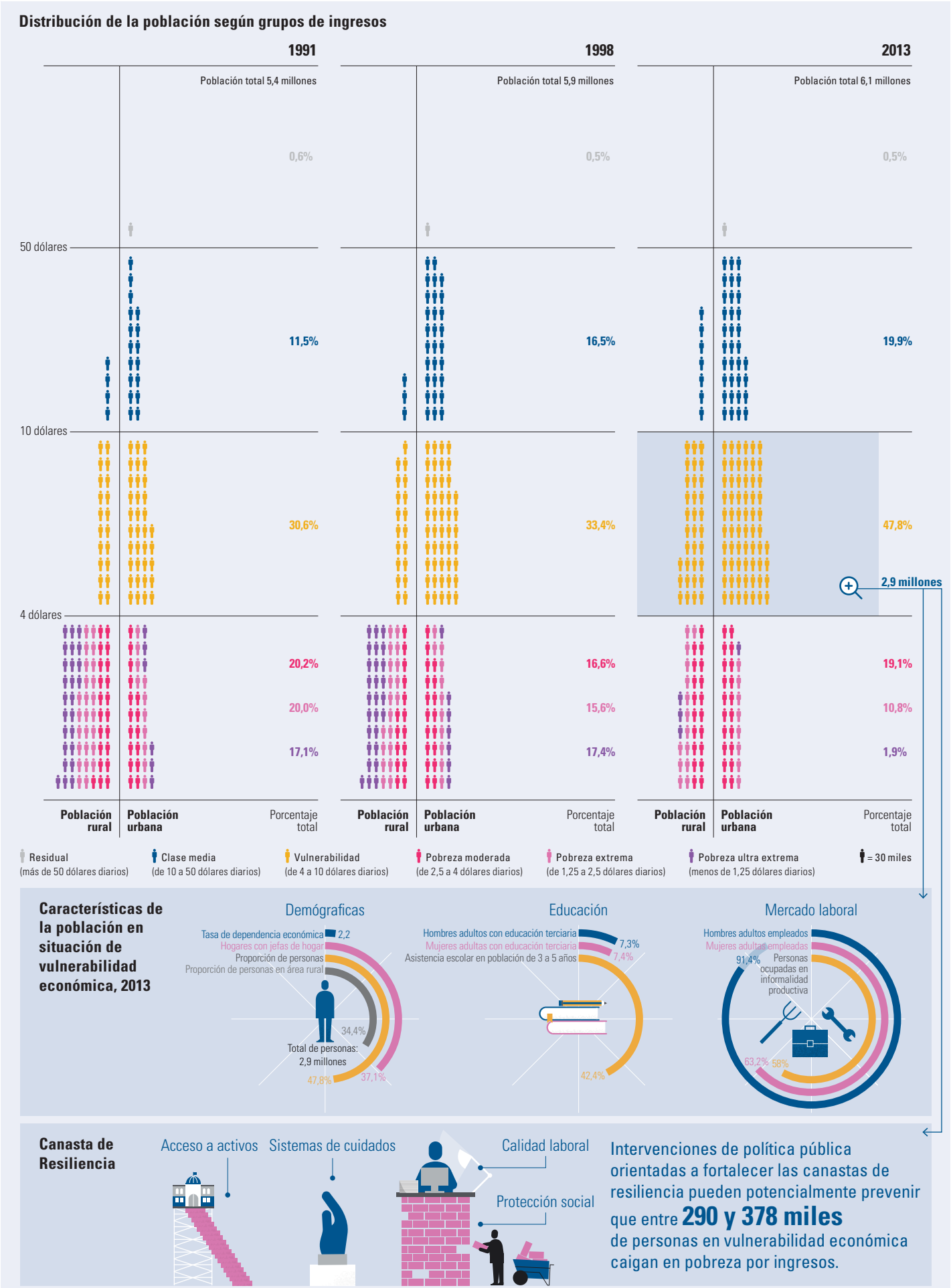
## Características de la población en situación de vulnerabilidad económica, 2014



## Canasta de Resiliencia



Intervenciones de política pública orientadas a fortalecer las canastas de resiliencia pueden potencialmente prevenir que entre **720 y 936 miles** de personas en vulnerabilidad económica caigan en pobreza por ingresos.



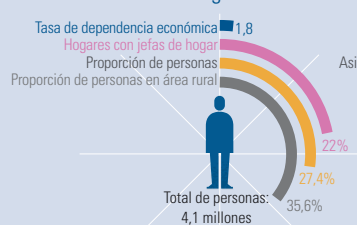


# Distribución de la población según grupos de ingresos

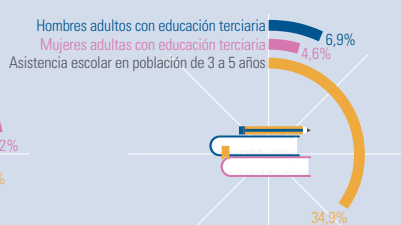


## Características de la población en situación de vulnerabilidad económica, 2011

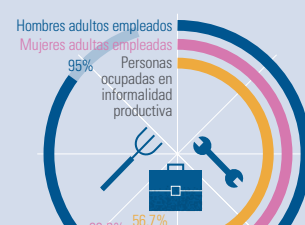
### Demográficas



### Educación

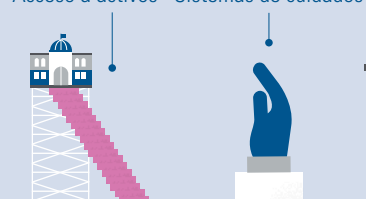


### Mercado laboral

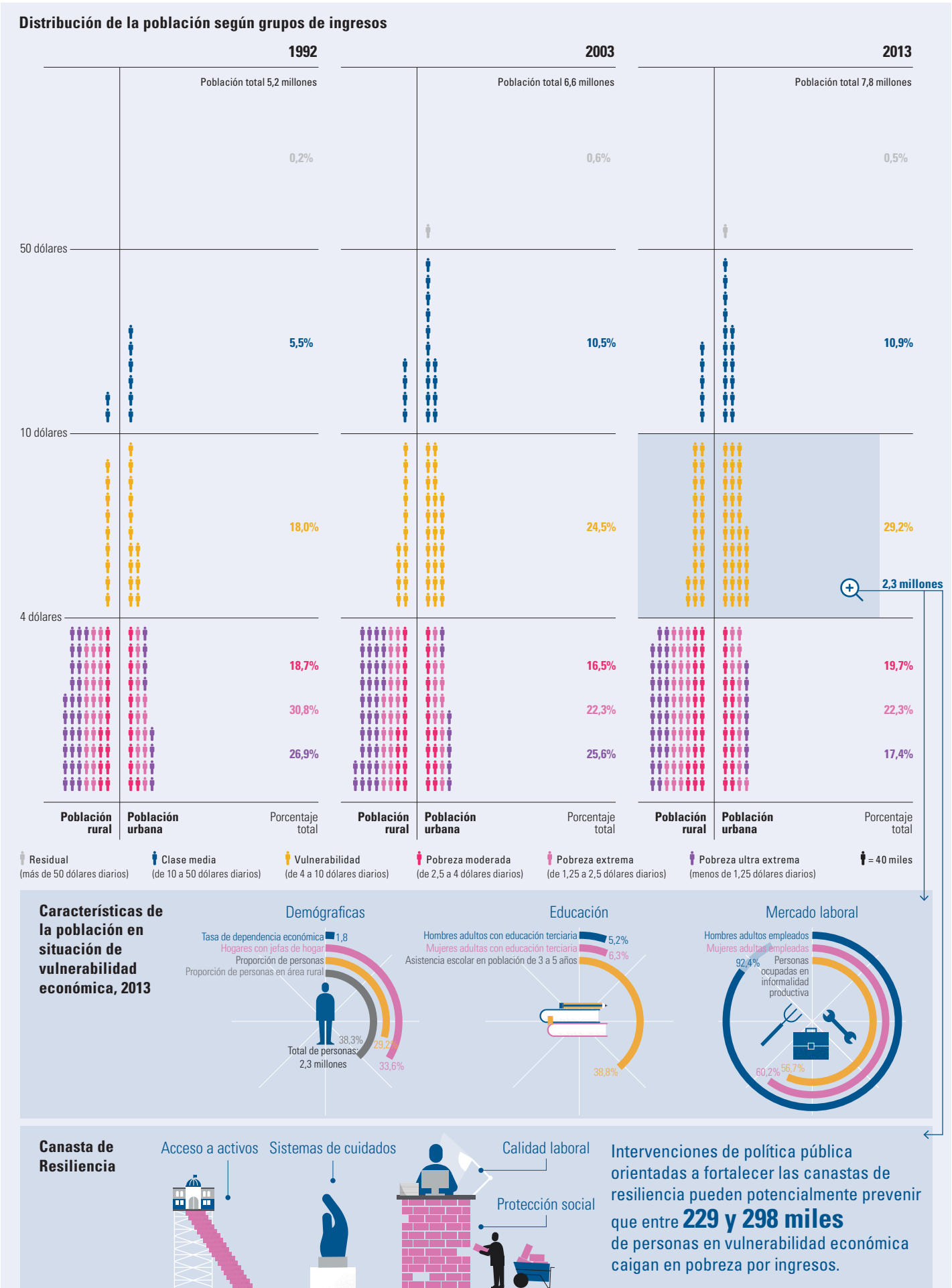


## Canasta de Resiliencia

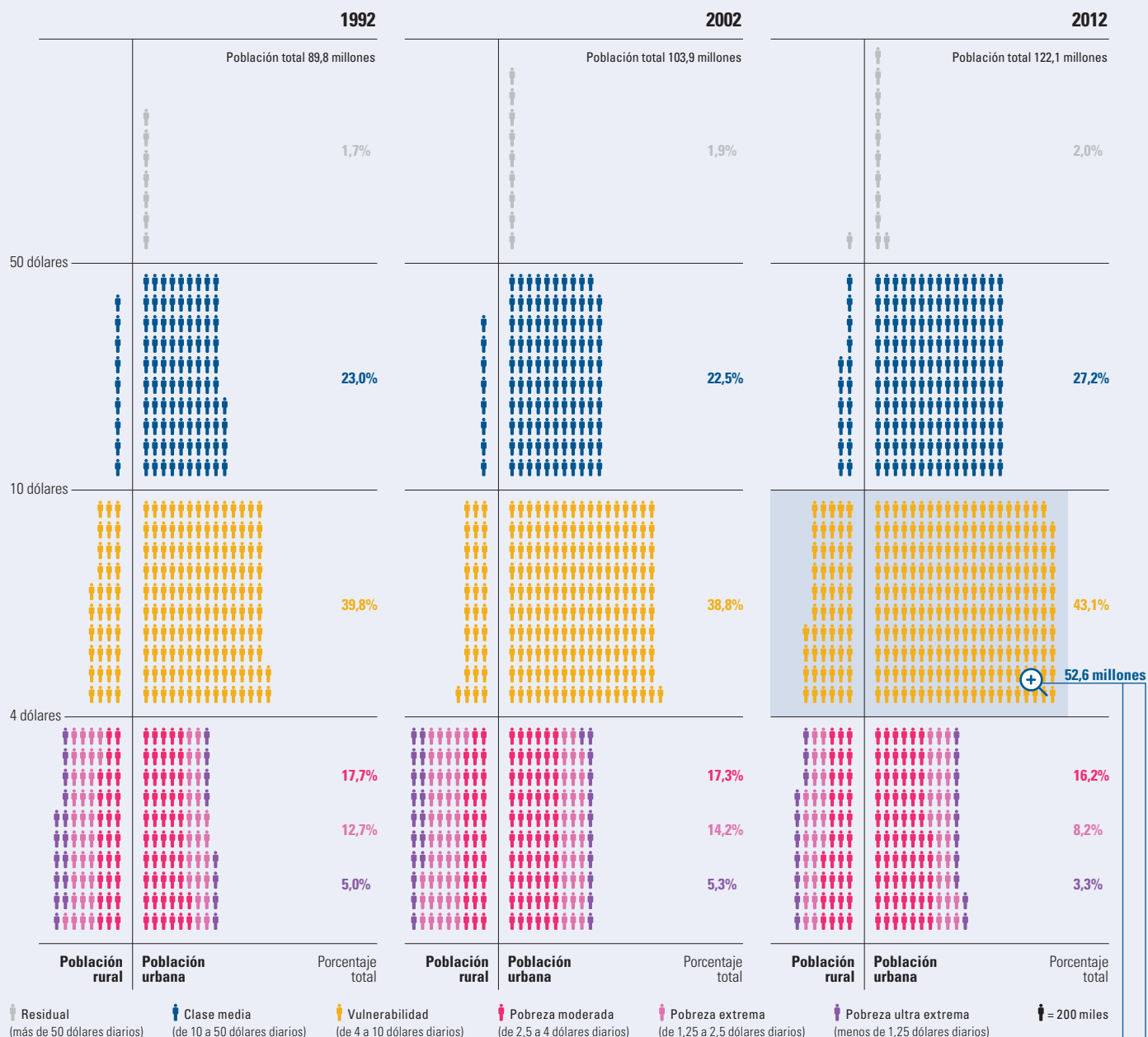
### Acceso a activos    Sistemas de cuidados



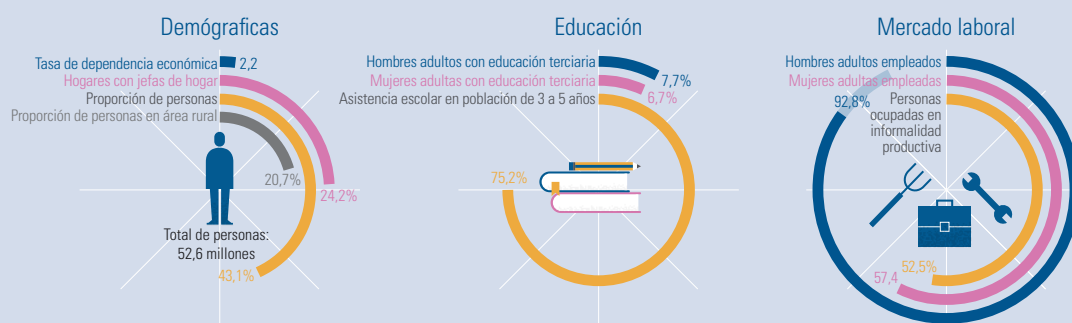
Intervenciones de política pública orientadas a fortalecer las canastas de resiliencia pueden potencialmente prevenir que entre **413 y 536 miles** de personas en vulnerabilidad económica caigan en pobreza por ingresos.



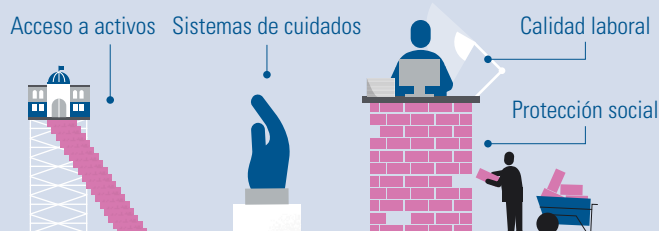
# Distribución de la población según grupos de ingresos



## Características de la población en situación de vulnerabilidad económica, 2012

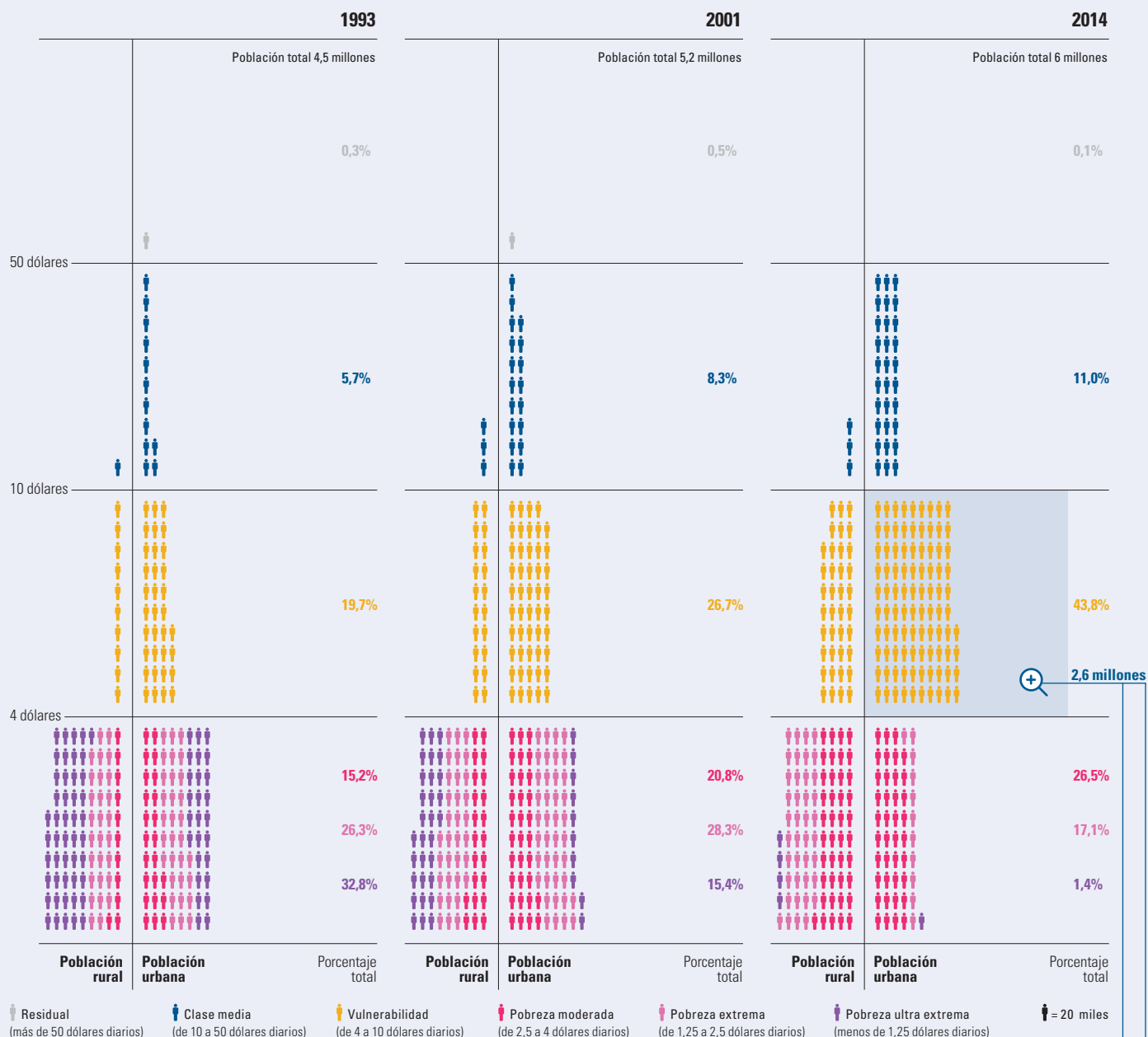


## Canasta de Resiliencia



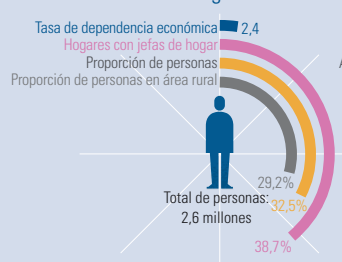
Intervenciones de política pública orientadas a fortalecer las canastas de resiliencia pueden potencialmente prevenir que entre **5,2 y 6,8 millones** de personas en vulnerabilidad económica caigan en pobreza por ingresos.

## Distribución de la población según grupos de ingresos

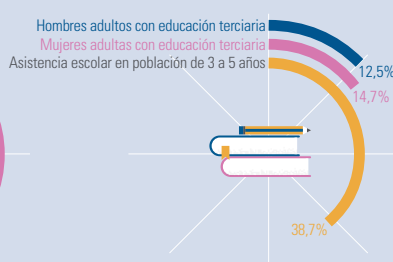


### Características de la población en situación de vulnerabilidad económica, 2009

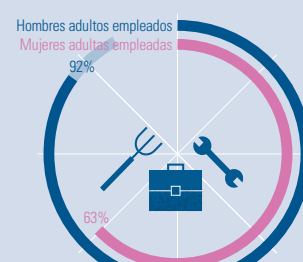
#### Demográficas



#### Educación

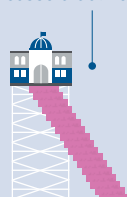


#### Mercado laboral



### Canasta de Resiliencia

#### Acceso a activos



#### Sistemas de cuidados



#### Calidad laboral

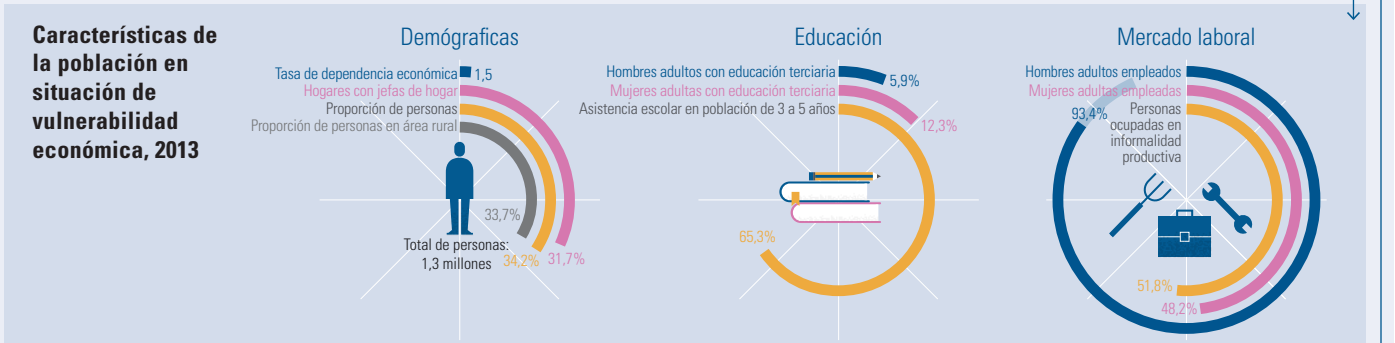
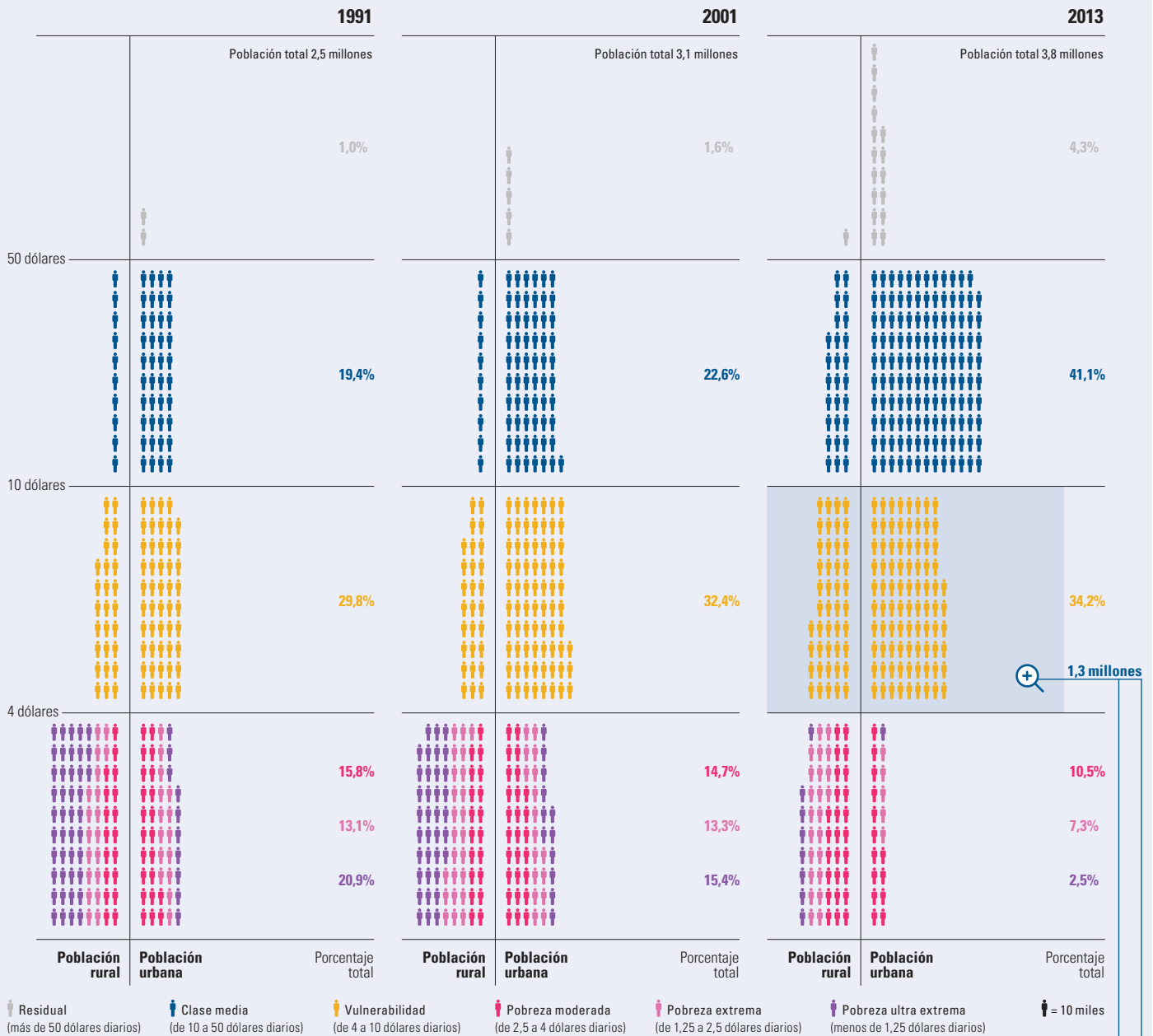


#### Protección social

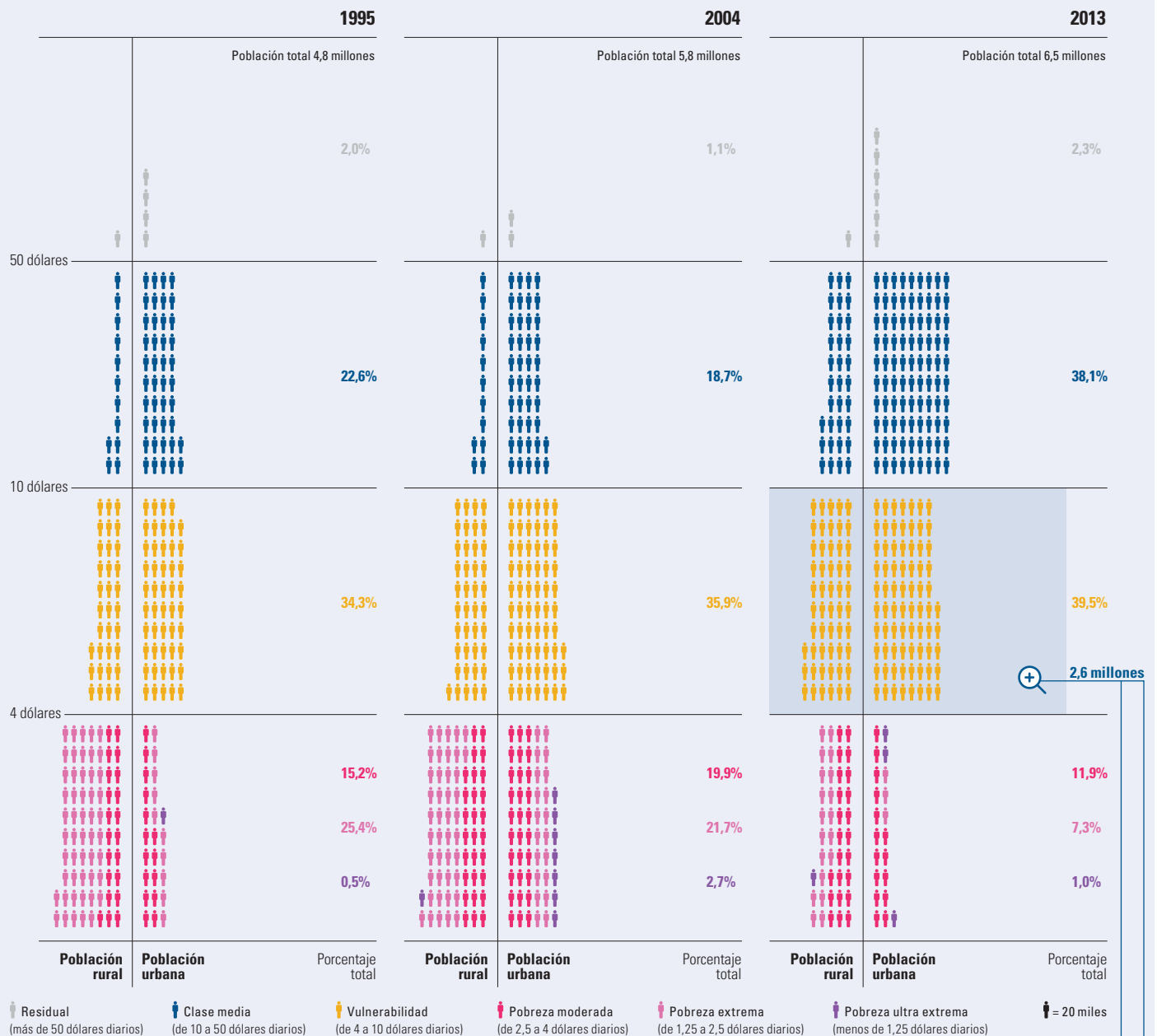


Intervenciones de política pública orientadas a fortalecer las canastas de resiliencia pueden potencialmente prevenir que entre **184 y 239 miles** de personas en vulnerabilidad económica caigan en pobreza por ingresos.

Distribución de la población según grupos de ingresos

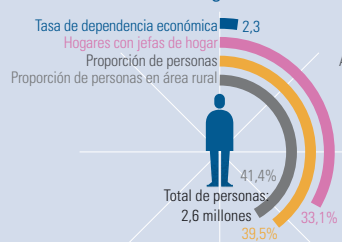


# Distribución de la población según grupos de ingresos

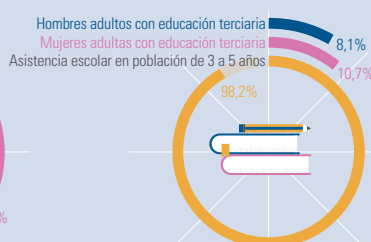


## Características de la población en situación de vulnerabilidad económica, 2013

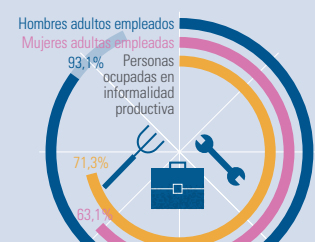
### Demográficas



### Educación

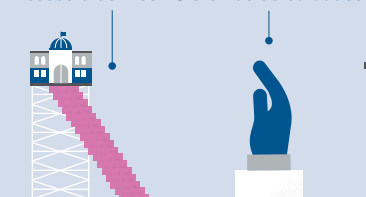


### Mercado laboral



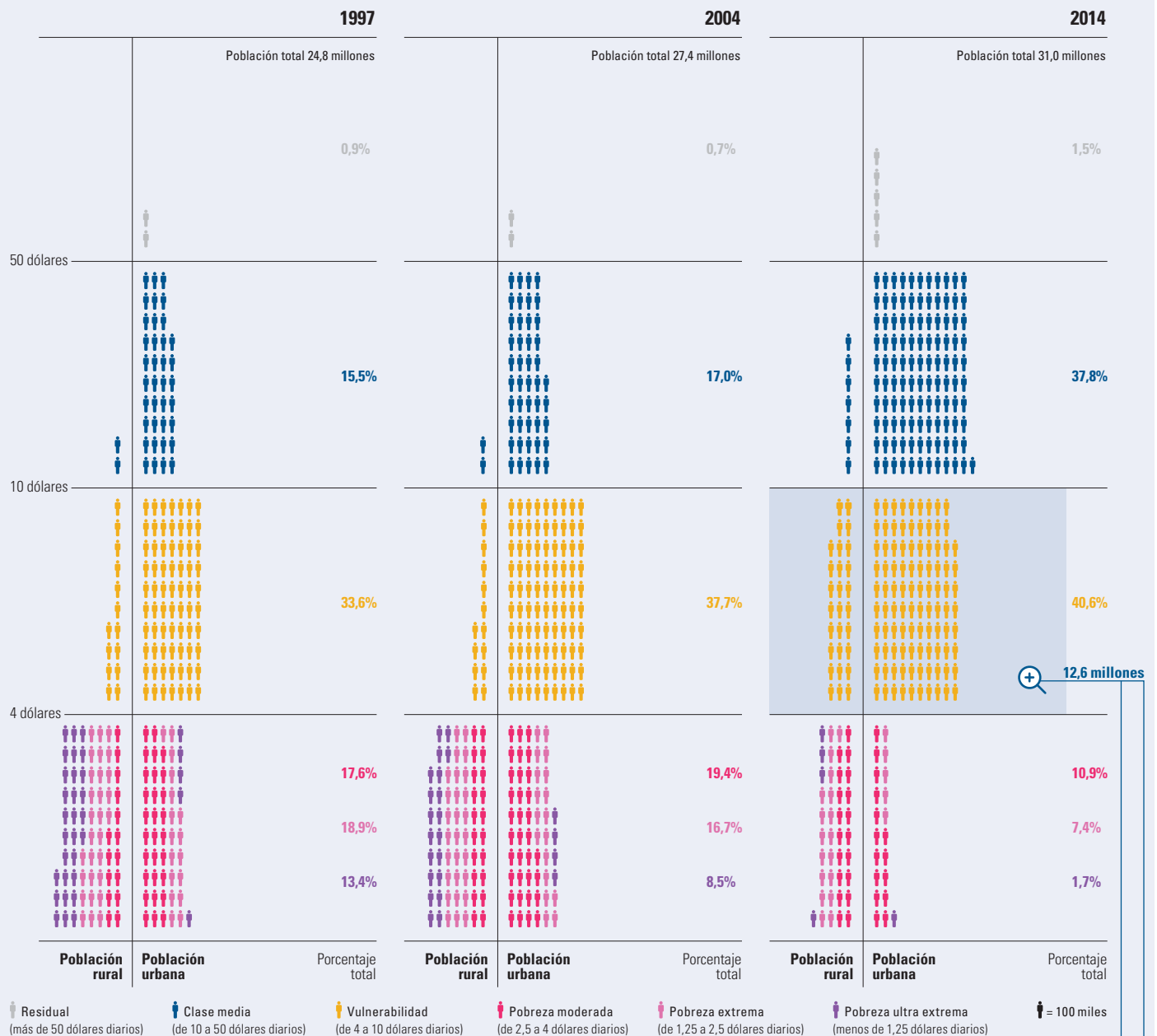
## Canasta de Resiliencia

### Acceso a activos Sistemas de cuidados

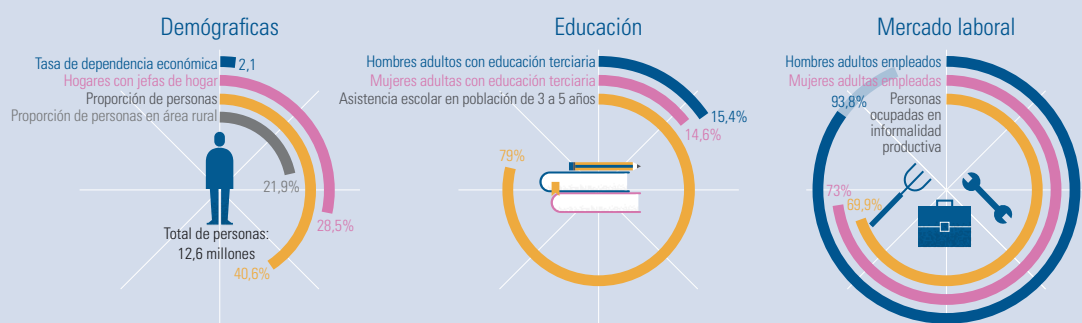


Intervenciones de política pública orientadas a fortalecer las canastas de resiliencia pueden potencialmente prevenir que entre **255 y 331 miles** de personas en vulnerabilidad económica caigan en pobreza por ingresos.

# Distribución de la población según grupos de ingresos



## Características de la población en situación de vulnerabilidad económica, 2014



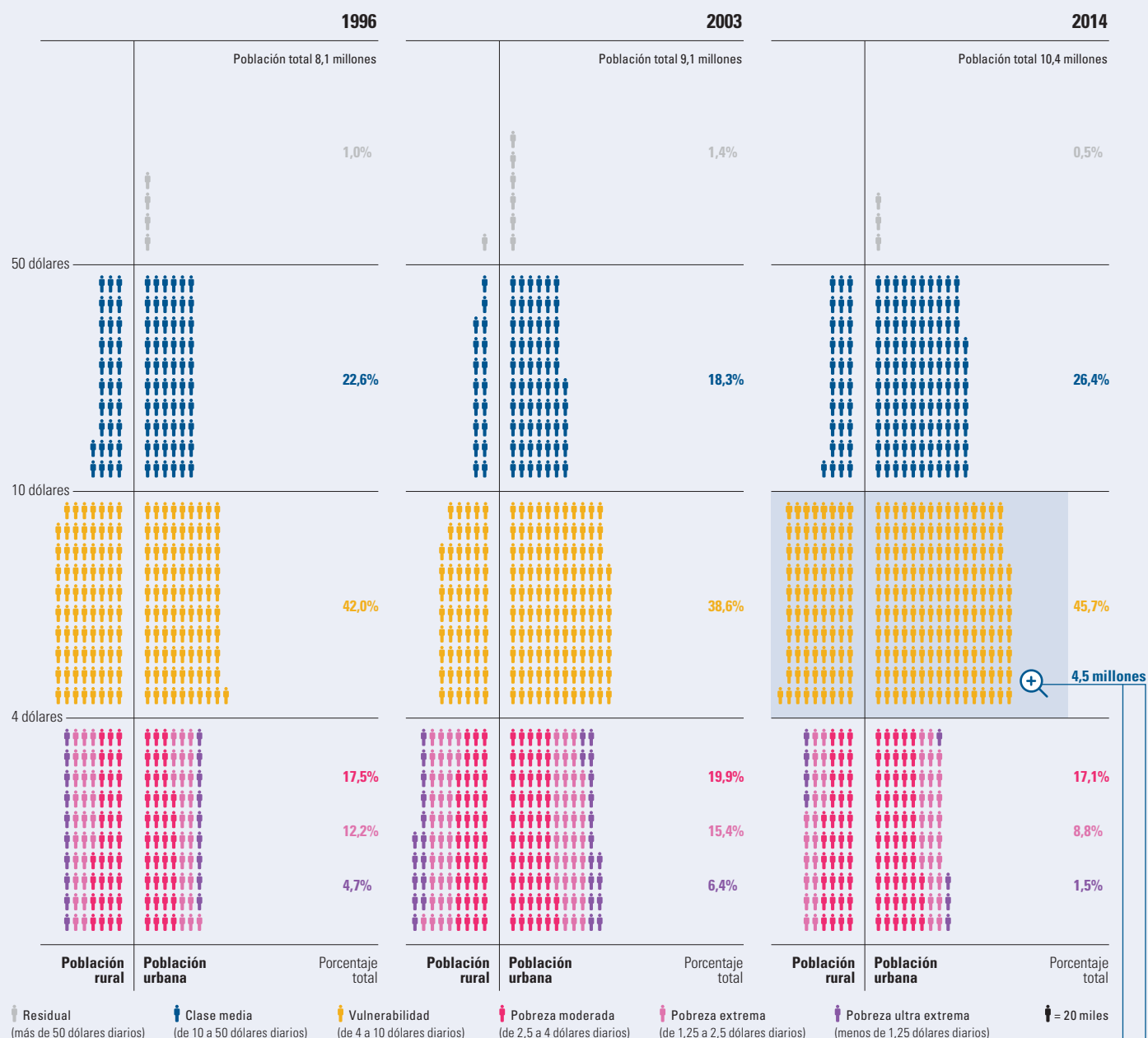
## Canasta de Resiliencia



Intervenciones de política pública orientadas a fortalecer las canastas de resiliencia pueden potencialmente prevenir que entre **1,2 y 1,6 millones** de personas en vulnerabilidad económica caigan en pobreza por ingresos.

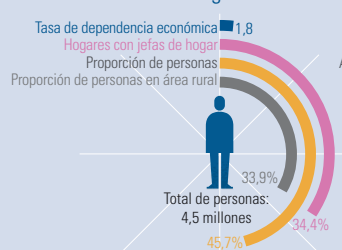


## Distribución de la población según grupos de ingresos

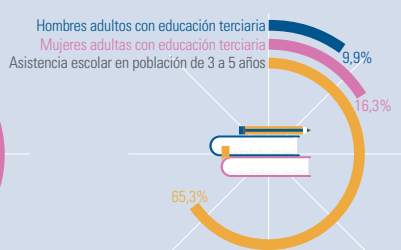


### Características de la población en situación de vulnerabilidad económica, 2014

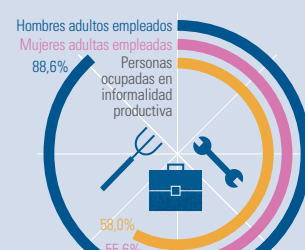
#### Demográficas



#### Educación



#### Mercado laboral

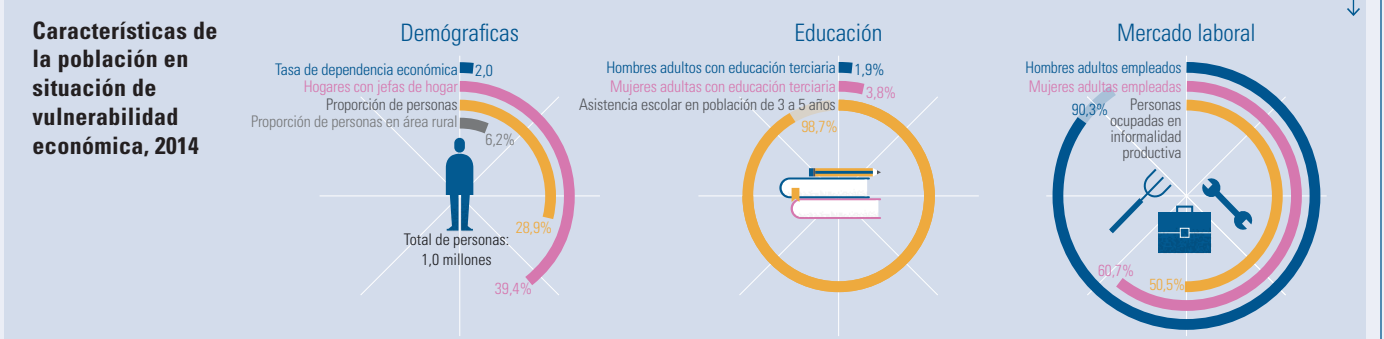


### Canasta de Resiliencia

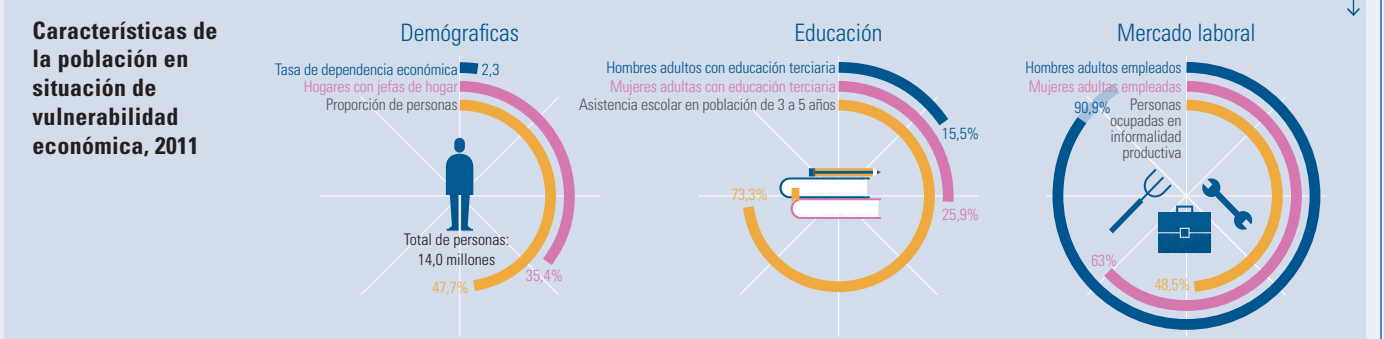


Intervenciones de política pública orientadas a fortalecer las canastas de resiliencia pueden potencialmente prevenir que entre **475 y 618 miles** de personas en vulnerabilidad económica caigan en pobreza por ingresos.

Distribución de la población según grupos de ingresos



Distribución de la población según grupos de ingresos



## Distribución de la población según grupos de ingreso

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones de las proporciones de población correspondientes a cada grupo de ingreso realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de *SEDLAC* (CEDLAS y Banco Mundial), y sobre la base de datos relativos al total de población consultados en los indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.

**Nota:** Las líneas monetarias que separan a cada grupo están expresadas en dólares diarios por persona, ajustadas por la paridad del poder de compra. Esta metodología permite realizar comparaciones entre países de la región. Sin embargo, estas líneas monetarias no son comparables con las estimaciones de pobreza de cada país. Cada una de las personas presentadas en cada pirámide representa el número de personas indicado en cada anexo y el total de personas en cada pirámide representa la población total de cada país en ese año específico. En el caso de Argentina y Uruguay las cifras presentadas en las tres pirámides corresponden solo a la población urbana. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela las cifras presentadas en las tres pirámides corresponden a la población total, sin división urbano-rural. La pirámide correspondiente a Nicaragua en el año 2014 se basa en datos consultados en la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida 2014, mientras que las pirámides correspondientes a los años 1993 y 2001 se basan en estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de *SEDLAC* (CEDLAS y Banco Mundial), por lo que la pirámide del año 2014 no es estrictamente comparable con las relativas a los años previos puesto que las primeras siguen la metodología CEDLAS, mientras que en el caso de la pirámide de 2014 se tomó la construcción de ingresos oficial del Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE). Se emplearon el factor paridad del poder de compra 2005 y el índice de precios de 2005 a 2014 para ajustar las líneas internacionales a córdobas y obtener los resultados.

## Características de la población en situación de vulnerabilidad económica

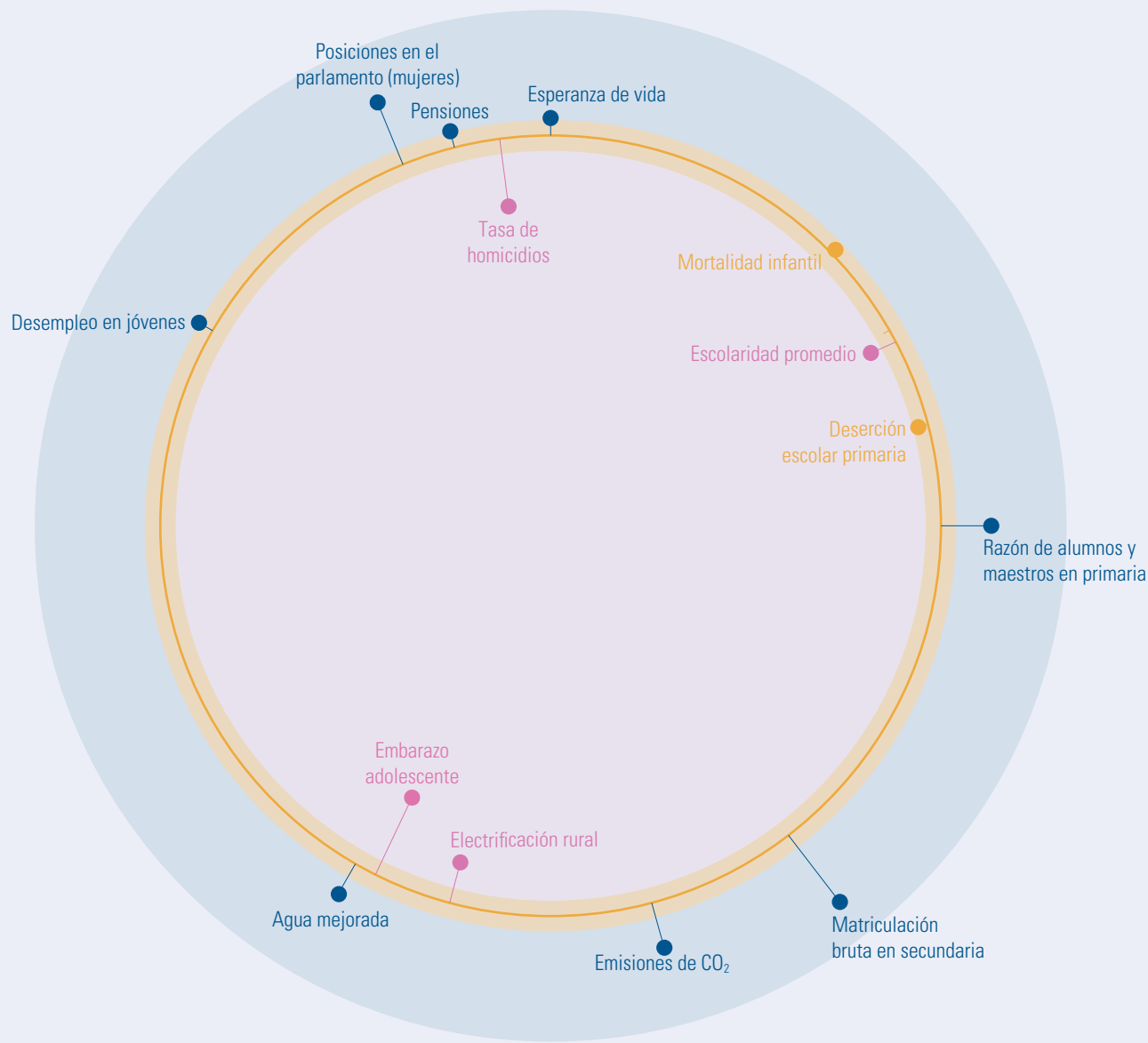
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de *SEDLAC* (CEDLAS y Banco Mundial).

**Nota:** La tasa de dependencia económica se obtiene al dividir el tamaño del hogar por el número de perceptores de ingreso en el hogar. La asistencia escolar corresponde a la tasa bruta de matriculación de la población de 3 a 5 años. La proporción de hombres y mujeres con educación terciaria se calcula con respecto a la población adulta de 25 a 65 años de edad y corresponde a las personas que cuentan con más de 13 años de escolaridad. La proporción de hombres y mujeres con empleo se calcula con respecto a la población adulta de 25 a 55 años de edad. La proporción de personas ocupadas en empleos informales incluye a las personas que se desempeñan en empresas con menos de 5 empleados, las personas que trabajan en forma independiente y no tienen calificación, y las personas que no perciben ingresos.

## Canasta de resiliencia

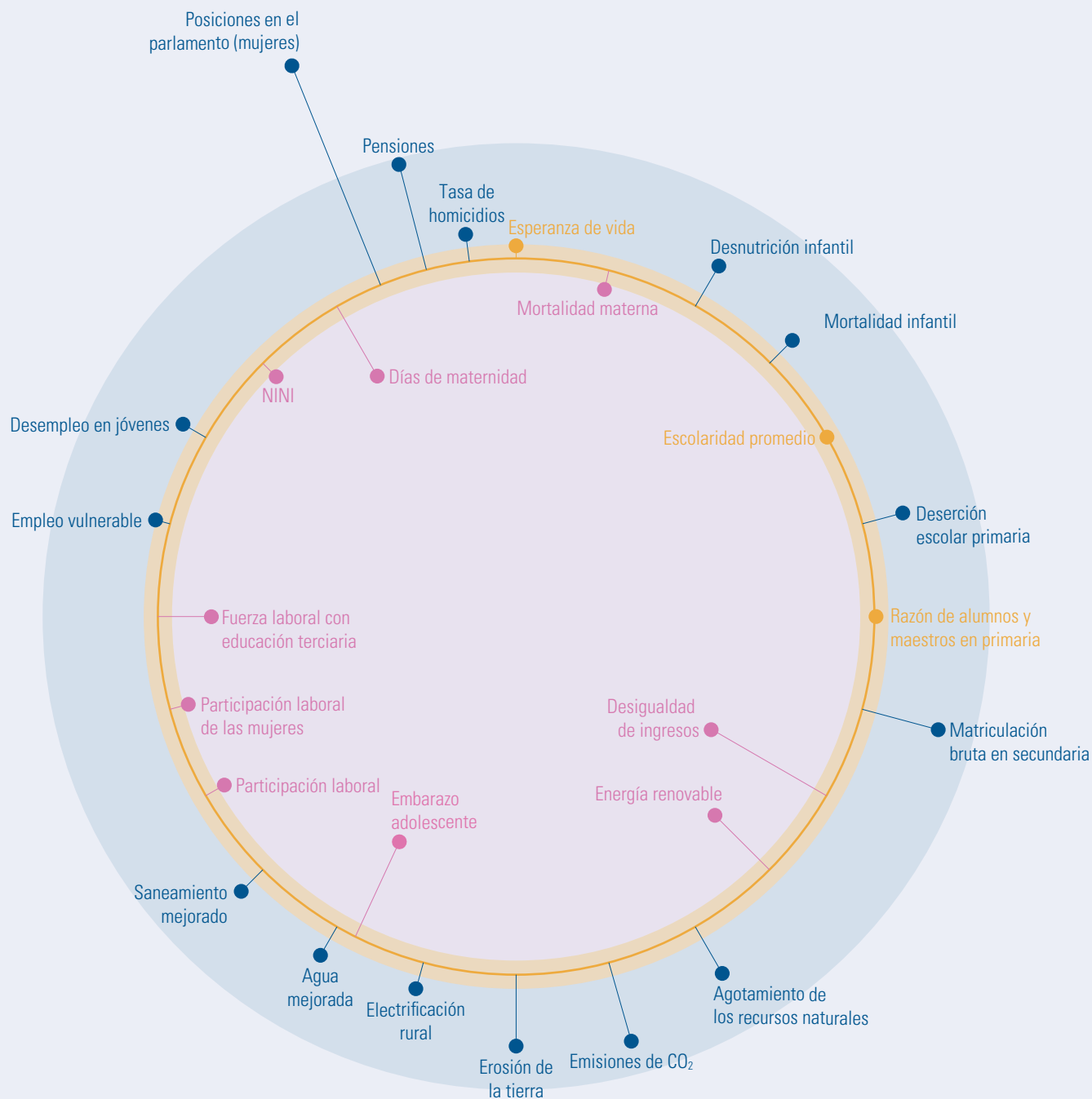
**Fuente:** El cálculo del número de personas en situación de vulnerabilidad con alto riesgo de caer en situación de pobreza por ingresos se basa en estimaciones correspondientes al período 2000-2013 obtenidas con base en la técnica de paneles sintéticos (Marco Stampini, Marcos Robles, Mayra Sáenz, Pablo Ibarrarán y Nadin Medellín, *Poverty, Vulnerability and the Middle Class in Latin America*, Documento de trabajo N° 591, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015), y con base en encuestas longitudinales correspondientes al período 1996-2009 en el caso de Chile, al período 2002-2005 en el caso de México y al período 2007-2010 en el caso de Perú (María José Abud, George Gray Molina y Eduardo Ortiz-Juárez, “Out-of-Poverty and Back-to-Poverty Transitions using Panel Data”, Documento de apoyo al Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015). Estas estimaciones muestran que del 10% al 13% de la población vulnerable es propensa a caer en situación de pobreza por ingresos. La extrapolación de estas proporciones al total actual de personas en situación de vulnerabilidad en cada país genera una estimación aproximada del número de habitantes que enfrentan un alto riesgo de caer en situación de pobreza por ingresos.

El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Antigua y Barbuda

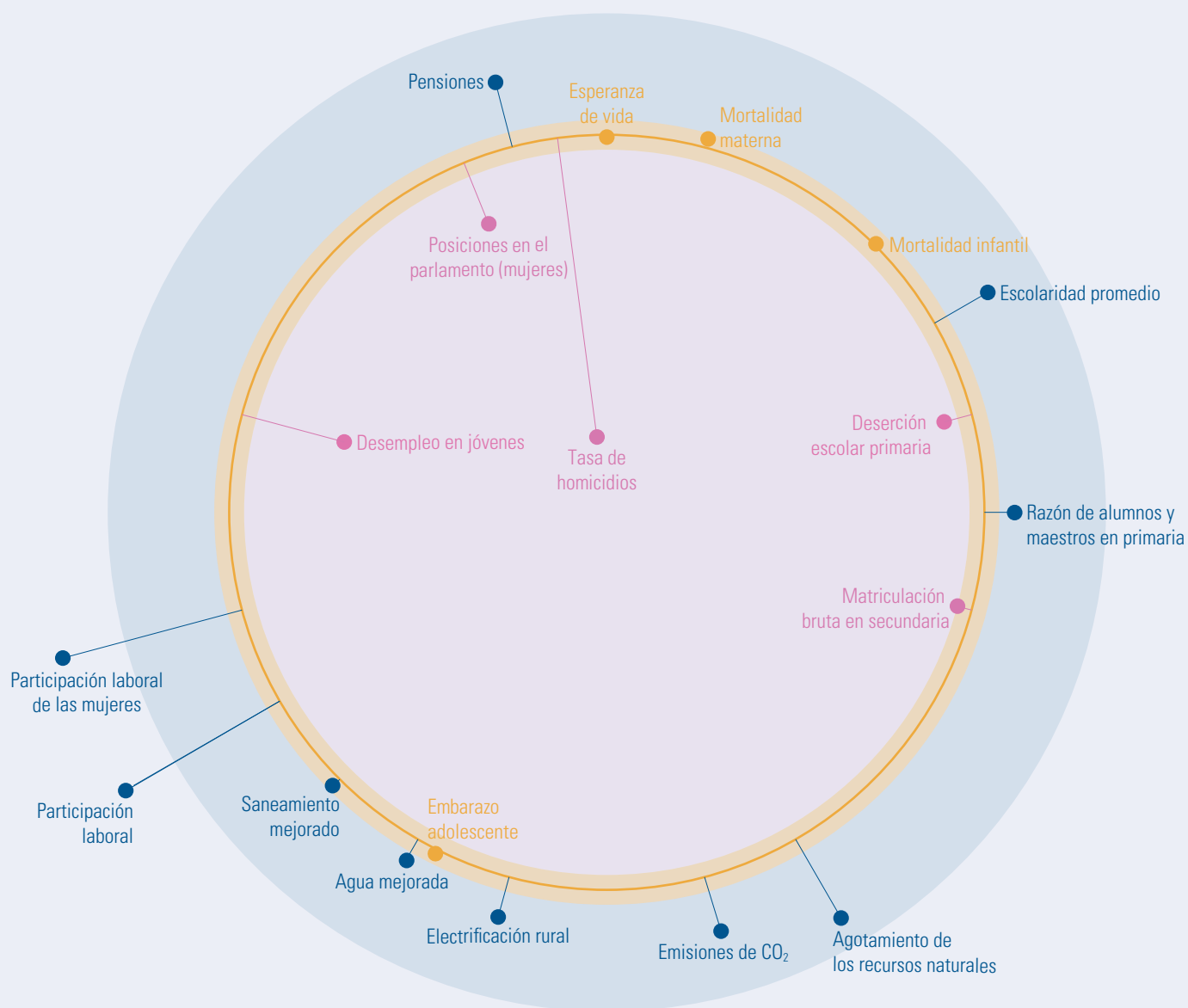


■ Desempeño mejor que lo esperado   ■ Desempeño esperado   ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)

**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Argentina**



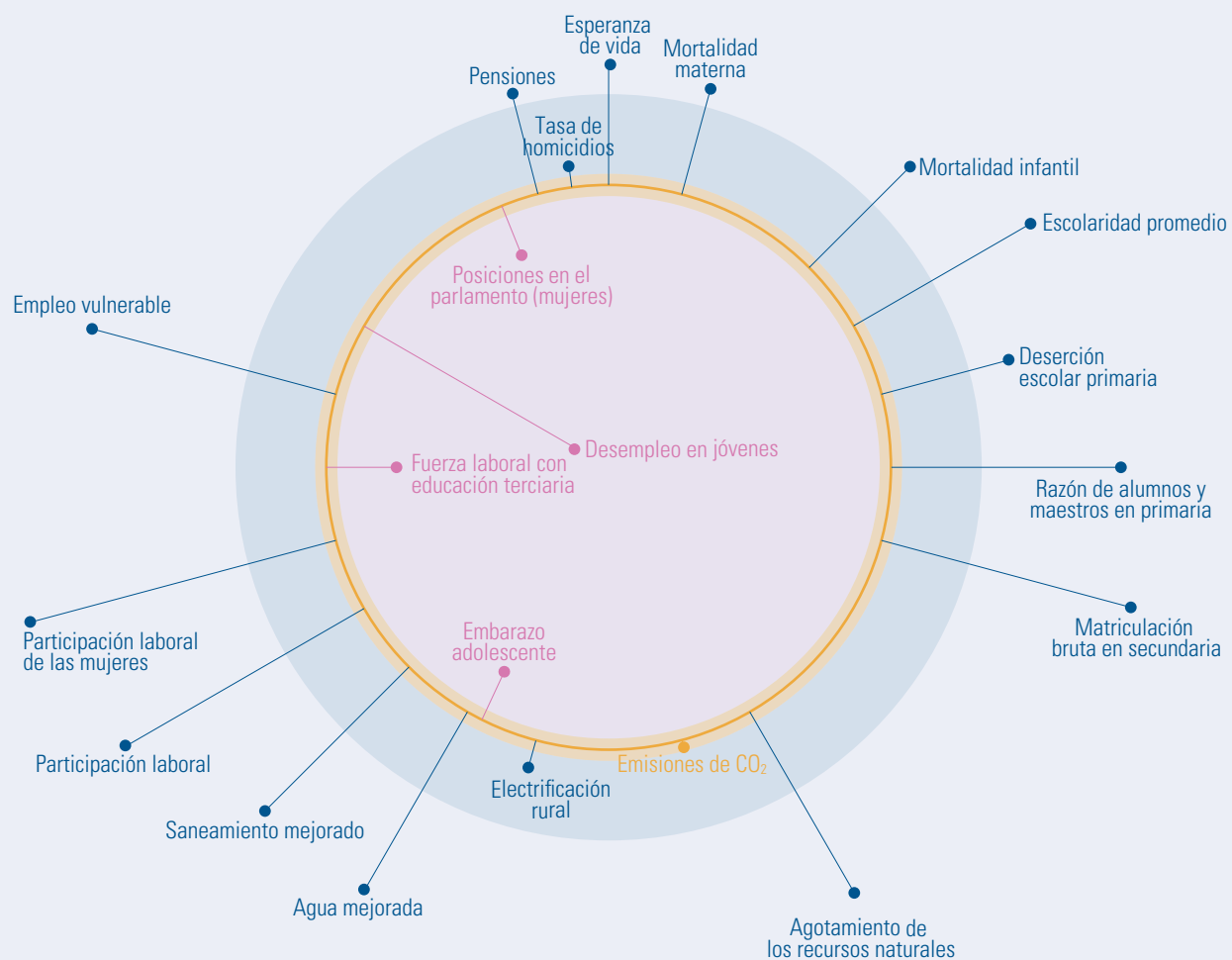
**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Bahamas**



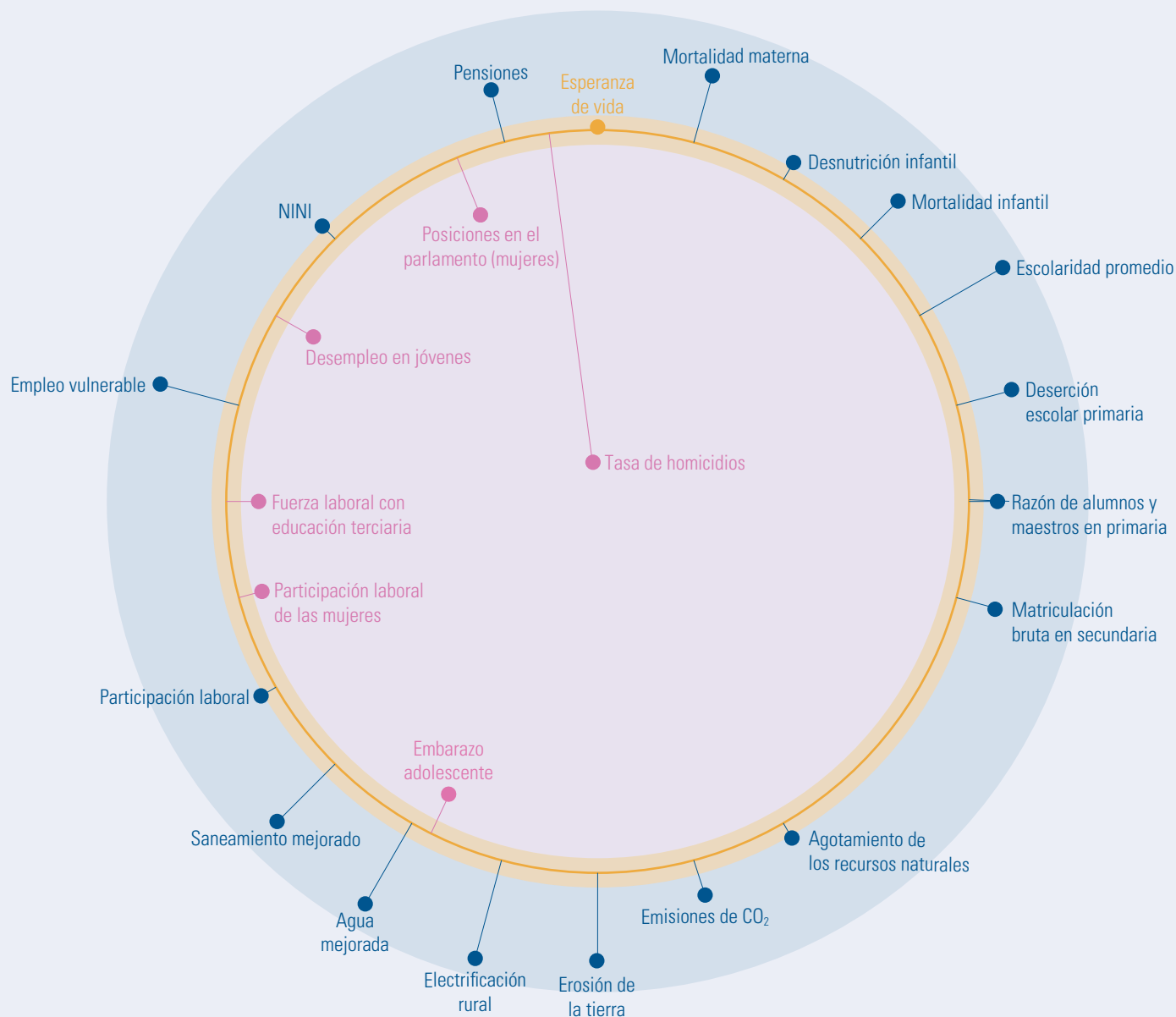
■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)



**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Barbados**

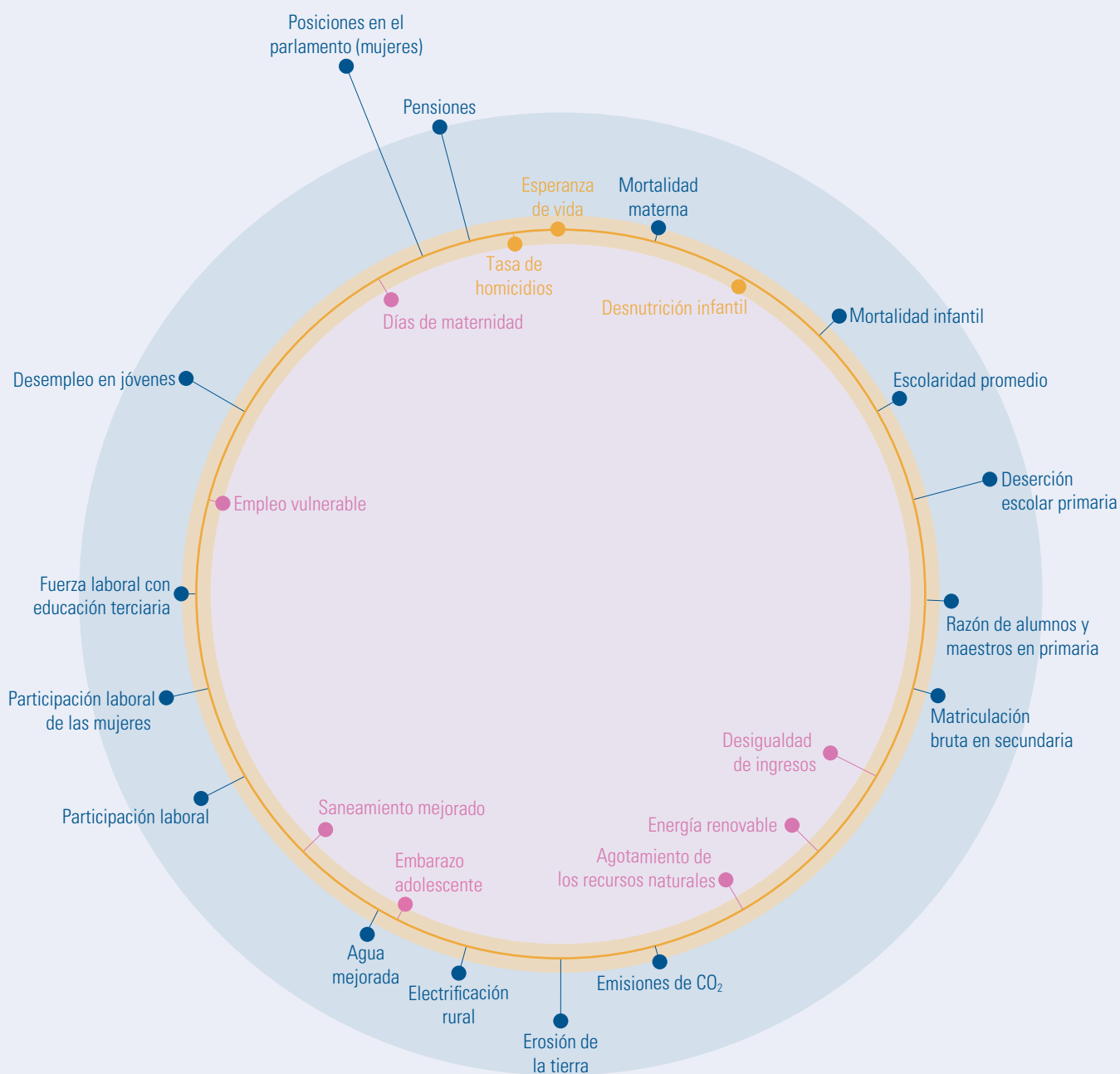


**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Belice**

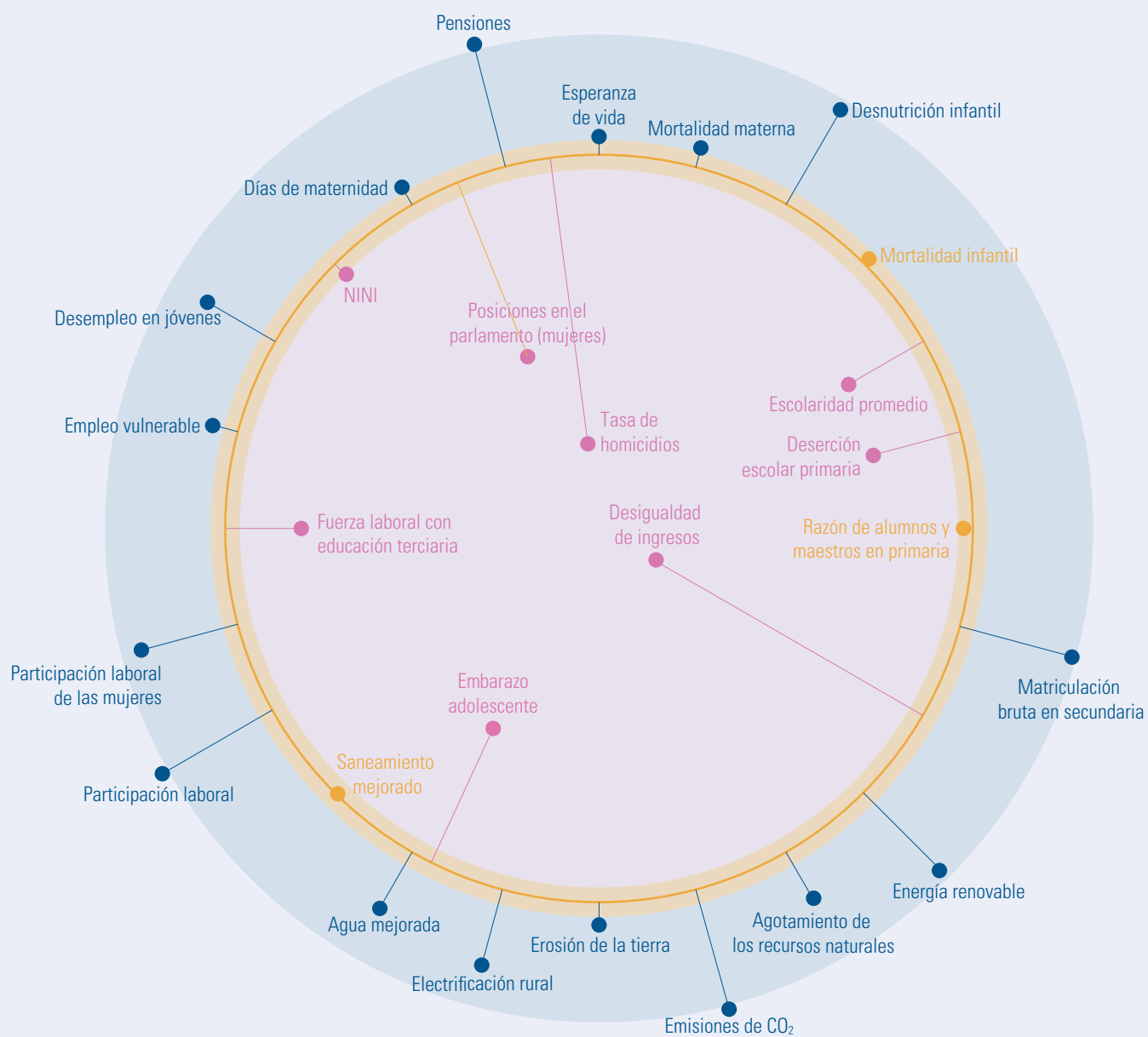


■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)

**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Bolivia**

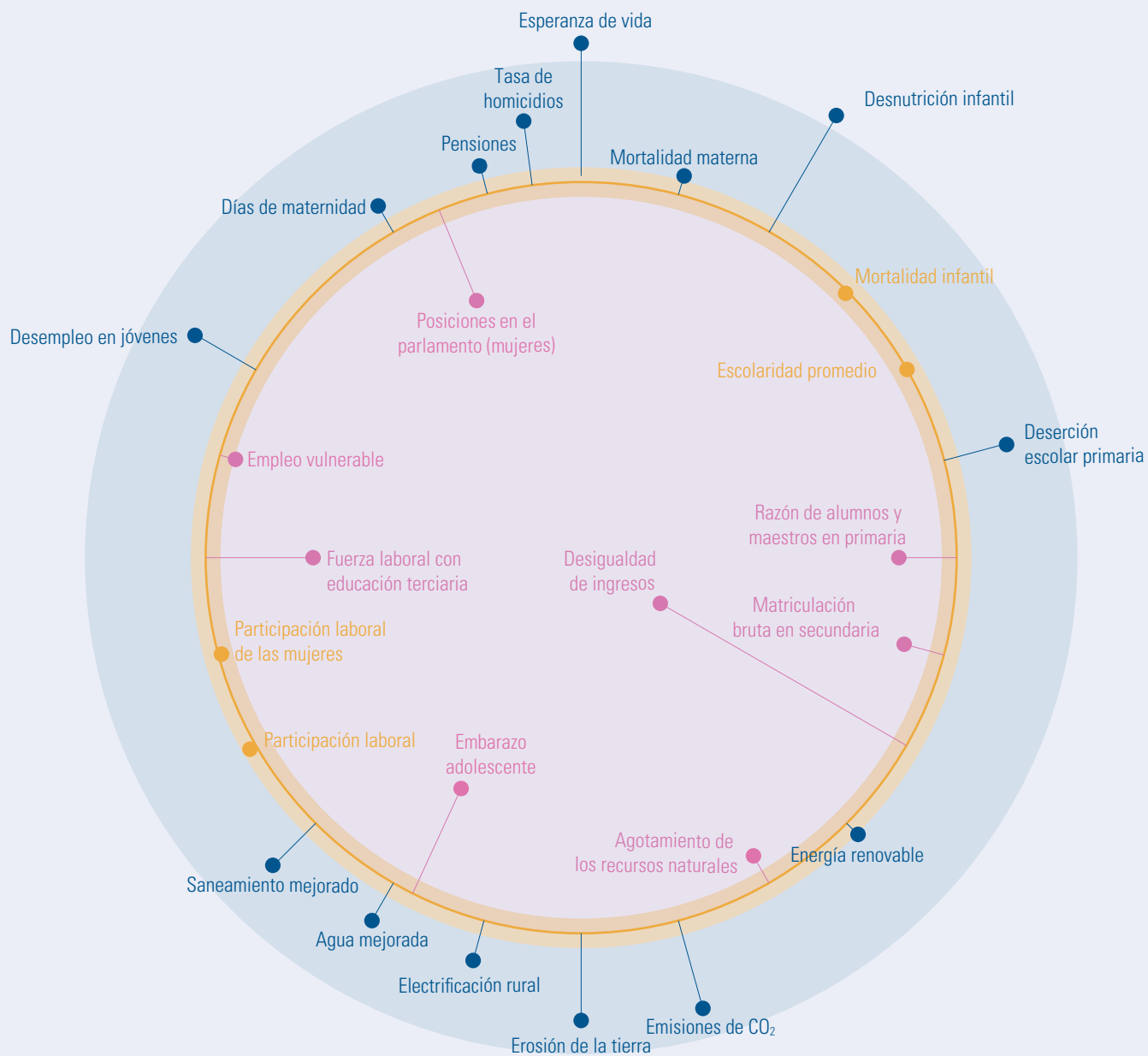


**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Brasil**

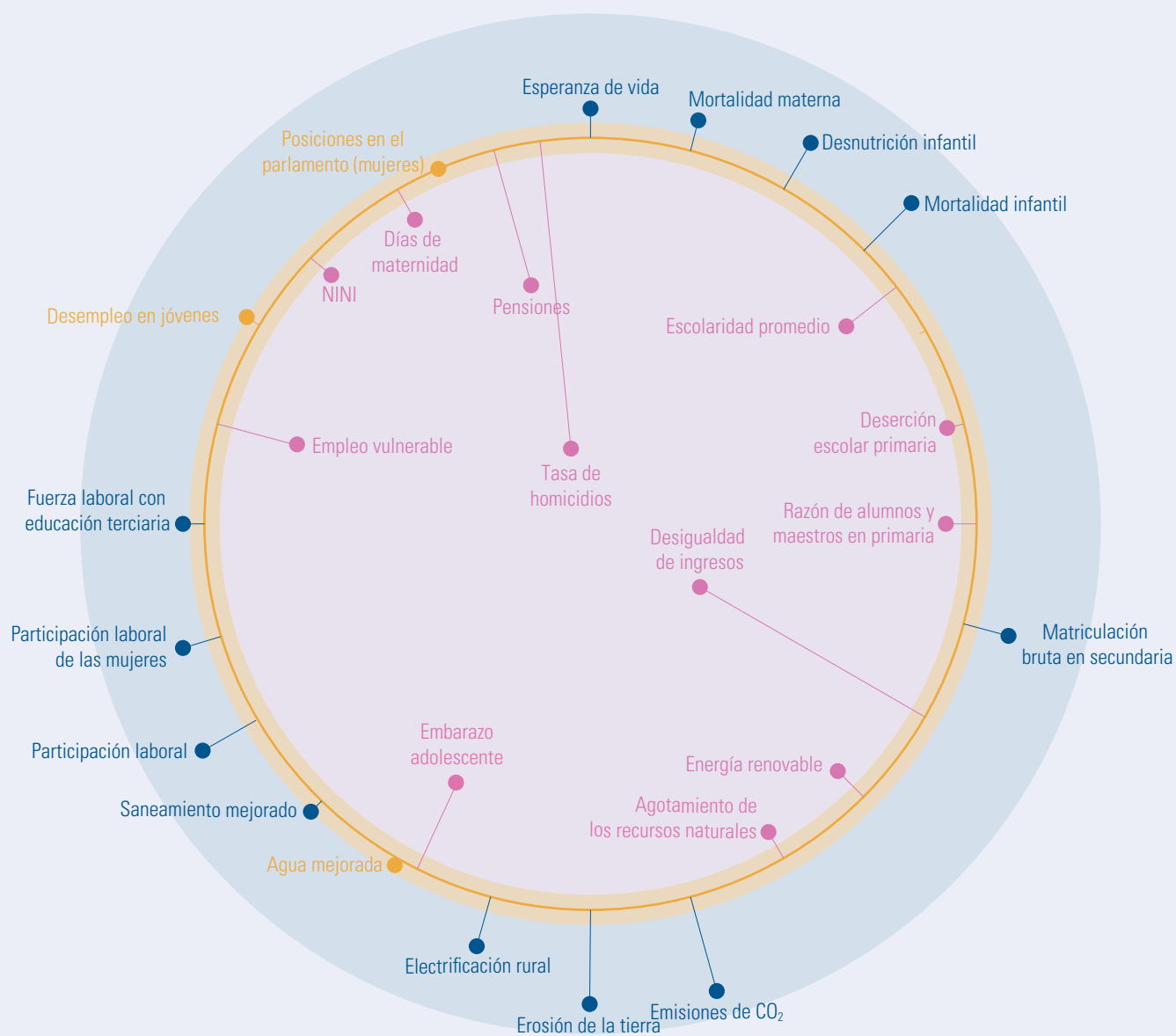


■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)

**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Chile**

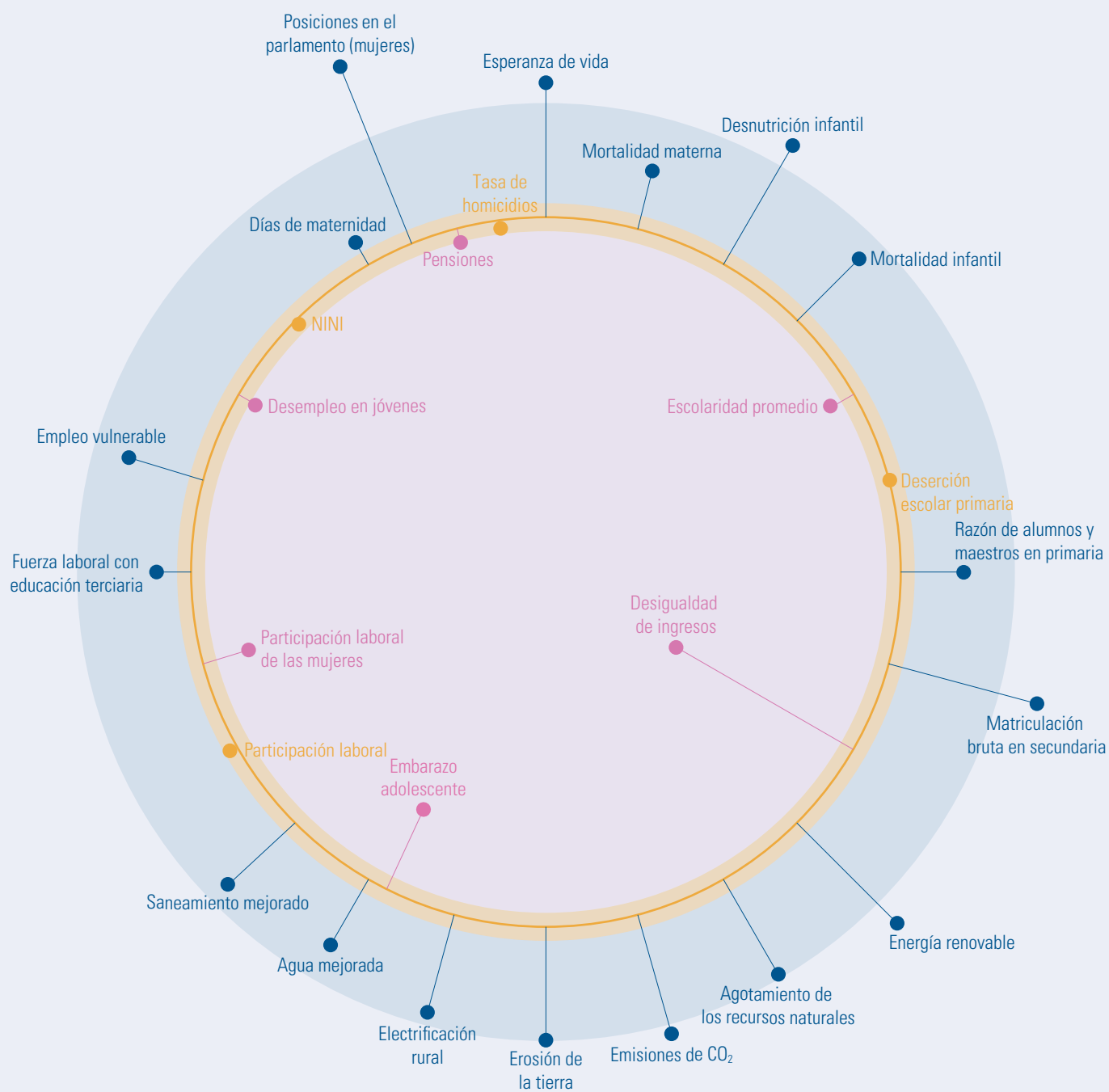


**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Colombia**



■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)

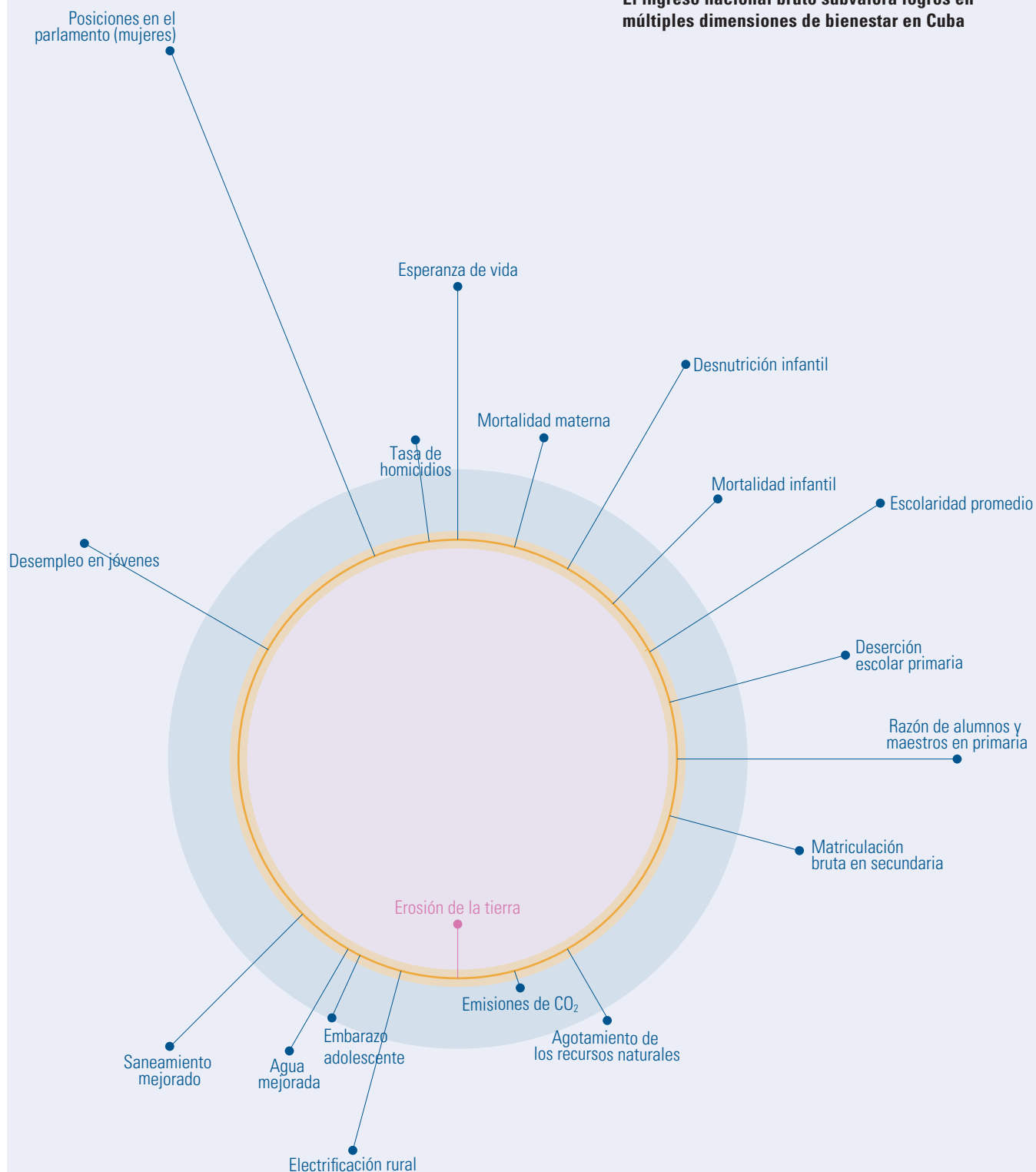
**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Costa Rica**



■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)

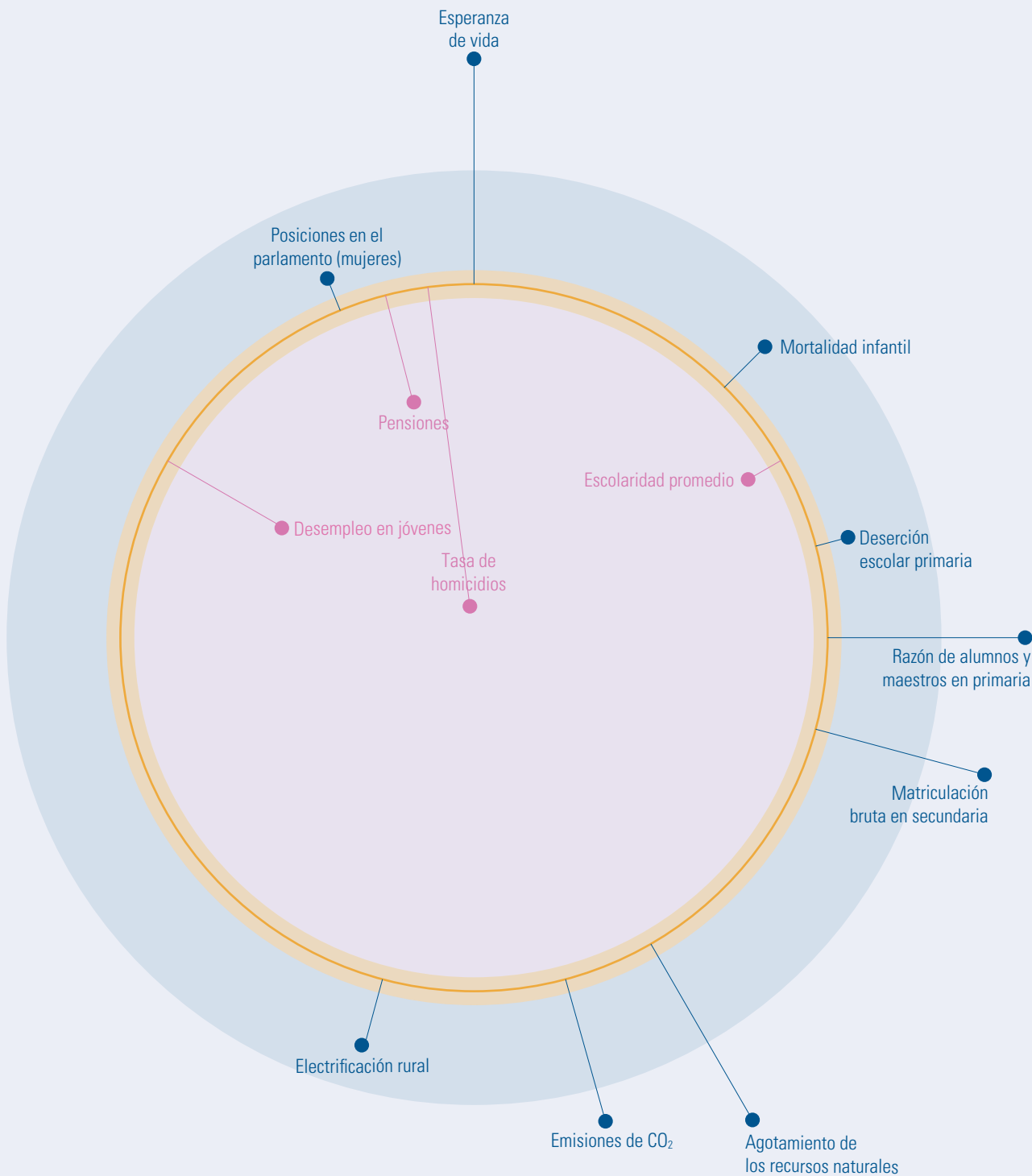


**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Cuba**

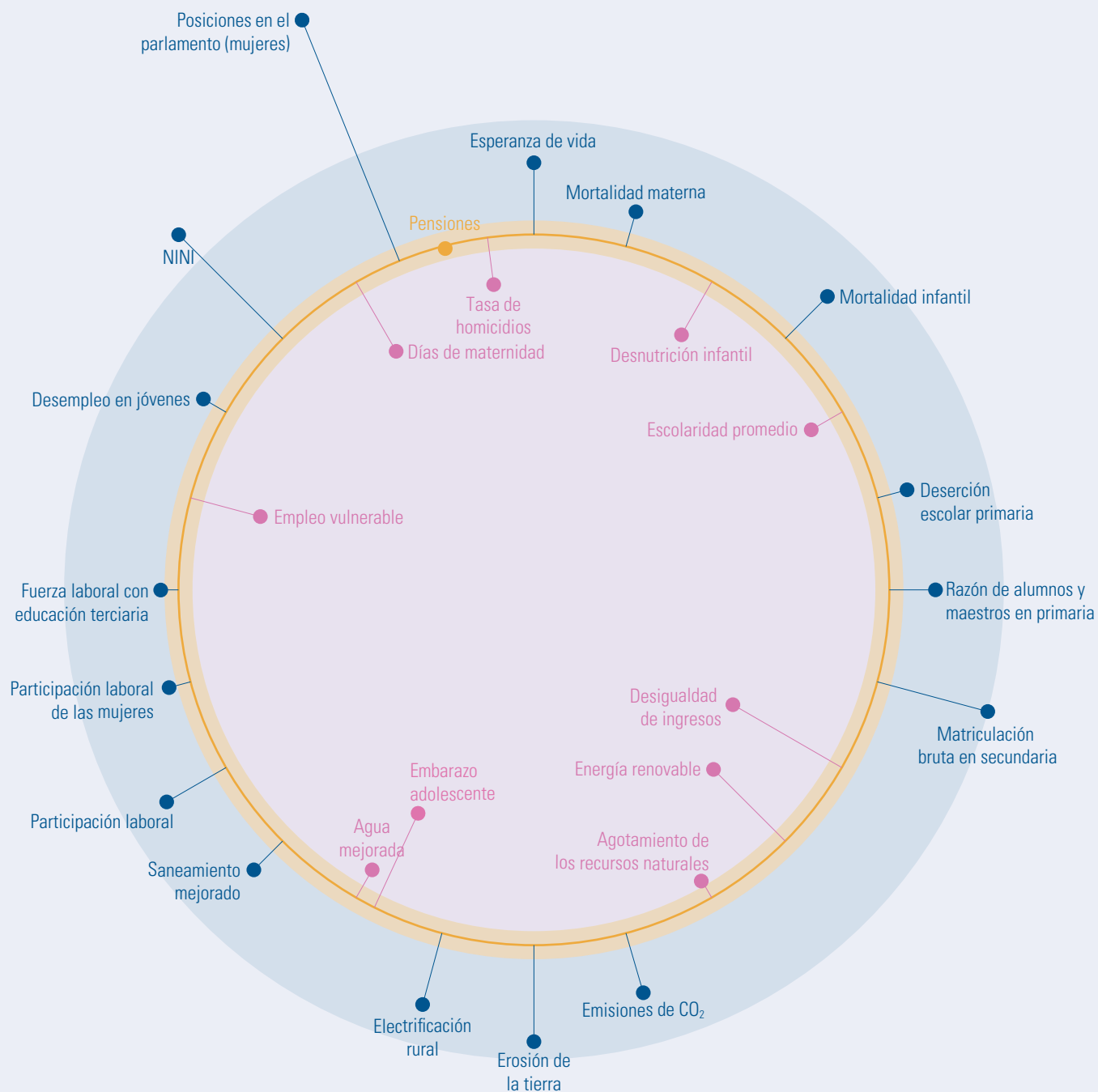


■ Desempeño mejor que lo esperado (dado el nivel de ingreso de la región) ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado

El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Dominica

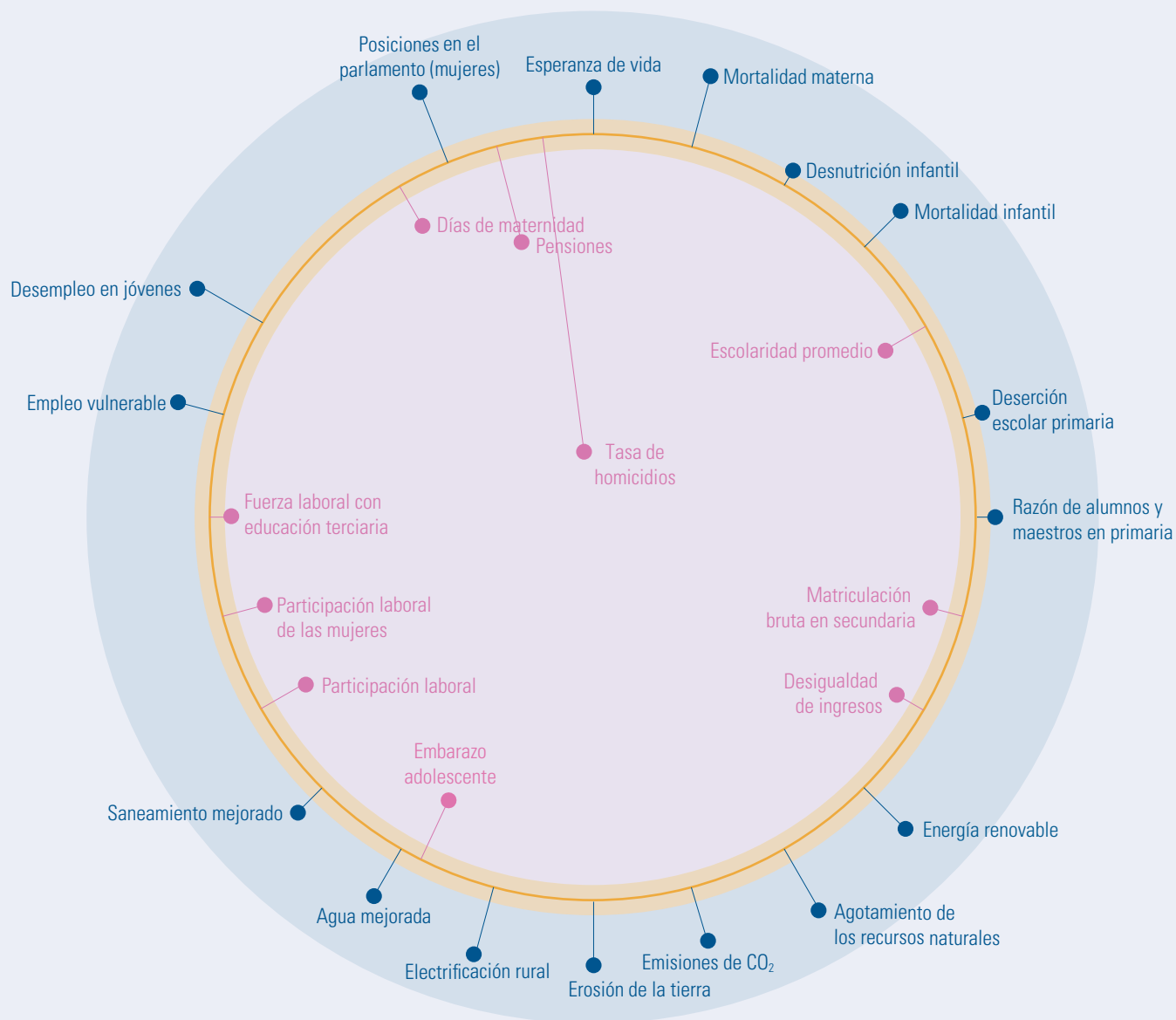


**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Ecuador**



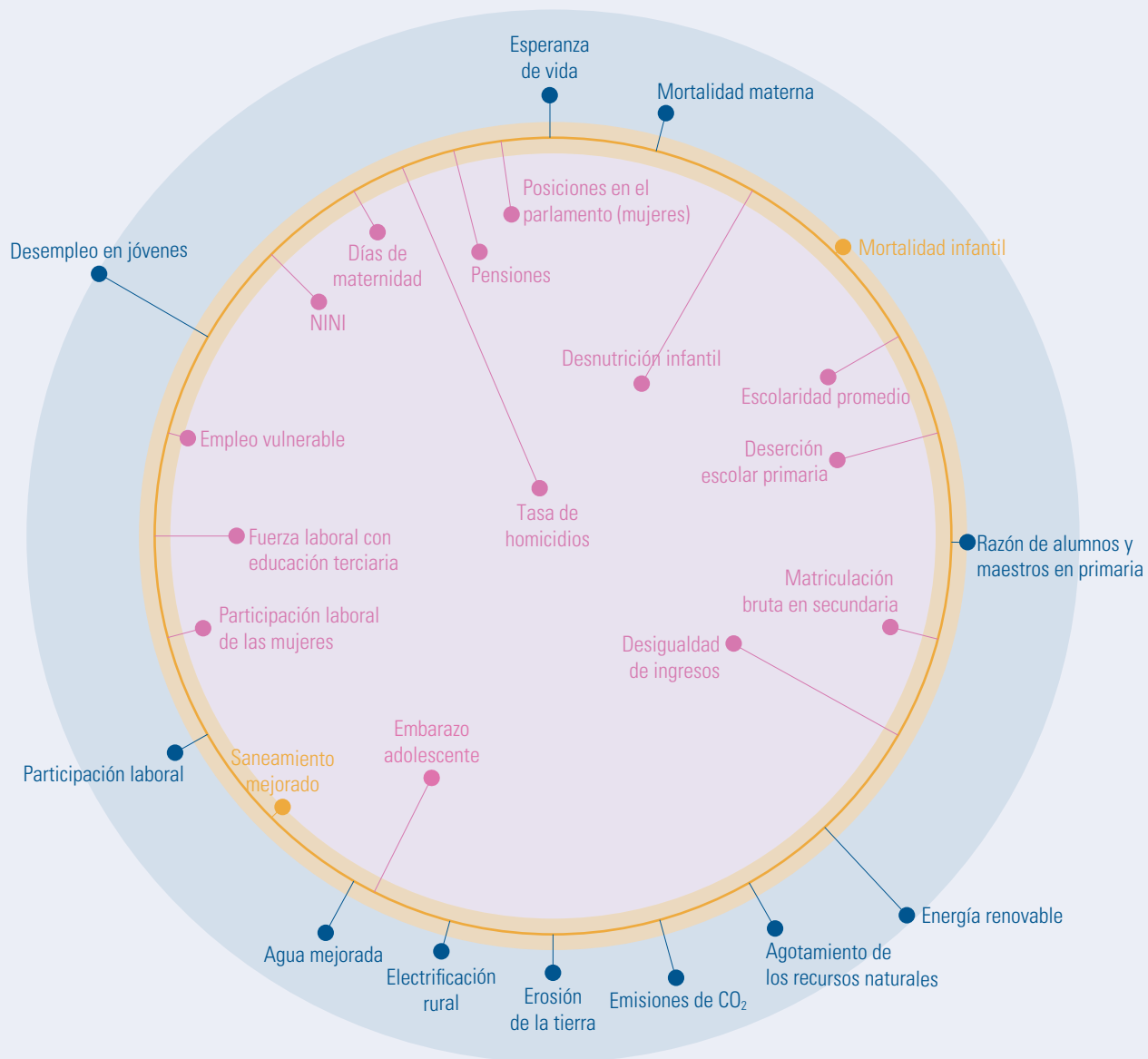
■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)

**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en El Salvador**

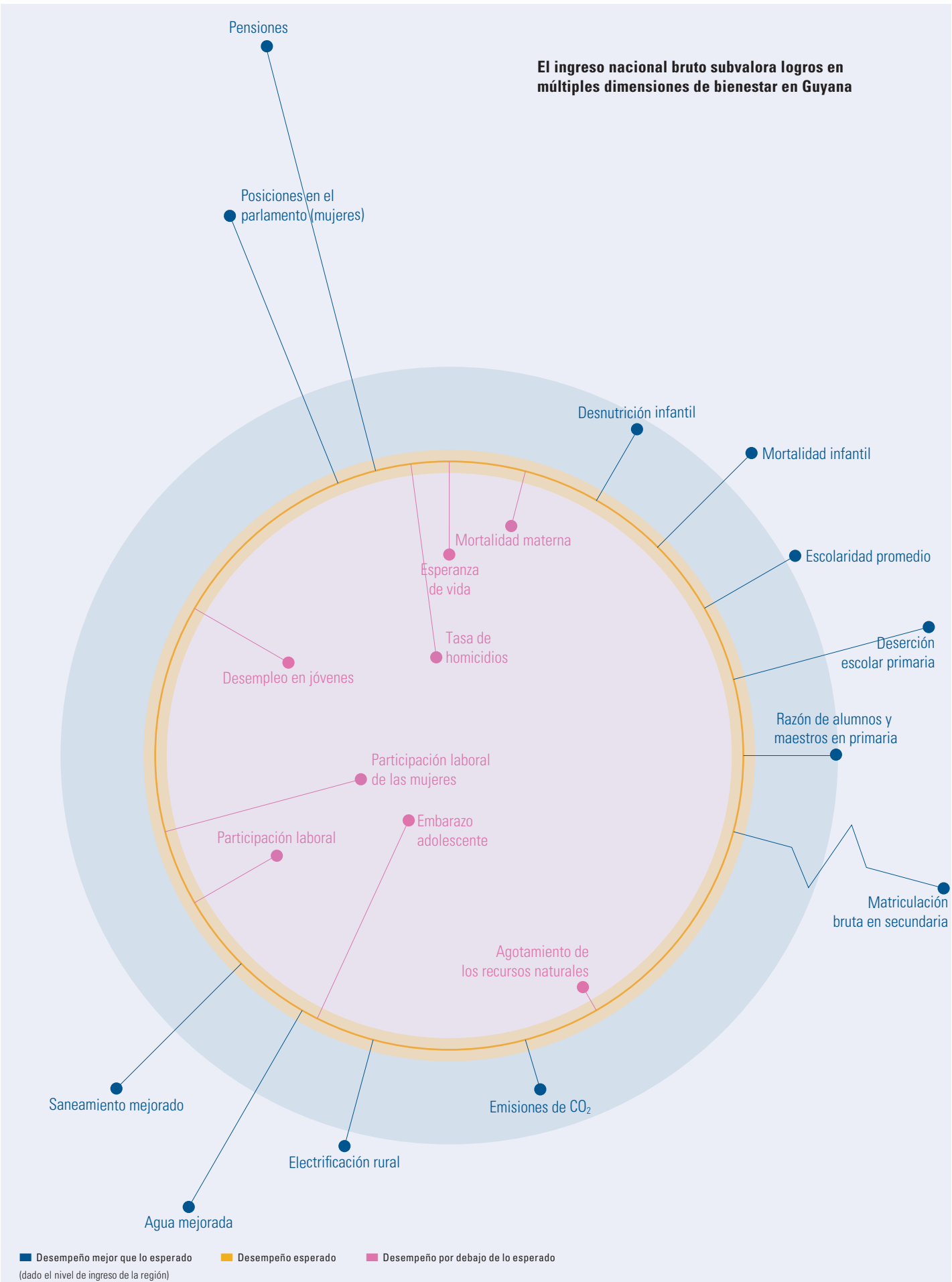


■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)

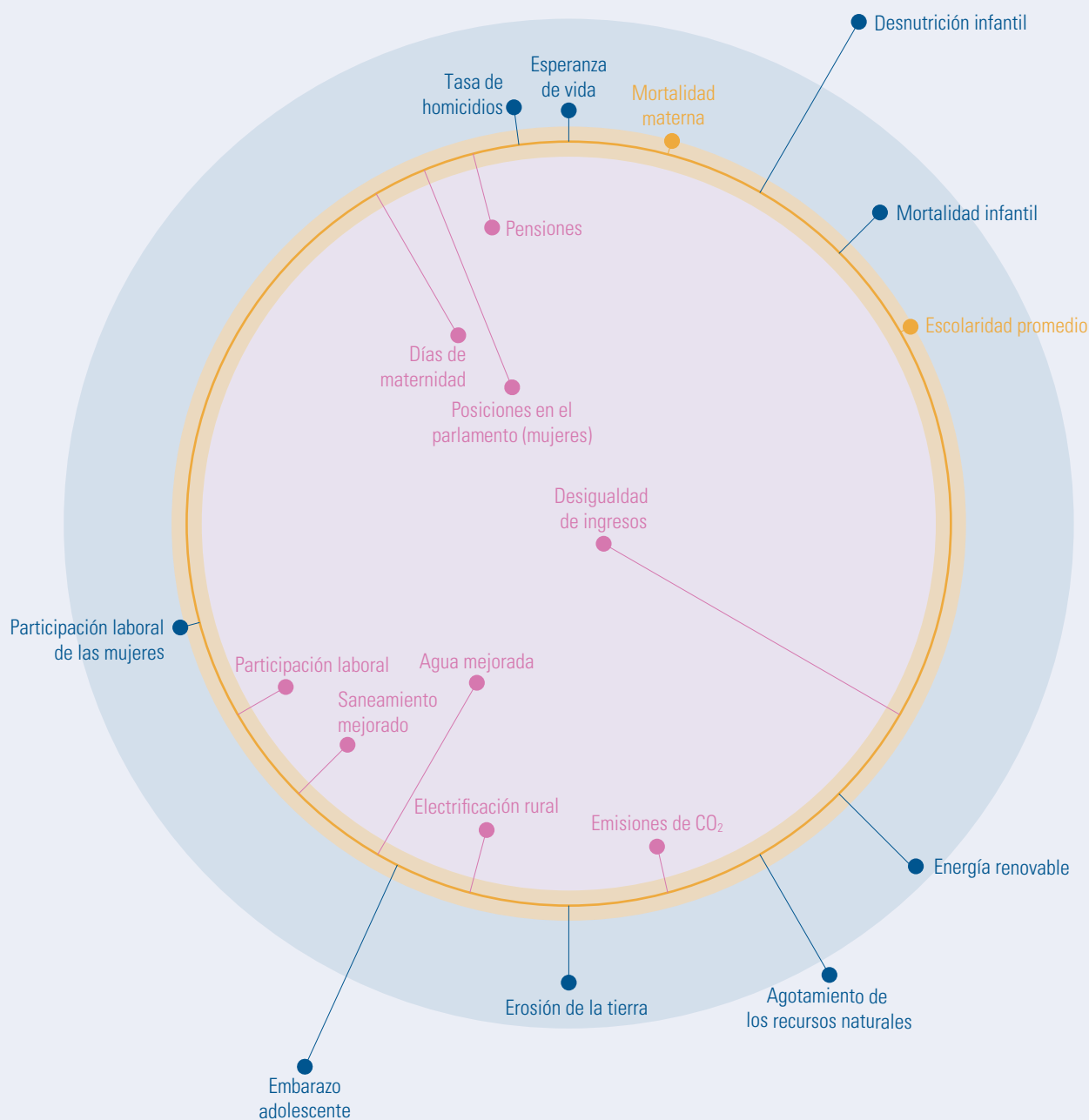
**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Guatemala**



■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)



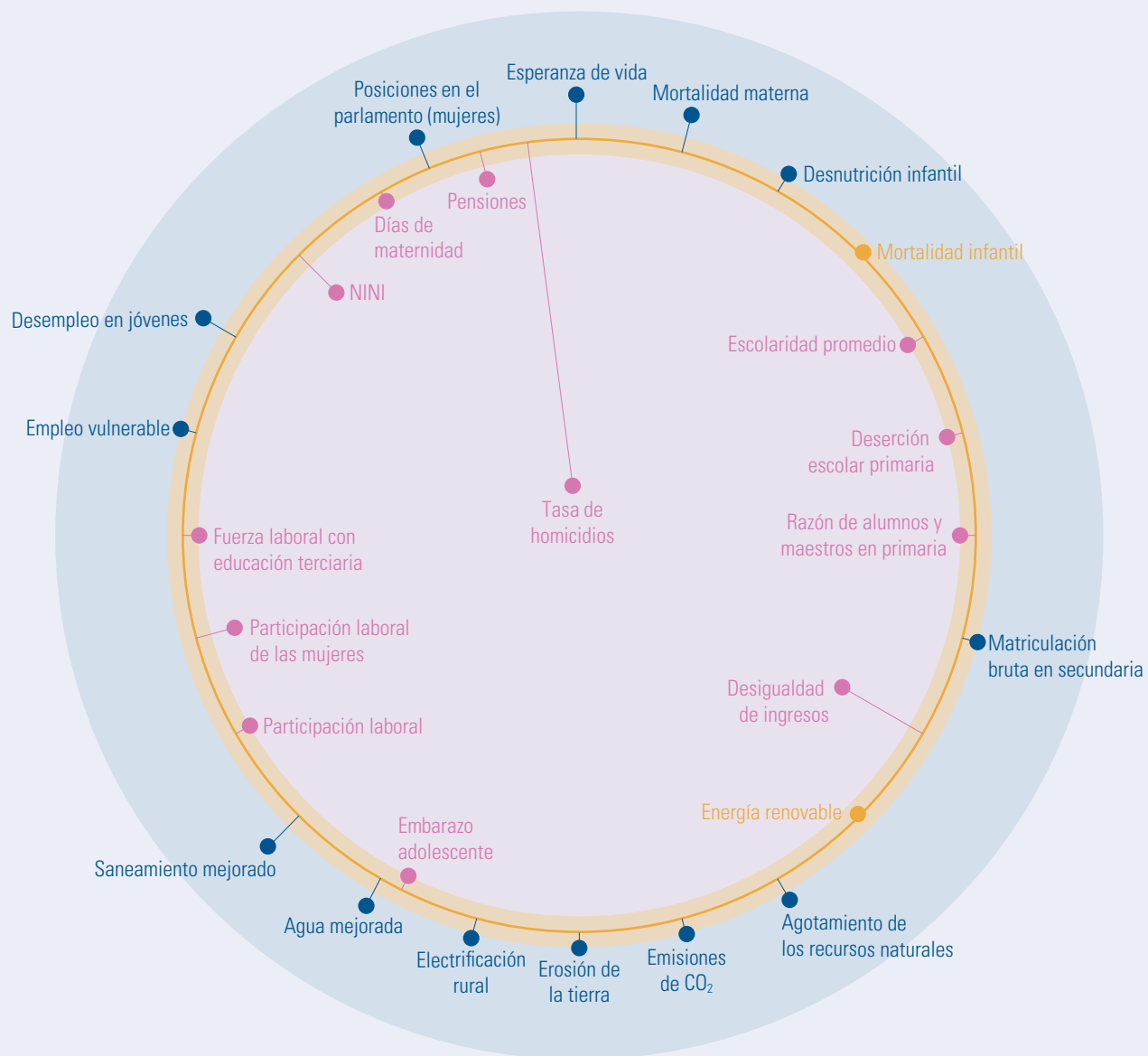
**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Haití**



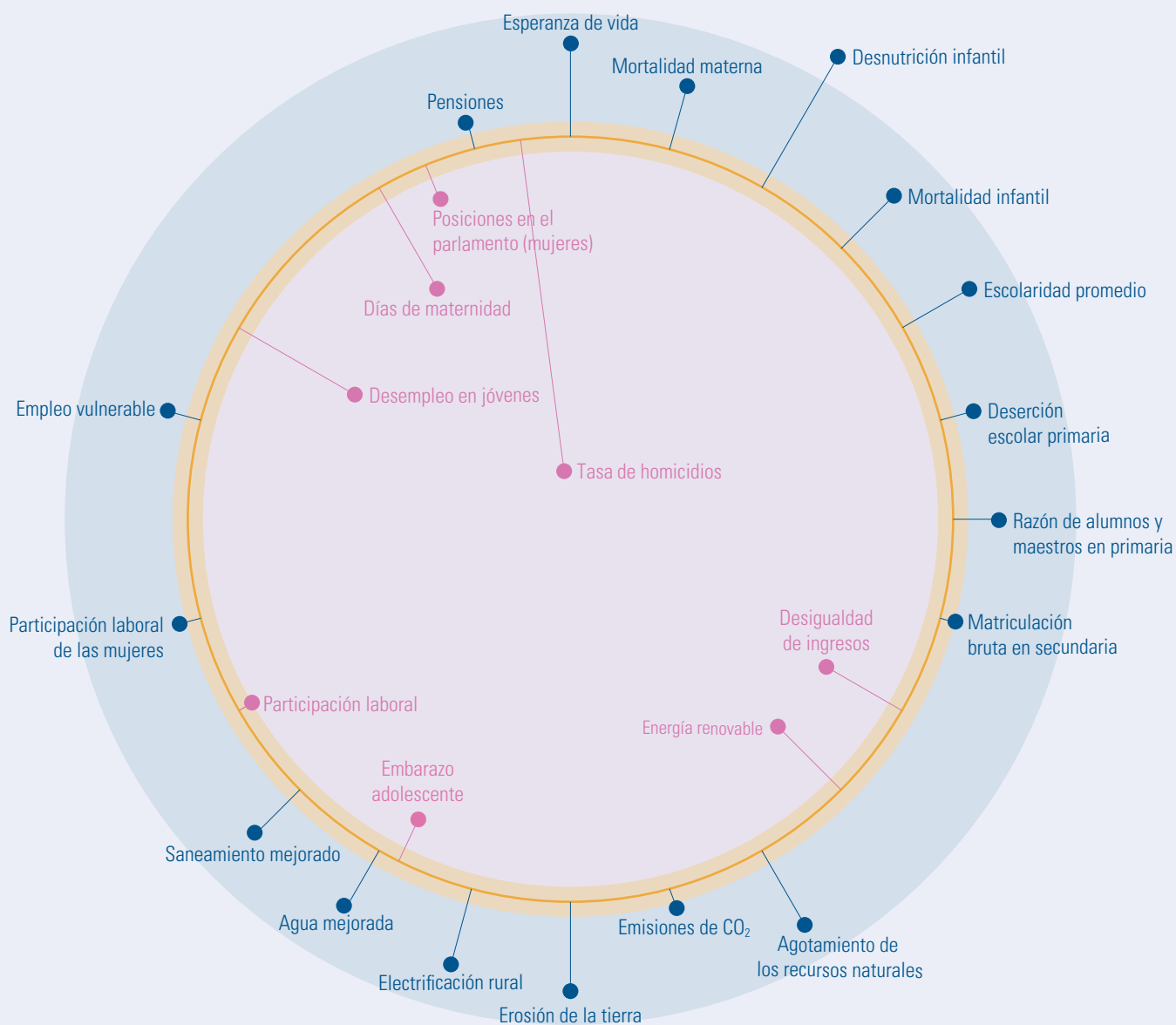
■ Desempeño mejor que lo esperado (dado el nivel de ingreso de la región) ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado



**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Honduras**

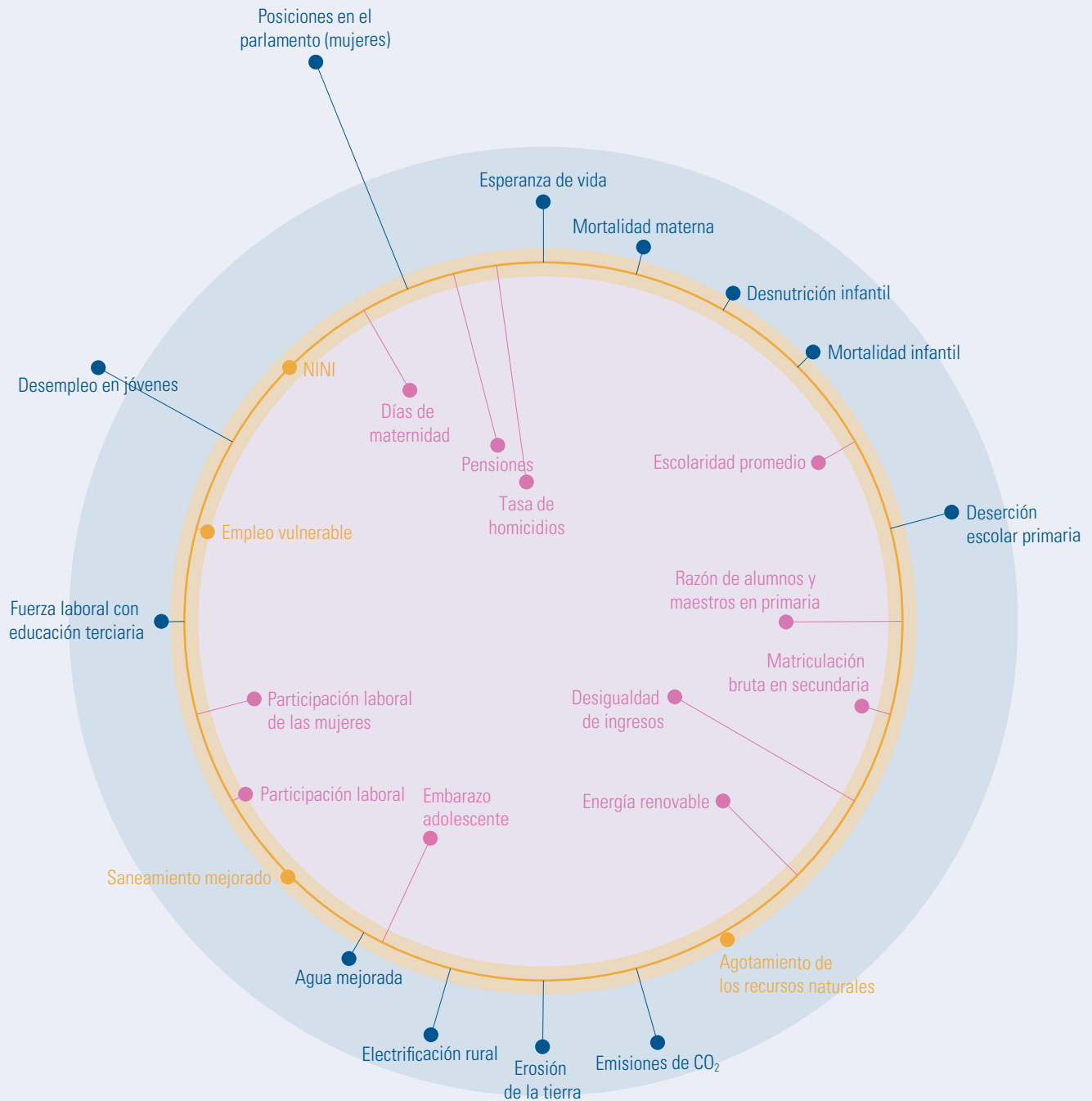


**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Jamaica**

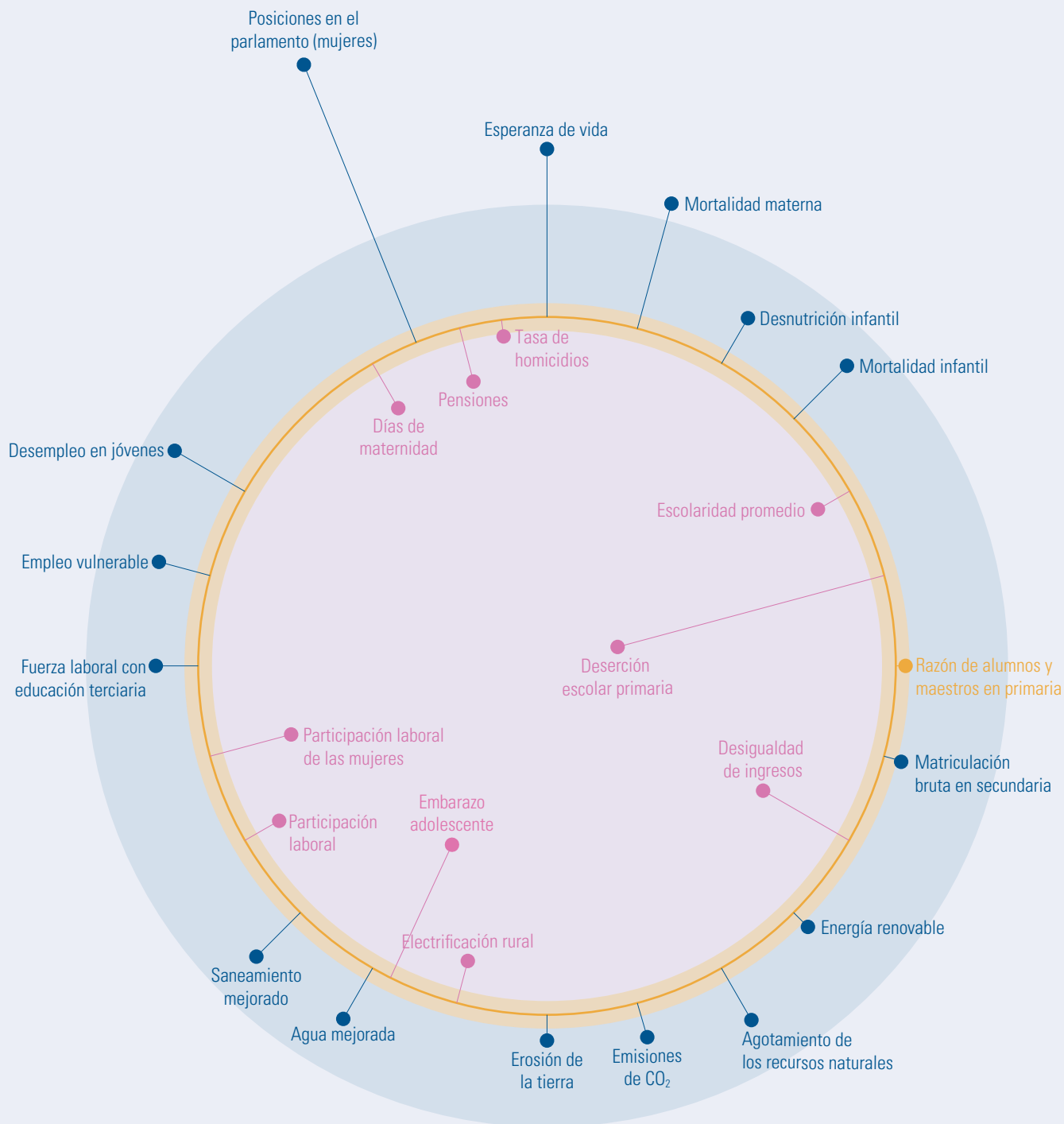


■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)

**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en México**

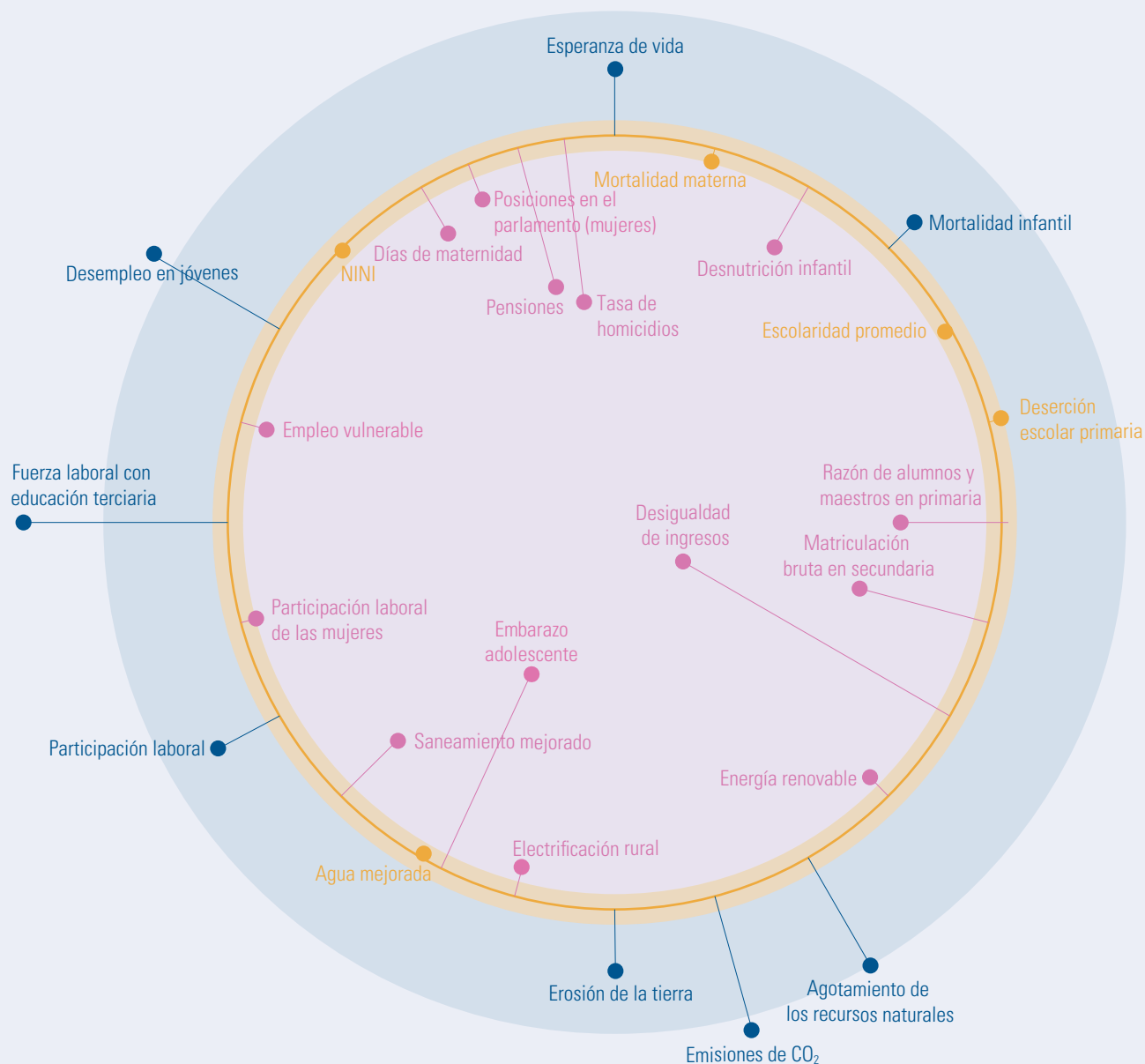


**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Nicaragua**

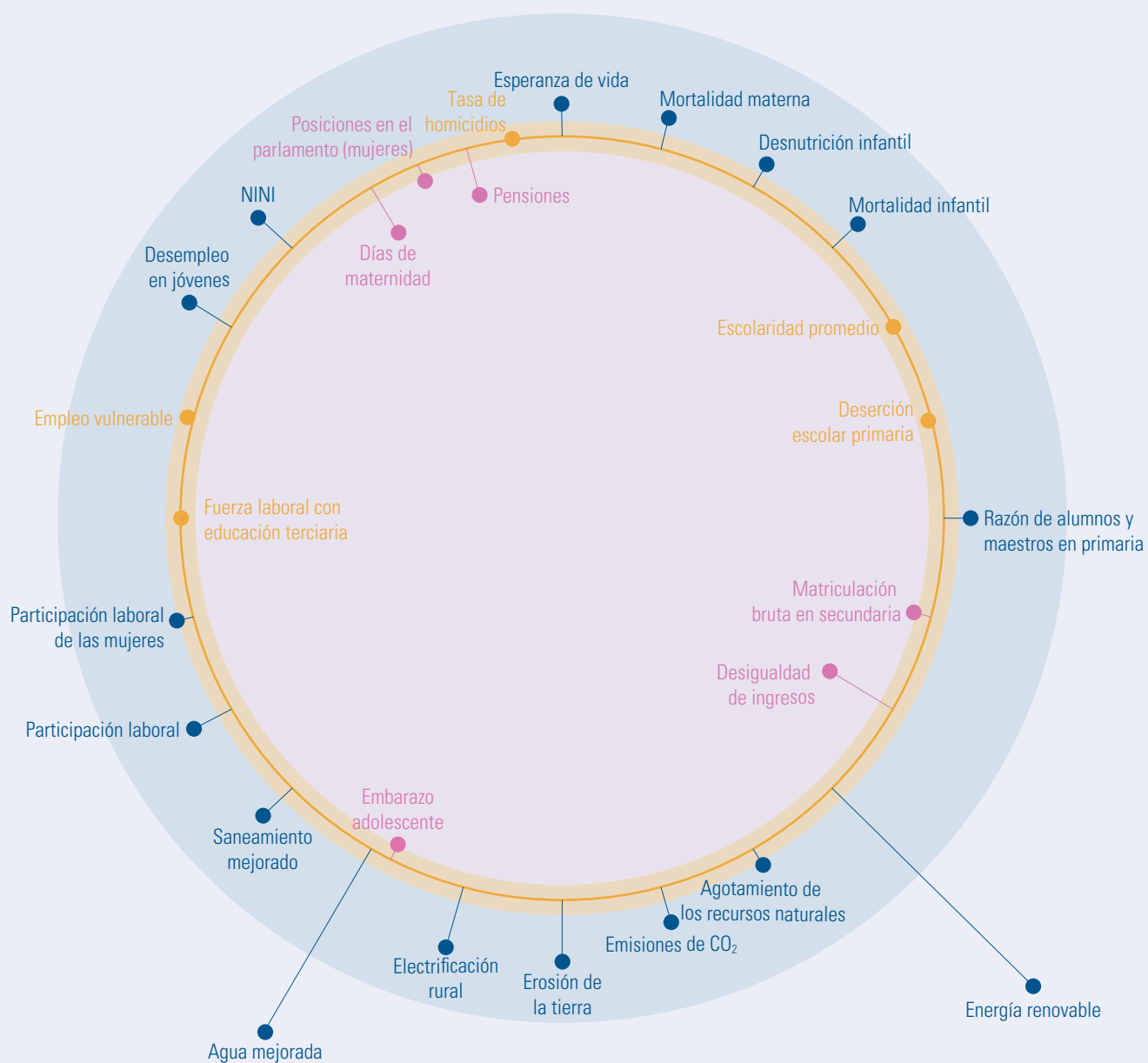


■ Desempeño mejor que lo esperado (dado el nivel de ingreso de la región) ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado

**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Panamá**

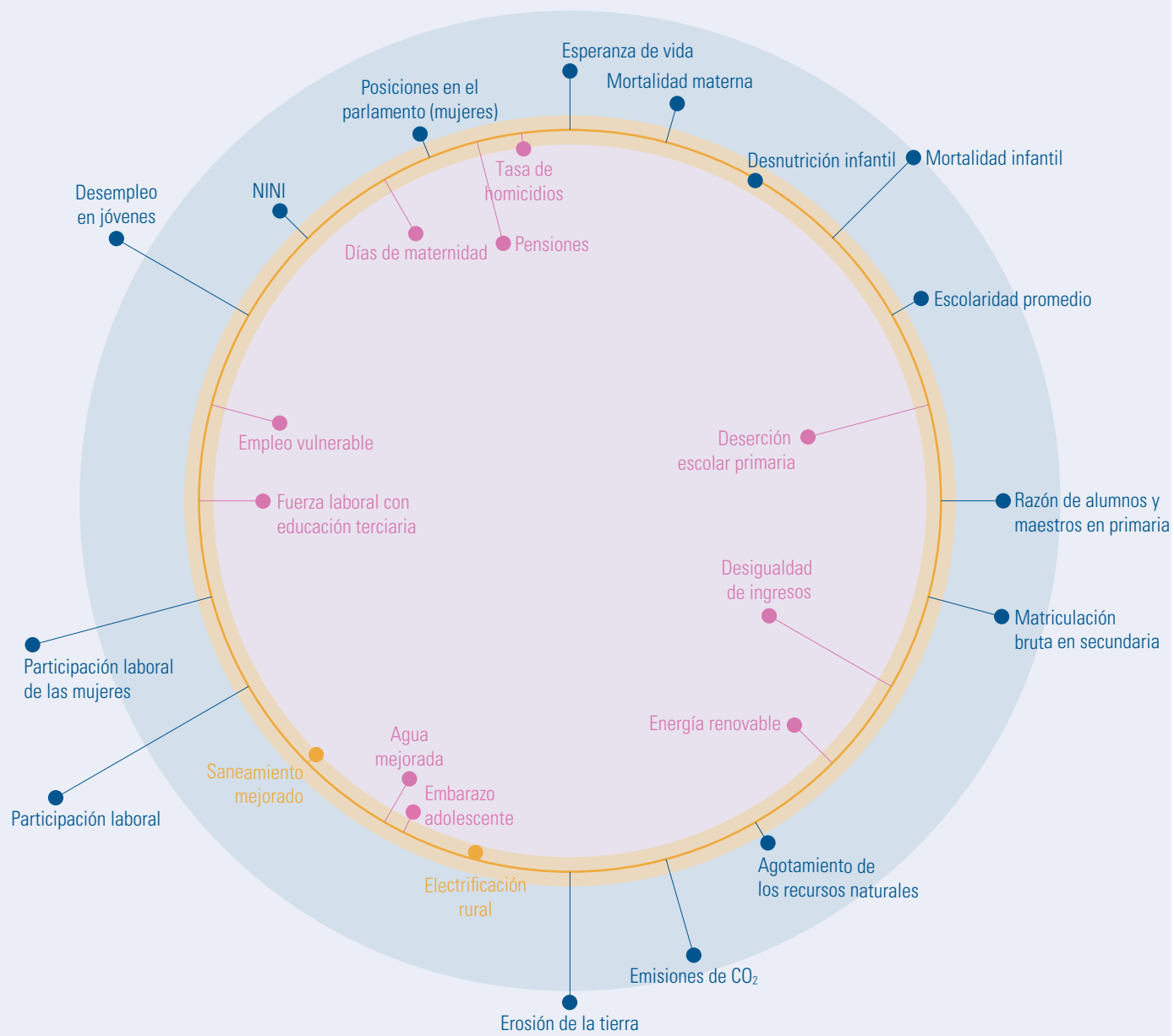


**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Paraguay**



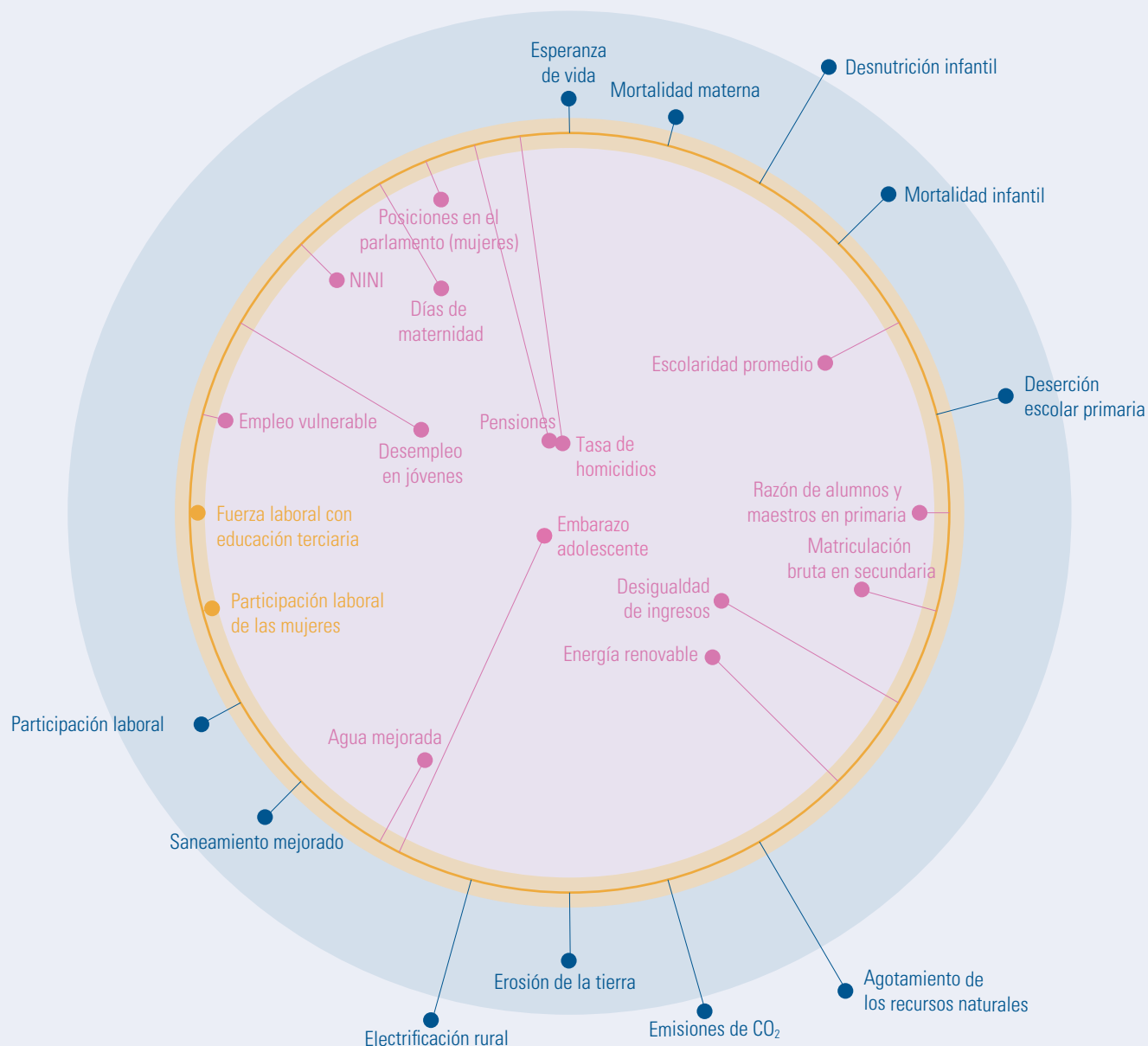
■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)

**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Perú**



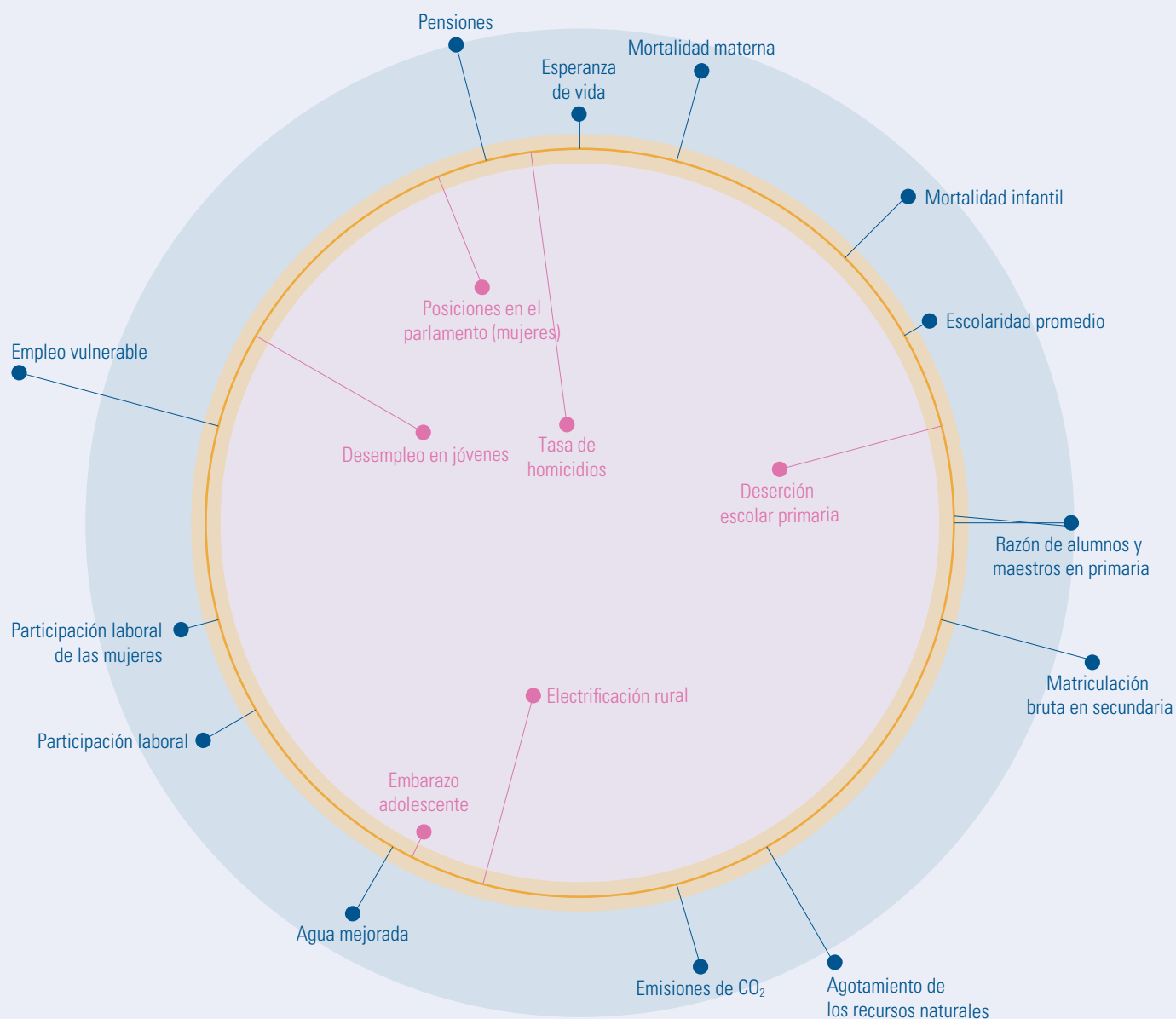


**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en República Dominicana**



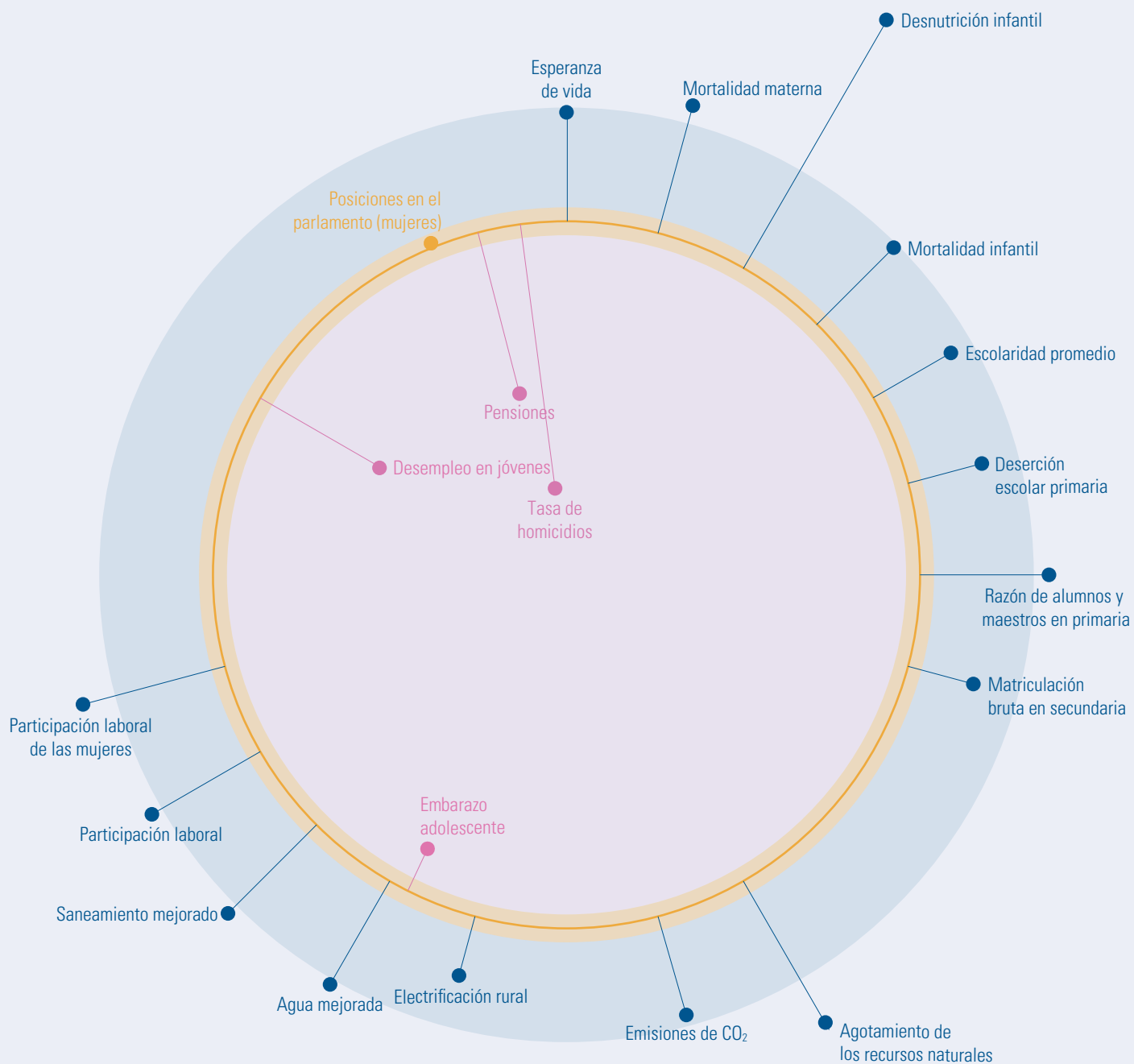
■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)

**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en San Vicente y Las Granadinas**



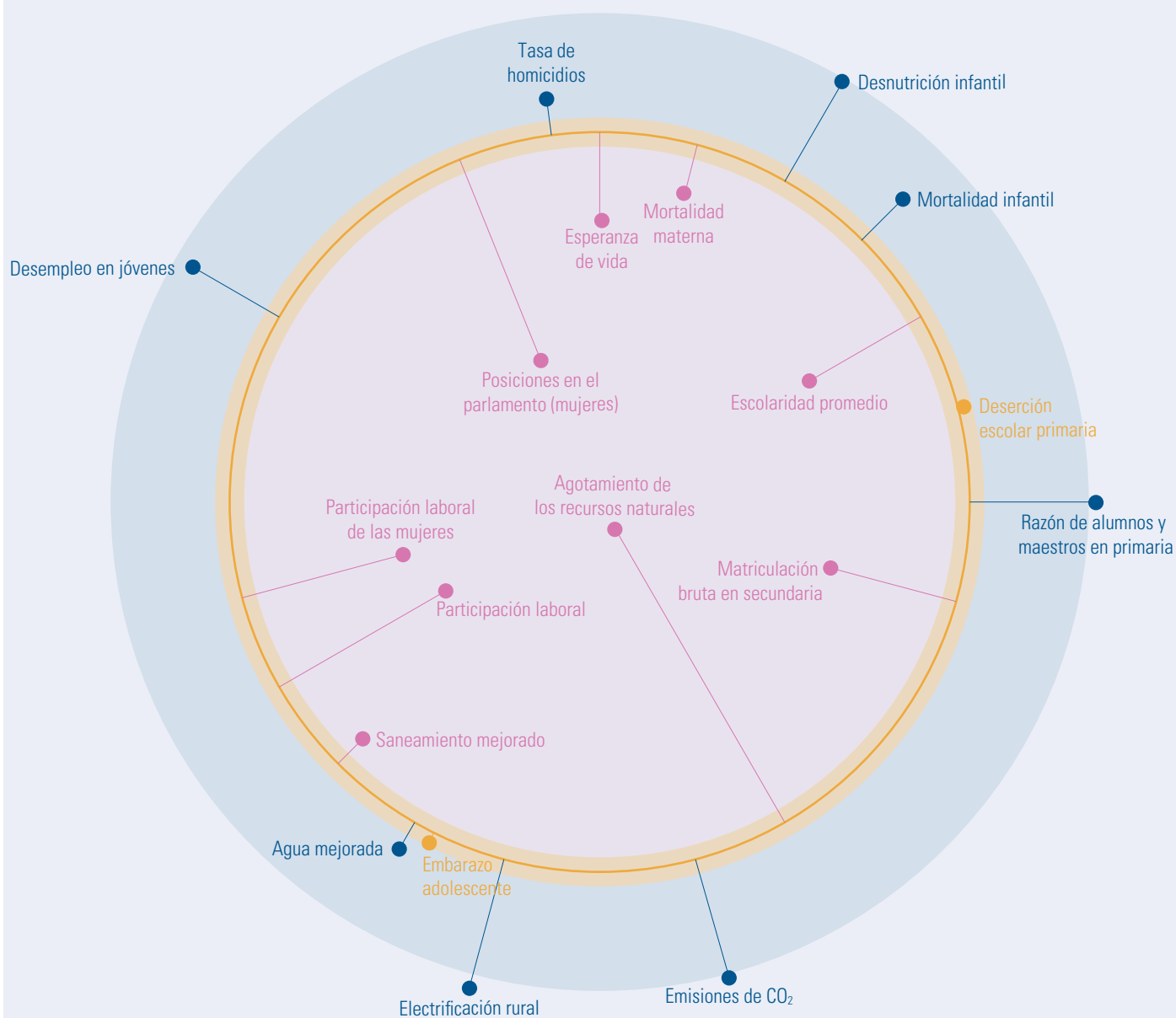
■ Desempeño mejor que lo esperado (dado el nivel de ingreso de la región) ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado

**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Santa Lucía**

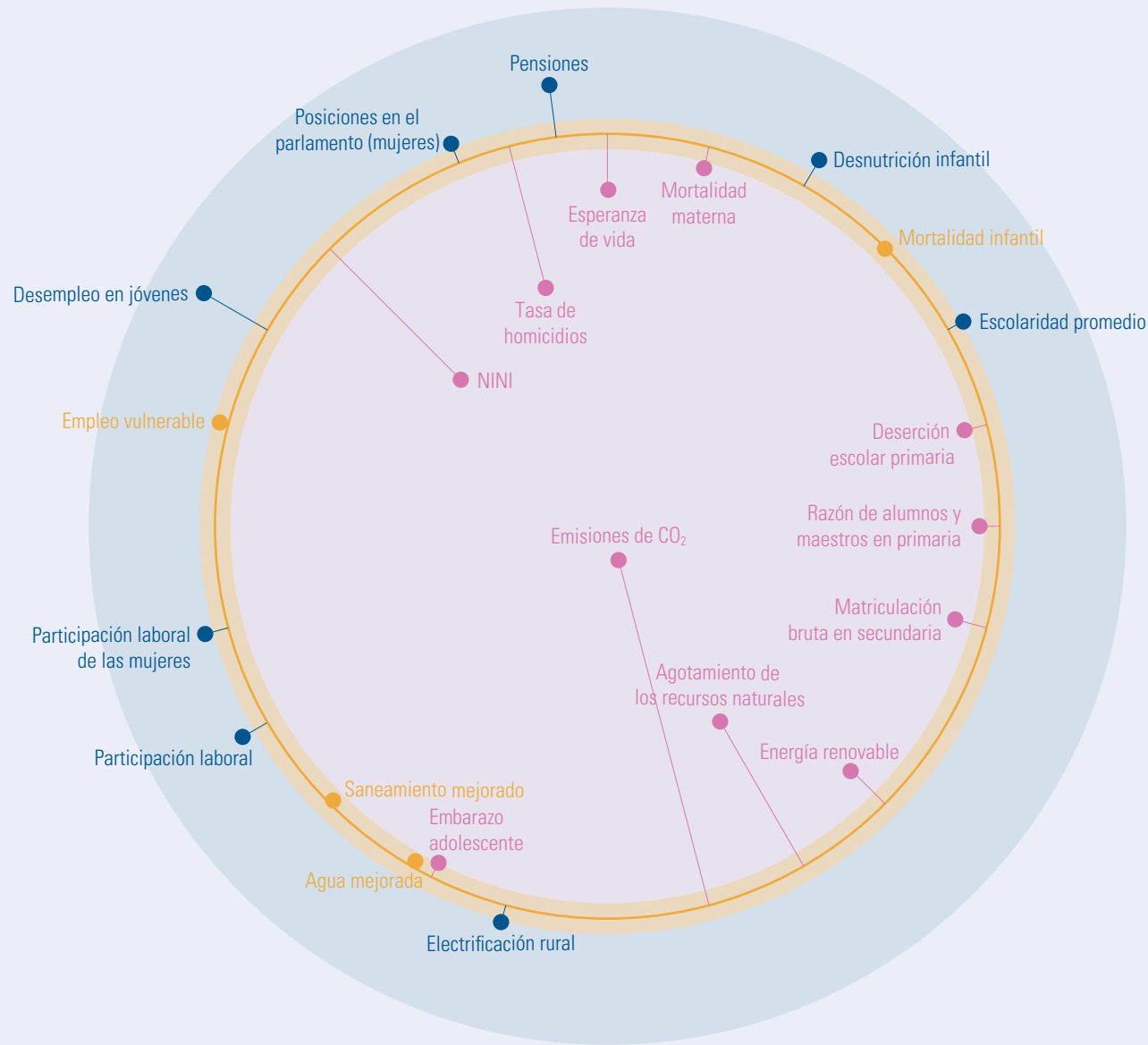


■ Desempeño mejor que lo esperado (dado el nivel de ingreso de la región) ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado

**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Surinam**

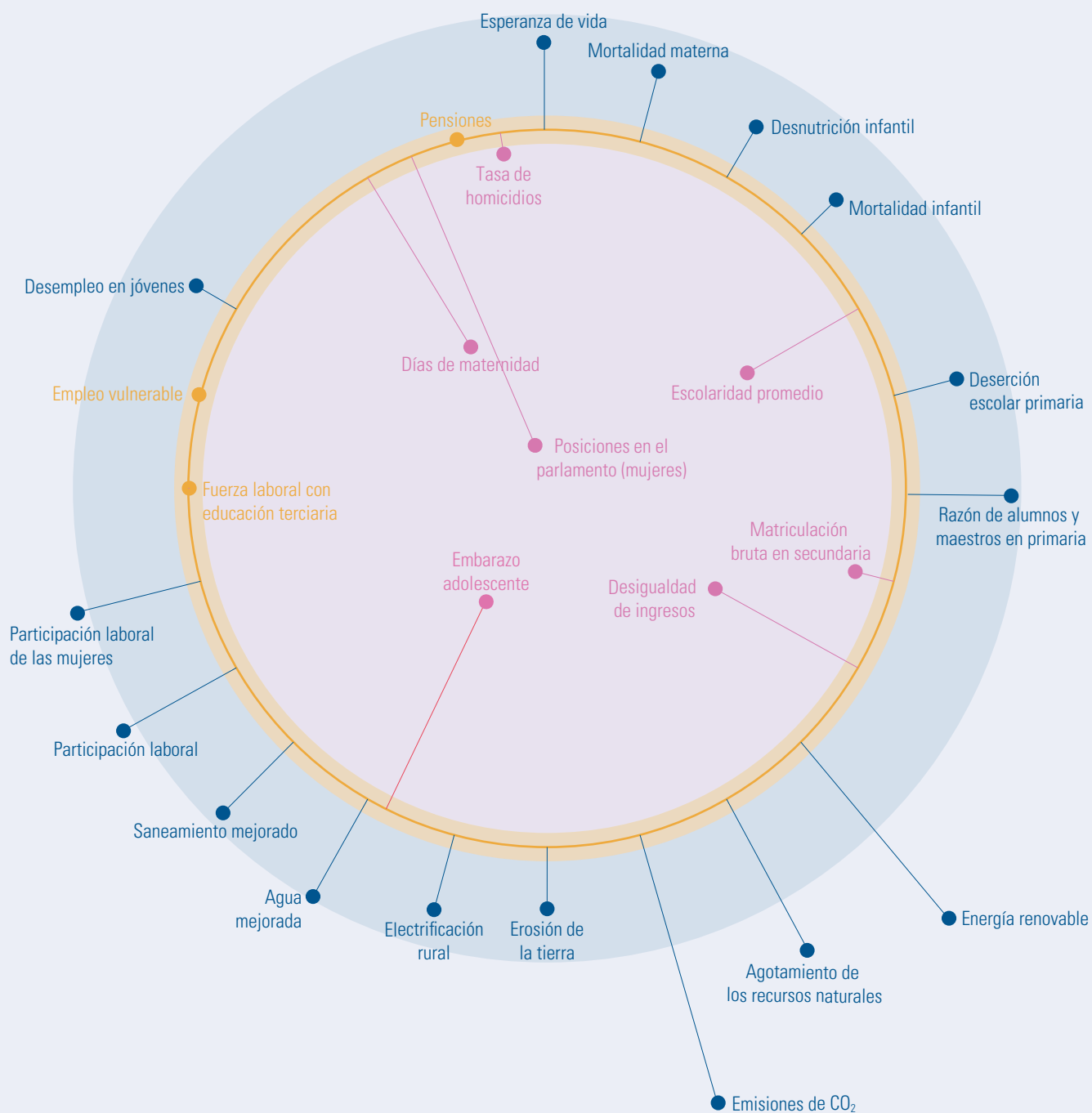


El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Trinidad y Tobago



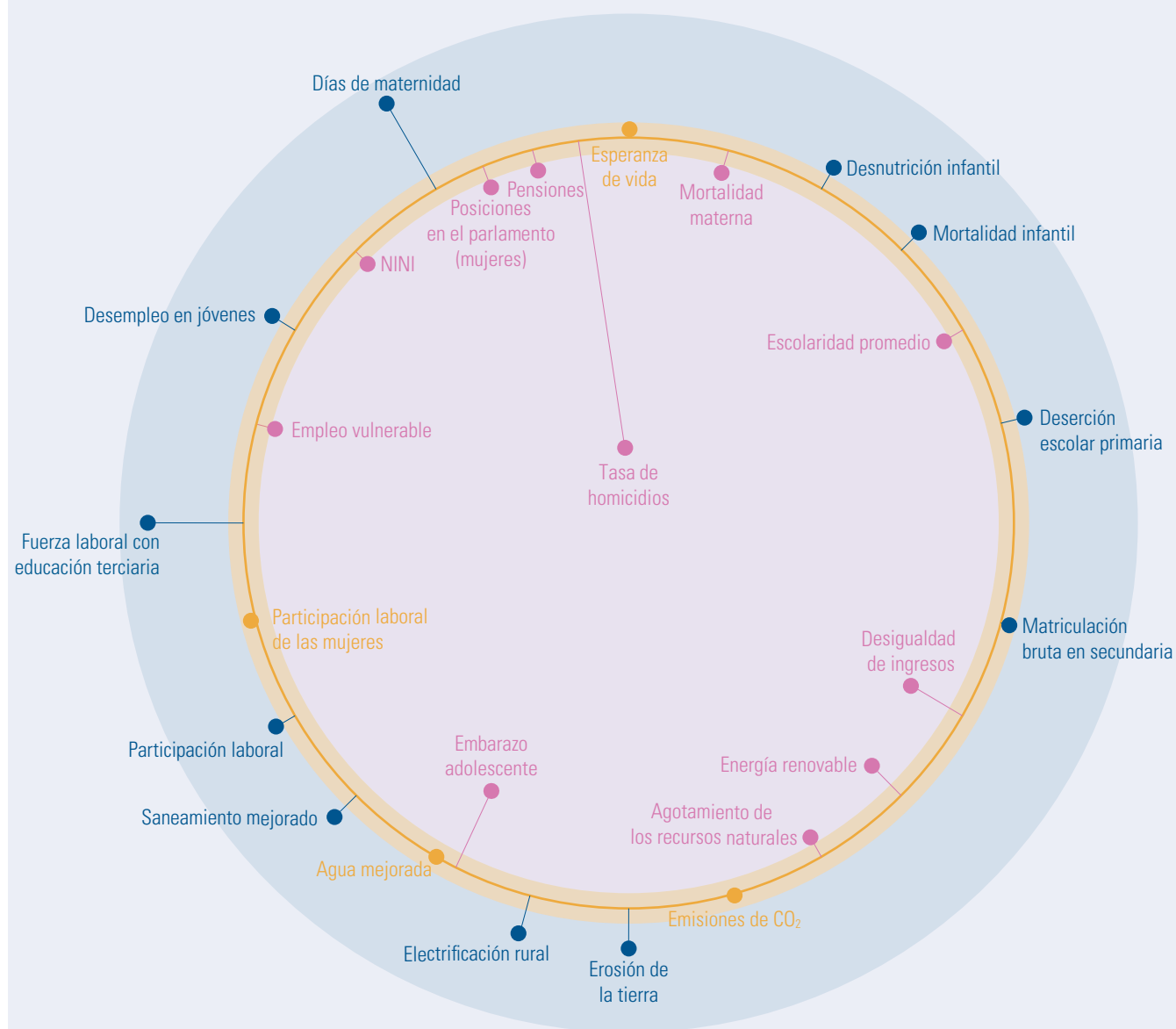
■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)

**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Uruguay**



■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)

**El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar en Venezuela**



■ Desempeño mejor que lo esperado ■ Desempeño esperado ■ Desempeño por debajo de lo esperado  
(dado el nivel de ingreso de la región)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y en la base de indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.

**Nota:** Los indicadores que se sitúan por fuera del círculo son aquellos en cuyo caso se observa un desempeño mejor que el esperado según el nivel de ingreso nacional bruto per cápita de cada país, mientras que los indicadores que se sitúan dentro del círculo son aquellos en cuyo caso el desempeño es menor que el esperado. Los resultados mostrados en el gráfico para cada país deben leerse en un contexto de comparación mundial; es decir, se obtienen a partir de una regresión realizada con base en la información correspondiente a 188 países en que la variable dependiente es el valor observado de cada uno de los 27 indicadores considerados, y es explicada por el logaritmo del ingreso nacional bruto per cápita. Con base en el coeficiente de cada regresión se predice un valor esperado de cada uno de los 27 indicadores en cada país. La diferencia entre los valores observados y los esperados es después estandarizada con base en la desviación estándar del valor observado de cada indicador. Esta metodología se puede resumir en tres pasos. El primer paso consiste en tomar como **variable dependiente** el indicador de interés *j* (por ejemplo, **días de maternidad**) y como **variable independiente** el **logaritmo del ingreso nacional bruto per cápita**. De cada regresión resultan una constante y un coeficiente. Por ejemplo, para **días de maternidad** la constante es 19,85 y el coeficiente es 9,80. En el segundo paso se construye un valor esperado para todos los países de la muestra. Se resuelve la siguiente ecuación para obtener el **valor esperado** en cada país *i*: **valor esperado  $i$  = 19,85 + (9,80 \* logaritmo del ingreso nacional bruto per cápita)**. En el tercer paso, una vez obtenido el **valor esperado** se compara dicho valor con el **valor observado** en cada país para obtener la diferencia. Esta diferencia se estandariza empleando la desviación estándar del indicador *j*. Por ejemplo, la desviación estándar del indicador de días de maternidad en los 188 países es de 56,9. Si un país tiene un **valor observado** de 90 de días de maternidad y un **valor esperado** calculado en la regresión de 117,9 días (dado su nivel de ingreso nacional bruto per cápita), la **diferencia estandarizada** es igual a -0,49 ( $-0,49 = (90 - 117,9) / 56,0$ ). Este resultado indica que para el país tomado como ejemplo, el desempeño en lo que refiere a días maternidad está -0,49 desviaciones estándar por debajo del desempeño esperado para su nivel de ingreso, por lo que dicho indicador se situaría en el interior del círculo. Este cómputo se repite para cada indicador en cada país. En el ejercicio se sigue la metodología empleada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su serie de diagnósticos de país titulados *Development Pathways*. Es importante notar que la ubicación de un indicador fuera del círculo *no significa que no queden retos* nacionales en torno a dicho indicador —brechas por origen étnico, sexo o zona de residencia, por ejemplo—. Simplemente significa que en ese país ese indicador tiene un desempeño mejor que el esperado según el nivel de ingreso de dicho país. Lo mismo es válido si el indicador se sitúa dentro del círculo: *no significa que no ha habido progreso* en el país con respecto a ese indicador, sino que el nivel actual de logros se encuentra por debajo de lo que se espera dado el nivel de ingreso del país. La definición, el año y la fuente específica correspondientes a cada indicador se detallan a continuación: de las estadísticas de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD provienen los datos relativos al ingreso nacional bruto per cápita a precios de 2011 ajustados por la paridad del poder de compra (2014); la esperanza de vida al nacer, medida en años (2014); la mortalidad materna, medida como el número de decesos registrados en un año por cada 100.000 nacimientos (2013); la desnutrición infantil, que corresponde al indicador de desnutrición crónica, medida como el porcentaje de menores de 5 años con baja estatura para la edad (2008-2013); la mortalidad infantil, medida como el número de decesos de menores de 5 años registrados en un año por cada 1.000 nacidos vivos (2013); la escolaridad promedio, medida como el promedio de los años de educación acumulados (2014); la deserción escolar primaria, definida como la tasa porcentual de abandono escolar correspondiente a ese nivel (2008-2014); la razón de alumnos y maestros en la educación primaria, medida como el número de alumnos por maestro en ese nivel educativo (2008-2014); la matriculación bruta secundaria, definida como la matriculación total correspondiente a ese nivel educativo, independientemente de la edad, y medida como el porcentaje de la población en edad escolar para cursar ese nivel (2008-2014); el indicador de energía renovable definido como el porcentaje de energía total que proviene de procesos naturales que se reponen constantemente, incluidas las energías solar, eólica, geotérmica, hidroeléctrica, la biomasa, los recursos del océano y algunos residuos, con excepción de la energía nuclear (2012); la desigualdad de ingresos, que corresponde al coeficiente de Gini (2005-2013); el indicador de agotamiento de los recursos naturales, medido como proporción del ingreso nacional bruto (2008-2013); las emisiones de CO<sub>2</sub>, medidas como el volumen de emisiones de dióxido de carbono per cápita en toneladas (2011); la erosión de la tierra, medida como el porcentaje de población que habita en tierras degradadas (2010); la electrificación rural, medida como la proporción de población rural con electrificación (2012); la fuerza laboral con educación terciaria, medida como el porcentaje de fuerza de trabajo con algún grado de educación terciaria (2007-2012); la participación laboral, medida como la proporción de población de 15 años o más económicamente activa (2013); la participación laboral femenina, medida como la proporción de población femenina de 15 años o más económicamente activa

(2013); el desempleo en jóvenes, medido como el porcentaje de la fuerza de trabajo de 15 a 24 años sin empleo (2008-2014); el empleo vulnerable, medido como la proporción de personas que se desempeñan como trabajadores y trabajadoras familiares sin pago y como trabajadores y trabajadoras con autoempleo (2008-2013); los NINI, indicador que remite al porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan (2008-2013); la tasa de homicidios, medida como el número de homicidios registrados en un año por cada 100.000 personas (2008-2012); los días de maternidad, medidos como la cantidad de días por los que se obtiene un pago por licencia de maternidad (2014); el indicador de pensiones, medido como el porcentaje de beneficiarios legales de pensiones de vejez en edad de recibir dichas pensiones (2004-2012); el embarazo adolescente, medido como el número de nacimientos registrados en un año por cada 1.000 mujeres del grupo de edad de 15 a 19 años (2010-2015), y las posiciones de mujeres en el parlamento, medidas como la proporción de escaños ocupados por mujeres (2014). De la base de IDM del Banco Mundial provienen los datos relativos a los indicadores de saneamiento y agua mejorada, medidos como el porcentaje de población con acceso a estos servicios (2013). El número de indicadores utilizados en cada país está sujeto a la disponibilidad de los datos.

## Anexo 3

### Metodología utilizada en la investigación cualitativa referida en el capítulo 8

#### 1. Objetivos de la investigación cualitativa

Los testimonios presentados en el capítulo 8 fueron recopilados en el marco de una investigación cualitativa que se realizó con vistas a comprender mejor los diversos imaginarios colectivos que coexisten en la región. Este ejercicio es una primera aproximación que permite: i) profundizar el conocimiento de las razones que las personas tienen para valorar sus vidas; ii) confrontar la concepción y los componentes del análisis teórico con las percepciones de las personas sobre el progreso, e iii) identificar restricciones y barreras del imaginario colectivo regional con respecto al nuevo constructo social imperante en la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Las preguntas de investigación se formularon para conocer si las personas que se encuentran en situación de pobreza, las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y las personas de clase media presentaban o no percepciones comunes sobre la vida, el progreso y la manera de lograrlo.

Los objetivos específicos de la investigación fueron los siguientes:

- i) Conocer cuál es el uso que, en su cotidianeidad, las personas en general hacen del término *progreso*, qué significado le atribuyen y qué términos consideran sinónimos de aquel, y conocer en particular el uso, el significado y los sinónimos de dicho término para distintos grupos de población: hombres y mujeres, jóvenes, adultos y adultos mayores.
- ii) Rescatar las historias subyacentes en las aspiraciones y los logros de las personas, a partir de la narrativa de las vivencias de quienes se encuentran en situación de pobreza, quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, quienes han sufrido una caída súbita desde un determinado nivel de bienestar, y quienes cuentan con un nivel de bienestar estable.
- iii) Identificar, a partir de las vivencias de las personas en general, y en particular a partir de las vivencias de hombres y mujeres, y de jóvenes, adultos y adultos mayores, cuáles son los condicionantes<sup>1</sup> de la salida de la pobreza y de la recaída en dicha situación, o de la situación de vulnerabilidad.
- iv) Analizar cómo son estos condicionantes son experimentados por hombres, mujeres, jóvenes, adultos, adultos mayores, pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos de población, y cuáles son las relaciones de poder y las interacciones entre dichos condicionantes.
- v) Identificar cuáles son las dimensiones a las que hacen referencia las percepciones, los sentimientos de dignidad, el bienestar y la calidad de vida.

Además de servir como insumo de este Informe, esta investigación cualitativa ha potenciado procesos nacionales que se están desarrollando actualmente, relativos a la medición multidimensional ya sea del progreso, la pobreza o el bienestar, de los cuales participan oficinas de país del PNUD en la región.

En tal sentido es importante resaltar que, además de la lectura del progreso desde la perspectiva de las personas, esta investigación cualitativa permitió indagar cuáles son las representaciones y los significados del fenómeno de la pobreza para las personas que se encuentran en dicha situación, explorando cuáles son sus prácticas sociales, sus manifestaciones, sus expresiones, los factores y los actores que intervienen en su generación y persistencia, así como los posibles caminos de su superación.

<sup>1</sup> Por ejemplo, los condicionantes de género, de clase, etarios y étnicos.

## 2. Pistas y preguntas de la investigación cualitativa

A continuación se presentan las *pistas*<sup>2</sup> generadas para sistematizar las hipótesis y las preguntas relativas a la noción de progreso y conceptos conexos. Estas pistas han servido de marco referencial para la formulación de un cuestionario de preguntas que fue elaborado y compartido con los países donde se llevaron a cabo grupos focales, el cual fue adaptado según las características propias de cada contexto y realidad.

### Pista 1. El significado atribuido por las personas al concepto de progreso y su uso como categoría cotidiana de análisis parecen ser muy variados.

- ¿Es un término que es empleado de manera cotidiana por las personas? ¿Para referirse a qué? En particular, ¿es un término que las personas utilizan para referirse a una mejora en su vida?
- ¿Cuáles son los aspectos que engloban la idea de que está existiendo progreso (dimensiones)? ¿Cuáles son aspectos no materiales que están vinculados a la idea de progreso?
- ¿En qué contexto es empleado el término?
- ¿Por quiénes es utilizado?
- ¿Cuáles son los sinónimos del término? (por ejemplo, vivir bien)
- ¿Mujeres y hombres lo utilizan del mismo modo? ¿Jóvenes, adultos y adultos mayores lo utilizan del mismo modo? ¿Qué significa progreso/buen vivir/vivir bien para los pueblos indígenas y afrodescendientes?

### Pista 2. No estamos seguros respecto de cómo las personas entienden la relación entre el progreso y la pobreza.

- ¿Hasta qué punto la existencia de progreso está asociada con el alivio o la erradicación de la pobreza?
- ¿Cuál es la definición de pobreza y en qué se diferencia de la existencia de progreso? ¿El hecho de que no exista pobreza es considerado sinónimo de progreso? ¿Existen diferencias en la definición de pobreza-progreso entre hombres y mujeres, y entre jóvenes y adultos? ¿Cuáles son las diferencias?
- ¿El estancamiento se asocia con la pobreza, la vulnerabilidad o la falta de progreso?

### Pista 3. Creemos que el progreso y la salida de la pobreza no son lineales.

- ¿Qué hay detrás de los logros de las personas (educativos, laborales, etcétera)?
- ¿Cuáles son sacrificios/desafíos típicos de una persona para ver mejoras en su vida? ¿Cuáles serían los sacrificios/desafíos para una mujer y para un hombre?
- ¿Qué permitiría ejemplificar la no linealidad del progreso y la salida de la situación de pobreza?

### Pista 4. La dinámica del progreso, la posibilidad de estancamiento y la situación de pobreza no se vinculan exclusivamente con los niveles de ingreso de una persona.

- ¿Cuáles son esos otros aspectos que, desde la perspectiva de las personas, están vinculados con el progreso y la pobreza, o con la permanencia en un estado de estancamiento o vulnerabilidad? (indagación específica de mujeres, hombres, jóvenes, adultos, adultos mayores).
- ¿Existe alguna jerarquía de estos aspectos? ¿Cuál es?
- ¿Cuál es el nivel de logro que las personas identifican y asocian con la idea global de progreso, y cuál es el nivel de logro que las personas identifican y asocian con el hecho de estar en situación de pobreza, salir de la situación de pobreza, o estar en estado de vulnerabilidad o estancamiento?

<sup>2</sup> El término remite al conjunto de indicios o señales con que se contó durante la investigación, y que fueron de utilidad.

### **Pista 5. Es posible que existan algunas dimensiones comunes del progreso entre los diferentes grupos poblacionales.**

- ¿Cuáles son esas dimensiones a las que todos los grupos poblacionales hacen referencia?

### **Pista 6. El fenómeno del progreso y el de la pobreza tienen significados diferentes y son vividos de manera diferente en el caso de hombres y mujeres, personas de áreas urbanas y rurales, y personas pertenecientes a diferentes cohortes de edad (jóvenes, adultos y adultos mayores).**

- ¿Cuáles son las dimensiones o aspectos que diferencian el progreso entre los diferentes grupos de población consultados?
- ¿Cuál es la diferencia en lo que respecta a la vivencia de la pobreza entre los diferentes grupos de población consultados?

### **Pista 7. Sospechamos que aún en el caso de las personas que se encuentran en situación de pobreza puede existir progreso.**

- Vivencias tales como tener activos (un cerdo, algunos sacos de maíz, etcétera), ¿son vistos como progreso por la población que se encuentra en situación de pobreza?
- ¿Cuáles son los niveles de pobreza que identifica la población que se encuentra en situación de pobreza?

### **Pista 8. El progreso, la salida de la pobreza, la marginación y la exclusión no dependen exclusivamente de las personas.**

- ¿Cuáles son los apoyos necesarios para progresar, salir de la situación de pobreza y salir de la situación de vulnerabilidad?
- ¿En quién se apoyan típicamente las personas (gobierno, ONG, familiares, comunidad/vecinos, amigos, conocidos)? ¿Qué orden de importancia se atribuye a estos apoyos?
- ¿Cuáles son las estrategias más utilizadas por las personas para lograr sus sueños y aspiraciones? ¿Existen diferentes estrategias entre mujeres y hombres para lograr sus sueños y aspiraciones?

### **Pista 9. Sabemos muy poco sobre la ética y la velocidad del progreso.**

- ¿Es válido cualquier camino con tal de alcanzar determinado logro? ¿Cuáles son los caminos “fáciles”?
- ¿A qué temporalidad se asocian el progreso y la salida de la pobreza?

### **Pista 10. Existen muchos discursos políticos que conectan con las personas.**

- ¿Qué ingredientes hay en dichos discursos que motivan a las personas?
- ¿Existe alguna noción de progreso, de un mejor futuro, en dichos discursos? ¿Se hace referencia en dichos discursos a la manera de alcanzar el progreso? ¿Cuál es?

### 3. Técnicas e instrumentos empleados en la investigación cualitativa

La investigación cualitativa ha contado con los siguientes instrumentos de análisis: grupos focales y entrevistas en profundidad, y las técnicas de análisis empleadas fueron el análisis del discurso y teoría fundamentada.

En el caso de los **grupos focales**<sup>3</sup>, estos fueron empleados en su mayoría para recoger las percepciones de personas que se encontraban en situación de pobreza y en situación de vulnerabilidad, así como para conocer las percepciones de grupos de población específicos, tales como las poblaciones indígenas y afrodescendientes. En el cuadro que se presenta a continuación se detallan la cantidad de grupos focales realizados en cada país, los lugares donde se realizaron y las características de la población consultada, así como el número estimado de participantes y los nombres de las personas que colaboraron con esta investigación.

#### Cuadro 1. Resumen de los grupos focales

País	Número de grupos focales	Lugares	Características de la población consultada	Total estimado de participantes	Colaboradores
Antigua y Barbuda	6	Antigua: St. George St. John's St. Mary St. Peters Barbuda	Jóvenes y adultos urbanos y rurales	75	Janine Chase Cherise Adjodha Nathalie Thomas Claudia Chambers
Barbados	8	St. George St. James St. John St. Lucy St. Michael St. Peter St. Thomas	Población urbana y rural en situación de pobreza  Población urbana y rural que no se encuentra en situación de pobreza	62	Janine Chase Cherise Adjodha Nathalie Thomas Deborah Carrington
Estado Plurinacional de Bolivia	8	La Paz Santa Cruz El Alto Cochabamba	Jóvenes y adultos	64	Ernesto Pérez
Brasil	10	Río de Janeiro Quingoma Vila Esperança Caxias do Sul Distrito Federal Padre Bernardo	Población en situación de pobreza, beneficiarios de programas sociales, población vulnerable	80	Andrea Bolzon Vanessa Gomez
Chile	8	Santiago	Profesionales de altos ingresos, trabajadores de ingresos medios, medios-bajos y bajos, trabajadoras del hogar, jóvenes universitarios y jóvenes estudiantes, y trabajadores de ingresos medios y medios-bajos	64	Rodrigo Márquez Maya Zilveti Juan Jiménez Álvaro León Jorge Morales Soledad Godoy Julio Troncoso Pamela Tapia Tamara Mundaca

<sup>3</sup> En los casos de El Salvador y Costa Rica, los insumos son fruto de trabajos realizados con anterioridad: PNUD El Salvador, *La pobreza en El Salvador. Desde la mirada de sus protagonistas*, San Salvador, PNUD, 2014, y PNUD Costa Rica, *Como gato panza arriba. Historias de vida de personas en condición de pobreza*, PNUD, a ser lanzado en 2016.

Colombia	6	Valledupar San Bernardo del Viento Los Moñitos Barcelona Los Córdoba Fundación	Desplazados por el conflicto armado	49	Fernando Herrera Paola Benítez
Ecuador	21	Quito Tena Cayambe Cuenca Portoviejo Periferia de Quito Guayas Loja Manabí	Mujeres, LGBTI, indígenas (Amazonia y Sierra), campesinos, pescadores y poblaciones reasentadas	168	Fernando Pachano Celia Salazar
Grenada	8	St Andrew's St. George's St. David's St. Patrick's St. John's St Paul's Carriacou	Población urbana y rural en situación de pobreza y población con ingreso bajo, medio y medio-alto; jóvenes y adultos	67	Janine Chase Dianne Roberts
Guyana	11	Georgetown Linden Annai Rupununi norte Rose Hall Anna Regina	Jóvenes, mujeres, gupo mixto de población rural y urbana Alta Demerara, personas con discapacidad, líderes indígenas, organizaciones populares de mujeres indígenas, grupo mixto de población rural y urbana-Berbice, grupo mixto de población rural y urbana-Essequibo, niños, defensores de los derechos humanos, políticos/parlamentarios	165	Vanda Radzik Patrick Chesney
Haití	8	Carice Ouinanthe Dajabón	Jóvenes, mujeres y adultos, principalmente en situación de pobreza	100	Marie Doucey Piere Levigneron
Honduras	12	La Esperanza Choloma San Pedro Sula Tela Tornabé Puerto Lempira Tegucigalpa	Emigrados, receptores de remesas, madres soltera, jóvenes, adultos, afrodescendientes, retornados	96	Edo Stork Norma García Luis Gradiz
Jamaica	10	St. Andrew St. Catherine Kingston St. Ann Trelawny Portland	Población urbana, población rural, jóvenes, adultos y adultos mayores; población de nivel socioeconómico alto, medio y bajo, incluida la población en situación de pobreza; campesinos; estudiantes de educación terciaria	68	Elsie Laurence-Chonoune Richard Kelly Novia McKay Claudia Chambers



Nicaragua	11	Bilwi Bluefields Managua Mozonte San Lucas	Indígenas, universitarios, afrodescendientes, LGBTI, hombres y mujeres que viven con VIH/SIDA	95	María Rosa Renzi Leonel Pérez
Perú	9	Nauta Chiclayo Cuzco Arequipa Lima	Personas con discapacidad, tercera edad (jubilados), jóvenes, migrantes, adultos, agricultores, campesinos	63	María Eugenia Mujica
República Dominicana	8	Lago Enriquillo Área periurbana del Gran Santo Domingo	Jóvenes y adultos de áreas urbanas con bajos ingresos, y jóvenes y adultos de áreas rurales vulnerables	64	Candy Sibeli Medina Melissa Breton Sócrates Barinas Luciana Mermet
San Cristóbal y Nieves	6	San Cristóbal: St. George St. Peter St. Mary Nieves	Población rural y urbana de jóvenes y adultos	36	Janine Chase Claudia Chambers
San Vicente y las Granadinas	10	Arnos Vale Bequia Fitz Hughes Georgetown Owia Penniston	Población rural y urbana; jóvenes y adultos; población en situación de pobreza, clase media, población adulta desplazada.	101	Janine Chase Cherise Adjodha Nathalie Thomas Christobel Ashton
Trinidad y Tobago	5	Trinidad norte-Puerto España Trinidad Central Trinidad- Chaguanas Trinidad sur-San Fernando Tobago este-Glamorgan Tobago oeste-Camden	Población rural y urbana	55	Stacy Richards Kennedy Isele Robinson- Coper Sharla Elcock Benedict Bryan Ashaki Alexis Eugene Larsen- Hallock
Diáspora que vive en Estados Unidos	11	Chicago Nueva York	Personas que emigraron (con y sin documentos) de México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Cuba, Colombia, Ecuador y Argentina.  Personas que emigraron en las décadas de 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010.  Nivel socioeconómico de los participantes bajo y medio-bajo (el indicador seleccionado para establecer el nivel socioeconómico fue el nivel educativo).	115	Miguel Huezo Alianza América José Luis Gutiérrez Zorayda Ávila (Chicago) Javier Bosque (Southside Community Mission, Brooklyn, New York)
Uruguay	12	Montevideo Tacuarembó Minas de Corrales	Adultos y jóvenes de nivel socioeconómico bajo, medio y alto, afrodescendientes, LGBTI	96	Virginia Varela Laura Rivero

Las **entrevistas en profundidad** se realizaron a líderes comunitarios en Nicaragua, Brasil, Perú y Haití.

Por otro lado, el análisis de los testimonios producidos por los diferentes grupos se realizó con base en el **análisis del discurso**, y se siguieron los siguientes pasos de manera sistemática y rigurosa:

- i) Transcripción de los grupos focales del formato oral obtenido en soporte audiovisual al formato escrito, respetando las maneras de decir y de expresarse de cada grupo. En caso de que fuese preciso hacer una aclaración respecto de alguna terminología o expresión para que el lector o el analista pudiesen comprender el contexto o el significado de dicha terminología o expresión, se señalaron claramente los aportes del traductor o de la persona encargada de la transcripción.
- ii) Lectura detallada de cada grupo focal para familiarizarse con el contenido.
- iii) Codificación, mediante la identificación de palabras, frases, temas o conceptos en los datos a fin de identificar y analizar los patrones subyacentes.
- iv) Construcción de categorías, respetando la guía de pautas.
- v) Integración de las categorías para descubrir las relaciones entre estas e identificar tramas o temas comunes en los datos.

Al mismo tiempo, como herramienta de análisis paralelo, se utilizó el software Atlas.ti por su idoneidad para hacer un análisis de **teoría fundamentada**. A continuación se detallan los pasos que se han seguido para realizar el análisis:

- i) **Familias de documentos:** en un primer momento se ordenaron los documentos por familias para poder hacer el análisis horizontal, tanto de las particularidades de cada país como de las características de los grupos desagregados por sexo, edad, nivel socioeconómico y etnia, de tal manera que se estructuraron familias entre países y subgrupos de interés analítico (afrodescendientes, clases bajas, clases medias, indígenas, jóvenes, LGTBI, mujeres, profesionistas y universitarios, población rural, población urbana y personas con VIH/SIDA).
- ii) **Codificación abierta:** consistió en leer línea por línea los textos y fragmentarlos, entre grupos focales y entrevistas, en unidades de significado.
  - *Codificar categorías preestablecidas en los objetivos:* se identificaron y codificaron los fragmentos de texto que respondían a los objetivos planteados en la investigación: i) significado de progreso; ii) vivir en pobreza; iii) dimensiones del progreso; iv) estrategias para progresar; v) retroceso o volver a la pobreza, y vi) proyección de futuro.
  - *Conteo de palabras:* mediante el programa Atlas.ti se realizó un primer conteo de palabras con el objetivo de identificar términos clave para poder codificar incidentes con base en dicho conteo.
  - *Codificar incidentes:* paralelamente a la codificación de las categorías preestablecidas en los objetivos se codificó con un nombre a cada incidente, idea y observación.
  - *Codificación axial:* rearmado de los datos que fueron fragmentados en la codificación abierta, vinculando códigos entre sí, para crear categorías de significado.
  - *Tabla de coocurrencias:* permitieron determinar códigos relacionados entre sí (tanto en categorías previas relacionadas con los objetivos como en la codificación de incidentes). Se trata de un paso esencial para la vinculación de códigos.
  - *Vinculación de códigos:* vinculación a través de gráficos de las relaciones que existen entre los códigos e identificación de la razón de su vínculo. Se trata de un paso esencial para crear categorías de significado.
  - *Tabla de frecuencia:* identificación de aquellos códigos que aparecen con mayor fuerza e identificación de la familia de documentos en que aparecen (por país, sexo, edad, condición socioeconómica o etnia).
  - *Vinculación de categorías para crear familias:* búsqueda de códigos o incidentes que conectan las diversas categorías de significado en familias. Elaboración de informes que expliquen la vinculación entre categorías y detallen la construcción de cada familia.
- iii) **Codificación selectiva:** identificación de categorías centrales para explicar el fenómeno del progreso. Búsqueda de la estructura de la explicación de la idea sobre el progreso.
  - *Revisión de informes, cuadros, coocurrencias y gráficos:* identificación de aquellos conceptos vinculantes (códigos, categorías enteras o familias) que expliquen, por su relevancia y conexión con otros códigos y categorías, el fenómeno del progreso.



En septiembre de 2015, los 193 Estados Miembros del mundo dieron un paso histórico mediante la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el centro de esta agenda se encuentra un imperativo simple pero radical: eliminar la pobreza en todas sus formas, cuidando y protegiendo el planeta.

Esta agenda universal y holística tendrá una aplicación específica en cada país, según las prioridades establecidas en los planes y las políticas nacionales. Al ser una agenda multidimensional por excelencia, se considera que este Informe puede constituir un aporte al proceso de adecuación de dicha agenda a las especificidades de cada país.

En el Informe se describen tres pasos para evitar la fragmentación de la Agenda 2030 compuesta por 17 objetivos y 169 metas.

El primero consiste en abordar desde un enfoque multidimensional las conexiones entre los indicadores de bienestar y los motores de la transformación económica, social y ambiental. Segundo, es imperativo agrupar metas de los ODS afines en torno a los objetivos estratégicos establecidos por las autoridades de cada país, y no apilar agendas globales sobre agendas nacionales. Tercero, con base en los ejemplos presentados en este Informe es posible microsimular los impactos del cierre de brechas intersectoriales e interterritoriales para un conjunto de metas, desagregando sus impactos por programa o por grupo de población.



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
One United Nations Plaza  
Nueva York, NY 10017

[www.latinamerica.undp.org](http://www.latinamerica.undp.org)

[www.masqueingreso.org](http://www.masqueingreso.org)



¿Por qué hablar de **progreso multidimensional**? Primero, porque es imprescindible trascender el uso del ingreso per cápita, del ritmo de crecimiento económico y del PIB como criterios privilegiados para medir el nivel de desarrollo de los países de renta media y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). Los países no se “gradúan” por superar un determinado umbral de ingresos.

Segundo, porque llegó la hora de construir políticas intersectoriales, holísticas y universales para dar respuesta a los problemas multidimensionales del desarrollo. Desde la publicación del Informe sobre Desarrollo Humano de 1990, pasando por la reciente aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, emerge una demanda de acciones de política más integrales. No es suficiente avanzar brecha por brecha, sino que es preciso adoptar un enfoque multidimensional de acción.

*“Desde 1990, cada uno de los Informes sobre Desarrollo Humano se ha concentrado, de una u otra manera, en el bienestar ‘más allá del ingreso’. Este Informe Regional lleva este enfoque hasta un nivel insospechado. Nos invita a expandir la manera de pensar el progreso desde una mirada multidimensional, que se aplica para abordar los nuevos retos que enfrentan los países de renta media y los pequeños Estados insulares en desarrollo”.*

Helen Clark

Administradora del Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo (PNUD)

*“En América Latina y el Caribe, de 25 a 30 millones de personas se encuentran en peligro de recaer en la pobreza, y decenas de millones padecen exclusiones vinculadas con la condición étnica y racial, el género y la identidad sexual. No es suficiente ‘retornar al crecimiento’. Necesitamos avanzar hacia un progreso multidimensional”.*

Jessica Faieta

Subsecretaria General de las Naciones Unidas y  
Directora Regional para América Latina y el Caribe  
del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

En América Latina y el Caribe, la noción de **progreso multidimensional** apunta a dar respuesta a problemas del desarrollo que trascienden la superación de umbrales mínimos de ingresos, necesidades básicas o carencias. Supone, entre otros objetivos, garantizar sistemas de protección social a lo largo del ciclo de vida de las personas, elevar los estándares laborales de los trabajadores, mejorar la calidad de los servicios sociales, expandir el acceso a sistemas de cuidados de niños y niñas y de adultos mayores, garantizar la igualdad de género dentro y fuera del hogar, reconocer los derechos multiculturales y plurinacionales de los pueblos y las comunidades, mejorar la seguridad ciudadana dentro y fuera de la comunidad, proteger el medio ambiente, asegurar el acceso a la energía renovable y fortalecer la resiliencia ante desastres naturales.

Nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades, ni nada que amenace la sostenibilidad ambiental del planeta, puede considerarse progreso.

*“En un momento en que América Latina y el Caribe confrontan una profunda desaceleración económica, este innovador Informe nos invita a pensar en cómo aumentar las capacidades de cada hogar y cada comunidad para no perder lo ganado en los últimos años, mediante políticas universales orientadas al logro de un desarrollo multidimensional. Es, sin duda, un singular aporte del PNUD”.*

José Antonio Ocampo

Profesor de Práctica Profesional  
en Asuntos Públicos e Internacionales  
Universidad de Columbia

*“Este novedoso Informe enfatiza la necesidad de enfoques multidimensionales para entender la pobreza y el bienestar, y de políticas coordinadas para garantizar su éxito en varios frentes simultáneamente”.*

Sabina Alkire

Directora de la Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano  
y la Reducción de la Pobreza (OPHI)  
Universidad de Oxford