



Organización de los
Estados Americanos



GRUPO DE REVISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN
DE CUMBRES (GRIC)

OEA/Ser.E
GRIC/INF.14/11
2 noviembre 2011
Original: español

**POBREZA Y DESIGUALDAD: LA PERSPECTIVA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y
PROPUESTAS EN ÁMBITOS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN**

(Preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL)



NACIONES UNIDAS



POBREZA Y DESIGUALDAD: LA PERSPECTIVA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PROPUESTAS EN ÁMBITOS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN

POBREZA Y DESIGUALDAD: LA PERSPECTIVA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PROPUESTAS EN AMBITOS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN

Este documento ha sido elaborado a solicitud del Gobierno de Colombia como aporte al proceso de negociación de la VI Cumbre de las Américas. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

1. Una historia triste, una inflexión auspiciosa

En América Latina y el Caribe la pobreza y la desigualdad tienen una muy fuerte relación. Dado que es la región con la peor distribución del ingreso del mundo, esta condición se traduce en rigideces históricas para optimizar el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza. A grandes rasgos, el ingreso captado por los cuatro deciles más pobres es, en promedio, menos del 15% del ingreso total, mientras que el decil más rico capta alrededor de un tercio del ingreso total. Asimismo, el ingreso medio captado por el 20% más rico de la población supera en 19,3 veces al del quintil más pobre.

Con todo, la incidencia de pobreza y extrema pobreza descendió de manera significativa desde el 2003 hasta la fecha. Mientras en el 2002 la incidencia de pobreza era, para la región en su conjunto, del 44%, este índice se situó en torno al 33,1% en el 2009 y, con datos proyectados, en torno al 32,1% en el 2010. En el caso de la indigencia, para los mismos años, el descenso fue de 19,4% a 13,3% y luego 12,9%. Esta reducción se dio por el efecto combinado de crecimiento económico, mejora en los ingresos laborales, programas más exhaustivos de transferencias hacia sectores de menores ingresos, y disminución en las tasas de dependencia demográfica. Además, las políticas contracíclicas y una mayor solidez macroeconómica permitieron amortiguar el impacto de la crisis del 2008 sobre la pobreza. Así, en el 2009 se registraron 183 millones de personas pobres y 74 millones de indigentes, lo que respecto al 2008 mostró solo un retroceso leve, equivalente a un aumento de 0,1 puntos porcentuales. El incremento de la pobreza extrema fue algo mayor y representó 0,4 puntos porcentuales. Pero como se dijo, para el 2010 se retoma la tendencia a la reducción tanto de la pobreza como la indigencia.

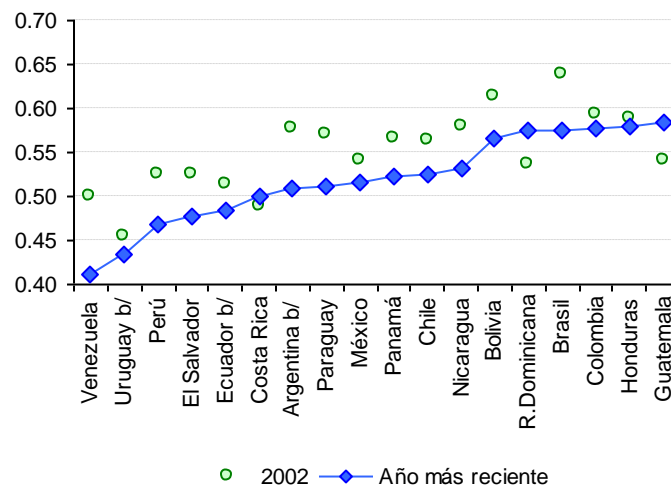
Las cifras permiten, asimismo, evaluar el progreso de los países hacia la consecución de la primera meta del Milenio, consistente en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema. Pese al retroceso experimentado en 2008 y 2009, la región sigue bien encaminada para cumplir la primera meta del Milenio. El porcentaje de avance es de un 82% (al 2009) cuando ha transcurrido un 72% del tiempo previsto para el cumplimiento de la meta.

Los cambios observados en la pobreza provienen de distintas interacciones entre el crecimiento del ingreso medio de las personas (“efecto crecimiento”) y los cambios en la forma en que se distribuye este ingreso (“efecto distribución”). Considerando un total de 12 países, de los países en que la pobreza disminuyó al 2009, en 5 de ellos (Argentina, Chile, Perú, República Dominicana y Uruguay) predominó el efecto crecimiento, mientras que en otros 5 (Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay) tuvo una participación mayoritaria el efecto distribución. Por su parte, el aumento de la pobreza en Costa Rica se originó en un claro deterioro distributivo, mientras en el leve aumento de la tasa de pobreza de El Salvador provino principalmente de una caída en el ingreso medio.

Al considerar el período comprendido entre 2002 y 2009, se comprueba que la reducción de la pobreza ha sido posible gracias a una mutua complementariedad entre los efectos “crecimiento” y “distribución”. En particular, en los países donde la pobreza se redujo en 7 puntos porcentuales o más, ambos efectos contribuyeron al resultado, con participaciones que van entre 41% y 80% para el efecto crecimiento y entre 20% y 59% para el efecto distribución.

Este fenómeno es significativo por cuanto marca, para varios países, una inflexión positiva en que se revierte, aunque de modo incipiente, la tendencia histórica hacia la mayor concentración del ingreso. Así, entre 2002 y la última estimación disponible, la brecha entre quintiles extremos de la distribución se redujo en 14 de un total de 18 países, y el índice de Gini cayó en por lo menos un 5% en 11 países. Solo la República Dominicana y Guatemala (hasta el 2006, fecha del último dato disponible) tuvieron un deterioro distributivo en el período (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 2002 – 2009 a/



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2009 a las encuestas disponibles entre 2006 y 2009.

b Área urbana.

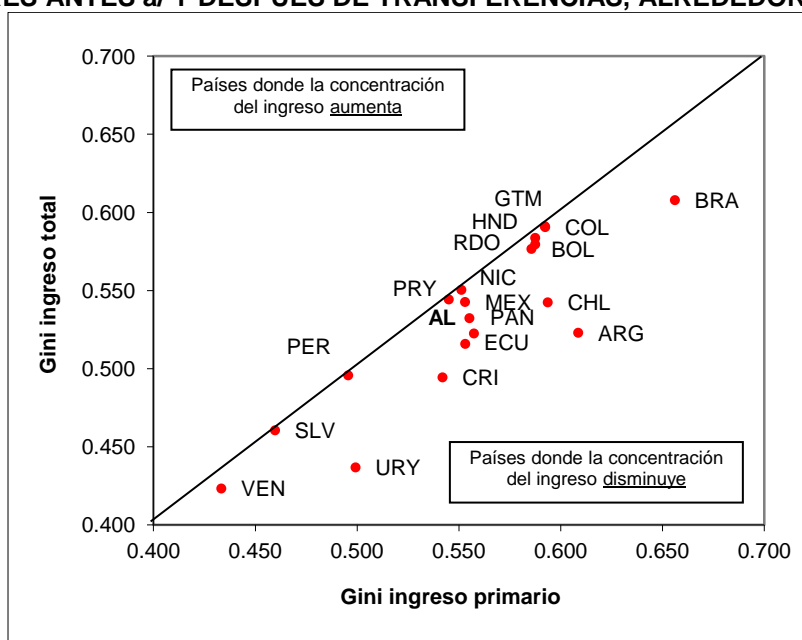
La evolución positiva de la distribución del ingreso en América Latina en el sexenio 2003-2008 estuvo ligada principalmente a la dinámica del mercado de trabajo; y en menor medida a la tendencia seguida por las variables demográficas (menores tasas de dependencia) y las transferencias recibidas por los hogares. El empleo se expandió a un ritmo que sobrepasó al de la oferta laboral, y todos los grupos de ingreso se beneficiaron del incremento en la tasa de ocupación. El aumento en la proporción de los puestos formales, de buena calidad y de jornada plena, y de las remuneraciones medias horarias, beneficiaron proporcionalmente más a los miembros de hogares de menores ingresos, derivando en una disminución de la brecha de los ingresos medios por trabajador. Políticas más activas de mejora de los salarios mínimos habrían favorecido tal comportamiento.

La población ocupada que vive con menos de 1.25 dólares al día habría bajado a la mitad en las últimas dos décadas y el universo de trabajadores que viven en hogares pobres e indigentes ha disminuido en un tercio entre 1990 y 2008. Sin embargo el desafío todavía es grande pues a este

último año 26% de los trabajadores viven en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza y 11% bajo la línea de indigencia.

Otro factor que jugó un papel favorable fue la disminución en la brecha entre quintiles de las transferencias recibidas por los hogares. Alrededor de una quinta parte de la reducción de la brecha en el ingreso per cápita a nivel regional se explica por los cambios ocurridos en esta fuente. Sin embargo, aun cuando reducen la concentración observada en el ingreso primario, las transferencias no siempre son progresivas en términos absolutos, pues en algunos países se centran en hogares de ingreso primario más elevado, lo que resulta del peso de las jubilaciones y de que la proporción de hogares que depende sólo de éstas es inferior. Por otro lado, cabe tener presente que las transferencias sólo representan el 9% del ingreso total, pero llegan a representar un tercio del ingreso de quienes las reciben, particularmente en hogares compuestos sólo por adultos mayores.

GRÁFICO 2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE GINI DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS
HOGARES ANTES a/ Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS, ALREDEDOR DE 2008



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010a), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Corresponde al ingreso primario, después de impuestos y aportes a la seguridad social.

En este aspecto, los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) han tenido un rol importante en la protección social, aun cuando presentan enfoques diferenciales, pues mientras algunos, como Bolsa Familia, ponen su acento en la transferencia de ingresos y tienen condicionalidades relativamente blandas; otros, como Oportunidades son más bien programas de incentivo a la demanda de servicios sociales con condicionalidades fuertes; y un tercer grupo, como Chile Solidario, buscan más bien el desarrollo de sistemas o redes de coordinación programática. Actualmente, los PTC están presente en 19 países, con una cobertura en 2009 de 25 millones de familias, esto es, 113 millones de latinoamericanos y caribeños. Ello equivale a alrededor del 19% de la población regional, involucrando recursos financieros que representan el 0,4% de su PIB.

Si bien las mejoras distributivas de inicios de siglo son positivas, la evidencia sugiere que la desigualdad en América Latina sumerge sus raíces en causas seculares que se prolongan a lo largo del tiempo: brechas en capacidades productivas, en capital humano, en acceso a mercados, en condiciones laborales, además de seculares desigualdades por condiciones de territorio, etnia y género. Por lo mismo, enfrentar tanto la pobreza como la desigualdad, de manera sostenida y progresiva, requiere abordar una multiplicidad de flancos, para lo cual se requieren políticas de Estado, sostenidas en el tiempo, respaldadas en pactos sociales.

2. La pobreza en el Caribe

El seguimiento de la pobreza y la distribución del ingreso en el Caribe desde una perspectiva comparativa presenta dificultades debido a la escasa información que existe en la subregión al respecto. Las diferencias significativas de valores que se obtienen entre el porcentaje de población con ingresos inferiores a 1 dólar por día, y el porcentaje de personas en extrema pobreza según líneas nacionales, permite comprender lo inadecuado que resulta para el Caribe ceñirse únicamente a la definición de pobreza extrema a partir del indicador oficial. Por ejemplo, considerando los valores de la base oficial, Guyana en el año 1993 registra un porcentaje de población con ingresos inferiores a 1 dólar de 5,8%; cifra que contrasta fuertemente con la tasa de indigencia que se obtiene a partir de las líneas nacionales, en donde para el mismo año se registró 29% de la población viviendo en condiciones de extrema pobreza. En el año 1993 más de la mitad de la población de Suriname se encontraba bajo la línea de indigencia de ese país, y sin embargo, según el indicador oficial, en el año 1999 se registraba sólo 15% de población viviendo con ingresos inferiores a 1 dólar.

Sobre la base de estimaciones que utilizan líneas nacionales, los países que presentan las más altas tasas de pobreza en los años más recientes son Suriname, con 65,9% según dato correspondiente al año 1999; Dominica, con 39,0% en 2002; y Guyana y Belice con 35,0 (1999) y 33,5 (2003) por ciento, respectivamente (véase el cuadro 1).

En cuanto a los progresos, Guyana redujo su incidencia de pobreza de 43,0% en 1993 a 35,0% en 1999. Por otro lado, y de acuerdo con la última información proveniente del Informe Nacional sobre Metas del Milenio de Jamaica del año 2009¹, en 1990 el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza era de 28,4%, cifra que se redujo a 18,7% en 2000 y a 9,9% en 2007. En cuanto a Suriname, en seis años redujo la pobreza en 10 puntos porcentuales, de 76,5% en 1993 a 65,9% en 1999. Estas estimaciones están basadas en líneas nacionales de pobreza. Antecedentes más recientes provenientes del último informe sobre metas del Milenio elaborado por el Gobierno de la República de Suriname en 2009², indican que entre 2000 y 2008 la pobreza extrema aumentó alrededor de 7 puntos porcentuales. Por su parte, Trinidad y Tabago presenta una menor disminución de la pobreza: entre 1992 y 2005 se redujo en algo más de 4 puntos porcentuales, de 21,0% a 16,7%.

¹ Gobierno de Jamaica (2009), *National Report of Jamaica on Millennium Development Goals for the UN Economic and Social Council Annual Ministry Review*. Geneva, July 2009, elaborado por el Instituto de Planificación de Jamaica en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior.

² Gobierno de la República de Suriname (2009), *MDG Progress Report 2009. Summary*, publicado por el Ministerio de Planificación y Cooperación para el Desarrollo y la Oficina General de Estadísticas, noviembre.

No obstante los altos niveles de pobreza que se registran entre los países del Caribe, aquello no se traduce necesariamente en un mayor nivel de profundidad de la pobreza ni en una menor proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población. Haciendo uso de este último indicador, el Caribe presenta menores niveles de desigualdad respecto de América Latina: mientras que en ésta la participación del quintil más pobre en el consumo nacional no supera 6%, en el Caribe se observa un promedio aproximado de 6%, en donde el rango fluctúa entre 3,0 y 10,0%. Guyana, en ese sentido, es el país mayormente afectado, concentrando las más altas tasas de pobreza e indigencia, junto con una mayor profundidad de la pobreza y la menor proporción de participación del quintil más pobre en el consumo nacional.

El tipo de economías dominante en el Caribe (pequeñas, abiertas y, por ende, muy sujetas a las crisis y shocks externos), con alta dependencia respecto de los países desarrollados en lo que a comercio, turismo y remesas se refiere, contribuye a la gran vulnerabilidad de los países de esa subregión. A su vez, la constante exposición a desastres naturales que sufre el Caribe, constituye un importante factor que constantemente pone en riesgo los logros en materia de reducción de la pobreza toda vez que es la población con menos recursos es la más afectada por esos desastres.

En los habitantes de las zonas rurales, así como entre niños y mujeres es donde se concentra la mayor cantidad de pobres. La vulnerabilidad de las condiciones de vida de estos grupos hace que en gran parte de los países del Caribe ellos sean la principal cara de la pobreza, como ocurre en Belice, donde los habitantes de las zonas rurales tienen casi el doble de probabilidades de ser pobres que los de zonas urbanas (44,2% frente a 23,7%). Por su parte, en el año 2006 en Dominica, más de 50% de los niños de entre 5 y 14 años vivían en condiciones de pobreza, al igual que en Saint Kitts y Nevis, en donde la pobreza se concentra mayormente entre los jóvenes (62%) y las mujeres (59%) del total de la población en condiciones de pobreza. Lo mismo ocurre en Jamaica, país en el que casi la mitad de los pobres eran menores de 18 años, y 66% de los hogares encabezados por mujeres se encontraban bajo la línea de la pobreza.

Cuadro 1
SÍNTESIS DE INDICADORES EN EL CARIBE

País o territorio	Población total (en miles, a mitad de año)		PIB per cápita (PPP US\$ 2007)	Año de estimación de indicador	Tasa de pobreza (porcentaje de personas)	Tasa de indigencia (porcentaje de personas)	Brecha de la pobreza (porcentaje de la línea de pobreza)	Proporción del consumo/ingreso nacional que corresponde al 20% más pobre de la población
	2005	2010						
Anguila	12	13	–	2002	21,0	2,0	6,9	6,5
Antigua y Barbuda	83	88	18691	1990	12,9	–	–	–
				1997	–	–	–	12,0
				2005-06	18,3	3,7	6,6	4,5
Antillas Neerlandesas	186	199	–	–	–	–	–	–
Aruba	103	103	–	–	–	–	–	–
Bahamas	323	343	20253	1993	–	–	–	3,5
				2001	9,3	–	–	–
Barbados	292	297	17956	1997	13,9	1,0	2,3	–
Belice	276	306	6734	1996	33,0	–	–	–
				2000	33,0	–	8,7	–
				2002	–	10,8	–	–
				2003	33,5	–	11,1	–
Dominica	68	67	7893	2002	39,0	15,0	10,2	7,6
Granada	105	105	7344	1999	32,1	12,9	15,3	–
Guyana	739	731	2782	1993	43,0	29,0	16,2	4,4
				1998	–	–	–	4,5
				1999	35,0	19,0	12,4	–
Islas Caimán	–	–	–	2007	1,9	–	0,4	5,8
Islas Turcos y Caicos	24	26	–	1999	25,9	–	5,7	–
Islas Vírgenes Británicas	22	23	–	2002	–	–	–	10,0
				2003	22,0	1,0	4,1	–
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	111	111	–	–	–	–	–	–
Jamaica	2682	2756	6079	1990	28,4	–	–	6,0
				2000	18,7	–	–	6,7
				2005	12,7	–	–	–
				2007	9,9	–	–	6,8
Montserrat	6	6	–	–	–	–	–	–
Saint Kitts y Nevis	49	52	14481	2000	30,5 St. Kitts	11,0	8,2	–
				2007	23,7 St. Kitts	1,4	6,4	–
				2000	32,0 Nevis	17,0	2,8	–
				2007	15,9 Nevis	0,0	2,7	6,3 St. Kitts y Nevis
				2007	–	–	–	–
San Vicente y las Granadinas	119	122	7691	1996	37,5	25,7	12,6	–
Santa Lucía	161	171	9786	1995	25,1	7,1	8,6	5,2
				2005	28,8	1,6	9,0	–
				2007	–	–	–	5,7
Suriname	452	465	7813	1993	76,5	63,1	–	–
				1999	65,9	–	28,2	3,0
Trinidad y Tabago	1324	1348	23507	1992	21,0	11,2	7,3	5,5
				1997	24,0	–	–	–
				2005	16,7	–	–	–

Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de CARIBANK (Banco del Desarrollo del Caribe) (2008), *Economic Growth, Poverty and Income Inequality*, septiembre; CARIBANK (Banco del Desarrollo del Caribe)/Kairi Consultants Limited (2009), *Country Poverty Assessment St. Kitts y Nevis 2007/08. Living Conditions in a Caribbean Smalls Island Developing State. Volume I: Living Conditions in St. Kitts y Nevis*; (2008a), *The Caiman Islands National Assessment of Living Conditions (2006/07). Volume I: Main Report*, Septiembre; (2007a), *Living Conditions in Antigua and Barbuda: Poverty in a Services Economy in Transition. Volume I: Main Report*; (2007b), *Trade Adjustment and Poverty in Saint Lucia 2005/06. Volume I: Main Report*, junio; CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) en: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama Social de América Latina*; CEPAL Oficina Subregional para el Caribe (2009), *Gender equality, Poverty and Achievement of the Millennium Development Goals (MDGs) in the Caribbean Subregion*; Gobierno de Guyana (2007), *Guyana. Millennium Development Goals 2007*; Gobierno de Jamaica (2009), *National Report of Jamaica on Millennium Development Goals for the UN Economic and Social Council Annual Ministry Review. Geneva, July 2009*, elaborado por el Instituto de Planificación de Jamaica en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior; Gobierno de Suriname (2005), *Millennium Development Goals. Baseline Report*; Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Portada oficial de la ONU para los indicadores de los ODM, en: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>; Naciones Unidas (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile; OECS/PNUD (Organización de Estados del Caribe Oriental/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008a) *Saint Lucia, Millennium Development Goals. A Plan of Action for Localising and*

Achieving the Millennium Development Goals (MDGs); (2008b), *British Virgin Islands, Millennium Development Goals. A Plan of Action for Localising and Achieving the Millennium Development Goals (MDGs)*; (2006a), *Dominica, Millennium Development Goals. A Plan of Action for Localising and Achieving the Millennium Development Goals (MDGs)*; (2006b), *Saint Kitts and Nevis, Millennium Development Goals. A Plan of Action for Localising and Achieving the Millennium Development Goals (MDGs)*; PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Informe de Desarrollo Humano 2009*; PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)/Ministerio de Desarrollo Social Gobierno de Belice (2005), *First Millennium Development Goals Report. Belize 2004*, Julio.

Esto último permite enfatizar que los progresos que se materialicen en igualdad de género y empoderamiento de la mujer en el Caribe contribuirían a reducir los niveles de pobreza. Este planteamiento supone que un factor importante de pobreza en los países es la prevalencia de hogares encabezados por mujeres, pues al ser éstas más vulnerables presentan mayores probabilidades de ser conducidas junto con su familia al empeoramiento de su calidad de vida, y debido a ello, al aumento de la tasa de pobreza nacional (CEPAL Oficina Subregional para el Caribe, 2009). Por su parte, el que las mujeres sean más vulnerables es posible explicarlo en parte, debido a las desigualdades de las que son víctimas, principalmente en lo que materia de empleo se refiere, obteniendo menores salarios en comparación a la misma labor que realiza un hombre; con mayores tasas de desempleo; y mayor propensión a un empleo precario.

En ese sentido, debido a la desigualdad que afecta a las mujeres, y relacionando aquello con la prevalencia de mujeres jefas de hogar, es que para los países del Caribe avanzar en la igualdad de género, especialmente en el mercado laboral y en la ocupación de puestos de poder, significa también avanzar en la reducción de la pobreza de todo el país en general, y de los niños y mujeres en específico.

3. Los pilares de la desigualdad

Como se dijo, la mala distribución del ingreso se explica por la concurrencia de varios factores o “pilares de la desigualdad”.

En primer lugar, los países de la región tienen una matriz productiva con profunda heterogeneidad estructural, vale decir, enormes brechas en materia de productividad, acceso a la seguridad social por vía del empleo, acceso a mercados, a tecnología, a capacidades y a financiamiento. Expresión clara de ello son las enormes brechas salariales dentro del mundo del trabajo.

Todo esto ocurre en circunstancias en que la mayor parte de la PEA se ocupa en los sectores de baja productividad. Para un conjunto seleccionado de países, mientras el 71,9% de la PEA se ocupaba, en torno al 2008, en sectores de baja productividad, sólo el 8,1% lo hacía en sectores de alta productividad; y mientras el sector de alta productividad concentraba el 66,9% del PIB, el de menor productividad concentraba sólo el 10,6%. De esta manera, la estructura productiva, y sobre todo la falta de convergencia en productividad de dicha estructura, reproduce y exacerba la desigualdad social: el empleo se concentra en sectores de alta informalidad, precariedad laboral, bajos ingresos laborales, explicando también la persistencia de altos niveles de pobreza.

En segundo lugar, las brechas en educación según condiciones de origen también son muy profundas y explican, en parte, la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Un dato elocuente al respecto es la diferencia en conclusión del nivel secundario según condiciones socioeconómicas, de ruralidad y de etnia, pues es este umbral educativo el que, en la

mayoría de los países, constituye un “pasaporte” para salir de la pobreza y una expectativa de tasas de retorno, a lo largo del ciclo de vida laboral, que augura un mínimo de movilidad social y cierre de brechas de ingresos.

Con datos del 2008 para 18 países latinoamericanos (promedio simple), tomando jóvenes entre 20 y 24 años, podemos comprobar que en el quintil 5 concluyen secundaria en torno al 81% de los hombres y el 86 por ciento de las mujeres, mientras en el quintil 1 lo hace el 23% de los hombres y el 26% de las mujeres. En zonas rurales estas tasas son del 26 y 31%, respectivamente, para no indígenas, y de 22 y 20%, respectivamente, para rurales indígenas. Tales contrastes ilustran la desigual distribución de “capital educativo” según condiciones de los hogares. A esto se suma el que durante la última década del siglo pasado se registró una clara ampliación de la brecha salarial, donde mejoraron los ingresos de los más calificados (más de 12 años de estudio), frente a los otros grupos educativos. Esta ampliación de la brecha se observó tanto para los asalariados como para los ocupados en su conjunto y tanto para hombres como para mujeres. En la primera década de este siglo la tendencia se revirtió muy marginalmente, de modo que todavía la brecha hoy es mayor que a comienzos de los años noventa.

Así, mientras no se logre mayor convergencia tanto en logros educativos como en desarrollo de capacidades asociados a dichos logros, resulta difícil avanzar de manera sostenida en la superación de la pobreza y la desigualdad a lo largo del ciclo de vida. Máxime cuando las exigencias del mercado laboral son cada día más altas por lo que la educación superior se va convirtiendo progresivamente en un nuevo umbral para acceder a ingresos suficientes para minimizar la vulnerabilidad a vivir bajo la línea de la pobreza que tiene la población.

El mundo del trabajo constituye también uno de enormes desigualdades y escasa protección social en América Latina, lo que está estrechamente ligado a los dos factores anteriores: brechas en productividad y en capacidades. En torno a un 47% de la población económicamente activa está empleada en el sector informal, cuya mayor parte se asocia a bajos ingresos y falta de protección. En promedio simple sólo el 41,4% de los ocupados (América Latina, 2008) tiene cobertura de seguridad social, con grandes contrastes: 51.3% en el quintil 5 y 16.3% en el quintil 1, 68.4% en el sector urbano formal y 19.6% en el informal, 43.9% en zonas urbanas y 23.9% en zonas rurales.

Un cuarto factor de desigualdad y rigidez en la reducción de la pobreza lo constituye la situación de grupos poblacionales específicos en relación a otros. Así, por ejemplo, la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza:

- en las zonas rurales subió de 2.2 a 2.8 veces la de las urbanas entre 1990 y 2008 (promedio de 17 países),
- es notablemente superior entre indígenas y afrodescendientes, con una relación en torno a 2.8 veces la del resto de la población (promedio en 7 países),
- entre los menores de 15 años es en promedio aproximadamente doble de la existente entre los adultos, (promedio de 17 países),
- afecta en un 20% más a las mujeres que a los hombres.

Las razones de estas brechas en incidencia de pobreza e indigencia son múltiples y su peso relativo varía según grupos específicos: inserción laboral y empleo de calidad, acceso a protección social, mercados y servicios, discriminación en distintos ámbitos.

Un quinto factor lo constituyen las desigualdades territoriales. Tal como lo ha planteado la CEPAL, los contrastes entre territorios intra-nacionales en términos de condiciones de bienestar, desarrollo de capacidades y productividad son mucho mayores que en países de la OCDE. Mientras en estos últimos la brecha entre la región más pobre y la más rica se ubican en torno a 1,76 veces, en países de la región llega a ubicarse por sobre las ocho veces. Esta desigualdad territorial constituye, en algunos casos nacionales, un factor decisivo de la desigualdad general, y reclama políticas activas de redistribución y transferencias en lógica territorial.

Un último factor que adquiere hoy especial importancia y presencia en el debate público es el de la fiscalidad. Tanto los sistemas tributarios como el gasto social tienen escaso efecto redistributivo en los países latinoamericanos. Mientras en términos relativos la imagen aparece como positiva, no es tan así al ver los volúmenes de recursos destinados a distintos grupos poblacionales. Un ejemplo de esta situación es que el gasto social logra duplicar el ingreso primario destinado al primer quintil y representa sólo 10% en el caso del último quintil, pero los recursos recibidos por éste último grupo es alrededor de 70% mayor que los recibidos por el primero. Entre los ámbitos en que se producen efectos regresivos está el gasto en seguridad social. En una estimación hecha para seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) en torno al 2008, CEPAL estimó que, en promedio, la desigualdad del ingreso antes y después del pago de impuestos y transferencias se reducía alrededor de 3.8 (variación del coeficiente de Gini). En cambio para un conjunto de 15 países de la Unión Europea esta reducción era alrededor de 32.6% en el coeficiente de Gini. Esto se debe a que en América Latina la carga tributaria es baja, su estructura no es progresiva, y tanto la evasión como las exenciones fiscales son también muy altas; y que el gasto social es más progresivo, en términos redistributivos, en Europa que en América Latina.

La carga tributaria alcanza un promedio de 26.3% del PIB del Caribe y sólo 18.3% del PIB de América Latina - con 13 de 18 países con tasas inferiores a 20% y 7 bajo 15%-, lo que refleja una presión tributaria efectiva muy por debajo de su potencial por nivel de desarrollo en la mayoría de los países, a lo que se suman problemas de elusión y evasión. En cambio, en la Unión Europea la carga llega a 39.8% y en la OECD a 36.2%. Dicha carga ha sido históricamente insuficiente para acceder a recursos que permitan cubrir los los gastos totales ejecutados por los países.

Lo anterior implica, entre otras cosas, que en los sistemas de protección social hay una tareas pendientes para reforzar los componentes solidarios, así como en el acceso y calidad de la oferta pública de servicios. Hay que considerar que se ha consagrado, en la mayoría de los países de la región, un segmentado acceso a mecanismos de aseguramiento frente al riesgo y la vulnerabilidad, lo que incluye el acceso muy desigual a las prestaciones de la salud y a la seguridad social. Por otra parte, el gasto social ha crecido en mayor volumen en sus instrumentos menos redistributivos, como es la seguridad social. Se trata, pues, de una arquitectura de protección social que debe readecuarse para avanzar en mayor igualdad.

4. Compromisos de los gobiernos para reducir la pobreza y la desigualdad

Considerando los factores que inciden en la pobreza y la desigualdad señalados en las páginas precedentes, se plantean a continuación un conjunto de acciones que pueden ser objeto de acuerdo en la Cumbre de Cartagena por parte de los gobiernos de los países de las Américas.

Tales acciones guardan correlación sobre todo con los factores de desigualdad planteados, en tanto estos inciden de manera decisiva también en los niveles de pobreza.

1. Reconociendo que las brechas de productividad y su impacto en mercados laborales altamente segmentados e informalizados constituyen un factor estructural de reproducción de la pobreza y la desigualdad, se recomienda impulsar y/o incrementar el alcance de los programas de fomento a la productividad de las PYMES mediante una inversión anual no inferior 0.25% del PIB, y solicitar a las agencias de cooperación asesoría técnica para la puesta en marcha de esta iniciativa. Tal aplicación debe monitorearse mediante la medición bianual del incremento de productividad del conjunto de PYMES beneficiarias de los programas, así como de su impacto sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad.
2. Considerando que las brechas en logros y aprendizajes educativos por nivel socioeconómico de los hogares, condición de ruralidad, y condición étnica, tienden a reproducir las desigualdad y la pobreza a lo largo del ciclo de vida, sobre todo por brechas que se producen durante la educación secundaria, se recomienda comprometerse a redoblar esfuerzos para apoyar la progresión oportuna a lo largo del ciclo secundario a niños y jóvenes en tales condiciones de vulnerabilidad, mediante un incremento de inversión educativa en dicho segmento y población. Al mismo tiempo, solicitar a la cooperación internacional apoyo técnico en cuanto a transferencia de capacidades y buenas prácticas para maximizar el impacto de estos esfuerzos adicionales. Tal iniciativa deberá ser evaluada bianualmente para medir el impacto en reducción de la deserción a lo largo del ciclo de educación secundaria.
3. Dada la mayor incidencia de pobreza y extrema pobreza en zonas rurales frente a las zonas urbanas, y al incremento en este contraste, se recomienda comprometerse a solicitar fondos de la cooperación internacional orientados a mejorar el acceso a servicios básicos y a insumos productivos en zonas rurales de alta concentración de pobreza, y transferencia de capacidades para ejecutar dichos fondos en políticas de desarrollo humano y productivo. Comprometerse, a su vez, a evaluar bianualmente el impacto en el uso de estos fondos en términos de reducción de pobreza y de morbilidad infantil en las zonas correspondientes.
4. En vista de que la incidencia de pobreza y extrema pobreza es notablemente superior en los pueblos y poblaciones indígenas y afrodescendientes que en el resto de la población, se recomienda comprometerse a reforzar pilares no contributivos de la protección social orientados a pueblos y poblaciones indígenas y afrodescendientes, a avanzar en adaptar servicios de salud tanto a los perfiles epidemiológicos como a la cultura sanitaria de estos grupos, a prestar especial atención al monitoreo y mejoramiento de la nutrición infantil de estos mismos grupos, y a desarrollar o fortalecer programas especiales de apoyo a aprendizajes y logros educativos de niños y adolescentes de pueblos y poblaciones indígenas y afrodescendientes.
5. Conscientes de que asistimos a una infantilización de la pobreza, en que su incidencia entre menores de 15 años aproximadamente duplica la incidencia de pobreza entre los

- adultos, se recomienda comprometerse a incrementar transferencias directas a familias pobres con presencia de niños y niñas menores de quince años, condicionadas a la permanencia en las escuelas de niños, niñas y adolescentes, y el cumplimiento con los protocolos de control sanitario y nutricional de la primera infancia; y a avanzar en provisión pública de servicios de cuidado o educación inicial y preescolar en familias pobres, a fin de promover con ello el empleo femenino en familias pobres con niños, y de esta forma incrementar los ingresos autónomos de los hogares en que viven.
6. A sabiendas de que la pobreza afecta con mayor fuerza a las mujeres que a los hombres, y que las desigualdades de género en distintos ámbitos del bienestar y de la vida productiva perseveran en gran medida, se recomienda comprometerse a avanzar en políticas de igualdad de género mediante la provisión de servicios de cuidado infantil que permitan a las madres, sobre todo en hogares en situación de pobreza, vulnerabilidad y extrema pobreza, destinar mayor tiempo a actividades remuneradas, a incrementar la cobertura de seguridad social de las mujeres ocupadas, a ampliar los beneficios prenatales y posnatales, y a regular con mayor eficacia la igualdad de ingresos laborales a iguales tareas y responsabilidades entre hombres y mujeres.
 7. Ante la evidencia de que el gasto social constituye una herramienta fundamental para la redistribución de los frutos del crecimiento y la reducción de la pobreza, y de que su impacto en esta materia en los países de las Américas dista mucho de su optimización, se recomienda comprometerse a revisar el impacto redistributivo del gasto social y el impacto en la reducción de la pobreza, así como promover pactos fiscales y sociales que permitan un incremento del gasto social y un mejoramiento en la eficiencia, la eficacia y el impacto pro-pobres de dicho gasto, lo que implica desplazar partidas hacia aquellos sectores o subsectores de inversión social donde es más evidente el impacto redistributivo y/o de reducción de pobreza.
 8. Reconociendo el peso significativo de los componentes solidarios (no contributivos) de la protección social provista por el Estado a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, y su claro efecto progresivo en materia distributiva, se recomienda comprometerse a avanzar en dichos componentes, incrementando en al menos 0.3% del PIB los montos destinados a transferencias no contributivas a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad.
 9. En vistas de las agudas disparidades territoriales al interior de los países, tanto en términos de incidencia de pobreza y extrema pobreza como de capital humano, acceso a servicios básicos y niveles de productividad, se recomienda procurar establecer fondos de cohesión social en los que se desarrollen instrumentos que permitan transferir recursos entre regiones dentro del territorio nacional, comprometiendo a las regiones beneficiarias y de mayor incidencia de pobreza y extrema pobreza, a invertir estos fondos de manera eficiente y con impacto de largo plazo en capital humano y acceso a servicios, y que dicha inversión puede monitorearse y evaluarse sistemáticamente a fin de cautelar su buen uso con miras a mayor convergencia/equidad territorial en el mediano y largo plazo.