

## Pobreza en América Latina Estado de la situación y cumplimiento de los ODS

FERNANDO MEDINA H. \* pp. 25-46

### Resumen

Este trabajo analiza la situación de la pobreza en América Latina y el Caribe y su trayectoria hacia el cumplimiento de los objetivos de la agenda 2030. Se llama la atención acerca de los bajos umbrales monetarios elegidos para el cumplimiento de las metas del ODS 1 y sobre la comparabilidad de las fuentes de información. Enfatiza en la desactualización de los patrones de gasto y en la urgencia de renovarlos. Afirma que las líneas de pobreza vigentes no se corresponden con la realidad, porque no tienen en cuenta los cambios en los patrones del gasto familiar introducidos por la pandemia. Propone cambiar el actual paradigma de política social, transitando de la condicionalidad hacia la universalidad, diseñando un nuevo contrato social con amplia participación social.

### Palabras clave

Líneas de pobreza / Pobreza / ODS / Patrones de gasto / América Latina

### Abstract

This paper analyzes the situation of poverty in Latin America and the Caribbean and its trajectory towards the fulfillment of the objectives of the 2030 agenda. It draws attention to the low monetary thresholds chosen for the fulfillment of the goals of SDG 1 and to the comparability of information sources. It emphasizes the outdated spending patterns and the urgency of renewing them. Affirms that the current poverty lines do not correspond to reality, because they do not take into account the changes in the structure of family spending introduced by the pandemic. It proposes to change the current paradigm of social policy, moving from conditionality to universality, and designing a new social contract with broad social participation.

### Key words

Poverty Lines / Poverty / Sgd / Expenditure Patterns / Latin America

\* Lic. Ciencias Actariales. Especialista en análisis del mercado de trabajo y en estudios de pobreza y desigualdad. Se desempeñó como Subsecretario de Desarrollo Social en México y Asesor Regional en Políticas Públicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).  
Correo: fmedina20@yahoo.com

## Introducción

Los países de América Latina y el Caribe mostraron una relativa capacidad de resiliencia ante el aumento del estrés por la deuda, la inflación y la incertidumbre en torno a las perturbaciones geopolíticas internacionales. En términos generales, los niveles de ingreso y de empleo se recuperaron tras la pandemia, pero los analistas no son muy optimistas respecto al corto plazo (Cepal, 2021a; Banco Mundial).<sup>1</sup> Las perspectivas de crecimiento para 2023 han ido disminuyendo durante los últimos meses, hasta ubicarse en el 1.4 por ciento (Cepal, 2022a). Para el año 2024 se estima que el crecimiento será del 2.4 por ciento, previéndose el mismo porcentaje para 2025 (Cepal, 2022a).

El crecimiento económico que se materializó durante la primera década del presente siglo permitió reducir la incidencia de la pobreza del 45.5 por ciento al 27.8 por ciento, entre 2004 y 2014, lo que representa una disminución absoluta de casi 18 puntos porcentuales (Cepal, 2022b).

Tras la llegada de la pandemia del Covid-19, los países pusieron en marcha estrategias para contener su propagación. El cierre temporal de fronteras, la paralización de las actividades económicas no prioritarias, la suspensión de clases presenciales, las restricciones a la movilidad y al uso del transporte público, entre otras medidas, comprometieron los progresos alcanzados hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aunque con efectos disímiles entre países.

El impacto de la pandemia en el ingreso de las familias canceló parte de los avances logrados en la reducción de la pobreza. A pesar del repunte que tuvo la actividad económica en el 2021, la indigencia se mantuvo por encima de los niveles de 2019, en tanto que la pobreza total involucró al 33.7 por ciento de la población. Al cierre del 2022, se estima que 201 millones de personas vivían en alguna condición de pobreza, de los cuales 81 millones eran pobres extremos (Cepal, 2022b).

La medición de los avances hacia la consecución de las metas de los ODS representa uno de los principales desafíos para la región y la superación de los obstáculos en materia de monitoreo y evaluación es fundamental para medir y cuantificar sus progresos. Según los ODS (Sachs *et al.*, 2023), sólo 4 países de la región se ubican en las primeras 50 posiciones de acuerdo a su avance en el cumplimiento de los ODS: Chile (78.2 por ciento) en la posición 30,

<sup>1</sup> <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>

Uruguay (77.7 por ciento) en el lugar 32, Cuba (74.0 por ciento) en el puesto 46 y Brasil (73.7) en el sitio 50.

Un diagnóstico realizado por la Cepal (2018b)<sup>2</sup> reconocía que la región contaba con información completa para el 31 por ciento de los indicadores; para el 36 por ciento se disponía de algún tipo de datos, pero requería de ajustes y para el 23 por ciento no se contaba con cifras para su seguimiento. Solo Costa Rica, Panamá y Uruguay declararon producir más del 50 por ciento de los indicadores, mientras que Perú, Guatemala, Haití, Bolivia y San Vicente y las Granadinas, reportaron disponibilidad de información para menos del 20 por ciento de los indicadores.

En Cepal (2018b) se afirma que la disponibilidad de información se ubicaba en torno al 45 por ciento, considerando aquellos indicadores que ya se producían o podían obtenerse con la información existente. Los ODS con mayor disponibilidad de datos fueron los de la salud y el bienestar (el Objetivo 3), pobreza (Objetivo 1), trabajo decente (Objetivo 8) e igualdad de género (Objetivo 5).

A pesar de las restricciones de información, se reconocen los esfuerzos por reportar los avances en el cumplimiento de las metas de los ODS. Prueba de ello son los *Informes nacionales voluntarios*, presentados por los países en el *Foro político de alto nivel* de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En 2020, al cumplirse cinco años de la adopción de los ODS, 24 países de la región habían presentado al menos un informe (Cepal, 2018b).

Según un estudio del Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, el avance en la consecución de las metas del ODS 1 se ubicaba en 81.6 por ciento, identificando a Chile, Costa Rica y Uruguay como los países con los mayores progresos. Se afirma que estas naciones ya lograron el objetivo de reducir la tasa de extrema pobreza a la mitad, con relación a la línea de base del año 2015, cuando los ODS fueron asumidos por la comunidad internacional.

El informe confirma que un número importante de países avanzaba en la consecución del ODS 1. Se afirma que nueve, de los veinticuatro países

<sup>2</sup> Disponible en [https://www.google.com/search?q=infromacion+faltante+para+el+seguimiento+de+los+ods+cepal+daniel&client=firefox-b-d&sca\\_esv=555929706&ei=tU3WZP\\_0GrGR4dUP5K65oAc&ved=0ahUKEwi\\_o\\_eZ8NSAAxWxSLgEHWRXNnQQ4dUDCA4&uact=5&oq=infromacio+faltante+para+el+seguimiento+de+los+ods+cepal+daniel&gs\\_l=egxnd3Mtd2l6LX-NlcnAiQGluznJvbWFjaW9ulGZhbHRhbnRlIHhcmEgZWwgc2VndWltaWVudG8gZGUgG9zIG9kcyBjZXh0bCkYw5pZWxix-iBQjgZYwh1wA3gBkAEAmAEyoAHnDiAqoBATm4AQPIAQD4AQHCagoQABhHGNYEGLADwglIECEYoAEYCuiDBBgAIEHI-AwUSATeGQlgGAZAGCA&client=gws-wiz-serp](https://www.google.com/search?q=infromacion+faltante+para+el+seguimiento+de+los+ods+cepal+daniel&client=firefox-b-d&sca_esv=555929706&ei=tU3WZP_0GrGR4dUP5K65oAc&ved=0ahUKEwi_o_eZ8NSAAxWxSLgEHWRXNnQQ4dUDCA4&uact=5&oq=infromacio+faltante+para+el+seguimiento+de+los+ods+cepal+daniel&gs_l=egxnd3Mtd2l6LX-NlcnAiQGluznJvbWFjaW9ulGZhbHRhbnRlIHhcmEgZWwgc2VndWltaWVudG8gZGUgG9zIG9kcyBjZXh0bCkYw5pZWxix-iBQjgZYwh1wA3gBkAEAmAEyoAHnDiAqoBATm4AQPIAQD4AQHCagoQABhHGNYEGLADwglIECEYoAEYCuiDBBgAIEHI-AwUSATeGQlgGAZAGCA&client=gws-wiz-serp)

de América Latina y el Caribe, se ubicaban en la trayectoria correcta hacia el cumplimiento del objetivo.

Para propósitos de comparabilidad es suficiente disponer de mediciones a fin de equiparar los progresos en la consecución del ODS 1. No obstante, prevalecen diferencias en la calidad de los datos utilizados, así como en la robustez estadística de las mediciones nacionales de pobreza y en las comparaciones que realizan los organismos internacionales. La realidad acredita que las mediciones de pobreza no son estrictamente comparables entre países, ya que difieren en el marco conceptual utilizado para la formación del ingreso y en la cantidad y calidad de los datos recabados por las encuestas de hogares.

El objetivo de este trabajo es examinar la situación que guardan los indicadores de pobreza en la región y reflexionar acerca de su comparabilidad y su utilidad para el seguimiento del ODS 1. En el primer apartado se revisa el desempeño económico de la región y en el segundo se describen los cambios de los principales indicadores del mercado de trabajo. De seguidas se describe la evolución de los indicadores de pobreza y de desigualdad, comparando sus niveles antes y después de la pandemia para, en el siguiente apartado, presentar algunas reflexiones acerca de la pertinencia de los indicadores elegidos para el seguimiento de las metas del ODS 1. Se postula que las mediciones de pobreza no son estrictamente comparables entre países y se debate acerca de los cambios ocurridos en las estructuras de demanda de los hogares asociados a los efectos del Covid-19; queda expuesto el desacople entre los patrones de consumo utilizados para determinar los valores nacionales e internacionales de las líneas de indigencia y de pobreza. Finalmente, se presentan algunas reflexiones acerca de las políticas públicas que podrían ponerse en marcha para la superación de la pobreza.

### **Desempeño de la economía**

En materia económica, el balance es poco alentador. La estrepitosa caída de la actividad económica a consecuencia del Covid-19 en 2020 repercutió en el mercado de trabajo y en la evolución de los indicadores laborales, de pobreza y de desigualdad en la región.

La crisis se manifestó de manera heterogénea y la magnitud de sus efectos, y la persistencia de sus consecuencias, tampoco se dio con la misma intensidad en las economías y en los mercados de trabajo. La severidad del cierre de las economías tampoco fue homogénea. Las cifras acreditan que la actividad económica de los países ya exhibía diferentes dinámicas antes

de la irrupción de la pandemia. La magnitud de los efectos de la crisis sobre la actividad económica se asocia a factores estructurales dependiendo del grado de integración en el comercio internacional y en las cadenas de valor mundiales, estructura productiva, dinámica demográfica y nivel de formalización de los mercados laborales.

Posterior al colapso económico de 2020, originado por la irrupción del Covid-19, cuando el PIB regional se desplomó -6.8 por ciento, el crecimiento de la región en el 2021 se reactivó hasta alcanzar una tasa similar, pero con signo positivo (6.8 por ciento) (Cepal, 2021a). Esto se dio como resultado del sólido crecimiento de los socios comerciales, el alza de los precios de las materias primas y las favorables condiciones de financiamiento externo, además del restablecimiento de las cadenas de suministro que sufrieron severas disrupciones ante la expansión de la pandemia.

No obstante, las economías de la región perdieron impulso y en 2022 la tasa de crecimiento interanual del PIB se ubicó muy por debajo del año precedente (Cepal, 2022b). En un contexto de incertidumbres de naturaleza externa (comercial y geopolítica), los países de América Latina y el Caribe crecieron un 3.8 por ciento, una cifra significativamente menor que el 6.8 por ciento reportado el año anterior.

La desaceleración era inevitable a medida que las economías retornaron a los niveles del PIB previos a la pandemia, pero también reflejan otras dificultades como: el enfriamiento de las economías china y estadounidense, las interrupciones en el suministro de insumos y trabajo, el endurecimiento de las condiciones monetarias y de financiamiento, así como la aparición de la variante del virus omicron.

Tras el dinamismo mostrado en el primer semestre de 2022, la actividad económica de la región se desaceleró en la segunda parte del año, lo que refleja, por una parte, el agotamiento del *efecto rebote* de las estadísticas, o la normalización de las actividades; por la otra, los efectos de las políticas monetarias restrictivas, las limitaciones del gasto fiscal, los menores niveles de consumo interno e inversión, así como el mayor deterioro del contexto externo. En 2022, el aumento de los precios de los alimentos y de la energía, y la mayor volatilidad cambiaria alentaron las presiones inflacionarias, acentando los desafíos de los diseñadores de políticas para conciliar acciones que impulsaran la reactivación económica mediante el control de la inflación y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En 2022, las economías de América Latina y el Caribe también afrontaron un complejo escenario externo que repercutió severamente en el desempeño

de los países y de la región en su conjunto. Se presentó una importante desaceleración de la actividad económica y del comercio internacional, así como un aumento en la inflación mundial, lo que impulsó cambios en las estrategias de política monetaria y propició aumentos de la volatilidad financiera y la reducción de los flujos de capital hacia economías emergentes, incluidas las de la región.

Ante un escenario externo que cada día se torna más convulso, las economías de América Latina y el Caribe enfrentan un complejo entorno internacional marcado por el bajo crecimiento de la actividad económica y del comercio mundial. Adicionalmente, a las alzas en las tasas de interés a nivel mundial, se añaden las turbulencias financieras acaecidas a comienzos de marzo que han acentuado la incertidumbre y volatilidad de los mercados financieros. Si bien se han desacelerado las presiones inflacionarias, cabe esperar que las tasas de política monetaria permanezcan altas en lo que resta de 2023 en las principales economías desarrolladas.

En este contexto, la Cepal (2022b) espera que se profundice la desaceleración de la actividad económica y que al cierre del 2023 se observe una tasa de crecimiento interanual del 1.2 por ciento. No obstante, la proyección regional está sujeta a revisión a la baja, ante la posibilidad de que acentúen las turbulencias del sistema bancario global, lo que propiciaría el endurecimiento de las condiciones financieras mundiales, con consecuencias imprevistas en el acceso y costo del financiamiento.

### **Mercado de trabajo**

En un contexto macroeconómico complejo y plagado de incertidumbre, los mercados de trabajo de la región mostraron en 2021 una recuperación en sus principales indicadores: tasa de participación, tasa de desocupación, tasa de ocupación y número de ocupados. Esta mejora propició que algunos de estos indicadores recuperaran los valores pre-pandemia, reduciendo las brechas entre las tasas de participación laboral y de desempleo entre hombres y mujeres. Sin embargo, el rezago que se mantiene en la recuperación de la participación laboral puede subestimar las tasas de desocupación y, por consiguiente, sobredimensionar la recuperación de las tasas de ocupación.

En 2021 y 2022, los mercados laborales de América Latina y el Caribe se recuperaron del impacto causado por la crisis del Covid-19 en 2020 (Cepal/OIT, 2023). Los progresos en las tasas de participación laboral y de desocupación, iniciados en 2021, se prolongaron en 2022, y, en general, ambos indicadores retomaron los niveles previos a la irrupción de la pandemia.

En 2022, el promedio ponderado regional de la tasa de participación laboral (TPL) se incrementó un punto porcentual respecto del registro del 2021, ubicándose en el 62.6 por ciento de la población en edad de trabajar (PET). Pese a la recuperación aludida, la participación regional aún no ha logrado restituir los niveles anteriores a la pandemia y el registro de 2022 continúa siendo inferior al promedio registrado en el período 2014-2019 (62.8 por ciento), así como del valor de 2019 (63.3 por ciento) (Cepal/OIT, 2023).

La tasa de desocupación (TD) promedio de la región disminuyó 2.3 puntos porcentuales, al pasar del 9.3 por ciento en 2021 al 7.0 por ciento en 2022. Esta cifra resultó incluso inferior al registro de 2016, cuando se ubicó en el 7.8 por ciento de la PEA. La reducción de la desocupación se materializó en 19 de los 20 países para los que se dispone de información (Cepal/OIT, 2023).

A diferencia de lo ocurrido con la TD, en 2022, las tasas de ocupación (TO) aumentaron en la mayoría de los países, impulsando el promedio regional del 55.9 por ciento al 58.2 por ciento. Un incremento de 2.3 puntos porcentuales. Por su parte, la TPL regional experimentó una caída en 2022, destacándose la contracción reportada en los sectores de la construcción, las industrias y el comercio. Por otra parte, como resultado del aumento de la inflación, los salarios medios reales se estancaron en 2022, contrastando con el aumento materializado en 2021.

Restablecer los registros pre pandemia se mantiene como un desafío para todas las economías de la región. A pesar de los progresos del 2022, la recuperación ha sido heterogénea, prevaleciendo elevados niveles de informalidad y persisten desigualdades de género y etarias, que conspiran en favor del incremento de la pobreza y de la inequidad en materia de ingresos.

El crecimiento del 1.2 por ciento proyectado por la Cepal (2022b) para 2023, redundará en la menor generación de empleo, por lo que se estima que el aumento de la ocupación será inferior al 2 por ciento. Junto con el menor incremento del empleo, se prevé un deterioro de su calidad, lo que anticipa el aumento de trabajos en ocupaciones sin protección social y la concentración de nuevos empleos en los sectores menos productivos. Esto se traducirá en aumentos en la informalidad, así como en los niveles de pobreza y desigualdad.

Estamos en presencia de un círculo vicioso del cual no es fácil escapar. Ante este escenario poco auspicioso, se evidencian importantes desafíos para las políticas públicas, especialmente en el ámbito laboral. Se postula la

necesidad de poner en marcha políticas que fomenten la creación de empleos formales, incentivando la inclusión de mujeres y jóvenes al mercado de trabajo.

Se requiere alinear los objetivos de crecimiento a las demandas laborales y sociales. No se trata de *crecer como sea y a costa de lo que sea*, sino de una estrategia de crecimiento inclusivo, que promueva la creación de empleos formales, mejore los salarios, reduzca las disparidades en el mercado de trabajo, fortalezca la generación de ingresos autónomos, erradique la pobreza absoluta y reduzca las desigualdades estructurales que caracterizan al actual modelo de desarrollo.

### Los ODS y la medición de la pobreza

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible expresa el consenso y la aspiración, casi universal, de la comunidad internacional por avanzar hacia sociedades más inclusivas, solidarias y cohesionadas, haciendo un llamado para «que nadie se quede atrás» en la senda del desarrollo. Representa una agenda holística con vocación universalista para promover el desarrollo poniendo en el centro de las políticas públicas el principio de igualdad basado en la noción de derechos.

Los países de la región suscribieron la Agenda 2030 y se comprometieron a emprender acciones para avanzar en el desarrollo social inclusivo y la promoción de la igualdad, la dignidad y los derechos de todas las personas.

Entre los 17 objetivos propuestos, el Objetivo 1 (ODS 1) postula «poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo». Se definen las siguientes metas e indicadores:

1.1. «De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se consideran que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1.25 dólares de los Estados Unidos al día)». Posteriormente el valor de este umbral se incrementó a USD 1.90 para la extrema pobreza y a USD 2.15 en el caso de la pobreza.

1.1.1. «Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica urbana o rural».

1.1.2. «Porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de pobreza extrema regional, desglosado por sexo, edad, condición de actividad, ubicación geográfica (urbana o rural) y etnia».

1.2. «De aquí a 2030, reducir, al menos a la mitad, la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales».

1.2.1 «Proporción de población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad».

1.2.2. «Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales».

De la misma manera en la que un piloto necesita conocer con precisión su ubicación para trazar la ruta hacia su destino, una condición *sine qua non* para diseñar políticas es identificar el estado de situación que guardan los países en materia de pobreza.

Es necesario saber en dónde estamos, por lo que para la medición de la pobreza se requieren fuentes de información confiables y metodologías apropiadas que permitan actualizar los indicadores y verificar el cumplimiento de las metas. Para ello se deben reconocer las fortalezas y debilidades de las fuentes de información, de los recursos y de los instrumentos de planificación y gestión disponibles.

Medir la pobreza debe vincularse con el diseño de políticas públicas para superarla. Demanda mediciones que reflejen la realidad, efectuadas por instituciones con autonomía técnica y normas de transparencia auditables. Se requiere, asimismo, que los organismos internacionales asuman una actitud crítica y constructiva ante las prácticas estadísticas que aplican los países para el diseño y ejecución de las encuestas en hogares, evaluando con estándares técnicos rigurosos la consistencia y confiabilidad estadística de los datos.

Para lograr el cumplimiento del ODS 1 cabe preguntarse *qué se desea medir con los umbrales monetarios* elegidos. La reflexión es pertinente, si se tiene en cuenta que USD 1.90 dólares diarios por persona representa un umbral muy bajo y podría no estar en consonancia con los derechos económicos y sociales promulgados por la Organización de las Naciones Unidas.

Para la elección del umbral se utilizó la definición de pobreza extrema absoluta suscrita por el Banco Mundial (BM), la cual se ha vuelto el referente de la cooperación internacional y, desde fines de los años noventa, se utiliza para informar sobre la magnitud y evolución de la pobreza global.

El BM propone una moneda ficticia, el dólar internacional, para calcular las paridades del poder adquisitivo (PPA) en las que se basa la línea internacional de pobreza (LIP). Se asume que un dólar internacional compra la

misma canasta de bienes en cualquier parte del mundo en un momento dado, lo cual es al menos debatible. Los umbrales monetarios elegidos en el ODS 1 ignoran las críticas a la manera en la que el BM mide la pobreza. En Reddy y Pogge (2010), se señala que la LIP no guarda relación con las necesidades humanas, afirmando que los umbrales son tan bajos que podrían atentar contra la dignidad de las personas.

En América Latina y el Caribe la práctica ha sido construir una canasta básica de alimentos (CBA) con los productos necesarios para que un individuo desarrolle capacidades elementales de acuerdo con su edad, género y actividad física. Se define el valor de una línea de pobreza extrema (LPE) como aquel que garantiza el acceso a un mínimo de nutrientes para satisfacer capacidades elementales como la de alimentarse adecuadamente. La LPE tiene una interpretación en términos de la disponibilidad de los recursos monetarios para satisfacer las necesidades humanas básicas.

En contraste con este enfoque, el BM propone una «métrica monetaria» que no se vincula con las necesidades básicas humanas. Es un valor relativamente arbitrario definido en términos monetarios abstractos, así como en unidades y montos en moneda local que considera «equivalentes».

En 1990 el BM construyó la LIP utilizando líneas nacionales para treinta y tres países con información de la década de 1980. Los valores obtenidos se modificaron de acuerdo a la evolución del índice de precios al consumidor (IPC) para determinar su «equivalencia» en unidades monetarias nacionales de 1985. Posteriormente, estos montos se convirtieron en una unidad común de «poder adquisitivo real», utilizando los factores de conversión de paridad de compra (PPA) propuestos por Summers y Heston (1988).

Se adoptó una LIP de \$31 por mes utilizando líneas de pobreza de los ocho países más pobres –por ejemplo, Chad y Burundi– convertidos a dólares. Se argumentó que esos valores reflejaban la línea de pobreza «más típica» para los países pobres.

No todos están convencidos con la manera en la que se obtuvo la LIP. El propio BM admite que sus valores son extremadamente bajos e insuficientes para cubrir el costo de una nutrición saludable. Ante los argumentos, surge la legítima pregunta de si verdaderamente se está avanzando en el camino correcto hacia la consecución de las metas del ODS 1 o si los umbrales monetarios elegidos son tan bajos que, ante cualquier aumento en el ingreso familiar, se producen reducciones extraordinarias en los niveles de extrema pobreza.

## Fuentes de información

En América Latina y el Caribe se mantiene el desafío en materia de disponibilidad de información lo que dificulta la medición de la pobreza y de indicadores para seguimiento. Uno de los problemas más ingentes es la necesidad de fortalecer los sistemas públicos de información estadística, en donde las encuestas de hogares tienen un papel fundamental. Hay países que no cuentan con una encuesta de hogares que recabe información acerca de la manera en la que se forma el ingreso de las familias. El Salvador, Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela no tienen encuestas de hogares que cuantifiquen regularmente el ingreso de los hogares y, en caso de que existan, no se socializa el acceso a las bases de datos.

Un análisis comparado de las encuestas en hogares acredita que no se satisface la estricta comparabilidad en el marco metodológico y conceptual que se aplica para el seguimiento del mercado de trabajo, así como para la medición del ingreso personal y familiar. Persisten diferencias en la manera en la que se mide la ocupación y la desocupación y se advierten discrepancias en las partidas de ingreso que miden las encuestas, tanto en las fuentes de ingreso que utilizan como en el número de los rubros que investigan. Las diferencias aludidas y otras ponen en evidencia los desafíos en materia de medición de la pobreza, los cuales no se tiene en cuenta en las estimaciones regionales que divulgan «mediciones comparables» entre países.

Seguramente algo es mejor que nada. Los organismos internacionales utilizan los datos pasando por alto sus debilidades. Se omite que las múltiples discrepancias conspiran contra la comparabilidad. Existen diferencias en el marco conceptual, en la metodología utilizada para recabar los ingresos de las personas, así como en el agregado de ingresos de las familias. Las discrepancias y las limitaciones son más preocupantes cuando se acredita la desactualización de los patrones de gasto de las familias que se utilizan para determinar los valores de las líneas de indigencia y de pobreza. Es decir, el costo de la canasta básica alimentaria.

Las estructuras de gasto utilizadas para determinar los valores de las líneas de pobreza perdieron vigencia hace tiempo y no reflejan los actuales hábitos de consumo de la población. Los actuales valores de las líneas de pobreza no tienen en cuenta los efectos de la pandemia del Covid-19 ni los cambios suscitados en los hábitos de compra y patrones de consumo de las familias.

## Cambios en los hábitos de consumo de las familias

Los efectos de las cuarentenas, de las restricciones de circulación y los cortes en las cadenas de suministros, alteraron el comportamiento de las personas, modificaron sus hábitos de consumo y modalidades de compra.

En la mayoría de los países, miles de locales y negocios bajaron sus persianas. Los efectos de la crisis obligaron a millones de hogares a reorganizar su presupuesto para llegar a fin de mes. Pero no sólo las familias tuvieron que reinventarse. Las empresas y los negocios modificaron sus estrategias de comercialización debido a que los cambios en los patrones de consumo, así como en las prácticas habituales de contacto con los clientes y sus estrategias de venta, dejaron de tener vigencia. Las finanzas familiares se volvieron más austeras y restrictivas. Se tornaron más selectivas.

Diversos estudios de investigación de mercado<sup>3</sup> acreditan que uno de los cambios más importantes introducidos por la pandemia fue la modificación de los hábitos de los consumidores. El consumo se ha vuelto más racional y menos impulsivo. Ahora se piensa más antes de gastar y se medita en qué se gasta y cuánto se gasta, así como en el aporte de los bienes y servicios a la satisfacción de las personas. Se redefinieron las prioridades de gasto.

Los lugares de compra también cambiaron. Los consumidores están más dispuestos a conocer nuevos productos y a consumir en establecimientos cercanos a su domicilio por temas de seguridad y empatía con los comerciantes locales que les abastecieron durante los peores momentos del confinamiento. También se sabe que muchas personas probaron y adoptaron las compras «en línea» y recurrieron a pagos en cuotas. Se redujeron los gastos de transporte y movilidad, y las familias reorganizaron su presupuesto, destinando más recursos a la compra de teléfonos inteligentes, tabletas, televisores y las contrataciones de servicios de internet y de televisión por cable. Asimismo, la redefinición de las prioridades de gasto permitió a las familias destinar más recursos para la compra de alimentos y bebidas.

De acuerdo con la consultora Kantar,<sup>4</sup> en cinco países la mayoría de las familias fueron afectadas por las consecuencias de la pandemia: Argentina (67 por ciento), Brasil (68 por ciento), Colombia (71 por ciento), Chile (64 por ciento) y México (67 por ciento).

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.iproup.com/finanzas/25158-conoce-como-cambio-el-consumo-despues-de-la-pandemia>

<sup>4</sup> Disponible en: <https://www.pactoglobal-colombia.org/news/asi-cambiaron-los-habitos-de-consumo-en-latinoamerica-tras-la-pandemia-del-covid-19.html>

Los países de la región no llevaron a cabo evaluaciones oficiales para medir el impacto de la pandemia en la formación del ingreso y en el gasto de las familias. La excepción fue Chile, que llevó a cabo una encuesta telefónica para medir el impacto de la crisis en la condición económica de los hogares.<sup>5</sup>

Los resultados indican que el 59.4 por ciento de los hogares disminuyeron sus ingresos. El 44.6 por ciento de las familias señaló que sus ingresos se redujeron a la mitad, o más, del nivel previo a la crisis. Antes de la pandemia, un 16.5 por ciento de los hogares declaró que su presupuesto no le alcanzaba para financiar sus gastos, mientras que durante la emergencia este porcentaje se incrementó al 48.8 por ciento de los hogares.

Adicional a la pérdida de recursos y de empleos, el 53.7 por ciento de los hogares redujo sus activos (vendió bienes, usó ahorros, arrendó o vendió propiedades) y el 40 por ciento de las familias contrajo deudas (pidió préstamo o crédito a un banco u otra entidad financiera, a familiares, amigos, vecinos o conocidos, retiró dinero de una tarjeta de crédito o de una casa comercial, o usó una línea de crédito).

Se estimó que los quintiles de menores ingresos recurrieron a préstamos de familiares o conocidos (Q1 35.5 por ciento y Q2 38.5 por ciento), en tanto que los hogares de los quintiles medios recurrieron al uso de tarjetas de crédito (Q3 16.0 por ciento y Q4 18.1 por ciento), y el quinto quintil el 13 por ciento solicitó crédito en entidades financieras.

Respecto a la reducción de los gastos, destaca la disminución del presupuesto en alimentación (54.6 por ciento de las familias) y los incrementos en el pago de servicios básicos –agua, gas luz, teléfono, entre otros– en el 44.1 por ciento de hogares. En relación a los apoyos recibidos durante la emergencia, un 42.3 por ciento declaró que recibió ayuda en bienes o dinero de parte del gobierno central o de los municipios. El 58 por ciento de los hogares del primer quintil y 54.6 por ciento en el segundo quintil.

Con respecto a las consecuencias de la crisis en la calidad de vida de los hogares, la investigación reveló que el 65.6 por ciento de los hogares encuestados postergó tratamientos de salud, 19.4 por ciento afrontó problemas de inseguridad alimentaria y el 21.4 por ciento presentó niveles moderados o severos de ansiedad o depresión.

<sup>5</sup> Disponible en: <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/encuesta-social-covid-19-revela-impacto-socioeconomico-de-la-pandemia-en-los-hogares-del-pais>

Es muy probable que lo ocurrido en Chile se haya reproducido en el resto de países. Ante este escenario, cabe preguntarse si las estructuras de consumo que sustentan los actuales valores de las líneas de pobreza, tienen en cuenta estos cambios. La respuesta taxativa es que no representan los actuales patrones de demanda de las familias. No tienen en cuenta los cambios en los hábitos de compra ocurridos durante y después de la pandemia. En la mayoría de los países las líneas de pobreza ya evidenciaban poca o ninguna vinculación con la realidad, debido a que la fuente de información de donde se obtuvieron sus valores hace muchos años habían perdido vigencia.<sup>6</sup>

Para Argentina, por ejemplo, se utilizó la Encuesta de Gasto e Ingreso de los Hogares (EGIH) realizada en el periodo 1985-1986. Es decir, transcurrieron 33 años entre la fecha del trabajo de campo y en la que se dieron a conocer los nuevos valores de las líneas de indigencia y pobreza. Para el resto de los países los datos se recopilaron en el periodo 2004-2010, con excepción de Chile y Paraguay, cuyos patrones de gasto se corresponden con el bienio 2011-2012. Se confirma que transcurrieron 7 años entre la fecha en la que se recabó la información y el momento en que se difundió la actualización metodológica. En el proceso de actualización no se consideraron Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, lo que significa que los patrones de gasto, utilizados en los estudios de pobreza en esos países, están aún más desactualizados.

Ante el panorama descrito, cabe preguntarse qué se está midiendo con los actuales umbrales de indigencia y de pobreza. ¿Es realista afirmar que Chile, Costa Rica y Uruguay ya cumplieron con las metas del ODS 1, sabiendo que las estructuras de consumo que definieron los valores de las líneas de indigencia y de pobreza vigentes corresponden al periodo 2011-2012 en Chile y para el bienio 2004-2005 en Costa Rica y para 2006 en el caso de Uruguay? ¿Es creíble que los niveles de pobreza extrema de Chile y Costa Rica sean 4.5 por ciento y 3.7 por ciento, respectivamente? ¿Cómo se justifica que la incidencia de la pobreza extrema en Uruguay sea 1 por ciento?<sup>7</sup> Si estos datos

<sup>6</sup> Basta confrontar las fechas en que se llevaron a cabo las encuestas utilizadas en el informe Cepal (2022c) que divulga la metodología actualizada para la medición de la pobreza. En el anexo del informe se describe el nombre de la encuesta y la fecha en que se llevó a cabo el levantamiento de la información. Se confirma que los datos se recabaron hace muchos años.

<sup>7</sup> Unas 17.000 personas en Uruguay poseen un patrimonio neto superior al millón de dólares y también existen «los veinticinco mil pesistas», más de medio millón de uruguayos que perciben esa cifra, equivalente a unos 660 dólares, como salario. La riqueza en Uruguay tuvo un fuerte crecimiento y equivale a tres veces el PIB. El 14 por ciento de la riqueza está en manos del 0.1 por ciento de la población (2.500 personas y 120 personas

reflejaran la realidad, ¿cómo se explica que estos países se reconozcan como los más caros de la región, con Uruguay ocupando la primera posición seguido de Chile<sup>8</sup> y Costa Rica? Asimismo, en las tres economías ha aumentado la informalidad en el empleo y mantienen marcadas disparidades en materia de ingresos.<sup>9</sup> ¿Alguien se ha cuestionado si los valores monetarios de las líneas de pobreza son demasiados bajos y muy desactualizados, y por lo tanto podrían estar subestimando la pobreza?

Si efectivamente los niveles de pobreza extrema absolutos son tan bajos, ya han dejado de tener utilidad para el diseño de políticas públicas. Si superaron la pobreza alimentaria, estas economías deberían abandonar el criterio de medición de la pobreza absoluta con línea de pobreza alimentaria y transitar hacia la medición de la pobreza relativa, como hacen los países con mayor desarrollo, en donde los problemas del hambre han sido superados.

¿Están en realidad los países avanzando hacia la consecución de las metas del ODS 1 o los umbrales monetarios elegidos son tan laxos que, ante cualquier aumento en el ingreso familiar, se producen reducciones extraordinarias en los niveles de extrema pobreza?

## **Situación de la pobreza y de la desigualdad en América Latina y el Caribe**

### **Pobreza**

Antes de la irrupción del Covid-19, la situación social en América Latina y el Caribe se estaba deteriorando, como lo demuestran el aumento de los índices de pobreza y de extrema pobreza, así como la persistencia de las desigualdades y el descontento generalizado que motivó manifestaciones sociales en algunos países. La crisis sanitaria generó repercusiones negativas en la salud y la educación, así como en el empleo, los ingresos y la pobreza.

---

se consideran «ultrarricos», según un reporte financiero internacional, al poseer un patrimonio mayor a los 30 millones de dólares (véase <https://rebellion.org/de-los-ricos-que-sabemos/>).

<sup>8</sup> Se dice que Chile ya cumplió la meta. No obstante, se reconoce que los «campamentos irregulares» han aumentado un 30 por ciento y la mayoría de las personas que los habitan son chilenos (70 por ciento). Son asentamientos irregulares sin servicios básicos y viviendas construidas con retazos de madera, edificadas en piso de tierra, sin agua, sin baños y sin luz. Además, según el World Inequality Report 2022, este país es uno de los más desiguales en América Latina, con niveles comparables a los reportados en Brasil, donde la participación del 50 por ciento inferior en el ingreso total, también se acerca en torno al 10 por ciento.

<sup>9</sup> De acuerdo a la Cepal, en 2020 Chile (0.475), Costa Rica (0.501) y Uruguay (0.402) mantenían elevados niveles de desigualdad, medido a partir del índice de desigualdad de Gini (véase CepalSTAT). Disponible en: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

América Latina y el Caribe continúa ubicándose entre las regiones con los índices de pobreza más altos del mundo. Durante la primera década de este siglo se logró reducir la pobreza del 45.5 por ciento en 2004 al 27.8 por ciento en 2014, pero, desde entonces, la región enfrenta un estancamiento debido a estructuras económicas poco productivas y a la rampante informalidad que involucra al 50 por ciento de la población, y en países como Bolivia, según la OIT (2023), involucra a más del 80 por ciento de los ocupados.

El año 2020 se caracterizó por un importante retroceso en materia de bienestar social y en la calidad de vida de las personas. Los efectos de la pandemia del Covid-19 repercutieron con fuerza en la caída de la actividad económica, propiciando la pérdida de millones de empleos, así como en la ausencia o merma de los ingresos de las familias.

Ante este entorno adverso, la pobreza extrema se incrementó a niveles que no se habían conocido en las dos últimas décadas. De acuerdo a las cifras de la Cepal (2022b), los registros de pobreza retrocedieron a niveles similares o superiores a los que se reportaron en 2014 en ciertos países y, en algunos, el indicador se compara con registros superiores a los conocidos en 2008. Si bien el número de las economías en las que el incremento de la pobreza implicó un retroceso tan marcado es menor, en el 2020 el total de personas posicionadas en alguna condición de pobreza superó los 200 millones por primera vez en más de diez años.

El deterioro en los indicadores de pobreza se produjo a consecuencia de una fuerte caída de los ingresos laborales, la cual fue atemperada parcialmente por las transferencias monetarias entregadas por los gobiernos a los hogares. En ausencia de dichos subsidios, es evidente que las cifras de pobreza habrían sido aún más pronunciadas.

En el 2020, el 33 por ciento de la población de América Latina y el Caribe se ubicó en alguna situación de pobreza, en tanto que un 13.1 por ciento se clasificó en extrema pobreza. Esto significa que alrededor de 204 millones de personas no dispusieron de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas –alimentarias y no alimentarias– y de ellas, 81 millones personas no contaban con los ingresos mínimos necesarios para adquirir una canasta básica de bienes alimentarios que les asegurara la ingesta mínima recomendada de nutrientes y micronutrientes. Es decir, el año 2020 significó para la región un estrepitoso retroceso en materia social. La tasa de pobreza retrocedió a un nivel similar al de finales de la década del dos mil, en tanto

que la pobreza extrema retrocedió a los registros reportados 20 años atrás. Este deterioro consolidó la tendencia creciente que empezó a gestarse a partir de 2015, sobre todo en el caso de la incidencia de la pobreza extrema.

A diferencia del pasado, cuando las variaciones interanuales de la pobreza evolucionaban de manera heterogénea entre países, los cambios acaecidos en el 2020 se caracterizaron por el aumento generalizado de la insuficiencia de ingresos en la gran mayoría de las economías de la región. En 9 de los 13 países que la Cepal monitorea de manera regular, se materializaron incrementos en la tasa de extrema pobreza de, al menos, un punto porcentual y en 11 de ellos se produjeron aumentos superiores a dicho umbral.

Mientras que en algunas naciones la incidencia de la pobreza se empujó en 7 puntos porcentuales (pp.) o más (Argentina, Colombia y Perú), en otras el incremento reportado fue entre 3 y 5 pp. (Chile, Costa Rica, Ecuador y Paraguay). En todos los países aludidos, se registraron aumentos de al menos 2 pp. en el porcentaje de personas en situación de extrema pobreza, con excepción de Costa Rica, en donde la pobreza extrema se modificó 0.6 puntos porcentuales, y de la República del Paraguay, donde el indicador prácticamente permaneció sin cambios.

La recuperación económica no logró amortiguar el impacto en todos los estratos y sectores económicos, especialmente entre los colectivos más vulnerables. En el 2021, la situación en materia de pobreza se modificó levemente con relación al periodo anterior. En ese año, la tasa regional de pobreza involucró al 32.3 por ciento de la población, frente al 33 por ciento del periodo anterior, en tanto que la pobreza extrema se posicionó en el 12.9 por ciento, asumiendo prácticamente el mismo nivel de 2020.

Después de que 2020 se caracterizó por un marcado retroceso, en el que la pobreza extrema se elevó a niveles que no se habían visto por 20 años, la recuperación de la actividad económica permitió a muchos hogares volver a generar ingresos y escapar de la pobreza. De esta manera, la tasa de pobreza de 2021 fue 0.8 puntos porcentuales menor a la de 2020, mientras que la extrema pobreza, entre 2021 y 2022, sólo se redujo 0.2 puntos porcentuales.

De acuerdo con la Cepal, al cierre del 2022 se estimaba que 201 millones de personas (32.1 por ciento de la población total de la región) se ubicó en situación de pobreza, de los cuales, 80 millones (13.1 por ciento) no tuvieron ingresos para acceder a una canasta básica alimentaria, lo cual significa que se mantuvieron por encima de los niveles pre-pandemia.

### **Distribución del ingreso**

Con frecuencia se alude a la región como una de las más inequitativas del mundo. Desde que se dispone de mediciones comparables, América Latina y el Caribe se ha ubicado sistemáticamente por encima de otras regiones del mundo en materia de inequidad. La alta concentración del ingreso prevalece en la mayoría de los países, mostrando una enorme rigidez a disminuir, lo que representa un rasgo estructural que se ha acentuado ante diversas modalidades de desarrollo adoptadas.

La región sufre diversas desigualdades que se arrastran desde hace varias décadas. En América Latina y el Caribe, el 50 por ciento más pobre de la población recibe el 10 por ciento de los ingresos totales, en tanto que el 10 por ciento más rico concentra el 55 por ciento de los recursos totales (BID, 2020). Cuando el análisis se extiende a la riqueza, la concentración es aún más pronunciada: el 10 por ciento más rico se apropia del 77 por ciento de la riqueza total, en tanto que el 50 por ciento más pobre sólo se beneficia con el 1 por ciento.

La desigualdad ha persistido a pesar de los esfuerzos que los países han realizado en materia de inversión social en las últimas décadas. Estamos en presencia de un fenómeno estructural con raíces muy profundas, que se transmite intergeneracionalmente. La desigualdad se ha traducido en bajos niveles de movilidad social y viceversa: ante la baja movilidad social el desafío de reducir la desigualdad se ha vuelto esquivo. Esta situación demuestra que cuando las oportunidades dependen del origen familiar, el principal determinante de las inequidades se asocia a «la cuna de origen» y tiene poco que ver con factores vinculados al esfuerzo individual de las personas.

De acuerdo con el BID (2020), el 10 por ciento más rico de la población recibe 22 veces más ingresos que el 10 por ciento más pobre, por lo cual el coeficiente de Kuznets de la región, que mide la distancia entre los más ricos y los más pobres, es más del doble del promedio simple reportado en los países desarrollados. Por su parte, el promedio simple del coeficiente de Gini para la región se ubica en torno a 0.46, mientras que en los países desarrollados es del 0.32.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> El índice de desigualdad de Gini es ampliamente utilizado para medir la concentración del ingreso. Cuando este indicador adquiere valores cercanos a cero, se interpreta como una característica de equidad en la sociedad, en tanto que valores próximos a la unidad estarían denotando que un porcentaje reducido de personas concentra una alta proporción del ingreso total de la economía.

Las marcadas diferencias en materia de ingresos representan apenas una de las diversas expresiones en que se manifiestan las desigualdades que socavan la cohesión social y el sentido comunitario de pertenencia. El género, la raza y la etnicidad, al igual que los ingresos, son poderosos determinantes estructurales que condicionan el acceso a la salud, la educación, al empleo, al sistema legal y a la impartición de justicia. Si no se concretan avances sustanciales en la reducción de las desigualdades, no será posible la erradicación de la pobreza. A esto hace precisamente referencia la noción de «ineficiencia de la desigualdad» propuesta por la Cepal (Cepal, 2018a).

### **Criterios generales en el diseño de políticas para la superación de la pobreza**

Se mantiene abierto el debate que postula enfoques del desarrollo que ponen el acento en la construcción de un Estado mínimo, sustentados en el principio de subsidiariedad de la política social. Promueven la preeminencia del mercado y la aplicación de políticas sociales como medida excepcional. No obstante, el actual modelo de desarrollo ha demostrado que no reduce las desigualdades ni erradica la pobreza. Por lo tanto, se sugiere poner en marcha una nueva generación de políticas sociales que enfrenten los problemas del actual modelo de desarrollo y los desafíos que emanan de los cambios globales.

Han quedado en evidencia las limitaciones del actual modelo de desarrollo el cual enfatiza sólo en el crecimiento, sin hacerse cargo de los costos sociales de crecer sin equidad. Cada vez se ponderan con mayor fuerza los efectos a largo plazo de las políticas igualadoras y se postula favorecer la sinergia entre la igualdad y crecimiento de la economía, en la medida en que las políticas sociales han contribuido al incremento de la productividad y al crecimiento económico.

La pandemia de la enfermedad por coronavirus (Covid-19) irrumpió en América Latina y el Caribe en un contexto difícil desde el punto de vista económico y social, impactando de manera negativa los registros de pobreza e inequidad.

Las estrategias de políticas actuales han generado resultados con luces y sombras. Se requiere actualizarlas. Proponer una nueva generación de políticas audaces que aprovechen las bondades de las actuales estrategias, descontinuando lo que no ha funcionado. Para superar la pobreza y abatir las desigualdades, se requiere un *nuevo contrato social*, construido con la participación de todos los sectores de la sociedad, garantizando la

universalización de los derechos fundamentales, y con una nueva orientación en el modelo de desarrollo económico y social, sustentado en premisas de inclusión y equidad.

Debe privilegiarse la construcción de un Estado de bienestar que, entre otros objetivos, garantice el acceso universal a la alimentación, la educación y a la salud; promueva una fiscalidad sustentable y redistributiva, y el incremento de la productividad; priorice la generación de empleos formales con salarios dignos y garantías sociales; mejore la dotación de servicios públicos, un manejo sostenible de los recursos naturales y la diversificación de la inversión pública y privada.

Los consensos deben sustentarse en acuerdos de largo aliento, que incluso podrían derivar en nuevos procesos constitucionales. Para impulsar el nuevo contrato social se requerirá la participación activa de la sociedad y de todo el espectro político. Asumir que no se podrá erradicar la pobreza sin abatir las desigualdades. Reconocer que las desigualdades generan ineficiencias económicas y sociales, por lo que las instituciones y las políticas públicas deben promover la equidad distributiva, el cierre de brechas y los rezagos sociales que generan impactos negativos en la productividad. Dicho de otra manera, se asume que la desigualdad es ineficiente y representa un obstáculo para el crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad.

Las políticas de superación de la pobreza y reducción de las desigualdades deben contribuir a afrontar el doble desafío de inclusión social y laboral, indispensable para avanzar hacia mayores niveles de inclusión y mejor distribución de los beneficios del desarrollo, particularmente mediante la garantía de un ingreso básico y el acceso universal a servicios sociales, y a oportunidades de trabajo formal con salario digno y protección social.

Se sugiere transitar hacia políticas públicas basadas en un enfoque de derechos, fundamentadas en principios como la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad. Estas políticas tienen mejores posibilidades de contribuir a la superación de la pobreza y a lograr mayores niveles de bienestar e igualdad en la sociedad, reconociendo que los excluidos son ciudadanos con titularidad de derechos. Los destinatarios de los programas sociales dejan de ser «beneficiarios» pasivos para convertirse en «titulares de derechos y responsabilidades», legalmente vigentes y exigibles como garantías sociales.

Han transcurrido 33 años desde la irrupción del paradigma de las políticas focalizadas con la puesta en marcha del Programa de Asignación Familiar (PRAF) en 1990 en Honduras y la posterior adopción de los programas de

transferencias monetarias condicionadas (TMC), como el modelo de política social, cuando el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) de México fue promovido por el Banco Mundial como la solución a los problemas estructurales para la superación de la pobreza en la región. Hacia 2011, los programas TMC operaban en 19 países de América Latina y el Caribe, en 42 países del África y 23 de Asia (Cecchini y Madariaga, 2011).

Después de una larga vida y de resultados con luces y sombras, el enfoque de política social fragmentado asociado a las TMC se agotó. Es el momento de transitar hacia la universalización de los derechos sociales con criterios de equidad y de responsabilidad fiscal, dejando atrás la práctica de la focalización y las condicionalidades, como el «mantra» que sustentan la política social.

No hay atajos ni recetas universales. Cada país es diferente y la magnitud e intensidad de la pobreza y de la desigualdad responde a factores estructurales propios. La reducción de la informalidad, la promoción del empleo formal, el pago de salarios dignos, una reforma fiscal progresiva y el fortalecimiento de los ingresos autónomos, en favor de reducir los apoyos del gobierno, son condiciones fundamentales para avanzar en la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades con una mirada sustentable.

## Referencias bibliográficas

- BID** (2020). «La Crisis de la Desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada». Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cecchini, S. y A. Madariaga** (2011). «Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe». *Cuadernos de la Cepal*, n° 95, Santiago de Chile.
- Chancel, L., T. Piketty, E. Saez y G. Zucman** (2022). «World Inequality Report 2022», World Inequality Lab.
- Cepal** (2018a). «La Ineficiencia de la desigualdad». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal** (2018b). «Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal** (2021a). «Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020». Santiago de Chile: «Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal** (2021b). «Panorama Social de América Latina y el Caribe 2020». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal** (2022a). «Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**Cepal** (2022b). «Panorama Social de América Latina y el Caribe 2021». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**Cepal** (2022c). «Medición de la pobreza por ingresos. Actualización metodológica y resultados». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**Cepal/OIT** (2023). «Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Hacia la creación de mejor empleo en la post-pandemia». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Organización Internacional del Trabajo.

**OIT** (2023). «Panorama Laboral 2022 de América Latina y el Caribe». Lima: Organización Internacional del Trabajo.

**Reddy, S. y T. Pogge** (2010). «How Not to Count the Poor. Debates on the Measurement of Global Poverty», in Sudhir Anand, Paul Segal y Joseph E. Stiglitz, ed., *Debates on the Measurement of Global Poverty*. New York: Oxford Academic Press.

**Sachs, J.D., G. Lafortune, G. Fuller y E. Drumm** (2023). *Implementing the SDG Stimulus. Sustainable Development Report 2023*. Paris: SDSN, Dublin: Dublin University Press, 2023. 10.25546/102924.

**Summers, R. y A. Heston** (1988). «The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950–1988», *The Quarterly Journal of Economics*, 1991, vol. 106, issue 2, 327-368.