

Notas de desigualdad de país:

Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana

Boaz Anglade
Jhonatan Astudillo
Juan J. Barrios
Ana Karen Díaz
Julia Escobar
Priscilla Gutiérrez
Agustín Filippo
Carlos Garcimartín
Mélanie Laloum
Jennifer Linares
Arnoldo López
Lucía Martín
André Martínez Fritscher
Javier Mauricio Monge
Jordi Prat
Marta Ruiz-Arranz
Gisele Teixeira
Fadel Ugarte
Fanny Vargas
Rosmery Zelaya
Joaquín Zentner

Departamento de Países de
Centroamérica, México,
Panamá y República
Dominicana

Departamento de Investigación
y Economista Jefe
**RESUMEN DE
POLÍTICAS N°
IDB-PB-330**

Notas de desigualdad de país:

Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana

Boaz Anglade
Jhonatan Astudillo
Juan J. Barrios
Ana Karen Díaz
Julia Escobar
Priscilla Gutiérrez
Agustín Filippo
Carlos Garcimartín
Mélanie Laloum
Jennifer Linares
Arnoldo López
Lucía Martín
André Martínez Fritscher
Javier Mauricio Monge
Jordi Prat
Marta Ruiz-Arranz
Gisele Teixeira
Fadel Ugarte
Fanny Vargas
Rosmery Zelaya
Joaquín Zentner

Marzo 2020

Banco Interamericano de Desarrollo

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Notas de desigualdad de país: Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana / Boaz Anglade, Jhonatan Astudillo, Juan J. Barrios, Ana Karen Díaz, Julia Escobar, Priscilla Gutiérrez, Agustín Filippo, Carlos Garcimartín, Mélanie Laloum, Jennifer Linares, Arnoldo López, Lucía Martín, André Martínez Fritscher, Javier Mauricio Monge, Jordi Prat, Marta Ruiz-Arranz, Gisele Teixeira, Fadel Ugarte, Fanny Vargas, Rosmery Zelaya, Joaquín Zentner.

p. cm. — (Resumen de políticas del BID ; 330)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Equality-Government policy-Central America. 2. Equality-Government policy-Mexico. 3. Social integration-Government policy-Central America. 4. Social integration-Government policy-Mexico. 5. Social security-Government policy-Central America. 6. Social security-Government policy-Mexico. 7. Central America-Social policy. 8. Mexico-Social policy. I. Anglade, Boaz. II. Astudillo, Jhonatan. III. Barrios, Juan J. IV. Díaz, Ana Karen. V. Escobar, Julia. VI. Gutiérrez, Priscilla. VII. Filippo, Agustín. VIII. Garcimartín Alfárez, Carlos. IX. Laloum, Mélanie. X. Linares, Jennifer. XI. López, Arnoldo. XII. Martín, Lucía. XIII. Martínez Fritscher, André C. XIV. Monge, Javier Mauricio. XV. Prat, Jordi. XVI. Ruiz-Arranz, Marta. XVII. Teixeira, Gisele. XVIII.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Resumen

Este resumen de políticas describe el estado actual y la evolución de la desigualdad en Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. La nota también resume los esfuerzos de los países para mitigar la desigualdad.

Códigos JEL: D31, D63, E60, H51, H52, H53, I32, I38, O15

Palabras clave: Desigualdad, Pobreza, Inclusión social, Políticas sociales, Crecimiento

Este resumen de políticas complementa al Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020: Inclusión y crecimiento en tiempos de incertidumbre. Para descargar el informe completo, por favor visite: www.iadb.org/informemacro2020

Contenido

Belice	3
Costa Rica	13
El Salvador	19
Guatemala.....	27
Haití	36
Honduras	44
México.....	53
Nicaragua.....	60
Panamá	64
República Dominicana	68

Belice

Lucía Martín

1. EVOLUCIÓN Y DETERMINANTES DE LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

Teniendo como referencia las únicas evaluaciones disponibles, la pobreza en Belice aumentó considerablemente entre 2002 y 2009, mientras que la desigualdad se mantuvo moderadamente alta. Entre 2002 y 2009, sólo se llevaron a cabo dos evaluaciones de la pobreza en Belice, y la información sobre la pobreza y la desigualdad sigue siendo escasa. La tasa de pobreza total aumentó considerablemente entre 2002 y 2009, del 34,1% al 41,3%, mientras que la extrema pobreza aumentó del 10,8% al 15,8%. La desigualdad del ingreso se mantuvo moderadamente alta durante ese período, con un coeficiente Gini de 0,4 en 2002 y 0,42 en 2009 (Gráfico 1). Esto coincide con el aumento de la pobreza en cinco de los seis distritos en Belice durante estos años (Gráfico 2)¹. El aumento en la tasa de pobreza del país contrasta abiertamente con el importante progreso alcanzado por el resto de la región de América Latina y el Caribe durante el mismo período.

Una economía deprimida y los efectos de los eventos climáticos fueron los responsables del aumento de la pobreza durante ese período. Aunque la economía creció rápidamente entre 2002 y 2004, el ingreso per cápita real se mantuvo prácticamente igual después de 2004 porque la economía creció a la par con la población. Los sectores de crecimiento fueron los proyectos de construcción en San Pedro y los Cayos, ninguno de los cuales, debido a su localización, pudo generar un impacto multiplicador en el conjunto de la economía. En cambio, sectores agrícolas clave como la caña de azúcar, los plátanos, las papayas y la industria pesquera experimentaron importantes reveses. La creación de empleo y el empleo también disminuyeron en todo el espectro, y el desempleo llegó al 14% en 2009. Además, los distritos de Corozal y Orange Walk fueron arrasados por el huracán Dean en 2007, y grandes extensiones de las regiones rurales del país sufrieron severas inundaciones en 2008. Las crisis alimentarias y de los precios de los combustibles y la recesión económica global agravaron aún más la situación económica del país después de 2008.

La pobreza fue predominantemente rural y afectó más a las minorías étnicas, mientras que el género influyó poco en la pobreza. Corozal y Toledo, donde hay concentraciones de poblaciones rurales e indígenas, eran los distritos más pobres del país, con tasas de pobreza de 56,2% y 60,4%, respectivamente. Casi la mitad de la población del país vivía en zonas rurales en 2009, y la tasa de pobreza rural era aproximadamente el doble de la que predominaba en las zonas urbanas (55% en la población rural vs. 28% en la población urbana). En relación con la etnicidad, hay cuatro grandes grupos étnicos en Belice: mestizos (48% de la población), creoles (27% de la población), mayas (11% de la población) y Garifuna (7,1% de la población). La pobreza era más alta entre los mayas, dado que casi la mitad eran indigentes, y representan algo más de la tercera parte de la población (Gráfico 3). Por último, las mujeres tenían tasas de pobreza ligeramente más bajas que los hombres, pero la diferencia era desdeñable.

¹ Administrativamente, Belice se divide en seis distritos que, de norte a sur, son Corozal, Orange Walk, Belize, Cayo, Stann Creek y Toledo.

La evolución del ingreso per cápita sugiere que la pobreza se ha mantenido alta desde 2009. En la última década, las tasas de crecimiento del PIB y de la población han sido muy parecidas, lo que ha llevado al estancamiento del PIB per cápita. Entre 2009 y 2019, el crecimiento del PIB fue de un promedio de 2,13%, mientras que el crecimiento de la población fue de un promedio de 2,15% (Gráfico 4). En contraste con la década anterior, la volatilidad del crecimiento del PIB ha disminuido, mientras que la población ha seguido creciendo rápidamente, en parte debido a una fuerte inmigración neta de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Como respuesta a la falta de estadísticas sobre la pobreza, el BID implementó un mapa de la pobreza del ingreso utilizando imágenes de satélite, que indicaba que la pobreza sigue estando confinada a las zonas rurales, y que identifica mejoras en Stan Creek y Toledo. Desde 2009, no se ha llevado a cabo ninguna encuesta sobre el consumo con el objetivo de producir estimaciones subnacionales de la pobreza. Aunque el Instituto Estadístico de Belice (SIB) lleva a cabo una encuesta de fuerza laboral (LFS, Labor Force Survey) semestral, los tamaños de la muestra son insuficientes para generar estadísticas de la pobreza directamente. Como respuesta a esto, el BID llevó a cabo un estudio que aprovechaba los últimos avances en aprendizaje de máquina para encontrar vínculos entre imágenes de satélite, la LFS y una reciente encuesta de los hogares con el fin de inferir los ingresos de los hogares. El estudio calcula las tasas de pobreza utilizando cuatro líneas de pobreza relativas, los percentiles 5/10/15 y 20 del ingreso nacional. Los principales resultados de los mapas de la pobreza son los siguientes:

- Como en 2009, los distritos más pobres todavía son Corozal, en el norte, y Toledo, en el sur. Utilizando como línea de la pobreza el 5º percentil del ingreso nacional, se observa que casi toda la pobreza del país está limitada a estas dos zonas.
- Al analizar la evaluación del BID a la luz del mapa anterior, al parecer hay una importante reducción de la pobreza en los distritos de Orange Walk y Stann Creek, lo cual se distingue inmediatamente cuando se observa el 5º percentil del mapa nacional de la pobreza relativa². El último mapa de la pobreza de Belice fue elaborado por el SIB en 2009 utilizando información del Censo de 2009. En el mapa de 2009, se definieron cuatro distritos con altas tasas de pobreza: Corozal, Orange Walk, Stann Creek y Toledo (Gráfico 5).

Las mejoras en estos distritos podrían reflejar el auge del sector del turismo y la transición del mercado laboral hacia los servicios. El turismo en Belice tiene un crecimiento sostenido notable a lo largo de la última década. Entre 2014 y 2018, la industria registró cifras de crecimiento de dos dígitos, y en 2019 se registraron medio millón de pernoctaciones en el país. Además de destinos turísticos consolidados como San Pedro y los Cayos, otros destinos turísticos han aumentado sus cifras durante este tiempo. Entre estos destinos se encuentran Placencia y Dangriga en Stann Creek y los sitios arqueológicos en Orange Walk. Simultáneamente, el estudio del BID “Skills to Shape the Future: Employability in Belize” muestra que la economía de Belice está viviendo una transición hacia los servicios y se está alejando de la agricultura, las manufacturas y la construcción. El sector servicios se ha convertido en la principal fuente de empleo para los trabajadores de Belice, y sectores como el turismo y los servicios públicos ofrecen salarios más altos, sobre todo para trabajadores con educación superior.

² Dado que los mapas de la pobreza del BID tienen el distrito de enumeración como resolución, y que los mapas anteriores sólo proporcionaban una desagregación de la pobreza a nivel de distrito, es difícil realizar una comparación directa.

Esto es consistente con la gran heterogeneidad entre los distritos que muestran los mapas de la pobreza del BID. Dada la mayor resolución de los mapas de la pobreza del BID -en el distrito de enumeración (DE) más que a nivel de distrito- también emergen otros patrones interesantes. Incluso en una región más pobre como Stan Creek, se observa una considerable heterogeneidad en la tasa de pobreza relativa. La ciudad de Dangriga parece considerablemente menos pobre que las zonas circundantes. No se puede saber si esto indica una mejora en relación con 2009, dado que el mapa de la pobreza anterior no mostraba niveles de pobreza por distrito de enumeración. La ciudad de Punta Gorda en Toledo, en sí mismo un distrito relativamente más pobre, parece tener una pobreza menor y está rodeado por distritos de enumeración más pobres. Resulta interesante señalar que la ciudad de Corozal en Corozal todavía parece tan pobre como las zonas circundantes, un patrón diferente de los distritos anteriores comentados.

El LFS sugiere que la desigualdad podría haber disminuido entre 2007 y 2018. Como se mencionó, la LFS es la única encuesta que se lleva a cabo periódicamente en Belice. Sin embargo, debería señalarse que la LFS tiene una muestra pequeña y representa un subconjunto de individuos en la población en edad de trabajar. Por lo tanto, la encuesta no tiene en cuenta a los niños ni a las personas de edad avanzada, y cualquier estimación de la encuesta tendrá como resultado una sobreestimación del ingreso de la población total³. Al utilizar la LFS, el coeficiente Gini disminuyó significativamente de 0,68 a 0,50 entre 2007 y 2018, y el ratio Palma -definido como la parte del 10% más rico de la población dividida por la parte del 40% más pobre- también disminuyó de 8,81 a 3,23 durante este período (Gráfico 6).

2. EL ACCESO A LOS SERVICIOS

Las personas pobres en Belice experimentaron una falta de educación, mala atención de salud y niveles de vida inadecuados en 2009. Cerca de la mitad de los hogares donde la cabeza del hogar no había completado la escuela primaria eran pobres, en comparación con menos del 15% de aquellos con algo de educación secundaria y terciaria. Como era de prever, las condiciones de la vivienda de los pobres son significativamente peores que los hogares de los que no son pobres. El hacinamiento era más habitual, y en el 24% de los hogares pobres había más de dos personas por habitación. También eran más habituales los muros no permanentes y la ausencia de baños, agua potable, electricidad y cocinas interiores. La construcción de menor calidad de las casas, más predominante entre los hogares pobres, los hace particularmente vulnerables a los efectos de huracanes e inundaciones.

Sin embargo, los indicadores sociales han experimentado mejoras a lo largo de la última década. Esto se refleja en la mejora del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que tiene 3 componentes: PIB per cápita (valores en PPA), educación (medida por el alfabetismo de los adultos y la matriculación bruta en las escuelas) y salud (esperanza de vida). El IDH de Belice en 2018 era de 0,720, y había aumentado de 0,693 desde 2010. Entre 2010 y 2018, la esperanza de vida al nacer en Belice aumentó en 2,4 años, los años promedio de escolaridad aumentaron en 0,8 años y los años previstos de escolaridad aumentaron en 0,7 años. El INB per cápita de Belice aumentó en aproximadamente 1,9% entre 2010 y 2018 (Gráfico 7). El valor del IDH sitúa al país en la categoría de alto desarrollo humano, con el puesto 103 de 189 países y territorios. El IDH de Belice ocupa el lugar 19 de 26 países en América Latina y el Caribe y el tercer lugar entre los siete países de América Central.

³ También debería señalarse que la LFS utiliza secciones transversales repetidas en la fuerza laboral, lo que podría tener como resultado cambios en la muestra entre los años considerados.

Estos avances también se reflejan en el acceso a los servicios. La población con acceso a electricidad aumentó de 89,9% a 98,2% entre 2010 y 2017. De la misma manera, el número de personas que utilizan los servicios de agua potable básicos aumentó de 93,9% a 97,9% durante ese período, mientras que el número de los que utilizan servicios de saneamiento básicos aumentó de 85,6% a 87,8%, y el acceso a instalaciones básicas de lavado de manos, con jabón y agua aumentó del 79,3% al 90,0%. Con la excepción del acceso a los servicios de saneamiento básicos, donde el acceso se mantuvo en 83,4% para la población rural y en el 93% para la población urbana, los otros indicadores no revelan brechas importantes entre estas poblaciones.

Además, la pobreza multidimensional es comparativamente baja en relación con los países de ALC. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica las privaciones que se solapan y que las personas experimentan en las mismas tres dimensiones que el IDH (salud, educación y nivel de vida) y muestra la proporción de personas que son pobres y el número promedio de privaciones que cada persona experimenta al mismo tiempo. Los datos de la encuesta más reciente que estaban disponibles públicamente para la estimación del IPM de Belice se refieren a 2015/2016. En Belice, el 4,3% de la población (aproximadamente 16.000 personas) son multidimensionalmente pobres, mientras que otro 8,4% (aproximadamente 31.000 personas) están clasificadas como vulnerables ante la pobreza multidimensional -el porcentaje de la población en riesgo de sufrir múltiples privaciones. La población que experimenta la pobreza multidimensional en Belice es comparativamente menor que el promedio de 7,5% de América Latina y el Caribe.

A pesar de estas mejoras, todavía se mantienen diversos desafíos en términos de la calidad de la educación y de los servicios de salud. A pesar de las mejoras en la matriculación escolar a nivel primario, el aprendizaje de los alumnos sigue siendo limitado. Sólo el 36% de los alumnos que se gradúa de la escuela primaria tiene resultados satisfactorios en el examen de la escuela primaria. En el nivel secundario, el 50% de los alumnos de edad de escuela secundaria van a la escuela, lo que es considerablemente menor que el promedio regional de 72,6%. Además, el desempeño de los alumnos en la escuela secundaria es bajo tanto en matemáticas como en ciencias⁴. En lo que se refiere al sistema público de salud, la mayoría de los habitantes de Belice tiene derecho a atención de salud gratis o de bajo costo en los hospitales y clínicas públicas. Sin embargo, la mayor parte del financiamiento se dirige hacia los servicios de atención de salud en la capital. Además, en los centros médicos suele haber escasez de personal, de equipos y de materiales médicos, y los servicios de atención de salud están distribuidos desigualmente en el país. El número de camas de hospital por cada 1.000 habitantes era de 1,3 en 2014, algo más de la mitad del promedio regional de 2,17. Al mismo tiempo, el número de médicos por cada 1.000 habitantes era de 1,12, en comparación con el promedio regional de 2,16⁵.

3. SATISFACCIÓN VITAL Y PERCEPCIONES

Belice tiene resultados relativamente buenos en la percepción del bienestar individual. Por ejemplo, Belice ocupaba el quinto lugar entre 145 países en el Informe Gallup de Bienestar de los Países de 2014. El informe señalaba que el 38,9% de los habitantes de Belice progresaban en al menos tres de los cinco elementos: objetivos, bienestar social, financiero, nivel de corrupción y bienestar físico. Hay que señalar que si bien Belice se situaba entre los primeros 10

⁴ En el Certificado de Educación Secundaria del Caribe, sólo el 51,9% de los alumnos que se presentaron al examen tuvieron un puntaje satisfactorio en matemáticas, y sólo el 44,3% de los alumnos que se presentaron al examen tuvieron una calificación para aprobar en ciencias.

⁵ Los datos corresponden a 2017 en el caso de Belice y a 2014 para otros países de América Latina y el Caribe.

países en cuatro de los cinco indicadores, ocupaba el lugar 73 en el indicador financiero. Más recientemente, el Índice Global de Felicidad, un informe encargado por las Naciones Unidas, situaba a Belice como el 49º país más feliz del mundo de los 160 países incluidos en 2018. El Índice Global de Felicidad basa sus resultados en seis “factores de felicidad” principales: PIB per cápita, esperanza de vida, apoyo social, libertad para tomar decisiones vitales, generosidad y nivel de corrupción. El apoyo social era la sección con el mayor puntaje para Belice, seguido del PIB per cápita y la libertad para tomar decisiones. Aunque Belice se encontraba entre los 50 países más felices del mundo, ocupaba el lugar 14 de los 20 países de América Latina y el Caribe considerados en el índice.

Sin embargo, la percepción de la corrupción en el país es alta. A pesar del hecho de que Belice se encuentra entre los 50 países más felices del mundo, ha tenido sistemáticamente un puntaje bajo en la percepción de la categoría de corrupción en las seis ediciones del Índice Global de Felicidad. En la edición de 2018 de este informe, el país ocupaba el lugar 72 en el índice de percepción de la corrupción. Desde 2008, Belice no se ha incluido en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) recogido por Transparency International, que se utiliza como el principal indicador global de la corrupción. Belice tuvo un puntaje de 29 de un total de 100 en el IPC de 2008 y tuvo un promedio de 35,6 puntos durante los años en que se incluyó en el informe (entre 2003 y 2008)⁶.

4. POLÍTICAS PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN SOCIAL

La reducción de la pobreza constituye una prioridad para las estrategias nacionales de Belize Horizon 2030 y para la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo Sostenible (GSDS) de Belice, que promueve la cohesión social y la resiliencia, y un marco de protección social más holístico. Las principales metas establecidas en las estrategias nacionales son: i) hacia 2030, erradicar la pobreza de todas las personas en todas partes, actualmente medida como las personas que viven con menos de USD1,25 al día; ii) hacia 2030, reducir al menos en la mitad el porcentaje de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones según las definiciones nacionales; y iii) implementar sistemas nacionales de protección social adecuados y medidas para todos, incluyendo mínimos para diversos indicadores, y alcanzar una cobertura considerable de los pobres y vulnerables hacia 2030.

En Belice funcionan numerosos programas, pero no existe un sistema de protección formalizado. La red de protección social de Belice consiste en diferentes actores, si bien el principal es el gobierno de Belice. El Estudio Integral de Protección Social de 2016-2017 financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) muestra que Belice tiene aproximadamente 50 programas en funcionamiento pero que no existe un sistema formalizado de protección social. Esto ha tenido como resultado una amplia gama de problemas, entre los cuales la insuficiencia del programa, las brechas del programa y los solapamientos.

BOOST es el programa insignia de transferencias monetarias condicionadas en Belice, y su objetivo consiste en lograr la inmediata reducción de la pobreza mediante pagos en efectivo pequeños pero regulares. El programa BOOST Building Opportunities for Our Social Transformation (Construcción de Oportunidades para Nuestra Transformación Social) se inauguró en 2010 y tiene como objetivo las mujeres embarazadas, los niños entre cero y 4 años, los niños en edad escolar, las personas de edad avanzada (mayores de 60 años que no reciben una pensión) y las personas con discapacidades, todas las cuales deben vivir en hogares por

⁶ Belice no forma parte de la transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector público de CPIA del Banco Mundial o de la Guía internacional de riesgo país (ICRG).

debajo de la línea de la pobreza. Cada grupo tiene que cumplir con criterios específicos para los pagos⁷. La transferencia monetaria básica es BZ\$44 (USD 22) al mes, hasta un máximo de BZ\$492 (USD 246) dependiendo del número de hijos en el hogar, sus edades y su situación educativa. Los mecanismos de focalización incluyen un sistema de referencias, aunque las personas también pueden registrarse sin previo aviso. La selección final se basa en una evaluación indirecta para comprobar la suficiencia de recursos. Actualmente, el programa abarca a 8.000 beneficiarios (2% de la población) de más de 3.000 hogares (4,3% de los hogares).

Se ha demostrado que BOOST tiene algunos impactos positivos en las familias pobres y los niños. Después de un año de funcionamiento, el Banco Mundial declaró que algunas de las características del programa eran iguales o superaban las mejores prácticas en el mundo, con registros de 97% de asistencia escolar de los niños incluidos en el programa. Además, el Banco Mundial definió BOOST como el mejor programa de protección social en el hemisferio. Más recientemente, la evaluación de impacto de BOOST 2016-2017 llevada a cabo por el PNUD y UNICEF observaron impactos positivos medidos por el consumo de las familias beneficiarias. Además, no se observa un impacto discernible en relación con el desempeño (rendimiento) escolar, con las expectativas de completar la escolaridad de los padres o con la vacunación de niños.

Otros programas de protección social son Food Pantry, el subsidio para la escuela secundaria, y el Programa Roving Care. Food Pantry es un programa que lucha contra la desnutrición proporcionando una cesta de alimentos básicos semanal valorada en USD25 disponible a mitad de este precio para los beneficiarios del programa. La población objetivo del programa es la población vulnerable en los distritos de Toledo, Cayo y Belice, y la cobertura del programa se estima en 17.000 personas. El programa Roving Caregivers (RCP) es un programa de educación en la primera infancia para niños desde el nacimiento hasta los 3 años que no tienen acceso a servicios de estimulación temprana formales. El RCP fue lanzado en Belice en 2008 por el personal del Departamento de Servicios Humanos del Ministerio de Desarrollo Humano (MHD) con asistencia técnica de la Caribbean Child Support Initiative y financiamiento de UNICEF.

La mejora de los mecanismos de focalización es necesaria para reducir el desvío de fondos en el gasto social. Según el estudio del BID *Mejor gasto para mejores vidas*, se calcula que el desvío de fondos en los gastos asignados a programas sociales en Belice equivale al 0,4% de su PIB. El BID asesoró al país en la creación del Single Information System of Beneficiaries (Sistema Único de Información de los Beneficiarios) en 2011, un paso importante para mejorar la coordinación entre ministerios y programas y construir una plataforma para la evaluación de programas. Sin embargo, la mayoría de los programas todavía carecen de un instrumento de selección de beneficiarios para asegurar un mayor nivel de corrección en la asignación. En este sentido, uno de los principales desafíos es que la falta de una evaluación actualizada de la pobreza limita futuras mejoras de los mecanismos de asignación y el uso de toma de decisiones basadas en evidencia para mejorar incrementalmente la prestación de servicios para las personas más vulnerables.

No existe un programa social para abordar las necesidades humanitarias en caso de desastre natural. Belice está sumamente expuesta al cambio climático y a los desastres naturales, huracanes, tormentas tropicales, inundaciones y sequías. Dado que las personas que

⁷ Los niños de cero a 4 años tienen que seguir el programa de vacunas y controles de salud del Ministerio de Salud, los niños entre 5 y 18 años tienen que tener una asistencia escolar del 85%, las mujeres embarazadas tienen que visitar los centros públicos de salud y las personas de edad avanzada reciben un pago para el resto de su vida.

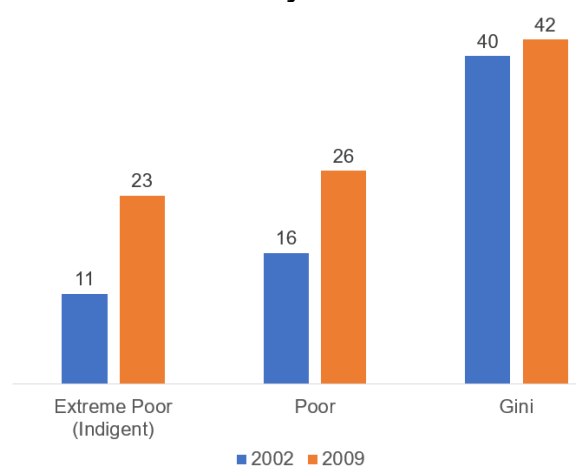
viven en condiciones de pobreza en Belice son las más vulnerables ante los eventos climáticos, la reducción del riesgo de desastre está alineada con la reducción de la pobreza. El FMI recomienda diseñar planes para aumentar rápidamente la escala de los programas sociales insignia de Belice ante la posibilidad de un desastre natural para apoyar los esfuerzos del gobierno y abordar las necesidades humanitarias en una fase temprana.

Referencias bibliográficas

- Carneiro, F. 2016. *Belize, right choices bright future: systematic country diagnostic*. Washington, D.C: Grupo Banco Mundial.
- Banco Central de Belice. Diversos años. *Labour force survey report*.
- Gobierno de Belice y Banco de Desarrollo del Caribe. 2010. *Country Poverty Assessment 2009*.
- Gobierno de Belice. 2004. *Country poverty assessment 2002*.
- Helliwell, J., R. Layard y J. Sachs. Diversos años. *World happiness report*. Nueva York, Estados Unidos: Sustainable Development Solutions Network.
- Hersh, J. et al. 2019. *Mapping poverty in Belize using satellite features and machine learning*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Impact Evaluation of Belize's Conditional Cash Transfer Programme (BOOST)*. The Consultancy Group.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas*. Informe Desarrollo en las Américas. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Näslund-Hadley, E., P. Navarro-Palau y M. Prada. 2020. *Skills to shape the future: Employability in Belize*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- State of Global Well-Being, 2014*. Country Well-Being Rankings. Gallup-Healthways.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2019. *Informe de desarrollo humano 2019: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*.
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), 2013. *Informe de objetivos de Desarrollo del Milenio y Agenda Post 2015*.

Anexo

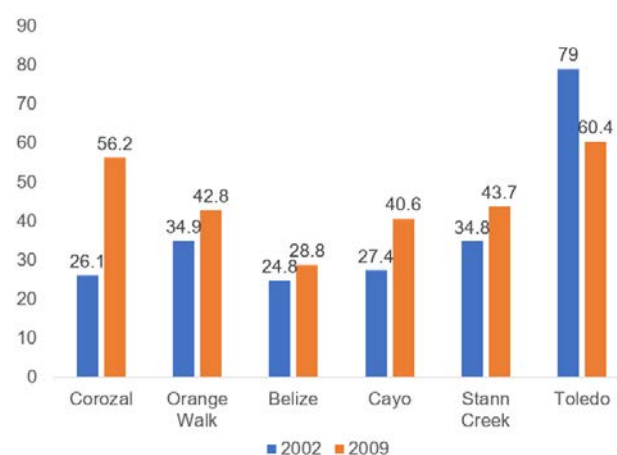
Gráfico 1. Evolución de la pobreza y la pobreza extrema (% de población) y coeficiente de Gini, 2002 y 2009



Fuente: Gobierno de Belice y Caribbean Development Bank (2010).

Nota: El índice de Gini se multiplicó por 100 para propósitos de comparación.

Gráfico 2. Tasas de pobreza por distrito (% de población)



Fuente: Gobierno de Belice y Caribbean Development Bank (2010).

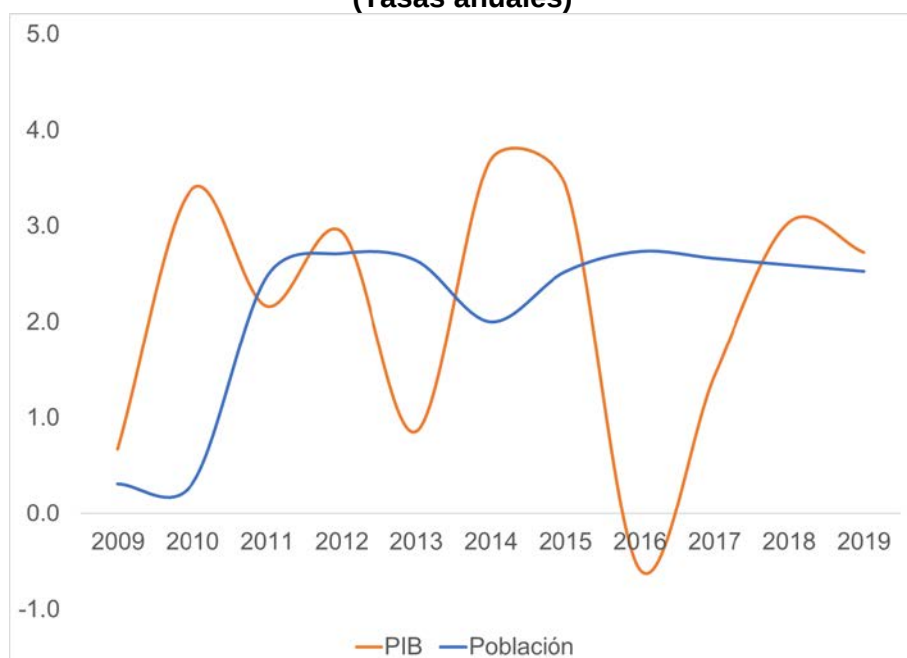
Gráfico 3. Tasas de pobreza por etnicidad

Grupo étnico	2002		2009		% de población, 2009	
	Indigentes	Pobres (todos)	Indigentes	Pobres (todos)	Indigentes	Pobres (todos)
Criollo	5	27	9	32	15	21
Mestizo	6	30	13	42	40	48
Maya	55	77	51	68	34	17
Garífuna	2	24	12	39	6	7
Otros*	8	28	11	35	5	6
Todos	11	34	16	41	100	100

* Personas de origen surasiático, personas de origen chino, menonitas y otras personas de origen europeo.

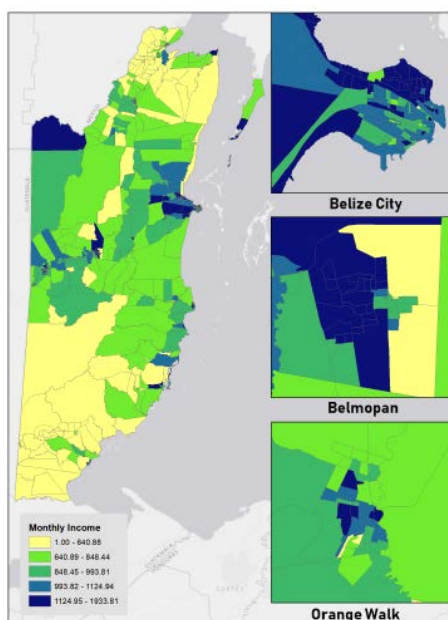
Fuente: Gobierno de Belice y Caribbean Development Bank (2010).

**Gráfico 4. Crecimiento de PIB y poblacional
(Tasas anuales)**



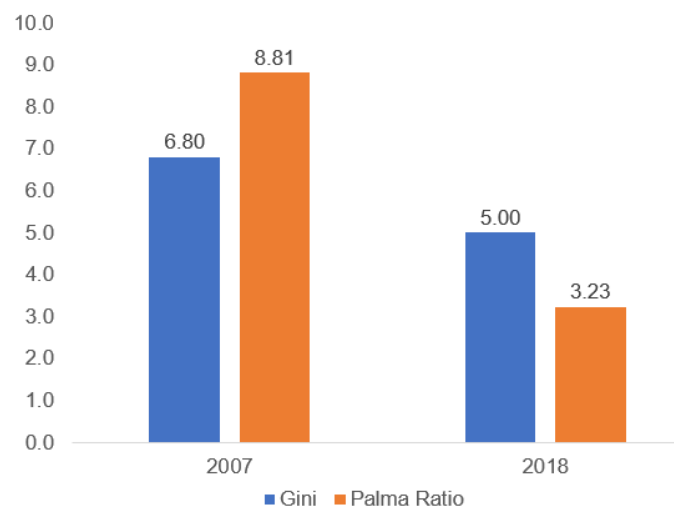
Fuente: IMF. World Economic Outlook (WEO), 2019.

**Gráfico 5. Ingreso mensual estimado
de Belice**



Fuente: Hersh et al. (2019).

**Gráfico 6. Coeficiente de Gini y ratio Palma
para la fuerza laboral**



Fuente: Cálculos propios a base de LFS. El índice Gini se debe dividir por 100.

Gráfico 7. Tendencias de desarrollo humano en Belice

	Esperanza de vida al nacer	Años previstos de escolaridad	Años promedio de escolaridad	PIB per cápita (2011 PPA\$)	Índice de Desarrollo Humano
1990	71.2	10.8	5.9	4977.0	0.613
1995	69.4	11.3	6.4	5932.0	0.627
2000	68.8	11.8	7.1	6476.0	0.643
2005	70.0	12.3	7.6	7054.0	0.666
2010	72.1	12.4	9.0	7109.0	0.693
2015	74.0	12.8	9.5	7523.0	0.715
2016	74.2	13.5	9.7	7272.0	0.722
2017	74.4	13.1	9.8	7059.0	0.719
2018	74.5	13.1	9.8	7136.0	0.720

Costa Rica

Priscilla Gutiérrez y Mauricio Monge

1. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

A pesar de haber crecido, en promedio, 4,0% en los últimos 20 años, Costa Rica ha mantenido el mismo nivel de pobreza y es uno de los países de América Latina que más ha aumentado la desigualdad de ingresos. La pobreza se ha mantenido en alrededor de 20%, afectando particularmente a los hogares con jefatura femenina (45,0%), a indígenas (70,0%) y a afrodescendientes (30,0%). La incidencia de la pobreza general y la pobreza extrema es mayor en las zonas rurales (24,0% y 6,9%, respectivamente), las cuales concentran al 27,0% de la población. Asimismo, Costa Rica pasó de ser uno de los países menos desiguales de América Latina en el año 2000, a ubicarse cerca de la mediana en los últimos cinco años. El coeficiente Gini se ha incrementado de 0,479 en 2000 a 0,514 en 2019, sin diferencias significativas entre las áreas urbana y rural. La desigualdad comenzó a aumentar en 2005, pese a que el país alcanzó tasas de crecimiento del 7,0%-8,0% entre 2006-2007, y siguió creciendo luego de la crisis de 2008-2009, cuando el crecimiento promedio fue de 3,7%. Para 2018, el ingreso familiar en el quintil más rico representó casi 14 veces el ingreso familiar en el quintil más pobre.

Si bien las distintas regiones del país presentan niveles de desigualdad similares, su desarrollo social es dispar. El Índice de Desarrollo Social (IDS)⁸ muestra que, de los 483 distritos del país, solo 13,4% cuenta con un nivel de desarrollo social alto, mientras que 55,8% presenta un nivel de desarrollo bajo o muy bajo. De los 100 distritos calificados con un IDS alto, 97 están ubicados en la Gran Área Metropolitana⁹ (GAM), mientras que de los 100 distritos con el IDS más bajo, 92 están fuera de la GAM. Las regiones más cercanas a la GAM se caracterizan por una mayor densidad, mejores servicios urbanos y fuentes de empleo asalariado, en contraste con regiones más remotas, que carecen de infraestructura apropiada y exhiben un nivel educativo más bajo y oportunidades económicas más limitadas.

Entre las principales causas del aumento en la desigualdad y el estancamiento de la pobreza están una estructura productiva dual y la desarticulación entre la producción y la generación de empleo. El aparato productivo se caracteriza por una dualidad, con empresas grandes (locales y multinacionales) con alta productividad por un lado y empresas pequeñas domésticas con baja y dispersa productividad por el otro¹⁰. Si bien esta caracterización no es completamente binaria, generalmente, los sectores con menores niveles de productividad tienen una mayor capacidad de generar empleos, aunque con un perfil laboral de menor calificación y remuneración. Por el contrario, los sectores más productivos, generalmente enfocados en la

⁸ Herramienta basada en estadísticas administrativas que incluyen educación, salud, participación ciudadana, económica y seguridad.

⁹ La GAM se conforma por 31 cantones y 164 distritos. Concentra el 85,0% de la población urbana, el 75,0% del empleo y produce el 82,0% de las ventas en el país.

¹⁰ Las diferencias en productividad laboral entre empresas locales y multinacionales en los sectores de servicios administrativos y consultorías profesionales superan el 1.100% (OCDE, 2018 y Beverinotti et al., por publicar).

agricultura no tradicional y nuevos servicios, y ubicados en las zonas francas, cuentan con un mejor perfil laboral, aunque tienen menor capacidad de generar empleo¹¹.

La estructura del mercado laboral impide una mayor inclusión social. En un contexto en donde la informalidad¹² viene en aumento (entre 40% y 60% de la economía es informal) y en donde casi el 70% de la fuerza laboral ocupa puestos de baja complejidad¹³, los ingresos por trabajo representan más del 80% del total de ingresos de los hogares (Programa Estado de La Nación, 2015). Si bien Costa Rica se encuentra entre los países de América Latina y el Caribe con la mayor proporción de adultos con un empleo formal¹⁴, en el quintil más rico, los adultos con un empleo formal duplican a los del quintil más pobre, mientras que el porcentaje de hombres con empleo formal es 14 p.p. mayor que el de las mujeres. Además, la tasa de desempleo abierto casi se ha duplicado, pasando de 5,9% entre 2003 y 2008 a 9,7% entre 2010 y 2018, y cerrando en 12,0% en 2019. En los segmentos de menores ingresos, esta tasa es cuatro veces la de los no pobres (Programa Estado de la Nación en Desarrollo, 2016), situación similar que se presenta en los jóvenes, cuya tasa de desempleo es casi cuatro veces la de los adultos, afectando particularmente a las mujeres. En términos de género, Costa Rica exhibe la segunda mayor brecha de América Latina en la participación laboral y ocupación entre hombres y mujeres (BID, 2017). Si bien la participación laboral femenina ha aumentado en las últimas décadas (alcanzando 55,0%), la tasa de ocupación está 11 p.p. por debajo del promedio de la OCDE y 27 p.p. de la de los hombres. La principal razón por la cual las mujeres no están buscando un empleo activamente se relaciona con el sistema de cuidado infantil y de adultos mayores.

2. EVOLUCIÓN DE LA CLASE MEDIA

La clase media¹⁵ se ha ampliado en la última década, aunque la proporción del ingreso que recibe se ha mantenido constante. El porcentaje de la población que pertenece a la clase media creció de 29,7% en 2000 a 44,2% en 2018. Sin embargo, el porcentaje del total de ingresos percibido por cada grupo de ingresos ha aumentado principalmente entre los más ricos. En 2006, las personas pobres percibían 5,5% del total de ingreso. En 2016 esa tasa cayó a 2,3%. De la misma manera, el porcentaje total de los ingresos percibido por las personas vulnerables se redujo de 24% a 14,8%. Los ingresos de la clase media no han experimentado ningún cambio y se mantenían en 55,7% en 2016. En contraste, las personas ricas pasaron de recibir 15,0% de los ingresos totales a 27,2% en el mismo periodo.

¹¹ Existe una relación negativa entre la productividad laboral de los sectores y el empleo, donde las actividades menos productivas, como el comercio y el agro, generan un tercio de los empleos del país, mientras que los sectores más productivos, como finanzas y seguros, generan sólo 5% de las oportunidades laborales. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2016). Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible.

¹² Los costos laborales no salariales, como porcentaje del salario anual, exceden 50%, con lo cual son mayores al promedio de América Latina.

¹³ Según la Encuesta Nacional de Empleo (ENAH), del total de trabajadores, 30,0% se encuentran en ocupaciones elementales, 12,0% son operarios y artesanos y 23,0% trabajan en servicios o son vendedores de comercios y mercados. En la cúspide de la pirámide ocupacional se ubica el 8,8% de las personas ocupadas.

¹⁴ La empresa privada genera 75,0% de los puestos formales del país, los cuales se concentran en el último décimo de ingreso.

¹⁵ Se identifican como pobres a las personas que viven con un ingreso per cápita inferior a US\$5 por día (1,6 la línea de US\$3,1); como vulnerables a los individuos con ingresos entre US\$5 y US\$12,4 por día (1,6 y 4 veces la línea de US\$3,1); clase media a las personas con ingresos entre US\$12,4 y US\$62 por día (4 y 20 veces la línea de US\$3,1); y ricos a los individuos con ingresos por arriba de US\$62 por día.

3. DESIGUALDAD EN EL ACCESO A SERVICIOS

Educación

Se registran avances en el área social; sin embargo, la acumulación de capital humano enfrenta retos para apoyar la equidad y el crecimiento. Si bien hay progreso en términos de cobertura, los niños y niñas de familias desfavorecidas donde los padres tienen un bajo nivel educativo, los que viven fuera de la capital, o que pertenecen a grupos indígenas o migrantes, tienen menos probabilidades de matricularse para estudiar en todos los niveles y obtienen resultados educativos más bajos¹⁶. En particular, la asistencia a secundaria alcanza casi 90,0% de los niños de 13 a 17 años, aunque se observa que este porcentaje se reduce a 83% entre los niños del quintil más pobre (vs. 97% en el quintil más rico). La desigualdad de acceso a su vez tiene impacto sobre el rezago escolar¹⁷. El 2,5% de los estudiantes de 6 a 12 años del quintil más rico presenta esta condición, a diferencia del 15,0% de los estudiantes del quintil más pobre. A diferencia de la primaria y secundaria¹⁸, en la educación superior, el 10,0% más rico se beneficia de 45,0% del gasto público, en un contexto donde solamente 20,0% de los jóvenes que acceden a este nivel se gradúan. El 60,0% de aquellos que obtienen un título universitario lo hacen en disciplinas asociadas a las humanidades o a la educación y sólo 10,0% en ingeniería o ciencias básicas, que son las más demandadas por los sectores de alto crecimiento. Esta situación responde a desafíos existentes a lo largo del periodo formativo de la población, así como a la limitada pertinencia del currículo escolar y de formación para el trabajo.

Salud

Los costarricenses gozan de amplio acceso a servicios de salud, lo cual se refleja en su esperanza de vida; no obstante, existen retos asociados a la calidad de los servicios prestados. La esperanza de vida es similar al promedio de la OCDE, alcanzando prácticamente 80 años en 2015 y superando a la de países comparables de América Latina. La cobertura de los servicios de salud que provee la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) alcanza 90,0%, aunque existen grupos que no pueden acceder a dichos servicios, como los trabajadores informales o temporales, refugiados pobres, migrantes indocumentados, poblaciones indígenas y la población pobre no identificada. Por otra parte, la calidad de los servicios exhibe espacios de mejora. En particular, el tiempo de espera para cirugías, en promedio, es de 452 días, mermando las expectativas de los pacientes y generando frustración entre las familias, lo cual ha derivado en mayor gasto de bolsillo, el cual aumentó de 18,7% del gasto total en salud en el 2000 a 25,0% en 2014¹⁹. Además, el rápido envejecimiento poblacional²⁰ vendrá acompañado de un incremento de la prevalencia de enfermedades no transmisibles (principalmente enfermedades cardiovasculares), lo que ejercerá presiones adicionales al sistema de salud.

Seguridad Social

La cobertura del sistema de pensiones es alta, particularmente para los trabajadores formales, aunque los adultos mayores continúan siendo un grupo vulnerable. El porcentaje

¹⁶ La escolaridad promedio de los indígenas y afrodescendientes se estimó en 5,7 y 7,7 años en 2011, respectivamente, mientras que el promedio nacional era de 8,7.

¹⁷ Estudiantes que presentan un nivel de escolaridad menor en dos o más años de lo que deberían tener según su edad (Duryea y Robles, 2016).

¹⁸ En primaria y secundaria, el gasto público es progresivo, donde los alumnos de los hogares en el 20% más pobre reciben una cuarta parte del gasto en este nivel.

¹⁹ Evaluación y recomendaciones de los sistemas de salud de Costa Rica, OCDE, 2017.

²⁰ Costa Rica está en una etapa avanzada de la transición demográfica. Se estima que al 2030, el grupo etario de 65 años y más pasará de 8,2% de la población a 13,0%. Contraloría General de la República.

de adultos mayores de 65 años o más que recibe una pensión contributiva aumentó de 40,8% en 2006 a 46,5% en 2016, mayor al promedio de América Latina (40,0%). No obstante, el aumento en cobertura se observa principalmente en el quintil más alto de ingresos, pasando de 61,8% a 66,5% en la última década, en contraste con los adultos mayores en pobreza, donde la cobertura se redujo de 22,3% a 19,7%. Por su parte, la cobertura de las pensiones no contributivas²¹, que cubren principalmente a los adultos mayores del quintil más pobre, alcanzó 32,0% en 2016. El creciente número de pensiones no contributivas supondrá presiones para el sistema de pensiones, que ya enfrenta retos en su sostenibilidad financiera. En general, los adultos mayores son un grupo vulnerable, ya que dependen de la población económicamente activa o del Estado, y presentan mayor probabilidad de padecer enfermedades.

La atención de los desafíos anteriormente mencionados supone complejidades adicionales en la población migrante y en sus comunidades receptoras²². Históricamente, Costa Rica ha sido un país receptor y de tránsito de migrantes, y en América Latina y el Caribe tiene una de las mayores proporciones de población migrante respecto de la población total (alrededor de 13,0%). Recientemente, las condiciones sociales y económicas de algunos países cercanos han generado un incremento importante de la migración, presionando la capacidad del Estado para prestar servicios básicos²³.

4. EVIDENCIA DE ENCUESTAS DE PERCEPCIONES

A pesar de que Costa Rica es considerado uno de los países más felices del mundo, la percepción de la ciudadanía en cuanto a la calidad de los servicios públicos es desfavorable, mientras que la corrupción y el desempleo se consideran los principales problemas. El país se ubicó en la posición 12 de 156 países en el *World Happiness Index*, explicado principalmente por el apoyo social, ingreso per cápita y esperanza de vida saludable. Además, el país cuenta con una democracia sólida, ubicándose en la posición 19 de 169 países del Índice de Democracia, por su proceso electoral y pluralismo, la funcionalidad del Gobierno y el respeto a las libertades civiles. No obstante, según la Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos, el 53,0% de los encuestados considera insuficientes los servicios hospitalarios, mientras que 67,0% considera alto el tiempo de espera. El 96,0% considera que el costo de los combustibles es alto, 72,0% considera lo mismo para la electricidad. El servicio de justicia es calificado positivamente solo por el 40,0%. De acuerdo con CID Gallup, uno de cada tres ciudadanos cita la corrupción del gobierno como el principal problema, seguido del desempleo, al tiempo que consideran que la creación de fuentes de empleo es la principal prioridad. Por otra parte, el Centro de Investigación y Estudios Políticos reportó que 76,0% de los ciudadanos están descontentos con la situación económica y con las escasas oportunidades para encontrar empleo, sobre todo entre las personas que viven en la periferia del país y que cuentan con educación primaria y/o secundaria incompleta. Por su parte, según el Latinobarómetro, el 77,2% de los encuestados percibe que el ingreso está repartido de manera injusta, al tiempo que el 35% declaró que “su salario no le alcanza para cubrir sus necesidades y tiene grandes dificultades”. Finalmente, el descontento por la reforma fiscal ha afectado la valoración del mandato del presidente Carlos Alvarado. En 2018, con ocho meses en el poder,

²¹ Estas pensiones protegen a los mayores de 65 años que se encuentran en estado de pobreza extrema y no califican en alguno de los regímenes contributivos existentes.

²² La mayor proporción de la comunidad migrante en Costa Rica está compuesta por nicaragüenses (75,0%).

²³ Entre 2015 y 2018 el número de migrantes que asiste a la educación se incrementó en 17,0%. Particularmente, en educación preescolar, el número de niños y niñas migrantes entre 4 y 6 años aumentó 135,0% (ENAOH).

se registraron 459 movilizaciones en todo el país, 220 de las cuales se vinculan a la reforma fiscal.

5. POLÍTICAS PARA AFRONTAR LA DESIGUALDAD E IMPULSAR LA INCLUSIÓN SOCIAL

Hay retos en la integración del gasto social y en la consolidación de una autoridad en la materia. El país exhibe una de las proporciones más altas de gasto social de América Latina y el Caribe. Sin embargo, éste favorece principalmente a trabajadores altamente calificados y formales, lo cual representa un obstáculo para la reducción de la pobreza. El sector de protección social y empleo obtiene 40,0% del gasto social y se conforma por más de 22 instituciones (que actúan aisladamente) y alrededor de 46 programas de asistencia. Como consecuencia, los servicios proporcionados dispersos y fragmentados, al tiempo que existen filtraciones.

El Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF) es la principal fuente de financiamiento para el gasto social. El 63,0% de su presupuesto se distribuye en tres programas (Banco Mundial, 2015). El principal programa es el de pensiones del Régimen No Contributivo de la CCSS, enfocado en adultos mayores en estado de pobreza que no hayan cotizado para una pensión durante su vida laboral, viudas y personas con discapacidad o con parálisis cerebral profunda. El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) recibe el 18,1% del presupuesto para servicios y beneficios en materia de bienestar familiar (8 programas), desarrollo socioeducativo (6 programas) y desarrollo socioproductivo (5 programas). El Banco Hipotecario de Vivienda (BANHVI) recibe el 17,5%, con el fin de proveer vivienda a los sectores más pobres y facilitar su acceso a la clase media mediante bonos de vivienda. Otros programas financiados por FODESAF son los comedores escolares del Ministerio de Educación Pública (9,1% del presupuesto), los Centros de Educación y Nutrición (CEN) y los Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI) a cargo del Ministerio de Salud (4,2%) y el Fondo Nacional de Becas (4,0%) que ayuda a los estudiantes de escasos recursos económicos a concluir su proceso educativo.

Programas como *Yo me apunto* y las transferencias monetarias condicionadas de *Avancemos* han abordado los retos asociados a la exclusión intra-anual²⁴. Aunque ha decrecido, la exclusión intra-anual es más alta en los niveles de educación inicial y en la educación diversificada. En esta última etapa, 8 de cada 100 estudiantes abandonan el sistema educativo. El nivel más afectado es la secundaria nocturna (tanto la académica como la técnica). La reducción de la exclusión intra-anual podría estar asociada a los esfuerzos de programas públicos como *Avancemos* o de la estrategia *Yo me apunto*, enfocados en retener y atraer a personas que habían abandonado el sistema y que en gran medida se matriculan en la modalidad nocturna.

El Ministerio de Educación Pública cuenta con una oferta para que personas jóvenes y adultas finalicen la educación obligatoria. El incremento de la matrícula en secundaria se explica principalmente por los esfuerzos de retención y por el aumento en la matrícula en opciones educativas no tradicionales, que pasaron de representar 12,1% de la matrícula en secundaria en 2006 a 20,1% en 2016. Destacan los Centros Integrados de Educación de Adultos (CINDEA), que acogen al 37% de los estudiantes de dichos programas, la Secundaria por Suficiencia, donde están matriculado 27% de los estudiantes de estos programas, y Nuevas Oportunidades, que alberga al 17,2% de los estudiantes de secundaria en opciones no tradicionales.

²⁴ Alumnos que no concluyeron el curso lectivo en el año t, aunque se hayan matriculado en el año t.

La disponibilidad de programas que abordan el desempleo es limitada. Las principales políticas existentes que abordan el costo personal del desempleo son: i) la indemnización obligatoria y ii) el Fondo de Capitalización Laboral. Los empleadores deben mantener en reserva presupuestaria 8,3% del pago a los empleados para financiar la indemnización por despido injustificado, equivalente a un mes por cada año de servicio, con un máximo de ocho meses de pago. El país cuenta además con políticas para la inserción laboral enfocadas en la juventud, emprendedores y pobres a través de programas de capacitación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

La Red de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) exhibe desafíos de cobertura, por lo que no ha tenido el impacto esperado en la disminución del desempleo y de la pobreza. Alrededor de 396.000 mujeres se encuentran fuera del mercado laboral por razones vinculadas al cuidado, y se estima que la pobreza total podría reducirse a la mitad si ellas encontraran empleo. La Redcudi se creó con el objetivo de brindar un servicio de cuidado universal para los niños entre 0 y 12 años, con el fin de promover la inserción laboral y educativa de las madres. Si bien 61,5% de los hogares cubiertos con la Redcudi cuentan con jefatura femenina, sólo 39,4% cuentan con trabajo a tiempo completo mientras que únicamente 14,0% de los niños de 0-6 años del primer quintil de ingreso están cubiertos.

Referencias

- Banco Mundial. 2015. *Costa Rica: Estudio del gasto público social y sus instituciones*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Beverinotti, J. et al. Por publicar. "Confrontando el reto del crecimiento: Productividad e innovación en Costa Rica". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2017. *Índice de Mejores Trabajos: Índice de Condiciones Laborales de América Latina*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Duryea, S., y M. Robles. 2016. "Realidad y perspectiva: Pulso social de América Latina y el Caribe 2016". Monografía del BID162. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCED (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2018. *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2018*. París, Francia: OECD Publishing.
- Programa Estado de La Nación. 2015. *Vigésimo primer informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de La Nación. 2016. *Vigésimo segundo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación.

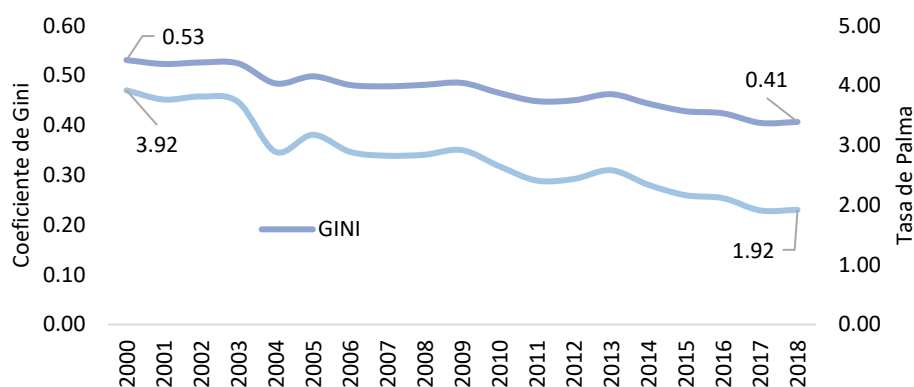
El Salvador

Juan Barrios y Julia Escobar

1. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD

El Salvador presenta el segundo índice de Gini más bajo de América Latina, después de Uruguay. En el periodo 2000-2018, su índice de Gini se redujo de 0,54 a 0,41, mientras que en la región pasó de 0,55 a 0,48. Por otro lado, el decil más rico en 2000 tenía 4 veces más que el 40% más pobre, pero en 2018 tenía 1,9 veces más. Para poner en perspectiva este indicador, conocido como el índice de Palma, Costa Rica, Panamá y Guatemala tienen coeficientes de Gini muy similares entre sí, con 0,50, 0,51 y 0,53, respectivamente. Sin embargo, el índice de Palma de estos países se estimó en 3,7, 4,0 y 5,2, respectivamente. En países con un Gini muy similar, por consiguiente, pueden observarse diferencias importantes en la forma del reparto. En 2018 esos países mostraron un Gini 25% más alto que El Salvador, pero un índice de Palma dos veces más alto. Esto sugiere una menor concentración de la riqueza en la parte alta de la distribución en los hogares salvadoreños.

Gráfico 1. Evolución de la desigualdad de ingresos 2000-2018

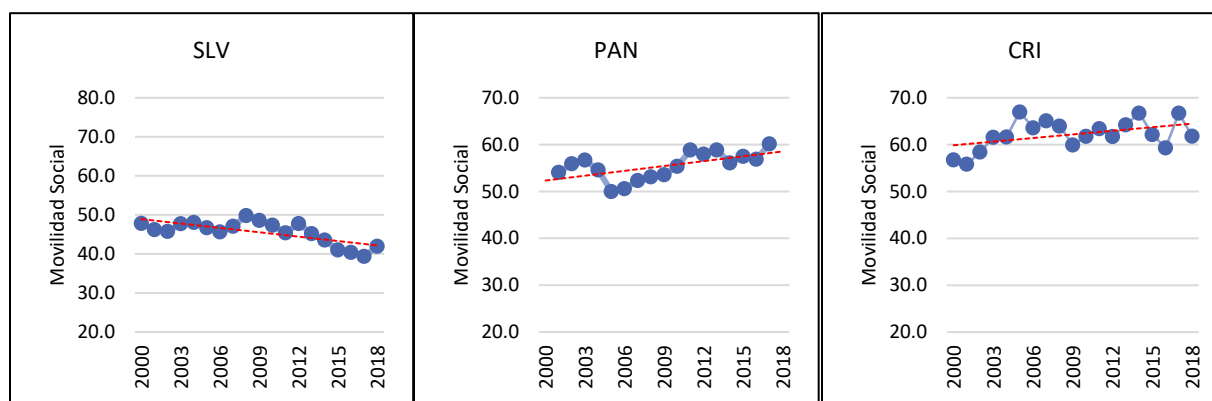


Fuente: Cálculos propios, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2000 – 2018.

Si bien los indicadores de distribución del ingreso sugieren una mejora sostenida, la desigualdad de oportunidades educativas continúa contribuyendo a la inmovilidad intergeneracional. Al existir restricciones de acceso, relacionadas con la inseguridad y pobreza, en los hogares más pobres, la educación puede generar un componente permanente de desigualdad intergeneracional. Al analizar las encuestas de hogares, y relacionar los niveles educativos de los padres con el de los hijos para El Salvador, Panamá y Costa Rica siguiendo Berhman, Birdsall y Székely (1999), los resultados muestran que en El Salvador la movilidad no es solo baja en niveles, sino que la evolución de largo plazo muestra un estancamiento entre 2000 y 2010, y una tendencia negativa entre 2010 y 2018. Esta aparente contradicción entre los indicadores de desigualdad de ingresos y la movilidad, pese a no ser intuitiva, confirma los

resultados de investigaciones previas²⁵. Los factores relacionados a la movilidad social y desigualdad intergeneracional explican, al menos parcialmente, el marcado contraste entre los avances en desigualdad de ingresos y la percepción de la población sobre la distribución de la riqueza. Como se describe a continuación, el descontento social es indiferente al Gini, y parece estar más relacionado con la falta de oportunidades y la baja calidad de los servicios percibida por la ciudadanía.

Gráfico 2. Evolución de la movilidad social en El Salvador, Panamá y Costa Rica (2000-2018)



Fuente: Cálculos propios, EHPM 2000 – 2018.

2. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

En los últimos 20 años El Salvador logró una reducción significativa de la pobreza. A pesar de los desafíos estructurales en la economía de El Salvador, los indicadores sociales muestran una disminución continua de la pobreza en el período comprendido entre 2000 y 2018. La pobreza extrema en El Salvador se redujo a la mitad, de 27% a 13.4%, mientras la pobreza general a nivel nacional disminuyó de 46% a 28%, una reducción de 18 puntos porcentuales. Como resultado, El Salvador cuenta actualmente con niveles de pobreza similares al promedio regional, tanto en pobreza general como extrema, y ha logrado una mayor velocidad en reducción de pobreza que el promedio de América Latina. Es importante mencionar que esto se logró a pesar de que su crecimiento del producto interno ha sido persistentemente más lento que el de la región.

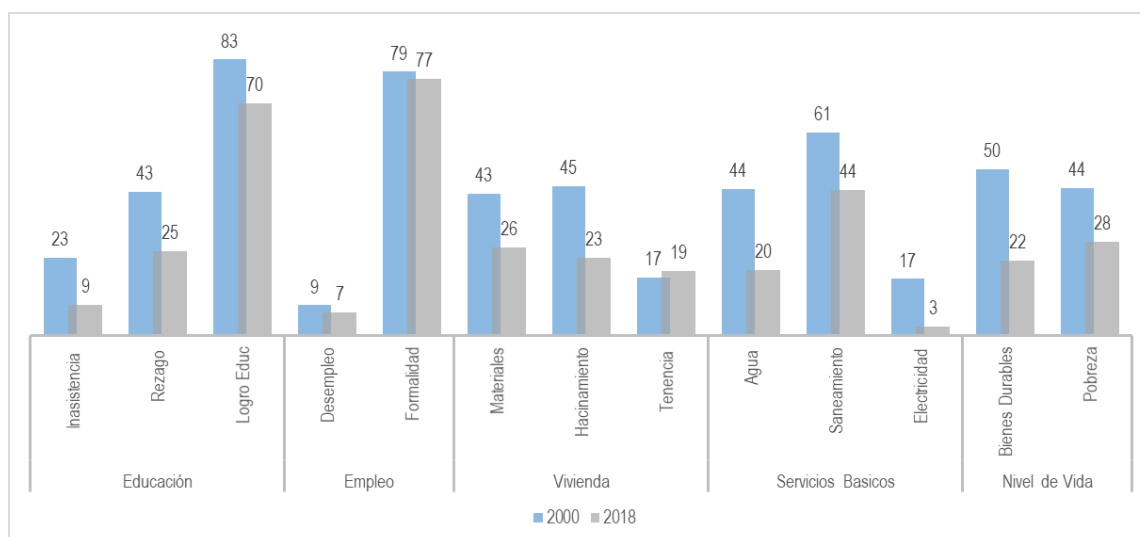
La ruralidad, formalidad y la educación tienen una alta correlación con la pobreza. El Salvador es un país más urbano que sus vecinos. Sin embargo, el 62% de sus 1,85 millones de pobres están en la zona rural. La mejora en el nivel de ingreso no se ha distribuido uniformemente en el país. Analizando los datos subnacionales entre 2000 y 2018 se observa que la pobreza disminuyó de 71 a 47% en las áreas rurales, mientras que en las zonas urbanas disminuyó de 26 a 17%. La informalidad, por otro lado, también está fuertemente asociada con una mayor incidencia de pobreza: el 73% de la población económicamente activa (PEA) no cotiza al seguro social, pero representa el 94% del total de pobres. Asimismo, los datos desagregados a nivel de región muestran que la mayor incidencia de la pobreza extrema se da en departamentos con población rural y fronterizos como Ahuachapán en occidente (42%) y Morazán en oriente (47%).

²⁵ Torche (2014) sugiere que existe una relación negativa entre la desigualdad y la movilidad social, y que tal correlación depende de los retornos económicos al capital humano y la progresividad de la inversión en el capital humano.

Las zonas urbanas que concentran la actividad económica nacional, como San Salvador y La Libertad tienen mucha menos pobreza que el resto del país (14 y 25% respectivamente). Además, entre la población mayor de 18 años, la mayor incidencia de la pobreza se da para el grupo que no cuenta con escolaridad, con 41%. Entre la población adulta que no culminó la educación primaria, la pobreza alcanza niveles de más de 35%, mientras que solo entre 25% y 9% de los que cuentan con estudios de educación secundaria y superior, respectivamente, viven en dichas condiciones. En términos de aporte total al número de pobres (1,85 millones), el 68% viene de los que tienen educación primaria o menos, 25% de los que terminaron la secundaria y 7% de los que tienen estudios superiores.

La pobreza multidimensional también ha disminuido, pero persisten brechas importantes en la provisión de servicios básicos y el acceso a la educación. La infraestructura social muestra rezagos importantes. Más de 600.000 habitantes del país (el 27% de la población rural), no cuentan con servicio de agua potable. Para 2018, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), a nivel nacional, el 80% de los hogares cuenta con tenencia de agua por cañería, comparado con 65,4% en el área rural. Además, un 48% del abastecimiento ha sido calificado como intermitente y un 50% de la población reporta deficiencias en la calidad del agua suministrada. Más del 95% de las aguas residuales domésticas se descargan sin ningún tratamiento, y la infraestructura es deficiente en muchos casos (Gráfico 3).

Gráfico 3. Porcentaje de hogares con privación en diferentes dimensiones



Fuente: Cálculos propios, EHPM 2000 y 2018.

3. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

Se ha observado un estancamiento de la clase media consolidada a pesar del incremento en ingresos. A pesar de que la mediana de ingresos mensuales por hogar incrementó de US\$274 a US\$500 entre 1999 y 2018, la clase media osciló entre 17 y 21% de la población. Este crecimiento de los ingresos no ha sido suficiente para cerrar la brecha con los países de América Latina, donde la clase media promedia un 32% de la población. En el mismo periodo se vio una considerable expansión de la población vulnerable, definida como hogares no-pobres con ingresos en un rango de 5 a US\$12,4 por día. Este grupo pasó de representar un tercio a casi la

mitad de la población total del país, la cual está expuesta a múltiples riesgos como variaciones en el costo de la canasta básica, recesiones económicas y shocks externos. Estos hogares constituyen, además, el grupo de ingreso con mayor riesgo de migración y que recibe la mayor parte de las remesas extranjeras (Duryea y Robles, 2016).

El acceso a servicios básicos como a la red de agua potable y la conectividad a internet presenta marcadas diferencias entre grupos de ingreso. Si bien se han observado avances en muchos indicadores entre 2000 y 2018, persisten brechas de acceso a servicios y vivienda de calidad, significativamente más grandes en los pobres y vulnerables que en la clase media consolidada. Por ejemplo, el acceso a agua en la clase media subió de 87% a 92%, pero en los pobres incrementó de 39% a 70%. La tenencia de computadores en la clase media incrementó de 16% a 41%, mientras que en los pobres pasó de 0,3% a 4,3%. El acceso a internet de la clase media subió de 5% a 50%, mientras que los pobres pasaron de 0% a 5.6%. Las mismas tendencias se observan en indicadores como calidad de los materiales de la vivienda y tenencia de automóvil.

Tabla 1. Porcentaje de acceso a bienes y servicios por clase social

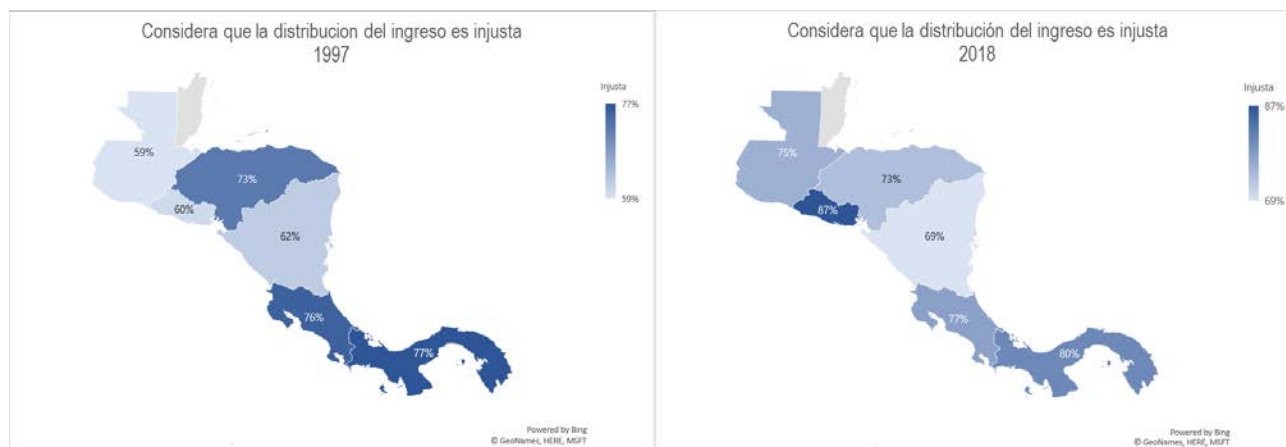
Hogares	2000			2010			2018		
	Pobreza >\$5	Vulnerable \$5-\$12	Clase media \$12-\$60	Pobreza >\$5	Vulnerable \$5-\$12	Clase media \$12-\$60	Pobreza >\$5	Vulnerable \$5-\$12	Clase media \$12-\$60
Con saneamiento	84.0%	95.5%	99.0%	93.5%	98.2%	99.8%	96.3%	99.0%	99.8%
Con agua de red	39.2%	64.7%	86.9%	59.1%	78.8%	92.8%	70.3%	81.8%	92.3%
Con materiales de piso permanente	54.0%	84.3%	96.8%	65.3%	87.2%	98.0%	71.6%	87.9%	96.6%
Con materiales de pared permanente	49.8%	76.3%	91.0%	59.5%	81.5%	93.4%	63.6%	81.4%	92.6%
Con refrigerador	27.2%	60.8%	87.4%	43.0%	72.9%	91.1%	60.9%	79.0%	91.0%
Con automóvil	4.3%	9.9%	39.0%	3.0%	15.4%	48.5%	9.4%	18.0%	43.7%
Con computadora	0.3%	0.9%	11.5%	2.0%	14.3%	45.5%	4.3%	16.1%	41.2%
Con internet	0.0%	0.1%	4.8%	0.7%	6.9%	32.4%	5.6%	21.5%	49.9%

Fuente: Cálculos propios, EHPM 2000, 2010 y 2018.

4. PERCEPCIÓN Y DESCONTENTO

Pese a ser el país con menor desigualdad de ingresos en la región, El Salvador presenta el nivel más alto de insatisfacción con la desigualdad. Analizando el Latinobarómetro de 1997 y 2018, se encuentra que en El Salvador, la proporción de las personas que consideran que la distribución del ingreso es injusta subió de 60% a 87%, siendo la más alta de la región. Sobre la relación entre descontento sociopolítico, movilidad y desigualdad, Friedman (1972) argumenta que dos sociedades con la misma distribución del ingreso, pero con distinto grado de movilidad, originarán resultados disímiles, dado que la desigualdad se considerará de diferente manera. Por otro lado, Quah (2020) plantea que el rol de la movilidad social ha sido más explicativo para la intensidad de los conflictos que el nivel de desigualdad por sí mismo. En la misma línea, Protzer (2019) relaciona el surgimiento de figuras populistas con la falta de movilidad social.

Gráfico 4. Evolución de la percepción en la distribución del ingreso en la región (1997-2018)



Fuente: Cálculos propios, Latinobarómetro 1997 – 2018.

Según la percepción de la población, el principal problema del país es, por amplio margen, la seguridad. Un análisis de percepciones revela que la proporción de las personas que colocan la inseguridad ciudadana, incluyendo la violencia y pandillas, como el mayor problema del país se triplicó entre 2008 y 2018, al pasar de 22% a 60%. Cuando se pregunta por el principal problema para el individuo, no para la sociedad, la respuesta principal es la situación económica. El porcentaje de la población que señala la situación económica como el problema que más les afecta personalmente fue de 55% en 2008 y 52% en 2018.

- Otros posibles detonantes de descontento e insatisfacción incluyen la baja cobertura de la seguridad social, el inadecuado acceso al servicio de agua, y los problemas de transporte urbano.
- Antes de las últimas elecciones electorales, solo 1 de cada 10 salvadoreños tenía una imagen de progreso del país, y la confianza en las instituciones públicas y el sistema político llegaron a su punto más bajo en 2018. Sin embargo, el proceso electoral de 2019 puede haber servido como válvula de escape al descontento social. La confianza en el gobierno podría haber llegado a un punto de inflexión, bajando en el corto plazo la posibilidad de protesta civil. La opinión de diversos analistas locales, así como el resultado de recientes encuestas de percepción locales indican que, si bien el nuevo gobierno cuenta con una alta aceptación popular, si no se abordan los problemas estructurales del país, aumenta la probabilidad de que el descontento vuelva a subir.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS

En ausencia de políticas de protección social y dado el limitado acceso a los servicios, la dinámica migratoria y las remesas han sido determinantes en la reducción de la pobreza. La economía salvadoreña recibió remesas equivalentes a 21% del PIB en 2018, muy superior al promedio observado en América Latina, de 1,5% del PIB. Este flujo de remesas lo percibe el 21,7% de los hogares en el país (EHPM, 2018) lo que constituye una fuente importante de ingresos, principalmente en áreas rurales. Dado que los cambios en los indicadores de pobreza y desigualdad han ocurrido en un contexto de bajo crecimiento económico, la evidencia sugiere

que responden en gran medida a los patrones de emigración y remesas (Acevedo y Cabrera, 2014) y no a cambios estructurales de la economía.

Se ha llevado a cabo un conjunto de programas sociales alineados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De los 17 ODS, El Salvador ha priorizado 6²⁶, con programas específicos en las áreas de salud, nutrición y protección social. Un ejemplo es el programa *Comunidades Solidarias Rurales* de transferencias condicionadas que se enfoca en las familias en situación de extrema pobreza y funciona desde 2009. El programa especial de *Salud de la Niñez, Mujer y Adolescencia* tiene como finalidad mejorar el acceso y la calidad de la atención a la salud de grupos excluidos. El programa de *Alimentación y Salud Escolar* funciona desde 1984 y tiene como objetivo contribuir al estado nutricional de los estudiantes mediante una serie de subprogramas que buscan mejorar las condiciones de aprendizaje, los índices de asistencia y la permanencia en el sistema escolar. En programas educativos cabe mencionar el programa de *Dotación de Paquetes Escolares*. Y en programas para una mejor inserción al mercado laboral se encuentra el programa *Empresa Centro* para jóvenes entre 18 y 25 años, que imparte la modalidad de formación dual (teoría-práctica) en alianza con el sector privado.

El efecto redistributivo de la política social ha tenido efectos modestos en la reducción de la pobreza. Beneke, Lustig, y Oliva (2017) encuentran evidencia de que las transferencias directas que provienen de los programas sociales del gobierno han tenido un efecto limitado en la pobreza y desigualdad. En particular, los autores explican que las transferencias directas de los programas sociales contribuyen a la reducción de la pobreza, pero al contabilizar los impuestos indirectos el efecto desaparece, debido a que, a partir del segundo decil de ingresos, la población paga más en impuestos directos e indirectos de lo que reciben en transferencias y subsidios.

El principal mecanismo a través del cual ha crecido la clase media es la creación de empleos formales en el sector privado. El incremento de la clase media ampliada, que incluye a los vulnerables, está asociado a mayores ingresos, principalmente de los trabajadores formales. Al descomponer el incremento observado entre 2000 y 2018 por posición de empleo, los resultados sugieren que el principal determinante fue el ingreso de los trabajadores asalariados del sector privado, y en menor medida los ingresos no laborales de la población. La descomposición por formalidad en el empleo, definida como la situación en la que el trabajador cotiza a la seguridad social, muestra que los ingresos de los trabajadores formales impulsaron en más de 50% la reducción de pobreza. Desagregando por sector, se observa que son los ingresos en el sector de terciario, incluyendo comercio, restaurantes y servicios los que impulsaron este cambio. Esto es de esperarse pues estos sectores representan casi el 80% de los ocupados.

La principal vía para que los pobres pasen a ser clase media consolidada es un mayor crecimiento económico. La proporción de la población considerada clase media se ha mantenido debajo del 20% desde hace casi dos décadas, mientras que el promedio ponderado de los países de la región es 31,9% (Sociómetro BID). Esto se debe en buena medida al bajo crecimiento del ingreso per cápita y del PIB salvadoreño por casi dos décadas. Como consecuencia, la economía lleva ese mismo tiempo sumida en una trampa de bajo crecimiento de la renta per cápita. Este hecho constituye a su vez uno de los principales retos de desarrollo

²⁶ Son los siguientes: i) poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; ii) poner fin al hambre, lograr seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición; iii) garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos en todas las edades; iv) garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todos; v) lograr igualdad de género y empoderar a las mujeres y niñas; y vi) garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible de agua y saneamiento para todos.

del país, pues se requiere de una estrategia que atraiga más inversión tanto pública como privada para ampliar el crecimiento potencial, en una economía con reducido espacio para estímulo fiscal.

Los sistemas de protección social tienen mucho espacio para mejorar. La mayoría de los subsidios no llegan a los hogares más pobres. El Gobierno ha intentado mejorar la focalización de dichos subsidios dada la importancia de mejorar el espacio fiscal. Si bien se han hecho esfuerzos distributivos, los recursos que estos representan siguen siendo significativos y hay espacio para mejorar su focalización, siendo el sector de agua y transporte los que presentan un menor impacto distributivo. Considerando el monto total de los subsidios, los hogares de los dos quintiles más pobres reciben un porcentaje menor a su participación en el total de hogares de la población. Los hogares del primer quintil obtienen 13,8%, mientras que los del segundo quintil obtienen 18,7% de los subsidios. Esto demuestra que hay margen para afinar el foco y así hacer un mejor uso de los recursos públicos. En este sentido, continuar los esfuerzos por desarrollar una base de información de la población, como la que puede generar el registro único de participantes, puede permitir al país una mejor definición de quiénes deben recibir subsidios del Estado, y adicionalmente, rendir cuentas acerca de quiénes reciben dichos beneficios y qué beneficios reciben.

La incidencia de los programas focalizados es limitada. Los programas que han demostrado ser efectivos para la población más vulnerable han tenido un alcance limitado debido a su baja cobertura y limitado impacto. Un ejemplo de ello es el programa de transferencias monetarias condicionadas *Familias Sostenibles* (anteriormente conocido como *Comunidades Solidarias*), el principal programa de redistribución de ingresos. Al 2015, el programa contaba con una cobertura de 100.000 familias y su alcance seguía siendo limitado. Las evaluaciones demuestran que las transferencias directas están bien dirigidas a la población más vulnerable, pero tanto la cobertura como el monto de las transferencias son bajos. El monto que recibe una familia varía de acuerdo con el número de hijos y oscila entre US\$15 y US\$20 mensuales, lo cual representa el 10% de los gastos de una familia. Esto tiene un bajo impacto en la reducción de los indicadores pobreza y desigualdad.

Referencias

- Acevedo, C., y Cabrera, M. 2014. "The Equalizing Role of Migration and Remittances in El Salvador". En: G.A. Cornia, editor. *Falling inequality in Latin America: Policy changes and lessons*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Alaimo, V. et al. 2015. *Empleo para crecer*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Behrman, J., N. Birdsall y M. Székely. 2001. "Pobreza, desigualdad, y liberalización comercial y financiera en América Latina". Documento de Trabajo 449. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación y Economista Jefe.
- Beneke, M., N. Lustig y J.A. Oliva, J. A. 2017. "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in El Salvador". Working Paper 57. Washington, DC, Estados Unidos: Center for Global Development (CGD).
- Cruces, G., A. Ham, y M. Viollaz. 2012. "Scarring effects of youth unemployment and informality Evidence from Argentina and Brazil". La Plata, Argentina: Center for Distributive, Labor, and Social Studies, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata.

- Duryea, S., y M. Robles. 2016. "Realidad y Perspectiva: Pulso Social de América Latina y el Caribe 2016". Monografía del BID 162. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 2011. Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Economía.
- Friedman, M. 1972. *Capitalism and freedom*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.
- MINEC (Ministerio de Economía). 2001. "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2000". San Salvador: Dirección General de Estadística y Censo, MINEC.
- MINEC (Ministerio de Economía). 2011. "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010". San Salvador: Dirección General de Estadística y Censo, MINEC.
- MINEC (Ministerio de Economía). 2019. "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2018". San Salvador: Dirección General de Estadística y Censo, MINEC.
- Protzer, E. 2019. "Social mobility explains populism, not inequality or culture". Working Paper 118. Cambridge, Estados Unidos: Center for International Development at Harvard University.
- Quah, D. 2020. "Mobility and Political Upheaval in an Age of Inequality". Singapore: Lee Kuan Yew School of Public Policy.
- Torche, F. 2014. "Movilidad intergeneracional y desigualdad: El caso latinoamericano". *Annual Review of Sociology*.

Guatemala

Jordi Prat y Gisele Texeira

1. RESUMEN

Durante la última década Guatemala ha consolidado su estabilidad macroeconómica, registrando un crecimiento moderado y con baja variabilidad. No obstante, su ingreso per cápita no ha mostrado una mejoría sustancial, con lo que la pobreza y la desigualdad continúan siendo elevadas. Hay muchas causas de estos rezagos, pero a nivel agregado destacan los bajos niveles de inversión pública y privada, un capital humano limitado con baja salud y escolaridad, un entorno institucional débil y numerosas fallas en los canales de redistribución del ingreso.

La toma de posesión del nuevo gobierno en enero de 2020 trae desafíos políticos para la implementación del plan de gobierno, ya que el ejecutivo tiene solo 17 diputados (de 160) en el congreso, pero también presenta una esperanza, con un plan que promete mejorar la calidad de vida de la población. Se recomienda seguir apostando en el capital humano y en la reducción de la informalidad en el mercado laboral, tomando en consideración la diversidad geográfica y étnica que aún denotan severas brechas de desarrollo. Asimismo, la promoción de la inversión pública es clave para el desarrollo. Hay un efecto directo como factor de producción, y otro indirecto que afecta el progreso tecnológico.

Al mismo tiempo, se deben expandir las oportunidades para acumular capital humano a través del acceso a servicios básicos como agua y saneamiento, educación y salud. Está claro que unas mejores redes de transporte facilitarían el comercio regional y el transporte dentro del país, aumentando la disponibilidad de bienes y servicios. Un mejor acceso a los servicios de infraestructura en las zonas rurales, donde se ubica la mayoría de los hogares pobres, tendría un impacto positivo sustancial en el nivel de vida. Y los costos logísticos más bajos, al mejorar la competitividad, crearían empleos que beneficiarían a los hogares desproporcionadamente más pobres.

2. DESCRIPCIÓN

Guatemala es el país más grande del istmo centroamericano, y se caracteriza por su población joven, con gran diversidad étnica y cultural. Según el censo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la población de Guatemala en 2018 se estimó en 16,3 millones de habitantes, de los cuales el 34% tenía entre 0 y 14 años, el 61% entre 15 y 64 años y el 5% 65 años o más. Aunque su ritmo de crecimiento medio anual ha disminuido en los últimos años, todavía se mantiene elevado. Los ladinos representan el 56% de la población. La población además está conformada por mayas (42%), xinkas (2%) y otros (2%). Cabe destacar que la población considerada indígena está segmentada en por lo menos 22 comunidades lingüísticas.

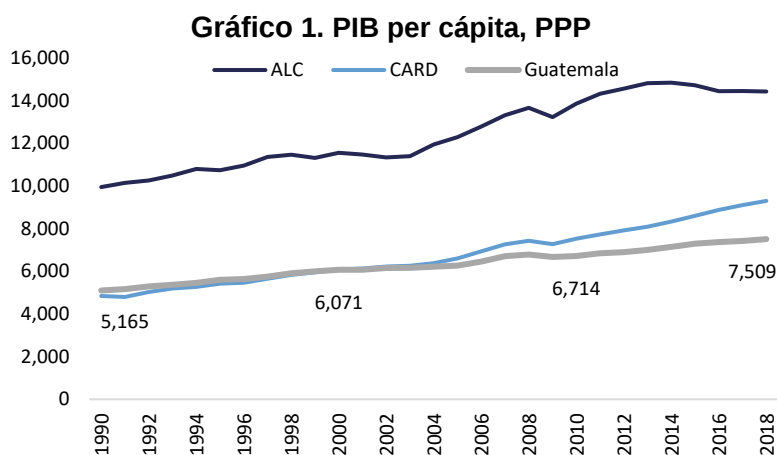
La distribución de la población en el territorio no es uniforme. El país posee 22 departamentos y solamente cuatro de ellos concentran la mitad de la población (Guatemala, Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos y Quiché). En el departamento de Guatemala vive más del 20% de la población (3 millones de personas). Según datos del censo 2018, el 46% de la población reside en el área rural.

El desempeño económico de Guatemala depende mayoritariamente de factores externos (precios de los productos agrícolas y remesas). Guatemala es una economía pequeña y abierta, cuyo desempeño está muy vinculado a sus socios comerciales, lo que constituye una

ventaja y un riesgo externo. Por un lado, la economía depende de los precios de los principales productos agrícolas de exportación, los cuales seguirán siendo relativamente bajos y con tendencia muy leve hacia el alza. Por otro, las remesas son el principal generador de divisas del país, con un peso equivalente a 13% del PIB, lo cual es un soporte para la demanda agregada.

En los últimos 20 años, Guatemala ha mantenido un ritmo de crecimiento moderado y poco volátil con relación a América Latina y el Caribe. El país pasó de crecer 1% anual en promedio entre 1980 y 1989 a 3,5% entre 1990 y 2018, superando el promedio de América Latina y el Caribe de 2,7% (WEO, octubre 2019). Sin embargo, esta tasa es moderada si se le compara con la registrada en el resto de los países centroamericanos (4,2%). La baja volatilidad es resultado de la estabilidad macroeconómica –prudencia fiscal y monetaria, bajo nivel de endeudamiento y ausencia de episodios de alta inflación– y una estructura de exportación relativamente diversificada. Asimismo, el Banco de Guatemala estima un crecimiento de 3,4% del PIB para 2019, mayor al experimentado en 2018 de 3,1%. Para 2020, la proyección del Fondo Monetario Internacional indica una ligera aceleración a 3,5%, la cual es ligeramente inferior al punto intermedio del rango proyectado por el Banco de Guatemala (3,6%), respaldada por el consumo privado, una mejor ejecución presupuestal y un persistente crecimiento de las remesas.

Sin embargo, el país no ha logrado cerrar la brecha en el PIB per cápita con sus principales socios comerciales. Su PIB per cápita (medido en paridad de poder adquisitivo) creció en promedio en un 1,4% anual entre 1998 y el 2008, y se ralentizó de 2009 a 2018 cuando registró una media de 1,0% anual, tasa inferior a la registrada en promedio en Centroamérica (excluyendo Panamá), de 2,3% anual en el mismo periodo. Asimismo, el PIB per cápita de Guatemala representaba el 52% del de América Latina y el Caribe y el 13% del de EE.UU. en 2018.



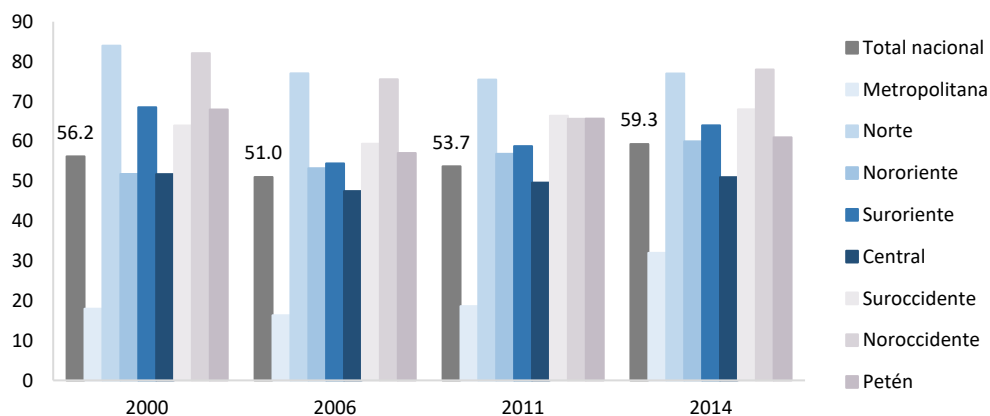
Fuente: Banco Mundial.

Los niveles de pobreza han aumentado y se mantienen elevados. La pobreza alcanzó 59,3% en 2014, 2,9 p.p. por encima de 2000. La pobreza extrema mostró un incremento más pronunciado al pasar de 15,7% en 2000 a 23,4% en 2014.²⁷ En términos absolutos, el número de personas viviendo en condiciones de pobreza y extrema pobreza se incrementó aproximadamente en 1,8 millones y 0,4 millones, respectivamente. Esto contrasta con lo sucedido en América Latina y el Caribe,

²⁷ Los últimos datos disponibles de pobreza y pobreza extrema disponibles en 2014.

dado que la tasa de pobreza se redujo de 43,8% a 29,6% en promedio durante la última década. Esto significa que en ALC, por cada punto de crecimiento promedio anual, la tasa de pobreza se redujo en 4,6 p.p., mientras que en Guatemala la reducción bajo el mismo crecimiento fue prácticamente de cero.

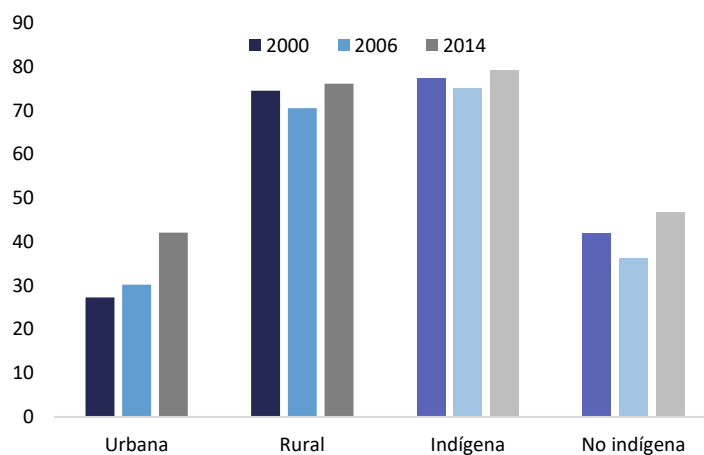
Gráfico 1. Tasa de pobreza, por región



Fuente: ENCONVI (2014).

La incidencia de pobreza es mayor en zonas rurales, entre la población indígena y en mujeres. En 2014 las tasas de pobreza para la población rural e indígena (que representan el 40% y 35% de la población total, respectivamente) se encontraban en 76% y 79%, niveles superiores al promedio nacional de 59,3%. La población indígena representa 52% y 66% de los pobres y de las personas en situación de extrema pobreza. En las zonas rurales la pobreza extrema alcanzó 35,3% en 2014, tres veces la tasa encontrada en las zonas urbanas (11,2%). Finalmente, la pobreza por sexo está levemente sesgada a las mujeres con tasas de 51,1% en comparación al 48,9% de los hombres.

Gráfico 2. Tasa de pobreza, por área y etnia



Fuente: ENCONVI (2014).

El acceso a los servicios públicos y las condiciones de las viviendas reflejan otras dimensiones de la pobreza. Solo el 59% de los hogares posee tubería dentro de la vivienda, mientras que en siete departamentos el indicador es inferior al 50%. La cobertura de energía eléctrica en los hogares del país es de 88%, pero solo llega a la mitad de los mismos en el departamento de Alta Verapaz. Al mismo tiempo, el 54% de los hogares utiliza leña como combustible principal para cocinar. A nivel nacional, el 26% de las viviendas tienen piso de tierra, indicador que alcanza el 64% en el departamento de Alta Verapaz, un departamento altamente rural y con alta pobreza.

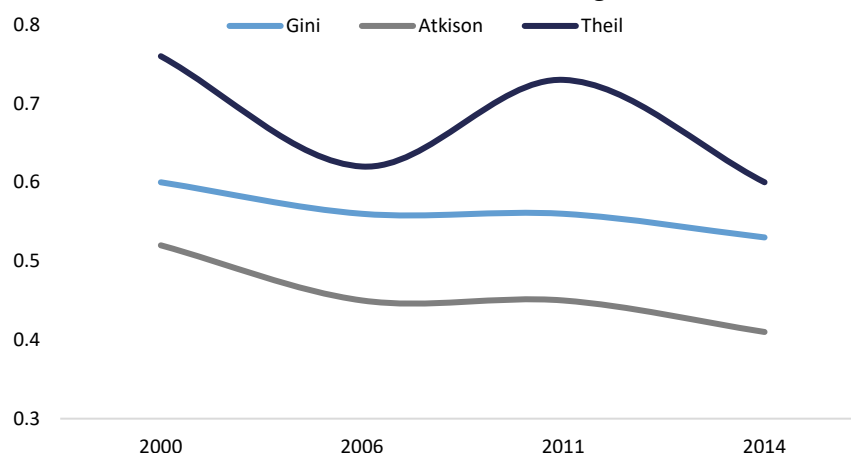
Cuadro 1. Acceso a los servicios públicos

Indicador	Nacional	Departamento con peor desempeño	
Hogares con tubería dentro de la vivienda	59%	28%	Alta Verapaz
Hogares que cuentan con energía eléctrica	88%	49%	Alta Verapaz
Hogares que hacen uso de leña como fuente	54%	89%	Quiché
Viviendas que cuentan con piso de tierra como	26%	64%	Alta Verapaz

Fuente: Censo 2018.

Los niveles de insatisfacción con la democracia y con el gobierno, y la percepción sobre el estado de la desigualdad, presentan rezagos. Según el Latinobarómetro (2018), el apoyo a la democracia alcanzó el 28% en 2018, en comparación con el 46% en 2010, y el apoyo al gobierno era de 25% en el mismo año (2010: 47%). Solamente un 17% de la población considera que hay una distribución justa de ingresos en el país.

La desigualdad, medida por el índice de Gini, ha experimentado una ligera mejora, aunque sigue siendo alta. Los cálculos realizados a partir de encuestas de hogares reflejan que, en promedio, en América Latina y el Caribe (que ha sido tradicionalmente la región más desigual del mundo), el índice de desigualdad de Gini se redujo de 0,53 a 0,5 entre 2006 y 2013. En Guatemala, el índice de Gini también se redujo en el mismo período de 0,56 a 0,53, pero se mantiene por encima del promedio de la región.

Gráfico 3. Indicadores de desigualdad

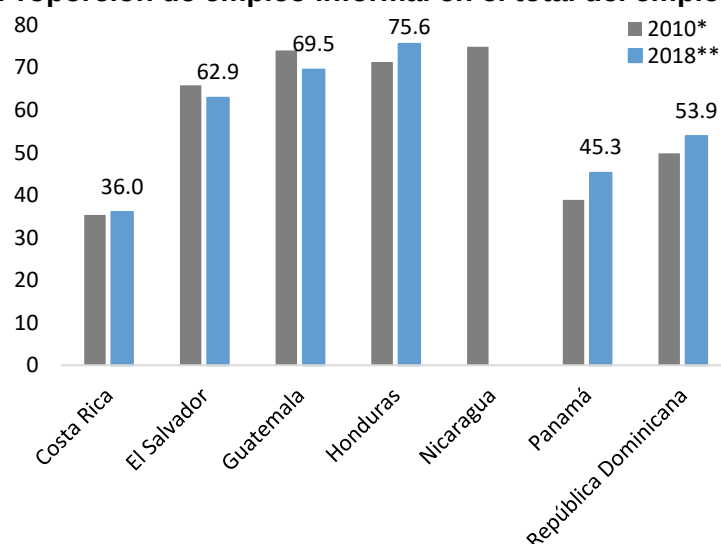
Fuente: ENCONVI (2014).

3. DETERMINANTES

El bajo gasto público, con escasas oportunidades de progreso social y alta violencia, ha fomentado la emigración. En 2016, el gasto público en educación fue de 2,8% del PIB contra 4,5% del PIB de ALC. Cerca del 75% de la población tiene a lo sumo una educación secundaria incompleta. En 2017, cerca del 30% de los jóvenes no participaban ni en actividades educativas ni laborales. Mientras tanto la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes se ha reducido en 7,1 p.p. al pasar de 29,5 a 22,4 entre 2015 y 2018, aunque sigue siendo alta. En América Latina y el Caribe, en 2016, estaba en 23 por cada cien mil habitantes. Las extorsiones han incrementado en 72% entre 2015 y 2018. La victimización directa de la población por delincuencia superó el 20% en 2017. En consecuencia, alrededor de 5,5% de la población que habitaba en el país en 2017 emigró a los EE.UU.

Rezagos en capital humano han limitado la inclusividad del crecimiento. Por ejemplo, un niño que nace hoy en Guatemala será casi la mitad de productivo cuando crezca (46%), que si hubiera recibido una educación completa y disfrutado de una salud óptima. En 2018, el país ocupaba la posición 109 de 157 países en el Índice de Capital Humano, por debajo de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (con excepción de Haití). Por su parte, en el Índice Global de Capital Humano de 2017, el país ocupó el lugar 100 de 130 países, superando a Honduras y Nicaragua como únicos países de la región con mayores rezagos.

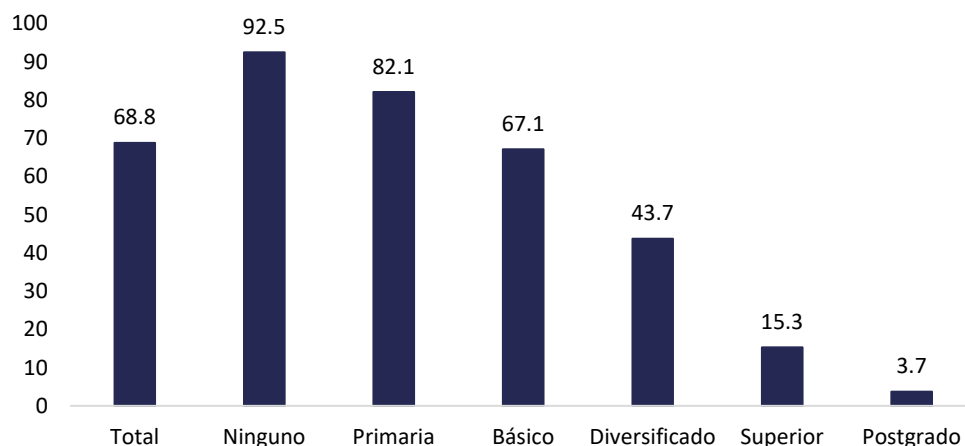
La informalidad en Guatemala es de las más altas de América Latina y el Caribe. La tasa de ocupación en el sector informal prácticamente no se ha reducido en 10 años y representa cerca del 70% del total de la población ocupada del país. En el 2018, el 69,5% de la población económicamente activa no tenía un contrato de trabajo y únicamente el 22% contaba con afiliación al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Los sectores más empleadores de la economía, como la agricultura (30% de los ocupados) y los servicios (con 50%) tienen las mayores tasas de informalidad (91% y 85%, respectivamente) y la menor productividad. Los trabajadores asalariados informales ganan en promedio 2,2 veces menos que los del sector formal.

Gráfico 4. Proporción de empleo informal en el total del empleo no agrícola

Fuente: Banco Mundial, 2019.

Notas: * excepto Panamá, que se refiere al año 2011; ** excepto Honduras y República Dominicana, que se refieren al año 2017.

La informalidad en el mercado de trabajo afecta más agudamente a los grupos de menores ingresos y menos educados. La informalidad afecta principalmente a los indígenas (85%), trabajadores rurales (81%), aquellos de muy bajo nivel educativo (82%) y, por grupo de edad, a los jóvenes (80%). Además, el 20% de la población ocupada tiene un ingreso que la mantiene en situación de extrema pobreza. Solo el 15% de los trabajadores con un título universitario se encuentran en el sector informal.

Gráfico 5. Proporción de la población ocupada en el sector informal en 2015, según nivel de escolaridad

Fuente: ENEI II-2015.

A pesar de la estabilidad económica y el bajo nivel de deuda pública, la baja carga tributaria limita la capacidad del Estado para desarrollar un gasto social de alto impacto. Las políticas fiscal y monetaria han sido prudentes y, en los últimos años, han mantenido la deuda pública alrededor del 25% del PIB y la inflación alrededor del 4% anual, dentro del objetivo fijado

por el Banco Central. El nivel de la deuda se encuentra por debajo de otros países centroamericanos y de países con una calificación crediticia similar. Sin embargo, la carga tributaria se encuentra entre las más bajas del mundo. El promedio anual de los ingresos públicos alcanzó 11% del PIB entre 2012 y 2018. Además, el gasto público en promedio fue de solo 13% del PIB durante este mismo período, el más bajo de América Latina y el Caribe.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas no han logrado reducir la pobreza y la desigualdad en los últimos 20 años. El estancamiento del ingreso per cápita se ha visto influido por la existencia de débiles mecanismos de redistribución. A eso se suman el alto nivel de informalidad en el mercado laboral y la desigualdad de oportunidades, que influye en la capacidad de la población de participar en las ganancias del crecimiento. Al mismo tiempo, una baja carga tributaria limita la capacidad del Estado para implementar políticas públicas de reducción de la pobreza.

Los gobiernos han implementado diversos programas para cerrar las brechas de desigualdad, con resultados modestos. Los gobiernos han implementado programas sociales, con y sin transferencias monetarias, que han tenido poco efecto en la reducción efectiva de la desigualdad. Algunos programas a destacar son el *Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor*, el *Bono Social en Educación*, y la *Subvención de Insumos Agropecuarios*. En general, el reducido espacio fiscal en Guatemala no permite que los programas tengan la cobertura necesaria, a lo cual se unen la baja capacidad de ejecución de los programas y las filtraciones a beneficiarios relativamente más favorecidos.

Con el objetivo de garantizar las necesidades básicas de las personas, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social creó, en 2005, el Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (PAEAM). A través de este programa, los adultos mayores de 65 años en situación de pobreza extrema o con discapacidad física, psíquica o sensorial reciben un aporte económico mensual del Estado. El monto otorgado equivale al 40% del salario mínimo establecido para los trabajadores del sector agrícola. En 2014, el número acumulado de beneficiarios superaba los cien mil.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) está ejecutando el Programa Bono Social (PBS), con un enfoque en salud y desarrollo integral de la niñez y juventud. El PBS es un programa social de transferencia monetaria condicionada que ayuda a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema, con niños de cero a 15 años y mujeres embarazadas, a través de pagos periódicos a una cuenta bancaria. La transferencia de aproximadamente US\$64 está sujeta al cumplimiento de corresponsabilidades en salud o educación. Según una evaluación del programa, elaborada por la organización Oxfam y por la Fundación para el Desarrollo y Fortalecimientos de las Organizaciones de Base, los resultados han sido positivos, aunque las acciones del gobierno no atienden de manera diferenciada a las personas en crisis de seguridad alimentaria y no tienen suficiente escala de inversión.

Para garantizar un nivel de consumo mínimo, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) desarrolla desde 2016 el programa Subvención de Productos Agropecuarios (SPA). El programa tiene como objetivo apoyar a las poblaciones de infrasubsistencia y subsistencia, a través de la emisión de cupones para la adquisición de insumos agropecuarios para incrementar la producción agrícola familiar y contribuir a la seguridad alimentaria nutricional. En 2018, el programa benefició a más de 1,1 millones de agricultores.

5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA HACIA ADELANTE

Guatemala es un país muy joven, por lo que se debe apostar por el capital humano. Los niños y niñas de 0 a 4 años son el grupo de edad más grande de la población, e invertir en ellos y dar a cada niño un comienzo justo en la vida puede cambiar la historia del país en el mediano plazo, especialmente si se toma en cuenta la dinámica poblacional de los próximos 20 años.

Mejorar el mercado laboral de los jóvenes puede generar beneficios en múltiples frentes. Para el país, el reto es mantener el vínculo de los jóvenes con su educación hasta que obtengan la preparación y las habilidades que les permitan tener un ingreso digno, así como proponer líneas de acción para fomentar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral formal. En 2017, cerca de un 83% de los jóvenes de 15 a 24 años con bajos niveles educativos estaban ocupados en el sector informal, y la tasa de subempleo alcanzó el 12% para este grupo. Esta situación es más grave en las zonas rurales y entre las poblaciones indígenas.

Fortalecer la institucionalidad. Guatemala debe promover el estado de derecho, incrementar la transparencia de las instituciones públicas y reformar su marco regulatorio. De este modo contribuirá a un clima favorable para hacer negocios y reducirá los obstáculos que limitan la inversión, la competencia y la adecuada provisión de bienes públicos, para así disminuir de manera efectiva sus altos niveles de pobreza.

Promover la inversión pública y privada. La inversión pública contribuye a una economía más competitiva y es un detonante para la inversión privada. El país presenta importantes rezagos en indicadores de suministro de agua, electricidad, telecomunicaciones y transporte por carretera. Por otro lado, existe una disparidad sustancial entre las zonas rurales y urbanas, más pronunciada en el acceso a carreteras y saneamiento. En este sentido, debe ser prioritario mejorar los procesos para agilizar el diseño y ejecución de proyectos públicos y aprovechar al máximo las oportunidades que brindan las asociaciones público-privadas.

Apostar por la digitalización. Los esfuerzos de las instituciones públicas para promover el desarrollo y despliegue de las telecomunicaciones y la banda ancha permitirán encaminar el país hacia la digitalización como palanca para el crecimiento económico, la inclusión social y la equidad en el acceso a las oportunidades. El sector público tiene un rol clave como socio estratégico para fomentar la inversión privada, y la digitalización es fundamental para reducir el costo de la burocracia y los trámites.

Referencias

- AYSSA (Acuerdos y Soluciones S.A.). 2019. *Índice de conflictividad social en Guatemala 2014-2018*. Colección: Análisis estratégico, Primera Edición
- Banco de Guatemala. 2019. *Evaluación de la política monetaria, cambiaria y crediticia a noviembre de 2019, y perspectivas económicas para 2020*. Consultado en 10/02/2020 y disponible en http://www.banquat.gob.gt/Publica/Comunica/eva_pol_mon_nov2019.pdf.
- Banco Mundial. 2019. World Development Indicators 1960-2019. Consultado en 10/02/2020 y disponible en <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.
- Corporación Latinobarómetro (2018). Informe 2018. Consultado en 27/02/2020 y disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- ENCOVI. 2014. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida - ENCOVI - 2014. Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. Consultado en 10/02/2020 y disponible en:

<https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/02/03/bWC7f6t7aSbEI4wmuExoNR0oScpSHKyB.pdf>.

ENEI. 2014. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. Dirección de Censos y Encuestas. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala. Consultado en 10/02/2020 y disponible en <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/08/22/tZP7bhDRtfJrB42QapodmHRulLk2ZeOh.pdf>.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2019. *World economic outlook: Global manufacturing downturn, rising trade barriers*. International Monetary Fund. Washington, DC, Consultado en 10/02/2020 y disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>.

Giammattei, Alejandro. 2019. *Plan nacional de innovación y desarrollo 2020-2024*. Consultado en 10/02/2019 y disponible en https://vamosguatemala.com/wp-content/uploads/2019/03/Alejandro_Giammattei_Plan_Nacional_de_Innovacion_y_Desarrollo.pdf

Haití

Jennifer Linares y Boaz Anglade

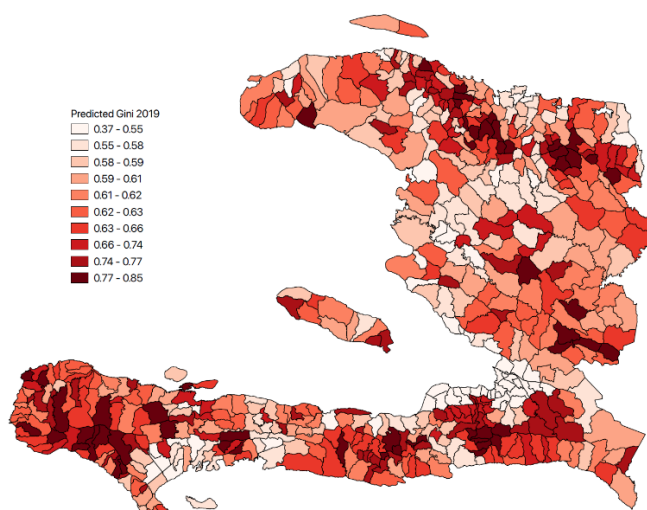
1. LA EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO

La desigualdad del ingreso en Haití sigue siendo alta, aunque en cada uno de los diez departamentos se observa una heterogeneidad. En los últimos diez años, se ha llevado a cabo sólo una encuesta de los hogares (ECVMAS) en Haití (en 2012) y no se ha llevado a cabo un censo de población desde 2003. Por consiguiente, medir la evolución de la desigualdad del ingreso a lo largo de los últimos diez años utilizando datos oficiales sigue siendo difícil. Según el Banco Mundial, el coeficiente Gini en Haití fue de 0,61 en 2012, prácticamente sin variaciones desde 2001²⁸. El nivel estimado por el Instituto de Estadísticas de Haití (IHSI) en 2012 fue incluso superior, con 0,68²⁹. Según el IHSI, hay heterogeneidad en cada uno de los diez departamentos de Haití. De hecho, el 89% de la desigualdad del ingreso de los hogares en 2012 era intrarregional. Esta heterogeneidad intrarregional se confirma mediante un ejercicio reciente encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que consistía en medir el coeficiente Gini en 2019 en uno de los niveles geográficos más granulares en Haití -la *section communale*. Debido a la falta de datos oficiales, los coeficientes Gini se estimaron utilizando funciones provenientes de las imágenes de satélite y los metadatos de la telefonía móvil, que luego fueron ingresados en una regresión no paramétrica de un proceso gaussiano. Los mapas de desigualdad resultantes muestran una gran heterogeneidad de la desigualdad del ingreso entre las *Sections communales* próximas unas a otras. En 2019, los coeficientes Gini oscilaban entre 0,37 en la *Section St. Martin* (Delmas) y 0,85 en la *Section La Gosseline* (Jacmel). Las cinco comunas con la desigualdad del ingreso más baja eran Delmas, Tabarre, Cité Soleil, Port-au-Prince y Pétiön-Ville, mientras que las cinco comunas que registraron los niveles más altos de desigualdad del ingreso fueron Les Anglais, Marigot, Anse-à-Foleur, Tiburon y Abricots³⁰.

²⁸ Grupo Banco Mundial (2014). Una tendencia similar se observa cuando se utiliza la base de datos de desigualdad del ingreso (Solt, 2019).

²⁹ Nótese que estos valores difieren significativamente de los coeficientes Gini recogidos por el Banco Mundial y por la base de datos en las bases de datos de diferentes países. En esas bases de datos, los índices Gini están estandarizados por la definición de bienestar y la escala de equivalencia con el fin de facilitar la comparación con otros países.

³⁰ Es importante recordar que el hecho de que una zona muestre una baja desigualdad del ingreso (como en el caso de Cité Soleil) no es indicativo del nivel de riqueza de sus hogares sino que sólo representa una comparación del ingreso entre los hogares en una zona determinada. Por lo tanto, un coeficiente Gini bajo podría indicar que los hogares dentro de una determinada zona tienen niveles de ingreso similares.

Gráfico 1. Coeficiente Gini de 2019 a nivel de section communale

Fuente: Pokhriyal, Zambrano y Hernández (sin fecha)³¹.

Una medida más sensible de la desigualdad del ingreso muestra un deterioro de este indicador a lo largo de la última década. Mientras que el coeficiente Gini es una medida ampliamente utilizada de la desigualdad del ingreso, es importante destacar que no incluye la consistencia de los subgrupos. En otras palabras, si la desigualdad disminuye en un subgrupo (por ejemplo, una región) y se mantiene sin cambios en el resto de los subgrupos, puede que el coeficiente Gini no refleje adecuadamente este cambio. Por lo tanto, el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) utiliza la medida de la desigualdad de Atkinson, que, además de mostrar la consistencia de subgrupos, también es sensible a la desigualdad en el extremo inferior de la distribución ponderando más el extremo inferior. Cuando utiliza esta medida, el PNUD muestra que la desigualdad del ingreso ha ido aumentando a lo largo de la última década, y que el aumento más notable se registró en 2018, cuando comenzó la actual crisis sociopolítica.

Gráfico 2. Desigualdad del ingreso (%) utilizando el Índice de Desigualdad de Atkinson

Fuente: PNUD-IDH 2019.

1.1. Composición de clase en Haití

Las características económicas y demográficas varían considerablemente entre las clases. Para medir la composición de las clases en Haití, Székely, Acevedo y Flores (sin fecha) utilizaron datos de la encuesta

³¹ El Banco Interamericano de Desarrollo publicará un informe con una explicación integral de la metodología para obtener mapas de desigualdad, mapas de pobreza y mapas de otras dimensiones sociales en Haití en el primer semestre de 2020.

ECVMAS de 2012 y las definiciones del Banco Mundial de clases pobre, vulnerable, media y alta³². Este método clasifica el 90,6% de la población de Haití como “pobre”³³ el 6,9% de la población como “clase media vulnerable”, el 2,4% de la población como “clase media consolidada” y sólo el 0,2% de la población como “clase alta”. El acceso a los servicios básicos, la propiedad de bienes durables y el nivel educativo varía considerablemente entre estos cuatro grupos, como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Características económicas y demográficas de Haití, por clase de ingreso

Indicador	Pobres	Clase media vulnerable	Clase media consolidada	Clase alta
Porcentaje de unidades habitacionales con infraestructura y acceso a servicios básicos				
Electricidad	26,1	50,8	49,1	100,0
Acceso a agua potable	23,8	31,1	34,6	44,5
Suelos de material permanente	59,4	82,0	84,1	100,0
Propiedad de bienes durables				
Propiedad de un refrigerador	5,9	17,4	23,6	75,7
Propiedad de un vehículo	1,7	5,1	6,8	57,9
Nivel educativo				
% de adultos mayores de 25 años con educación terciaria	1,7	3,0	6,2	10,2
% de unidades habitacionales con al menos un miembro con seguridad social	6,7	9,3	8,0	-
Años de educación promedio de la población entre 25 y 65 años	6,9	8,0	8,4	10,2
Años de educación promedio de los niños del hogar entre 15 y 17 años	6,4	7,7	9,4	-
Años promedio de educación del cabeza de familia	5,6	6,8	7,2	11,5

Fuente: Székely, Acevedo y Flores (sin fecha).

1.2. Evidencia de las encuestas sobre satisfacción vital y sentimientos

En la última encuesta de los hogares, los haitianos muestran una baja satisfacción con sus niveles de vida e insatisfacción con los servicios públicos. La heterogeneidad en la desigualdad del ingreso regional mencionada en la primera sección de este informe se refleja en la respuesta de los participantes de la encuesta ECVMAS de 2012 cuando se les preguntó sobre su sentimiento en relación con su nivel de vida: más de seis de cada diez hogares (62%)

³² La clase pobre tiene un ingreso per cápita diario de menos de USD5. La clase media vulnerable tiene un ingreso que oscila entre USD 5 y USD 12,4. La clase media consolidada tiene un ingreso diario de USD 12,40 y USD 62. Por último, la clase alta tiene un ingreso per cápita diario superior a USD 62 en dólares de 2011 en PPA.

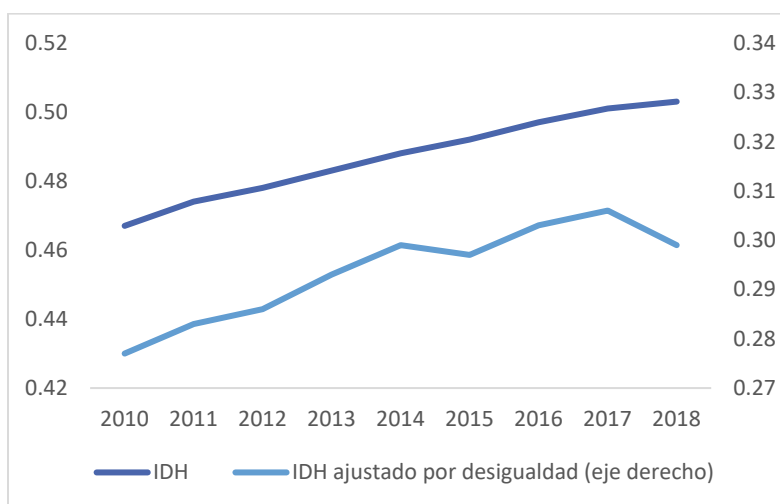
³³ Esto es lo opuesto al recuento de la pobreza utilizando la línea de pobreza nacional (58,5% en 2012).

opinaban que su nivel de vida es más bajo que el resto de los hogares en la comuna.³⁴ La proporción más alta de hogares que se consideraban más pobres que otros hogares en su comuna se observa entre los hogares rurales (68%), en comparación con el 60% en los hogares urbanos. Además, cuando se les preguntó acerca de su nivel de felicidad, el 52% de los encuestados respondió «no sentirse muy feliz» mientras que el 30% respondió que no se sentían «nada feliz». No parece sorprendente que la infelicidad era mayor en las zonas rurales (entre las zonas más pobres del país) y en los campamentos provisionales construidos después del terremoto.

Recientemente, no se han llevado a cabo encuestas comparables sobre la satisfacción vital en Haití. Sin embargo el Barómetro de las Américas (LAPOP) de 2017 ofrece algunas perspectivas en relación con la satisfacción de los haitianos con los servicios públicos. El porcentaje de haitianos satisfechos con las escuelas públicas y los servicios públicos de salud disminuyó en 2017 en comparación con las dos encuestas anteriores. Además, cuatro de cada cinco haitianos opinaban que la situación económica nacional era peor en 2017 que un año antes. Esto equivale a casi el doble de la cifra registrada en la encuesta LAPOP de 2014 (42,9% del total). De la misma manera, el 70% de los encuestados opinaban que su situación económica personal era peor de lo que era 12 meses antes (en comparación con el 50% en 2014), y el 73% declaraba que el ingreso de su hogar había disminuido en los últimos dos años (en comparación con el 55% en 2014).

1.3. Otras dimensiones de la desigualdad

Gráfico 3. Evolución del Índice de Desarrollo Humano



Fuente: PNUD-IDH 2019.

Mientras Haití registró mejoras en términos de desarrollo humano durante la última década, el resultado es mucho menor cuando se ajusta por factores de educación y salud. Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2019, Haití ha registrado un aumento de la desigualdad en términos de años de escolaridad y esperanza de vida. De hecho, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Haití, que registró aumentos entre 2010 y 2018, es

³⁴ Una comuna está compuesta de varias secciones comunales.

significativamente menor cuando se ajusta por la desigualdad en el ingreso, la educación y la salud (un índice conocido como el IDH ajustado por desigualdad, o IDHD). Haití ocupa el quinto lugar de 148 países en términos de pérdidas en el IDH cuando se controla por estas desigualdades^{35,36}. Haití ha registrado considerables mejoras tanto en el IDH como el IDHD a lo largo de la última década. Sin embargo, en 2018, el IDHD registró una disminución.

Es necesario abordar varios temas de desigualdad de género, aunque la legislación haitiana requiere igual remuneración para los trabajadores hombres y mujeres y la posibilidad de participar en las mismas ocupaciones. En términos de desigualdad de género, según el PNUD, Haití tiene un Índice de Desigualdad de Género (IDG) relativamente alto -el IDG es un índice compuesto que registra las desigualdades entre la población masculina y femenina en nivel educativo, tasas de participación en la fuerza laboral, porcentaje de escaños parlamentarios y salud. En 2018, el IDG de Haití era de 0,62, un valor que se ha mantenido prácticamente sin cambios desde su nivel de 2011 (0,615)³⁷. De la misma manera, Haití registra malos resultados en el Informe “Mujer, Empresa y el Derecho” del Banco Mundial en 2020 debido a una falta de legislación sobre la violencia doméstica y el acoso sexual en el lugar de trabajo y las desigualdades en la posibilidad de divorciarse y volver a casarse. Sin embargo, es importante señalar que la legislación haitiana no exige una igualdad de la remuneración para trabajos de igual valor, ni hay restricciones en relación con los trabajos que las mujeres pueden realizar.

Haití sigue estando entre los países con peores resultados en la región en términos de inclusión financiera, aunque ha registrado mejoras considerables en su puntuación. Haití registró la segunda puntuación más baja en inclusión financiera en América Latina y el Caribe - después de Nicaragua- en el Informe Global FINDEX del Banco Mundial en 2017, donde se reporta que sólo una tercera parte de la población adulta tiene una cuenta bancaria³⁸. Sin embargo, es importante señalar que se trata de un aumento considerable (14 puntos porcentuales) en comparación con el valor registrado en el Informe FINDEX de 2014. Aún así, hay desigualdades entre diferentes grupos, y entre las mujeres, los jóvenes y la población rural la muestra registra un porcentaje menor de propiedad de una cuenta bancaria.

1.4. Breve debate sobre la evolución de la pobreza

La pobreza multidimensional ha disminuido, sobre todo en las zonas rurales. Según la encuesta ECVMAS de 2012, el 59% de la población de Haití vivía bajo la línea nacional de la pobreza, mientras que el 24% vivía en la pobreza extrema. En el caso de la pobreza multidimensional, según el PNUD, el recuento de población que vivía en condiciones de pobreza multidimensional (IPM) era del 48% en 2012. Entre 2012 y 2017, el recuento de población que vivía en condiciones de pobreza multidimensional disminuyó de 48,4% en 2012 a 39,9% en 2016-

³⁵ La clasificación se basó en las pérdidas promedio en el IDH debido a la desigualdad entre 2010 y 2018 para países con 4 o menos valores que faltan. Los primeros 4 países con las pérdidas más grandes fueron: Comoras, República Centroafricana, Guinea-Bisáu y Namibia.

³⁶ Nótese que el IDHD se basa en el índice Atkinson. El IDHD no es sensible a la asociación* y, por lo tanto, no captura las desigualdades solapadas. Con el fin de capturar las sensibilidades de asociación, todos los datos para cada individuo deben estar disponibles de una única encuesta como fuente, y esto no es lo que ocurre en Haití.

³⁷ Según el PNUD, el IDG oscila entre 0, donde hombres y mujeres tienen los mismos resultados, y 1, donde un género tiene peores resultados en todas las dimensiones medidas.

³⁸ Un porcentaje mayor de la muestra (38%) declaraba tener una cuenta en otros tipos de instituciones financieras, como las cooperativas.

2017^{39,40}. El alivio de la pobreza multidimensional en las zonas rurales en Haití avanzó más rápidamente que en las zonas urbanas, sobre todo en los Departamentos del Nord-Est, Grand'Anse y Centre. En el caso de los subcomponentes del IPM, Haití redujo la privación en nueve de cada diez dimensiones, sobre todo en las siguientes: años de escolaridad, acceso a combustible para cocinar, acceso a servicios de saneamiento y acceso a agua potable⁴¹. Sin embargo, se observó la tendencia opuesta en el subcomponente de asistencia escolar.

1.5. Otros indicadores sociales relevantes

Debido a la vulnerabilidad del país ante las crisis sociopolíticas y los desastres naturales, hay dos indicadores sociales que tienen una particular importancia en Haití: la inseguridad alimentaria y los desplazamientos internos. En el caso de la inseguridad alimentaria, en octubre de 2019, el Programa Mundial de Alimentos estimó que el 35% de la población de Haití requería ayuda alimentaria urgente (casi 3,7 millones de personas, el 75% de ellas en zonas rurales). Más de 1 millón estaban clasificadas como viviendo una situación de “emergencia alimentaria”. Esto era especialmente lo que ocurría en la región noroeste inferior del país y en la zona urbana de *Cité Soleil*. El aumento de los precios de alimentos básicos, la depreciación del gourde en relación con el dólar de Estados Unidos, los repetidos brotes de malestar social y el deterioro de las condiciones de seguridad habían reducido en gran medida el acceso a los alimentos para los hogares más pobres a lo largo del último año. En el caso de los desplazamientos internos, la cifra era de 1, 5 millones en 2010 después del terremoto de enero de 2010. En 2019, todavía había 32.000 personas que vivían en campamentos. Sin embargo, la cifra no incluye la población de Canaan, el mayor asentamiento informal después del terremoto.

2. POLÍTICAS PARA LUCHAR CONTRA LA DESIGUALDAD Y PROMOVER LA INCLUSIÓN SOCIAL

El gasto social de Haití es relativamente bajo, y sus esfuerzos para proporcionar servicios sociales están complementados por actores no gubernamentales. Según el informe del Banco Mundial “Better Spending, Better Services: A Review of Public Finances in Haiti”, el gasto social en Haití (que abarca la salud, la educación y la protección social) equivalía al 5% del PIB en 2013, lo cual es inferior a los países de comparación en la región. Además, según el informe del año fiscal 2018 sobre gastos sociales del Ministerio de Finanzas (MEF), los gastos en salud y educación representaban el 3% del PIB. Se estima que los gastos de protección social representan aproximadamente el 1,4% del PIB. Debido a las capacidades limitadas del gobierno para ofrecer servicios sociales, numerosos servicios básicos son proporcionados por actores no gubernamentales. Según el Banco Mundial, el financiamiento de los donantes entre 2010-2012 abarcó una amplia gama de sectores: el 9% del financiamiento se destinó a educación, el 6% a salud, y el 5% a infraestructura y servicios sociales. Las ayudas de donantes externos han disminuido desde el año fiscal 2019, más recientemente debido a la incertidumbre política y presupuestaria del gobierno. Estas limitaciones, combinadas con una tasa de recaudación tributaria que ya era baja (cerca del 10,7% del PIB en el año fiscal 2019) y la existencia de múltiples exenciones fiscales, limita gravemente la capacidad del gobierno de Haití para financiar sus gastos sociales. También es importante señalar que el sistema tributario de Haití tiende a ser regresivo, dado que depende más de impuestos indirectos (42% de los ingresos nacionales

³⁹ Índice de pobreza multidimensional 2019.

⁴⁰ Población con un puntaje de privación de al menos 33 (de un total de 100), el umbral de la pobreza multidimensional.

⁴¹ Las otras dimensiones son: nutrición, mortalidad infantil, electricidad, vivienda y activos.

en el año fiscal 2019) más que de los impuestos directos (cerca del 36% de los ingresos nacionales en el año fiscal 2019). Se trata de otro factor que podría afectar de manera desproporcionada a los hogares de más bajos ingresos.

Se han implementado diversos esfuerzos para la creación de programas sociales a lo largo de la última década. En 2014, se lanzó un Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza (PAARP), que introdujo un conjunto de programas sociales bajo un paraguas de asistencia social llamado *Ede Pep*, y que incluía un programa de exención de tasas en la educación básica (PSUGO). En 2016, el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (MAST) introdujo un Cuadro Sectorial de Protección Social, que consistía en consultas con las partes interesadas en todo el país con el fin de elaborar una política nacional de protección social. Además, el Plan Nacional de Desarrollo Estratégico (PDSH) -que pretende transformar Haití en un país emergente hacia 2030- incluye un pilar de reforma social que exige que todos los haitianos tengan acceso a redes modernas de educación y salud, así como políticas de inclusión social y de igualdad de género.

A pesar de estas iniciativas, el sistema de protección social en Haití sigue estando notablemente fragmentado, y la cobertura de las redes de seguridad social es baja en comparación con las necesidades de la población. Según el Banco Mundial, la mayor parte de la ayuda recibida por los pobres se produce bajo la forma de remesas o de apoyo de las iglesias, de otras instituciones no gubernamentales y de donantes. En 2012, sólo cerca del 8% de la población de Haití recibió beneficios de asistencia social no contributivos y sólo el 11% de los que vivían en la extrema pobreza recibieron asistencia social pública mediante becas, ayuda alimentaria u otras transferencias⁴². Según el Comunicado de Prensa más reciente del Artículo IV del Fondo Monetario Internacional (FMI), se está ultimando un Plan Nacional para la Protección Social y el Progreso (PNPPS). El plan recomienda reducir la fragmentación y el solapamiento de los programas existentes y establecer un número limitado de programas de transferencia monetaria.

Referencias

- Banco Mundial. 2020. *Mujer, Empresa y el Derecho 2020*. Washington, DC, Estados: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32639>.
- Banco Mundial. 2015. *Better spending, better services: A review of public finances in Haiti*. Public expenditure review (PER). Washington, D.C., Estados Unidos: Grupo Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/246141467030212959/Better-spending-better-services-a-review-of-public-finances-in-Haiti>
- Demirgüç-Kunt, A. et al. 2018. "The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Fondo Monetario Internacional. 25 de noviembre, 2019. "IMF Staff Concludes Article IV Consultation Mission with Haiti". <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/11/25/pr19433-haiti-imf-staff-concludes-article-iv-consultation-mission>

⁴² Esta tasa de cobertura no captura muchos programas más grandes como la comida en las escuelas y las exenciones de las tasas de matrículas o programas nuevos introducidos en el marco de EDE PEP, el paraguas más amplio del gobierno de iniciativas de asistencia social. En total, EDE PEP fluye 11 programas sociales para ayudar a las madres de niños en edad escolar y alumnos universitarios, hogares vulnerables y que sufren inseguridad alimentaria, y campesinos y hogares afectados por los desastres naturales.

- Gouvernement d'Haïti. 2014. Plan d'Action pour Accélérer la Réduction de l'Extrême Pauvreté.
- Grupo Banco Mundial. 2014. "Poverty and Inclusion in Haiti: Social Gains at Timid Pace". <http://documents.worldbank.org/curated/en/643771468257721618/pdf/895220BRI00pau00Box385284B00PUBLIC0.pdf>
- Institut Haïtien de Statistiques et d'Informatique. 2012. "L'évolution des conditions de vie en Haïti entre 2007 et 2012. La réplique sociale du séisme". http://www.ihsi.ht/pdf/ecvm/as/analyse/IHSI_DIAL_Rapport%20complet_11072014.pdf
- Miami Herald. 8 de enero, 2020. "Ten years after Haiti's Earthquake: A Decade of Aftershocks and Unkept Promises". Jacqueline Charles. <https://pulitzercenter.org/reporting/ten-years-after-haitis-earthquake-decade-aftershocks-and-unkept-promises>
- Ministère de l'Economie et des Finances. Dépenses sociales (Octubre-septiembre 2018) <http://www.mef.gouv.ht/index.php?page=A%20la%20une...>
- Pokhriyal, N., O. Zambrano y H. Hernández. Sin fecha. "Mapping Poverty and its determinants in Haiti using Auxiliary Data". Documento mimeografiado.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2019. "Global Multidimensional Poverty Index 2019: Illuminating Inequalities". <http://hdr.undp.org/en/2019-MPI>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2019. "Base de datos del Informe de Desarrollo Humano 2019". <http://hdr.undp.org/en/data>
- Programa Mundial de Alimentos. 2019. WFP Haiti Country Brief. https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000112443/download/?_ga=2.170846880.148644041.1581350637-992676391.1579873231
- Proyecto de Opinión Pública de América Latina. 2017. "LAPOP - Haiti". https://www.vanderbilt.edu/lapop/haiti/AB2016-17_Haiti_Country_Report_English_V6_W_01.20.20.pdf
- Solt, F. 2019. "Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database". SWIID Versión 8.2, noviembre de 2019.
- Székely, M., I. Acevedo e I. Flores. Sin fecha. "Clase Media en Haití, 2012". Documento mimeografiado.

Honduras

Jordi Prat y Rosmery Zelaya

1. RESUMEN

La economía hondureña ha crecido moderadamente en los últimos 20 años, acompañada por crisis aproximadamente cada ocho a diez años. La pobreza y la desigualdad se mantuvieron en niveles altos entre 2001 y 2018. En particular, los altos niveles de desigualdad de los ingresos están asociados a la baja inclusión social del crecimiento, lo que explica el limitado impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza.

Entre 2001 y 2018 el porcentaje de los hogares pobres apenas disminuyó 2 puntos porcentuales. Esto está relacionado con los altos niveles de desigualdad de los ingresos y el bajo crecimiento per cápita. Entre los retos que limitan la reducción de la pobreza y la desigualdad, se pueden mencionar: una matriz productiva poco diversificada, con actividades de bajo valor agregado y una productividad estancada; la alta informalidad; la limitada cobertura y calidad de servicios de salud y educación; la baja efectividad del gasto público social; un entorno institucional débil; y una política fiscal marginalmente progresiva, así como la insuficiencia de los ingresos tributarios para cubrir las demandas sociales.

Tras la crisis política interna de 2008-09, la economía de Honduras se ha recuperado a un ritmo moderado, aunque la polarización, unida a los elevados niveles de pobreza y desigualdad, crea un ambiente propicio para un posible conflicto social. Durante 2020, se recomienda avanzar en un diálogo político que sienta las bases para un pacto de cohesión social enfocado en acciones que puedan reducir la pobreza y desigualdad, centrándose en i) mejorar la eficiencia del gasto público social, ii) mejorar la gobernanza fiscal, iii) impulsar reformas para disminuir la informalidad, iv) mejorar la educación y las capacidades para competir, v) reforzar la prevención de la violencia y la aplicación de la ley, vi) mejorar el mercado laboral de las mujeres y los jóvenes, vii) impulsar una agenda de la economía digital; y viii) mejorar la institucionalidad.

2. DESCRIPCIÓN

Para el periodo 2010-2018, la economía de Honduras se ha recuperado a un ritmo moderado, luego de la crisis de 2009, al tiempo que ha consolidado su estabilidad macroeconómica. El crecimiento económico promedio de 2010-2018 alcanzó un 3,8% anual, superior al histórico observado de 3,5%, y resaltando su mejor desempeño en 2017 con un 4,8% anual. No obstante, la economía se desaceleró a 3% en 2019, con la expectativa de una recuperación en 2020. Un logro de la administración de Juan Orlando Hernández de 2014-2018 fue la recuperación de la estabilidad macroeconómica, sustentada en el Programa Monetario del FMI. Como resultado se logró la consolidación de las finanzas públicas, y el déficit fiscal como porcentaje del PIB bajó de 8,0% en 2013 a 2,6% en 2019, como consecuencia del cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), que a su vez contribuyó a mejores evaluaciones de las calificadoras internacionales de riesgo.

La tasa de criminalidad ha disminuido notablemente, lo cual representa uno de los mayores logros de la actual administración, pero es necesario reducirla aún más para mejorar las condiciones socioeconómicas de la población y promover un buen ambiente de negocios. La tasa de homicidios cayó a la mitad, de 86,5 por cada 100.000 habitantes en 2011 a 41,4 en 2018. Esto pone de relieve los avances en materia de seguridad, pero persisten los retos para situarse entre los países de América Latina con la tasa de homicidios más baja y,

por ende, para promover un mejor clima de negocios, al tiempo de acelerar la inversión y el crecimiento económico.

La economía hondureña depende principalmente de factores externos (precio de los productos básicos). Las fases alcistas de la economía hondureña coinciden con los precios de los productos básicos. Hay una estrecha correlación entre el resultado fiscal (déficit del sector público no financiero [SPNF]) y el sector externo (cuantificado en términos de intercambio). En concreto, cuando los términos de intercambio caen, el déficit del SPNF aumenta significativamente. Este hecho también refleja la vulnerabilidad de las finanzas públicas y explica, en cierta forma, el limitado progreso en la reducción de la pobreza y la desigualdad. El estancamiento de estos indicadores se debe principalmente a la brecha de recursos públicos para la prestación de servicios sociales públicos orientados a la educación, la salud y el apoyo a la vivienda.

Los sectores más intensivos en mano de obra exhiben una alta incidencia de pobreza. Los sectores intensivos en mano de obra muestran porcentajes de hogares pobres de magnitud considerable (sector agropecuario, 78,9%; manufactura, 59%), con lo cual, la actividad productiva se concentra en productos primarios de poco valor agregado. Por ende, el modelo económico poco incluyente de Honduras está asociado a una matriz productiva poco diversificada y con limitado valor agregado y productividad.

Los altos niveles de desigualdad de los ingresos están asociados a la baja inclusión social del crecimiento económico. Las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística muestran que el porcentaje de hogares pobres pasó de 63,7% en 2001 a 61,9% en 2018, con una reducción marginal de 2 pp. Sin embargo, en términos absolutos, la pobreza aumentó de 786,529 a 1,306,514 hogares. La lenta reducción de la incidencia de la pobreza hace de Honduras uno de los países más pobres de América Latina y el Caribe⁴³. Esto puede explicarse por la combinación de un bajo crecimiento per cápita ligeramente superior a 1% anual, y un leve efecto de distribución, ya que el Gini disminuyó de 0,56 a 0,53 puntos. Así, la desigualdad se explica por el bajo crecimiento de los ingresos laborales en sectores con alta pobreza.

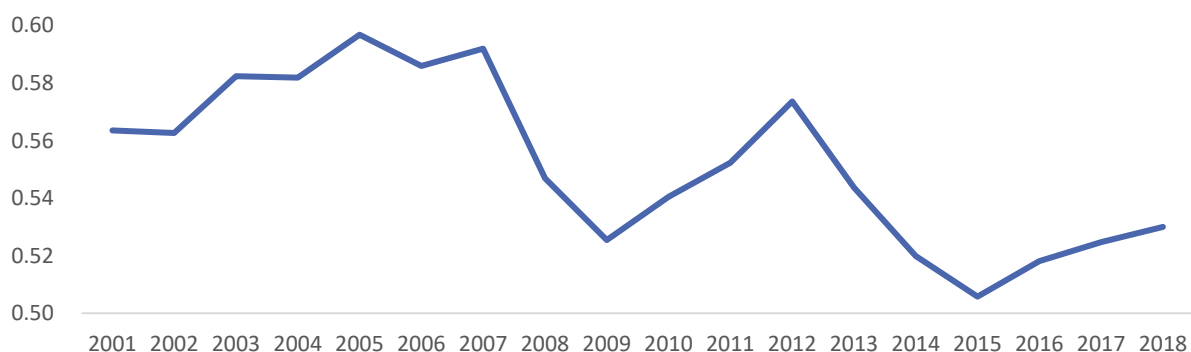
La incidencia de la pobreza presenta brechas urbano-rurales que han variado en el tiempo. En términos relativos, el porcentaje de hogares pobres en zonas rurales en 2018 fue de 70,3% (71,3% en 2001), mayor a la pobreza urbana de 55,3% (55,9% en 2001). Sin embargo, en términos absolutos, los resultados cambian por estrato. El número de los hogares pobres en zonas rurales en 2018 fue de 651.637 (444.172 hogares en 2001), levemente inferior a su equivalente urbano de 654.877 (342.357 hogares en 2001). Se debe observar que en 2001 el número de los pobres urbanos era inferior al de los pobres rurales, pero esto se revirtió debido a que el crecimiento promedio de los pobres urbanos (3,9% anual) fue superior al crecimiento rural (2,3% anual), reflejando el proceso de migración a las ciudades y los mayores indicadores de violencia en las zonas urbanas. Además, los niños hondureños tienen mayores probabilidades de ser pobres y sufrir las consecuencias de la malnutrición y un acceso inadecuado a agua limpia y saneamiento. En 2013, casi el 80% de los menores de 15 años era pobre, número mayor al del 64% de adultos en edad productiva. Por género, el porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina ronda alrededor del 70%, parecido al 69% de los hogares con jefatura masculina. Cabe destacar que cerca del 8,6% de la población es indígena o afrodescendiente, y dada la falta de

⁴³ En marzo de 2019, una comisión técnica inició la revisión y actualización de la medición de la pobreza monetaria. Datos preliminares de la nueva medición, publicados en enero de 2020, muestran que el porcentaje de hogares pobres en 2018 era de 42%, cerca de 20pp por debajo de la medición de la pobreza oficial de 61,9%.

información acerca de los mismos en las encuestas, no existen cálculos oficiales de pobreza para estos grupos. Sin embargo, otros análisis sugieren que más del 70% es pobre.

Honduras se encuentra en una trampa circular de la desigualdad: la alta pobreza y una clase media muy pequeña generan altos niveles de desigualdad. El Gráfico 1 muestra que entre 2001 y 2018 el coeficiente de Gini disminuyó levemente en 3 puntos al pasar de 0,56 a 0,53, evidencia de que el crecimiento económico ha tenido solo efectos marginales sobre la desigualdad y que Honduras sigue siendo de los países más desiguales de América Latina y el Caribe. Su Gini se caracteriza por la ausencia de una tendencia sostenida a la baja dado que pasa de periodos de reducción a crecimiento, lo cual se explica por dos efectos combinados: un incremento de los ingresos en los deciles inferiores y la disminución de los ingresos en el decil superior, a su vez asociado a la dinámica del sector agropecuario y los efectos expansivos de las remesas en los últimos 20 años. La población distribuida por nivel de ingresos denota la pequeña clase media del país y el alto nivel de desigualdad de ingresos: un 30% de la población vive con US\$4 a US\$10 (vulnerable); un 22% vive con US\$2,5 (extremo pobre); un 20% vive con US\$4 (pobre); un 16% vive con US\$1,25 (extremo pobre global); un 11% vive con US\$10 a US\$50 (clase media); y un 1% vive con US\$50 o más (10% superior) y recibe un 37% del ingreso nacional⁴⁴. Ahora bien, según el Instituto Nacional de Estadística, la distribución del ingreso total indica que el 70% de la población pobre recibió menos de un tercio del ingreso familiar total en 2013, comparado con el 1% más rico que recibió el 13% del ingreso. La alta desigualdad por grupos se refleja en que el ingreso promedio per cápita del 20% superior (quintil del grupo más rico) de los que ganan ingresos es 20,4 veces mayor al del 20% inferior (quintil más pobre). Cabe señalar que la cobertura de la red de seguridad social es muy limitada. No supera el 20% de la población económicamente activa.

Gráfico 1. Desigualdad de los ingresos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

El sistema tributario hondureño es regresivo, lo cual incrementa la desigualdad. El análisis del BID *Recaudar para crecer* muestra una regresividad del sistema tributario hondureño del primer al quinto quintil del ingreso de los hogares⁴⁵. El estudio muestra que el impuesto a la renta en Honduras es ligeramente regresivo, porque el quintil de menores ingresos soporta una mayor carga tributaria que el quintil de mayores ingresos, explicado por las abundantes exoneraciones.

⁴⁴ Hernández Oré, Sousa y López (2016).

⁴⁵ Agosin, Barreix y Machado (2005).

En el resto de los impuestos se observa una regresividad muy pronunciada. Análogamente, en 2018, el coeficiente de Gini antes de impuestos es 0,53, por encima del índice de concentración de impuestos con valor de 0,47, lo que implica un diferencial negativo o índice de Kakwani de 0,06. Esto significa que la distribución de las cargas relativas será regresiva, con lo cual, la estructura del sistema tributario hondureño es regresiva.

La alta informalidad es una limitante para generar oportunidades de empleo con un alto valor agregado. Entre 2001 y 2018, el bajo nivel educativo limitaba la demanda de empleos por parte de las empresas. Esto generó una alta informalidad que, medida como la proporción de asalariados que no están cubiertos por la seguridad social, llegaba al 64% (un 82% para los asalariados), de las más altas de la región. La informalidad laboral está centrada en los sectores más intensivos en mano de obra, como la agricultura y los servicios como la construcción, el comercio y el transporte (85% y 81%, respectivamente), que tienen elasticidades relativamente altas entre empleo y crecimiento, y, por ende, una menor productividad laboral que resulta en ingresos bajos para estos trabajadores.

La combinación de la incertidumbre política con la alta desigualdad, informalidad y corrupción originó, a mediados de 2015, la protesta social más grande de las últimas décadas, denominada *marcha de las antorchas*. Las marchas fueron organizadas por una *oposición indignada*, motivada por la implicación de miembros del partido de gobierno y de empresarios hondureños en un escándalo de corrupción en el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). Las marchas pidieron la dimisión del presidente Hernández y la instauración de una comisión internacional, como fue suscitado en Guatemala. La presión política hizo que en enero de 2016 se creara la Misión de apoyo contra la corrupción y la impunidad en Honduras (MACCIH) con apoyo de la OEA. En principio, la MACCIH judicializó a los principales implicados del caso del IHSS, cinco diputados y la ex primera dama del periodo 2010-2014 por actos de corrupción. No obstante, en enero de 2020, la OEA y el gobierno no pudieron ponerse de acuerdo para la extensión del convenio de la MACCIH, por lo cual su acuerdo no fue renovado.

Aunque recientemente han bajado la desigualdad y la pobreza, en 2019 hubo múltiples protestas sociales en respuesta a iniciativas del gobierno. En 2019, se revirtió la tendencia ascendente de la desigualdad observada desde 2016, ya que el coeficiente Gini bajó de 0,53 en 2018 a 0,52 en 2019, pero fue insuficiente para detener la emigración y el descontento social. En particular, a mediados de 2019 se produjeron fuertes disturbios sociales asociados a reformas propuestas por el gobierno en salud y educación, sumado al juicio por narcotráfico y tráfico de influencias del exdiputado Tony Hernández, hermano del presidente Hernández. Dichos disturbios se extendieron por más de un mes y medio, pero finalmente fueron bajando en intensidad. Luego se vieron algunos manifestaciones de descontento contra el gobierno, pero la calma regresó durante la última parte del año.

Las constantes protestas y la conflictividad social reciente en Honduras son congruentes con la percepción de un deterioro en la situación económica y de la satisfacción con la democracia. Según el Barómetro de las Américas (LAPOP), en 2018, el 57% de los hondureños señaló a la economía como el problema más grave que enfrenta el país, seguido por la seguridad, con un 17,0%. Además, tres de cada cuatro hondureños consideran que la situación económica nacional ha empeorado, resaltando el constante deterioro de esta percepción en el tiempo. Otro elemento revelado es que la satisfacción con el funcionamiento de la democracia disminuye desde 2010. Con respecto a los temas desigualdad y pobreza se registró que solo el 5,3% de la población tiene un nivel de ingresos en el hogar que le permite ahorrar⁴⁶.

⁴⁶ https://www.vanderbilt.edu/lapop/honduras/AB2018-19_Honduras_RRR_W_09.25.19.pdf

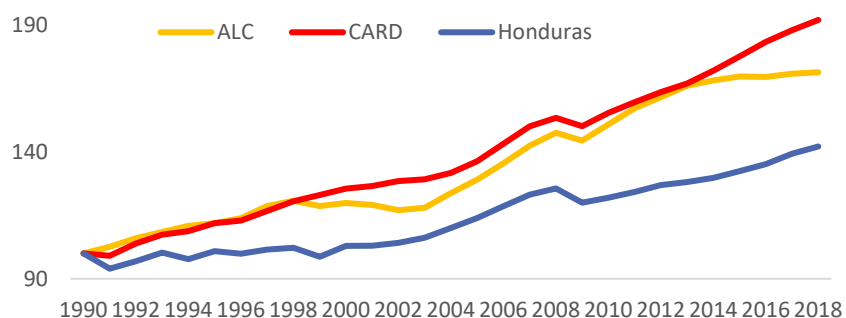
El ciclo político inestable de Honduras, la corrupción, la violencia, combinado con los elevados niveles de pobreza y desigualdad persistentes en el tiempo, han creado un ambiente que fomenta la emigración. Además, la emigración de hondureños ha sido la válvula de escape ante la falta de oportunidades y crecientes conflictos sociales. Así, en 2018, se generó un movimiento social de *caravanas de migrantes* que llamó la atención de la comunidad internacional por su gran número de personas. Cabe destacar que cerca de 7.000 hondureños han migrado en caravanas, y cerca de 60% de ellos lograron ingresar a EE.UU.

En 2020, se espera que continúe la tensión social, siendo una antesala del nuevo ciclo electoral de 2021. La oposición ha llamado en repetidas ocasiones a un “gran paro nacional” en medio de una polémica por la no renovación de la MACCIH, sumado al anuncio de candidaturas de los principales partidos políticos, nuevas caravanas de migrantes y protestas en las calles, entre otros. El gobierno debería establecer una estrategia para forjar acuerdos políticos acompañados por los actores sociales y políticos clave, que pueden ser difíciles de lograr en un ambiente muy polarizado.

3. DETERMINANTES

Desde hace más de 30 años, la economía hondureña ha crecido de forma moderada, caracterizado por sufrir una crisis aproximadamente cada ocho a diez años. Desde el retorno a la democracia, el crecimiento promedio de la economía fue de un 3,5% anual, inferior al promedio de la región de Centroamérica y República Dominicana (CARD, 3,8%). Como se ve en el Gráfico 2, el crecimiento per cápita ha sido lento, con un promedio cercano a 1% anual, inferior al promedio de CARD y América Latina y el Caribe. El crecimiento de la economía por tanto ha sido insuficiente para compensar el rápido crecimiento demográfico. Por ejemplo, Honduras tardaría cerca de 30 años en alcanzar el PIB per cápita actual de Costa Rica. Este rezago se explica, en mayor medida, por los efectos negativos de un ciclo político inestable, desequilibrios macroeconómicos internos (desequilibrios fiscales y crisis de deuda, entre otros), y la vulnerabilidad ante los choques externos y fenómenos naturales. Se pueden identificar al menos seis cambios estructurales en los últimos 40 años: el retorno a la democracia en 1982; la aplicación de reformas estructurales para la corrección de desequilibrios en 1991; la crisis energética de 1994; el huracán Mitch en 1999; la crisis político-económico e institucional de 2009 y la crisis sociopolítica electoral de 2017. Cabe señalar que los efectos de la crisis de 2017 persisten hasta hoy.

Gráfico 2. PIB per cápita, PPP (1990=100)



Fuente: Banco Mundial.

En los últimos 30 años, el patrón del crecimiento económico de Honduras ha sido caracterizado por la acumulación de factores, con una productividad estancada. Un ejercicio de contabilidad del crecimiento, realizado por el BID como parte de un análisis de los desafíos de desarrollo enfrentados por Honduras, muestra que entre 2000 y 2016, el crecimiento económico fue de 3,9%, impulsado por la acumulación de factores con una contribución de 2,0% del capital y 1,7% del trabajo, pero con un aporte casi nulo de 0,2% de la productividad total de los factores (PTF). Posibles interpretaciones derivadas de estos datos son una falta de aumentos de eficiencia en la matriz productiva del país, deficiencias del capital humano, debilidades institucionales y un bajo grado de innovación, entre otras (BID, 2018). Cabe destacar que el crecimiento de la economía registrado en los últimos años es inferior al que se esperaría con un nivel de inversión total promedio de 22% del PIB. En consecuencia, la percepción internacional, medida por el Índice de Competitividad Global (ICG) 2018 del Foro Económico Mundial refleja bajos niveles de productividad. El ICG sitúa a Honduras en la posición 101 de 140 países (103 de 135 en 2017).

La falta de una estrategia de largo plazo para la reducción de la pobreza y la desigualdad resulta en un crecimiento económico poco inclusivo. Según Dollar y Kraay (2002), el crecimiento económico no beneficia a los pobres si el foco está en los sectores con baja proporción de pobres. Esto se observa en Honduras donde los sectores menos dinámicos desde el 2000 son lo más intensivos en mano de obra y con limitado valor agregado. De hecho, según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas, en 2018 los sectores que mayor empleo aglutinaron en la población económicamente activa fueron el agropecuario (30%), comercio (17,3%) y manufactura (12,7%). Por su parte, los sectores de telecomunicaciones y servicios financieros aportaron 0,8 y 1,0%, respectivamente, denotando que, a pesar de ser los sectores más dinámicos recientemente, no son los más intensivos en mano de obra.

La vulnerabilidad del sector agropecuario a choques aumenta la probabilidad de tener un país más pobre y desigual. Esto se debe tanto a factores externos, como la variabilidad de precios de materias primas, como a internos, como las persistentes sequías que también se asocian al cambio climático. Según el Global Climate Risk Index, Honduras, Myanmar y Haití son, en ese orden, los países más afectados por los eventos naturales que tuvieron lugar entre 1993 y 2012 (Kreft y Eckstein, 2013). En consecuencia, los efectos negativos de los fenómenos naturales adversos significaron una pérdida estimada del 2,6% del PIB, con una reducción correspondiente del ingreso familiar y del acceso a servicios sociales. En seguridad agroalimentaria, según estimaciones del Agrimonitor del BID, los hondureños pagaron un 13,4% más por productos agroalimentarios en los últimos tres años, esto significa que la política agropecuaria hondureña tiene una baja incidencia en el costo de los productos⁴⁷. Como resultado, según el Programa Mundial de Alimentos, cerca del 60% de los hondureños sufren de inseguridad alimentaria, mientras que en el Corredor Seco, donde la pobreza es más aguda, el 58% de los niños menores de cinco años sufren de desnutrición crónica. Estos factores tienen una alta incidencia en la pobreza, ya que un alto porcentaje de la población se dedica al sector agropecuario.

Los bajos niveles de capital humano han limitado la reducción de la pobreza y la desigualdad. La desnutrición crónica y la deserción escolar explican, en buena forma, la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. En particular, la desnutrición, es la consecuencia más extrema del hambre, lo que compromete decisivamente el rendimiento escolar y luego su capacidad productiva, incidiendo negativamente en el potencial de desarrollo de la sociedad. Honduras ha avanzado en cobertura educativa pero mantiene baja calidad. La

⁴⁷ https://publications.iadb.org/publications/english/document/Consumer_Support_Estimate_CSE_en.pdf

esperanza de vida ha aumentado en cerca de 27 años, y la tasa de mortalidad infantil y la de niños menores de 5 años, han caído en forma escalonada. A pesar de los avances de los indicadores de salud, persisten rezagos que sitúan a Honduras con la segundo mayor desnutrición en menores de 5 años en Centroamérica. El bajo nivel escolar limita la capacidad de generar ingresos por parte de los jóvenes hondureños.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS

Ante la falta de sostenibilidad de las políticas públicas para la atención de la alta desigualdad y la pobreza se ha generado un descontento social marcado por la incertidumbre política. En Honduras las políticas públicas están marcadas por la incertidumbre política que repercute en su sostenibilidad y genera descontento social. Por ejemplo, se produjeron manifestaciones populares, a veces violentas, que duraron casi dos meses por los resultados de las elecciones presidenciales de 2017. Con un 69% de los votos contados, una coalición conformada por los partidos políticos Libre y PINU y el presentador de televisión Salvador Nasralla (un candidato hasta entonces sin historial político) aventajaba al presidente Hernández por más de 5 p.p., una sorpresa dado que Hernández era favorito en las encuestas. Estos acontecimientos generaron incertidumbre en la ciudadanía y en la oposición política, debido a un problema técnico que atrasó el conteo de votos por casi tres días. La tensión duró hasta que la tendencia se revirtió y el presidente Hernández fue declarado ganador con el 42% de los votos, 1,9% más que Nasralla.

Después de la crisis de 2009, se creó el programa *Bono 10.000* en 2010. Luego de la crisis de 2009 el *Bono 10.000* se convirtió en el principal instrumento de política de protección social, un programa presidencial de educación, salud y nutrición. Para enfrentar los desafíos de pobreza y desigualdad, en 2013 se creó el *Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza Extrema*⁴⁸ y se aprobó la *Ley de Protección Social*. El *Fondo de Solidaridad*⁴⁹ busca darle continuidad, fortalecer la focalización y ampliar los programas de transferencias condicionadas, además de mejorar las condiciones de vivienda, las oportunidades de empleo y el microcrédito productivo. Este fondo financia un paquete integral de intervenciones que, sin embargo, requieren ser evaluadas⁵⁰. Además, el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS) ha desarrollado un sistema de información para mejorar la focalización de programas financiados por el Fondo. En 2015, con la *Ley de Protección Social* se crearon cinco regímenes referentes a la protección social, seguro de previsión social, seguro de atención de salud, seguro de riesgos profesionales y seguro de cobertura laboral.

Dentro de los principales programas que financia este Fondo se encuentra el *Bono Vida Mejor* (BVM). El BVM es el principal programa del Estado hondureño para la reducción de la pobreza y es un componente de la *Estrategia Vida Mejor* (EVM). La EVM prioriza el desarrollo humano, la reducción de las desigualdades y la protección de sectores vulnerables, enfocándose en los departamentos de mayor pobreza, ubicados en el Corredor Seco y con población indígena. Los pilares de la EVM son la garantía de un ingreso mínimo, el acceso a educación básica y atención primaria en salud, la promoción de vivienda saludable y la seguridad alimentaria. Entre 2012 y 2015 la cobertura del BVM pasó de 280.000 a 302.088 hogares. El BVM fue creado en 2010 como *Bono 10.000* y entrega transferencia tres veces al año a hogares que cumplen con corresponsabilidades en educación y salud. Recientemente el BVM implementó mejoras operativas, como el uso de cuentas bancarias junto con educación financiera para el pago de

⁴⁸ En el resto del documento se hará referencia a este fondo como “Fondo de Solidaridad”.

⁴⁹ El Fondo de Solidaridad es financiado por el incremento de la alícuota del Impuesto Sobre las Ventas, que pasó de 12% a 15%. El fondo cuenta con aproximadamente US\$220 millones.

⁵⁰ Hasta el momento solo el *Bono Vida Mejor* (programa de transferencias condicionadas) tiene una evaluación de impacto.

transferencias y el desarrollo de un sistema informático que permite la medición de responsabilidades de educación en línea, incrementando la eficiencia del programa.

5. RECOMENDACIONES Y POSIBLES MEDIDAS HACIA ADELANTE

Honduras debe promover un diálogo político en 2020 que sienta las bases para un pacto de cohesión social enfocado en acciones para reducir la desigualdad y la pobreza. En la práctica, no existen políticas o programas diseñados específicamente para reducir la desigualdad. Además, se les aborda solo en términos de planificación sin presupuesto en el plan de nación o el plan de gobierno actual. Una agenda de cohesión social tiene una relevancia clara para enfrentar los conflictos existentes, dado que representa una forma de gestión moderna para avanzar en la reducción de la pobreza y de las múltiples formas de la desigualdad. De igual forma, una agenda de este estilo permitirá abordar el fenómeno de la emigración e incentivar las oportunidades productivas y los programas sociales para atender la violencia, ante la posibilidad de que se continúen endureciendo las políticas migratorias de EE.UU.

Honduras debería mejorar la institucionalidad fiscal para disminuir la desigualdad. La introducción explícita de la desigualdad como parte de las cadenas de valor público en las disposiciones presupuestarias ayudaría a vincular el plan estratégico de cada una de las instituciones involucradas con el presupuesto, y también al diseño más efectivo de políticas específicas para reducir la pobreza y la desigualdad. En particular, la Dirección de Gestión por Resultados de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno debe dar seguimiento a (i) la eficiencia de recaudación del sistema tributario; (ii) la reducción/modificación de los gastos tributarios costosos e ineficientes y (iii) una menor evasión y elusión fiscal haciendo frente a la informalidad.

La necesidad de políticas públicas para enfrentar la trampa de la desigualdad. Honduras enfrenta una trampa circular de la desigualdad, donde una alta pobreza y una clase media pequeña y vulnerable generan altos niveles de desigualdad. A su vez, la alta desigualdad explica, en cierta medida, que el crecimiento económico no pueda lograr una reducción sostenible de la pobreza. Lo anterior requiere la reorientación de los programas sociales de la *Plataforma Vida Mejor* y el resto de programas administrados por el gobierno.

Incrementar el capital humano es clave para lograr un mayor crecimiento y que sea más inclusivo. En principio, se debe abordar plenamente el desarrollo y nutrición en la primera infancia, ya que la falta de desarrollo cognitivo en la niñez puede ocasionar retrasos en el aprendizaje, así como un menor rendimiento escolar durante el resto de su vida. Además, una cobertura de salud para los habitantes excluidos reduciría la desigualdad.

Lograr la vinculación de programas de capital humano con el mercado laboral. La población económicamente activa como porcentaje del total aumentará en los próximos 20 años (bono demográfico), con lo cual, muchos jóvenes entrarán al mercado de trabajo y, si no encuentran empleo, se generará un conflicto social de grandes dimensiones. Así, un reto es mantener el vínculo de los jóvenes con su educación hasta que obtengan la preparación y las habilidades que les permitan tener mejores habilidades y un mayor potencial para generar ingresos. Al mismo tiempo, se deben promover incentivos para reducir la informalidad, limitante fundamental para lograr que la población tenga mayores ingresos.

Fortalecer la institucionalidad contribuiría a reducir la pobreza y la desigualdad. Para lograr un mejor clima de negocios, Honduras necesita un adecuado estado de derecho, incrementar la transparencia de las instituciones públicas y reformar su marco regulatorio. De igual forma, se deben reducir las limitantes de la inversión en todos sus ciclos, con el objetivo de promover la

competencia y una mayor provisión de bienes públicos, lo que contribuiría a disminuir de manera efectiva la informalidad, y, por ende, los altos niveles de pobreza que registra el país.

Promover la digitalización y la inversión en infraestructura. La conectividad es clave para promover positivamente el desarrollo. El despliegue de las telecomunicaciones y la banda ancha permitirán encaminar el país hacia la digitalización para aumentar el crecimiento económico, la inclusión social y la equidad en el acceso a las oportunidades. Además, permite a los empresarios de zonas alejadas (rurales y urbano-marginales) mejorar su competitividad. Así, debe ser prioritario mejorar los procesos para agilizar el diseño y ejecución de proyectos públicos, y aprovechar al máximo las oportunidades que brindan las asociaciones público-privadas.

Referencias

- Agosin, M., A. Barreix y R. Machado. 2005. *Recaudar para Crecer: Bases para la reforma tributaria de Centroamérica*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. Estrategia del grupo BID con Honduras 2019-2022. Washington, DC, Estados Unidos: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-1305851907-17>
- Dollar, D., and A. Kraay. 2002. "Growth is Good for the Poor". *Journal of Economic Growth* 7: 195- 225.
- Hernández Oré, M.A., L. Sousa y J.H. López. 2016. "Honduras: desatando el potencial económico para mayores oportunidades. Diagnostico sistemático de país". Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Kreft, S., y D. Eckstein. 2013. *Global Climate Risk Index 2014: Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2012 and 1993 to 2012*. Germanwatch Nord-Süd Initiative eV.

México

Agustín Filippo y Ana Karen Díaz

1. LA EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS

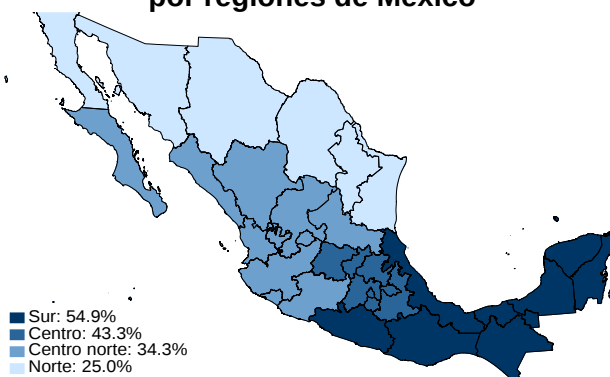
Desigualdad regional: la región más vulnerable es el sur. La población mexicana, 125,1 millones de habitantes, está concentrada en el centro, la región más poblada con 47,1 millones de personas (esta región incluye a Ciudad de México); le sigue el sur con 28,8 millones, seguido por el centro norte con 26,5 millones. La región norte es la menos poblada, con 22,6 millones de personas⁵¹. En la estructura socioeconómica del país destaca la amplitud de la pobreza: más de 52,4 millones de personas (41,9% de la población) son pobres, y aproximadamente 10 millones de personas (7,4% de la población) sufren pobreza extrema⁵². La desigualdad regional por ingresos en el país destaca la dispersión de los niveles de pobreza y su concentración en el sur (figura 1), que se corresponde con desigualdades en el índice de desarrollo humano y con acceso a servicios públicos de diverso tipo⁵³. Si se considera la desigualdad de ingresos a nivel nacional —medida mediante el coeficiente de Gini—, ésta se disminuyó entre 2016 a 2018, pasando de 0,498 a 0,469. La región sur además de ser la más pobre del país, también es la más desigual con un coeficiente de Gini promedio de 0,463.

⁵¹ Regionalización: el norte incluye Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; el centro norte considera a Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas; el centro lo integran el Distrito Federal/Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; y el sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán (Banco de México, 2012).

⁵² Datos de 2018. Definiciones. **Pobreza:** tener una carencia social (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y tener un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias: US\$8,5 PPA 2011 y US\$5,5 PPA 2011 diarios por persona para la población urbana y rural respectivamente. La pobreza por ingresos es, en general, mayor a la pobreza multidimensional debido a que los criterios de la primera son menos restrictivos (no percibir el ingreso mínimo) que los de la segunda (no percibir el ingreso mínimo y además tener alguna carencia social). La carencia social que afecta a la mayoría de los mexicanos es la falta de acceso a seguridad social, que aqueja a 71,7 millones de personas y está relacionada con la alta tasa de informalidad — que durante su vida laboral no tienen ingresos estables, oportunidades de capacitación, servicios financieros, ni cobertura de salud o pensiones—. Esta problemática es más seria en el sur, donde el 71% de la población no cuenta con seguridad social, en tanto que en las regiones restantes entre 39 y 60% de la población vive con esta carencia. **Pobreza extrema:** tener tres o más carencias de derechos sociales, y tener un ingreso insuficiente para adquirir una canasta alimentaria —US\$3 PPA 2011 y US\$4,3 PPA 2011 diarios por persona para la población rural y urbana, respectivamente.

⁵³ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) sintetiza el avance en tres dimensiones fundamentales para el desarrollo de las personas (PNUD, 2015): salud, educación e ingreso. El sur tiene el menor IDH del país y el norte reporta el IDH más alto —superior al promedio nacional. Ninguno de los estados con IDH “bajo” — con niveles de desarrollo similares a los de Gabón— pertenece a la región norte, y ningún estado de México con IDH “muy alto” —similar a Andorra— se localiza en la región sur. Un análisis de los desafíos de desarrollo enfrentados por México realizado por el BID analiza los factores característicos del atraso productivo y social del sur, y discuten las prioridades de políticas para la reducción de brechas regionales (BID, sin publicar).

Gráfico 6. Pobreza multidimensional en 2018 como porcentaje de la población por regiones de México



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Nota: El promedio nacional es 41,9%.

En la actualidad, la heterogeneidad y el rezago histórico del sur se mantienen. Las políticas públicas han terminado favoreciendo relativamente al centro y al norte del país. Otra característica importante es la heterogeneidad intrarregional. Las capas de población vulnerable de México existen en todo el país y son una fuente potencial de reclamos sociales y políticos. La pobreza extrema alcanza valores elevados en todas las regiones del país, y en una misma región pueden coexistir puntos de muy diferente tipología social. En la región centro, una de las más ricas, coexisten Ciudad de México y Querétaro —que se posicionan entre los cinco estados con PIB per cápita más alto del país— con estados muy vulnerables como Tlaxcala, con un perfil productivo y de diversidad mucho más marcado. Se ve, además, una diferenciación fuerte de patrones sociales por grupos poblacionales y habitacionales, con condiciones de vida mucho más duras para grupos indígenas y comunidades rurales⁵⁴.

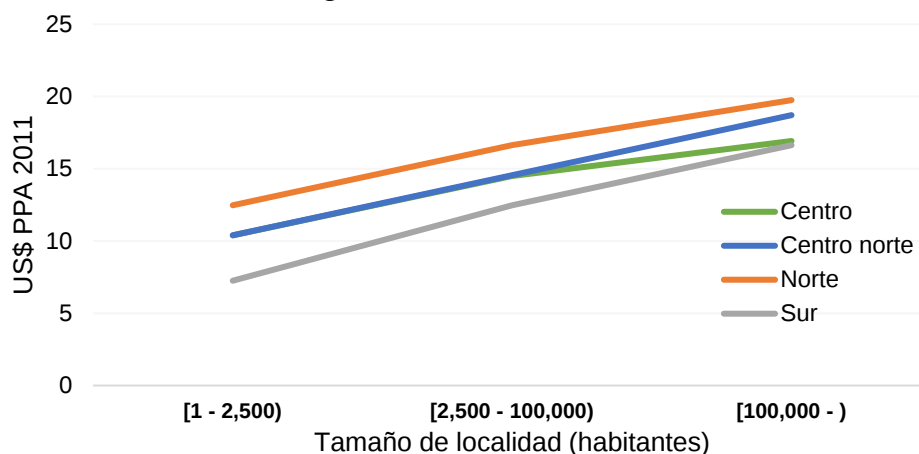
Brechas de crecimiento regional: los estados más ricos crecen más rápido. La debilidad del crecimiento económico mexicano en las últimas décadas ha contribuido al desencanto y la frustración de la población, independientemente del patrón de vulnerabilidad estructural que afectaba tradicionalmente a los distintos grupos de personas. México dejó de crecer a un promedio del 4% anual en el periodo posterior a la segunda guerra mundial, para crecer un promedio del 2% anual entre 1980 y 2018, con importantes crisis económicas y una gran vulnerabilidad a los vaivenes de la economía internacional. En términos regionales, las brechas se amplían: el sur creció apenas un 1,8% anual en ese tiempo, el centro norte un 2,8% anual y el norte un 2,7% anual. Lo mismo sucede a nivel estatal, pues existe una correlación positiva entre el nivel de producto y su tasa de crecimiento (en promedio, los estados más ricos crecen más rápido). El bajo crecimiento y, más aún, el estancamiento actual de la economía (el crecimiento en 2019 fue del 0%) implica que los ingresos de los diversos grupos poblacionales crecen muy lentamente, o bien, solo pueden darse en unos grupos a costa de reducciones en otros (suma cero).

Los grandes centros urbanos ofrecen las mejores oportunidades de ingresos laborales (ver Gráfico 2). Divididos por tipo de localidad, el primer segmento —de 1 a 2.500 habitantes—

⁵⁴ La pobreza multidimensional es más aguda en la población indígena, dado que el 70% de este grupo es pobre. En comparación, el 39% de la población no indígena es pobre. En las zonas rurales del país, 55% de la población es pobre (38% en las zonas urbanas). Además, un 5% de la población que habita en zonas urbanas sufre pobreza extrema, que es cerca de tres veces menos que los habitantes de zonas rurales con esta condición (16%) (CONEVAL, 2019).

corresponde estrictamente a comunidades rurales. El nivel de ingresos crece con el tamaño de la localidad y alcanza su máximo en localidades de más de 100.000 habitantes⁵⁵. Es llamativo que el nivel de ingreso laboral parece estar determinado más por el tamaño de la localidad que por la región. Dicho eso, la región sur está doblemente desfavorecida: el nivel de ingresos es menor en cada tipo de localidad, junto con un número proporcionalmente menor de personas que tienen altos ingresos.

Gráfico 7. Nivel de ingreso laboral diario (mediano) por trabajador según tamaño de la localidad en 2005



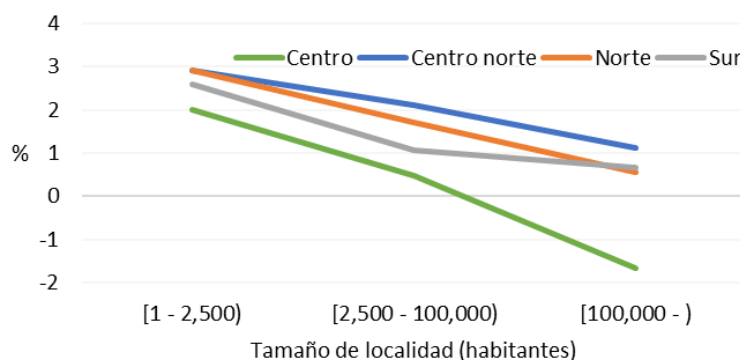
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE 2005 (primer trimestre).

Sin embargo, entre 2005 y 2017 los ingresos laborales de las personas que residen en las localidades más pequeñas crecieron más rápido que en las más grandes, independientemente de la región del país (Gráfico 3). A nivel nacional, las localidades de menos de 2.500 habitantes tuvieron un crecimiento promedio anual de los ingresos de 2,5%, mientras que las de más de 100.000 habitantes tuvieron un descenso medio anual de los ingresos del 0,2%⁵⁶. Las tasas de crecimiento entre 2006 y 2018 del número de habitantes en cada tipo de localidad fueron, en promedio, del 1,5% y 1,4% anual, respectivamente. En vista de su gran proporción de la población (48% del país), su importancia en el ingreso nacional y su carácter de centros clave del poder político y económico, las dinámicas de las localidades más grandes son especialmente importantes. El elemento destacado es que allí la caída de ingresos es generalizada en toda la distribución: las tasas de variación del ingreso laboral son negativas *en todos* los deciles, y más pronunciadas en los sectores medios y altos. Esto sugiere un efecto importante en la clase media.

⁵⁵ El 23% de la población total reside en zonas rurales. La mayor concentración poblacional se da en localidades de más de 100.000 habitantes, que reúnen un 48% de la población del país (INEGI, 2018a).

⁵⁶ Estos resultados están alineados con otros estudios recientes que muestran la caída de la participación del trabajo en el producto.

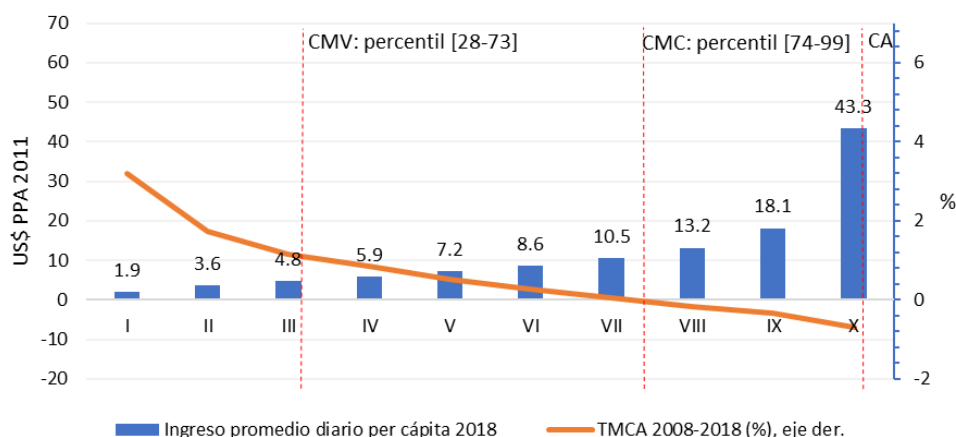
Gráfico 8. Tasa media de crecimiento anual (%) del ingreso laboral mediano por trabajador: 2005-2017, por tamaño de la localidad



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE 2005 y 2017 (primer trimestre).

Cerca de tres de cada cuatro mexicanos pertenecen a la clase media. La clase media mexicana que se considera más establecida —también definida como clase media consolidada— comprende el 26% de la población, entre el percentil 74 al percentil 99 de la distribución del ingreso (ver Gráfico 4). Existe otro grupo, con ingresos menores, que puede verse como una clase media vulnerable o empobrecida, que en México comprende el 46% de la población (desde el percentil 28 al percentil 73). En conjunto, esta amplia clase media está compuesta por cerca de 90 millones de personas, es decir el 72% de la población⁵⁷.

Gráfico 9. Estructura social mexicana vista a través de los deciles de ingreso per cápita diario, en 2018



Notas: El decil I corresponde al 10% más pobre de la población del país, y su ingreso promedio es de US\$1,9 diarios por persona, PPA de 2011 utilizando los factores de conversión para consumo privado. CMV: Clase media vulnerable, compuesta por la población que tiene un ingreso per cápita diario entre US\$5 (PPA 2011) y US\$12,4 (PPA 2011). CMC: Clase media consolidada, reúne a la población que tiene un ingreso per cápita diario mayor a US\$12,4 (PPA 2011) y hasta US\$62 (PPA 2011).

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL (2019), correspondientes a 2008 y 2018 con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC del MCS-ENIGH 2018.

⁵⁷ Las definiciones de clase media y los umbrales de ingreso que delimitan la clase media vulnerable y la clase media consolidada se pueden encontrar en Ferreira et al. (2016).

Más mexicanos pertenecen a la clase media, pero algunos son pobres multidimensionales, por lo que su ingreso es bajo y enfrentan carencias de derechos sociales. La clase media tuvo una expansión de cuatro puntos porcentuales entre 2008 y 2018 (un aumento de 15 millones de personas, ya que la población total pasó de 111 millones a 125 millones en ese lapso). En el grupo más vulnerable de la clase media el crecimiento promedio anual del ingreso per cápita de cada decil fue 1% o menos (deciles IV a VII), mientras que en el grupo de clase media consolidada fue inferior al 0% promedio anual (deciles VIII a X). En un sentido, este resultado muestra convergencia entre niveles de ingresos, puesto que los más pobres cierran en algo la brecha con los más ricos. Sin embargo, este análisis enmascara situaciones graves: 37% de la población que pertenece a la clase media vulnerable es pobre desde la perspectiva multidimensional utilizada en México, y 46% de la población que por sus ingresos integra la clase media consolidada enfrenta al menos una carencia de derechos sociales.

2. PERCEPCIONES

Consistente con la situación económica, la población del sur manifiesta un mayor desencanto subjetivo. Aunque el desencanto tenga fundamentos económicos medibles, la percepción subjetiva de las situaciones individuales, y lo que se espera del sistema político sobre la resolución de las desigualdades hacia el futuro, resultan críticos para el pulso social y económico del país. A nivel subnacional, la región sur obtiene la menor satisfacción de vida, y los habitantes de la región norte reportan el nivel de satisfacción más alto del país⁵⁸, algo que es consistente con los estudios sobre movilidad social, y que refuerza la idea de que ambas, en efecto, están correlacionadas.

La percepción política ha sufrido cambios importantes. Resulta lejana la imagen de satisfacción con un sistema político centralista y autoritario posrevolucionario, amén de la precariedad del sistema democrático, y creció la impresión de que el fraude electoral (y la corrupción) resultaban injustos. Finalmente, la hegemonía del sistema del partido-Estado fue destronada. El reclamo de democratización avanzó, y de ello resultó primero un cambio en el partido gobernante (de un partido histórico a otro, aunque últimamente con más similitudes que diferencias) y finalmente el ascenso a la presidencia de México —en diciembre de 2018— de Andrés Manuel López Obrador, un político con un discurso rupturista. La plataforma política de su candidatura colocó en un lugar central las principales inquietudes del electorado, en especial temas como la corrupción y la transparencia. La victoria en las urnas de López Obrador marca la incipiente capacidad del sistema de contener el diálogo político y de canalizar la soberanía popular a través de canales institucionales democráticos. En comunión de valores y estilos con su electorado, el presidente López Obrador generó en el año que lleva de gobierno índices inéditos de popularidad —su aprobación es muy superior al 60%—. Hasta ahora, sin embargo, esta confianza no es correspondida con el apoyo de las élites.

Además, se hizo evidente una participación más activa de la sociedad civil, con mayores demostraciones en calles y plazas, que para algunos analistas constituyen crecientemente los instrumentos de acción política más efectivos. Se abre un interrogante a futuro sobre la capacidad del sistema político de canalizar esas demandas, o si, al contrario, las manifestaciones correrán en los márgenes del sistema como expresiones radicalizadas de descontento. Las encuestas revelan que los cinco principales problemas que afectan a la sociedad mexicana son: la inseguridad pública —2019 ha sido el año más violento en México desde que se tiene registro—, la corrupción, el mal desempeño del gobierno, el desempleo y la pobreza⁵⁹. Esas

⁵⁸ INEGI (2014), Con base en la metodología elaborada y propuesta por la OCDE.

⁵⁹ INEGI (2017a).

problemáticas han ocasionado movilizaciones ciudadanas para expresar el descontento social y exigir medidas. La capacidad de diálogo del Estado parece haberse concentrado en la figura del presidente, en desmedro del resto del aparato estatal y de las demás instituciones del país.

El abanico de protestas es amplio. Destacan las huelgas de trabajadores de industrias maquiladoras en Tamaulipas (norte de México), ocurridas a inicios de 2019, que culminaron con nuevos contratos y mayores salarios para miles de trabajadores. Así como las manifestaciones entre agosto y noviembre de 2019 de miles de mujeres para denunciar la alta incidencia de feminicidios, desapariciones y violencia de género en general (por ejemplo, en Ciudad de México). Muchas protestas tienen origen urbano y de clase media, posiblemente relacionadas con la desfavorable evolución descrita más arriba. Pero también hay demandas más maduras respecto de servicios públicos que, si bien son universales en papel, en realidad son sumamente restrictivos. El seguro médico universal, por ejemplo, dista de ser universal en cuanto a cobertura de personas y de enfermedades. La educación superior, por otro lado, rechazaba al 90% de los aspirantes. Por último, también hay motivos para las protestas que solo ahora empiezan a revelarse por primera vez y que serán más importantes en el futuro (una población que envejece). Según expertos en medios digitales, las principales preocupaciones del gobierno, y donde se ve el mayor esfuerzo defensivo en términos comunicacionales, refieren a la salud, la seguridad pública, y las pensiones (a lo que se agrega la capacidad técnica y burocrática estatal).

3. POLÍTICAS PÚBLICAS

En el presupuesto de 2020 se contempla destinar 10,5% del PIB al desarrollo social, aproximadamente la mitad del total de ingresos presupuestarios. La mayor parte de este monto se concentra en la protección social, educación y salud, donde destacan programas enfocados en becas, apoyos para adultos mayores y personas con discapacidad, apoyos para madres trabajadoras, así como mentorías laborales para jóvenes⁶⁰.

Transferencias a la población vulnerable. En el programa de apoyo a adultos mayores de 2018, seis de cada diez beneficiarios pertenecían a la clase media, y dentro de este subconjunto de población, 61% eran pobres multidimensionales⁶¹. En 2019 entró en vigor el *Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* (pensiones universales no contributivas). En el periodo de mayo-junio de 2019 hubo 7,2 millones de beneficiarios de este programa (INAI, 2019). Además, en 2019 el *Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad* inició operaciones con transferencias equivalentes a US\$14 diarios, PPA 2011 a todas las personas con discapacidad de 0 a 64 años que pertenezcan a grupos indígenas del país, así como a las personas de 0 a 29 años que vivan en municipios urbanos de alta y muy alta marginación. En 2018, alrededor de 38% de los mexicanos de la población objetivo de dicho programa pertenecían a la clase media, y pese a estar en este estrato socioeconómico, cuatro de cada diez de estas personas vivían en situación de pobreza multidimensional⁶².

Dos programas de transferencias monetarias a la población joven fueron lanzados por la actual administración. El primero se enfoca en becas para jóvenes de educación media superior. La *Beca Benito Juárez* otorga US\$2 diarios, PPA 2011 durante los diez meses del ciclo escolar, con 3,5 millones de beneficiarios entre enero y junio de 2019. El segundo programa — *Jóvenes construyendo el futuro*— otorga una beca de mentoría equivalente a US\$10 diarios, PPA 2011 durante un año. Está enfocado en los jóvenes de entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan y que buscan incorporarse al mercado laboral formal. De enero a agosto de 2019

⁶⁰ Cálculos propios con base en Transparencia Presupuestaria (2019).

⁶¹ Estimaciones propias con datos del CONEVAL (2019).

⁶² Ibid.

hubo 0,8 millones de beneficiarios de este programa (INAI, 2019). Otro programa otorga una transferencia directa de entre US\$2 y US\$5 (PPA 2011) diarios por niño a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian para cubrir el gasto de las guarderías.

Finalmente, en el primer año del gobierno de López Obrador se dieron dos incrementos en el salario mínimo. En 2019, aumentó en un 16%, y a partir del 1 de enero de 2020 subió un 20% a nivel nacional, llegando a US\$10 diarios, PPA 2011. Mientras tanto en la zona libre de la frontera norte subió 5% hasta ubicarse en US\$15 diarios, PPA 2011. Se estima que este incremento beneficiará a cerca de 3,5 millones de mexicanos (25% de la población ocupada). Pese a lo relevante del incremento: supera el umbral de pobreza por ingresos a nivel nacional, pero apenas llega al nivel que el salario mínimo real tenía en 1993.

Referencias

- Banco de México. 2012. Reporte sobre las economías regionales octubre-diciembre.
- CEEY (Centro de Estudios Espinosa Yglesias). 2019. Informe movilidad social en México 2019. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2019. Medición de la pobreza serie 2008-2018. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC del MCS-ENIGH 2018.
- Ferreira, F.H. et al. 2016. "A global count of the extreme poor in 2012: Data issues, methodology and initial results". *Journal of Economic Inequality* 14(2): 141-172.
- INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales). 2019. Padrones públicos de beneficiarios de programas sociales de la Federación. Disponible en http://inicio.inai.org.mx/nuevo/padrones_publicos.pdf
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2005. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), primer trimestre. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- _____. 2014. Indicadores de bienestar por entidad federativa. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- _____. 2017a. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- _____. 2017. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), primer trimestre. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- _____. 2018a. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- _____. 2018b. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2018. *Getting it Right: Prioridades estratégicas para México*. París, Francia: OCDE.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015. Índice de desarrollo humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Transparencia Presupuestaria. 2019. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2020

Nicaragua⁶³

André Martínez y Fadel Ugarte

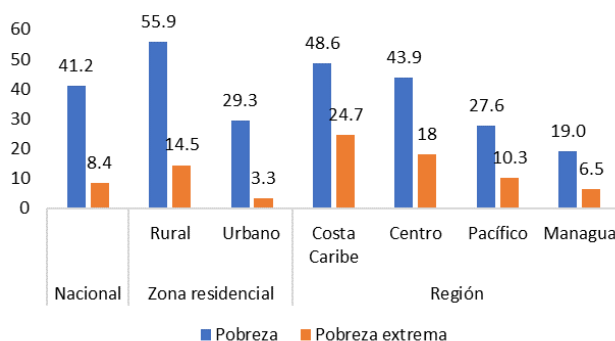
1. CRECIMIENTO ECONÓMICO, DESIGUALDAD Y POBREZA

La economía nicaragüense creció aceleradamente durante el quinquenio 2013-2017. En este periodo el PIB del país creció a un ritmo de 4,8% promedio anual, mostrando un crecimiento superior al de América Latina y el Caribe que fue de 1,1%. Este crecimiento económico ha venido acompañado con reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad.

Nicaragua se ubica entre los países con menor desigualdad en Centroamérica⁶⁴. El índice Gini disminuyó de 0,35 en 2010 a 0,33 en 2017⁶⁵. De forma similar, la desigualdad medida a través de la relación del consumo del quintil más rico entre el del más pobre disminuyó de 5,9 a 5,5 en el mismo periodo. La tasa de pobreza⁶⁶ a nivel nacional alcanzó 41,2% de la población en 2017, mostrando una caída de 3,3 puntos porcentuales respecto a 2010 mientras que la tasa de pobreza extrema disminuyó en 0,6 puntos porcentuales⁶⁷.

No obstante, aún existen asimetrías entre regiones geográficas y áreas de residencia. La población indígena y afrodescendiente, y la de las zonas rurales y de Costa Caribe, exhiben mayores tasas de pobreza con relación al resto del país (Gráfico 1). La pobreza llega a 55,9% en el área rural, casi el doble que el 29,3% de las zonas urbanas. Mientras tanto, el nivel de pobreza en la capital de Managua fue de 11,6% en 2014, inferior al de las regiones Centro y Costa Caribe de 44,4% y 39,0%, respectivamente. La pobreza extrema es alrededor de cuatro veces superior en el área rural que en el área urbana. La misma relación se observa entre la Costa Caribe y Managua.

Gráfico 1. Pobreza en Nicaragua según sector residencial y región (%)



Fuente: Encuesta de Hogares, FIDEG 2017; nacional y por zona; Encuesta de Medición de Nivel de Vida, INIDE 2014 por región.

⁶³ Salvo que se indique lo contrario, el presente documento utiliza los resultados de las encuestas levantadas por la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG), ya que estos se encuentran disponibles hasta el año 2017. En cambio, los datos del Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE), institución pública, se encuentran disponibles solamente hasta 2016.

⁶⁴ De acuerdo con Székely (2016), el índice Gini de Nicaragua es el más bajo después de El Salvador.

⁶⁵ La encuesta del INIDE reporta que el índice de Gini disminuyó de 0,37 a 0,33 entre 2009 y 2016.

⁶⁶ El valor de la línea de pobreza general se estableció en US\$855 por persona al año en 2017.

⁶⁷ La encuesta del INIDE muestra caídas más pronunciadas en los índices de pobreza general entre 2009 y 2016.

La reducción de la pobreza permitió un incremento de la clase media⁶⁸ en los últimos años. Según el Banco Mundial, la clase media aumentó de 12,3% en 2007 a 21,1% en 2017. Sin embargo, es necesario destacar que el porcentaje de la población que se encuentra en situación vulnerable⁶⁹, es decir, en mayor riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza, creció de 33,4% en 2007 a 43,2% en 2017⁷⁰. En este sentido, la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG) ha estimado que la probabilidad de que un hogar que pasó de ser pobre a no pobre entre 2009 y 2010 pueda mantenerse en ese estado es de 55,7% en el lapso de un año y de solamente 11,4% en un horizonte de siete años, ilustrando la endeble situación de hogares pobres que muestran progresos en su calidad de vida. Asimismo, la mitad de los no pobres en 2010 pasó a una situación de pobreza entre 2010 y 2017.

2. NECESIDADES INSATISFECHAS Y ACCESO A SERVICIOS

Los hogares nicaragüenses sufren de un alto grado de dependencia económica. Siguiendo el enfoque de necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁷¹, se observa que 16,2% de los hogares nicaragüenses presentaban dos o más NBI en 2017 según datos de FIDEG. Los principales retos del país son la dependencia económica (31,6% de los hogares tienen más de dos personas dependientes por cada ocupado), las condiciones de hacinamiento (14,2% de los hogares tienen cuatro o más personas por dormitorio) y servicios básicos insuficientes (13,7% de los hogares tienen acceso limitado a servicios de agua potable y saneamiento).

El acceso a servicios sociales básicos e infraestructura representa un desafío para el desarrollo del país. Se identifican indicadores sociales y de infraestructura donde existen asimetrías entre los hogares más ricos y pobres del país. Por ejemplo, en 2014, 4 de 10 hogares en el quintil 1 tenía acceso a agua potable en su vivienda (comparado con 8 de cada 10 del quintil 5)⁷². Un 6% tenía sistema de drenaje (comparado con 46,0%) y 66,0% tenía electricidad en su hogar (comparado con 92,1%). De esta manera, se observa que las condiciones laborales de los quintiles más bajos son más desfavorables, ya que la relación del tamaño del hogar sobre los generadores de ingreso de este es de 3,6, el doble que el observado en el quintil 5. Por otro lado, aún se observan brechas educacionales. La tasa de terminación de la educación primaria entre jóvenes de 15 a 24 años es del 70,0% entre el quintil más bajo y de 92,4% en el quintil opuesto, reflejándose en que solo la mitad de los jóvenes en edad de ir a la secundaria del quintil más desventajado asisten efectivamente. Asimismo, los adultos entre 25 y 65 años en un hogar promedio del 20,0% más pobre cuentan con 4,2 años de educación, comparado con el 40,0% de un hogar típico del quintil más acaudalado. En términos de salud también existen disparidades. La zona con mayor pobreza, el Caribe, alcanza una tasa de mortalidad materna de 161 madres fallecidas por cada 100.000 nacidos vivos, comparado con una tasa de 38 a nivel nacional. Por ello, los esfuerzos que han logrado mejorar los indicadores deben continuar con el fin de que los nicaragüenses puedan tener condiciones de igualdad de oportunidades que les permitan contar

⁶⁸ Porcentaje de la población con ingresos entre US\$13 y US\$70 (2011 PPA) diarios.

⁶⁹ Con ingresos entre US\$5,5-US\$13 (PPA 2011) diarios.

⁷⁰ De 2007 a 2017, el Banco Mundial estima una caída de 53,7% a 34,8% en la tasa de pobreza. En 2017, 34,8% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza (US\$5,5 diarios a PPA 2011), 43,2% era considerada vulnerable, 21,1% era de clase media y solamente 0,9% de la población tenía ingresos mayores a los US\$70 diarios (PPA 2011), considerándose clase alta.

⁷¹ El índice se construye tomando en cuenta cinco aspectos: i) alojamiento mínimo adecuado para un hogar, ii) acceso a servicios básicos, iii) calidad de la vivienda, iv) relación de dependencia económica y v) educación básica de los niños en edad escolar.

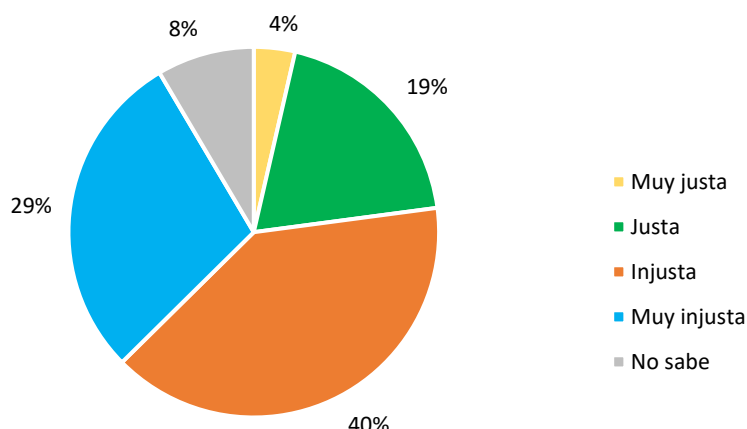
⁷² *Socio-economic Database for Latin America and the Caribbean* (SEDLAC), consultado el 21 de enero de 2020. Disponible en: <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/>

con capital humano suficiente para acceder a oportunidades laborales bien remunerados de manera sostenible.

3. PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA DESIGUALDAD

A pesar de la mejora en los indicadores tradicionales de desigualdad, la mayoría de los nicaragüenses opina que la distribución del ingreso es desigual. Según el Latinobarómetro⁷³ de 2018, el 69,0% de los nicaragüenses opina que la distribución del ingreso en el país es injusta o muy injusta, mientras que solo el 23,0% opina que es justa o muy justa. Al preguntarles sobre el estrato social en el que se ubican⁷⁴, 54,0% de los nicaragüenses se considera entre pobre y muy pobre, 37,0% de los nicaragüenses se considera clase media y solamente 7% se consideran rico. Son percepciones que se alejan de lo mostrado en las estadísticas. Además, la mayor preocupación de los nicaragüenses es el costo de cubrir las necesidades básicas, reportado por el 35,0% de los hogares. Un 20,0% reportó desempleo⁷⁵.

Gráfico 2. Percepción sobre distribución del ingreso en Nicaragua



Fuente: Latinobarómetro 2018.

4. INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESIGUALDAD

Las políticas sociales impulsadas por el gobierno buscan atender a los grupos más rezagados. En la actualidad no existe una política de transferencias monetarias condicionadas integral (entre 2000 y 2003, la *Red de Protección Social* tuvo estas características), aunque el *Programa Amor* tiene entre sus componentes la condicionalidad de acceso a transferencias monetarias limitadas a la asistencia de las familias a talleres educativos. Asimismo, el *Paquete Alimentario Solidario*, provee a familias pobres de una canasta de productos básicos para ayudar en su alimentación. Del mismo modo, el *Programa Integral de Nutrición Escolar* provee meriendas a estudiantes de nivel preescolar y primario, además de meriendas a alumnos de municipios con nivel nutricional bajo. Por su parte, el *Programa Productivo Alimentario* está

⁷³ Organización encargada de recoger la opinión pública latinoamericana.

⁷⁴ La pregunta formulada en la encuesta es: Imagínese una escala de 10 peldaños, en que en el "1" se ubican las personas más pobres y en el "10" se ubican las personas más ricas, ¿dónde se ubicaría Ud.?

⁷⁵ De acuerdo con la encuesta realizada por CID Gallup en septiembre de 2019.

enfocado en ayudar a jefas de familia rurales en condición de pobreza y que son pequeñas propietarias, a través del fortalecimiento de su capacidad de producir para el autoconsumo y la comercialización de sus excedentes. Similarmente, el *Programa de Crédito CRISSOL* otorga asistencia técnica y facilidades de financiamiento a pequeños y medianos productores de granos básicos. Grupos vulnerables también tienen como beneficio diversos programas para adquirir o mejorar sus viviendas, así como para la titulación de sus propiedades (*Vivienda Digna, Plan Techo y Programa de Titulación de la Propiedad*).

Existen políticas públicas que no se encuentran bien focalizadas. Otros grupos también son beneficiarios de programas sociales. Por ejemplo, los burócratas y maestros de escuelas públicas con un salario por debajo de un umbral determinado reciben el *Bono Solidario*. Si bien desde 2018 el esquema de *subsídios por el consumo de energía eléctrica* se ha ido reduciendo marcadamente, hogares de consumos moderados todavía se benefician. En Nicaragua alrededor de tres cuartas partes de la fuerza laboral es informal, por lo que la población que tiene acceso a la seguridad social (salud, seguros y pensión) es limitado. La ley laboral nicaragüense no contempla seguro de desempleo.

La progresividad de la política fiscal ha contribuido con la reducción de la desigualdad. Sin embargo, los resultados se ven atenuados por la regresividad de los impuestos. Pese a que la desigualdad no está explícitamente en el debate público, la pobreza y las brechas sociales se encuentran en la agenda del gobierno y de otros actores de forma permanente. Asimismo, FUNIDES (2017) encontró que la política fiscal y de gasto, en general, es progresiva. Sin embargo, existe regresividad en los impuestos indirectos, gasto en educación universitaria y en los subsidios eléctricos; los impuestos directos, programas sociales y gasto en salud y educación son progresivos. En particular, destacan los mejores resultados en términos de la distribución del ingreso de los programas alimentarios y de educación. En general, las intervenciones públicas por el lado del ingreso, como del gasto, contribuyen a reducir la tasa de pobreza en 2,6 puntos porcentuales y el índice de Gini en 1,2. Asimismo, cabe señalar que los resultados serían aún mejores, si se aprovecharan las oportunidades de mayor focalización.

Referencias

- CID Gallup. 2019. *Estudio de opinión pública - Nicaragua #94*. Managua.
- FIDEG (Fundación Internacional para el Desafío Económico Global). 2018. *Encuesta de hogares para medir la pobreza en Nicaragua*. Managua.
- FUNIDES (La Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social). 2017. *Incidencia del gasto público en la reducción de la pobreza y la desigualdad*. Managua.
- INIDE (Instituto Nacional de Información de Desarrollo). 2016. *Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida*. Managua.
- Latinobarómetro. 2018. *Latinobarómetro 2018: Resultados por sexo y edad*. Santiago, Chile: Latinobarómetro.
- Székely, M. 2016. *Diagnóstico social integrado para Nicaragua: ¿Es sostenible el progreso social reciente?* Managua: BID.

Panamá

Carlos Garcimartín y Jhonatan Astudillo

1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD EN PANAMÁ

El éxito económico de Panamá no ha tenido un impacto paralelo en avances sociales. En los últimos años el país ha registrado una de las tasas de crecimiento más altas del mundo: un promedio de 6,9% anual desde 2005. Como consecuencia, se ha convertido, junto con Chile, en el país de mayor ingreso per cápita de América Latina en paridad de poder adquisitivo y ha alcanzado la categoría de país de altos ingresos. Sin embargo, el éxito económico no se ha traducido en mejoras sociales al ritmo que cabría esperar. Según datos del Banco Mundial, la tasa de pobreza en Panamá es inferior al promedio de América Latina (22,1% y 29,9%, respectivamente), pero entre 2005 y 2018 cayó 0,19 puntos por cada punto de crecimiento del PIB, frente a los 0,25 puntos en América Latina. Es decir, el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza es un 30% menor en Panamá. Además, si bien las brechas urbano-rurales han disminuido, la tasa de pobreza es el doble en la población rural (41,4%) que en el conjunto del país (20,7%, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas), y es especialmente alta en las comarcas indígenas (79,6%). Las diferencias provinciales van desde el 7,3% en Panamá Oeste al 43,8% en Bocas del Toro. Por su parte, la tasa de pobreza multidimensional es del 19% en el conjunto del país, pero del 92% en las comarcas indígenas.

La desigualdad presenta aún menos avances. Panamá continúa siendo uno de los países con mayor desigualdad de la región; el tercero según datos del Banco Mundial. De acuerdo con esta fuente, el índice de Gini era de 0,50 en 2017, frente a 0,46 en promedio para América Latina. Desde 2005 ha caído 0,55 puntos en América Latina, comparado con solo 0,39 puntos en Panamá. Por cada punto de crecimiento del PIB, la desigualdad se ha reducido en 0,12 puntos en América Latina, frente a 0,03 en Panamá, es decir, a un ritmo cuatro veces inferior al de la región. Además, según cálculos del BID realizados a partir de la encuesta de hogares, en 2018 la dinámica se revirtió y la desigualdad aumentó 0,2 puntos, justo cuando el crecimiento del PIB se redujo de 5,3% en 2017 a 3,7% en 2018.

En suma, la desigualdad en Panamá se caracteriza por ser no solo muy elevada, sino también muy resistente a la baja. Ello tiene claras consecuencias en el Índice de Desarrollo Humano. Panamá ocupaba la posición 67 del mundo y la cuarta de América Latina en 2018. Sin embargo, cuando este indicador se corrige por desigualdad, el puntaje cae un 21% (13 posiciones). Además, ocupa la posición 108 en el Índice de desigualdad de género, destacando muy negativamente la tasa de mortalidad materna.

2. LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LA DESIGUALDAD

Varios son los factores que explican la alta y persistente desigualdad en Panamá. El primero son los fuertes desequilibrios territoriales, de los más altos de América Latina (Astudillo, Fernández y Garcimartín, 2019), lo cual resulta llamativo, habida cuenta del tamaño de Panamá y que, además, no tiene grandes accidentes orográficos que dificulten los vínculos económicos entre sus territorios. En El Salvador o Uruguay, por ejemplo, las desigualdades regionales en términos de PIB per cápita son una tercera parte las de Panamá; en Honduras o Guatemala, un 40%. La fuerte concentración de la actividad económica (total y per cápita), especialmente a favor de la provincia de Panamá, que ya se daba antes del período de expansión económica, ha aumentado aún más desde entonces. De hecho, en general la desigualdad se ha reducido dentro

de cada provincia, pero ha aumentado entre ellas, especialmente con respecto a la provincia de Panamá. Esto se debe en buena medida al modelo de crecimiento de estos años. Un factor clave es la inversión privada en construcción, que explica buena parte del dinamismo de la economía, y que se ha localizado principalmente en la provincia de Panamá. Sin embargo, la inversión pública también ha contribuido a los desequilibrios territoriales. En general, cuanto mayor es el ingreso per cápita de una provincia, mayor ha sido la inversión pública recibida. Por ejemplo, en el período 2013-2017, la provincia de Panamá, la más rica del país, ha tenido un promedio de 28% más de inversión per cápita que la media.

El segundo factor importante de la alta desigualdad en Panamá se relaciona con el fuerte cambio en la distribución del ingreso entre factores de producción que se ha producido en estos años de gran dinamismo económico. Desde 2007, el excedente de explotación aumentó su participación en el PIB del 44% al 57%, mientras que la remuneración de asalariados bajó del 32% al 25% y los ingresos mixtos del 17% al 13%. Además, también en este tiempo, la inflación en Panamá ha castigado en mayor medida a los hogares más pobres.

En tercer lugar, la alta y persistente desigualdad en Panamá también está vinculada al bajo gasto social. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y con las debidas reservas, ya que se refieren solo al gobierno central, el gasto social en Panamá fue del 8,8% del PIB en 2017, comparado con un 11,5% en promedio para América Latina, un 16,4% en Chile y un 16,8% en Uruguay, los dos países de la región más comparables a Panamá en nivel de ingreso per cápita. Además, desde 2005, el gasto social ha aumentado 1,9 puntos del PIB en Panamá, claramente por debajo de los 2,9 de América Latina, los 4 puntos de Chile y los 8,1 de Uruguay. En todos los rubros de gasto social, Panamá presenta cifras inferiores al promedio de la región, excepto en vivienda y servicios comunitarios (1,8% del PIB frente a 0,7% en América Latina), pero la diferencia es especialmente reseñable en protección social: 1,3% del PIB por 3,4% en América Latina. En salud ha descendido 0,1 puntos del PIB desde 2005, pese a que las zonas más pobres del país tienen tasas de morbilidad y mortalidad típicas de regiones de mucho menor ingreso. Especialmente llamativo es el caso de la educación pública, donde Panamá gasta un 3,3% del PIB (4% en América Latina, 5,1% en Chile y 4,7% en Uruguay) y, además, ha descendido 0,2 puntos desde 2005 (aumentos de 0,8 puntos en América Latina y 1,9 en Chile y Uruguay).

La baja calidad de su sistema educativo, que limita el progreso de la población más pobre y, en general, la movilidad social, es precisamente otra de las causas de la elevada desigualdad en Panamá. Existen brechas notables en el acceso y calidad de la educación inicial y el rendimiento del sistema está por debajo de lo que corresponde al nivel de ingresos del país. Según la prueba PISA 2009, un 65,3% de los estudiantes de quince años no logró las competencias mínimas en lenguaje, frente a un promedio regional del 46,8%. Las más recientes (PISA 2018) muestran que no ha habido avances significativos desde entonces, pues dicha cifra apenas bajó al 64%, un resultado claramente peor que el promedio regional (45,8%). Asimismo, existe una fuerte desigualdad entre los resultados, dado que los de los estudiantes con un entorno socioeconómico favorable fueron 20% más altos en promedio que los de sus pares con entorno desfavorable. Estas deficiencias tienen, a su vez, consecuencias sobre el mercado laboral, pues existe un descalce importante entre las habilidades de los trabajadores y las que requiere el sector productivo. Según la Encuesta de Escasez de Talentos (ManpowerGroup, 2018), en Panamá el 35% de los empleadores tiene problemas para contratar trabajadores con las habilidades requeridas. Además, existe una brecha de género notable en el mercado laboral: la tasa de desempleo de las mujeres es tres puntos superior a la de los hombres y la de ocupación 26 puntos inferior. En las actividades con menor representación femenina los salarios son claramente superiores al promedio.

El bajo nivel de gasto social de Panamá responde, por un lado, a los bajos ingresos tributarios, los menores de la región, junto con Guatemala, y, por otro, a la estructura del gasto público, que durante los últimos años ha priorizado la inversión en infraestructuras. De hecho, y esta es otra razón que ayuda a entender la alta y persistente desigualdad en Panamá, el gasto social ha estado muy correlacionado con los ingresos tributarios, de modo que no solo es bajo, sino que además ha tenido un componente cíclico importante.

Otro ámbito donde se percibe el problema de la desigualdad en Panamá, entendida en un sentido más amplio de cohesión social, es la relativamente baja calidad institucional del país, que reduce el acceso igualitario a servicios públicos, como la justicia, y merma la confianza en las instituciones. Según el promedio de los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial, Panamá ocupaba la posición 88 del mundo en este ámbito en 2005, el cuarto país de América Latina. En 2018 continuó en la misma posición, pese al fuerte crecimiento económico, estando muy lejos de Uruguay y Chile, con un puntaje ocho y diez veces superior al de Panamá. En este tiempo el país del istmo ha avanzado 13 posiciones en la clasificación mundial de ingreso per cápita, pero ninguna en calidad institucional. Un aspecto que llama especialmente la atención es el *control de la corrupción*, donde en 2005 ocupaba el puesto 111 del mundo y en 2018 había bajado al 138. En este ámbito, Panamá no solo está bastante peor que en otras áreas, sino que, además ha bajado en la clasificación mundial. Otro aspecto de la calidad institucional que llama la atención es el poder judicial. Según el Latinobarómetro, solo el 21% de la población panameña tiene mucha o alguna confianza en el poder judicial, inferior al promedio regional (24%). Algo similar sucede con la confianza en el gobierno. Un 16% de la población expresa tener mucha o alguna confianza en el mismo, frente a un 22% en América Latina. Resulta llamativo que el apoyo a la democracia como sistema siempre preferible de gobierno ha caído fuertemente desde 2005, del 52% al 42% actual, pero no por una mayor preferencia por un gobierno autoritario, sino por un aumento muy fuerte de la indiferencia. Actualmente, el 34% de los panameños responde que le da lo mismo vivir en un régimen democrático o autoritario, cuando en 2005 era el 16%.

3. POLÍTICAS PARA ENFRENTAR LA DESIGUALDAD

Pese a todo ello, los programas sociales han tenido un papel significativo en la reducción de la pobreza extrema y la pobreza total en áreas rurales. La principal estrategia de alivio de la pobreza en Panamá son los programas de transferencia monetaria condicionada (PTMC). Son cuatro los más importantes: (i) la *Red de Oportunidades*, que incluye el *Bono Nutricional Alimentario* para los pobres extremos; (ii) el programa *120 a los 65*, programa de pensión no contributiva para adultos mayores en situación de pobreza y vulnerabilidad; (iii) el *Ángel Guardián*, destinado a pobres extremos con discapacidad severa y dependencia y (iv) la *Beca Universal*, que otorga un subsidio mensual a padres de niños y jóvenes en edad escolar. El 21,7% de los beneficiarios de esta beca vive en condiciones de extrema pobreza y el 39,2% en condiciones de pobreza general. El gasto de los PTMC y la *Beca Universal* ha aumentado en los últimos años del 0,57% del PIB en 2014 al 0,7% en 2018, dirigiéndose la mayor parte de este gasto a los programas *120 a los 65* y *Beca Universal* (0,29% y 0,34% del PIB, respectivamente). De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, los PTMC reducen la pobreza general en 3,5 puntos y la pobreza extrema en 3,4.

Por su parte, en el *Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024* de la nueva Administración se indica al programa *Colmena* como estrategia fundamental para combatir la pobreza y desigualdad. Este programa se basa en atender servicios básicos (basados en un análisis de pobreza multidimensional) a las comunidades más pobres, y en su implementación trabajarán diversos organismos del Estado en colaboración con la sociedad civil. En dicho plan estratégico

se insiste, además, en la necesidad de una mejor distribución territorial de las inversiones públicas, algo hasta ahora inédito.

4. EL RETO DE LA INMIGRACIÓN

Finalmente, conviene señalar que Panamá enfrenta, además, un reto de integración de la población inmigrante. En los últimos 15 años, los inmigrantes se han multiplicado por más de dos, pasando del 2,8% al 4,7% de la población total del país. La inmigración en Panamá tiene la particularidad de que, en general, ha consistido en trabajadores de capacidades relativamente altas. Sin embargo, junto a estos inmigrantes, más sencillos de integrar, en los últimos años se ha venido produciendo otro fenómeno de inmigración de paso hacia terceros países. Atender las necesidades básicas de esta población supone un desafío para Panamá. Además, gran parte de sus asentamientos temporales se ubican en la frontera sur, una de las zonas más pobres del país y con mayores carencias de servicios públicos.

Referencias

- Astudillo, J., M. Fernández y C. Garcimartin. 2019. “La desigualdad de Panamá: Su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas”. BID.
- ManpowerGroup. 2018. Solucionar la escasez de talento. Crear, atender, compartir y transformar. ManpowerGroup. Disponible en:
<https://www.futureofwork.manpowergroup.es/escasez>

República Dominicana

Joaquin Zentner y Fanny Vargas

1. LA EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS

El reciente dinamismo económico experimentado por República Dominicana ha acelerado el ritmo de reducción de la pobreza. A pesar de haber crecido a mayor ritmo que América Latina y el Caribe entre 2005 y 2014, la reducción de la pobreza registrada en el país fue equivalente a lo observado en la región (12.4 p.p. y 12 p.p., respectivamente)⁷⁶. A partir de 2014 se aceleró el crecimiento económico y el país registró una rápida reducción de la pobreza (de 12 p.p.) hasta alcanzar 22,8% en 2018. Esta reducción está asociada al incremento del ingreso laboral y a los bajos niveles de inflación.

La desigualdad tendió a reducirse a partir de 2006. Luego de un quinquenio de estancamiento, la desigualdad de ingresos empezó a disminuir desde el pico alcanzado en 2006 (0,513 en el índice de Gini) hasta registrar 0,433 en 2016. A partir de ese año se observa un ligero aumento, y el coeficiente de Gini nacional alcanzó 0,439 en 2018, impulsado por incrementos en la desigualdad urbana (pasando de 0,437 a 0,447 en 2018) que fueron compensados parcialmente por la reducción de la inequidad rural (de 0,389 a 0,372).

Los cambios en la distribución del ingreso han favorecido a los quintiles medios. El quinto quintil disminuyó su participación relativa: en 2000 recibía 15,9 veces el ingreso del quintil más pobre, y en 2016 se redujo a 11,9 veces, debido a que los quintiles 2 a 4 incrementaron su participación dentro del ingreso en 1,24, 1,4 y 1,67 p.p. respectivamente. En cambio, el 20% más pobre vio su proporción del ingreso nacional aumentar en solo 0,81 p.p. en dicho periodo.

Persisten significativas diferencias regionales en las tasas de pobreza y desigualdad. Se observan tres patrones distintos: Las regiones del oeste del país, que limitan con Haití, tienen altas tasas de pobreza (Enriquillo, 45%; el Valle, 42% y Cibao Noroeste, 30%) y niveles de desigualdad inferiores al promedio nacional (0,41; 0,42 y 0,38, respectivamente). Las regiones del norte registran menor pobreza (Cibao Norte, 19%; Nordeste, 17% y Sur, 14%) y desigualdad (0,40, 0,36 y 0,37) que el resto del país. Por último, los niveles de pobreza y desigualdad de las regiones del sureste (Valdesia, Yuma, Higüamo y Ozama) conforman el promedio nacional dado que estas zonas concentran casi el 60% de la población.

Asimismo, persisten sustanciales brechas de género. Las mujeres tienen una tasa de pobreza superior a los hombres (30,4% contra 27,4% en 2016)⁷⁷. Este resultado es influido por las sustanciales brechas de género en el mercado laboral: la participación laboral femenina es 26,3 p.p. menor que la de los hombres⁷⁸ y el desempleo femenino es mayor (un 20,3% de desempleo ampliado en 2016, en comparación con un 8,4% para los hombres). La situación es aún más grave para las mujeres jóvenes (36% para las de 20-24 años), las que residen en zonas rurales (25,6%) y las pertenecientes a los grupos más pobres (43,25% y 24,4% en los quintiles

⁷⁶ En República Dominicana la pobreza monetaria se redujo de 47,2% a 34,8% (MEPyD, 2017), comparado con un descenso de 39,7% a 28,2% para América Latina (CEPALSTAT). En dicho periodo, el crecimiento promedio anual del PIB real de República Dominicana fue de 5.6%, mientras que para la región alcanzó 3.5% (FMI, 2019).

⁷⁷ MEPyD (2017).

⁷⁸ La participación laboral femenina ha aumentado 4,6 p.p. desde 2014 y alcanzó 52,3% en 2019, todavía muy inferior a la participación masculina en el mercado laboral, que alcanza 78,6%. BCRD (2019).

1 y 2). Las mayoría de las mujeres está empleada en el sector servicios (90%), y una proporción importante trabaja por cuenta propia (25%) o en el servicio doméstico (13%). Las mujeres ganan en promedio un 9% menos que los hombres, brecha que se agrava al 25% en el sector informal, donde trabaja el 40% de las mujeres.

2. DETERMINANTES

El crecimiento del ingreso monetario ha sido el factor determinante en la trayectoria reciente de la pobreza y la desigualdad de ingresos. La mayor parte de la reducción de la pobreza entre 2012-2018 se debió a mejoras en el ingreso de los hogares y en menor medida a mejoras en la distribución⁷⁹. Esto se relaciona al alto crecimiento económico, aumentos salariales de los empleados públicos -y menor contribución del sector privado- y los bajos niveles de inflación. Las transferencias monetarias y otras fuentes tuvieron poco impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos⁸⁰.

A pesar de estos resultados generalmente positivos, los dominicanos expresan alta insatisfacción con el funcionamiento de la economía. En 2018, cuando se registró un crecimiento del PIB real de 7%, los dominicanos expresaron alta insatisfacción con el funcionamiento de la economía (39% no estuvo nada satisfecho, 45% no muy satisfecho); apenas un 10,3% entendía que la situación económica era buena o muy buena, 39,4% consideró que el país estaba estancado y 25,3% que estaba en retroceso⁸¹. Los principales problemas del país identificados son la delincuencia (36%), seguido por la corrupción (12%), la economía (11,5%) y el desempleo (10,5%). El 43% considera que hace falta justicia social para que el país tenga una verdadera democracia. Más de la mitad de la población (53%) expresó deseos de emigrar⁸².

La alta insatisfacción con la economía puede relacionarse con la existencia de profundas inequidades sociales que impiden el acceso de los más pobres a los bienes y servicios fundamentales para la movilidad social. En primer lugar, persisten sustanciales brechas de ingreso respecto a la educación. En el nivel inicial, la diferencia entre la matrícula bruta de la población no pobre y la indigente es 52%; en el nivel medio, la diferencia entre la matrícula de estos grupos alcanza 29%. Los jóvenes de 15 a 19 años que pertenecen al quintil de mayores ingresos tienen un 29% más de probabilidades de haber terminado la primaria; entre los de 20 a 24 años que pertenecen al quinto quintil, la probabilidad de haber terminado el nivel medio es un 90% superior a la de sus pares del quintil de menores ingresos⁸³.

Son evidentes las grandes brechas de ingreso en lo que respecta a la calidad del hábitat humano y el acceso a servicios básicos. La electrificación es prácticamente universal, pero todavía un 10% de los hogares del quintil más pobre carece de conexión a la red eléctrica. Apenas 54% de los hogares recibe agua para uso doméstico de la red pública dentro de la vivienda; en las zonas rurales este porcentaje desciende a 32% y entre los hogares de ingreso muy bajo a 10%, en contraste con 82% para el quintil más rico. Solo 29% de los hogares del quintil más pobre y 63% de los del quintil 2 tiene acceso a un inodoro privado, mientras que entre

⁷⁹ MEPyD (2018).

⁸⁰ MEPyD (2019). Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria. Año 4, no. 6.

⁸¹ Latinobarómetro (2018).

⁸² El porcentaje de la población que desea emigrar se ha mantenido consistentemente cercano a la mitad de los encuestados durante años: Latinobarómetro 2011: 44,2%; 2013: 47,1%; 2015: 54%; 2016: 59,6%; 2017: 50,9%; Encuesta de cultura política dominicana 2017: 47,18%.

⁸³ MEPyD (2017).

los ricos es universal (99,5%). Los hogares más ricos tienen una probabilidad 42% mayor de recibir servicios municipales de recogida de desechos sólidos que los hogares más pobres⁸⁴.

Un factor estructural que influye sobre la desigualdad de oportunidades es la incapacidad del sector público de distribuir eficientemente los recursos suficientes para impulsar la movilidad social. El nivel de gasto público social ha sido históricamente bajo, y la implementación de las reformas necesarias para modernizar y eficientizar el aparato público para la entrega de servicios sociales de calidad y con criterio de equidad social ha sido lenta. El reducido gasto social indica que los grupos vulnerables tienen poca capacidad para influir en la distribución de los recursos públicos. La mayoría de las personas (84%) considera que el país es gobernado para beneficio de pocos y que la distribución del ingreso es injusta (56%)⁸⁵. La población estima que los servicios públicos son de mala calidad, por lo que las clases acomodadas han optado por servicios privados de educación, salud y transporte, a un elevado costo para los hogares: por ejemplo, el gasto de bolsillo alcanza 65% del gasto privado en salud.

3. DETERMINANTES

La principal política de redistribución dirigida a los pobres es el programa de intervención social focalizada *Progresando con Solidaridad* (PROSOLI) que integra transferencias monetarias condicionadas, acompañamiento socioeducativo y vinculación con programas y servicios del Estado. PROSOLI incluye dos subsidios focalizados y tres transferencias condicionadas, y tiene alrededor de 2 millones de beneficiarios, en su mayoría (67%) mujeres⁸⁶. Los bajos montos de las transferencias (alrededor de US\$25, equivalentes a 14,1% de la línea de indigencia), así como las altas tasas de filtración y sub-cobertura⁸⁷ han contribuido a que los impactos de PROSOLI sobre la pobreza y la desigualdad hayan sido moderados⁸⁸. No obstante, PROSOLI ha contribuido a aliviar la pobreza multidimensional y mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios en el mediano plazo⁸⁹. Fuera de este programa, unas 83,146 personas mayores en pobreza extrema se benefician de un programa de suplemento alimenticio (PROVEE), y otras 1,176 vulnerables reciben las primeras pensiones solidarias otorgadas en el marco de la Ley 87-01.

La otra fuente de transferencias es el Sistema de Salud y Seguridad Social, pero adolece de significativas brechas de cobertura. Solo 78% de los dominicanos tiene afiliación al Seguro Familiar de Salud; de estos, el 53% obtiene afiliación por su empleador a través del régimen contributivo, 45% está afiliado al régimen subsidiado y 2% está pensionado. El 22% no afiliado corresponde a los trabajadores no asalariados o por cuenta propia, que constituyen un 37% de la población ocupada. Dadas las desigualdades de género en el mercado laboral, la mayoría (52%) de las beneficiarias del Seguro Familiar de Salud están en el régimen contributivo en

⁸⁴ Oficina Nacional de Estadística (2019).

⁸⁵ Latinobarómetro (2018).

⁸⁶ ADESS (2019).

⁸⁷ El 43% de los beneficiarios no pobres y el 56% de los indigentes fuera del programa. Cálculos del BID en base a la Encuesta de Fuerza de Trabajo del Banco Central de República Dominicana para el año 2014.

⁸⁸ Carrasco et al. (2016) estimaron que las tasas de pobreza e indigencia en 2014 hubieran sido 6% y 24% más altas, respectivamente, en ausencia de las transferencias focalizadas tomadas en su conjunto. El índice de Gini fue de 0,453, mientras que hubiera sido 0,464 en ausencia de los programas focalizados. El análisis incluye las transferencias monetarias condicionadas, el Régimen Subsidiado del Seguro Familiar de Salud y los subsidios focalizados del programa PROSOLI.

⁸⁹ La evaluación de impacto de mediano plazo encontró efectos positivos del Prosoli en el bienestar subjetivo, la seguridad alimentaria, la empleabilidad de las mujeres, la asistencia escolar y la salud preventiva, la tenencia de actas de nacimiento y de activos específicos del hogar, así como reducciones en el uso de biomasa para cocinar, violencia intrafamiliar y el embarazo en la adolescencia.

calidad de dependientes y dominan (53%) la afiliación al régimen subsidiado. La cobertura del sistema de pensiones es aún más limitada pues solo 38% de la población económicamente activa cotiza debido a la alta informalidad del mercado laboral⁹⁰.

En el país no existe un esquema de seguro de desempleo, lo que acentúa la vulnerabilidad de los grupos no pobres. La única compensación de los trabajadores del sector formal (49% de la población económicamente activa⁹¹) es el auxilio de cesantía, una remuneración económica ante la terminación del contrato laboral por parte del empleador en ausencia de causa justificada. La cesantía se asume como una especie de ahorro para los trabajadores a través de su carrera laboral en una empresa, cuyo costo es asumido por el empleador y liquidado en un solo pago, a servir de sustento hasta conseguir otro empleo.

Probablemente la política de mayor impacto en la desigualdad y la pobreza en el periodo 2012-2018 ha sido el aumento de casi 60% en el gasto educativo. El incremento del presupuesto educativo hasta 4% del PIB anual a partir de 2013 ha tenido un alto componente de asistencia social, canalizando servicios sociales a la población vulnerable a través de las escuelas públicas⁹². La construcción y el reacondicionamiento de escuelas en todo el territorio nacional reactivó la economía de las comunidades; la contratación de nuevos maestros y los reajustes salariales para el magisterio (aumentos de 42% del ingreso mensual entre 2012 y 2018) impulsaron al alza los ingresos de aproximadamente 10% de la población económicamente activa. La incorporación de 1.3 millones de alumnos (69% de la matrícula) a la jornada escolar extendida y el *Programa de Alimentación Escolar* (que alcanza 1.8 millones de estudiantes)⁹³, contribuyó a elevar la participación laboral femenina⁹⁴ y a mejorar los indicadores de nutrición infantil, así como incorporar muchas MIPyMEs al sistema de proveedores del Estado.

El descenso de la pobreza es un avance muy significativo, pero se debe seguir avanzando para asegurar la igualdad de oportunidades. La persistencia de brechas de ingreso y calidad en los servicios sociales es una gran traba para la creación de una sociedad más inclusiva, con equidad de oportunidades. Los dominicanos esperan que la democracia brinde mayor justicia social, por lo que el Estado necesita una transformación que modernice, transparente y eficiente el aparato institucional para mejorar la prestación y la calidad de los bienes y servicios públicos, ampliar las oportunidades económicas y las redes de protección social ante choques económicos e incrementar la movilidad social. La prioridad debe yacer en mejorar los servicios de salud, educación y de transporte público del que dependen los pobres y vulnerables. Sobre esa base, también debe fomentarse el acceso de los pobres al mercado laboral formal de manera que incremente su nivel de ingreso y que se beneficien plenamente del crecimiento económico.

⁹⁰ CNSS (2019).

⁹¹ Según datos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo del Banco Central de República Dominicana, promedio del primer semestre de 2019.

⁹² Esta política implicó la virtual congelación de los recursos dedicados a otros servicios sociales, como la salud pública y la vivienda.

⁹³ De acuerdo con el Informe de seguimiento a las metas presidenciales (MINERD, 2019), a 2019 se habían construido 15.535 aulas nuevas y rehabilitado 2.944. Quedan pendientes por construir alrededor de 7.000 aulas. Cerca del 13,5% del presupuesto del Ministerio de Educación se gastó en el *Programa de Alimentación Escolar* y en programas de salud en 2019.

⁹⁴ García y Mones (2018) estiman un incremento de 5,9 p.p. en la participación laboral femenina cuando se implementa la jornada escolar extendida en un distrito para los estudiantes de 0 a 17 años, así como un aumento de 2,5 horas en el tiempo trabajado.

Referencias

- ADESS (Administradora de Subsidios Sociales). 2019. Boletín estadístico octubre de 2019.
- Banco Central de la República Dominicana (BCRD). 2019. Indicadores del mercado de trabajo.
- Carrasco, H. et al. 2016. “¿Cómo se redistribuyen los recursos públicos en República Dominicana?” Washington, Banco Interamericano de Desarrollo
- CEPALSTAT. Tasa de pobreza monetaria. Recuperado de:
https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp
- CNSS (Consejo Nacional de Seguridad Social). 2019. Boletín estadístico octubre de 2019.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2019. World Economic Outlook.
- García, J.A. y J.P. Mones. 2018. “Jornada Escolar Extendida: Efectos sobre la Oferta Laboral Femenina Dominicana”. Concurso anual de Economía Biblioteca Juan Pablo Duarte, BCRD.
- Latinobarómetro. 2011-2018. Banco de datos. Recuperado de:
<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo). 2017. Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM) 2016. Disponible en:
<http://economia.gob.do/wp-content/uploads/drive/UAAES/SISDOM/2016/Documento%20tecnico/SISDOM%202016%20Volumen%20I.pdf>
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo). 2018. Análisis del desempeño económico y social de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo). 2019. Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria. Año 4, no. 6. Santo Domingo, República Dominicana.
- MINERD (Ministerio de Educación de la República Dominicana). 2020. Informe de seguimiento de metas institucionales Septiembre de 2016 - Diciembre de 2019. Oficina Nacional de Planificación y Desarrollo Educativo, Santo Domingo, República Dominicana.
- Muñiz, A. et al. 2017. *Imaginar el futuro: Ciudadanía y democracia en la cultura política dominicana. Análisis de resultados de la Encuesta de Cultura Política*. Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD), Santiago de los Caballeros, República Dominicana.
- Oficina Nacional de Estadística (2019). Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR-2018): Informe general. Santo Domingo, República Dominicana.