

Informe Regional sobre Desarrollo Humano para  
América Latina y el Caribe

# Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

**RESUMEN EJECUTIVO**

Copyright © 2016

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

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



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



# Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso

---

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

## **RESUMEN EJECUTIVO**



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

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

# Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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



**Helen Clark**

*Administradora*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**Jessica Faieta**

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

# Agradecimientos

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

---

**Helen Clark**  
Administradora del PNUD

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

---

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

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

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

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

---

### Coordinación general y autor principal

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

### Equipo de redacción

**María José Abud**  
Autora

**Natalie Gómez Arteaga**  
Autora

**Alfredo González**  
Autor

**Eduardo Ortiz-Juárez**  
Autor

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

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

### Equipo de planificación estratégica

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

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

**Silvana Gramajo-Barboni**  
Consultora  
PNUD, Nueva York

**Elena García-Ramos**  
Consultora  
PNUD, Nueva York

**Leire Pajín Iraola**  
Consultora  
PNUD, Nueva York

## Equipo de comunicación

**Carolina Azevedo**  
Especialista en Comunicaciones  
PNUD, Nueva York

**Vanessa Hidalgo**  
Consultora  
PNUD, Nueva York

**Mariana Enghel**  
Consultora  
PNUD, Nueva York

**Armando Carballido**  
Consultor  
PNUD, Nueva York

**Nicolás Daziano**  
Consultor  
PNUD, Nueva York

**Danielle Levkowitz**  
Consultora  
PNUD Nueva York

## Contribuciones de investigación

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

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

## Colaboraciones

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

## Agradecimientos especiales

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

## Oficinas de país del PNUD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Belice:** Karen Bernard, Diane Wade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Surinam:** Armstrong Alexis, Ruben Martoredjo

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

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

## Consejo Asesor

---

Gisela Alonso Domínguez  
Experta / Consultora para temas medioambientales, Cuba

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Claudia López  
Senadora, Cámara de Senadores, Colombia

Heraldo Muñoz  
Ministro, Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile

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

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

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

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

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

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

## Revisión de pares

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Lista de siglas y acrónimos

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

# Índice de contenidos

Presentación

Prólogo

Agradecimientos

Lista de siglas y acrónimos

Resumen Ejecutivo

## **CAPÍTULO 1**

### **Introducción**

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

El bienestar más allá del ingreso

El progreso multidimensional en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

El resto del Informe

Bibliografía

## **CAPÍTULO 2**

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

Introducción

Una nueva pirámide de ingresos en la región

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

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

Conclusiones: los logros en peligro

Bibliografía

## **CAPÍTULO 3**

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

Introducción

Las transformaciones detrás y más allá de los ingresos

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

Conclusiones

Bibliografía

## **CAPÍTULO 4**

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

Introducción

Políticas laborales para la inclusión productiva

Hacia la universalidad de los sistemas de protección social

La mejora de la educación inicial y el desarrollo de habilidades en el ciclo de vida: hacia mayores retornos educativos

Los sistemas de cuidados: un asunto público y de interés colectivo

Conclusiones

Bibliografía

## **CAPÍTULO 5**

### **Políticas para incluir: discriminación positiva, reconocimiento de derechos y empoderamiento ciudadano**

Introducción

América Latina, una región diversa en términos de condición étnica y racial

La violencia que millones de hombres ejercen contra sus parejas íntimas

El rezago en materia de bienestar de las zonas rurales, y las desigualdades que enfrentan las mujeres rurales en situación de pobreza por ingresos

Conclusiones

Bibliografía

## **CAPÍTULO 6**

### **Una nueva arquitectura de políticas públicas para las transformaciones pendientes**

Introducción

La agenda de las transformaciones pendientes

Una nueva arquitectura de políticas públicas

La política de las políticas: la creación de espacios para las transformaciones inconclusas

Conclusiones

Bibliografía

## **CAPÍTULO 7**

### **Un enfoque multidimensional para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

Introducción

La naturaleza holística de la Agenda 2030

Los desafíos de la Agenda 2030 en América Latina y El Caribe

La definición de combos de metas como estrategia para abordar la Agenda 2030

Conclusiones

Bibliografía

## **CAPÍTULO 8**

### **Las aspiraciones de progreso de las personas**

Introducción

El significado que las personas atribuyen al progreso en América Latina y el Caribe

Los “seres y hacerres”: ¿más allá del ingreso?

Las estrategias para el progreso en la región

Conclusiones

Bibliografía

## CAPÍTULO 9

### Conclusiones

Una narrativa de transformaciones inconclusas

El bienestar multidimensional para afianzar logros universales

“Más de lo mismo” no funciona: hacia una nueva arquitectura de políticas

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la primera agenda global de transformación multidimensional

Los países no se “gradúan” al cruzar un umbral de ingresos

Bibliografía

Notas

## ANEXOS

Anexo 1.A: Argentina

Anexo 1.B: Bolivia

Anexo 1.C: Brasil

Anexo 1.D: Chile

Anexo 1.E: Colombia

Anexo 1.F: Costa Rica

Anexo 1.G: Ecuador

Anexo 1.H: El Salvador

Anexo 1.I: Guatemala

Anexo 1.J: Honduras

Anexo 1.K: México

Anexo 1.L: Nicaragua

Anexo 1.M: Panamá

Anexo 1.N: Paraguay

Anexo 1.O: Perú

Anexo 1.P: República Dominicana

Anexo 1.Q: Uruguay

Anexo 1.R: Venezuela

Notas y Fuentes Anexo 1

Anexo 2.A: Antigua y Barbuda

Anexo 2.B: Argentina

Anexo 2.C: Bahamas

Anexo 2.D: Barbados

Anexo 2.E: Belice

Anexo 2.F: Bolivia

Anexo 2.G: Brasil

Anexo 2.H: Chile

Anexo 2.I: Colombia

Anexo 2.J: Costa Rica

Anexo 2.K: Cuba

Anexo 2.L: Dominica

Anexo 2.M: Ecuador

Anexo 2.N: El Salvador

Anexo 2.O: Guatemala

Anexo 2.P: Guyana

Anexo 2.Q: Haití

Anexo 2.R: Honduras

Anexo 2.S: Jamaica

Anexo 2.T: México

Anexo 2.U: Nicaragua

Anexo 2.V: Panamá

Anexo 2.W: Paraguay

Anexo 2.X: Perú

Anexo 2.Y: República Dominicana

Anexo 2.Z: San Vicente y Las Granadinas

Anexo 2.AA: Santa Lucía

Anexo 2.BB: Surinam

Anexo 2.CC: Trinidad y Tobago

Anexo 2.DD: Uruguay

Anexo 2.EE: Venezuela

Notas y Fuentes Anexo 2

Anexo 3

# Resumen Ejecutivo





# Resumen Ejecutivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

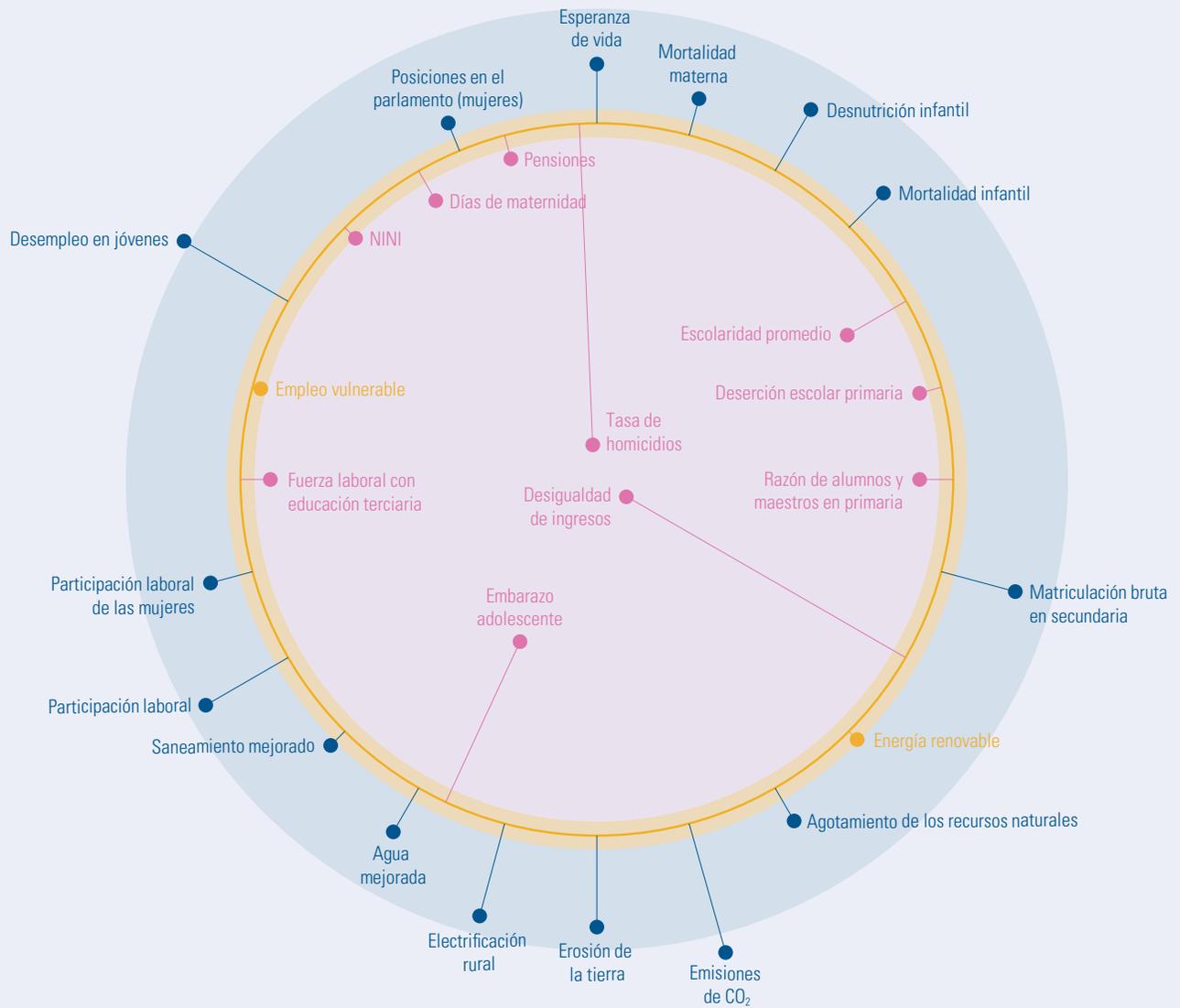
El siguiente gráfico confirma que los avances sociales no dependen solo del crecimiento económico de la región. América Latina y el Caribe presenta un desempeño *mejor que el esperado dado su nivel de ingreso* en todos los indicadores que se encuentran por fuera del círculo, como por ejemplo, los indicadores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

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

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

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

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



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

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

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

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

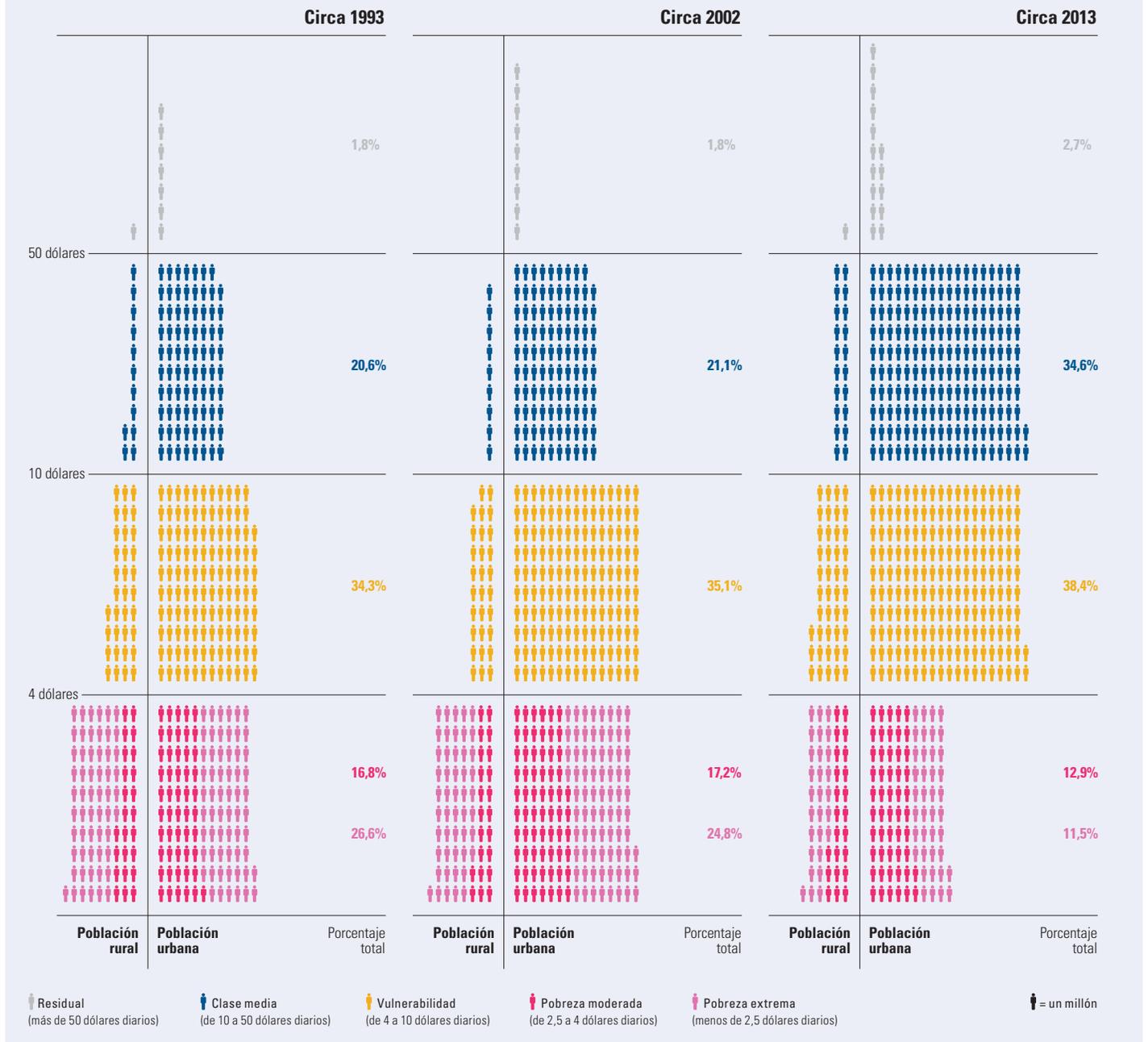
El 42% de la población regional vivía en condiciones de pobreza por ingresos en 2002, pero tal proporción descendió a poco más del 24% una década después, en 2013. En términos absolutos, el número de personas en situación de pobreza por ingresos disminuyó sostenidamente durante esos años desde casi 214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

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

## GRÁFICO 1

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

Evolución de la pirámide de ingresos por zona de residencia (en millones de personas y en porcentajes) en América Latina, circa 1993, 2002 y 2013

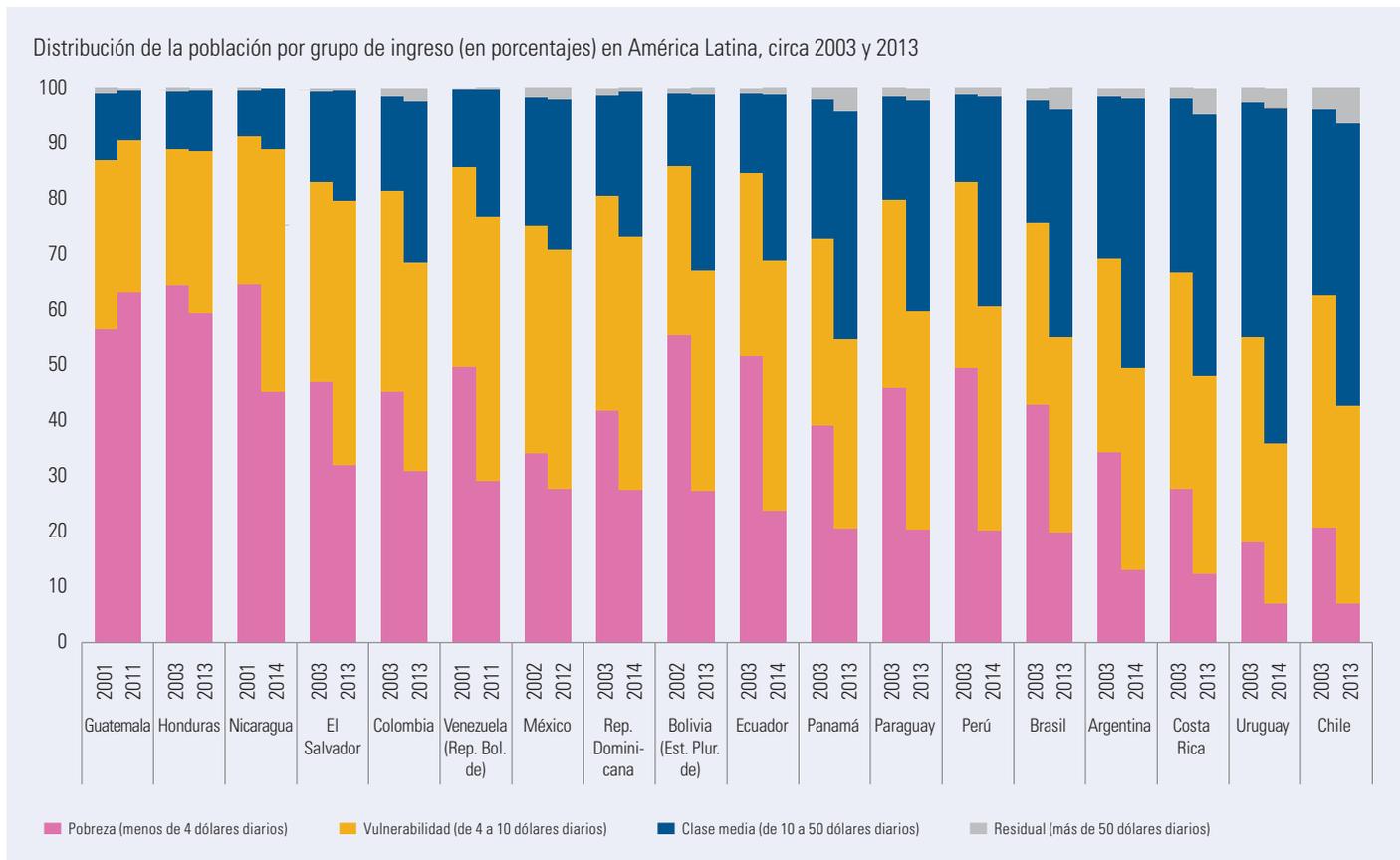


Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones de las proporciones de población correspondientes a cada grupo de ingreso realizadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), y sobre la base de datos relativos al total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

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

## GRÁFICO 2

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



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

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

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

### Mantener los logros

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

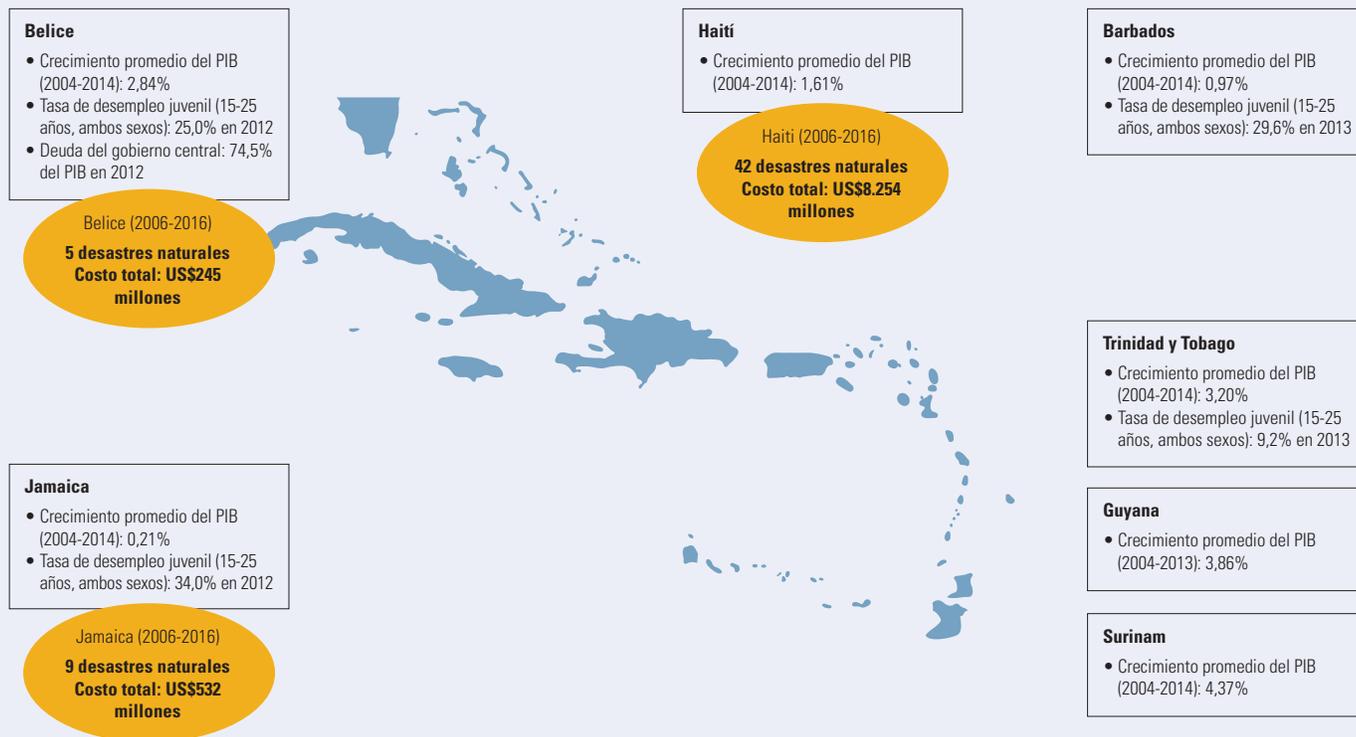
1,1 millones de personas salen de la situación de pobreza y 100.000 personas caen en dicha situación—.

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

## RECUADRO 2

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

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



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

En la mayoría de las economías de la Comunidad del Caribe (CARICOM) se presentan desafíos estructurales para el progreso multidimensional: elevadas cargas de deuda externa, una mayor vulnerabilidad y exposición a los desastres naturales, y costos adicionales en los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID)<sup>9</sup> vinculados con la energía y las importaciones, en especial de alimentos. Un ejemplo de la vulnerabilidad experimentada con relación a los desastres naturales lo constituyen las devastadoras consecuencias sufridas en Haití luego del terremoto de 2011, del que aún el país está recuperándose, y que, además de generar más de 200.000 víctimas mortales, tuvo graves consecuencias sociales y económicas. Este no ha sido el único desastre natural que ha sufrido el citado país en el último tiempo, como puede observarse en el mapa presentado en este recuadro: en la última década han ocurrido 42 desastres naturales en Haití, con un costo estimado de 8.254 millones de dólares<sup>9</sup>.

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

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

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

## CUADRO 1

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

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

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

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

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

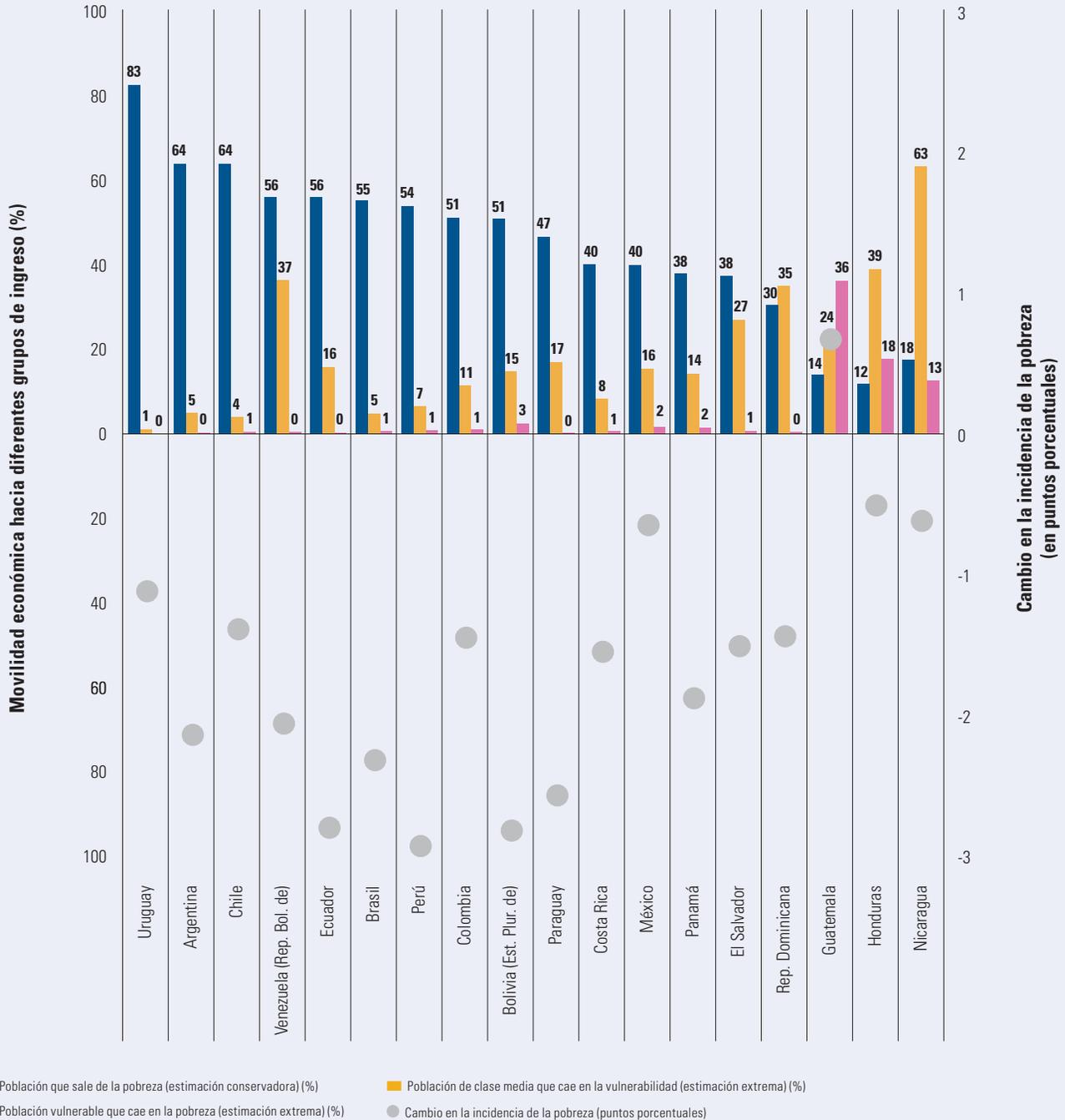
Los factores asociados con la salida de las personas de la pobreza **no son los mismos** que aquellos vinculados con la resiliencia ante los eventos económicos, personales y ambientales adversos. Los primeros tienden a estar relacionados con el logro educativo y el mercado laboral. Los segundos, por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

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

GRÁFICO 3

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

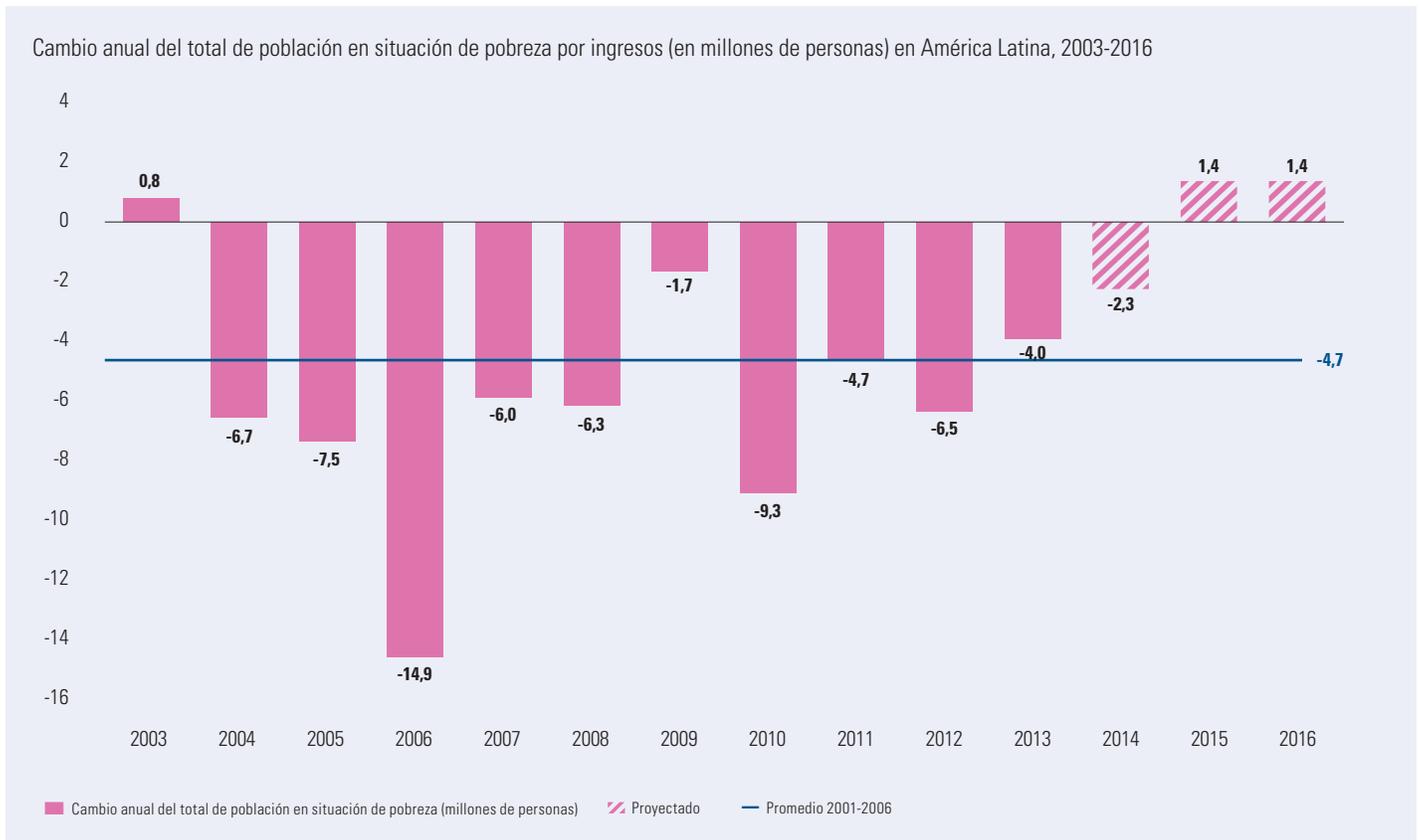
Movilidad económica hacia diferentes grupos de ingreso (en porcentajes) y cambio en la incidencia de la pobreza (en puntos porcentuales) en América Latina, circa 2003-2013



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

## GRÁFICO 4

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



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

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

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

## Más de lo mismo no rinde lo mismo

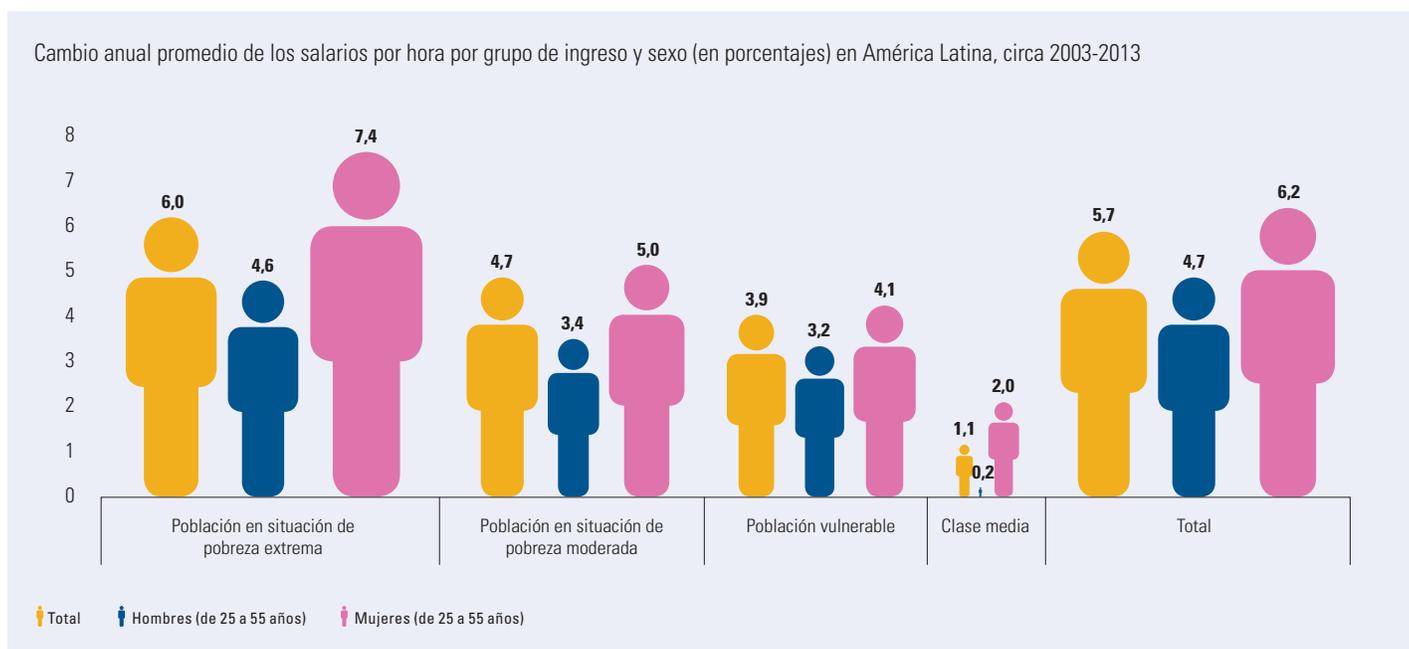
¿Cómo impactará el nuevo escenario económico de la región sobre la tendencia de la reducción de la pobreza? No solo se desacelera el ritmo del crecimiento económico en varios países, sino que, además, sus retornos en lo social parecen reducirse. Las estimaciones muestran que el ritmo de reducción de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

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

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

## GRÁFICO 5

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



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

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

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

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

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

## El potencial de los enfoques multidimensionales

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

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

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

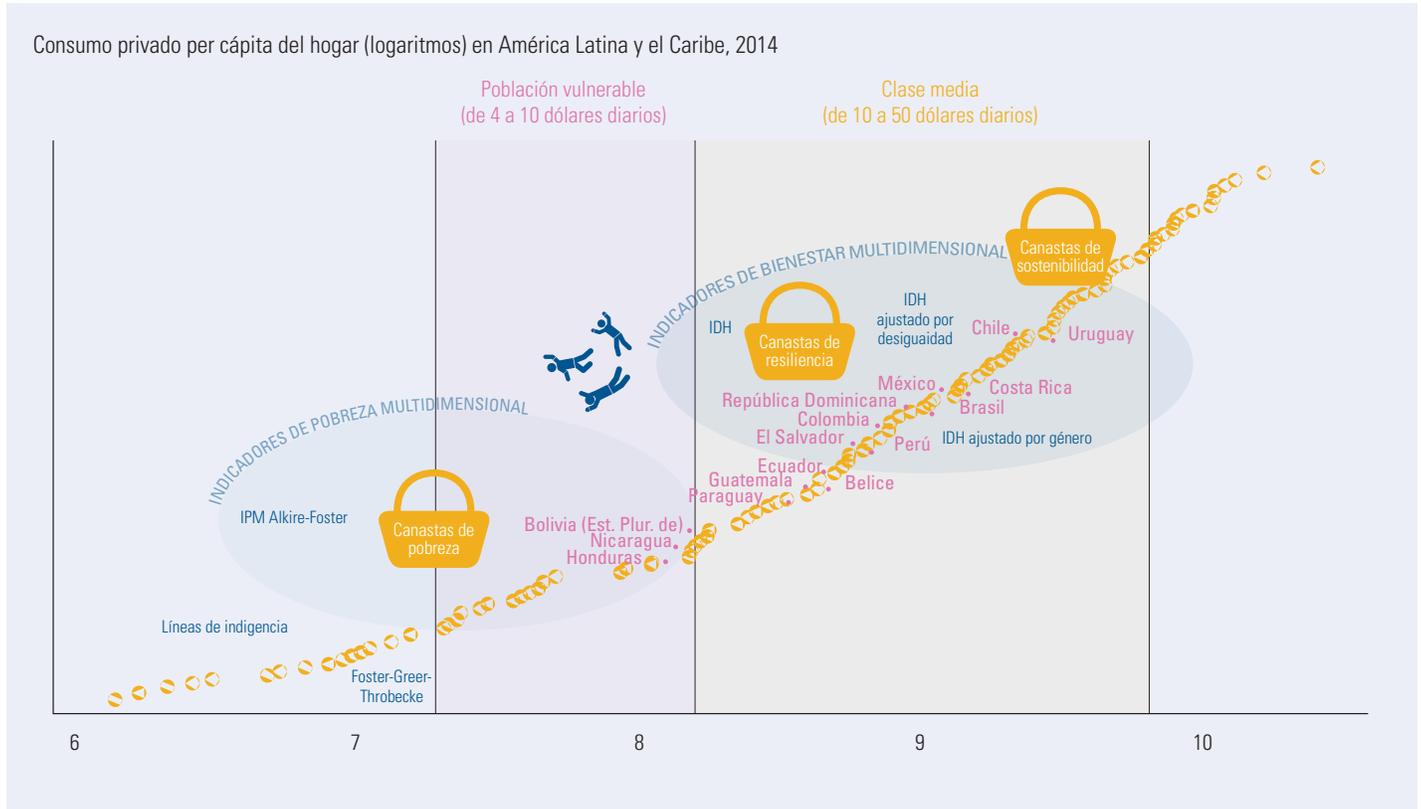
### Por debajo de la línea de pobreza: las mediciones y las acciones para erradicar la pobreza multidimensional

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

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

GRÁFICO 6

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en los indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.  
 Nota: La sigla IDH refiere al Índice de Desarrollo Humano, y la sigla IPM remite al Índice de Pobreza Multidimensional.

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

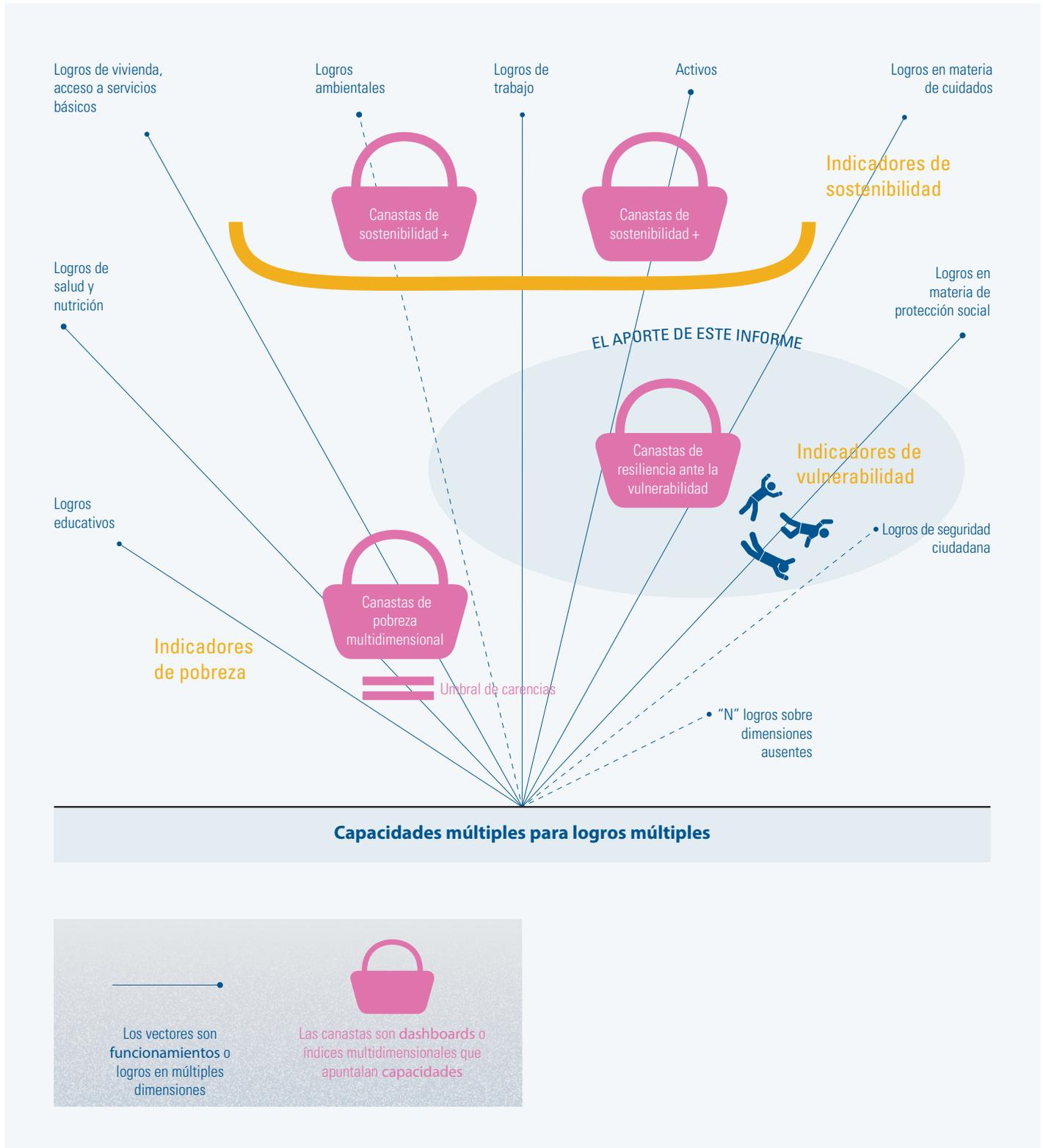
**Por encima de la línea de pobreza: las mediciones y las acciones para proteger los logros alcanzados**

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

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

DIAGRAMA 1

Progreso multidimensional: indicadores de pobreza, vulnerabilidad y sostenibilidad



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

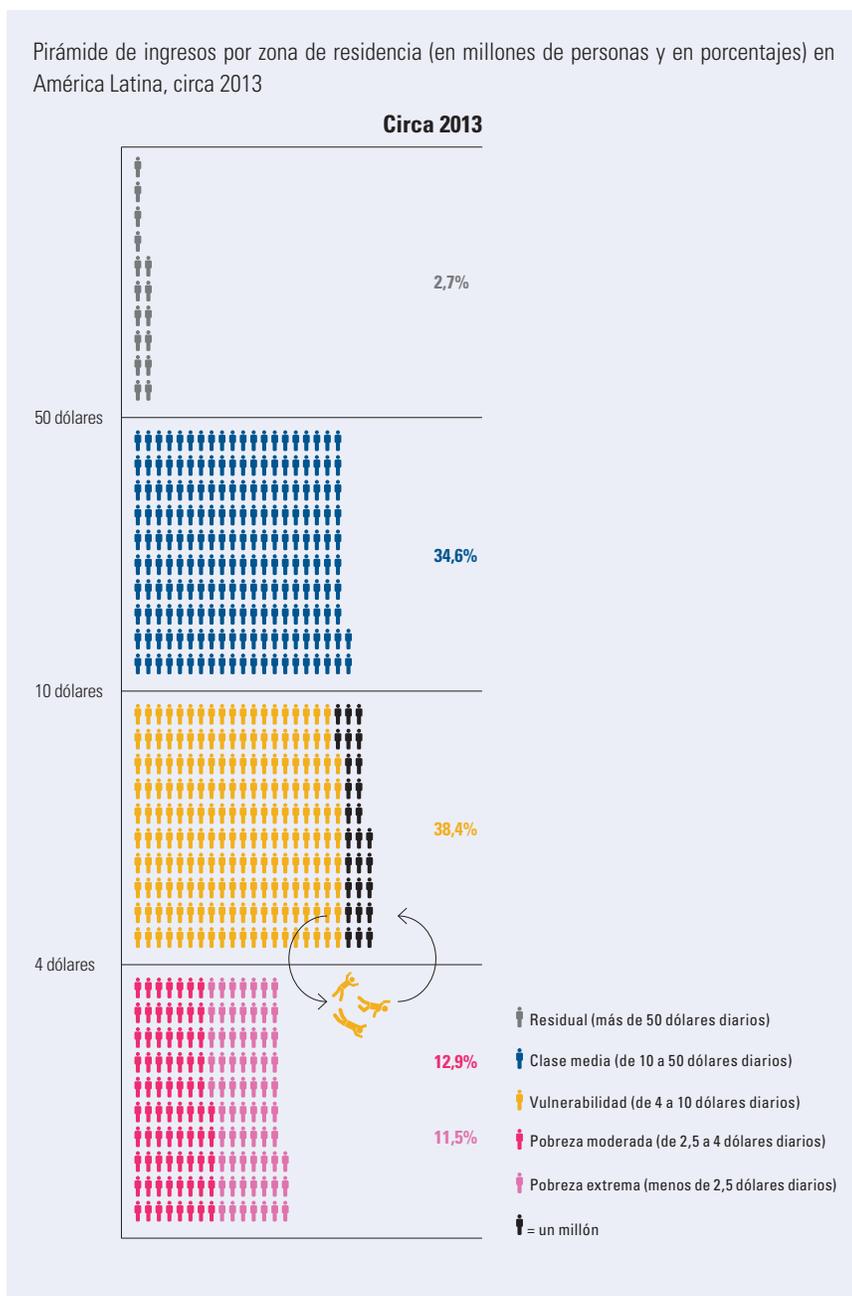
La evidencia empírica presentada en este Informe permite delimitar algunos de los citados vectores de funcionamientos de una canasta de resiliencia ante la vulnerabilidad. En general se identifican cuatro grupos de factores comunes en los países de la región: el **mercado laboral**, que puede abordarse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

---

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

## GRÁFICO 7

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



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

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

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

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

### Políticas para la inclusión productiva

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

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

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

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

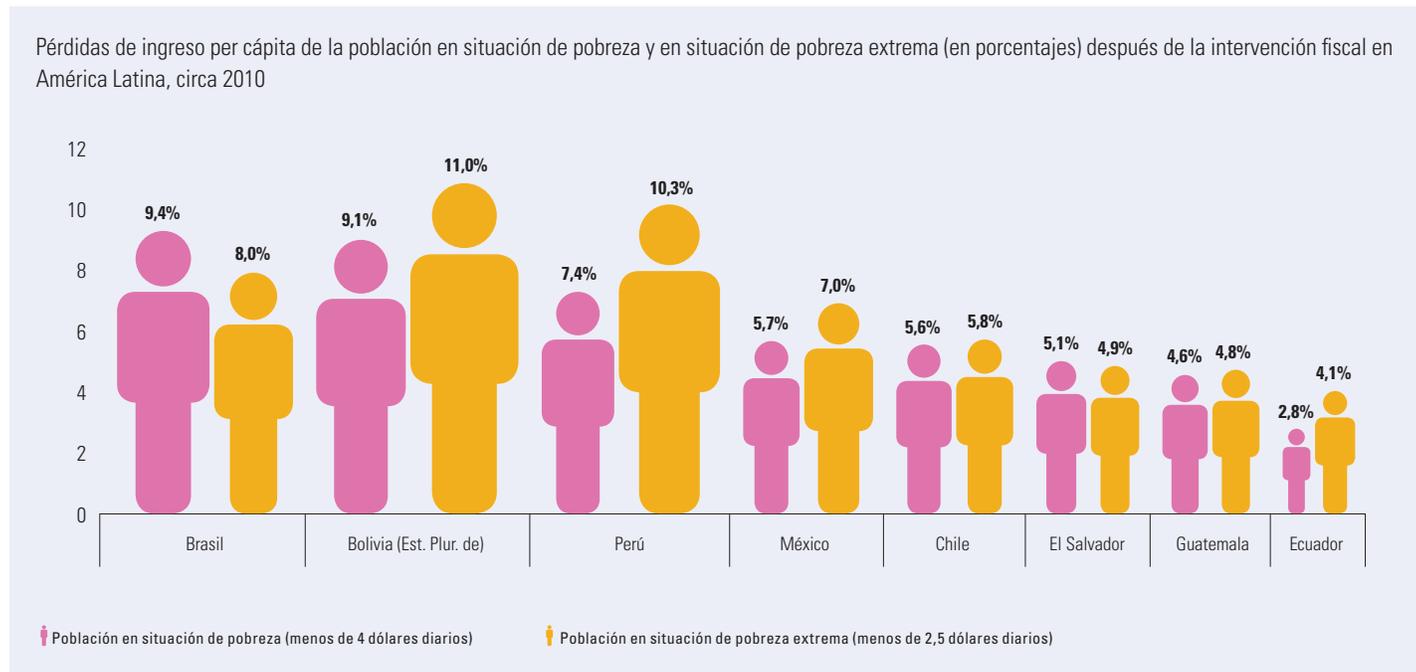
inversiones en formación de capital humano, y mecanismos que permitan promover la inserción y la reinserción laboral efectiva. Finalmente, el desarrollo de **políticas transversales** como el salario mínimo, que permita mejorar el ingreso de la población más vulnerable sin distorsionar los esfuerzos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

### Hacia la universalidad de los sistemas de protección social

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

#### GRÁFICO 8

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Una nueva arquitectura de las políticas

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

---

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

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

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

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

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

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

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

## El reto del desarrollo holístico

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

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

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

### El reto del desarrollo sostenible

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

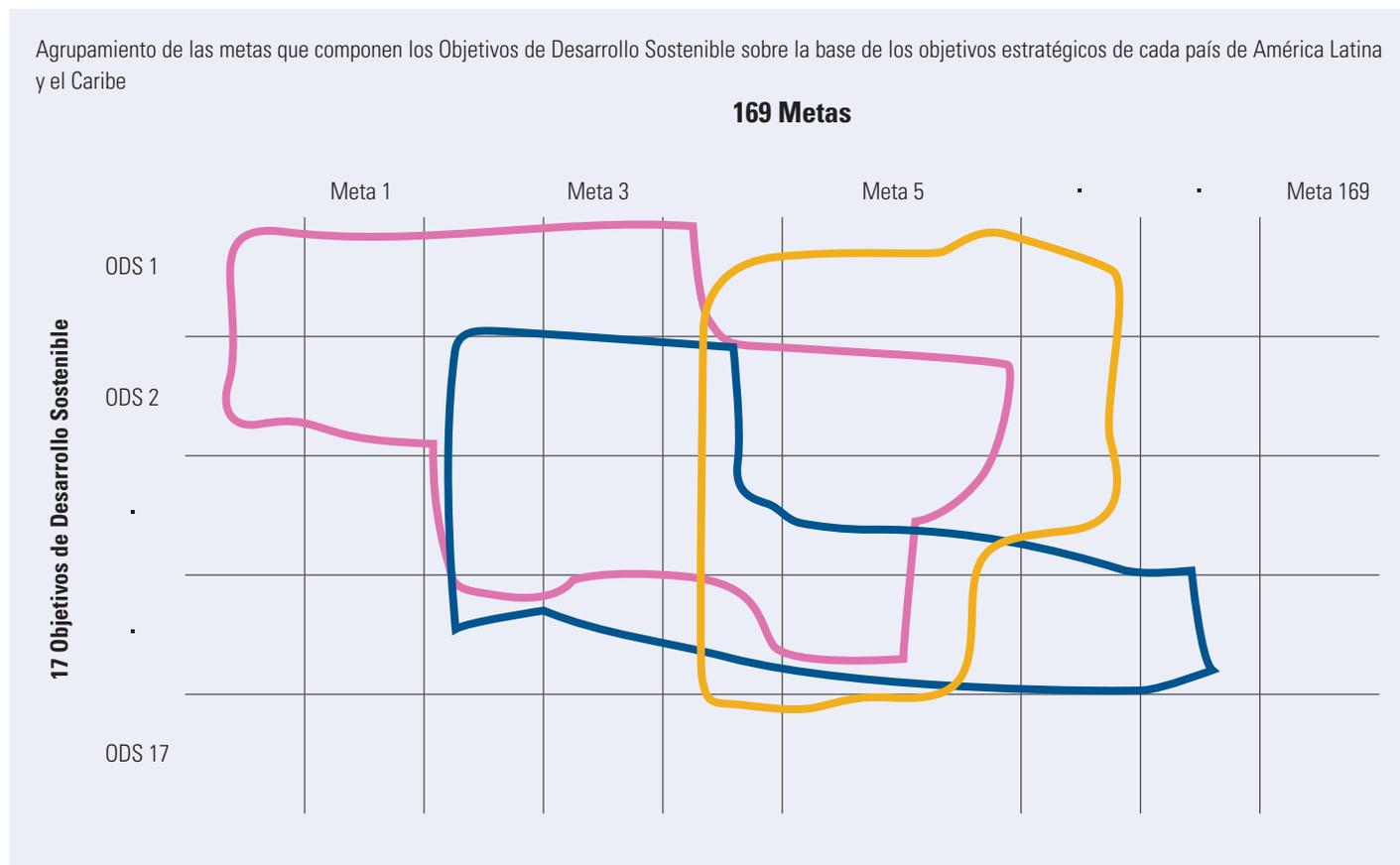
demanda requerirá la capacidad de 2 planetas en el año 2050 (Borucke et al., 2013).

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

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

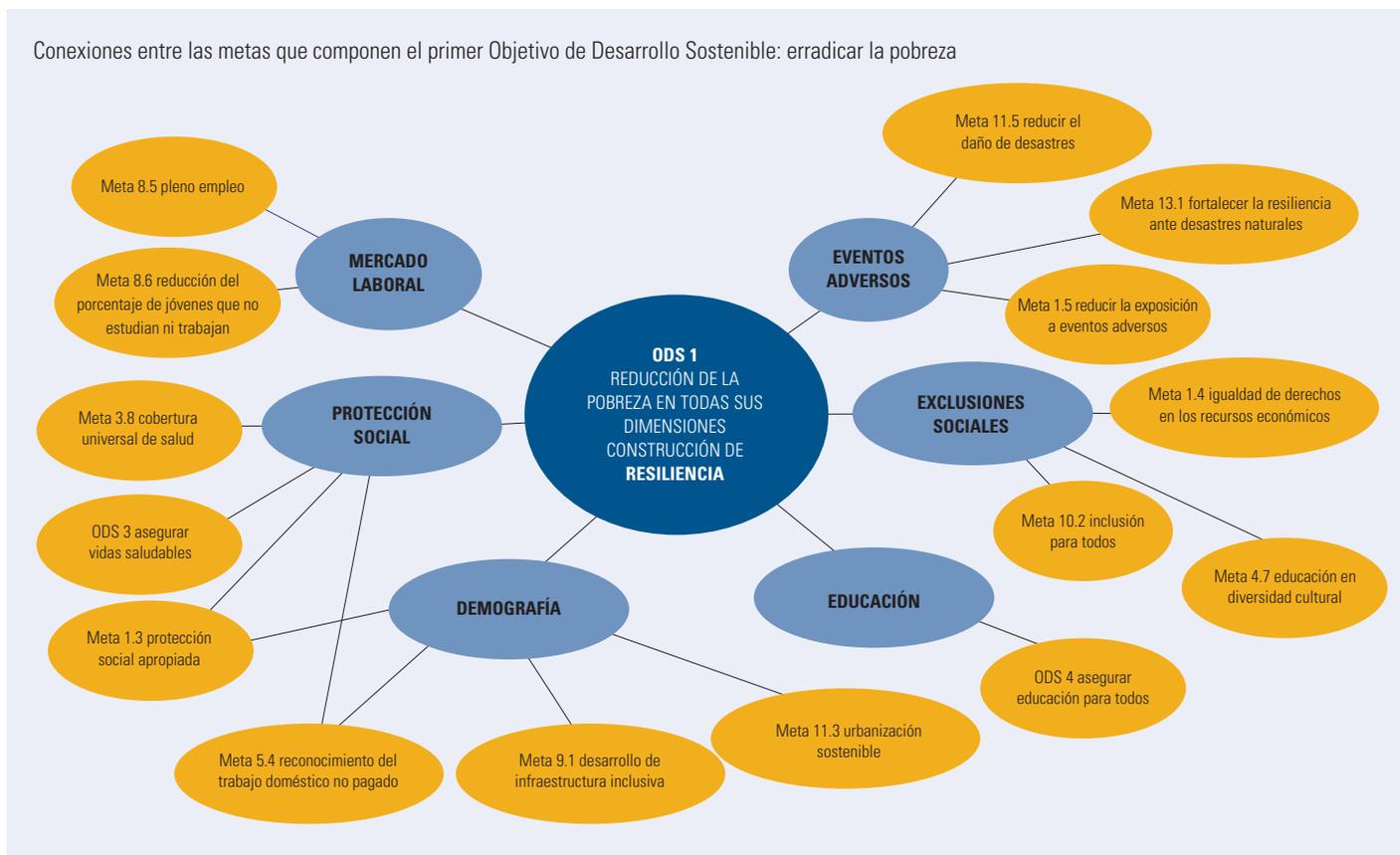
#### DIAGRAMA 2

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



Fuente: Elaboración propia.

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base de correlaciones de indicadores establecidas a partir de los datos de encuestas de hogares.  
 Nota: La agrupación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no se limita a estas conexiones encontradas.

### Tres pasos para implementar la Agenda 2030

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

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

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

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

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

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

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

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

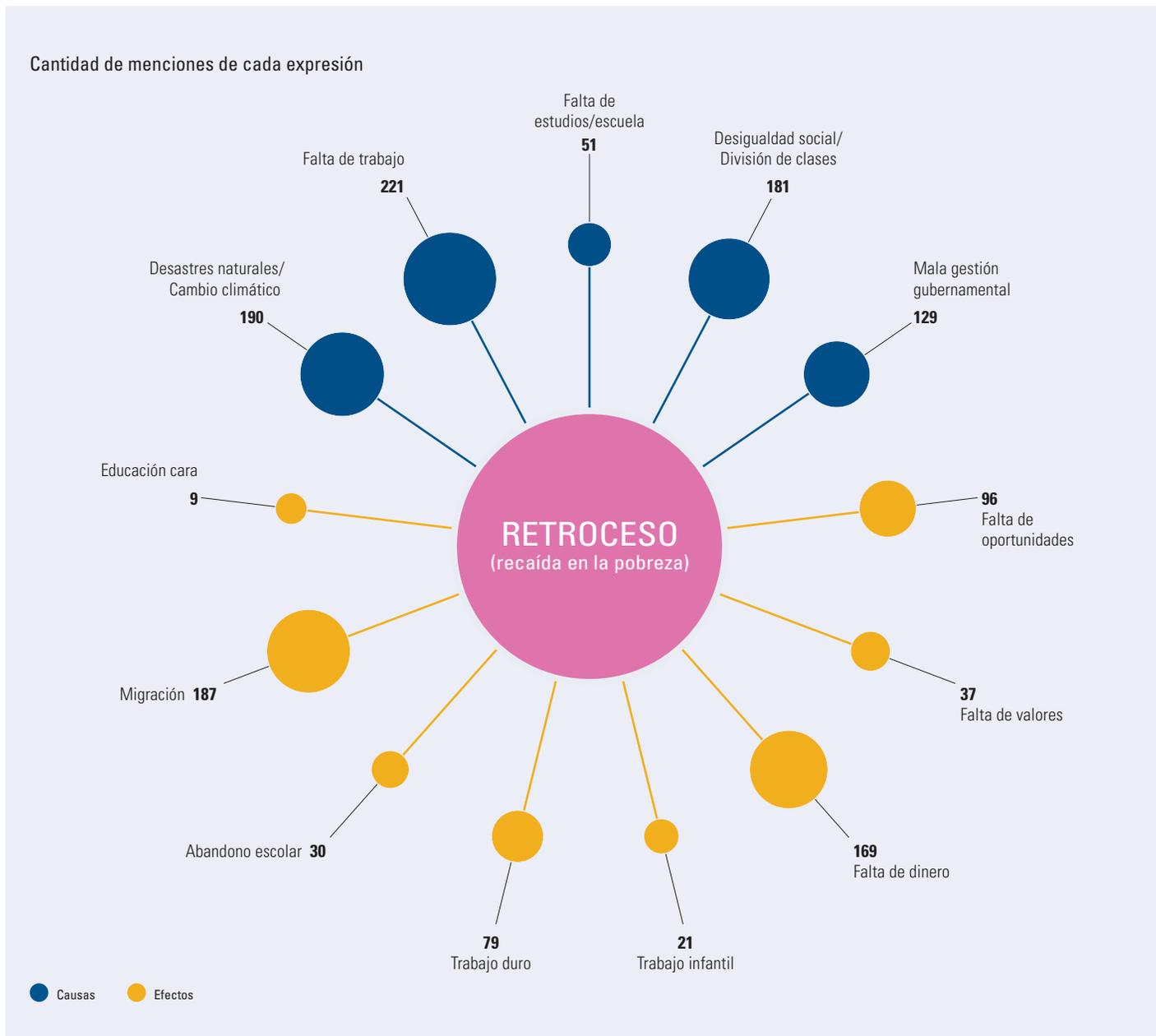
Un elemento común entre los participantes de los grupos focales y las entrevistas en profundidad consiste en que la gran mayoría relaciona el progreso con el “esfuerzo propio” —específicamente, con el esfuerzo realizado para lograr una mejor educación y acceder al mercado laboral—. La escalera de movilidad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

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

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

DIAGRAMA 4

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



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

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

### Reflexiones finales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Más y mejores datos

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

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

### Una mayor y mejor fiscalidad

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

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

### Las personas en el centro del desarrollo

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

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

## Bibliografía

---

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

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

- <sup>1</sup> Datos de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La mortalidad materna es medida como el número de decesos registrados en un año por cada 100.000 nacimientos (2013).
- <sup>2</sup> Indicadores del desarrollo mundial (IDM) del Banco Mundial.
- <sup>3</sup> La incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema se mide con base en las líneas de 4 y 2,5 dólares por persona por día, respectivamente. Estas líneas son equivalentes al promedio, condicional al PIB, de las líneas de pobreza y de pobreza extrema oficiales empleadas en los países de la región. A menos que se indique lo contrario, todas las líneas monetarias que definen a los grupos de ingreso —la población en situación de pobreza extrema, la población en situación de pobreza moderada, la población en situación de vulnerabilidad y la población de clase media— están expresadas en dólares por persona por día, ajustados por la paridad del poder de compra.
- <sup>4</sup> La población en situación de vulnerabilidad económica incluye a las personas que cuentan con un ingreso per cápita diario de 4 a 10 dólares, mientras que la clase media comprende a quienes tienen un ingreso per cápita diario de 10 a 50 dólares. Más detalles sobre la definición de estos grupos pueden consultarse en López-Calva y Ortiz-Juárez (2014). Esta metodología permite realizar comparaciones entre países de la región. Sin embargo, estas líneas monetarias no son comparables con las estimaciones de pobreza de cada país.
- <sup>5</sup> Cifras calculadas sobre la base de datos consultados en *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, SEDLAC* (CEDLAS y Banco Mundial), actualización de septiembre de 2015. Los datos constituyen el promedio ponderado de los coeficientes de Gini correspondientes a los siguientes 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
- <sup>6</sup> Williamson (2015) muestra que el coeficiente de Gini en la región se mantuvo en un nivel moderado durante el colapso demográfico que tuvo lugar desde el momento inmediatamente anterior a la conquista (0,225) hasta el año 1600 (0,362). En los dos siglos siguientes, los aumentos de la población, del ingreso per cápita y de la urbanización ocasionaron el alza del nivel de desigualdad, que alcanzó 0,576 poco antes del período de la independencia. Este período fue seguido por décadas de un lento crecimiento de los ingresos y la urbanización que, en forma procíclica, causó la baja del coeficiente de Gini, que alcanzó un valor de 0,464 antes de la industrialización, alrededor de 1880. Como resultado de la llegada de la industrialización y del aumento de los ingresos por productos básicos en relación con los salarios, el coeficiente de Gini llegó a ser superior a 0,600 en 1920, y se mantuvo alrededor de este nivel, aunque con importantes variaciones, durante los años siguientes. No fue sino hasta la llegada del siglo XXI que volvió a observarse una tendencia generalizada hacia una menor concentración de los ingresos.
- <sup>7</sup> La magnitud de la movilidad del ingreso que experimentó la población regional en el período circa 2003-2013 se calcula en este Informe al comparar los niveles de ingreso per cápita correspondientes a ambos años. La metodología consiste en construir paneles sintéticos con base en las encuestas tradicionales de ingreso para estimar, para cada persona alrededor de 2003, un ingreso contrafactual que representa el ingreso que tendría esa persona alrededor de 2013. Este procedimiento, propuesto por Dang y Lanjouw (2013), implica la estimación, en lo que respecta a ambos años, de un modelo de regresión en que el ingreso per cápita es la variable dependiente, y es explicado por un conjunto de características individuales observables, tales como el sexo o la condición de ocupación. A partir de cada modelo se obtienen coeficientes y residuos cuyo tratamiento para la construcción del ingreso contrafactual genera un límite superior y un límite inferior de la predicción. Por ejemplo, la combinación de los coeficientes obtenidos a partir del modelo correspondiente a circa 2013 con las características individuales y los residuos del modelo relativo a circa 2003 genera un límite inferior que en este Informe se denomina *estimación conservadora*, en tanto que la combinación de las características observadas en el modelo correspondiente a circa 2003 con los respectivos coeficientes y residuos estimados respecto del modelo de circa 2013 genera un límite superior de la estimación que en este Informe se denomina *estimación extrema*.
- <sup>8</sup> En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 se reconoce por primera vez a los PEID como un grupo definido de países compuesto por naciones de África, el Océano Índico, el Mar de China, el Caribe y el Pacífico. Los países del Caribe que forman parte de este grupo son los siguientes: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago.
- <sup>9</sup> Datos consultados en la base de datos EM-DAT: The CRED/OFDA International Disaster Database (Guha-Sapir, Below y Hoyois, 2015).

- <sup>10</sup> La resolución puede consultarse en Naciones Unidas (2015).
- <sup>11</sup> Estimación realizada por la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.
- <sup>12</sup> Datos calculados sobre la base de estimaciones del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) a partir de *SEDLAC* (CEDLAS y Banco Mundial). Las cifras corresponden al total de los siguientes 18 países en los años indicados entre paréntesis: Argentina (2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013), Brasil (2013), Chile (2013), Colombia (2013), Costa Rica (2013), Ecuador (2014), El Salvador (2013), Guatemala (2011), Honduras (2013), México (2012), Nicaragua (2009), Panamá (2013), Paraguay (2013), Perú (2014), República Dominicana (2014), Uruguay (2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011).
- <sup>13</sup> Datos calculados sobre la base de información del proyecto SME Finance Forum de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial.
- <sup>14</sup> Datos calculados sobre la base de información de la base de datos Total Economy Database de The Conference Board, y la base de datos Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI) (actualización de octubre de 2015). Las cifras corresponden al agregado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
- <sup>15</sup> Cálculo realizado con base en la información disponible en la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, 2015. Este valor corresponde a la ratio entre el promedio de los minutos

diarios de trabajo no remunerado correspondiente a las mujeres y el promedio de los minutos diarios de trabajo no remunerado correspondiente a los hombres, y se basa en la información de encuestas de uso del tiempo de los siguientes países: Colombia (2012-2013), Costa Rica (2004), Ecuador (2012), El Salvador (2010), México (2009), Panamá (2011), Perú (2010) y Uruguay (2013). El trabajo no remunerado comprende el tiempo de trabajo destinado a los servicios domésticos no remunerados que se realizan para uso personal o se brindan a otros miembros del hogar, para la comunidad y a otros hogares.

- <sup>16</sup> En el anexo 3 de este Informe se presentan los detalles metodológicos y técnicos relativos a la investigación. Los instrumentos cualitativos consistieron, en su mayoría, en grupos focales. También se realizaron grupos de discusión y entrevistas en profundidad. Los informes correspondientes a los grupos focales realizados en los diferentes países de la región pueden consultarse en el siguiente sitio web: [www.masqueingreso.org](http://www.masqueingreso.org). La sistematización de los resultados se realizó a partir del análisis de las transcripciones literales de los resultados obtenidos a partir de cada uno de los instrumentos utilizados. Las técnicas de análisis empleadas han sido el análisis del discurso y la teoría fundamentada. Más detalles sobre ambas metodologías pueden consultarse en el anexo 3 de este Informe.

- <sup>17</sup> Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Uruguay, Chile, Perú, Brasil, Nicaragua, Honduras, Haití, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Granada, San Vicente y las Granadinas, Barbados, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves, Jamaica, Guyana y la diáspora latinoamericana que vive en Estados Unidos. A estos insumos se suman los correspondientes a Costa Rica y El Salvador, que son fruto de trabajos previos realizados por las oficinas de país del PNUD.



En septiembre de 2015, los 193 Estados Miembros del mundo dieron un paso histórico mediante la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el centro de esta agenda se encuentra un imperativo simple pero radical: eliminar la pobreza en todas sus formas, cuidando y protegiendo el planeta.

Esta agenda universal y holística tendrá una aplicación específica en cada país, según las prioridades establecidas en los planes y las políticas nacionales. Al ser una agenda multidimensional por excelencia, se considera que este Informe puede constituir un aporte al proceso de adecuación de dicha agenda a las especificidades de cada país.

En el Informe se describen tres pasos para evitar la fragmentación de la Agenda 2030 compuesta por 17 objetivos y 169 metas.

El primero consiste en abordar desde un enfoque multidimensional las conexiones entre los indicadores de bienestar y los motores de la transformación económica, social y ambiental. Segundo, es imperativo agrupar metas de los ODS afines en torno a los objetivos estratégicos establecidos por las autoridades de cada país, y no apilar agendas globales sobre agendas nacionales. Tercero, con base en los ejemplos presentados en este Informe es posible microsimular los impactos del cierre de brechas intersectoriales e interterritoriales para un conjunto de metas, desagregando sus impactos por programa o por grupo de población.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
One United Nations Plaza  
Nueva York, NY 10017

[www.latinamerica.undp.org](http://www.latinamerica.undp.org)

[www.masqueingreso.org](http://www.masqueingreso.org)

Al servicio  
de las personas  
y las naciones



¿Por qué hablar de **progreso multidimensional**? Primero, porque es imprescindible trascender el uso del ingreso per cápita, del ritmo de crecimiento económico y del PIB como criterios privilegiados para medir el nivel de desarrollo de los países de renta media y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). Los países no se “gradúan” por superar un determinado umbral de ingresos.

Segundo, porque llegó la hora de construir políticas intersectoriales, holísticas y universales para dar respuesta a los problemas multidimensionales del desarrollo. Desde la publicación del Informe sobre Desarrollo Humano de 1990, pasando por la reciente aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, emerge una demanda de acciones de política más integrales. No es suficiente avanzar brecha por brecha, sino que es preciso adoptar un enfoque multidimensional de acción.

*“Desde 1990, cada uno de los Informes sobre Desarrollo Humano se ha concentrado, de una u otra manera, en el bienestar ‘más allá del ingreso’. Este Informe Regional lleva este enfoque hasta un nivel insospechado. Nos invita a expandir la manera de pensar el progreso desde una mirada multidimensional, que se aplica para abordar los nuevos retos que enfrentan los países de renta media y los pequeños Estados insulares en desarrollo”.*

Helen Clark  
Administradora del Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo (PNUD)

*“En América Latina y el Caribe, de 25 a 30 millones de personas se encuentran en peligro de recaer en la pobreza, y decenas de millones padecen exclusiones vinculadas con la condición étnica y racial, el género y la identidad sexual. No es suficiente ‘retornar al crecimiento’. Necesitamos avanzar hacia un progreso multidimensional”.*

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

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

Nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades, ni nada que amenace la sostenibilidad ambiental del planeta, puede considerarse progreso.

*“En un momento en que América Latina y el Caribe confrontan una profunda desaceleración económica, este innovador Informe nos invita a pensar en cómo aumentar las capacidades de cada hogar y cada comunidad para no perder lo ganado en los últimos años, mediante políticas universales orientadas al logro de un desarrollo multidimensional. Es, sin duda, un singular aporte del PNUD”.*

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

*“Este novedoso Informe enfatiza la necesidad de enfoques multidimensionales para entender la pobreza y el bienestar, y de políticas coordinadas para garantizar su éxito en varios frentes simultáneamente”.*

Sabina Alkire  
Directora de la Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano  
y la Reducción de la Pobreza (OPHI)  
Universidad de Oxford