



# Examen actualizado sobre la pobreza en América Latina<sup>1</sup>

---

## Introducción

- A. Evolución de la pobreza por ingresos
- B. Factores relacionados con la evolución reciente de la pobreza
- C. Evolución de la pobreza y de la desigualdad social
- D. Suficiencia y adecuación de los ingresos laborales y las pensiones

## Bibliografía

## Anexo II.A1

---

<sup>1</sup> En este análisis no se incluye a los países del Caribe.



## Introducción

En esta edición del *Panorama Social de América Latina*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presenta un examen actualizado sobre la magnitud y las tendencias de la pobreza y los factores relacionados con esta. En la primera sección de este capítulo se analiza la evolución de la pobreza y la pobreza extrema de 2002 en adelante y se revisa la variación reciente de ambos indicadores en los países, sobre la base de las estimaciones nacionales correspondientes. En la segunda sección se describe la manera en que la pobreza afecta a algunos grupos de la población según su sexo, edad y área de residencia. Posteriormente se examinan algunos de los factores relacionados con la evolución de la pobreza y se analizan el impacto de los cambios en el ingreso medio de los hogares y su distribución y los cambios observados en las distintas partidas que componen el ingreso de los hogares en situación de pobreza. En concordancia con la temática central de esta edición del *Panorama Social de América Latina*, en la cuarta sección se analiza la adecuación de los ingresos laborales y de las pensiones en términos de líneas de pobreza y se revisan también los efectos de los distintos niveles de uno y otro tipo de ingreso en la situación de pobreza y pobreza extrema. El capítulo se cierra con un breve anexo metodológico sobre la actualización de las estimaciones de pobreza de la CEPAL.

Esta edición del *Panorama Social de América Latina* tiene dos particularidades con respecto a las ediciones anteriores. En primer lugar, se presentan nuevas estimaciones para el agregado regional de la pobreza y el análisis de los factores relacionados con la pobreza, construidas por la CEPAL sobre la base de una metodología actualizada y la información disponible más reciente. En segundo lugar, para describir los niveles y las tendencias recientes de la pobreza en los países se utilizan las cifras provenientes de las mediciones nacionales, que constituyen —en la mayoría de los casos— las estadísticas oficiales para dar seguimiento a esta temática.

El uso de distintos tipos de mediciones deriva de la necesidad de lograr adecuadamente diversos propósitos. Las cifras de pobreza producidas por los países constituyen una de las principales fuentes de información utilizadas para la formulación y el seguimiento de las políticas públicas por parte de los Gobiernos y, a su vez, constituyen datos de gran interés para la opinión pública. Por otra parte, las cifras de pobreza estimadas por la CEPAL se generan con el propósito de alcanzar el mayor grado de comparabilidad posible para diversos fines analíticos y, dados sus diferentes objetivos y usos, en ningún caso buscan sustituir a las cifras nacionales para describir los niveles y las tendencias de la pobreza en cada país. Ambos conjuntos de datos muestran tendencias similares, por lo que se considera pertinente utilizar las cifras nacionales para describir los cambios en la pobreza en cada país. Por su parte, las mediciones comparables de pobreza se utilizan para la construcción de los agregados regionales y el análisis de los factores relacionados con la pobreza y de la forma en que esta afecta a diversos grupos de población. De esta manera, las cifras de la CEPAL contribuyen a un diagnóstico regional en el que se privilegia el análisis basado en evidencia sobre las políticas para la superación de la pobreza.

## A. Evolución de la pobreza por ingresos<sup>2</sup>

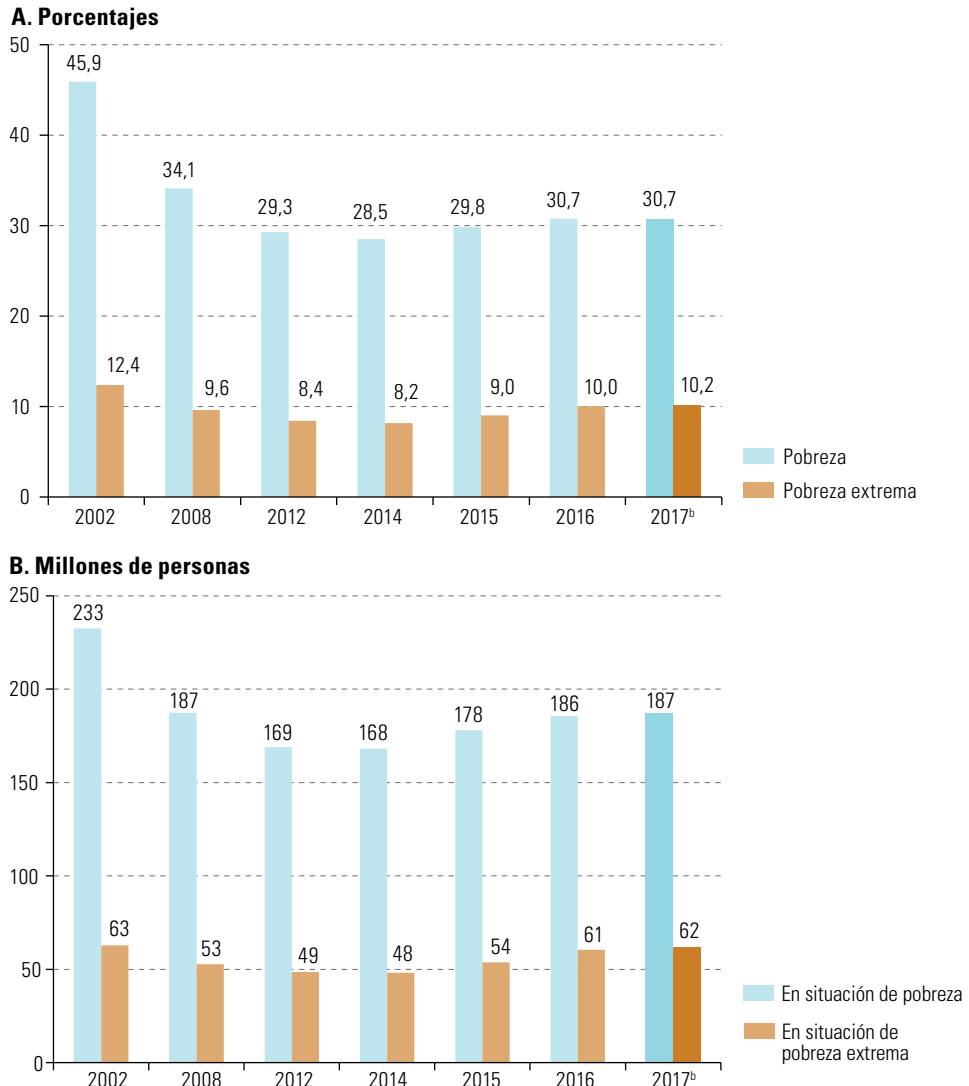
En 2016 el número de personas pobres en América Latina llegó a 186 millones, es decir, el 30,7% de la población.

Las estimaciones actualizadas de la CEPAL sobre la pobreza y la pobreza extrema corroboran que entre 2002 y 2014 ambos fenómenos se redujeron considerablemente en el agregado regional, aunque a un ritmo cada vez menor. En 2015 y 2016 las cifras revelan un incremento en los niveles generales de pobreza y pobreza extrema regionales, a pesar de que estos siguieron disminuyendo en la mayoría de los países.

De acuerdo con la información más reciente, en 2016 el número de personas pobres en América Latina llegó a 186 millones, es decir, el 30,7% de la población, mientras que la pobreza extrema afectó al 10% de la población, cifra equivalente a 61 millones de personas (véase el gráfico II.1).

### Gráfico II.1

América Latina (18 países<sup>a</sup>): tasas de pobreza y pobreza extrema y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2017 (En porcentajes y millones de personas)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes 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>b</sup> El dato de 2017 corresponde a una proyección.

<sup>2</sup> Los valores de los indicadores de pobreza por ingresos regionales presentados en esta edición del *Panorama Social de América Latina* corresponden a una serie actualizada y difieren de los presentados en ediciones anteriores de esta publicación (al respecto, véase el anexo II.A1 de este capítulo). La CEPAL hará públicos sus datos por país durante el primer semestre de 2018, una vez concluidas las consultas con los respectivos países.

Estas cifras reflejan un incremento a partir de 2015. Hasta 2014, tanto la pobreza como la pobreza extrema presentaron una tendencia decreciente iniciada alrededor de 2002. En 2015 se registró un alza de 1,3 puntos porcentuales en la pobreza, seguida de un incremento de 0,9 puntos en 2016, que significaron aumentos de 10 y 8 millones de personas en situación de pobreza por año, respectivamente. Algo similar sucedió con la pobreza extrema, que aumentó 0,8 puntos porcentuales en 2015 y 1 punto porcentual en 2016, cifras que equivalen a 6 y 7 millones de personas adicionales en situación de pobreza extrema en 2015 y 2016, respectivamente.

El retroceso en materia de reducción de la pobreza regional en este bienio contrasta con la evolución que caracterizó a los años previos de este siglo. De acuerdo con los análisis históricos de la CEPAL, 2002 —el año al que corresponden los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema registrados a partir de 1990— marcó el inicio de un período de reducción de ambos fenómenos (CEPAL, 2016b). Según las estimaciones actualizadas de la institución, entre 2002 y 2008 se registró una marcada disminución del número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, que pasó de 233 a 187 millones y de 63 a 53 millones, respectivamente<sup>3</sup>. La tasa de pobreza se redujo 2 puntos porcentuales por año en ese período, en tanto la tasa de pobreza extrema disminuyó 0,5 puntos porcentuales por año.

Entre 2008 y 2014 se registró una desaceleración de la reducción de la pobreza, que puede subdividirse en dos períodos. En el primero, entre 2008 y 2012, la pobreza se redujo 1,2 puntos porcentuales por año, y la pobreza extrema 0,3 puntos porcentuales por año. En el segundo período, entre 2012 y 2014, las tasas de pobreza y de pobreza extrema disminuyeron 0,4 y 0,1 puntos porcentuales por año, respectivamente.

Pese al aumento reciente registrado a nivel regional, una perspectiva de mediano plazo arroja un balance positivo en materia de reducción de la pobreza. Entre 2002 y 2016, las tasas de pobreza y pobreza extrema disminuyeron 15,2 y 2,4 puntos porcentuales en total, valores correspondientes a una reducción de 1,1 y 0,2 puntos porcentuales por año, respectivamente.

La comparación con 2008 también arroja un balance positivo con respecto a la pobreza, pero no con respecto a la pobreza extrema. Mientras la tasa de pobreza de 2016 fue 3,4 puntos porcentuales más baja que la de 2008, la tasa de pobreza extrema fue 0,4 puntos mayor a la de dicho año. En lo que respecta al número de personas pobres, la comparación con 2008 resulta menos alentadora. Debido al crecimiento de la población durante el período analizado, la menor tasa de pobreza de 2016 corresponde a un número de personas pobres similar al registrado en 2008. En el caso de la pobreza extrema, el aumento de la incidencia y el incremento de la población total resultan en un aumento neto de 8 millones de personas en dicha situación<sup>4</sup>.

La situación regional en 2015 y 2016 presenta, como en otros períodos históricos, una marcada heterogeneidad evolutiva. Antes de describirla, cabe mencionar que, cuando no se cuenta con encuestas de hogares relativas a un año en particular o no están disponibles a tiempo de ser procesadas para la correspondiente edición del *Panorama Social*, como en 2016 para el Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Guatemala, Nicaragua y la Venezuela (República Bolivariana de), los niveles de pobreza se estiman sobre la base de un procedimiento indirecto que, entre otros elementos, asume que el cambio en el ingreso promedio de los hogares es igual a la variación del producto interno bruto (PIB) por habitante del año correspondiente (véase el anexo II.A1). En este caso (2015-2016), la evolución regional de la pobreza y la pobreza extrema está particularmente influenciada por el devenir económico de dos países de significativo

Entre 2002 y 2016, las tasas de pobreza y pobreza extrema disminuyeron 15,2 y 2,4 puntos porcentuales en total, valores correspondientes a una reducción de 1,1 y 0,2 puntos porcentuales por año, respectivamente.

<sup>3</sup> La serie actualizada de mediciones de pobreza de la CEPAL abarca el período 2002-2016, por lo que no se dispone de estimaciones comparables para los años noventa.

<sup>4</sup> La población de América Latina tuvo un marcado crecimiento en el período que se analiza (19,1%) y pasó de 506,7 millones de personas en 2002 a 603,5 millones de personas en 2016. Esto significa que del volumen de 186 millones de personas pobres que se estimó en 2016, 29,7 millones (el 30,7% del crecimiento poblacional) corresponden al incremento poblacional registrado de 2002 en adelante.

De acuerdo con estas mediciones nacionales, entre 2014 y 2016, se observó una disminución de las tasas de pobreza nacionales reportadas en 8 de 11 países.

tamaño para la región, el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela. Dado que no se dispone aún de datos comparables provenientes de las encuestas de hogares referidas a 2016 en el Brasil<sup>5</sup> y a 2015 y 2016 en la República Bolivariana de Venezuela, las proyecciones sobre los cambios esperados en materia de pobreza se ven influidas por la contracción del PIB por habitante del 4,4% (2016) en el Brasil, y del 6,9% (2015) y el 10,8% (2016) en la República Bolivariana de Venezuela<sup>6</sup>. El aumento de la pobreza proyectado en dichos países supera la reducción observada en el resto de la región<sup>7</sup>.

Así, entre 2014 y 2016 la tendencia agregada regional para el subconjunto de 16 países se corresponde con la reducción de la pobreza registrada en las cifras oficiales nacionales<sup>8</sup>.

De acuerdo con estas mediciones nacionales, entre 2014 y 2016, se observó una disminución de las tasas de pobreza nacionales reportadas en 8 de 11 países. Las mayores reducciones en términos absolutos se registraron en la República Dominicana (6,4 puntos porcentuales), Panamá (3,7 puntos porcentuales), Honduras (2,5 puntos porcentuales), el Perú (2,0 puntos porcentuales) y Costa Rica (1,9 puntos porcentuales). En Colombia y el Uruguay también se registró una merma, aunque inferior a 1 punto porcentual. En el caso de México, las cifras que surgen de la aplicación del Modelo Estadístico 2016 indican para el período comprendido entre 2014 y 2016 una reducción de 2,6 puntos porcentuales de la población con ingresos por debajo de la línea de bienestar<sup>9</sup>. Por otra parte, la tasa de pobreza aumentó 1,7 puntos porcentuales en el Paraguay y menos de 1 punto porcentual en El Salvador y el Ecuador.

En los países en los que solo se dispone de información hasta 2015, las cifras muestran una disminución de la pobreza de 2,7 puntos porcentuales en Chile (entre 2013 y 2015) y de menos de 1 punto porcentual en el Estado Plurinacional de Bolivia (entre 2014 y 2015).

La tasa de pobreza extrema disminuyó en 6 de los 11 países sobre los que se dispone de información hasta 2016. Las mayores reducciones corresponden a Honduras (2,1 puntos porcentuales), la República Dominicana (2 puntos porcentuales) y Panamá (1,1 puntos porcentuales). En el Perú y Costa Rica la pobreza extrema se redujo menos de 1 punto porcentual en ese período. También en México las cifras indican una reducción de la población por debajo de la línea de bienestar mínimo de 3,1 puntos porcentuales (asimilada aquí a la pobreza extrema). En el Uruguay la pobreza extrema se mantuvo constante, mientras que creció 1 punto porcentual en el Ecuador y menos de 1 punto porcentual en Colombia, El Salvador y el Paraguay.

En el resto de los países con información disponible hasta 2015, la pobreza extrema disminuyó en Chile (1 punto porcentual entre 2013 y 2015) y el Estado Plurinacional de Bolivia (menos de medio punto porcentual entre 2014 y 2015), al tiempo que se incrementó en la República Bolivariana de Venezuela (0,9 puntos porcentuales entre 2014 y 2015).

<sup>5</sup> A partir de 2016, la encuesta nacional de hogares (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*) del Brasil, que constituye la fuente de información para las mediciones de la pobreza, corresponde a una nueva versión del cuestionario, que no permite una comparabilidad total con la serie de datos previa.

<sup>6</sup> La tendencia proyectada es consistente con estimaciones no oficiales realizadas a nivel nacional. Véase L. España, "Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela (ENCOVI)", Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), 2016 [en línea] [www.fundacionbengoa.org/noticias/2017/images/ENCOVI-2016-Pobreza.pdf](http://www.fundacionbengoa.org/noticias/2017/images/ENCOVI-2016-Pobreza.pdf).

<sup>7</sup> Si estos dos países no se incluyeran en la estimación regional, la tendencia agregada en 2015 y 2016, registraría una disminución de la pobreza total de 1 punto porcentual y de 0,5 puntos porcentuales de la pobreza extrema.

<sup>8</sup> No todos los países de la región cuentan con mediciones oficiales de pobreza monetaria. En el caso del Brasil, históricamente se han utilizado las cifras publicadas por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), ya que de las mediciones disponibles es la de metodología más similar a la que emplea la CEPAL (<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37814&module=M>). En el caso de México, debido a que su medición oficial corresponde a una medición multidimensional de la pobreza, se toman como referencia nacional no oficial las estimaciones publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), denominadas: "población por debajo de la línea de bienestar mínimo", que se asimila aquí a "extrema pobreza", y "población por debajo de la línea de bienestar", que se toma aquí como referencia para la "pobreza total".

<sup>9</sup> Las cifras de 2016 relativas a México corresponden al Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para lograr la mayor comparabilidad posible de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014. Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH", Aguascalientes, 2017 [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/investigacion/eash/2016/>.

### Cuadro II.1

América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, según cifras nacionales oficiales, 2012–2016<sup>a</sup>  
 (En porcentajes de personas)

País	Pobreza				Pobreza extrema			
	2012	2014	2015	2016	2012	2014	2015	2016
Argentina	...	...	...	30,3	...	...	...	6,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	43,3	39,2	38,6	...	21,6	17,2	16,8	...
Brasil <sup>b</sup>	15,9	13,3	...	...	5,3	4,2	...	...
Chile	22,2	14,4	11,7	...	8,1	4,5	3,5	...
Colombia	32,7	28,5	27,8	28,0	10,4	8,1	7,9	8,5
Costa Rica <sup>c</sup>	20,6	22,4	21,7	20,5	6,3	6,7	7,2	6,3
Ecuador	27,3	22,5	23,3	22,9	11,2	7,7	8,5	8,7
El Salvador <sup>c</sup>	34,5	31,8	34,9	32,7	8,9	7,6	8,1	7,9
Guatemala	...	59,3	...	...	...	23,4	...	...
Honduras	71,1	68,2	68,7	65,7	50,9	44,6	44,7	42,5
México <sup>d</sup>	51,6	53,2	...	50,6	20,0	20,6	...	17,5
Nicaragua	...	29,6	...	...	...	8,3	...	...
Panamá	26,5	25,8	23,0	22,1	11,1	11,0	10,3	9,9
Paraguay	31,4	27,2	26,6	28,9	7,4	5,5	5,4	5,7
Perú	25,8	22,7	21,8	20,7	6,0	4,3	4,1	3,8
República Dominicana	42,2	36,4	31,5	30,0	11,1	8,1	6,8	6,1
Uruguay	12,4	9,7	9,7	9,4	0,5	0,3	0,3	0,3
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>e</sup>	21,2	32,6	...	...	6,0	9,5	...	...

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de publicaciones oficiales.

<sup>a</sup> Las cifras corresponden a los años mencionados excepto en Chile (2011, 2013 y 2015).

<sup>b</sup> Corresponde a las estimaciones del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). No se dispone de datos de esta fuente para 2015. Cifras del *Radar IDHM 2015* indican que entre 2014 y 2015 el porcentaje de personas con ingreso per cápita inferior a medio salario mínimo aumentó del 22,1% al 24,3%. Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/Fundación João Pinheiro, "Radar IDHM", 2017 (agosto) [en línea] [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM\\_VERSAO\\_Final.pdf](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM_VERSAO_Final.pdf).

<sup>c</sup> En porcentajes de hogares.

<sup>d</sup> Corresponde a las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) referidas a "población por debajo de la línea de bienestar mínimo" y "población por debajo de la línea de bienestar".

Con respecto a las proyecciones para 2017, la información disponible sobre el contexto económico y distributivo sugiere que no se producirán cambios apreciables en los niveles de pobreza de la región. En los países con mayor número de habitantes, cuya incidencia en el agregado regional es mayor, no se esperan variaciones del PIB por habitante superiores al 1% ni una mayor aceleración de la inflación ni significativos cambios distributivos, de manera que los niveles de pobreza y pobreza extrema deberían ser similares a los de 2016. De todas maneras, por efecto del crecimiento demográfico, el número de personas en situación de pobreza extrema y de pobreza aumentaría en aproximadamente un millón.

## B. Factores relacionados con la evolución reciente de la pobreza

El vínculo entre la evolución de la economía (sintetizada en el PIB) y los ingresos que efectivamente llegan a los hogares, está condicionado por diversos factores estructurales e institucionales que resultan ser determinantes fundamentales para las posibilidades de mejorar el bienestar y reducir la pobreza en los países. Así como la reducción de la pobreza y de la extrema pobreza entre 2002 y 2014 estuvo asociada al crecimiento económico de los países, también ha sido resultado de políticas de protección social y de mercado de trabajo desarrolladas en la región tanto en el período de auge de precios de las materias primas como ante la crisis financiera global de 2008 y en el período posterior a esta (CEPAL, 2012 y 2015). En el momento actual, como ya ha señalado la

La evolución de la pobreza en América Latina en los últimos 15 años ha tenido un correlato en las etapas del ciclo económico por las que ha atravesado la región.

CEPAL (CEPAL, 2015 y 2017a), la región necesita seguir fortaleciendo las instituciones y políticas activas, tanto distributivas como redistributivas, que contribuyan a mantener la senda de reducción de la pobreza y de la extrema pobreza y evitar los costosos retrocesos durante los períodos de escaso crecimiento o decrecimiento, privilegiando el aumento de los ingresos en los hogares de menores recursos a través del mercado laboral y de los sistemas de pensiones y transferencias públicas.

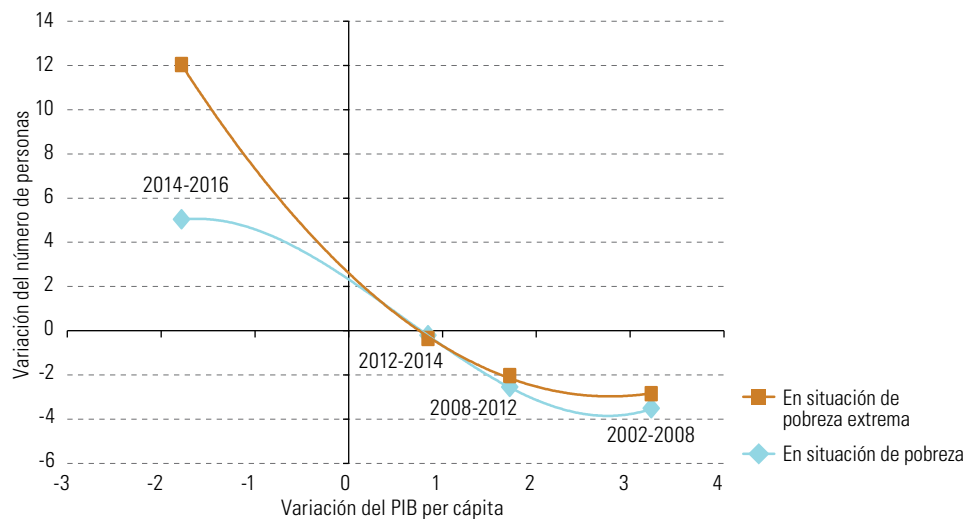
## 1. Vínculo entre el PIB por habitante, el ingreso de los hogares y la pobreza

A nivel agregado, la evolución de la pobreza en América Latina en los últimos 15 años ha tenido un correlato en las etapas del ciclo económico por las que ha atravesado la región, como muestra la comparación entre la tasa de variación del número de personas en situación de pobreza y el cambio observado en el PIB per cápita.

Los primeros años de la década pasada se caracterizaron por un vigoroso crecimiento del PIB per cápita, impulsado por una demanda externa elevada de los bienes y servicios producidos en la región, a precios cada vez mayores que beneficiaron particularmente a los países de América del Sur. Entre 2002 y 2008, período en que el producto por habitante creció un 3,2% anual, el número de personas en situación de pobreza se redujo a una tasa equivalente anual del 3,5% en promedio, en tanto la pobreza extrema se redujo un 2,9% al año. Entre 2008 y 2014 se registró una etapa de desaceleración del ciclo económico, en la que pueden distinguirse dos subperíodos: el primero, hasta 2012, en que el PIB per cápita creció a una tasa promedio del 1,7% (la mitad de la tasa registrada entre 2002 y 2008), y el segundo entre 2012 y 2014, en que el crecimiento fue del 0,8% anual (nuevamente la mitad de la tasa correspondiente al período 2008-2012). En el primer subperíodo, el número de personas en situación de pobreza se redujo un 2,6% anual, mientras que el de personas en situación de pobreza extrema disminuyó un 2% al año. Entre 2012 y 2014, el número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema retrocedió apenas un 0,2% anual y un 0,4% anual, respectivamente. Por último, en 2015 y 2016, el PIB per cápita de la región se contrajo un 1,8% al año, a la vez que la proporción de personas en situación de pobreza y pobreza extrema aumentó un 5% y un 12%, respectivamente (véase el gráfico II.2).

### Gráfico II.2

América Latina (18 países<sup>a</sup>): variación del número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema y variación del producto interno bruto (PIB) per cápita, 2002-2016 (Tasas equivalentes anuales en porcentajes)



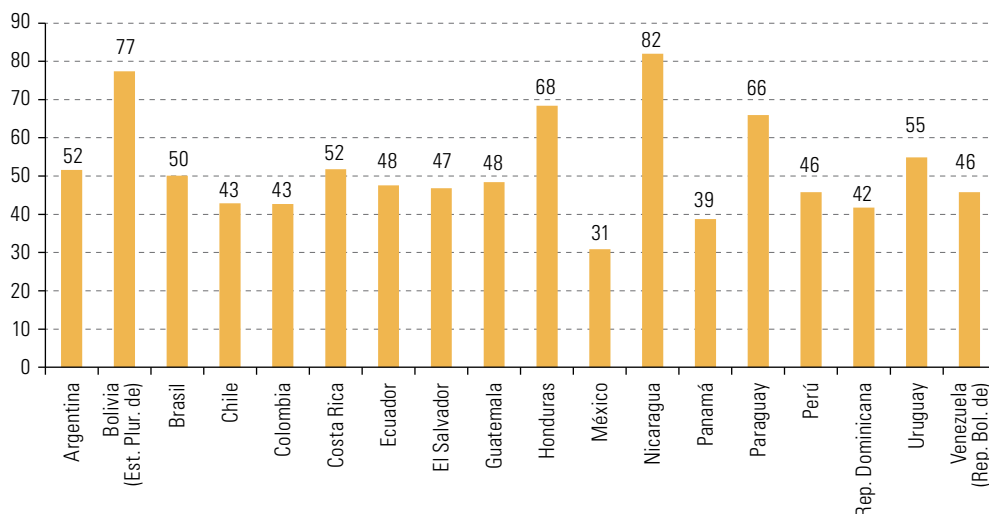
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y base de datos CEPALSTAT.

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes 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).

El ciclo económico y la pobreza están conectados por un amplio conjunto de factores. Los ingresos de los hogares provienen de diversas fuentes, principalmente el trabajo remunerado, la propiedad de activos y las transferencias de los sistemas de protección social (que incluyen los programas de transferencias monetarias a los hogares en situación de pobreza y las pensiones no contributivas) y las transferencias desde otros hogares. Por lo tanto, la estructura del mercado de trabajo y las políticas laborales, la provisión de servicios públicos, los sistemas de protección social y las políticas de superación de la pobreza, el régimen impositivo y la política fiscal, entre muchos otros aspectos, inciden directamente en el nivel y la distribución de los ingresos que finalmente reciben los hogares y, en consecuencia, determinan cómo el crecimiento económico puede traducirse en mayor o menor medida en mejores condiciones de vida para la población.

En concordancia con las diversas condiciones institucionales y de política pública que caracterizan a los países de la región, niveles o variaciones similares del producto generan diferentes niveles y variaciones del ingreso de los hogares. La comparación entre los ingresos indicados en las encuestas de hogares y el PIB en moneda nacional revela que en algunos países el ingreso de los hogares representa más del 60% del producto, mientras que en otros equivale a un 40% o menos (véase el gráfico II.3). La comparación de las variaciones anuales del producto por habitante (en este caso en dólares constantes) y del ingreso de los hogares (expresados en términos reales) evidencia una heterogeneidad similar (véase el gráfico II.4).

La estructura del mercado de trabajo y las políticas laborales, la provisión de servicios públicos, los sistemas de protección social y las políticas de superación de la pobreza, el régimen impositivo y la política fiscal, entre muchos otros aspectos, inciden directamente en el nivel y la distribución de los ingresos que finalmente reciben los hogares.



**Gráfico II.3**

América Latina (18 países): cociente entre el ingreso anual de los hogares y el producto interno bruto (PIB) per cápita, alrededor de 2016<sup>a</sup> (En porcentajes)

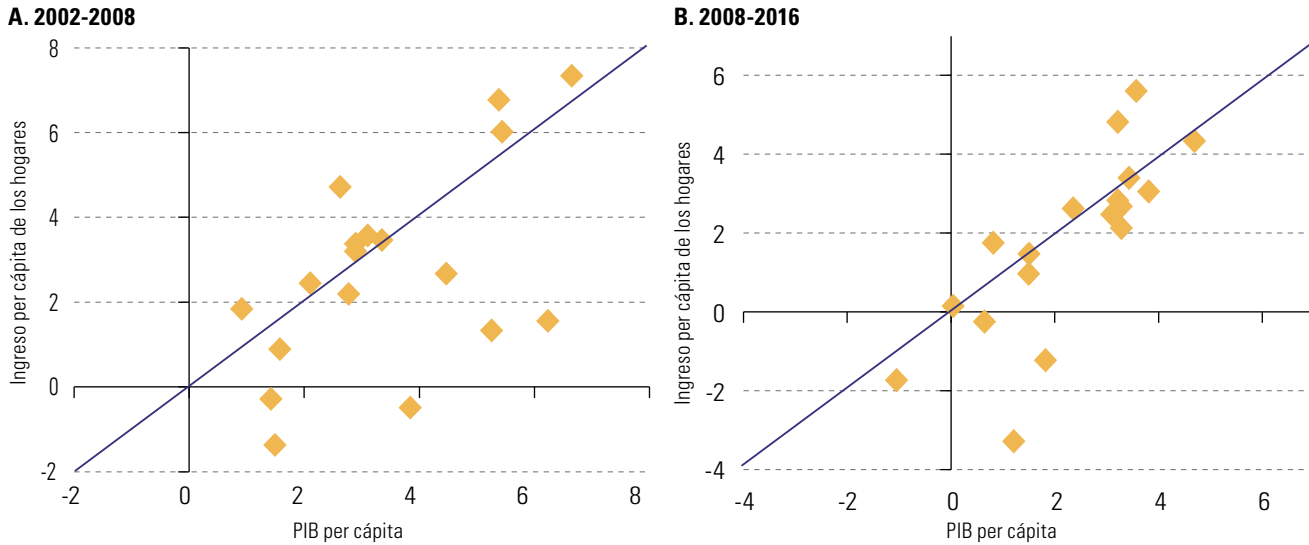
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y base de datos CEPALSTAT.

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2016 excepto en: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), Brasil (2015), Chile (2015), Guatemala (2014), Nicaragua (2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2014).



**Gráfico II.4**

América Latina (18 países): variación del ingreso per cápita de los hogares y el producto interno bruto (PIB) per cápita, 2002-2008 y 2008-2016<sup>a</sup>  
 (En porcentajes anualizados)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y base de datos CEPALSTAT.  
<sup>a</sup> Corresponde a la variación anualizada del PIB per cápita en dólares constantes de 2015 y la variación real del ingreso de los hogares. Los datos corresponden a 2002, 2008 y 2016 excepto en: Argentina (2003, 2008, 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002, 2008, 2015), Brasil (2002, 2008, 2015), Chile (2003, 2009, 2015), Ecuador (2001, 2008, 2016), El Salvador (2001, 2009, 2016), Guatemala (2000, 2006, 2014), Honduras (2001, 2009, 2016), Nicaragua (2001, 2009, 2014), Panamá (2001, 2008, 2016) y Venezuela (República Bolivariana de) (2002, 2008, 2014).

## 2. Importancia del nivel y la distribución del ingreso de los hogares en la pobreza

En el ámbito de la medición de la pobreza monetaria, el nivel y la evolución de la tasa de pobreza pueden expresarse como el resultado de la suma de dos factores: los cambios en el ingreso que afectan de manera generalizada a todos los hogares y los cambios en el ingreso que inciden de manera diferenciada en los hogares según su ubicación en la distribución del ingreso. El primer factor, aquí denominado “efecto de la variación del ingreso medio” (también denominado “efecto crecimiento”), corresponde a los cambios en la tasa de pobreza que se originan estrictamente en la variación del ingreso promedio de los hogares. El segundo factor, denominado “efecto de la variación de la distribución”, indica la manera en que los cambios distributivos afectan la tasa de pobreza (véase el recuadro II.1).

Si bien la magnitud de ambos efectos ha variado en los últimos años, refleja la predominancia del incremento del ingreso medio en los casos de mayor reducción de la pobreza, pero también destaca la importancia de las mejoras en la distribución del ingreso para contribuir a la reducción de la pobreza.

El análisis de los efectos sobre la pobreza derivados del cambio en el ingreso medio y del cambio en la distribución resulta especialmente adecuado para describir tendencias estructurales que abarquen períodos relativamente amplios. En este caso, esta forma de descomposición se aplica al período 2002-2016, distinguiendo entre los subperíodos 2002-2008 y 2008-2016.

### Recuadro II.1

Metodología para el análisis del efecto de las variaciones en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares en la pobreza

Según el esquema tradicional de medición de la pobreza a partir de la insuficiencia de ingresos, la tasa de pobreza de un país en un momento dado está determinada por tres elementos: la línea de pobreza, el ingreso medio y la estructura de la distribución de los ingresos. Por tanto, si se mantiene constante la línea de pobreza en términos reales, los cambios en el indicador de pobreza pueden analizarse a partir de las variaciones del ingreso medio y de la distribución del ingreso.

De acuerdo con Datt y Ravallion (1992), es posible calcular un indicador de pobreza que tome la distribución del ingreso del período inicial y el nivel de ingreso medio del período final. La diferencia entre este indicador y la tasa de pobreza observada en el período inicial puede interpretarse como un efecto del crecimiento en el ingreso medio. Asimismo, es posible calcular la tasa de pobreza que corresponde al ingreso medio del período inicial, pero con una distribución del ingreso similar a la del período final. La diferencia entre este indicador y la tasa de pobreza inicial es el efecto del cambio en la distribución del ingreso. Ambos efectos también pueden calcularse intercambiando los periodos inicial y final.

En términos formales, si  $H(y_t, d_t)$  es el indicador de pobreza para el período  $t$ , determinado por el ingreso medio ( $y_t$ ) y la forma de la distribución ( $d_t$ ), la descomposición en los efectos de variación del ingreso medio y variación de la distribución se puede expresar como:

$$H(y_2, d_2) - H(y_1, d_1) = \underbrace{[H(y_2, d_1) - H(y_1, d_1)]}_{\text{Efecto "ingreso medio"}} + \underbrace{[H(y_1, d_2) - H(y_1, d_1)]}_{\text{Efecto "distribución"}} + R$$

En esta descomposición la magnitud de cada efecto depende del año base utilizado en la comparación (año inicial o final) y presenta un residuo para el que no se cuenta con una interpretación analítica. Ambos obstáculos se pueden superar promediando los efectos calculados utilizando cada uno de los dos años base respectivamente (Kakwani, 1997), procedimiento con el que se efectuaron los cálculos que se presentan en el capítulo.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de G. Datt y M. Ravallion, "Growth and redistribution components of changes in poverty measures", *Journal of Development Economics*, vol. 38, N° 2, Amsterdam, Elsevier, 1992; N. Kakwani, "On measuring growth and inequality components of changes in poverty with application to Thailand", *Discussion Paper*, Sydney, University of New South Wales, 1997.

En términos generales, el efecto referido al crecimiento del ingreso medio tuvo una participación mayoritaria en todos los países donde la pobreza se redujo 1 punto porcentual o más por año, tanto en el período completo como en los dos subperíodos. En promedio, el aumento del ingreso medio constituyó el 71 % de la variación observada entre 2002 y 2016 e incluso superó ese porcentaje en países como la Argentina, Chile, Colombia, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. En el resto de los países el efecto de la variación de la distribución representó más del 30% de la reducción de la pobreza, acercándose al 40% de la variación en el Estado Plurinacional de Bolivia y al 50% en el Uruguay (véase el gráfico II.5).

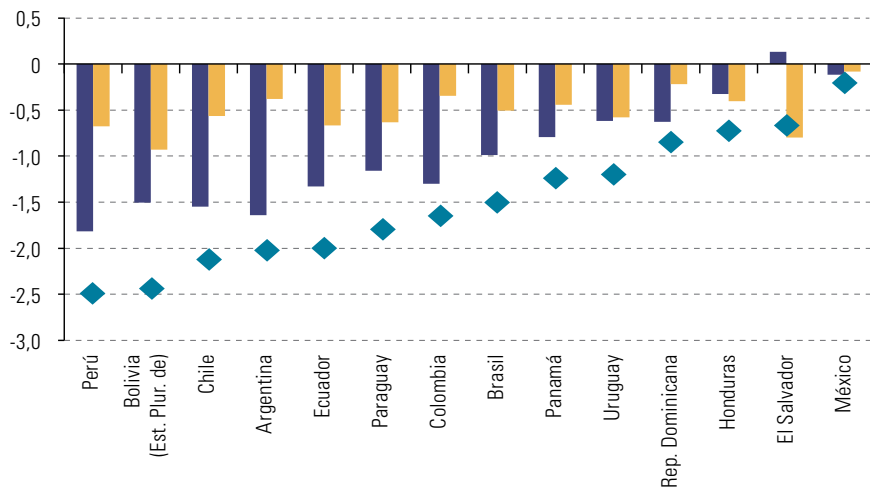
La participación de ambos efectos no fue similar entre la primera y la segunda mitad de los períodos analizados. Entre 2002 y 2008, el incremento del ingreso medio de los hogares predominó en todos los países donde la pobreza se redujo de manera apreciable, con excepción de Panamá y el Uruguay. Esta tónica se mantuvo en el período más reciente, en el que El Salvador constituyó la única excepción.

Sin embargo, entre 2008 y 2016, la desaceleración del crecimiento señalada en la sección A llevó a un incremento de la participación del efecto de los cambios distributivos en algunos de los países donde más se redujo la pobreza, como Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, el Uruguay y El Salvador.

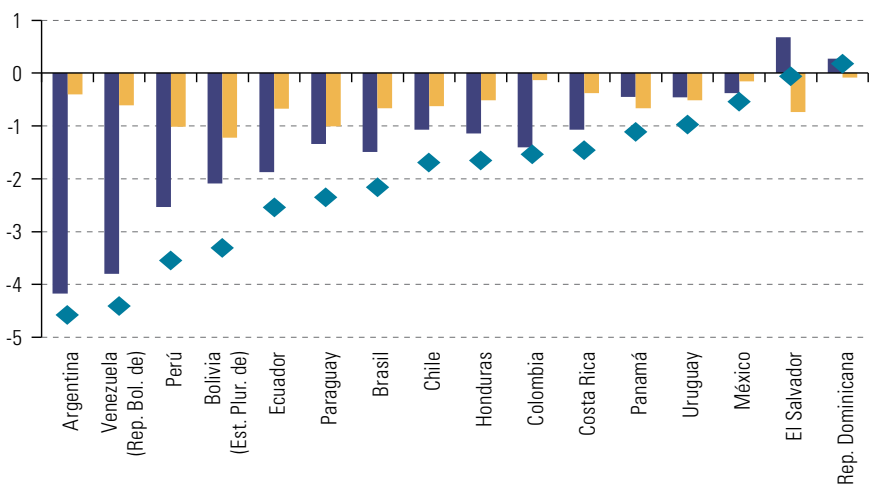
**Gráfico II.5**

América Latina (países seleccionados): variación de la pobreza y efectos de la variación del ingreso medio y de la distribución, 2002-2016, 2008-2012 y 2012-2016<sup>a</sup>  
 (En puntos porcentuales por año)

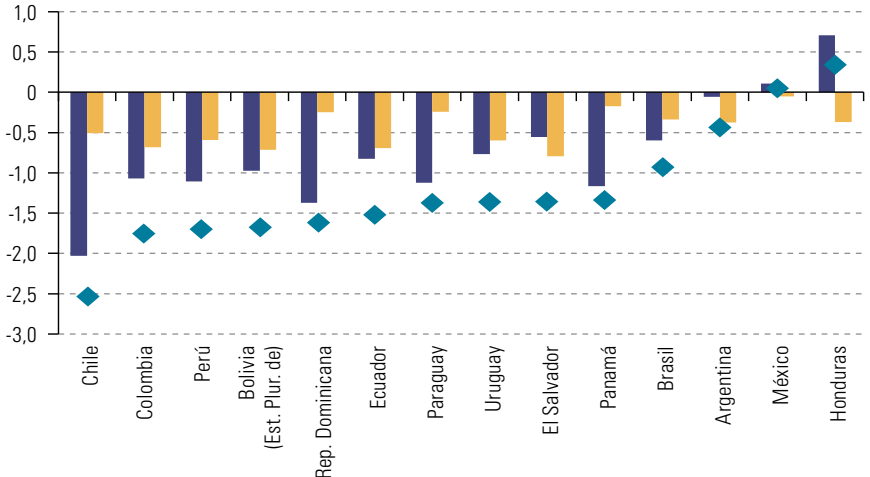
**A. 2002-2016**



**B. 2002-2008**



**C. 2008-2016**



■ Efecto de la variación del ingreso medio de los hogares  
 ■ Efecto de la variación de la distribución del ingreso de los hogares  
 ◆ Variación total de la tasa de pobreza

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2002, 2008 y 2016 excepto en: Argentina (2003, 2008, 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002, 2008, 2015), Brasil (2002, 2008, 2015), Chile (2003, 2009, 2015), Ecuador (2001, 2008, 2016), El Salvador (2001, 2009, 2016), Guatemala (2000, 2006, 2014), Honduras (2001, 2009, 2016), Nicaragua (2001, 2009, 2014), Panamá (2001, 2008, 2016) y Venezuela (República Bolivariana de) (2002, 2008, 2014).

De esta manera, la evidencia reciente reafirma que las mejoras distributivas son un elemento muy relevante para lograr la reducción de la pobreza. Si bien en algunos periodos, en particular los de gran crecimiento, el incremento general del ingreso ha impulsado la reducción de la pobreza, las políticas que favorecen el crecimiento del ingreso de los más pobres son esenciales para continuar disminuyendo las situaciones de carencia o evitar retrocesos en este ámbito.

### 3. Aporte de las fuentes de ingreso

La evolución de los niveles de pobreza y pobreza extrema está directamente relacionada con la forma en que varían los ingresos de los hogares situados en la parte baja de la distribución. Por ello, resulta de interés conocer la manera en que las principales fuentes de ingreso contribuyeron a la variación del ingreso total, incluidos los ingresos del trabajo, las transferencias públicas y privadas y los otros ingresos (principalmente los ingresos por la propiedad de activos y el alquiler imputado por el uso de la vivienda propia)<sup>10</sup>.

Entre 2002 y 2008, la reducción de la pobreza observada en la mayoría de los países de la región se debió principalmente a un aumento de los ingresos laborales. De los 15 países en los que hubo un aumento apreciable del ingreso entre los hogares pobres, los ingresos del trabajo representaron tres cuartas partes o más de dicho aumento en 8 países. El aporte de las transferencias (que incluyen ingresos del sistema de pensiones, transferencias públicas y de otros hogares) al aumento del ingreso de los hogares pobres fue menor, excepto en el Uruguay, donde desempeñaron un papel destacado (véase el gráfico II.6).

Si bien los ingresos laborales volvieron a ser la fuente predominante en el aumento de los ingresos de los hogares pobres en el período 2008-2016, especialmente en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador y El Salvador, las demás fuentes de ingreso desempeñaron un papel más relevante que en el período anterior. Las transferencias de ingresos tuvieron un efecto apreciable en la reducción de la pobreza en la Argentina (70%), Panamá (54%), el Paraguay (30%) y el Uruguay (33%). Los otros ingresos tuvieron un efecto más visible que en el período previo, principalmente debido al aumento de la participación del alquiler imputado en los ingresos de los hogares propietarios de la vivienda en que residen.

Con respecto al comportamiento de los ingresos del trabajo, el período 2002-2008 se caracterizó por un considerable incremento del ingreso laboral per cápita de los hogares pobres, que en la mayoría de los países superó el observado en el período 2008-2016, con diferencias particularmente acentuadas en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, el Paraguay y el Perú. En el caso de Chile, Colombia, El Salvador, la República Dominicana y el Uruguay, el mayor crecimiento del ingreso laboral per cápita se registró en el segundo período.

La variación de las fuentes de ingreso puede obedecer a cambios en el monto recibido por cada receptor o en la participación en la población de los receptores de una fuente determinada. En el caso de los ingresos laborales, prácticamente todos los aumentos observados se originaron en una combinación de ambos factores, aun cuando en los dos períodos analizados se observan combinaciones distintas de ambos elementos, tanto entre países como entre períodos para un mismo país (véase el cuadro II.2).

---

Con respecto al comportamiento de los ingresos del trabajo, el período 2002-2008 se caracterizó por un considerable incremento del ingreso laboral per cápita de los hogares pobres, que en la mayoría de los países superó el observado en el período 2008-2016.

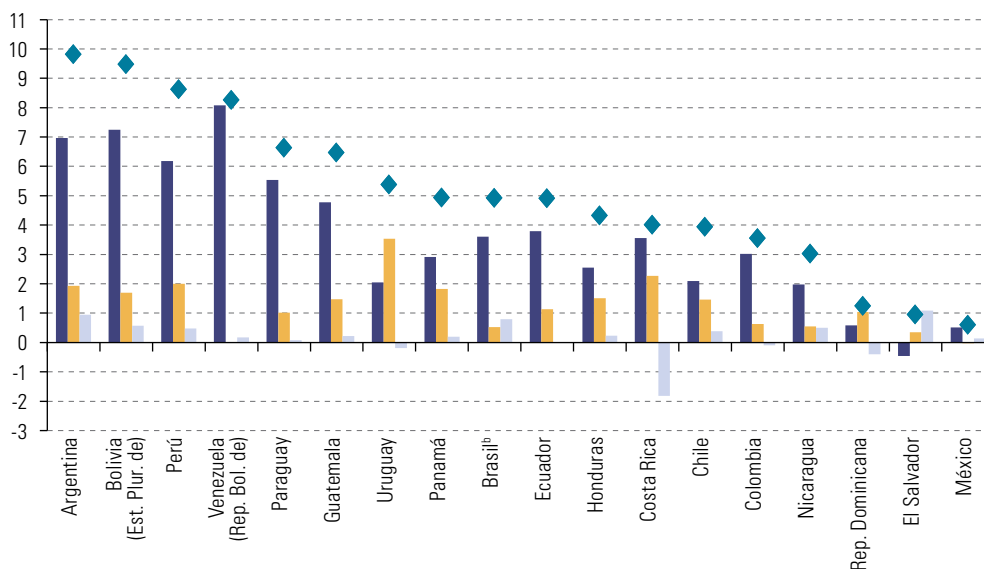
---

<sup>10</sup> Para fines de consistencia analítica, se calcula la variación de los ingresos entre dos años para un porcentaje constante de hogares, igual a la tasa de pobreza observada en el año base.

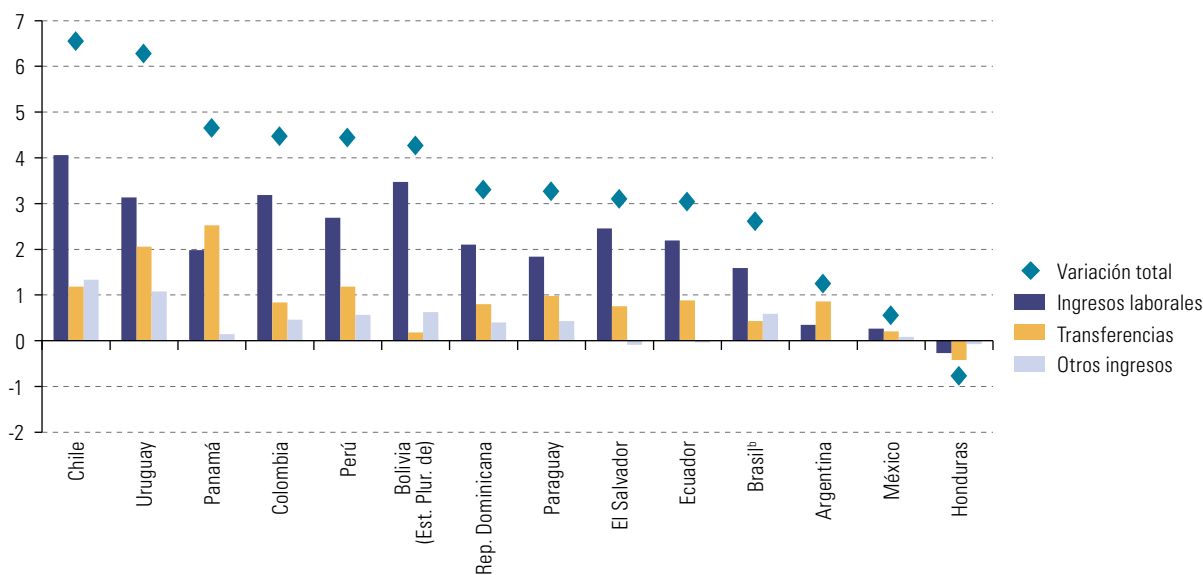
**Gráfico II.6**

América Latina (países seleccionados): aporte de cada fuente de ingresos al crecimiento del ingreso total entre los hogares pobres, 2002-2008 y 2008-2016<sup>a</sup>  
 (En porcentajes)

**A. 2002-2008**



**B. 2008-2016**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2002, 2008 y 2016 excepto en: Argentina (2003, 2008, 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002, 2008, 2015), Brasil (2002, 2008, 2015), Chile (2003, 2009, 2015), Ecuador (2001, 2008, 2016), El Salvador (2001, 2009, 2016), Guatemala (2000, 2006, 2014), Honduras (2001, 2009, 2016), Nicaragua (2001, 2009, 2014), Panamá (2001, 2008, 2016) y Venezuela (República Bolivariana de) (2002, 2008, 2014).

<sup>b</sup> En el Brasil "otros ingresos" incluyen las transferencias de los programas sociales, entre ellos el programa Bolsa Familia.

### Cuadro II.2

América Latina (18 países): variación del ingreso laboral per cápita del hogar, el ingreso laboral por ocupado y la participación en la población de la población ocupada, entre los hogares pobres, 2002-2008 y 2008-2016<sup>a</sup>

País	2002-2008			2008-2016		
	Ingreso laboral per cápita	Ingreso laboral por ocupado	Población ocupada	Ingreso laboral per cápita	Ingreso laboral por ocupado	Población ocupada
	<i>(en porcentajes anuales)</i>		<i>(en puntos porcentuales por año)</i>	<i>(en porcentajes anuales)</i>		<i>(en puntos porcentuales por año)</i>
Argentina	12,9	11,4	0,4	0,7	0,3	0,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9,1	6,4	0,8	4,4	4,3	0,0
Brasil	5,9	4,4	0,4	2,7	3,1	-0,1
Chile	3,3	3,2	0,0	6,7	4,0	0,7
Colombia	3,9	3,1	0,2	4,2	2,3	0,6
Costa Rica	5,1	2,6	0,6	...	...	...
Ecuador	5,2	5,5	-0,1	3,1	2,6	0,1
El Salvador	-0,7	-0,7	0,0	3,7	2,0	0,4
Guatemala	6,3	2,7	0,9	...	...	...
Honduras	3,7	1,1	0,7	-0,4	-0,9	0,2
México	0,7	0,8	0,0	0,4	-2,1	0,9
Nicaragua	2,5	1,3	0,3	...	...	...
Panamá	4,4	2,0	0,5	3,4	2,8	0,1
Paraguay	7,6	4,7	0,8	2,6	1,8	0,2
Perú	8,0	4,1	1,2	3,7	2,9	0,3
República Dominicana	0,8	-0,2	0,2	2,9	1,9	0,3
Uruguay	3,4	0,4	0,8	6,0	5,4	0,2
Venezuela (República Bolivariana de)	11,5	9,4	0,6	...	...	...

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2002, 2008 y 2016 excepto en: Argentina (2003, 2008, 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002, 2008, 2015), Brasil (2002, 2008, 2015), Chile (2003, 2009, 2015), Ecuador (2001, 2008, 2016), El Salvador (2001, 2009, 2016), Guatemala (2000, 2006, 2014), Honduras (2001, 2009, 2016), Nicaragua (2001, 2009, 2014), Panamá (2001, 2008, 2016) y Venezuela (República Bolivariana de) (2002, 2008, 2014).

## C. Evolución de la pobreza y de la desigualdad social

La pobreza no afecta a todas las personas por igual. De acuerdo con un análisis basado en algunos de los principales ejes de la desigualdad social, esta afecta de manera desproporcionada a los niños, adolescentes y jóvenes y compromete seriamente sus posibilidades de desarrollo futuro. Entre las personas en edad productiva, la pobreza afecta en mayor grado a las mujeres que a los hombres. En cuanto a las áreas de residencia de la población, pese a que en los últimos 14 años la pobreza se redujo tanto en las áreas urbanas como en las rurales, estas últimas siguen caracterizándose por niveles de pobreza muy elevados.

Según la CEPAL (2016a), el análisis de las desigualdades sociales requiere considerar a los grupos de población que resultan particularmente afectados por situaciones desfavorables. Aspectos como la edad, el sexo y el lugar de residencia constituyen ejes centrales para identificar brechas en diversas dimensiones del bienestar, como la pobreza y el empleo. La información de las encuestas de hogares recientes permite una visión actualizada de la pobreza y su evolución a nivel regional, a partir de algunos ejes centrales de la desigualdad social.

La pobreza y especialmente la pobreza extrema inciden sobremanera en los grupos de menor edad de la población. En efecto, en el grupo de edad de 0 a 14 años ambas tasas superan ampliamente las observadas en el resto de la población y se traducen en una sobrerrepresentación en el total de personas pobres y, en particular, de personas en situación de pobreza extrema.

La pobreza y especialmente la pobreza extrema inciden sobremanera en los grupos de menor edad de la población. En efecto, en el grupo de edad de 0 a 14 años ambas tasas superan ampliamente las observadas en el resto de la población y se traducen en una sobrerrepresentación en el total de personas pobres y, en particular, de personas en situación de pobreza extrema<sup>11</sup>.

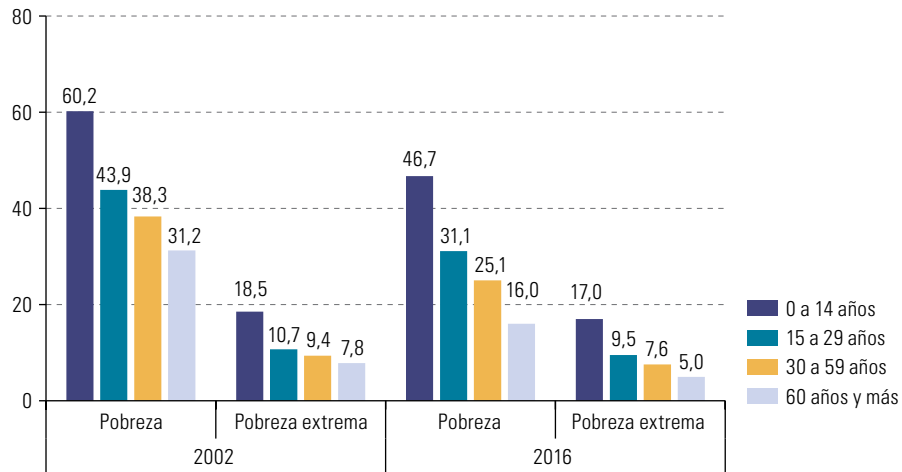
En 2002, la tasa de pobreza entre los menores de 15 años superaba el 60% en el agregado regional, casi el doble de la tasa observada entre las personas de 60 años y más, que constituían el grupo de menor incidencia. Algo similar ocurría con la tasa de pobreza extrema, cuyo valor entre los menores de 15 años duplicaba el del resto de la población.

La reducción de la pobreza registrada en el período 2002-2016 alcanzó a todos los grupos etarios. Sin embargo, aunque la pobreza cayó 13,5 puntos porcentuales entre los niños y adolescentes, el descenso absoluto fue muy similar en los grupos de 15 a 29 años y de 30 a 59 años, y mayor entre los adultos de 60 y más (15 puntos porcentuales). En términos relativos, la incidencia de la pobreza se redujo poco más de un quinto del valor registrado en 2002 entre los niños y adolescentes de 0 a 14 años, mientras que entre los adultos mayores disminuyó a casi la mitad.

Como resultado de esta evolución dispar, 47 de cada 100 menores de 15 años seguían siendo pobres en 2016 y 17 de ellos, además, se encontraban en situación de pobreza extrema. Esto compromete sus posibilidades de desarrollo personal y, en consecuencia, el desarrollo futuro de los países y de la región (véase el gráfico II.7).

### Gráfico II.7

América Latina (18 países<sup>a</sup>):  
tasas de pobreza y pobreza extrema por grupos de edad, 2002 y 2016  
(En porcentajes)

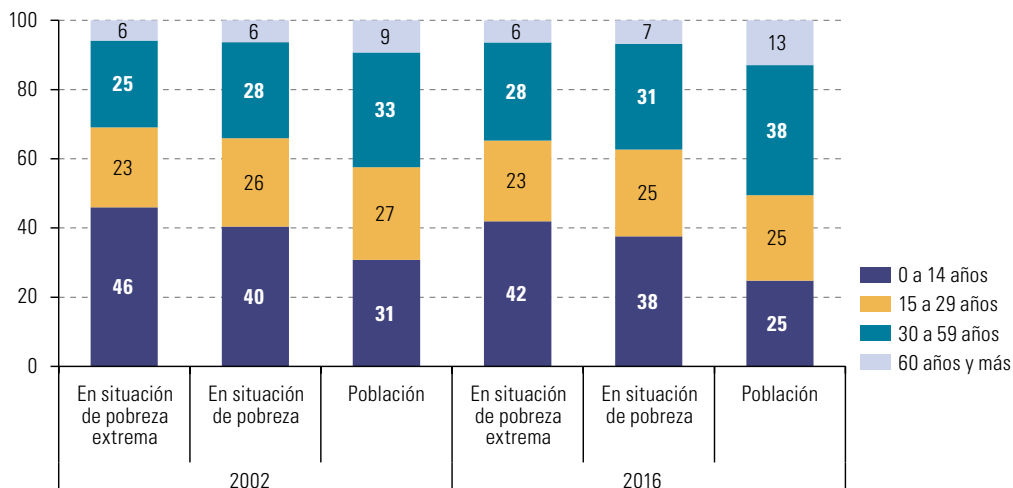


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes 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).

Al analizar la composición de la población por grupos etarios y compararla con la del conjunto de personas en situación de pobreza, se observa que la sobrerrepresentación de los niños y adolescentes es una característica distintiva de las situaciones de pobreza y pobreza extrema en la región. A modo de ejemplo, en 2016, los menores de 15 años representaban el 25% de la población de América Latina mientras que su participación aumentaba al 38% entre las personas en situación de pobreza y al 42% entre las personas en situación de pobreza extrema (véase el gráfico II.8).

<sup>11</sup> Esta medición, que se obtiene mediante el análisis de la estructura por edad de las personas que integran los hogares identificados como pobres, complementa otras mediciones que analizan la pobreza infantil desde distintas perspectivas analíticas. Véanse algunas de estas perspectivas en CEPAL/UNICEF (2010).



**Gráfico II.8**

América Latina (18 países<sup>a</sup>): participación de cada grupo etario en la población y en el total de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002 y 2016 (En porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes 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).

La revisión a nivel de tasas no debe oscurecer un hecho que surge cuando se consideran las variaciones respecto de los totales de los distintos grupos conformados por edad y su evolución en el período seleccionado. En efecto, se estima que en 2016 el número de niños y adolescentes de 0 a 14 años en situación de pobreza disminuyó en 24 millones. Esto se debió al efecto combinado de dos procesos: la mejora en el bienestar —que se tradujo en una menor incidencia de la pobreza en el grupo y explicó aproximadamente un 71% de la variación— y el envejecimiento poblacional, que redujo la participación de este grupo en el total de la población (y significó un 29% de la variación total).

Las diferencias de pobreza y pobreza extrema por sexo constituyen el segundo de los ejes de desigualdad social que se considera para el análisis. A nivel agregado, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema por sexo no presenta diferencias apreciables. En 2016, la tasa de pobreza de las mujeres (31,3%) superó a la de los hombres (30,1%) en 1,2 puntos porcentuales, mientras que la diferencia en la tasa de pobreza extrema fue de 0,4 puntos porcentuales (10,2% y 9,8%, respectivamente). En comparación con 2002, si bien estas cifras representan una disminución de los niveles de pobreza, reflejan un aumento de las brechas, pues en dicho año la incidencia de la pobreza apenas difería en 0,2 puntos porcentuales, mientras que la tasa de pobreza extrema era igual para ambos sexos (véase el gráfico II.9).

Las diferencias entre hombres y mujeres se hacen más evidentes al examinar las diferentes etapas del ciclo de vida. Así, se observa una mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres en edad activa, en los rangos de edades de 15 a 29 años y de 30 a 59 años. Para evaluar la brecha de pobreza entre los géneros, es conveniente expresar en forma sintética las diferencias por sexo mediante un indicador que calcula el cociente entre las tasas de pobreza de las mujeres con respecto a las de los hombres<sup>12</sup>.

Si se analiza el índice para el total de la población, se constata un leve incremento en la feminización, dado que pasó de 1,01 a 1,04 en pobreza y de 1,00 a 1,04 en pobreza extrema. Esta variación se debió, fundamentalmente, a los cambios registrados en los grupos de edades intermedias (adolescentes y jóvenes de 15 a 29 años y adultos de 30 a 59 años). En 2016, el índice llegó a 1,16 en el grupo de edad de 15 a 29 años y a

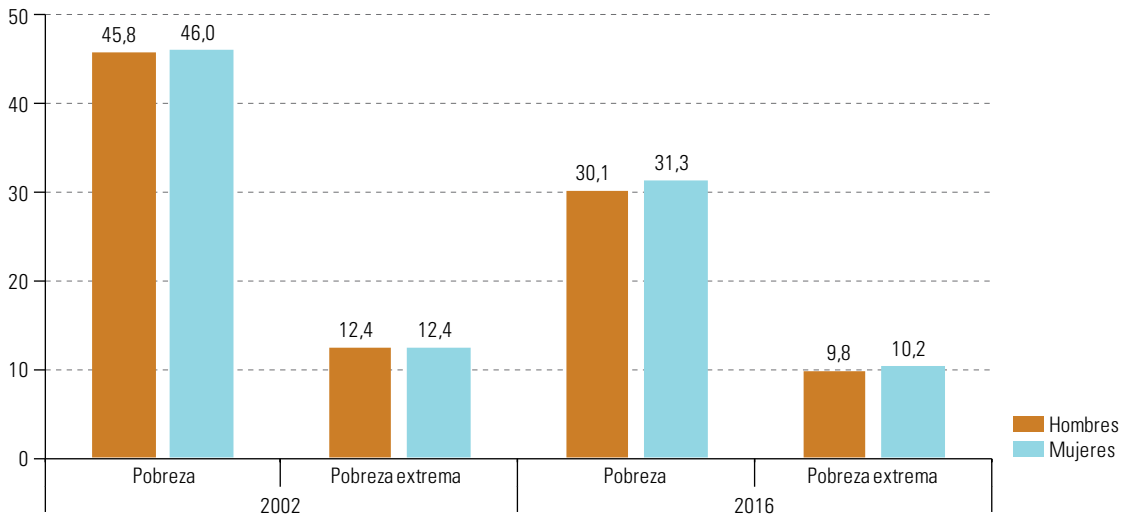
<sup>12</sup> Este índice es utilizado por la CEPAL como índice de feminidad de la pobreza cuando se aplica a la población en edad activa (20 a 59 años). El índice se calcula como el cociente entre la tasa de pobreza de las mujeres y la tasa de pobreza de los hombres. Su utilidad radica en que permite determinar la sobrerrepresentación o subrepresentación de las mujeres en el total de los pobres y se aplica aquí al estudio de las diferencias en todos los grupos etarios y sobre el total de la población.



1,09 en el grupo de 30 a 59 años. Esto significa un empeoramiento en comparación con 2002, cuando los índices fueron de 1,08 y 1,02, respectivamente. Entre los más jóvenes el índice resultó apenas superior a 1,00, mientras que entre las personas mayores la situación fue más desfavorable para los hombres, pues el índice alcanzó un valor de 0,93. En estos dos grupos apenas se registraron cambios en el período analizado. Si se analiza la pobreza extrema, los índices de feminidad son muy similares a los de pobreza, con una mayor incidencia en el grupo de 15 a 29 años y menor en el de 60 años y más (véase el gráfico II.10).

**Gráfico II.9**

América Latina (18 países<sup>a</sup>): tasas de pobreza y pobreza extrema por sexo, 2002 y 2016  
 (En porcentajes)

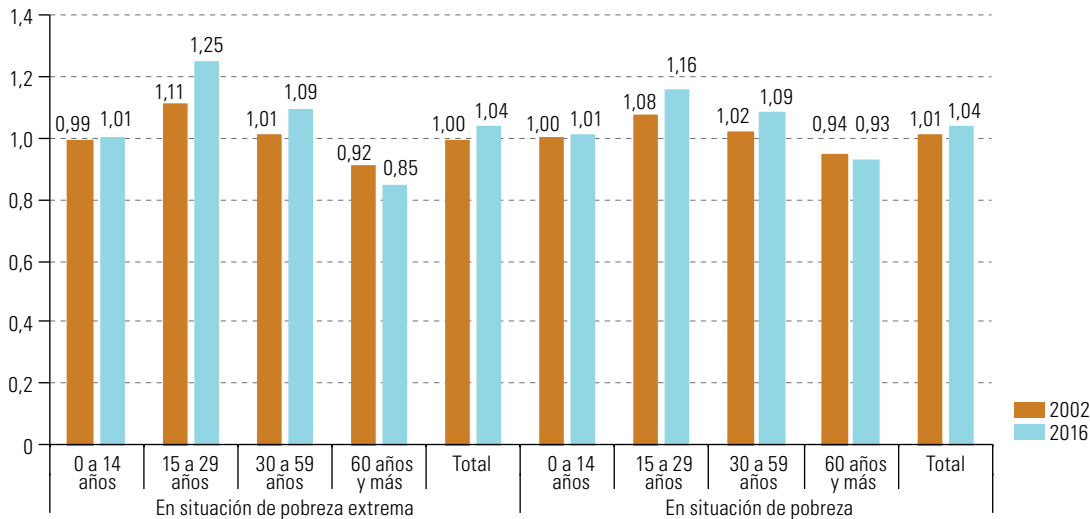


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes 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).

**Gráfico II.10**

América Latina (18 países<sup>a</sup>): cociente de las tasas de pobreza y pobreza extrema entre mujeres y hombres, por grupos de edad, 2002 y 2016



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

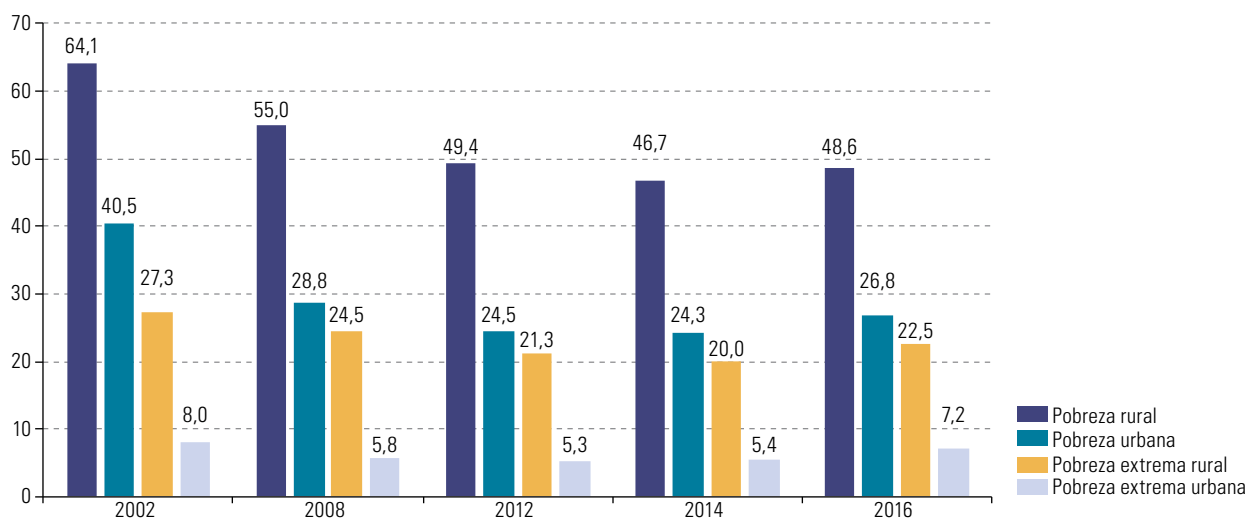
<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

El hecho de que la feminidad de la pobreza y la extrema pobreza en el grupo de edad de 60 años y más se mantenga y disminuya, respectivamente, en contraste con lo que sucede en los grupos de edades más jóvenes, podría reflejar el papel desempeñado por los sistemas de pensiones no contributivos, cuya cobertura aumentó en el período analizado hasta alcanzar una presencia relevante, sobre todo entre las mujeres<sup>13</sup>.

Por último, aunque las tasas de pobreza y pobreza extrema muestran trayectorias descendentes en las áreas urbanas y rurales, presentan algunas diferencias. En términos resumidos, la pobreza y la pobreza extrema en las áreas urbanas disminuyeron entre 2002 y 2012, para luego estancarse hasta 2014. En las áreas rurales, la pobreza y la pobreza extrema descendieron en todos los subperíodos hasta 2014. Entre 2014 y 2016 se registró un incremento de la pobreza y la pobreza extrema, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, con un ritmo algo superior en las primeras que en las últimas (véase el gráfico II.11).

### Gráfico II.11

América Latina (18 países<sup>a</sup>): tasas de pobreza y pobreza extrema por área geográfica, 2002-2016  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

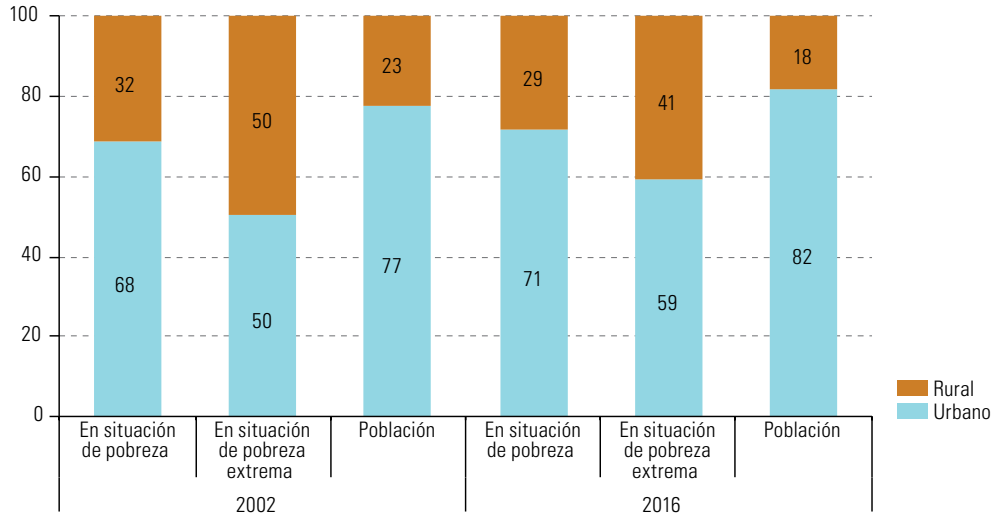
<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En forma similar a lo observado a partir de los otros ejes de la desigualdad social, se evidencia una mejora en el bienestar de las personas que habitan en las áreas rurales de los países de América Latina. Sin embargo, la reducción de la población rural ha sido aún más pronunciada que la disminución de la pobreza experimentada en esa área (véase el gráfico II.12). Esto se traduce en una mayor “ruralización” de la pobreza, medida mediante un índice similar al utilizado para analizar las diferencias por sexo. En efecto, dicho índice evolucionó desde un valor de 1,59 a 1,89 entre 2002 y 2016, indicando una sobrerrepresentación de las áreas rurales en la pobreza. La evolución de la pobreza extrema fue a la inversa, pues disminuyó el carácter rural, aunque se mantiene en niveles mucho más elevados con respecto a la pobreza (3,42 en 2002 en comparación con 3,14 en 2016)

<sup>13</sup> La cobertura de este tipo de pensiones y sus efectos en el bienestar se tratan en los capítulos I, III y IV.

**Gráfico II.12**

América Latina (18 países<sup>a</sup>): participación de los residentes en áreas rurales y urbanas en la población total y en el total de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2016 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes 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).

## D. Suficiencia y adecuación de los ingresos laborales y las pensiones

La pobreza y los sistemas de pensiones se vinculan de diversas formas. La mayoría de las personas que trabajan de manera remunerada no logran generar ingresos laborales suficientes para garantizar por sí solas su bienestar presente y el de sus familias, lo que limita su aporte de recursos para lograr pensiones adecuadas en el futuro. No son pocos los ocupados, particularmente mujeres, que ni siquiera reciben retribuciones suficientes para salir de la pobreza. Por otro lado, entre 2002 y 2016 disminuyeron los perceptores de pensiones que recibían montos situados por debajo del umbral de pobreza.

### 1. Pobreza e ingresos laborales

Como se señaló en el capítulo anterior, el crecimiento de los ingresos laborales en América Latina fue uno de los factores de mayor relevancia a la hora de explicar la caída de la pobreza en distintos subperíodos. Sin embargo, aún persiste una importante proporción de personas ocupadas cuyos ingresos se ubican por debajo de los umbrales mínimos de satisfacción —tanto individuales como a nivel de los hogares—, lo que afecta no solo sus niveles de bienestar en el presente, sino también sus posibilidades de contar con pensiones con niveles adecuados de suficiencia en el futuro. Al mismo tiempo, ello da señales claras de la importancia de que en los sistemas de pensiones existan grados significativos de solidaridad intra- e intergeneracional a fin de avanzar hacia mayores grados de suficiencia de las prestaciones, aumentar su cobertura y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema.

Para analizar este punto se ha considerado al conjunto de personas de 15 años y más de edad en ocupaciones remuneradas y no remuneradas. Estas incluyen a empleadores, trabajadores asalariados, independientes y del servicio doméstico, así como a trabajadores no remunerados. Esta última categoría, conformada principalmente por personas que trabajan sin ningún tipo de remuneración en emprendimientos que son propiedad del hogar o de alguno de sus miembros, tiene un fuerte sesgo de género hacia las mujeres.

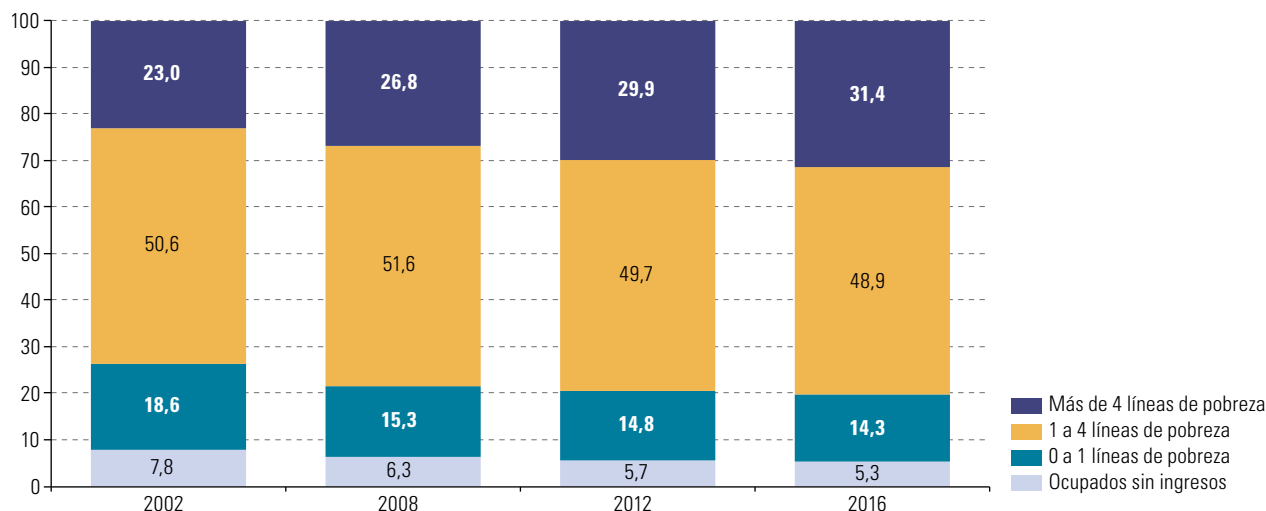
Al analizar los ingresos percibidos por el trabajo se han establecido dos umbrales medidos en líneas de pobreza que se utilizan como parámetros de bienestar comparables entre los distintos países. El primer umbral —ingresos por debajo de una línea de pobreza— representa a aquellos ocupados cuya retribución salarial o por trabajo independiente no resulta suficiente para situar al receptor fuera de la pobreza. El segundo umbral —ingresos por debajo de cuatro líneas de pobreza— representa las situaciones en que los ingresos laborales de un solo receptor, hombre o mujer, resultan insuficientes para mantener fuera de la pobreza a un hogar de tamaño medio<sup>14</sup>. Se ha conformado un grupo aparte con los trabajadores no remunerados, de modo que adquiera visibilidad un fenómeno con características propias, como el sesgo de género ya mencionado y la casi nula afiliación a la seguridad social.

En 2016, en el promedio de América Latina, se constata que un 19,6% de los ocupados no era remunerado por su trabajo (5,3%) o percibía ingresos inferiores a una línea de pobreza (14,3%). Ese año casi 7 de cada 10 ocupados (68,6%) se encontraban por debajo del umbral de las cuatro líneas de pobreza, mientras que el 31,4% se situaba por encima de este nivel. La situación muestra una mejora continua desde 2002, cuando el 26,4% de los ocupados percibía ingresos por debajo de una línea de pobreza, incluido un 7,8% que no era remunerado por su actividad. Ese año casi 8 de cada 10 ocupados (77,0%) se ubicaban por debajo del umbral de las cuatro líneas de pobreza, diez puntos porcentuales más que en 2016. La modificación de la estructura de ingresos se debió a una caída de la participación de los trabajadores no remunerados o con ingresos inferiores a una línea de pobreza frente al incremento del grupo que percibía ingresos iguales o superiores a cuatro líneas de pobreza (véase el gráfico II.13).

En 2016, en el promedio de América Latina, se constata que un 19,6% de los ocupados no era remunerado por su trabajo (5,3%) o percibía ingresos inferiores a una línea de pobreza (14,3%). Ese año casi 7 de cada 10 ocupados (68,6%) se encontraban por debajo del umbral de las cuatro líneas de pobreza.

### Gráfico II.13

América Latina (18 países<sup>a</sup>): nivel de ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más según las líneas de pobreza, 2002, 2008, 2012 y 2016  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes 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).

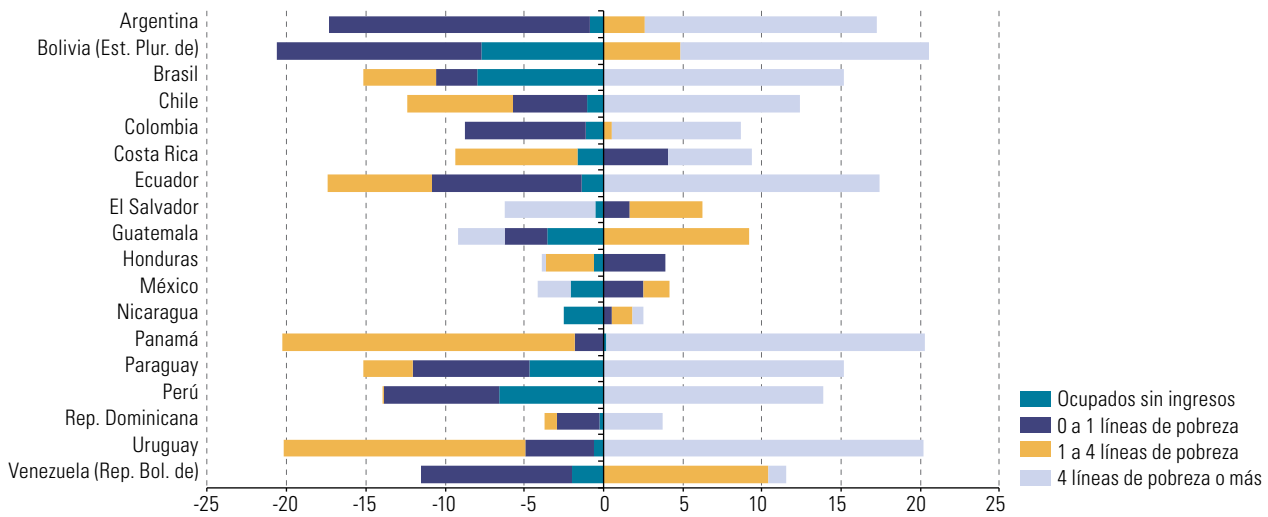
<sup>14</sup> El tamaño medio de los hogares ha descendido en América Latina en el período analizado, pasando de 4,2 personas en 2002 a 3,6 en 2016. Se ha definido el umbral de cuatro líneas de pobreza como un valor representativo del valor medio observado en el período.

La situación de mejora observada en la región se debió a avances en la gran mayoría de los países. En el caso de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Venezuela (República Bolivariana de), se observó el desplazamiento de la estructura de ocupados desde posiciones de menor ingreso (trabajadores no remunerados o con ingresos por debajo de una línea de pobreza) a tramos de ingresos entre una y cuatro líneas de pobreza o aun mayores. En el Brasil, Chile, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay la evolución resultó aún más favorable, por cuanto cayó la participación entre los ocupados de todos los grupos con ingresos por debajo de las cuatro líneas de pobreza y se incrementó la proporción de ocupados por encima de este umbral. En Chile y el Uruguay la caída más pronunciada se dio en el grupo con ingresos entre una y cuatro líneas; en el Ecuador, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana el mayor descenso se registró en el grupo de ocupados que percibían ingresos inferiores a una línea de pobreza, en tanto que en el Brasil la mayor caída se verificó entre los trabajadores no remunerados (véase el gráfico II.14).

**Gráfico II.14**

América Latina (18 países): variación de los ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más, según las líneas de pobreza, entre 2002 y 2016<sup>a</sup>

(En puntos porcentuales)



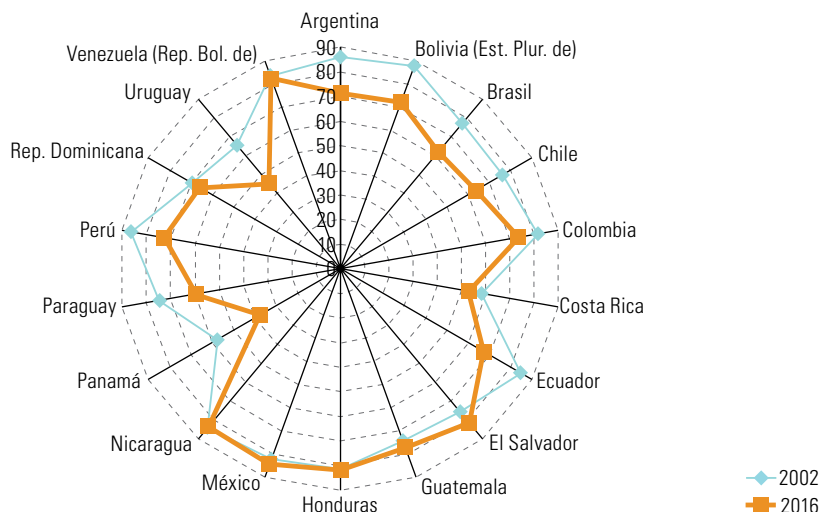
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2002 y 2016 excepto en el caso de: Argentina (2003 y 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2015), Brasil (2002 y 2015), Chile (2003 y 2015), el Ecuador (2001 y 2016), El Salvador (2001 y 2016), Guatemala (2000 y 2014), Nicaragua (2001 y 2014), Panamá (2001 y 2016) y Venezuela (República Bolivariana de) (2002 y 2014).

Así, en varios de los países la proporción de ocupados cuyos ingresos se situaban por debajo de las cuatro líneas de pobreza cayó de forma apreciable. Tal es el caso de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay, países en que esta proporción se redujo más de 10 puntos porcentuales entre 2002 y 2016 (véase el gráfico II.15).

El sesgo de género, característico de los mercados laborales de los países de la región, se manifiesta también en los niveles de remuneración: los hombres reciben una mejor retribución por su participación en el mundo del trabajo. En 2016, el porcentaje de mujeres sin retribución alcanzó el 7,6% del total de las ocupadas de 15 años y más. Un 18,9% adicional obtuvo ingresos por debajo de una línea de pobreza, por lo que más de la cuarta parte de las mujeres ocupadas (26,5%) no obtuvieron ingresos suficientes

como para mantenerse fuera de la pobreza de forma autónoma. La brecha respecto de los hombres fue de más de 12 puntos: el 14,3% de los hombres ocupados percibió ingresos cuyo valor no alcanzó la línea de pobreza (un 3,4% corresponde a los ocupados no remunerados y el 10,9% restante a los ocupados con ingresos por debajo de una línea de pobreza). Adicionalmente, el 74,7% de las mujeres no alcanzó a recibir cuatro líneas de pobreza por su trabajo, mientras que entre los hombres ese porcentaje fue del 63,9%.



**Gráfico II.15**

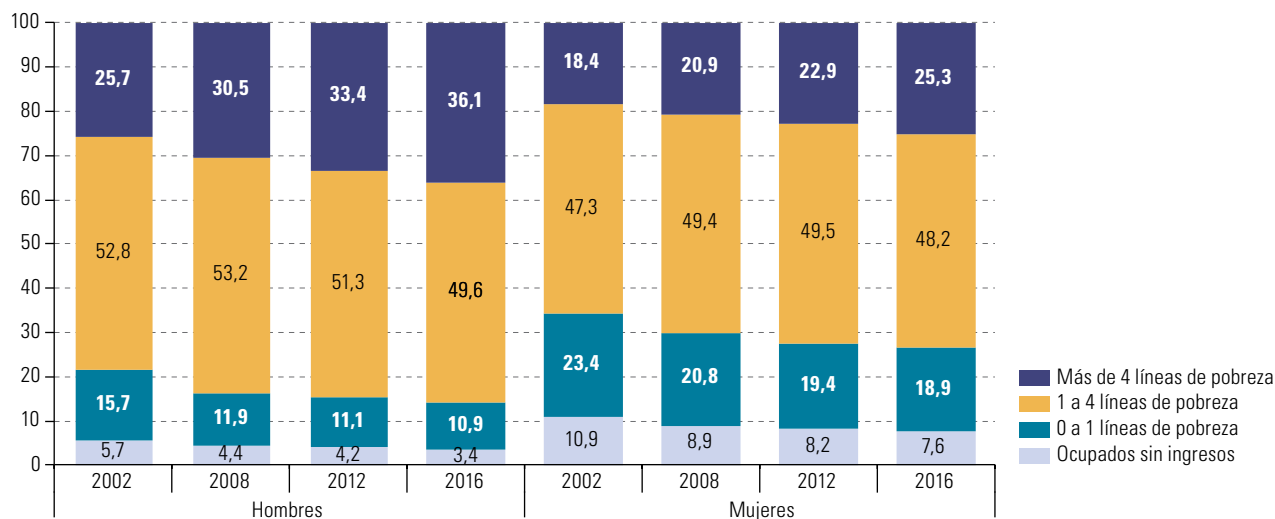
América Latina (18 países): proporción de ocupados de 15 años y más que perciben ingresos inferiores a cuatro líneas de pobreza, 2002 y 2016<sup>a</sup> (En porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2016 excepto en el caso de: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), Brasil (2015), Chile (2015), Guatemala (2014), Nicaragua (2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2014).

**Gráfico II.16**

América Latina (18 países<sup>a</sup>): nivel de ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más según las líneas de pobreza, por sexos, 2002, 2008, 2012 y 2016 (En porcentajes)



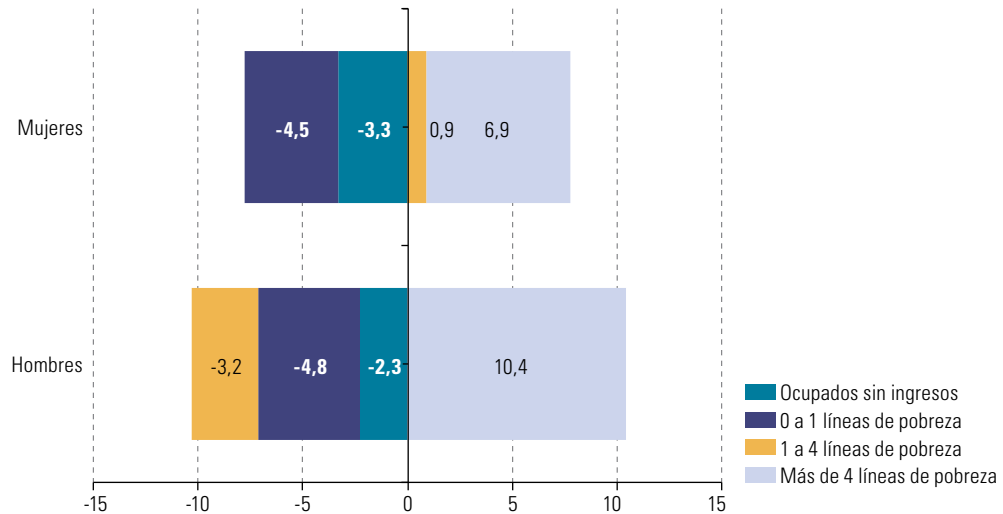
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes 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).

Entre 2002 y 2016 la mejora de los ingresos de los ocupados resultó ser más favorable para los hombres que para las mujeres. La participación de los ocupados con ingresos situados por encima de las cuatro líneas de pobreza no solo creció más entre los hombres (10,4 puntos porcentuales, frente a 6,9 puntos porcentuales entre las mujeres) sino que, además, esta se dio en paralelo al descenso de la proporción de hombres en los tres grupos de menores ingresos. Entre las mujeres, el menor incremento de 6,9 puntos porcentuales se acompañó de un alza en la incidencia del grupo de ocupadas con ingresos situados entre una y cuatro líneas de pobreza. En términos simplificados, puede decirse que en el período analizado y para los tramos de ingreso considerados la estructura de ingresos laborales se desplazó más hacia ingresos mayores entre los hombres que entre las mujeres (véase el gráfico II.17).

**Gráfico II.17**

América Latina (18 países<sup>a</sup>): variación de los ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más según las líneas de pobreza, por sexos, entre 2002 y 2016<sup>b</sup> (En puntos porcentuales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes 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>b</sup> Los datos corresponden a 2002 y 2016 excepto en el caso de: Argentina (2003 y 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2015), Brasil (2002 y 2015), Chile (2003 y 2015), el Ecuador (2001 y 2016), El Salvador (2001 y 2016), Guatemala (2000 y 2014), Nicaragua (2001 y 2014), Panamá (2001 y 2016) y Venezuela (República Bolivariana de) (2002 y 2014).

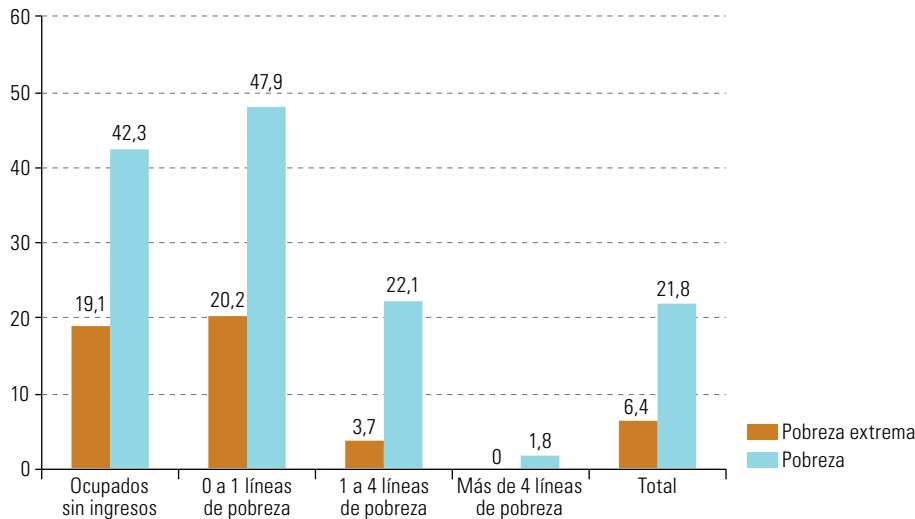
Finalmente, la percepción de ingresos laborales por debajo de determinados umbrales no solo impacta en el bienestar presente de los perceptores y de sus hogares, sino también en sus posibilidades de generar pensiones adecuadas llegado el momento de su jubilación (para lo que, además, debe tratarse de ocupaciones que reúnan los requisitos jurídicos para aportar y acceder posteriormente a una pensión contributiva). Una forma de analizar la suficiencia de estos ingresos es cuantificando la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema entre los ocupados mayores de 15 años según sus ingresos laborales. Pueden existir ocupados con ingresos por debajo de la línea de la pobreza tanto en hogares pobres como no pobres, según la cantidad de perceptores y de fuentes de ingreso disponibles entre los miembros del hogar. Dada la importancia que tienen los ingresos laborales en el total de los ingresos del hogar, es de esperar que exista una correlación positiva entre pobreza e ingresos laborales bajos.

Respecto de la pobreza extrema, la percepción de ingresos por encima de una línea de pobreza por parte de uno de los miembros del hogar se traduce en una incidencia muy baja de esta situación: un 3,7% entre los ocupados que perciben ingresos situados entre una y cuatro líneas de pobreza y ningún caso entre los ocupados con ingresos

por encima de cuatro líneas de pobreza. Por el contrario, cuando los ingresos laborales son inferiores a este umbral, la incidencia de la pobreza extrema se dispara a niveles del 19,1% entre los ocupados no remunerados y del 20,2% entre quienes perciben ingresos de menos de una línea de pobreza.

### Gráfico II.18

América Latina (18 países<sup>a</sup>): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en ocupados de 15 años y más según las líneas de pobreza en función de sus ingresos laborales, 2016<sup>b</sup> (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes 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>b</sup> Los datos corresponden a 2016 excepto en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), el Brasil (2015), Chile (2015), Guatemala (2014), Nicaragua (2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2014).

## 2. Pobreza e ingresos por pensiones

En el apartado anterior se analizó el nivel de los ingresos de los ocupados medido en términos de líneas de pobreza. Del mismo modo, en esta sección se analizan los ingresos percibidos en concepto de pensiones contributivas de vejez, discapacidad y supervivencia en función de tres umbrales: por debajo de una línea de pobreza, entre una y dos líneas de pobreza y por encima de dos líneas de pobreza<sup>15</sup>. El criterio de selección del primer umbral es el mismo que en el caso de los ocupados, es decir, identificar aquellos ingresos procedentes de pensiones que no bastan para que su perceptor se sitúe fuera de la pobreza. El segundo umbral, de dos líneas de pobreza, se establece para las situaciones en que los perceptores tampoco podrían mantener fuera de la pobreza, además de a sí mismos, a una persona adicional<sup>16</sup>. Los datos que se presentan se refieren, en todos los casos, a personas de 65 años o más.

En 2016 el 10% de los perceptores de pensiones recibían ingresos inferiores a una línea de pobreza. El grupo siguiente lo conformaban quienes percibían ingresos

<sup>15</sup> Dado que el objetivo es analizar la adecuación de las prestaciones que efectivamente proveen los sistemas de pensiones contributivas, no se incluyen en este caso los tramos de edad en que las personas no perciben ingresos de esta fuente. Asimismo, se consideran solamente las pensiones contributivas en los países donde la encuesta permite distinguir las de las no contributivas. En los demás países se asume que las pensiones registradas son principalmente contributivas.

<sup>16</sup> Este criterio toma en cuenta el ingreso necesario para mantener fuera de la pobreza a personas que viven solas o, por ejemplo, con su pareja en la etapa en que, de haber tenido hijos, estos ya son adultos y han abandonado el hogar familiar.

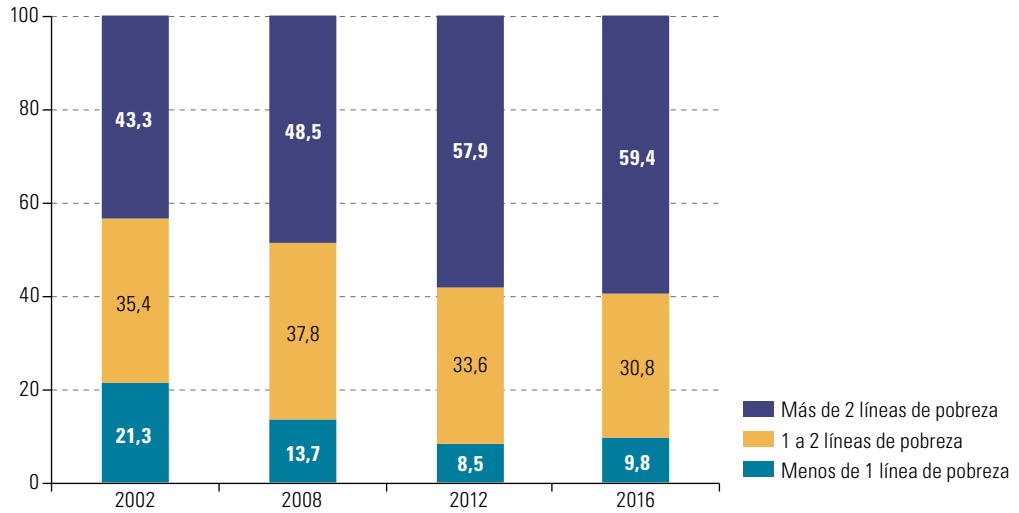
Respecto de la pobreza extrema, la percepción de ingresos por encima de una línea de pobreza por parte de uno de los miembros del hogar se traduce en una incidencia muy baja de esta situación: un 3,7% entre los ocupados que perciben ingresos situados entre una y cuatro líneas de pobreza y ningún caso entre los ocupados con ingresos por encima de cuatro líneas de pobreza.



equivalentes a entre una y dos líneas de pobreza (33%), mientras que el 57% restante reportaba ingresos por encima de dos líneas de pobreza. La situación suponía una mejora respecto de 2002, cuando el porcentaje de jubilados cuyas pensiones eran inferiores a una línea de pobreza era casi la cuarta parte del total (22,5%); ese mismo año el 36% percibía una suma equivalente a entre una y dos líneas de pobreza y el 41% declaraba ingresos por encima de las dos líneas de pobreza (véase el gráfico II.19).

**Gráfico II.19**

América Latina (15 países<sup>a</sup>): ingresos de los perceptores de pensiones de 65 años y más según las líneas de pobreza, 2002, 2008, 2012 y 2016 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

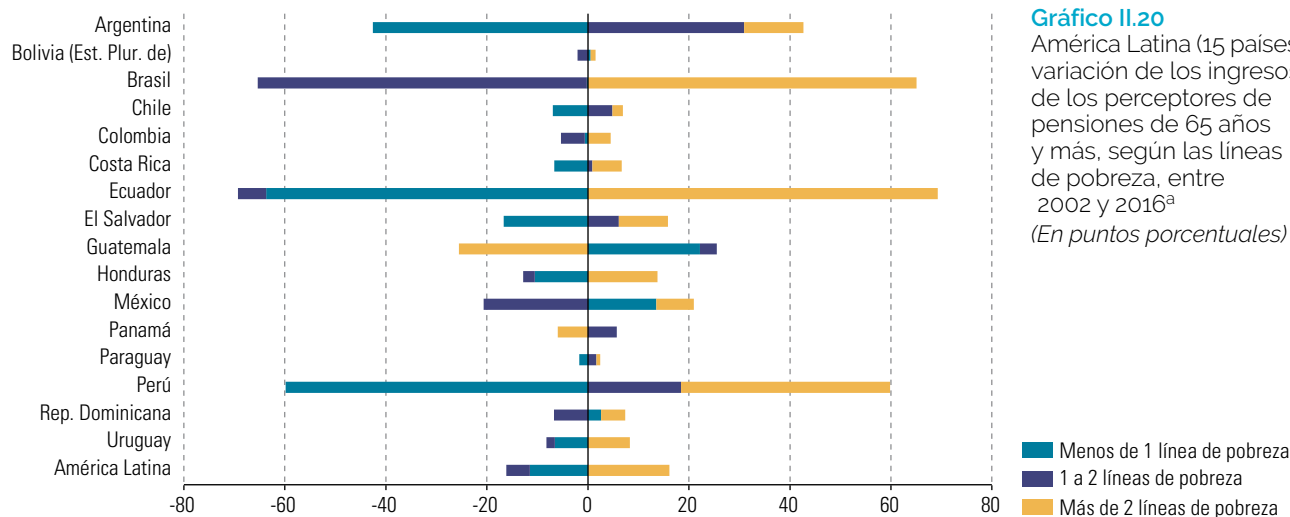
<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En 2016 el 10% de los perceptores de pensiones recibían ingresos inferiores a una línea de pobreza. El grupo siguiente lo conformaban quienes percibían ingresos equivalentes a entre una y dos líneas de pobreza (33%), mientras que el 57% restante reportaba ingresos por encima de dos líneas de pobreza.

Salvo en un par de excepciones, la tendencia a la mejora de las pensiones estuvo presente en todos los países de la región. En la Argentina, Chile, el Ecuador, El Salvador, Honduras, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay se registró una caída en la participación de los perceptores de ingresos inferiores a una línea de pobreza que fue acompañada de un incremento de la participación de los dos tramos siguientes. En el Brasil y Colombia, la mejora se tradujo en una menor participación de las pensiones cuyo valor se situaba entre una y dos líneas de pobreza y un incremento de aquellas por encima de las dos líneas de pobreza<sup>17</sup>. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay la variación fue de escasa significación, en México y la República Dominicana se registró una variación mixta y en Panamá la estructura de perceptores se desplazó hacia menores ingresos (véase el gráfico II.20)<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> El caso del Brasil presenta la particularidad de que existe un valor mínimo para las pensiones que las iguala al valor del salario mínimo vigente. Por otro lado, este experimentó una fuerte evolución en términos reales en el período analizado.

<sup>18</sup> En ocho países de la región se cuenta, además, con información detallada de las pensiones no contributivas. Al considerarlas junto con las pensiones contributivas, se producen dos efectos: por un lado, un fuerte incremento de la cobertura y, por otro, un desplazamiento de la estructura de ingresos percibidos por esta fuente hacia valores menores, especialmente en el caso del grupo cuyos ingresos se sitúan por debajo de una línea de pobreza o entre una y dos líneas, dependiendo del país que se analice.

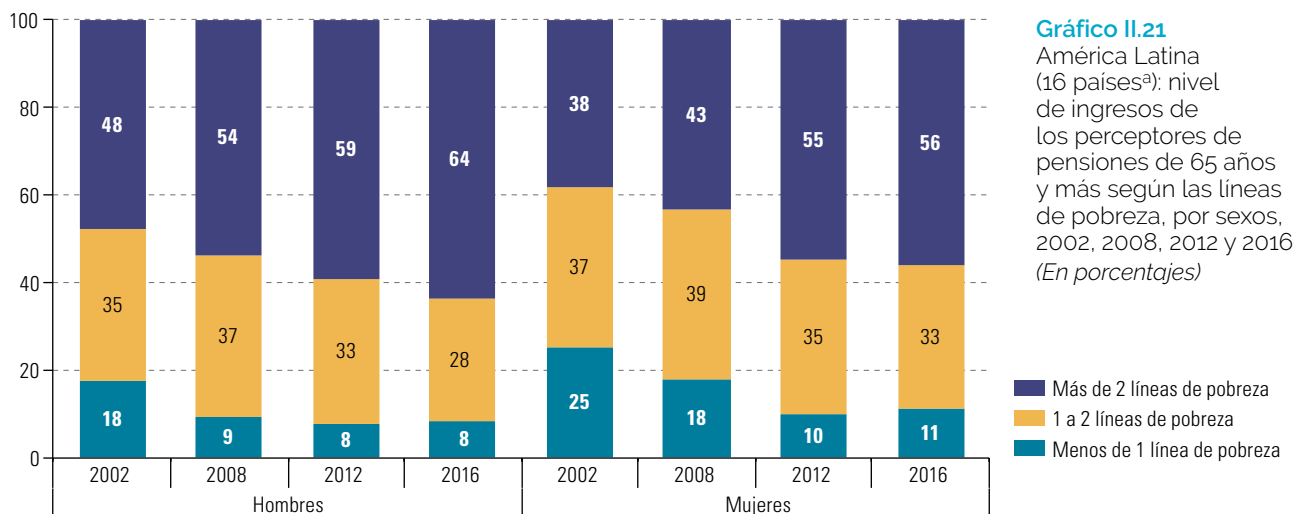


**Gráfico II.20**  
 América Latina (15 países):  
 variación de los ingresos de los perceptores de pensiones de 65 años y más, según las líneas de pobreza, entre 2002 y 2016<sup>a</sup>  
 (En puntos porcentuales)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2002 y 2016 excepto en el caso de: Argentina (2003 y 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2015), Brasil (2002 y 2015), Chile (2003 y 2015), Ecuador (2001 y 2016), El Salvador (2001 y 2016) y Panamá (2001 y 2016).

Al igual que en el caso de los ingresos laborales, existen diferencias por sexo en el monto percibido en concepto de pensiones: una mayor proporción de mujeres se encuentra en los tramos de ingresos más bajos. Sin embargo, entre 2002 y 2016 la brecha por sexo disminuyó levemente, probablemente debido al aumento de la proporción de mujeres beneficiarias directas de pensiones tras la fuerte expansión de la participación laboral femenina registrada en las últimas décadas. Como consecuencia, en el período analizado y los tramos de ingreso considerados la estructura de ingresos de pensiones se desplazó más hacia ingresos mayores entre las mujeres que entre los hombres (véanse los gráficos II.21 y II.22).



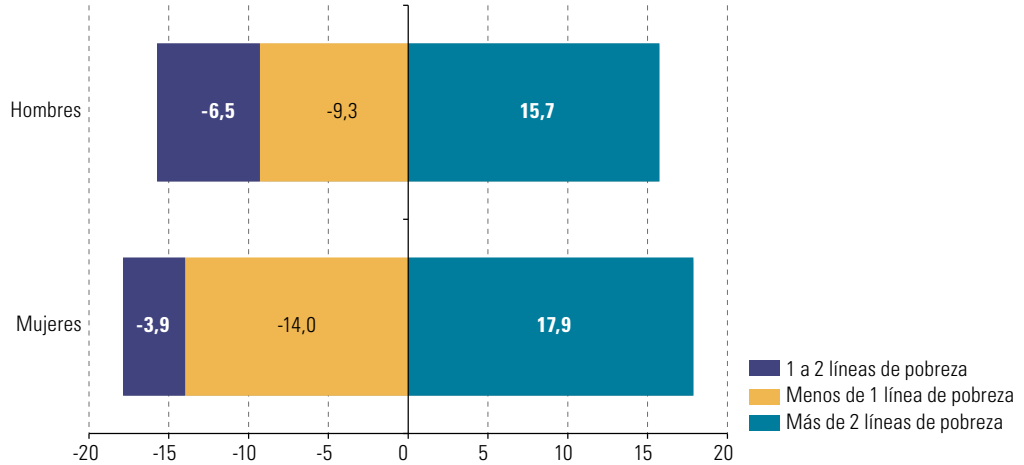
**Gráfico II.21**  
 América Latina (16 países<sup>a</sup>): nivel de ingresos de los perceptores de pensiones de 65 años y más según las líneas de pobreza, por sexos, 2002, 2008, 2012 y 2016  
 (En porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

**Gráfico II.22**

América Latina (16 países<sup>a</sup>): variación de los ingresos de los perceptores de pensiones de 65 años y más según las líneas de pobreza, por sexos, entre 2002 y 2016<sup>b</sup> (En puntos porcentuales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

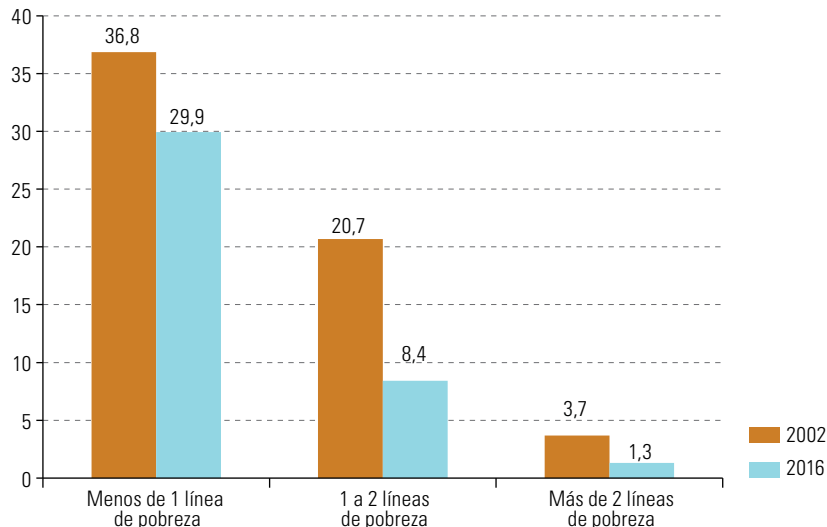
<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> Los datos corresponden a 2002 y 2016 excepto en el caso de: Argentina (2003 y 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2015), Brasil (2002 y 2015), Chile (2003 y 2015), Ecuador (2001 y 2016), El Salvador (2001 y 2016), Guatemala (2000 y 2014) y Panamá (2001 y 2016).

La percepción de ingresos de pensiones por debajo de determinados umbrales impacta en la situación de bienestar de los perceptores y de sus hogares. Si bien esta no es la única fuente de ingresos de las personas de 65 años y más, la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema se cuantifica en este grupo de acuerdo con el nivel de sus ingresos por pensiones respecto a los tramos de las líneas de pobreza. En el gráfico II.23 puede apreciarse que en 2016 la pobreza alcanzó al 29,9% de las personas de 65 años y más que percibían pensiones por debajo de una línea de pobreza. A su vez, la incidencia entre los perceptores de pensiones cuyo monto se situaba entre una y dos líneas de pobreza fue del 8,4%, y en el caso de las pensiones que superaban el umbral de dos líneas de pobreza esta apenas rebasó el 1%. La situación de pobreza de los perceptores de pensiones, al igual que la de los ocupados, es producto de la conformación de su hogar y de la percepción de ingresos de distintas fuentes por parte de cada miembro de este. Entre 2002 y 2016 la situación mejoró de forma apreciable, especialmente entre quienes percibían ingresos de entre una y dos líneas de pobreza: la incidencia de la pobreza en este grupo disminuyó más de 12 puntos porcentuales en 12 años.

**Gráfico II.23**

América Latina (15 países<sup>a</sup>): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en perceptores de pensiones de 65 años y más según las líneas de pobreza en función de sus ingresos de pensiones, 2002 y 2016<sup>b</sup> (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> Los datos corresponden a 2016 excepto en el caso de: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), Brasil (2015) y Chile (2015).

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2017b), "Actualización de la medición de la pobreza de la CEPAL," inédito.
- \_\_\_\_\_(2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- \_\_\_\_\_(2016b), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.
- \_\_\_\_\_(2012), "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: seguimiento a las medidas de política, actualización al 31 de diciembre de 2011," Santiago, abril.
- \_\_\_\_\_(2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2009), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(1991), "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta," *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 81, Santiago, agosto.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe* (LC/R.2168), Santiago.
- FAO/OMS/UNU (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Organización Mundial de la Salud/Universidad de las Naciones Unidas) (2001), *Human Vitamin and Mineral Requirements*, Bangkok.
- \_\_\_\_\_(1985), *Necesidades de energía y de proteínas. Informe de una Reunión Consultiva Conjunta FAO/OMS/UNU de Expertos* [en línea] [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/40157/1/WHO\\_TRS\\_724\\_%28part1%29\\_spa.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/40157/1/WHO_TRS_724_%28part1%29_spa.pdf).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), "Dollar a day, how much does it say?," *In Focus*, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI), septiembre.
- Reddy, S. y T. Pogge (2005), "How *Not* to Count the Poor" [en línea] [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=893159](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=893159).

## Anexo II.A1

### Antecedentes sobre la actualización de las mediciones de pobreza

La CEPAL ha realizado de manera sistemática mediciones de la pobreza por ingresos en América Latina desde la década de 1980, con el fin de describir y analizar la pobreza en la región sobre la base de una metodología común. Las cifras de pobreza que la CEPAL ha difundido en los últimos años se basan en la metodología y los cálculos presentados en CEPAL (1991).

En las más de dos décadas transcurridas desde entonces, la región ha experimentado cambios económicos y sociales que han afectado los hábitos de consumo y las condiciones de vida de la población. Por ello, la CEPAL ha llevado a cabo una actualización de sus mediciones de la pobreza, a fin de contar con cifras que reflejen de mejor manera las condiciones y los niveles de vida que prevalecen actualmente en los países de la región (véase CEPAL, 2017).

A diferencia del contexto en que se produjeron las primeras estimaciones de la pobreza de la CEPAL, en la actualidad los países disponen de mediciones nacionales de la pobreza efectuadas por las oficinas nacionales de estadística u otros organismos públicos y que, en su mayoría, tienen el carácter de mediciones oficiales. Estas mediciones se generan sobre la base de metodologías y criterios de aplicación que responden a las necesidades y restricciones de cada contexto nacional, lo que les confiere la especificidad necesaria para su uso en el ámbito local, pero limita su comparabilidad entre países.

La necesidad de disponer de una medida comparable surge de la heterogeneidad de procedimientos y supuestos utilizados para la estimación de las mediciones oficiales nacionales y de las diferencias en los niveles de bienestar implícitos en las mediciones resultantes. La comparación entre países de las tasas de pobreza provenientes de las mediciones nacionales puede llevar a formular conclusiones erróneas, ya que en ellas se mezclan las diferencias entre las situaciones de pobreza de cada país con las diferencias entre los mecanismos utilizados para medirlas. Por otra parte, las mediciones de la pobreza basadas en un umbral expresado en dólares de paridad del poder adquisitivo están sujetas a diversas limitaciones; entre otras, la ausencia de un correlato con la satisfacción de las necesidades básicas y la falta de representatividad de los índices de paridad del poder adquisitivo para explicar las estructuras de consumo y precios de los hogares pobres (PNUD, 2004, Reddy y Pogge, 2003).

Por ello, las cifras que calcula la CEPAL tienen como objetivo proporcionar una mirada regional sobre la pobreza lo más comparable posible, dentro de la heterogeneidad que presentan los instrumentos de medición y los procedimientos de recopilación de datos propios de cada uno de ellos. Ello se traduce en la adopción de conceptos y procedimientos comunes a todos los países para el cálculo de las líneas de pobreza y la construcción de los agregados de ingreso, tal como se plantea en esta sección.

La actualización de las mediciones de la pobreza implica, por una parte, el uso de datos provenientes de fuentes de información más recientes y, por otra, la revisión de algunos aspectos puntuales de la metodología empleada históricamente por la CEPAL.

Los datos utilizados para construir las nuevas líneas de pobreza corresponden a las encuestas más recientes que miden el gasto de los hogares —ya sean encuestas de ingresos y gastos o de condiciones de vida de los hogares—, disponibles gracias a la colaboración de los países de la región, a través de sus oficinas nacionales de estadística y bancos centrales. En la región, estas encuestas se realizan con una

periodicidad menor (en general cada diez años) que la de otras encuestas de hogares que miden el ingreso, por lo que puede haber varios años de diferencia entre los períodos correspondientes a las encuestas más recientes disponibles en cada país. Las encuestas utilizadas se llevaron a cabo entre mediados de la década de 2000 y mediados de la década de 2010 (véase el cuadro II.A1.1).

#### Cuadro II.A1.1

Encuestas utilizadas para la construcción de las líneas de pobreza

País	Nombre	Cobertura	Período
Argentina	Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares	Nacional	2012-2013
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Encuesta Continua de Hogares	Nacional	2013
Brasil	Encuesta de Presupuestos Familiares	Nacional	2008-2009
Chile	VII Encuesta de Presupuestos Familiares	Urbana	2011-2012
Colombia	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos	Nacional	2006-2007
Costa Rica	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	Nacional	2012-2013
Ecuador	Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)	Nacional	2013-2014
El Salvador	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	Nacional	2005-2006
Guatemala	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida	Nacional	2014
Honduras	Encuesta de Condiciones de Vida de los Hogares	Nacional	2004
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	Nacional	2012
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida	Nacional	2014
Panamá	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares	Urbana	2007-2008
Paraguay	Encuesta de Ingresos y Gastos y de Condiciones de Vida	Nacional	2011-2012
Perú	Encuesta Nacional de Hogares	Nacional	2014
República Dominicana	Encuesta Nacional sobre Gastos e Ingresos de los Hogares	Nacional	2006-2007
Uruguay	Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares	Nacional	2005-2006
Venezuela (República Bolivariana de)	IV Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares	Nacional	2008-2009

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La construcción de nuevas líneas de pobreza a partir de la información más reciente ha permitido, además, revisar algunos aspectos metodológicos, por lo que esta metodología presenta algunas innovaciones con respecto a la aplicada en CEPAL (1991), si bien mantiene la estructura metodológica habitual (véase el cuadro II.A1.2). Los principales cambios son los siguientes:

- Aplicación de un nuevo procedimiento para la selección de la población de referencia: la población de referencia corresponde al grupo de hogares, ordenado sobre la base de su ingreso per cápita, que supera un conjunto básico de carencias críticas en las dimensiones de vivienda, servicios básicos, educación y alimentación. Se verifica, además, que el gasto realizado por este grupo no sea inferior al valor de la línea de pobreza resultante. Este criterio reemplaza al adoptado en CEPAL (1991), basado únicamente en la insuficiencia de la ingesta calórica.
- Adopción de los coeficientes de Orshansky observados en los países<sup>19</sup>: las nuevas líneas de pobreza utilizan los coeficientes de Orshansky estimados para cada país y área geográfica (urbana o rural) con base en la información obtenida a partir de las encuestas de gasto. El criterio vigente anteriormente consistía en utilizar coeficientes de Orshansky iguales para todos los países, equivalentes a 2,0 en áreas urbanas y a 1,75 en áreas rurales<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> El coeficiente de Orshansky corresponde al cociente entre el gasto total y el gasto en alimentos (es decir, la inversa del coeficiente de Engel). Este coeficiente, obtenido para la población de referencia, se utiliza en la construcción de la línea de pobreza para determinar el costo de los bienes y servicios no alimentarios.

<sup>20</sup> Cabe mencionar que el criterio del coeficiente único fue parcialmente modificado a partir del *Panorama Social de América Latina*, 2008 (CEPAL, 2009).

- c) Eliminación del ajuste de los ingresos a las cuentas nacionales: la metodología de 1991 incluía un proceso que apuntaba a corregir la subestimación de los ingresos medidos en las encuestas de hogares, denominado “ajuste de ingresos”. Este consistía en comparar los ingresos de la encuesta con la cuenta de ingresos y gastos de los hogares de las cuentas nacionales y aplicar un factor de corrección en función de la diferencia observada. Si bien se reconoce que las encuestas de hogares tienden a subestimar los totales de los ingresos percibidos por los hogares, también se reconoce que al utilizar el proceso aplicado anteriormente existe el riesgo de introducir sesgos en la medición de la pobreza y la desigualdad. La nueva serie elimina el procedimiento del ajuste de ingresos, entendido como la modificación de los microdatos de ingreso de las encuestas de hogares para aproximarse a valores obtenidos en las cuentas nacionales u otra fuente distinta a la encuesta.

Entre los argumentos que llevan a eliminar la práctica del ajuste de ingresos, cabe destacar los tres siguientes: a) se interpreta cualquier diferencia respecto de las cuentas nacionales como una omisión de la encuesta, sin considerar los posibles errores de medición de las cuentas nacionales; b) las encuestas presentan limitaciones para captar en su total magnitud los ingresos de los perceptores más ricos, por lo que el ajuste sobrestima la subdeclaración de los hogares de menores recursos, y c) la información requerida para llevar a cabo el ajuste de ingresos no se encuentra disponible en la mayoría de los países y, en otros, se obtiene con varios años de rezago, por lo que su uso conlleva un alto costo en términos de calidad y oportunidad del dato.

### Cuadro II.A1.2

Comparación de las metodologías utilizadas en CEPAL (1991) y CEPAL (2017)

	1991	2017
Información utilizada	a) Encuestas de presupuestos familiares realizadas en la década de 1980 en diez países b) Recomendaciones de ingesta de energía de FAO/OMS/UNU (1985)	a) Encuestas de presupuestos familiares realizadas entre mediados de la década de 2000 y mediados de la década de 2010 en 18 países b) Recomendaciones de ingesta de energía de FAO/OMS/UNU (2001)
Población de referencia	Primer quintil móvil que alcanza la ingesta calórica promedio	Primer quintil móvil que satisface dos condiciones: - Presentar menos del 10% de carencias críticas - Contar con un ingreso medio igual o superior a la línea de pobreza
Canasta básica de alimentos	- Seleccionada sobre la base de los hábitos de consumo observados - Con ajustes nutricionales - Sin consumo de alimentos fuera del hogar	- Seleccionada sobre la base de los hábitos de consumo observados - Con ajustes nutricionales - Con consumo de alimentos fuera del hogar
Coefficiente de Orshansky	- Valor único para todos los países (2,0 y 1,75) - A partir de 2007, valor variable según la evolución de los precios, pero no según la estructura	Valor propio de cada país, según la estructura y la evolución de los precios
Actualización de líneas a lo largo del tiempo	- Criterios diversos - A partir de 2007, índice de precios al consumidor (IPC) de alimentos para la canasta básica de alimentos e IPC del resto para productos no alimentarios	IPC de alimentos para la canasta básica de alimentos e IPC del resto para productos no alimentarios
Agregado de ingreso de los hogares	- Con corrección por no respuesta - Con ajuste a cuentas nacionales	- Agregados de ingreso revisados para asegurar su coherencia con las recomendaciones internacionales - Aplicación de cota superior al alquiler imputado - Con corrección por no respuesta - Sin ajuste a cuentas nacionales

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las estimaciones se realizan a partir de la información de los ingresos incluida en las encuestas de hogares de los países de la región enumeradas en el cuadro II.A1.3. Cuando no se dispone de la encuesta de hogares para un país y año en particular, se estima la pobreza de manera indirecta, aplicando a los datos de la encuesta del año anterior al que se quiere proyectar un procedimiento que depende principalmente de la variación del PIB por habitante del año correspondiente.

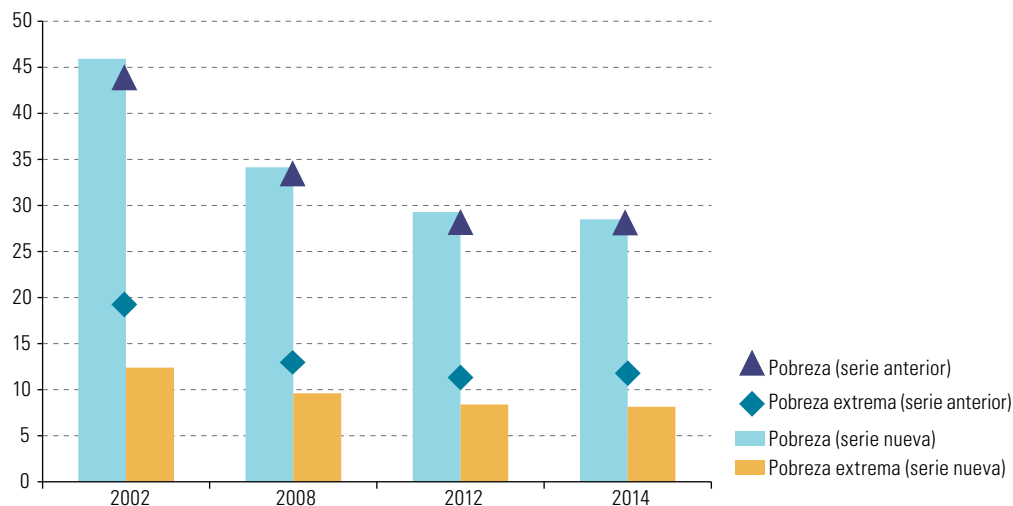
### Cuadro II.A1.3

Año de las encuestas de hogares utilizadas para construir los agregados regionales

	Alrededor de					
	2002	2008	2012	2014	2015	2016
Argentina	2003	2008	2012	2014	...	2016
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	2008	2011	2014	2015	...
Brasil	2002	2008	2012	2014	2015	...
Chile	2003	2009	2011	2013	2015	...
Colombia	2002	2009	2012	2014	2015	2016
Costa Rica	2002	2008	2012	2014	2015	2016
Ecuador	2001	2008	2012	2014	2015	2016
El Salvador	2001	2009	2013	2014	2015	2016
Guatemala	2000	2006	...	2014	...	...
Honduras	2001	2009	2013	2014	2015	2016
México	2002	2008	2012	2014	...	2016
Nicaragua	2001	2009	...	2014	...	...
Panamá	2001	2008	2011	2014	2015	2016
Paraguay	2002	2008	2012	2014	2015	2016
Perú	2002	2008	2012	2014	2015	2016
República Dominicana	2002	2008	2012	2014	2015	2016
Uruguay	2002	2008	2012	2014	2015	2016
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	2008	2012	2014	...	...

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Respecto de las cifras difundidas anteriormente, las nuevas cifras muestran un aumento de los niveles de pobreza y una disminución de la pobreza extrema en la región. Tomando como referencia el año 2014, la nueva tasa de pobreza (28,5%) supera en 0,3 puntos porcentuales a la anterior (28,2%), mientras que la nueva cifra de pobreza extrema (8,2%) se encuentra 3,6 puntos porcentuales por debajo de la anterior (11,8%). El cambio en la serie de datos no implica un cambio en las tendencias de la pobreza a nivel regional, aun cuando las magnitudes de cambio entre un año y otro puedan resultar distintas (véase el gráfico II.A1.1).



**Gráfico II.A1.1**

América Latina: evolución de la pobreza y la pobreza extrema según la metodología aplicada, 2002-2014 (En porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).