

**DESIGUALDAD
Y DESCONTENTO SOCIAL:**
**Cómo abordarlos
desde la política pública**

**Informe económico sobre Centroamérica,
Haití, México, Panamá y República Dominicana**



Coordinadores:
Arnoldo López Marmolejo y Marta Ruiz-Arranz



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

Desigualdad y descontento social: cómo abordarlos desde la política pública: informe económico sobre Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana / coordinadores, Arnoldo López, Marta Ruiz-Arranz.

p. cm. — (Monografía del BID ; 888)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Poverty-Central America. 2. Fiscal policy-Central America. 3. Health services administration-Central America. I. López, Arnoldo, coordinador. II. Ruiz-Arranz, Marta, coordinadora. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países de Centroamérica, Haití, México, Panamá y la República Dominicana. IV. Serie.

IDB-MG-888

Clasificación JEL: D63, I32, I38, J46, O23

Palabras clave:

Centroamérica, México, Panamá, República Dominicana, desigualdad, polarización, pobreza, política fiscal, informalidad.

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

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

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

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



Contenido



Haz clic en cada tema para ir directamente

Para regresar al contenido haz clic en el número de página | 0

Prólogo	 4
CAPÍTULO 1 Pobreza y desigualdad ante el reto de la pandemia	 6
CAPÍTULO 2 Formalización y gasto público en capital humano como herramientas para redistribuir	 22
CAPÍTULO 3 Mitigar los riesgos de polarización en la región	 42
CAPÍTULO 4 Percepción ciudadana en un contexto de pandemia	 52
CAPÍTULO 5 Análisis sobre la desigualdad por país	 70
Referencias	 111

Agradecimientos

Este reporte fue coordinado por Marta Ruiz-Arranz y Arnoldo López Marmolejo. Su contenido fue preparado por el equipo de economistas del Departamento de Países de Centroamérica, Haití, México, Panamá y la República Dominicana del Banco Interamericano de Desarrollo. Los autores que contribuyeron con esta edición fueron Arnoldo López Marmolejo, Carlos Eggers Prieto y Juan Barrios Galván (capítulo 1); Arnoldo López Marmolejo, Carlos Eggers Prieto y Marta Ruiz-Arranz (capítulo 2); Arnoldo López Marmolejo y Carlos Eggers Prieto (capítulo 3); Melanie Laloum y Jordi Prat (capítulo 4); Janelle Leslie y Lucía Martín, Priscilla Gutiérrez y Mauricio Monge, Juan Barrios Galván y Julia Escobar, Jordi Prat y Gisele Teixeira, Jennifer Linares y Boaz Anglade, Samuel Jiménez y Jordi Prat, Ana Karen Díaz y Agustín Filippo, André Martínez y Fadel Ugarte, Jhonatan Astudillo y Carlos Garcimartín, Fanny Vargas y Joaquín Zentner (capítulo 5). Se agradece el apoyo de Ximena Rios en la edición y Duare Pinto en el diseño y diagramación; y de Flavia Milano, Laura Kirshner, Cristian Pi, Cristina Rodríguez y Luis Huag por sus valiosos comentarios y construcción de las estadísticas en el capítulo 4.

Prólogo

La economía mundial tendrá una importante contracción económica en 2020 como resultado de la epidemia de la COVID-19. Dicha contracción se trasladará a los países de la región de México, Centroamérica, Panamá y República Dominicana dado su alto grado de apertura al comercio y la inversión, además del importante peso del sector turismo en varios de estos países. Como resultado, los niveles de pobreza y desigualdad en la región, que ya se situaban en niveles altos, se verían acentuados. Asimismo, resulta primordial tomar en cuenta que las personas de menores ingresos se están viendo afectadas de manera desproporcionada en esta pandemia no solo respecto de su economía sino también respecto del acceso a la educación y la salud, factores que se documentan en este reporte.

En vista de que es prioritario apoyar desde el Estado a la población más necesitada y de la manera más eficiente posible, urge hacer una reflexión sobre la estructura de la política fiscal en materia redistributiva en la región, considerando los aspectos tanto de tributación como de gasto público que impactan en los ingresos de los hogares. Con este fin, en este reporte se evalúa cómo el gasto público beneficia a la población de acuerdo a su nivel de ingreso y su participación en el sector formal o informal de la economía. Los resultados muestran que la población de menores ingresos es beneficiaria neta del Estado (recibe más de lo que paga) gracias a que este provee servicios de educación y salud. No obstante, aún quedan importantes desafíos en la región en cuanto a su calidad y expansión. Por otra parte, se documenta que una proporción relevante de trabajadores informales, aun situándose en los deciles más altos de ingreso, se benefician de manera neta del Estado, lo que indica un espacio relevante para mejorar la equidad fiscal y los ingresos tributarios.

La desigualdad también se traduce en una mayor polarización entre grupos sociales, lo que a su vez representa un riesgo para la estabilidad política y social. Esta publicación, además de presentar cálculos sobre el nivel de polarización, hace una reflexión sobre aspectos de inclusión política y social que pueden mitigar los riesgos de la polarización en los países de la región. El punto anterior es fundamental en toda economía con grados elevados de desigualdad, pero la crisis de la COVID-19 puede hacerlo aún más relevante al acrecentar las brechas socioeconómicas.

A raíz de la epidemia, el entorno económico y social ha cambiado y con ello, las prioridades y preocupaciones sociales de los ciudadanos de la región. Al presentar dichos cambios en los distintos países, esta publicación contribuye a que las instituciones políticas puedan enfocarse mejor y actuar oportunamente.

Finalmente, habida cuenta de las importantes diferencias entre los países de la región, se hace una recopilación sobre la problemática de la desigualdad a nivel país y se proponen políticas públicas para mitigarla.

Ante los mayores retos sociales que se imponen en la región a raíz de la pandemia, no me queda duda de que invitar a la reflexión sobre ellos es el primer paso para abordarlos como sociedad, por lo que me es grato presentar este informe como un paso más para lograr una región más socialmente inclusiva.

Verónica Zavala

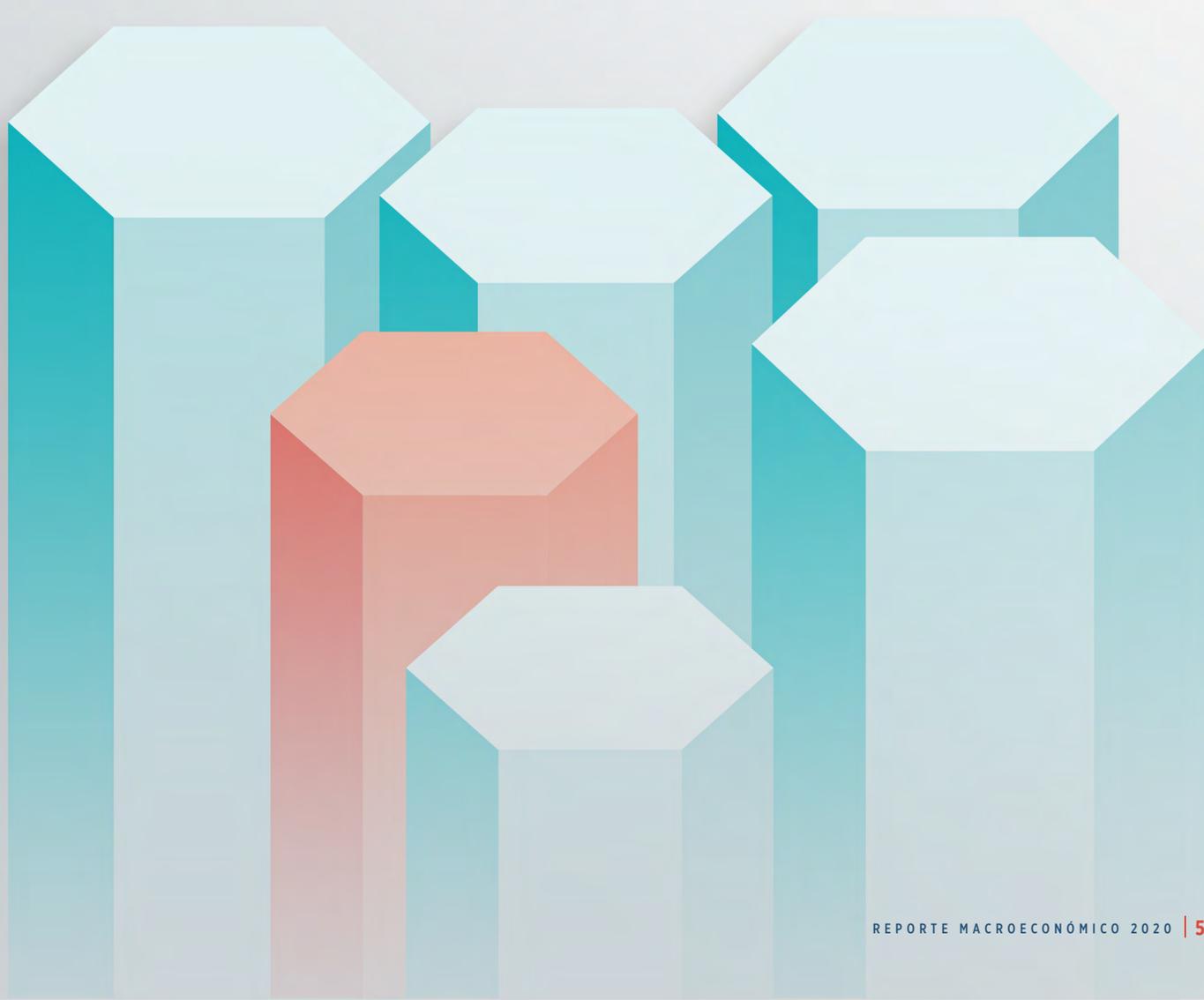
Gerente General

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

CAPÍTULO 1

Pobreza y desigualdad ante el reto de la pandemia

Arnoldo López Marmolejo, Carlos Eggers Prieto y Juan Barrios Galván



CAPÍTULO 1

Pobreza y desigualdad ante el reto de la pandemia

Arnoldo López Marmolejo, Carlos Eggert Prieto y Juan Barrios Galván

En la última década, los países de la región de México, Centroamérica, Panamá y República Dominicana registraron avances relevantes en materia económica y social. El crecimiento del PIB per cápita ha sido estable en la mayoría de estos países, y el promedio de la subregión de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPARD) se situó por arriba del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) con 2.4% y 0.6%, respectivamente. En la región destacan los casos de República Dominicana y Panamá, con un PIB per cápita que ha registrado una tasa de crecimiento anual promedio en los últimos 9 años superior al 4% (ver el Gráfico 1.1). De esta manera, el PIB per cápita en términos reales en 2018 es superior al registrado en 2010 en prácticamente todos los países de la región (ver el Gráfico 1.2).

Este crecimiento económico ha contribuido a reducir la pobreza. Entre 2010 y 2018, el porcentaje de hogares bajo la línea de la pobreza de 5 dólares de ingreso diario ha mostrado mejoras importantes en casi todos los países de la región, destacando las experiencias de El Salvador, que redujo su pobreza de 48.0% a 31.3% y República Dominicana de 37.5% a 18.6% (ver Gráfico 1.3)¹.

¹ La tasa de pobreza puede no coincidir exactamente con otras estimaciones o cálculos oficiales como resultado del valor de la línea de pobreza, la definición de esta última (e.g. multidimensional o por ingreso) o los componentes del ingreso de los hogares considerados (e.g. ingreso monetario y no monetario). En este caso la comparación entre países utiliza una definición homogénea de indicadores. En concreto la línea de pobreza de 5 dólares de ingreso diario (PPP 2011), se consideran ingresos tanto monetarios como no monetarios.

Gráfico 1.1. Crecimiento del PIB per cápita real

Variación anual promedio 2010-2018

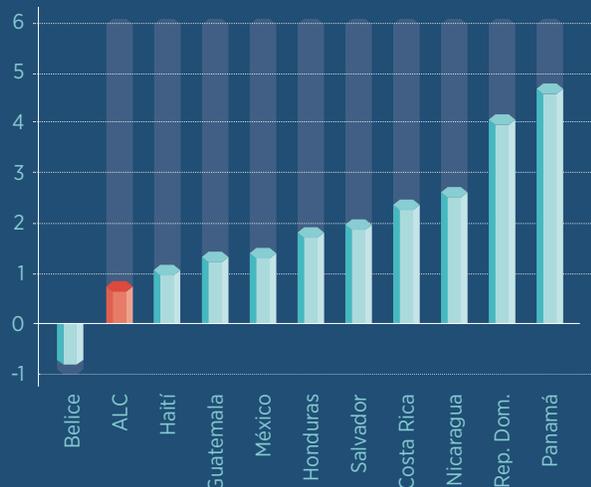
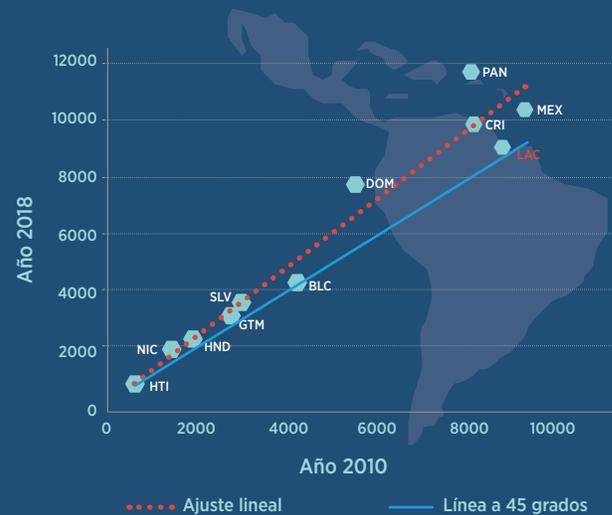


Gráfico 1.2. PIB per cápita real 2010 y 2018

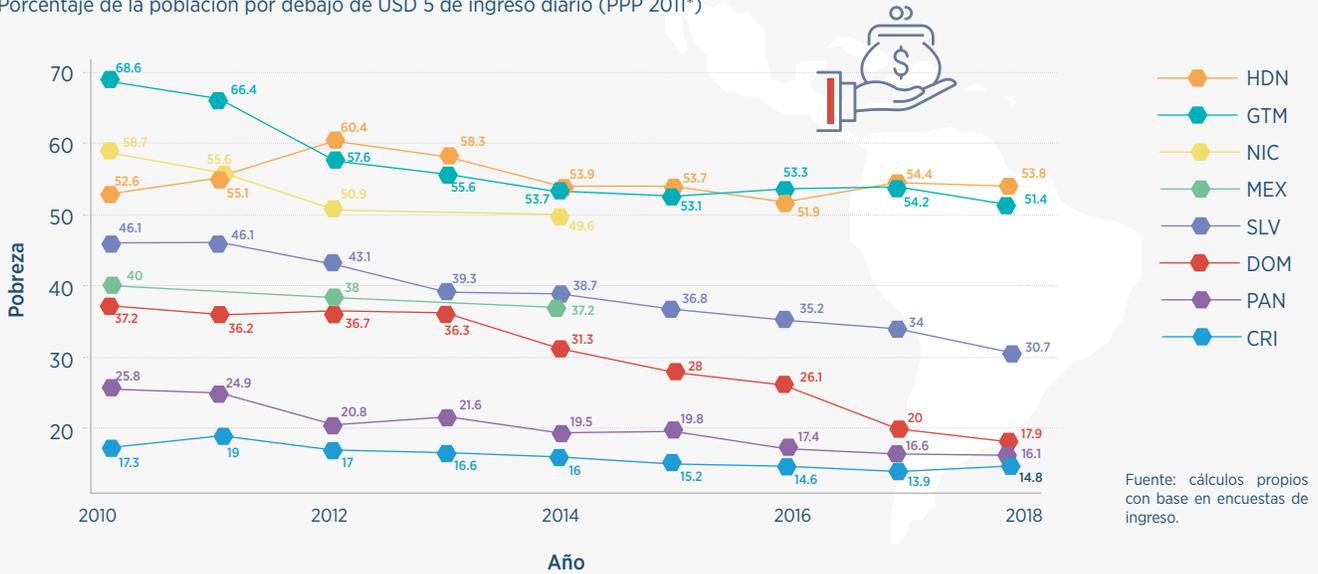
Dólares a precios de 2010



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Gráfico 1.3. Tasa de pobreza

Porcentaje de la población por debajo de USD 5 de ingreso diario (PPP 2011*)



Notas: En el caso de México, a partir de 2016 las encuestas se modificaron en la definición de ingreso por lo que la serie no es comparable de 2014 en adelante. La estimación de pobreza puede diferir de otras fuentes como resultado de la definición de la línea de pobreza utilizada. *PPP 2011 se refiere a Paridad del Poder de Compra (por sus siglas en inglés) a precios de 2011.

La desigualdad de ingresos en la región también mostró una reducción en la última década. Esta reducción ha sido moderada en parte porque se registraron mejoras más acentuadas en los primeros años de la década, para posteriormente detenerse en los últimos 4 años en diversos países (ver Gráfico 1.4). Por otra parte, es importante señalar que el nivel de desigualdad en los países de la región es aún muy alto en relación a economías más desarrolladas, e incluso con algunas con un nivel de desarrollo similar (ver Gráfico 1.5).

El 36% de las personas en CAPARD vive en situación de pobreza (menos de US\$5 diarios por persona), **y el 35%** adicional, en condición de vulnerabilidad (entre US\$5 y US\$12.4 diarios por persona)”

Gráfico 1.4. Desigualdad medida mediante el índice de Gini

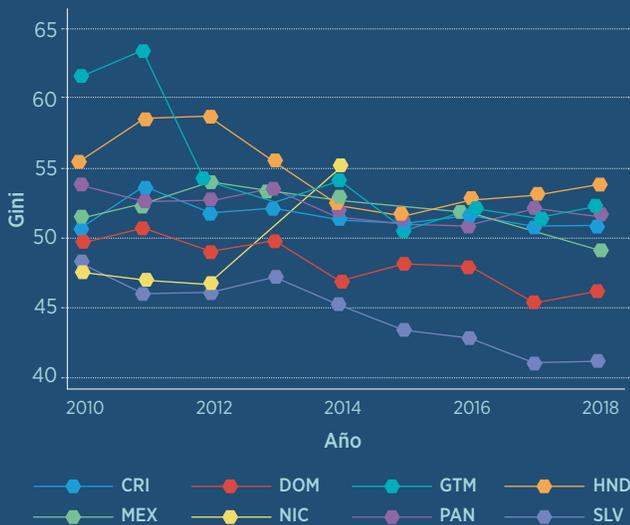
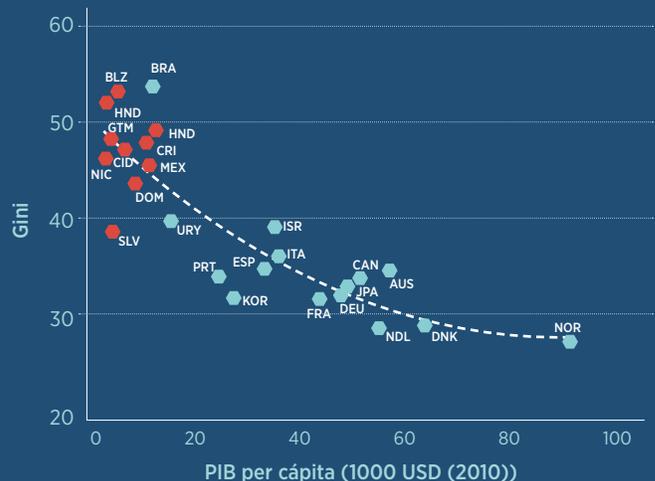


Gráfico 1.5. Desigualdad medida mediante el índice de Gini, y PIB per cápita: países seleccionados



La reducción de la pobreza ha sido uno de los logros más importantes de la estabilidad y el crecimiento económicos de diversos países de la región. Lamentablemente, la crisis sanitaria y económica generada por la epidemia de COVID-19 pone en riesgo este importante avance. Las estimaciones del FMI (Fondo Monetario Internacional) proyectan una caída del 5.9% en el PIB real de CAPARD en 2020. Para este escenario, es importante la contracción proyectada de la economía de Estados Unidos de 4.3%, dada su especial relevancia para las exportaciones y los flujos financieros hacia la región, por ser el principal socio comercial y fuente de inversión extranjera y remesas.

En lo concerniente a estas últimas, el desempleo en aquel país es un determinante relevante, en particular el desempleo hispano, el cual, y a pesar de su importante reducción a medida que se retomaron las actividades económicas, sigue siendo muy superior al nivel previo a la crisis (ver el Gráfico 1.6).

De esta manera, los flujos de remesas hacia la región se han desacelerado. (ver el Gráfico 1.7).

Vale la pena recordar que las remesas revisten una gran importancia en los países de Centroamérica

al representar más del **20% del PIB** en El Salvador y Honduras

y cerca del **13% del PIB** en Guatemala y Nicaragua



De esta manera, entre el **10% y el 20%** de los hogares -dependiendo del país- reciben remesas



Los hogares destinan más del **80% de las remesas** que reciben a la compra de productos básicos



alrededor de **10%** a la educación de los menores de la familia



y el resto a construcción y reparación de la vivienda o pago de alquiler (BID, 2019)

Gráfico 1.6. Tasa de desempleo total e hispano o latino

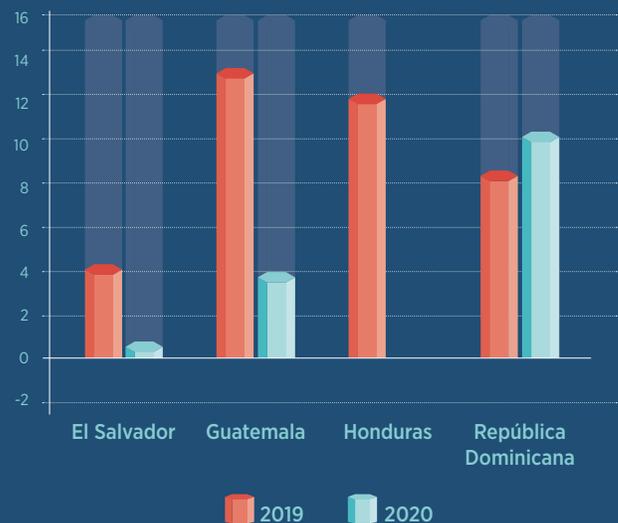
Población desempleada como porcentaje del total



Fuente: Federal Reserve St. Louis.

Gráfico 1.7. Remesas acumuladas enero - septiembre de cada año

Tasa de variación interanual



Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA).

Como resultado de la pérdida de empleo y la reducción de salarios junto con la disminución de las remesas en algunos países, la pandemia



podría generar que alrededor de **2.8 millones** de personas caigan en pobreza en CAPARD

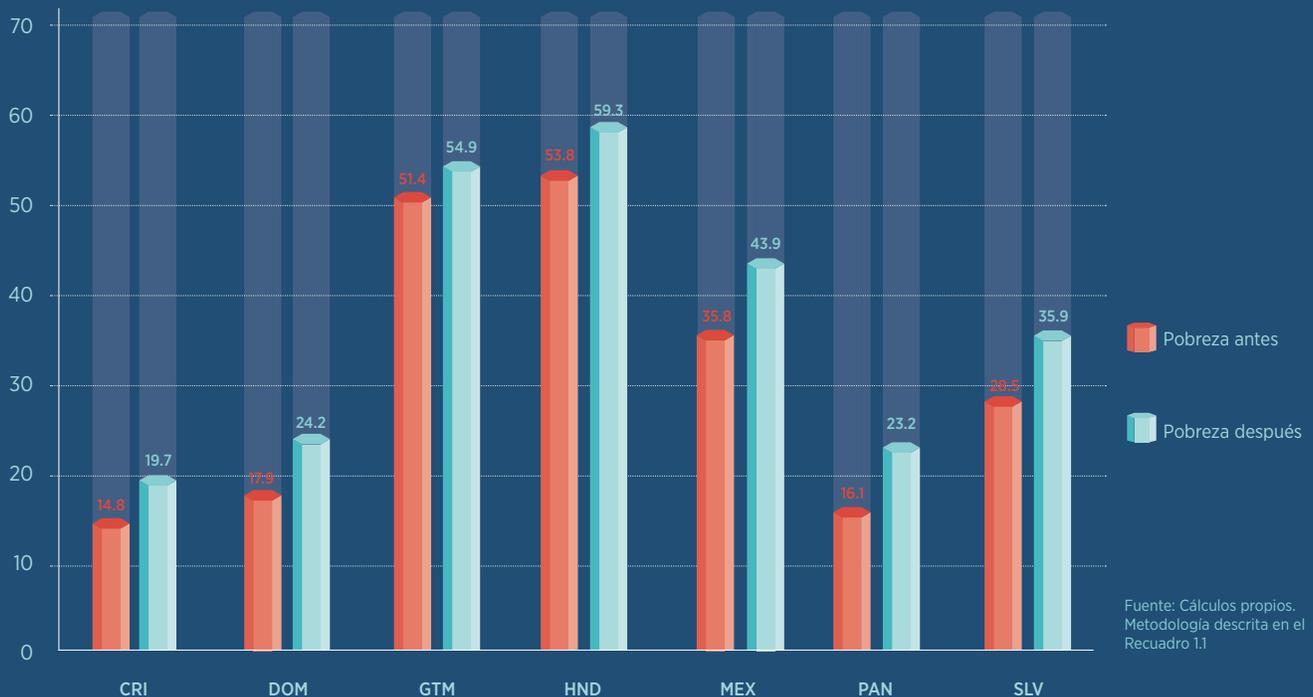


El Gráfico 1.8 muestra una estimación del potencial aumento en la tasa de pobreza por la epidemia en estos países. Merece la pena mencionar que los programas de apoyo social que han implementado los gobiernos han mitigado el aumento de la pobreza, aunque existe una importante heterogeneidad entre países. El aumento de la pobreza dependerá crucialmente de la magnitud de la contracción que finalmente tenga la economía y la diferencia entre sectores. No obstante, la comparación con otras estimaciones, como Acevedo *et al.* (2020) para los países de ALC, muestra que los cálculos son robustos. La metodología de estimación se describe en el Recuadro 1.1.

Por el COVID, la pobreza aumentaría **6 puntos porcentuales** en promedio en la región

Gráfico 1.8. Tasa de pobreza antes y después del Covid-19

Porcentaje de la población por debajo de USD 5 de ingreso diario (PPP 2011)



Recuadro 1.1

Metodología de estimación de la pobreza antes y después de la COVID-19 en el Istmo Centroamericano y República Dominicana

Con el fin de estimar la pobreza para cada país a raíz de la epidemia de la Covid-19, se siguen los siguientes pasos:

Primero, se estima el efecto de la caída en la actividad económica a través de dos canales: número de empleos y salario. La relación del empleo se estima econométricamente para cada país en función del PIB, los precios al consumidor, un componente no observado que captura los movimientos cíclicos no explicados por las variables de interés y otras variables de control, como tasas de interés que no resultaron significativas estadísticamente. El salario por país se estima en función del empleo, los precios al consumidor (todas las variables en logaritmos y diferencias) y el componente no observado. En esta última función, cuando la capacidad explicativa de la estimación mejora, se considera el PIB alternativamente al empleo. Además de la estimación mediante el componente no observado, se realiza una estimación por mínimos cuadrados ordinarios, obteniendo coeficientes similares. A partir de estas estimaciones, se ocupa como parámetro el promedio de ambas metodologías. Para incorporar la heterogeneidad en el cambio de ingresos entre sectores, se proyecta el desempeño de cada sector productivo para 2020, manteniendo la relación entre su variación interanual y la variación del agregado y aplicándola al último dato disponible en el año (usualmente junio de 2020, pero varía de acuerdo a la disponibilidad de datos en cada país). En otras palabras, la relación entre sectores se mantiene en el año con la misma relación del último dato disponible. Ante la falta de información adicional, se asume que la recuperación en el año es simétrica entre sectores a partir del último dato disponible. El desempeño de la actividad económica agregada se calcula de manera consistente con las proyecciones detalladas a continuación.

Segundo, con el fin de estimar el nivel de empleo y salario en el año de la epidemia, se considera un escenario de tasas de crecimiento del PIB real y de los precios al consumidor para 2020. La tasa de crecimiento del PIB considerada es la proyectada para el año por el Fondo Monetario Internacional. En concreto, -5.5%, -6.0%, -2.0%, -6.1%, -9.0%, -9.0%, y -9.0% para Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, México, Panamá y El Salvador, respectivamente. La inflación prevista para 2020 proviene del banco central de cada país. El cálculo de pérdida de ingresos que se describe a continuación incorpora además el desempeño esperado de las remesas. En concreto, la variación de las remesas considera el dato acumulado a junio como el dato anual.

Tercero, sobre la base de las encuestas de ingreso y gasto de los hogares, se reducen los ingresos por persona de acuerdo al sector en el que labora en línea con la pérdida de empleo y salario por sector estimados en el paso anterior. La pérdida de empleo se simula con una probabilidad que depende de la caída de actividad en el sector en que trabaja cada

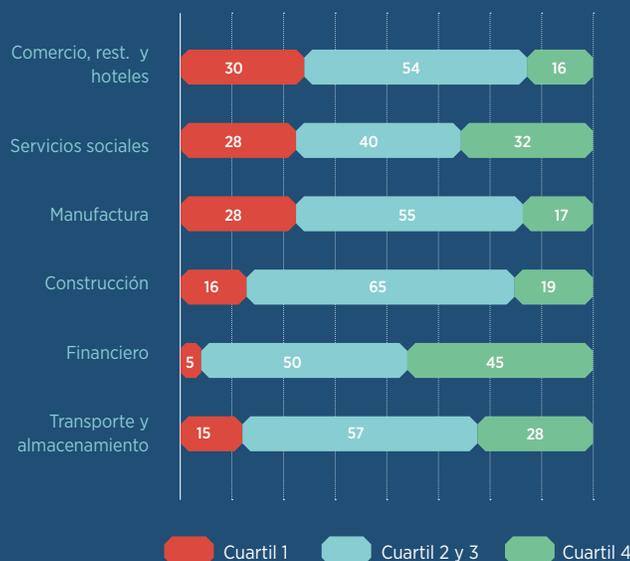
individuo y los parámetros estimados para la relación entre empleo y PIB. Así, por ejemplo, si se calcula una elasticidad de empleo y PIB de 0.8 y un sector cae 20%, se asigna una probabilidad de 16% de perder el empleo y se asigna aleatoriamente entre los individuos en el sector registrados en la encuesta. La reducción de ingresos de los individuos que conservan el empleo también se calcula sobre la base de la elasticidad obtenida de las estimaciones realizadas. En cuanto a la pérdida de ingreso por menores remesas, esta se traslada directamente a este rubro en los datos de la encuesta.

Cuarto, se suman a los ingresos los apoyos monetarios de los programas sociales implementados por el Estado para mitigar los efectos de la COVID en el ingreso. Los programas de apoyo se detallan en el anexo de este capítulo.

Quinto, esta simulación se repite 200 veces en cada país, y se toma el promedio para los resultados. Se calcula la tasa de pobreza como el porcentaje de personas del total que reciben un ingreso que se encuentra por debajo de la línea de pobreza de 5 dólares diarios de ingreso (PPP 2011) y se calcula el coeficiente de Gini. Además, se calcula la caída de ingresos de cada percentil, para observar cómo afecta la crisis en cada segmento de ingresos. El resultado representaría un promedio del cambio en pobreza y desigualdad a lo largo del año.

La caída de ingresos no es homogénea entre la población. Esta depende del sector en el que labore cada persona y la caída que cada sector haya tenido. Es importante tener en cuenta que las medidas de aislamiento sanitario tomadas como resultado de la pandemia interrumpieron las cadenas globales de valor, los viajes y las reuniones, lo cual afecta directamente a los sectores de comercio, restaurantes y hoteles; servicios sociales; manufactura; y construcción; sectores en los que están concentrados los trabajadores de segmentos de ingresos bajos y medios (cuartiles 1 al 3) en CAPARD (ver el Gráfico 1.9).

Gráfico 1.9. Participación de cada cuartil por sector productivo en CAPARD



Fuente: cálculos propios con base en encuestas de ingreso.
Notas: ordenados de mayor a menor de acuerdo con el porcentaje de trabajadores en cada sector.

En algunos países de la región, destaca el peso de la actividad turística en los ingresos laborales, en especial en los segmentos de ingreso medio. Por ejemplo, en Costa Rica y República Dominicana, los ingresos por trabajo en el sector turismo representan alrededor del 8% del total nacional de ingresos laborales en los segmentos medios de la distribución de ingresos (quintiles 2 al 4 en el Gráfico 1.10). Estos segmentos tienen el riesgo de caer en pobreza en caso de materializarse una reducción de sus ingresos, como podría ocurrir por un hecho severo, como la pandemia.

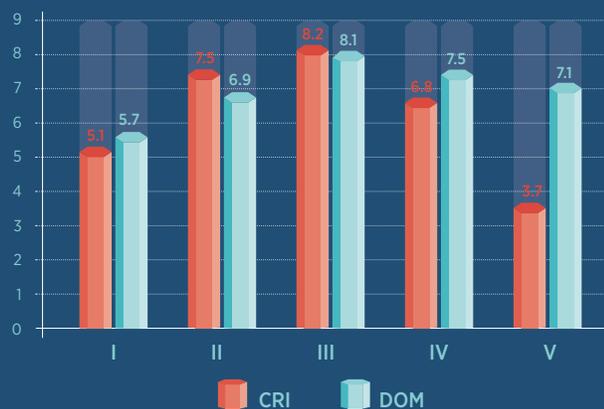
Al hecho de que los sectores medios de la población se vean concentrados en sectores particularmente afectados por la crisis, se suma que la mayoría de los trabajadores trabajan en empresas pequeñas, las cuales se han visto más afectadas que las empresas grandes. En el Gráfico 1.11, se muestra cómo han caído las ventas de empresas por tamaño y, en paréntesis en el eje horizontal, el porcentaje de empleados que forman parte de cada tipo de empresa para el promedio de los países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), en donde el 70.4% de los empleados laboran en empresas pequeñas.

Como resultado de la distribución de los trabajadores por sector y la caída económica del propio sector en cada país, las simulaciones muestran que, en general y, especialmente en Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México y Panamá, la crisis afecta en mayor proporción los ingresos de la clase media vulnerable² y los primeros percentiles de clase media no vulnerable. Este es un resultado consistente con las simulaciones de Lustig *et al.* (2020) para otros países de América Latina. El efecto que esto genera es que haya un traslado de hogares vulnerables a situación de pobreza y hogares de clase media no vulnerable a situación de vulnerabilidad, mientras los sectores más pobres y más ricos se ven afectados en menor medida. El Gráfico 1.12 muestra la distribución de pérdida de ingresos por decil en los distintos países. Se puede observar cómo en todos los deciles se reduce el ingreso a causa de la pandemia, pero la distribución cambia por país. En República Dominicana, es interesante ver cómo las ayudas del Gobierno ayudan a aliviar el choque entre la población de menor ingreso.

² Los estratos se clasifican en i) pobreza, cuando el ingreso es menor a USD 5 por día per cápita (dpc); en ii) media vulnerable cuando está entre USD 5 y 12.4 por día per cápita; y en no vulnerable cuando es superior a USD 12.4 dpc.

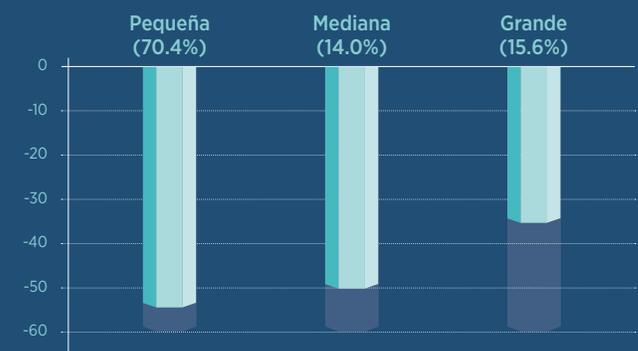
Gráfico 1.10. Ingresos de turismo como porcentaje de los ingresos laborales.

Quintil de ingresos en el eje horizontal.



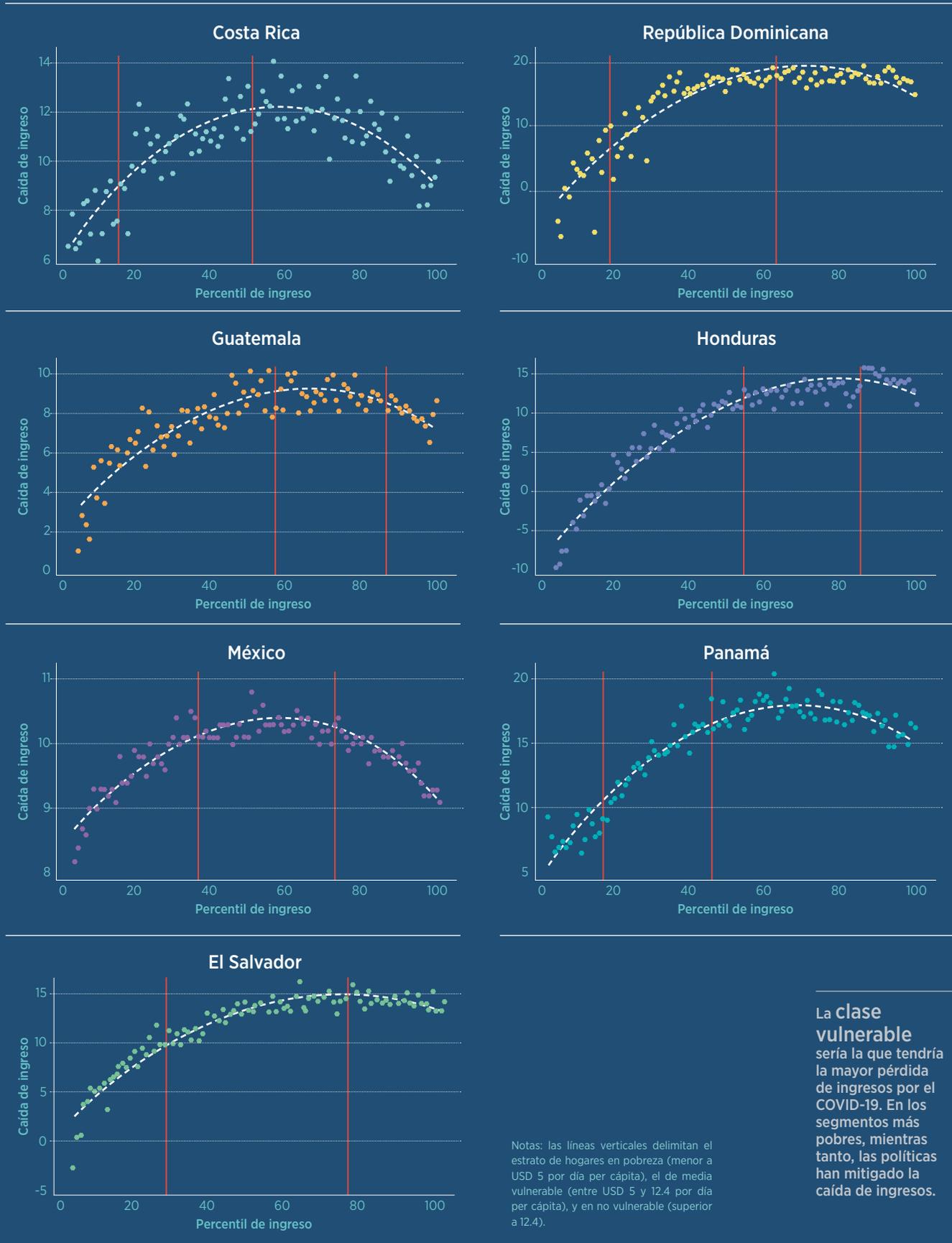
Fuente: cálculos propios sobre la base de encuestas de ingreso.

Gráfico 1.11. Variación interanual de la venta mensual promedio en 2020 por tamaño de empresa en el Triángulo Norte de Centroamérica.



Fuente: cálculos sobre la base de Enterprise Surveys Follow-Up on COVID-19, Banco Mundial. Notas: porcentaje del total de los empleados en paréntesis.

Gráfico 1.12. Caída del ingreso por percentil de ingreso per cápita (porcentaje del ingreso antes de la COVID-19)

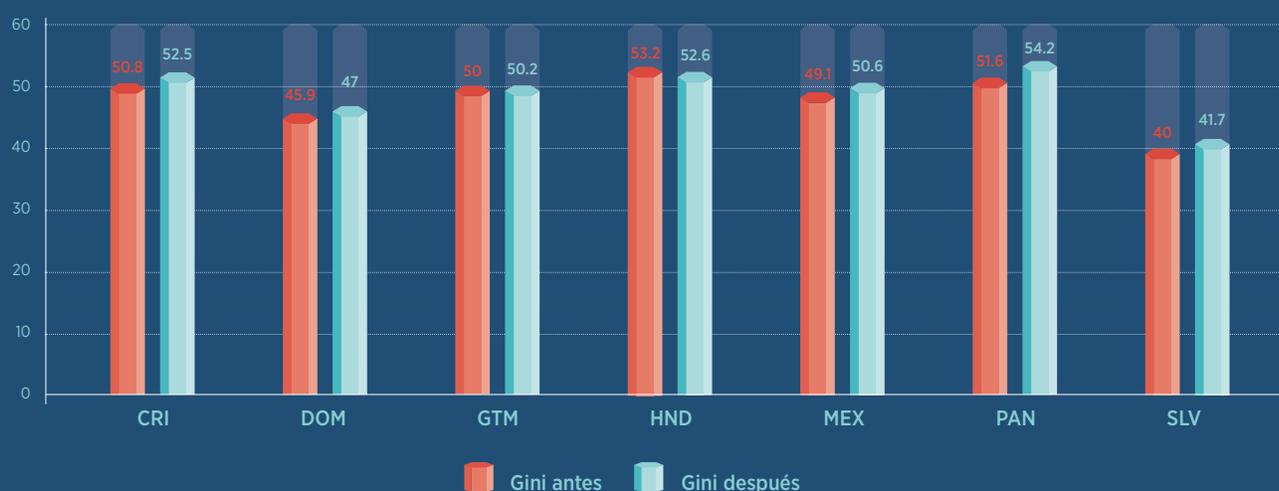


Notas: las líneas verticales delimitan el estrato de hogares en pobreza (menor a USD 5 por día per cápita), el de media vulnerable (entre USD 5 y 12.4 por día per cápita), y en no vulnerable (superior a 12.4).

La clase vulnerable sería la que tendría la mayor pérdida de ingresos por el COVID-19. En los segmentos más pobres, mientras tanto, las políticas han mitigado la caída de ingresos.

Además, el efecto heterogéneo sobre los ingresos produce un aumento en el índice de desigualdad de ingresos de Gini en todos los casos, salvo en Honduras, donde los beneficios otorgados por el Estado, de llegar eficientemente a los beneficiarios objetivo, lograrían aumentar significativamente los ingresos de los hogares en la parte inferior de la distribución. En el Gráfico 1.13 se muestran los cambios de desigualdad estimados. Cabe mencionar que la principal fuente de heterogeneidad en la simulación proviene del grado de contracción relativa entre los sectores productivos, pero no da cuenta de la heterogeneidad al interior de los sectores productivos, como podría ser el nivel de calificación educativa, posibilidad de teletrabajar, entre otros factores. Esto implica que el aumento de desigualdad estimado podría estar sesgado a la baja.

Gráfico 1.13. Índice de Gini pre y post COVID



Fuente: cálculos propios. Metodología descrita en el Recuadro 1.

En suma, las personas de ingresos bajos y medios son las más afectadas en su nivel de ingresos como consecuencia de la pandemia, en buena medida porque los sectores en los que participan han sido de los más perjudicados hasta el momento. Ahora bien, es importante tomar en cuenta que los grupos más vulnerables se ven afectados de manera desproporcionada, por circunstancias adicionales al sector en el que participan, como son:

i) La concentración en la economía informal

Esto implica que están fuera de la cobertura de la mayoría de los elementos de la red de protección social del Estado, como es el acceso al sistema público de salud, de pensiones, seguros de invalidez y vida, y de transferencia de apoyos que utilicen alguno de estos sistemas, entre otros. En diversos países de la región, en el cuartil de menor ingreso, más del 80% de trabajadores laboran en el sector informal (ver Gráfico 1.14).

Por otra parte, la experiencia de lo que ocurrió en la crisis de 2009 podría dar indicios sobre lo que podría pasar en esta ocasión. Como ejemplo está el caso de El Salvador: en 2009, los más pobres sufrieron la reducción más aguda en ingresos (ver el Gráfico 1.15), lo que además resultó en una

mayor desigualdad. Es importante tomar en cuenta que los posibles programas gubernamentales podrían paliar este efecto. *Cox et al. (2020)* muestran, por ejemplo, que si bien en Estados Unidos se ha perdido más empleo en los sectores donde participan los más pobres (como ha sucedido también en CAPARD, como se ha visto) y, por lo tanto, la caída de ingresos ha sido mayor en esos sectores, las transferencias y la ayuda del Gobierno han permitido una recuperación del consumo. Esto muestra cómo las medidas focalizadas del Gobierno pueden mitigar el efecto redistributivo de la pandemia estabilizando, a su vez, la economía en el agregado.

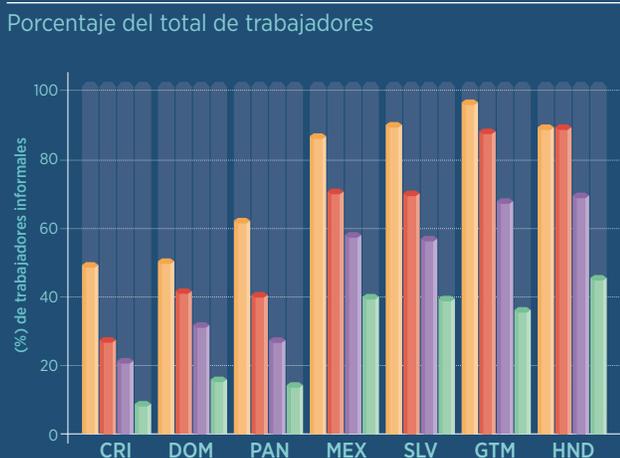
En este sentido, cabe resaltar que los gobiernos de CAPARD han venido implementando medidas para aliviar los efectos de la crisis en la población (ver resumen en el Anexo 1.1). Ha habido medidas de apoyo para los trabajadores formales y hacia empresas que pagan impuestos y tienen acceso a crédito, aunque hay otras que han sido más generales en su aplicación, con el fin de llegar también al sector informal.

ii) Menor opción de realizar a distancia el trabajo y el estudio

La literatura (ver *Brussevich et al., 2020* para un índice de capacidad de teletrabajo-*teleworkability*) muestra que la posibilidad de teletrabajar es menor en los trabajadores jóvenes, sin educación universitaria, con acuerdos laborales menos seguros (temporales o autoempleados) y en empresas pequeñas. Además, ello también está supeditado a las diferencias entre países en acceso y uso de la tecnología, y a la estructura económica por sectores.

En CAPARD, la cualificación de los trabajadores y la estructura económica sectorial implican un desafío relevante para el teletrabajo. En la región, los trabajadores con alta cualificación son limitados. Únicamente, el 7.5% tiene educación universitaria (16 años o más de estudio). Asimismo, los sectores poco aptos para teletrabajar emplean a fracciones grandes de la población, como son el comercio, los restaurantes y hoteles, el transporte y la construcción. Tomando el índice calculado para el promedio de países en *Brussevich et al. (2020)* y la información de encuestas de hogares en los países, se estima el índice de *teleworkability* para identificar las brechas relativas por nivel de ingreso en los países de la región. En concreto, el Gráfico 1.16 muestra el índice calculado considerando la capacidad de teletrabajar de acuerdo al nivel educativo y la edad de la

Gráfico 1.14. Porcentaje de trabajadores informales por cuartil de ingreso en 2018



Fuente: cálculos propios con base en encuestas de ingreso. 'Trabajadores informales' se define como aquellos que no contribuyen a la seguridad social.
Nota: cada columna agrupa al 25% de la población, en orden ascendente de ingresos.

Gráfico 1.15. Crecimiento del ingreso según percentil en El Salvador

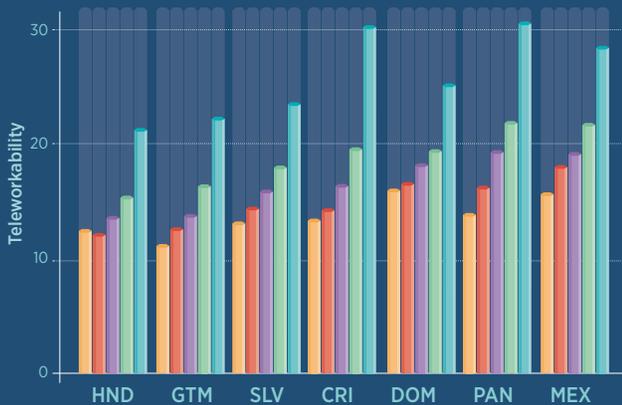


Fuente: cálculos propios con base en encuestas de ingreso. Nota: p30, p40, p60 y p70 son los percentiles de ingreso, y la serie muestra el crecimiento porcentual del ingreso de cada uno de esos percentiles.

población por quintil de ingreso para cada país. Los resultados sugieren que los trabajadores en los quintiles de ingreso más bajo tienen menos posibilidades de teletrabajar influidos por la brecha de educación. Este mismo patrón se registra cuando se califica a los trabajadores de acuerdo al sector productivo en el que participan, lo que sugiere la exposición por ambos canales en los quintiles de ingreso más bajos de la población.

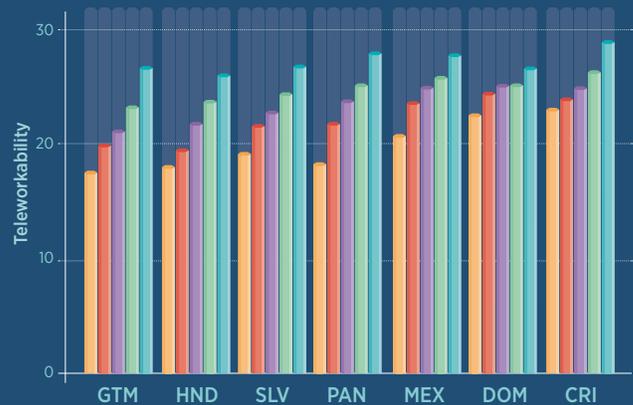
Por otra parte, la limitada infraestructura digital representa otro obstáculo para la posibilidad de trabajar o estudiar a distancia en la región. Por ejemplo, en diversos países de la región, el acceso a internet en los hogares es limitado, especialmente en los de menores ingresos (ver el Gráfico 1.18). En algunos países de la región, menos del 30% de los hogares que están por debajo de la media del ingreso nacional cuentan con este servicio.

Gráfico 1.16. Índice de teletrabajo por quintil de ingreso, calculado con nivel educativo y edad.



Fuente: cálculos propios sobre la base de encuestas de ingreso y estimaciones de Brussevich *et al.* (2020).
Nota: cada columna agrupa al 20% de la población, en orden ascendente de ingresos.

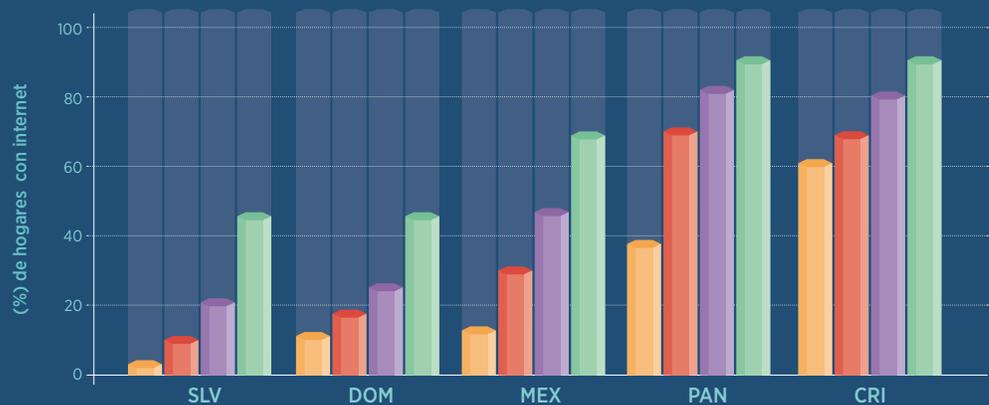
Gráfico 1.17. Índice de teletrabajo por quintil de ingreso, calculado con sector productivo.



Fuente: cálculos propios sobre la base de encuestas de ingreso y estimaciones de Brussevich *et al.* (2020).
Nota: cada columna agrupa al 20% de la población, en orden ascendente de ingresos.

Gráfico 1.18. Hogares con acceso a internet por cuartil

En la región, la población de mayores ingresos tiene el doble de posibilidad de teletrabajar que los de menor ingreso



Fuente: cálculos propios sobre la base de encuestas de ingreso.
Nota: cada columna agrupa al 25% de la población, en orden ascendente de ingresos.

Debido a la epidemia, la educación a distancia se volvió esencial, por lo que la falta de acceso a internet limita el acceso al conocimiento y la enseñanza en los hogares de menores ingresos, lo que ampliaría aún más las brechas de aprendizaje que existen (ver el Gráfico 1.19). Las pruebas estandarizadas sugieren que las brechas de habilidades surgen de manera temprana en la vida. En la primera infancia, los niños de un estatus socioeconómico alto obtienen puntajes superiores a sus compañeros de un nivel socioeconómico bajo en habilidades socioemocionales, cognitivas y de lenguaje. Esta diferencia se mantiene en los grados de primaria en las habilidades matemáticas y de lectura. En la adolescencia, estas brechas incluso se amplían en matemáticas, lectura y ciencia.

Asimismo, se ha detectado que entre el momento en que se termina un año escolar y se comienza el siguiente, los estudiantes de los primeros años de primaria de un nivel socioeconómico alto mejoran su desempeño en sus habilidades de lectura y matemáticas, mientras que sus compañeros de un nivel socioeconómico bajo lo reducen (ver el Gráfico 1.20). En vista de que el tiempo en que han estado sin clases presenciales en diversos países de la región ha sido ya de varios meses y el acceso a la enseñanza a distancia varía sustancialmente entre estudiantes por su estatus socioeconómico, la brecha de desempeño probablemente se ampliará aún más.

iii) Concentración en el ámbito rural y poco acceso a servicios públicos como salud

En diversos países de CAPARD, alrededor del 40% de la población reside en la zona rural, y llega a ser de más del 70% para la población en el último cuartil de ingreso en Panamá, El Salvador, Honduras y Guatemala (ver el Gráfico 1.21), aunque también es relevante en otros países de la región.

A pesar de la importante cantidad de población que vive en el sector rural, la cobertura médica en esta área geográfica es muy baja. En países como Guatemala y Honduras, más del 85% de la población en el ámbito rural no cuenta con cobertura médica (ver el Gráfico 1.22).

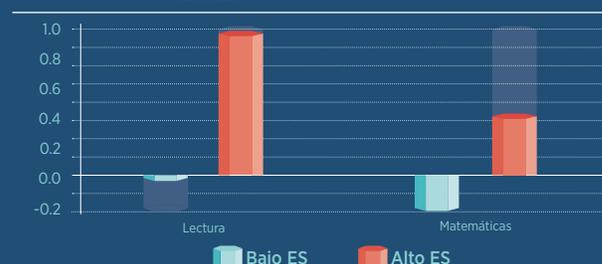
Si bien la falta de cobertura médica está acentuada en el medio rural, también está asociada con el ingreso personal y el bajo apoyo público. El Gráfico 1.23 muestra que la población de menores ingresos en diversos países de la región prácticamente no cuenta con cobertura médica, e incluso el porcentaje nacional de población sin cobertura es muy alto en varios países. La falta de acceso a servicios médicos podría resultar en buscar ayuda médica en etapas ya muy avanzadas de una enfermedad.

Gráfico 1.19. Brechas de aprendizaje por estatus socioeconómico: mayor - menor quintil en ALC.



Fuente: BID (2020), tomado de Busso e Hincapie (2017).

Gráfico 1.20. Cambio en pruebas entre la conclusión del año escolar y el inicio del siguiente por estado socioeconómico (ES) promedio del 1º al 4º año, y medido en desviaciones estándar



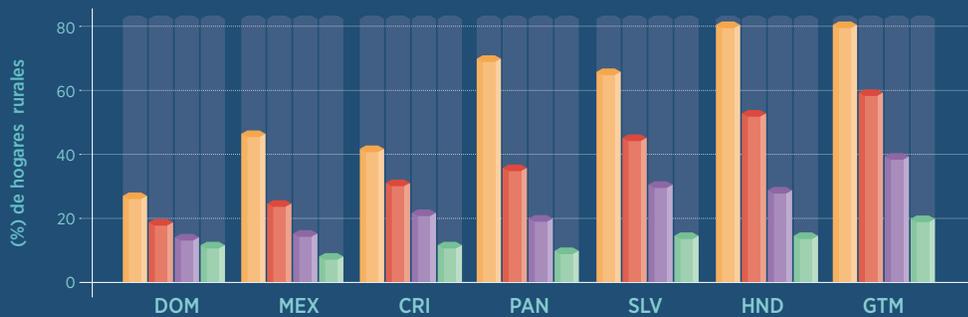
Fuente: BID (2020), tomado de Alexander et al. (2001) y Cooper et al. (1996) con cálculos para Estados Unidos.

En los países de ingresos bajos de la región, el porcentaje de población sin afiliación a un seguro médico es superior al 80%.

En suma, en la región, ante los limitados recursos e infraestructura social disponible, la residencia en el sector rural dificulta tener acceso a servicios públicos y a apoyos gubernamentales para enfrentar la crisis actual.

De esta manera, las políticas de reactivación económica no solo tienen el desafío de recuperar los niveles de inversión, producción y empleo previos a la crisis, sino además deben apoyar a los segmentos de la población más afectados. De esta forma, los avances en reducción de la pobreza y la desigualdad que algunos países lograron en la última década podrán ser recuperados en el menor tiempo posible y la brecha en capital humano de la población más vulnerable cerrarse.

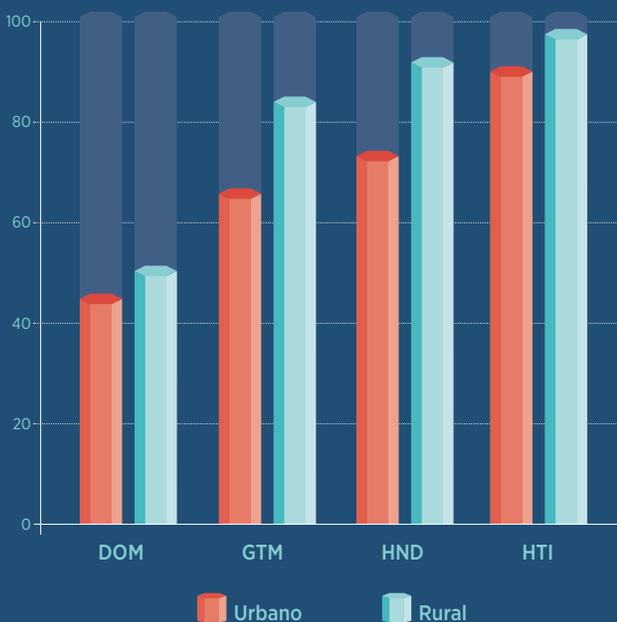
Gráfico 1.21. Hogares rurales por cuartil de ingreso



Fuente: cálculos propios con base en encuestas de ingreso. Dato para 2018.

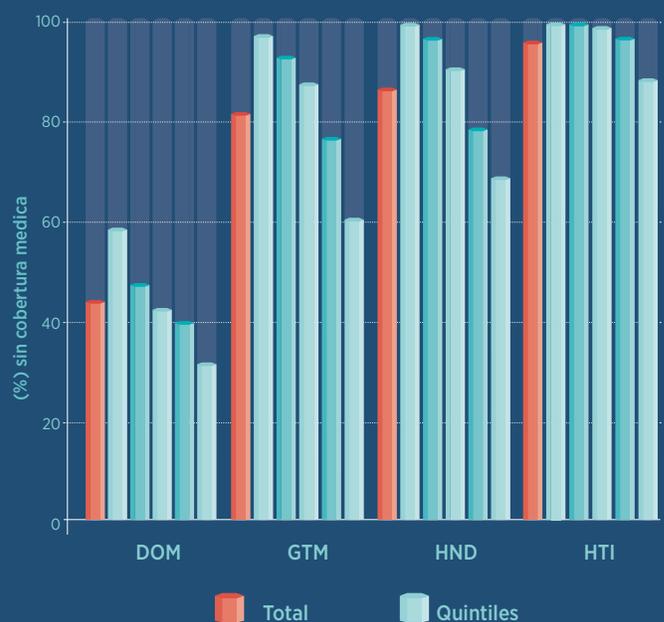
Nota: cada columna agrupa al 25% de la población, en orden ascendente de ingresos.

Gráfico 1.22. Porcentaje de personas sin cobertura médica en el ámbito urbano y rural.



Fuente: Encuestas de Salud y Demográfica de la OMS. Último dato disponible para cada país.

Gráfico 1.23. Porcentaje de personas sin cobertura médica por quintil.



Fuente: Encuestas de Salud y Demográfica de la OMS. Último dato disponible para cada país.

Anexo 1.1

Medidas de apoyo ante los efectos económicos de la COVID-19³

País	Fiscales	Laborales	Sociales
Belice		<ul style="list-style-type: none"> Implementación de teletrabajo. Subsidio de 75 dólares cada dos semanas, por 12 semanas para quienes han perdido el empleo. Aquellos que previamente no tenían empleo reciben 50 dólares. Total de 75 millones de dólares. Exención de dos meses de contribuciones para empleadores. 	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de cuentas de agua. Reducción de cuentas de electricidad.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> Postergación de impuestos. Reducción de base mínima imponible (menores contribuciones de empleados formales con sueldos inferiores al mínimo imponible). 	<ul style="list-style-type: none"> Retiro de fondos de capitalización laboral. Los beneficiarios son aquellos que han visto suspendidos o reducidos sus ingresos laborales formales. 	<ul style="list-style-type: none"> Plan Proteger. Beneficio para empleados con suspensión de contrato o reducción de horas. Sector formal. Subsidio extraordinario de 100,000 colones para 23,700 familias vulnerables. Entrega de alimentos: 49,667 paquetes para familias más vulnerables.
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> Exención de impuesto a los activos para micro y pequeñas empresas. Exenciones especiales a sector hotelero. 	<ul style="list-style-type: none"> Gobierno entrega 8,500 pesos del salario de trabajadores formales que han visto suspendidas sus actividades. Un mes más tarde se integran 70,000 hogares al beneficio, para llegar al sector informal. 	<ul style="list-style-type: none"> Entrega de tres millones de raciones de alimentos. “Quédate en Casa” aumentó la cobertura hasta 2.6 millones de beneficiarios para incluir aquellos en condición de vulnerabilidad que se sitúan por encima de la línea de pobreza, e incrementó el monto de los subsidios hasta aproximadamente US\$90; unos 450,000 hogares reciben transferencias adicionales de US\$36. El programa Pa' Ti implementado a partir de mayo entrega 90 dólares americanos mensuales a unos 200,000 trabajadores independientes que no han podido trabajar por las medidas de distanciamiento social y que no están recibiendo ayuda de ninguno de los otros programas. El Gobierno entrega de 5,000 a 8,500 pesos mediante el programa FASE, que beneficia alrededor de 1.2 millones de trabajadores formales (unos 400,000 suspendidos, y el resto activos).
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> Aceleración de proyectos de inversión en infraestructura (1.5 puntos del PIB). Devolución de un total de 500 millones de quetzales en impuestos a exportadores con registro digital. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de teletrabajo. Adelanto de salarios para funcionarios públicos y medio salario asegurado para trabajadores textiles. 	<ul style="list-style-type: none"> Transferencia directa de alimentos y vouchers para alimentación, medicinas e insumos para prevenir contagios. Beneficio para familias vulnerables (700 millones de quetzales). Bono familia, para dos millones de beneficiarios, 1,000 quetzales mensuales. Focalización a través de consumo eléctrico. Expansión de 100 quetzales en el programa de pensiones no contributivas. 200 millones de quetzales para expandir bono familia a trabajadores informales. Suministro de alimentos a 75 restaurantes de comunidades. Beneficio de subsidio de 29 dólares para 143,477 personas.

³ Se incluyen los apoyos en los primeros meses de la pandemia. Se excluyen aquellos que se implementaron en el periodo de recuperación una vez que se abrieron las economías.

Anexo 1.1

País	Fiscales	Laborales	Sociales
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> Diferir pago de impuestos y gravámenes Exención de impuestos a las importaciones de bienes básicos, equipo médico y medicamentos. Deducción especial de obligaciones tributarias para empleados confinados. Las tres cuotas de pagos a cuenta del 2020 serán calculadas sobre el 75% del 2019. 		<ul style="list-style-type: none"> Transferencia de 2,000 lempiras a trabajadores informales. Transferencia de 6,000 lempiras a trabajadores del régimen de pensiones privadas.
México		<ul style="list-style-type: none"> Licencia remunerada para empleadores que lo requieran. Licencia remunerada obligatoria para empleados mayores a 60 años. Beneficio para empleados con seguridad social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo financiero para adultos mayores.
Nicaragua		<ul style="list-style-type: none"> Medidas de protección de empleo en zonas libres, por acuerdo entre sindicatos y el Gobierno. Reducción de horas, teletrabajo y pagos adelantados. 	<ul style="list-style-type: none"> Repartición de alimentos.
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> Postergación del pago de impuestos para inversores locales. Modificación de términos de referencia de créditos, sin penalizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de teletrabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> Ayuda directa y a través de vouchers para alimentación. El programa Panamá Solidario entrega 100 dólares mensuales, enfocado en hogares en situación de pobreza multidimensional, familias vulnerables, áreas de difícil acceso, y trabajadores por cuenta propia. Se excluyen del beneficio funcionarios públicos, trabajadores asalariados activos, pensionados y contribuyentes que ganan más de 11 mil balboas.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> Deuda de 2,000 millones de dólares para medidas de recuperación. Aumento del 2% en presupuesto de salud. A emprendedores turísticos no se les cobra el 5% de contribución especial y se les posterga pago de impuesto sobre la renta. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de teletrabajo. Mujeres embarazadas, personas mayores a 60 años y personas con enfermedades terminales deben quedarse en casa de manera remunerada. 	<ul style="list-style-type: none"> Transferencia en efectivo de 300 dólares para 1.5 millones de familias que no tienen trabajo o ingresos permanentes, o que han sido afectadas económicamente por la COVID-19. Los trabajadores que realicen labores directamente relacionadas con la pandemia reciben 150 dólares como compensación. Envío de un millón de paquetes de alimentos. Suspensión de tres meses de pagos de servicios básicos.

CAPÍTULO 2

Formalización y gasto público en capital humano como herramientas para redistribuir

Arnoldo López Marmolejo, Carlos Eggers Prieto y Marta Ruiz-Arranz



CAPÍTULO 2

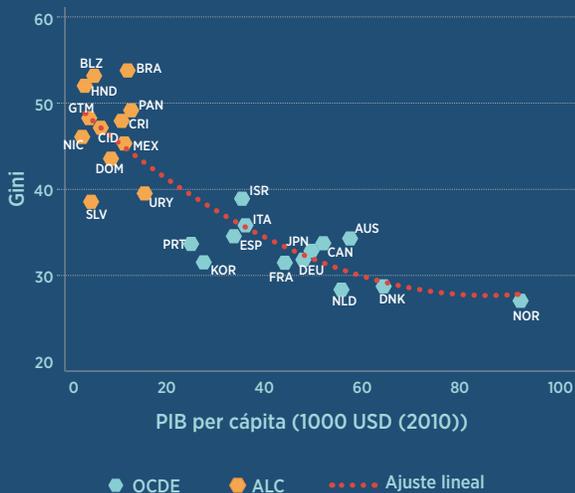
Formalización y gasto público en capital humano como herramientas para redistribuir

Arnoldo López Marmolejo, Carlos Eggers Prieto y Marta Ruiz-Arranz

1. Situación actual de la política fiscal en términos redistributivos

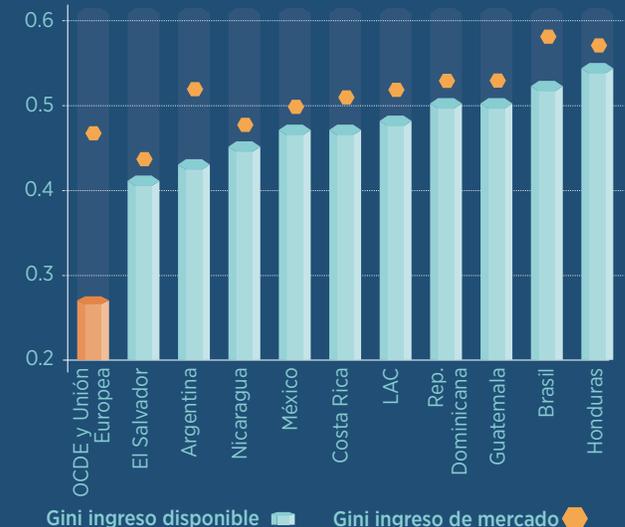
Los países de la región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPARD) han reducido la desigualdad en los últimos años; no obstante, esta aún es alta cuando se la compara internacionalmente (ver el Gráfico 2.1), y la mayoría de países de CAPARD registra un índice de desigualdad de Gini superior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) de 45.5. A pesar de las acciones de política pública que se han implementado de manera similar a lo que ocurre en el resto de países de ALC, en CAPARD, estas no han tenido el alcance suficiente para lograr una redistribución relevante del ingreso. La incidencia de la intervención del gobierno en este sentido se puede calcular al estimar el coeficiente de desigualdad de Gini con ingreso de mercado —es decir, ingreso antes de la intervención del gobierno— y compararla con el coeficiente de Gini utilizando el ingreso disponible —es decir, el ingreso después de la intervención del gobierno—. Estas dos medidas se muestran en el Gráfico 2.2 para el promedio de la OCDE y la Unión Europea y países seleccionados de ALC. En contraste con el promedio de la OCDE y la Unión Europea, donde se reduce el Gini sustancialmente después de la intervención del gobierno, en los países de ALC la reducción es marginal, al igual que en los países de su subregión CAPARD.

Gráfico 2.1. Desigualdad medida mediante el coeficiente de Gini y PIB per cápita



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

Gráfico 2.2. Diferencia en desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias en efectivo



Fuente: Izquierdo et al. (2018: 117). Nota: dato de alrededor de 2012.

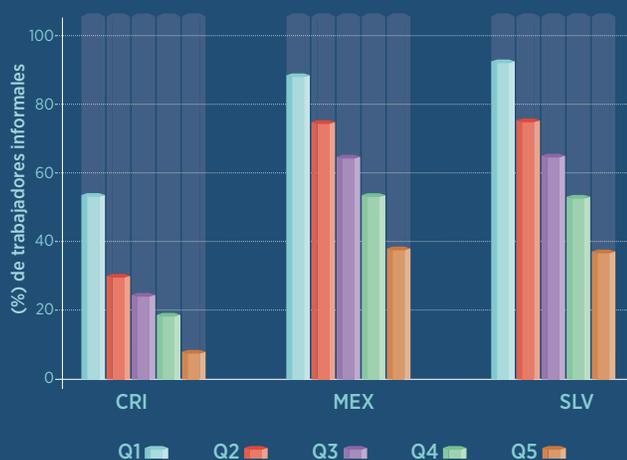
Los factores detrás de esta baja redistribución de las políticas públicas en CAPARD son tanto las políticas impositivas como las de gasto público. Cabe recalcar que en economías avanzadas, dos terceras partes de la redistribución provienen, en promedio, del gasto (ver Coady *et al.*, 2015). En países con una importante economía informal, como en CAPARD, esta relación podría incluso acentuarse ante la escasez de cobro de impuestos al ingreso. De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el porcentaje de empleo informal en el empleo no agrícola es en promedio de 63% en los países de la región. Además, si bien la informalidad está relacionada con el ingreso, aunque con heterogeneidad, en los países de la región, el porcentaje de hogares que forman parte de la economía informal es grande, incluso en el estrato alto de ingresos. Por ejemplo, en el quintil más alto de ingresos, 38% de los trabajadores en El Salvador se encuentran en situación de informalidad⁴ y 39%, en el caso de México. Costa Rica es el país con la menor informalidad en Centroamérica, y registra un nivel de 8.8% en este estrato (ver el Gráfico 2.3).

En lo concerniente a los impuestos, su limitado efecto redistributivo se debe a dos factores: i) una baja recaudación por impuestos sobre la renta, y ii) una limitada progresividad de las tasas impositivas, en particular en los deciles más altos. Como ejemplo del primer punto, la recaudación del ISR (Impuesto sobre la Renta) como porcentaje del PIB en CAPARD es de 5.7% y, por lo tanto, el cociente de IVA en relación con el ISR está en general por arriba del 1.5 en la región (ver el Gráfico 2.4), lo que contrasta con países de Europa donde la relación es cercana o inferior a 1. Por consiguiente, en CAPARD la recaudación depende más de impuestos al consumo que de impuestos a la renta, lo que es de prever en parte por el alto nivel de informalidad de la economía.

El IVA puede ser considerado progresivo o regresivo de acuerdo a cómo esté distribuido entre productos. Por otra parte, vale la pena señalar que los recursos de un impuesto regresivo podrían contribuir a igualar más el ingreso que en ausencia del impuesto por medio del gasto social. Ello suele conocerse en la literatura económica como el *'enigma de Lambert'*.

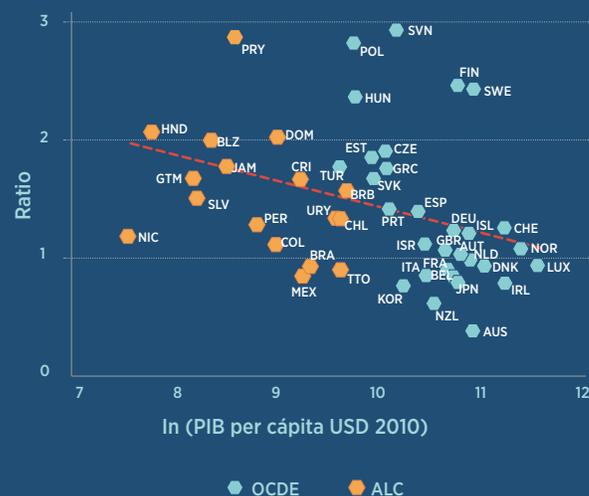
4 Se define situación de informalidad como la de aquellos trabajadores que no contribuyen a la seguridad social

Gráfico 2.3. Informalidad de los trabajadores asalariados por quintil de ingresos



Fuente: cálculos propios sobre la base de encuestas de ingreso de los hogares.
Nota: se define 'trabajador informal' a aquel que contribuye a la seguridad social.

Gráfico 2.4. Cociente de IVA a ISR



Fuente: cálculos sobre la base de OCDE y FMI.

En lo referente al gasto público, los factores que explican su bajo efecto redistributivo son dos: i) el bajo nivel del gasto social y ii) las filtraciones de los programas sociales hacia personas no objetivo, como serían aquellas en estratos no vulnerables o por arriba de la línea de pobreza por ejemplo, dependiendo del tipo de programa.

En cuanto a las filtraciones de los programas sociales, estas se pueden encontrar en las transferencias en efectivo, los subsidios a la energía, las pensiones no contributivas, los gastos fiscales (también llamados ‘exenciones tributarias’), entre otros.

De acuerdo a Izquierdo *et al.* (2018), las filtraciones en los gastos focalizados que incluyen programas sociales, energía y gasto tributario en los países de CAPARD representan, en promedio, el 1.4% del PIB, nivel similar al de América Latina y el Caribe de 1.7% del PIB. Las filtraciones estimadas por país se muestran en el Gráfico 2.6.

GASTO SOCIAL



En ALC, se estima que el gasto social se sitúa en alrededor **del 15% del PIB**

mientras que el promedio de la OCDE y de la Unión Europea es de alrededor **del 28%.**

En el gasto social para educación y salud, la OCDE destinó en 2016



el 12.0% del PIB,
ALC el **9.5%**
y CAPARD el **8.0%.**



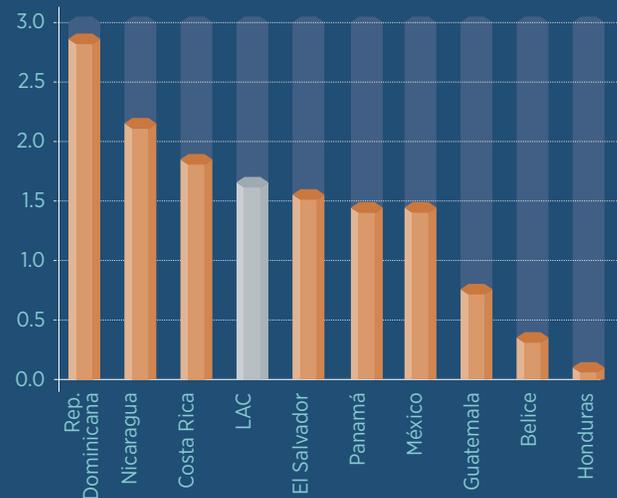
En el Gráfico 2.5 se aprecia el gasto social en educación y salud para los países de la región y una muestra de la OCDE.

Gráfico 2.5. Gasto público en educación y salud como % del PIB, 2016



Fuente: cálculos sobre la base de OCDE y FMI.

Gráfico 2.6. Filtraciones en los gastos focalizados como % del PIB, 2015



Fuente: Izquierdo *et al.* (2018: 67). Nota: los gastos focalizados incluyen programas sociales, energía y gasto tributario.

En vista de que es necesario eficientizar las políticas tributarias y de gasto para apoyar la redistribución, resulta fundamental, como primer paso, conocer cómo se distribuyen los beneficios del gasto público y el pago de impuestos entre los hogares por su nivel de ingreso. Además, ante el importante peso de la informalidad laboral en la región y su relación con la equidad fiscal, se ha prestado especial atención a dicha característica en el análisis. Para esto, se han realizado tres ejercicios.

1 En el primer ejercicio, se calcula el beneficio neto del gasto público (vale decir, lo que recibe en gasto menos lo que paga en impuestos) **por hogar. Se divide por nivel de ingreso y se separa por el tipo de beneficios sociales más relevantes, como son educación, salud y transferencias monetarias.** Esto permite identificar qué hogares se benefician de cada servicio según su nivel de ingreso. Se calcula también el beneficio neto del gasto público de acuerdo a la condición de formalidad con el fin de identificar sus diferencias por nivel de ingreso.

2 En el segundo ejercicio, se calcula cómo podría redistribuirse la recaudación mediante el impuesto al ingreso si los hogares no vulnerables pertenecientes al sector informal llegaran a pagar.

3 En el tercer ejercicio, se compara el nivel de aumento al impuesto al ingreso requerido para disminuir la desigualdad en 10%, si el impuesto lo pagaran tanto los hogares informales como los formales, y no solamente los formales.

En el primer ejercicio, se calcula el beneficio neto del gasto público separando la contribución del gasto en educación, salud y transferencias monetarias por su importancia para reducir la desigualdad, lo cual está profundamente relacionado con el hecho de superar la pobreza y crecer. Se estima que la disminución de la desigualdad contribuye al crecimiento económico (Ostry *et al.*, 2014) y entre los posibles mecanismos para lograrlo, está la educación. Benabou (2002) sugiere que tener una baja educación restringe el crédito y consiguientemente, el crecimiento; por lo que el apoyo de la educación desde el Estado reduce dicha restricción. Además, El-Shagi y Shao (2017) encuentran un efecto positivo de la redistribución en el crecimiento, pero solo para países con bajos niveles de educación (los que están por debajo de la media). Solon (2004) muestra que la inversión en capital humano mejora la movilidad intergeneracional y, por lo tanto, reduce la desigualdad a mediano y largo plazo. Por otro lado, también está documentada una relación directa entre educación y crecimiento (ver Wilson y Briscoe, 2004), encontrándose, a su vez, una complementariedad de la educación con el capital físico (Joffe, 2017) y con la inversión extranjera directa (Baharumshah y Almasaied, 2009).

No es de sorprender que el financiamiento desde el Estado de la inversión en capital humano hacia aquellas personas con mayor escasez genere un mayor rendimiento y, por ende, una reducción en la desigualdad, aunque sus efectos sean progresivos y de mediano plazo, y por lo tanto, difíciles de medir. Es importante considerar que el capital humano se forma no solo mediante la educación, sino que también contribuye un acceso a la salud que permita —en

caso de enfermedad o accidente— un regreso oportuno del trabajador al mercado laboral, y del estudiante a formarse, además de un mayor tiempo de vida que ocasione que los frutos de la inversión en educación y la experiencia se prolonguen.

Merece la pena recordar que la desigualdad tanto de ingresos como de oportunidades —además de dificultar la reducción de la pobreza y deteriorar el crecimiento de los grupos de menores ingresos (ver Van der Weide y Milanovic, 2018, y Marrero *et al.*, 2016)— aumenta el riesgo de conflictos sociales, frenando también el proceso de desarrollo de la región (ver Esteban y Ray, 2011, en la literatura sobre polarización; y Eggers y López-Marmolejo, 2020, sobre el debate del caso de CAPARD y México).

Para realizar los ejercicios descritos, y ante las restricciones de datos, nos concentramos en los casos de El Salvador, México y Costa Rica, de los cuales se pueden extraer importantes reflexiones para la región.

De esta manera, la segunda sección contiene los análisis de la distribución del pago de impuestos y gasto público; y la tercera sección, el cálculo del contrafactual de reducir la desigualdad mediante un impuesto al ingreso, tomando en consideración los problemas de informalidad. La cuarta sección presenta las conclusiones del presente capítulo.

2. Análisis de distribución del pago de impuestos y gasto público

Para este análisis se utilizan las encuestas de ingresos y gastos de los hogares de los distintos países, además de otras fuentes complementarias. En los tres países, se estimaron los impuestos de IVA (Impuesto General de Ventas para Costa Rica), ISR y a las empresas (que representan una gran parte de la totalidad de impuestos) pagados por los hogares, a partir de su información sobre consumo, ingreso, formalidad laboral y situación de empleo por cuenta propia. En México y El Salvador, se consideró el impuesto a las ganancias de capital, mientras que en Costa Rica no estaba vigente dicho impuesto en 2018. Posteriormente, se incorporó información de transferencias del gobierno tanto en efectivo como en especie y en el caso de El Salvador, se sumaron subsidios de energía eléctrica, luz y agua. Se agregó el gasto por alumno en establecimientos públicos, como gasto de educación, y un gasto equitativo en salud para Costa Rica y El Salvador,

Tabla 2.1 Variables fiscales seleccionadas

	CRI	DOM	SLV	GTM	HND	MEX	NIC
Gasto fiscal (% del PIB)	30.0	15.7	24.9	11.8	22.0	20.4	16.7
Salarios del sector público (% del gasto)	41.4	39.2	41.0	33.7	45.7	11.0	38.7
Intereses (% del gasto)	11.9	16.5	11.1	12.5	8.2	13.4	6.6
Recaudación total (% del PIB)	25.2	15.2	25.1	11.0	23.4	18.9	16.8
Recaudación tributaria (% del PIB)	13.7	13.0	17.8	10.4	17.3	13.1	15.6
Gasto público en salud (% del PIB)	5.4	2.8	4.6	2.1	3.2	2.8	5.0
Gasto público en educación (% del PIB)	7.0	2.0	3.6	2.9	6.1	4.9	4.3

Nota: para Costa Rica, la diferencia entre la recaudación total y la tributaria está dada por las contribuciones a la seguridad social. Datos circa 2018

donde existen esquemas de seguro universal. En México, se consideró como gasto público en salud aquel reportado en la encuesta y el impuesto predial, igualmente reportado. El detalle metodológico por país se puede consultar en el Anexo 2.1.

Para obtener proporciones correctas del gasto en salud y educación, frente a los impuestos que pagan los hogares, se utiliza la información del de la tabla 2.1, construido a partir de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el año 2018.

Análisis del gasto en capital humano

El Gráfico 2.7 muestra por país el beneficio neto que reciben los hogares por parte del fisco. Esto es, cada gráfico muestra en el eje vertical la diferencia entre lo que reciben de gasto público y lo que contribuyen en términos de impuestos como porcentaje del ingreso de mercado ordenado por ingreso per cápita en el eje horizontal, de menor a mayor decil. Las barras verticales representan los cortes entre hogares pobres, vulnerables y no vulnerables⁵.

En los países estudiados, los gastos en educación y salud son los que permiten que los hogares en los deciles bajos de ingreso sean beneficiarios netos del fisco. Se observa que, sin considerar el gasto en educación y salud, los beneficiarios netos del gasto público representan una fracción reducida de la población que, en el caso de El Salvador, no alcanza a cubrir a todos los hogares pobres; concretamente, solo el 10% más pobre recibe en el neto sin considerar educación y salud. En México, mientras tanto, esa cifra asciende a 28%, quedando todos los hogares vulnerables en posición de pagadores netos. Luego, al incorporar los gastos en salud y educación, se observa que más de la mitad de los hogares vulnerables, tanto en México como en El Salvador, reciben más de lo que contribuyen.

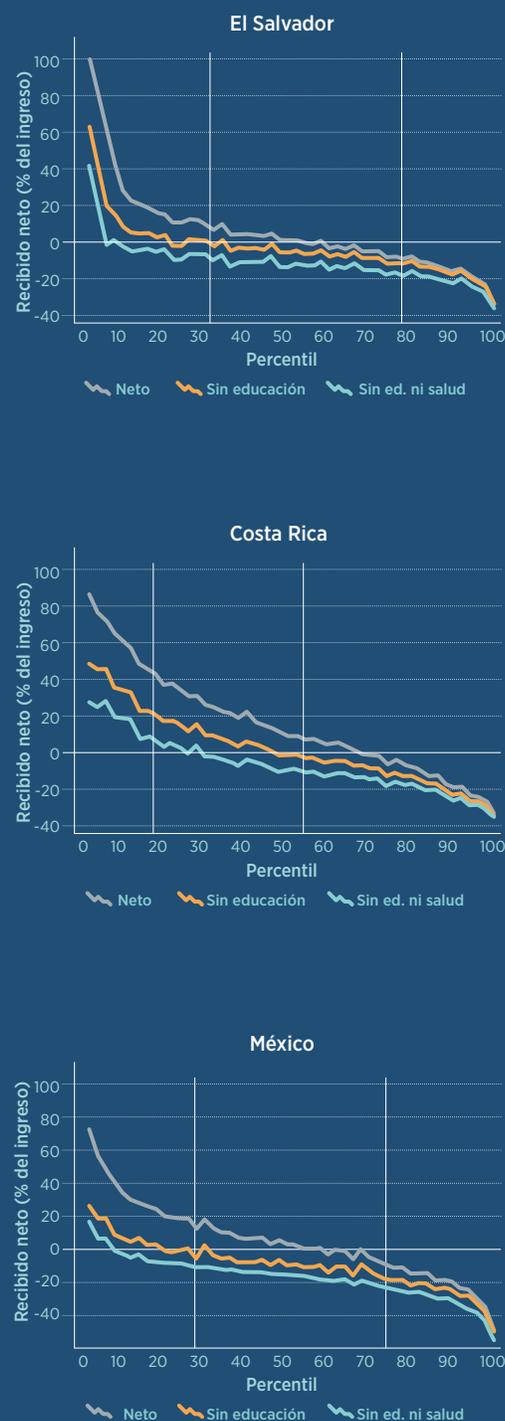
México traslada una importante cantidad de recursos a los pobres mediante el gasto en educación, pero poco mediante el gasto en salud, en relación con los otros dos países y con el gasto en educación, lo que es congruente con el bajo nivel de gasto público en salud en comparación con otros países de la región (ver el Gráfico 2.8).

Gracias a la educación y salud públicas, alrededor **del 60% de la población** es beneficiaria neta del Estado, por lo que sería favorable trabajar en su ampliación y calidad

⁵ La línea de pobreza que se ocupa en este trabajo es de 4.96 dólares diarios per cápita y de 14.88 dólares diarios per cápita para hogares vulnerables.

Gráfico 2.7. Distribución del pago de impuestos y gasto público por elementos de gasto: salud y educación

Percentiles ordenados por ingreso per cápita



Fuente: cálculos propios.

El caso de Costa Rica tiene una diferencia relevante en cuanto a que el financiamiento del fisco proviene en buena medida de la recaudación de contribuciones sociales, en particular a través de los patrones. El FMI calcula que en 2018 un 45.6% de la recaudación del fisco provenía de fuentes distintas a los impuestos al ingreso y al valor agregado. Si se agrega, además, que Costa Rica ha sostenido déficits fiscales en los últimos años, esto se traduce en que, habiendo una baja fracción de hogares pagadores netos, se logre una alta fracción de receptores netos. En lo referente al gasto, destaca por su tamaño el porcentaje que se destina al empleo público y pago de intereses, con 41.4% y 11.9% del gasto total, respectivamente, con lo que habría que evaluar el potencial de gasto que podría contribuir a fortalecer el capital humano.

Dentro de la región, se observa una brecha en la formación de capital humano, tanto en educación como en salud con respecto al resto de América Latina y las economías más avanzadas. Esta brecha ha sido documentada en Manzano *et al.* (2018) a partir de diversos indicadores, como los años de escolaridad, la asistencia a establecimientos educacionales; y por lo que se refiere a la salud, se ha mostrado que los países de la región muestran rezagos en cuanto a mortalidad infantil, nutrición, gasto en salud, entre otros. En el caso de la educación, si bien se ha buscado trasladar importantes recursos al sector, en diversas ocasiones estos no se han visto reflejados en términos de su calidad. Esto se puede observar, por ejemplo, en que los países estudiados siguen apareciendo en los últimos lugares de la prueba PISA. En general, el gasto público en salud en los países de la región es limitado (ver el Gráfico 2.4). Estas brechas no pertenecen únicamente a la región con respecto a otros países, sino que además existen dentro de los propios países, habiendo notorias diferencias entre el acceso a educación de diferentes niveles socioeconómicos y subregiones, sin olvidar que aún quedan importantes desafíos en cuanto a su calidad y disponibilidad de servicios. Como ejemplo, el Gráfico 2.9 muestra la disponibilidad de doctores. Se obtiene un resultado similar en el caso de enfermeras y parteras.

Análisis del gasto en transferencias monetarias del Estado

Las transferencias monetarias han sido uno de los mecanismos más utilizados en la región para trasladar recursos a la población de los deciles más bajos. El análisis en el Gráfico 2.10 muestra que, en general, estos programas han sido exitosos al concentrarse en dichos deciles y aumentar su ingreso considerablemente. Para los hogares en el primer decil, las transferencias monetarias representan un beneficio neto de 75% del ingreso en El Salvador; 25% en México; y 40% en Costa Rica.

Gráfico 2.8. Gasto público en salud como porcentaje del PIB



Fuente: Organización Mundial de la Salud.

Gráfico 2.9. Doctores por cada 10 mil habitantes



Fuente: Organización Mundial de la Salud. Nota: último dato disponible.

Por otra parte, la experiencia internacional ha mostrado que algunos de estos recursos llegan a la población no objetivo, tal como la población no vulnerable. De acuerdo a Izquierdo *et al.* (2018)⁶, las ineficiencias en el gasto en nómina salarial y en transferencias focalizadas en los países de ALC representan alrededor del 3.2% del PIB.

Análisis de la formalidad

En algunos países de la región, dos terceras partes de los trabajadores laboran en la economía informal, lo que representa un reto tanto para el cobro de impuestos como para hacer llegar apoyos gubernamentales en el marco de un choque negativo sobre la población.

Considerando la formalidad como la realización de contribuciones al sistema de seguridad social (salud o previsión) y tomando en cuenta como hogares formales aquellos que tienen al menos un miembro con trabajo formal, el análisis muestra que el sector formal de la economía es fuertemente castigado en lo que se refiere a contribución y beneficios del sistema fiscal (ver los Gráficos 2.11 y 2.12). Esto implica que no se generen suficientes incentivos individuales para formalizar la situación laboral, además de desincentivar el pago de impuestos, recursos que se podrían dirigir a políticas de gasto igualmente progresivas que ayuden a aliviar las brechas socioeconómicas y financiar bienes públicos en general.

6 Análisis disponible en <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>

Gráfico 2.10. Distribución del pago de impuestos y gasto público por elementos de gasto: transferencias monetarias (en orden: El Salvador, Costa Rica y México)

Deciles ordenados por ingreso per cápita

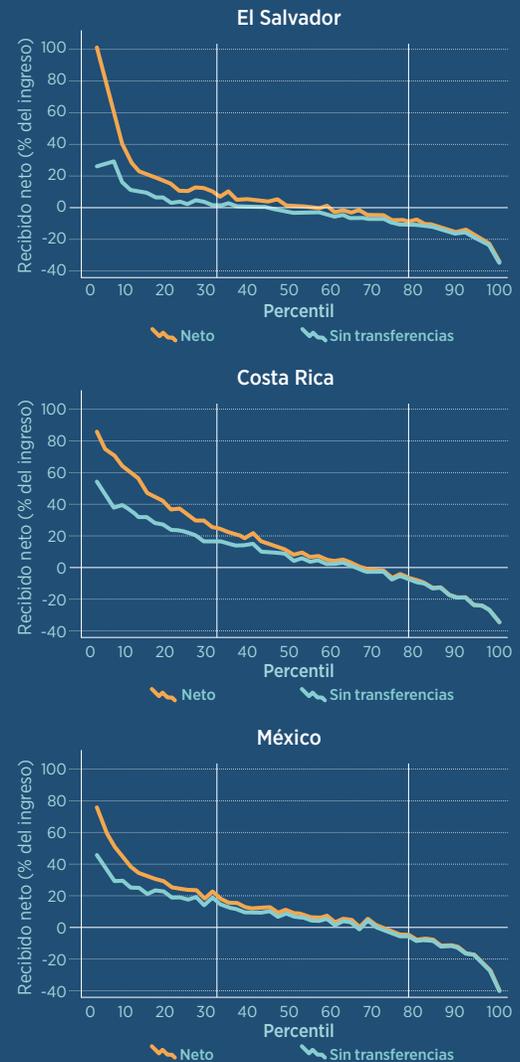
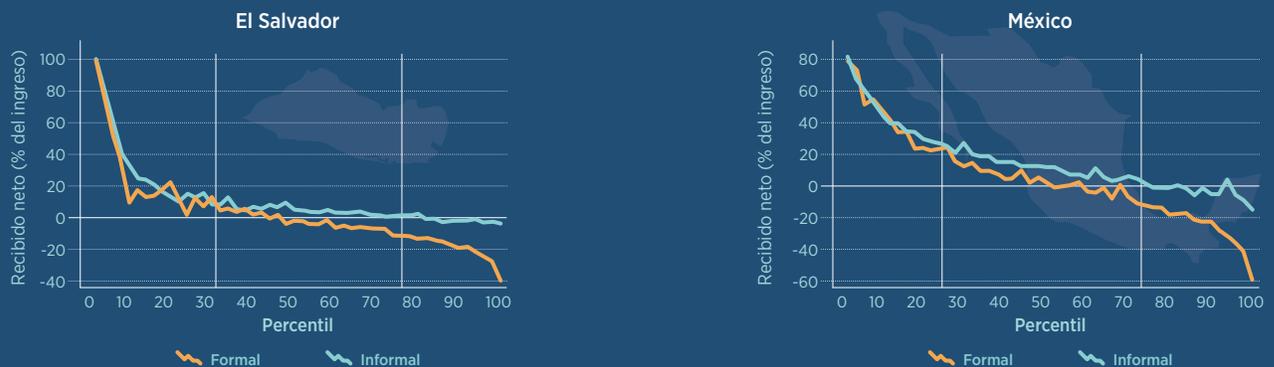


Gráfico 2.11. Distribución del pago de impuestos y gasto público por formalidad

Percentiles ordenados por ingreso per cápita



Fuente: cálculos propios.

De igual modo, en el Gráfico 2.13 se puede observar que existe una alta proporción de hogares informales no vulnerables en los países de la región. Por ejemplo, en El Salvador y México, alrededor del 40% de los trabajadores no vulnerables son informales. En Panamá, la economía más rica, cerca del 20% de los trabajadores no vulnerables son informales.

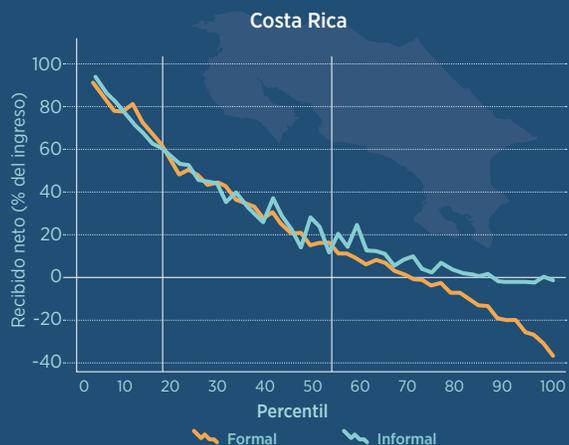
Con el objetivo de ampliar la red de protección social y aumentar los incentivos a la formalidad laboral, se ha venido proponiendo (ver Levy, 2008; y Antón, Hernández y Levy, 2012) transitar del esquema de protección actual ligado a la condición de formalidad del trabajo hacia un sistema que cubra riesgos que no están asociados al trabajo asalariado y se financien mediante mecanismos de aplicación general que no se limitan al trabajo formal. De acuerdo a Levy (2020), se puede considerar, por ejemplo, el riesgo de enfermarse. Se trata de un riesgo general de la población que no está ligado a la condición en el mercado laboral —empleado formal, empleado informal, trabajador por cuenta propia—, por lo que podría financiarse con un impuesto general. Ahora bien, los riesgos inherentes a tener un trabajo asalariado sí deberían ser cubiertos con una cuota proporcional al salario. Considérese, por ejemplo, el riesgo de despido que debe obtener recursos para cubrir un seguro de desempleo. Se pueden, además, evaluar los mecanismos de financiamiento que generen externalidades positivas, como los impuestos a la contaminación o a productos que estén relacionados con riesgos a la salud. De acuerdo con este autor, una reforma de este tipo permitiría transitar hacia un esquema fiscal menos distorsionante y llevaría a un sistema de seguridad social más universalista en términos de población y riesgos (cubriendo riesgos como incapacidad laboral, muerte, enfermedad, por ejemplo) que al financiarse con fuentes generales y no de contribuciones obrero-patronales asociados al trabajo reduciría el costo sobre la formalidad laboral. Por otra parte, sería esencial también que se limiten los incentivos a la informalidad y se haga una mayor y más eficiente fiscalización.

En CAPARD, el 30% de los trabajadores no vulnerables son informales.

A continuación, se realizó un ejercicio contrafactual sobre cómo se distribuiría el pago del impuesto al ingreso laboral asalariado en caso de que se lograra fiscalizar al trabajador informal⁷. Para esto, se considera como ingreso laboral bruto de los individuos informales el ingreso que declaran directamente en las encuestas y luego, se aplica el impuesto a la renta correspondiente

⁷ Recuérdese que 'trabajador informal' es aquel que se declara como trabajador subordinado y que no contribuye a la seguridad social.

Gráfico 2.12. Distribución del pago de impuestos y gasto público por formalidad



Fuente: cálculos propios.

Gráfico 2.13. Porcentaje de los trabajadores no vulnerables informales



Fuente: cálculos propios sobre la base de encuestas de ingreso. Nota: se define como trabajador formal a aquel que contribuye a la seguridad social.

a su nivel de ingreso. Se evalúa, a partir de este ejercicio, cuán superior podría ser la recaudación de impuesto sobre la renta a empleados en caso de no haber informalidad. Los resultados se presentan a través de curvas de concentración, donde se puede ver, para cada percentil de la distribución de ingresos, el impuesto acumulado con respecto al ISR pagado por el sector formal. Así, la curva de concentración del sector formal de la economía llega a 100% en el percentil 100 y las demás curvas llegan al nivel que corresponde como proporción de este. El *Caso 1* es el cobro de impuestos a los trabajadores formales. El *Caso 2* es el cobro hipotético que se lograría si los trabajadores informales pagaran impuestos. El *Caso 3*, por último, corresponde al cobro hipotético de impuestos suponiendo que los hogares no vulnerables informales pagan el impuesto.

En el caso de México (Gráfico 2.14), si se cobrara el impuesto al ingreso a las personas en la economía informal, la recaudación por este impuesto sería 47% mayor; mientras que si se lograra fiscalizar únicamente a las personas no vulnerables informales (prácticamente los tres deciles más altos de ingreso de la población total), la recaudación por impuesto al ingreso sería alrededor de 25% superior, lo que sugiere un relevante potencial recaudatorio de fiscalización al sector informal no vulnerable. En el caso de El Salvador (Gráfico 2.15), si se lograra cobrar el impuesto al ingreso al total de la economía informal, la recaudación sería superior en 40%, mientras que si se cobrara únicamente a la población no vulnerable, la recaudación por esta vía sería 35% superior. Cabe recalcar que la diferencia entre el *Caso 2* y el *Caso 3* es más amplia en México que en El Salvador. Esto se debe a que en México todos los niveles de ingreso, a tasas progresivas, están afectos al ISR, implicando que, al cobrarse a la economía informal, la curva del *Caso 2* se separe de la curva del *Caso 1* desde el inicio, lo que no es el caso ni en El Salvador ni en Costa Rica, como se verá más adelante.

la recaudación de impuesto sobre la renta a los trabajadores, podría aumentar hasta **30%** si contribuyeran los trabajadores informales no vulnerables

Gráfico 2.14. Curva de concentración del impuesto a la renta de personas físicas en México

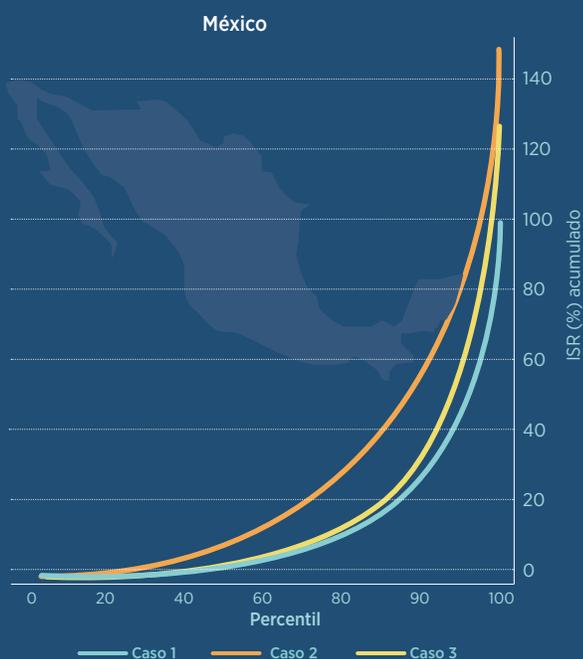
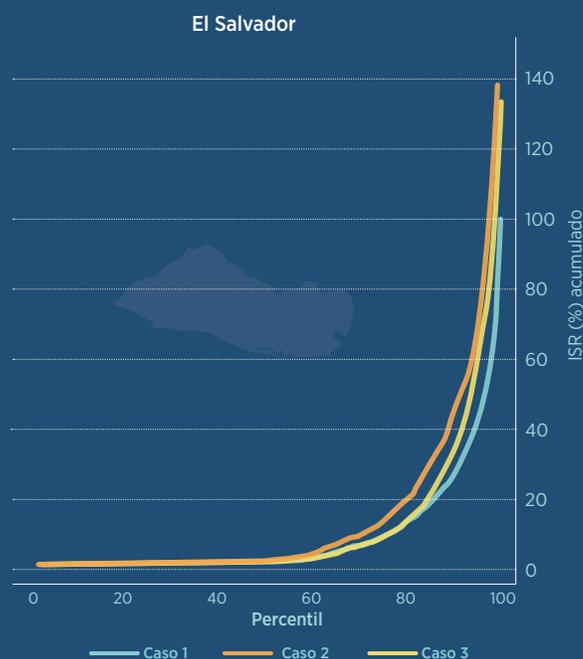


Gráfico 2.15. Curva de concentración del impuesto a la renta de personas físicas en El Salvador



Fuente: cálculos propios. Notas: *Caso 1* - situación actual. *Caso 2* - se fiscaliza a todos los hogares informales. *Caso 3* - se fiscaliza a los hogares informales no vulnerables. Eje horizontal: proporción acumulada de la población ordenada por nivel de ingreso de mercado. Eje vertical: proporción acumulada de la recaudación del impuesto

En Costa Rica, una proporción relevante de la recaudación se realiza por medio de las contribuciones sociales. De esta manera, el efecto que tiene la informalidad sobre la recaudación es mucho mayor cuando se consideran contribuciones que cuando se considera el impuesto sobre la renta. En efecto, el pago del impuesto a la renta en Costa Rica comienza a cobrarse desde un monto de ingreso sobre el cual la mayoría de los hogares está en situación de formalidad laboral (ver Anexo 2.1). Según los datos de la encuesta de hogares, los individuos que tienen ingresos suficientemente grandes para pagar el impuesto a la renta, pero que no lo pagan por ser informales, representan apenas alrededor del 1.5% del total, por lo que la recaudación prácticamente no cambia al tomar en cuenta este factor (ver el Gráfico 2.16). Con respecto a las contribuciones, se ve que si bien Costa Rica ha logrado tasas de formalidad que destacan dentro de la región, existe aún potencial de recaudación considerable en la economía informal.



Concretamente, el pago de contribuciones **podría acumular hasta un 21.2%** si se lograran cobrar en la economía informal, **y un 11.4% más** si se cobrara al sector informal **no vulnerable** (ver el Gráfico 2.17).

3. Redistribuyendo el ingreso proveniente de los impuestos: el valor de llegar a la informalidad

En esta sección se calcula el contrafactual de cuánto se tendría que aumentar la carga marginal de impuestos de los hogares no vulnerables para disminuir el índice de Gini en un 10% en dos casos: (1) si el tributo se realizara al total de los hogares, es decir, tanto a los formales como a los informales

Gráfico 2.16. Curva de concentración del impuesto a la renta de personas físicas en Costa Rica

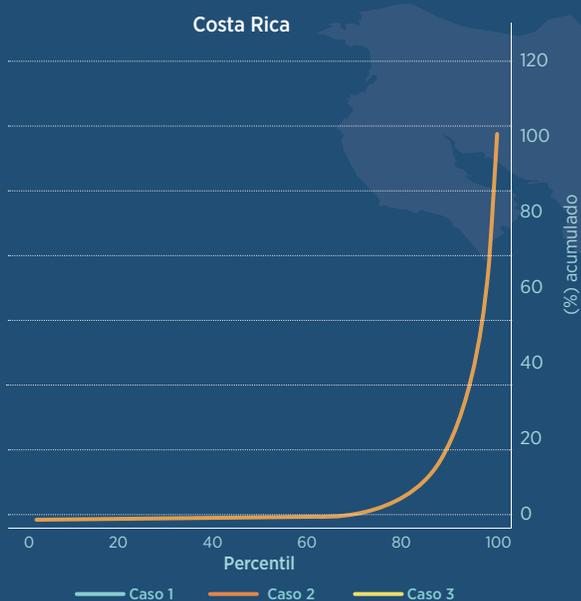
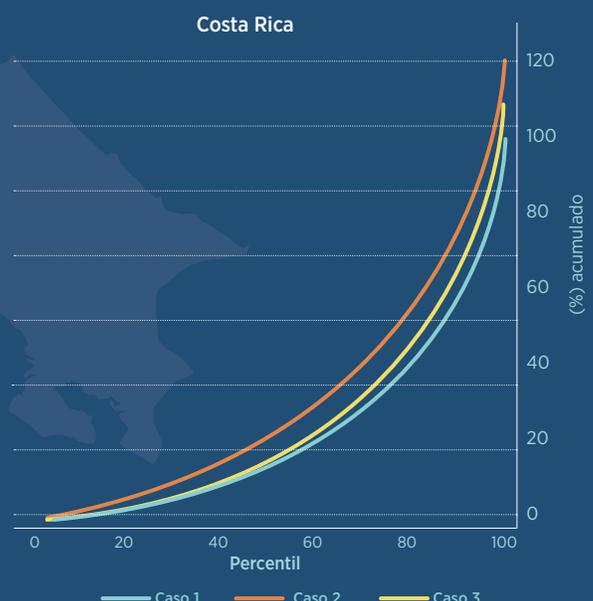


Gráfico 2.17. Curva de concentración de las contribuciones sociales en Costa Rica



Fuente: cálculos propios. Notas: *Caso 1* - situación actual. *Caso 2* - se fiscaliza a todos los hogares informales. *Caso 3* - se fiscaliza a los hogares informales no vulnerables. Eje horizontal: proporción acumulada de la población ordenada por nivel de ingreso de mercado. Eje vertical: proporción acumulada de la recaudación del impuesto

(ver el Gráfico 2.18), y (2) si solo se aplicara a los hogares formales (ver el Gráfico 2.19). Los cálculos siguen la metodología propuesta en Ravallion (2009) (ver Anexo 2.2). Como se puede observar en los Gráficos 2.18 y 2.19, el aumento a la tasa marginal del impuesto necesaria para reducir el índice de Gini en 10% es alrededor de 3 veces superior, si solo se cargara al sector formal, en lugar de al total de la economía. Si se cargara únicamente al sector formal para reducir la desigualdad, se castigaría fuertemente a dicho sector, y se generarían importantes distorsiones a la inversión en capital humano y físico, además de las consecuentes consideraciones de equidad en el contrato social. Los recursos obtenidos por esta vía se podrían trasladar a los más pobres a través de una mayor inversión pública en capital humano como se mostró previamente.

Por otra parte, los estimados concuerdan con Ravallion (2009) en cuanto los países más pobres requieren de tasas impositivas muy superiores a los países más ricos para lograr redistribuciones equivalentes dado el nivel de ingreso per cápita más bajo.

En suma, la economía informal, con especial énfasis en los hogares no vulnerables, representa importantes retos para avanzar en una mayor recaudación tributaria, equidad tributaria y aumento del capital humano en los deciles más bajos de ingreso.

Por otra parte, es importante dejar en claro que este análisis no tiene por objetivo identificar qué impuestos son necesarios, a qué grupos o en cuáles existe espacio de recaudación, sino que representa un elemento adicional en la evaluación del reto de la informalidad, poniendo especial énfasis en la informalidad de los deciles de ingreso superiores.

Formalizar a los no vulnerables permitiría reducir el índice de desigualdad en 10% con un aumento de 10% en el impuesto al ingreso.

Gráfico 2.18. Aumento del impuesto marginal de los hogares no vulnerables para disminuir el Gini en 10%, en %

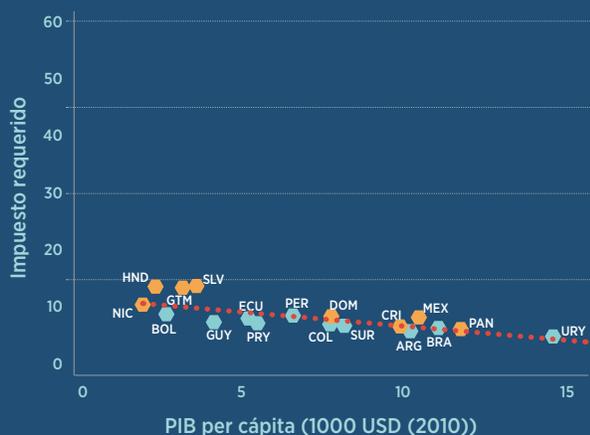
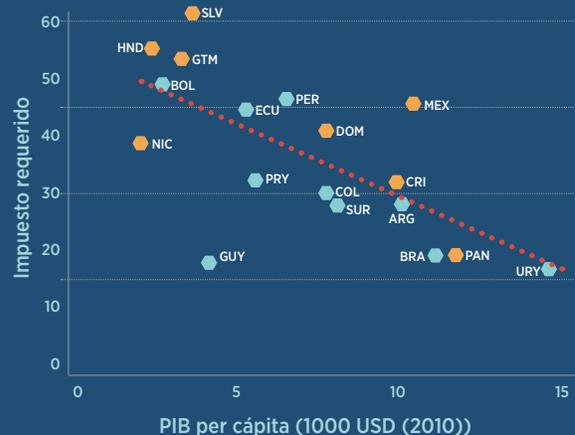


Gráfico 2.19. Aumento del impuesto marginal de los hogares no vulnerables formales para disminuir el Gini en 10%, en %



Fuente: cálculos propios, con encuestas de hogares.

4. Conclusión

Los resultados de la medición del beneficio neto del fisco que reciben los hogares en El Salvador, México y Costa Rica muestran que antes de considerar los gastos en educación y salud, la totalidad de los hogares vulnerables en México y en El Salvador pagan más de lo que reciben, situación en la que además se encuentra la mitad de los hogares pobres de El Salvador. Al incluir los gastos en educación y salud, se observa una mejora considerable en el efecto que tienen las políticas fiscales sobre los hogares vulnerables. Ahora bien, en el caso de Costa Rica, se observa que al tener el fisco fuentes de recaudación adicionales a los impuestos, todos los hogares vulnerables reciben en el neto, incluso si no se cuenta educación y salud. En esto influye el importante peso de las contribuciones pagadas por los empleadores y los tramos del impuesto al ingreso, cuyos efectos habría que estudiar a mayor detalle.

Por otra parte, las transferencias monetarias son el destino de gasto que tiene más impacto en aumentar el beneficio neto en el decil de menor ingreso.

Si bien la salud y la educación permiten que los hogares vulnerables sean receptores netos en promedio, debe considerarse la distinción entre hogares que tienen fuentes formales de ingreso y aquellos que no las tienen. Al hacer esa distinción, las estimaciones muestran que existe una carga desproporcionada sobre el sector formal, en particular entre la población no vulnerable, lo que puede distorsionar significativamente los incentivos a contribuir a los sistemas de protección social, dificultando así el financiamiento directo tanto de los servicios de educación y salud como la recaudación fiscal en general, necesaria para el resto de las obligaciones del Estado.

El contrafactual sobre cuánto podría aumentar la recaudación por ingreso si el sector informal llegara a pagar, y un cálculo alternativo estimando si solo lo hiciera el sector informal no vulnerable, muestra que existe una importante fuente de recaudación y equidad fiscal.

Finalmente, los resultados arrojan que reducir la desigualdad mediante un aumento a la tasa impositiva al ingreso requiere llegar al sector informal para que la medida sea viable en cuanto a que sea **de una magnitud moderada y no genere importantes distorsiones**.

Del presente análisis se desprenden importantes reflexiones en cuanto a políticas públicas. Por una parte, desde un punto de vista de redistribución, apostar por el gasto público en educación y salud es eficaz. No obstante, es importante que la cobertura en estos sistemas venga acompañada de una mayor calidad al registrarse rezagos en este rubro. Por otra parte, es importante implementar políticas para fomentar la formalización de la economía, en particular enfocada en la equidad fiscal en el sector informal no vulnerable. Para esto se pueden evaluar cambios al sistema de protección social que reduzcan los costos a la formalidad y amplíen el sistema de protección (Levy, 2008), al mismo tiempo que se trabaja en eficientizar la fiscalización, con énfasis en el sector informal no vulnerable. A esto último, el uso de la tecnología y la inteligencia de datos podría contribuir sustancialmente.

Anexo 2.1

Detalle metodológico sobre la medición por país

El Salvador

Se considera que los hogares pagan un 13% de su gasto monetario corriente en IVA. La información sobre el gasto monetario corriente viene declarada de manera explícita dentro de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2018 (EHPM, 2018).

Como contribuciones sociales, se toman en cuenta aquellas que quedan a cargo del empleado. Basándose en el informe (OCDE, BID y CIAT, 2016), las contribuciones se calculan como un 7.7% del salario del empleado. Los empleados que quedan afectados a este cálculo son aquellos en situación de formalidad.

En cuanto al impuesto sobre la renta, se considera que los individuos empleados de manera formal pagan impuestos según el siguiente cuadro. Para independientes formales, se considera un impuesto del 25% como impuesto a la ganancia de empresas. Se asume como tasa de formalidad para los independientes el porcentaje de empleadores que pagan impuestos asociado a cada percentil. En otras palabras, si un independiente forma parte del percentil 80, se supone que su probabilidad de ser formal es el porcentaje de empleadores formales que los empleados del percentil 80 declaran en la encuesta. Se calcula, además, 10% de impuesto a las ganancias de capital (dividendos de acciones e intereses).

Tramo de ingresos (dólares)	Monto variable de ISR	Monto fijo
Menor a 487.7	0	0
Entre 487.8 y 642.86	10% sobre el exceso de ingreso sobre 487.6	17.48
Entre 642.87 y 915.83	10% sobre el exceso de ingreso sobre 642.86	32.7
Entre 915.83 y 2,050.68	20% sobre el exceso de ingreso sobre 915.4	60.0
Mayor a 2,058.68	30% sobre el exceso de ingreso sobre 2,058.68	288.57

Los gastos en educación se calcularon a partir de la información de la UNESCO, según la cual el presupuesto de educación representa 3.6% del PIB, equivalente a un 21.6% de los tributos recaudados por IVA e impuestos sobre ganancias. Con esto, se calcula el monto total destinado a educación como un 21.6% de los impuestos estimados, y se reparte entre los alumnos pertenecientes a establecimientos públicos, según la siguiente proporción: 57% educación primaria, 34% secundaria y 9% terciaria (UNESCO).

El gasto en salud se calcula como el 27.6% de la recaudación de IVA e impuestos sobre ganancias. El 27.6% se basa en los datos de la OMS, según los cuales el gobierno gasta 4.6% del PIB en salud. La distribución de este gasto se da según la participación que tiene cada tipo de cobertura dentro del presupuesto. Concretamente, a partir de los presupuestos oficiales, se asigna un 57.56% del gasto en salud al sistema ISSS, 3.3% para Bienestar Magisterial (sistema para maestros) y 39.14% para aquellos que no tienen seguro médico. Como las categorías "Hospital Militar", "Colectivo" y otros representan menos del 0.5% de la muestra, simplemente se les asigna el presupuesto de ISSS.

Se consideran como transferencias del gobierno las transferencias en efectivo que declaran recibir los hogares y las pensiones no contributivas. Además, los hogares declaran si son beneficiarios o no de los subsidios al agua, la electricidad y el gas. Según el informe (Tornarolli y Vázquez, 2012), la distribución del gasto en el subsidio al consumo de agua es de 8.2%, 15.3%, 20%, 25.5% y 31.1% en cada quintil en orden ascendente. En promedio, el gasto representa aproximadamente 4.5 dólares por persona. El subsidio a la electricidad es de 3 o 4 dólares por hogar dependiendo del consumo eléctrico del hogar. Como la mayoría de los hogares tienen un consumo eléctrico correspondiente al subsidio de 4 dólares, se asume que solo el quintil inferior recibe 3 dólares. Por último, el subsidio de gas es de 6 dólares por hogar.

México

Se considera que los hogares pagan un 16% de su gasto monetario corriente en IVA, excluyendo el gasto en vivienda, alimentos y medicinas. La información sobre el gasto monetario corriente viene declarada de manera explícita dentro de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares del año 2018 (ENIGH, 2018).

Como contribuciones sociales, se toman en cuenta aquellas que quedan a cargo del empleado. Basándose en el informe (OCDE, BID y CIAT, 2016), las contribuciones se calculan como un 2% del salario del empleado. Los empleados que quedan afectos a este cálculo son aquellos en situación de formalidad.

En cuanto al impuesto sobre la renta, se considera que los individuos empleados de manera formal⁸ pagan impuestos según el siguiente cuadro. Para independientes formales, se considera un impuesto del 30% como impuesto a la ganancia de empresas. Se asume que la tasa de formalidad de los independientes en cada percentil es la misma tasa de formalidad que los empleados de dicho percentil. Se calcula, además, 10% de impuesto a las ganancias de capital (dividendos de acciones e intereses). Estas últimas se calculan a partir de la información de venta de acciones y retiro de fondos de los hogares, considerando el rendimiento real del mercado financiero en México el año 2018 (2.81%).

Tramo de ingresos (pesos)	Monto variable de ISR	Monto fijo
Menor a 490.07	1.92% sobre el ingreso	0
Entre 490.08 y 4,910.18	6.4% sobre el exceso de ingreso sobre 490.07	11.11
Entre 4,910.19 y 8,629.2	10.88% sobre el exceso de ingreso sobre 4,910.18	288.33
Entre 8,629.3 y 10,031.07	16% sobre el exceso de ingreso sobre 8,629.2	692.96
Entre 10,031.08 y 12,009.94	17.92% sobre el exceso de ingreso sobre 10,031.07	917.26
Entre 12,009.95 y 24,222.31	21.36% sobre el exceso de ingreso sobre 12,009.94	1,271.87
Entre 24,222.32 y 38,177.69	23.52% sobre el exceso de ingreso sobre 24,222.31	3,880.44
Entre 38,177.70 y 72,887.50	30% sobre el exceso de ingreso sobre 38,177.69	7,162.74
Entre 72,887.51 y 97,183.33	32% sobre el exceso de ingreso sobre 72,887.50	17,575.69
Entre 97,183.34 y 291,550.0	34% sobre el exceso de ingreso sobre 97,183.33	25,350.35
Mayor a 291,550.0	35% sobre el exceso de ingreso sobre 291,550.0	91,435.02

⁸ En el caso de individuos que reciben ingresos por honorarios, podría ocurrir que estos contribuyeran a la seguridad social pero no pagaran impuesto a la renta. Sin embargo, según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del primer trimestre 2019, el porcentaje de trabajadores en esa situación sería menor a 1%.

Los gastos en educación se calcularon a partir de la información de la UNESCO, según la cual el presupuesto de educación representa 4.9% del PIB, equivalente a un 38.8% de los tributos recaudados por IVA e impuestos sobre ganancias. Con esto, se calcula el monto total destinado a educación como un 38.8% de los impuestos estimados, y se reparte entre los alumnos pertenecientes a establecimientos públicos. La proporción en la que se reparten los recursos está basada en el informe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2020), en el que se reporta un gasto por alumno de 19,300, 17,600, 27,000, 36,900 y 82,700 para la educación preescolar, primaria, secundaria, de bachillerato y terciaria, respectivamente.

La atención de salud viene reportada en la encuesta, a través de variables que indican el monto recibido como atención primaria y hospitalaria.

Se consideran como transferencias del gobierno las transferencias en efectivo que declaran recibir los hogares y las pensiones no contributivas.

Costa Rica

Se considera que los hogares pagan un 13% de su gasto monetario corriente general en Impuesto General a las Ventas, y se aplica una tasa de 5% para consumo eléctrico. No se aplica el impuesto a los alimentos y medicamentos. La información sobre el gasto monetario corriente viene declarada de manera explícita dentro de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares del año 2018 (ENIGH, 2018). Como la información de ingresos viene de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO, 2018), se calcula el IVA promedio de cada decil en la ENIGH y se le aplica a cada decil de la ENAHO.

Como contribuciones sociales, se toman en cuenta aquellas que quedan a cargo del empleado. Basándose en la calculadora de contribuciones de la caja costarricense de seguridad social, se aplica una tasa del 10.5% como contribución de los empleados. Sin embargo, aquellos empleados que tienen un salario inferior a la base mínima de cotización (275,000 colones) pagan el 10.5% de 275,000. Los empleados que quedan afectados a este cálculo son aquellos en situación de formalidad.

En cuanto al impuesto sobre la renta, se considera que los individuos empleados de manera formal pagan impuestos según el siguiente cuadro. Para independientes formales, se considera un impuesto del 25% como impuesto a la ganancia de empresas.

Tramo de ingresos (colones)	Monto variable de ISR	Monto fijo
Menor a 840,000	0	0
Entre 840,001 y 1,233,000	10% sobre el exceso de ingreso sobre 840,000	0
Entre 1,233,001 y 2,163,000	15% sobre el exceso de ingreso sobre 1,233,000	39,300
Entre 2,163,001 y 4,325,000	20% sobre el exceso de ingreso sobre 2,163,000	178,800
Mayor a 4,325,000	25% sobre el exceso de ingreso sobre 4,325,000	611,200

Los gastos en educación se calcularon a partir de la información de la UNESCO según la cual, el presupuesto de educación representa 7% del PIB, equivalente a un 62.7% de los tributos recaudados por impuestos generales sobre las ventas e impuestos sobre ganancias. Con esto se calcula el monto total destinado a educación como un 62.7% de los impuestos estimados, y se reparte entre los alumnos pertenecientes a establecimientos públicos según la siguiente proporción: 29% educación primaria, 48% secundaria y 23% terciaria (UNESCO).

El gasto total en salud se calcula como el 48% de la recaudación de impuesto general a las ventas e impuestos sobre ganancias. El 48% se basa en los datos de la OMS, según los cuales el gobierno gasta 5.4% del PIB en salud. Se utiliza una distribución equitativa de este gasto, dado el esquema de seguro universal que existe en Costa Rica.

Se consideran como transferencias del gobierno las transferencias en efectivo que declaran recibir los hogares y las pensiones no contributivas.

Anexo2.2

Cálculo de impuesto requerido basado en Ravallion (2009)

Se considera un diseño redistributivo hipotético en el que se cobra un porcentaje τ del exceso de ingreso per cápita del hogar sobre la línea de vulnerabilidad. Lo recaudado se redistribuye a través de una transferencia progresiva que es un porcentaje R de la brecha entre el ingreso per cápita de los hogares pobres y la línea de la pobreza. Si la recaudación alcanza para cerrar el 100% de esa brecha, es decir, $R > 100\%$ se comienza a transferir $R-100\%$ de la brecha entre los hogares y la línea de vulnerabilidad. El impuesto τ requerido para financiar R se calcula con la siguiente fórmula:

$$\tau = \left(\min(R, 1) \sum_{i=1}^p (y_p - y_i) + \max(R - 1, 0) \left[p(y_v - y_p) + \sum_{i=p+1}^v (y_v - y_i) \right] \right) \left[\sum_{i=v+1}^N (y_i - y_v) \right]^{-1}$$

En la fórmula anterior, y_p es el ingreso del individuo que está en la línea de la pobreza y y_v , el ingreso del individuo que está en la línea de la clase vulnerable. De esta manera, el vector de ingresos Y pasa a ser Y' si $R < 100\%$ y Y'' en caso contrario. Notar que $R=1$ termina con la pobreza, y $R=2$ termina con la vulnerabilidad.

$$Y = \begin{pmatrix} y_1 \\ y_2 \\ \vdots \\ y_{p-1} \\ y_p \\ y_{p+1} \\ \vdots \\ y_{v-1} \\ y_v \\ y_{v+1} \\ \vdots \\ y_{N-1} \\ y_N \end{pmatrix}; Y' = \begin{pmatrix} y_1 + R(y_p - y_1) \\ y_2 + R(y_p - y_2) \\ \vdots \\ y_{p-1} + R(y_p - y_{p-1}) \\ y_p \\ y_{p+1} \\ \vdots \\ y_{v-1} \\ y_v \\ y_{v+1} - \tau(y_{v+1} - y_v) \\ \vdots \\ y_{N-1} - \tau(y_{N-1} - y_v) \\ y_N - \tau(y_N - y_v) \end{pmatrix}; Y'' = \begin{pmatrix} y_p + (R - 1)(y_v - y_p) \\ y_p + (R - 1)(y_v - y_p) \\ \vdots \\ y_p + (R - 1)(y_v - y_p) \\ y_p + (R - 1)(y_v - y_p) \\ y_{p+1} + (R - 1)(y_v - y_{p+1}) \\ \vdots \\ y_{v-1} + (R - 1)(y_v - y_{v-1}) \\ y_v \\ y_{v+1} - \tau(y_{v+1} - y_v) \\ \vdots \\ y_{N-1} - \tau(y_{N-1} - y_v) \\ y_N - \tau(y_N - y_v) \end{pmatrix}$$

Para este ejercicio, se buscó para cada país un R tal que el coeficiente Gini se redujera en 10%, y se reportó el impuesto τ requerido para aquello.

En caso de suponer que se cobran impuestos solo a hogares formales, y denotando F_i como la variable binaria indicando si el hogar i es formal o no:

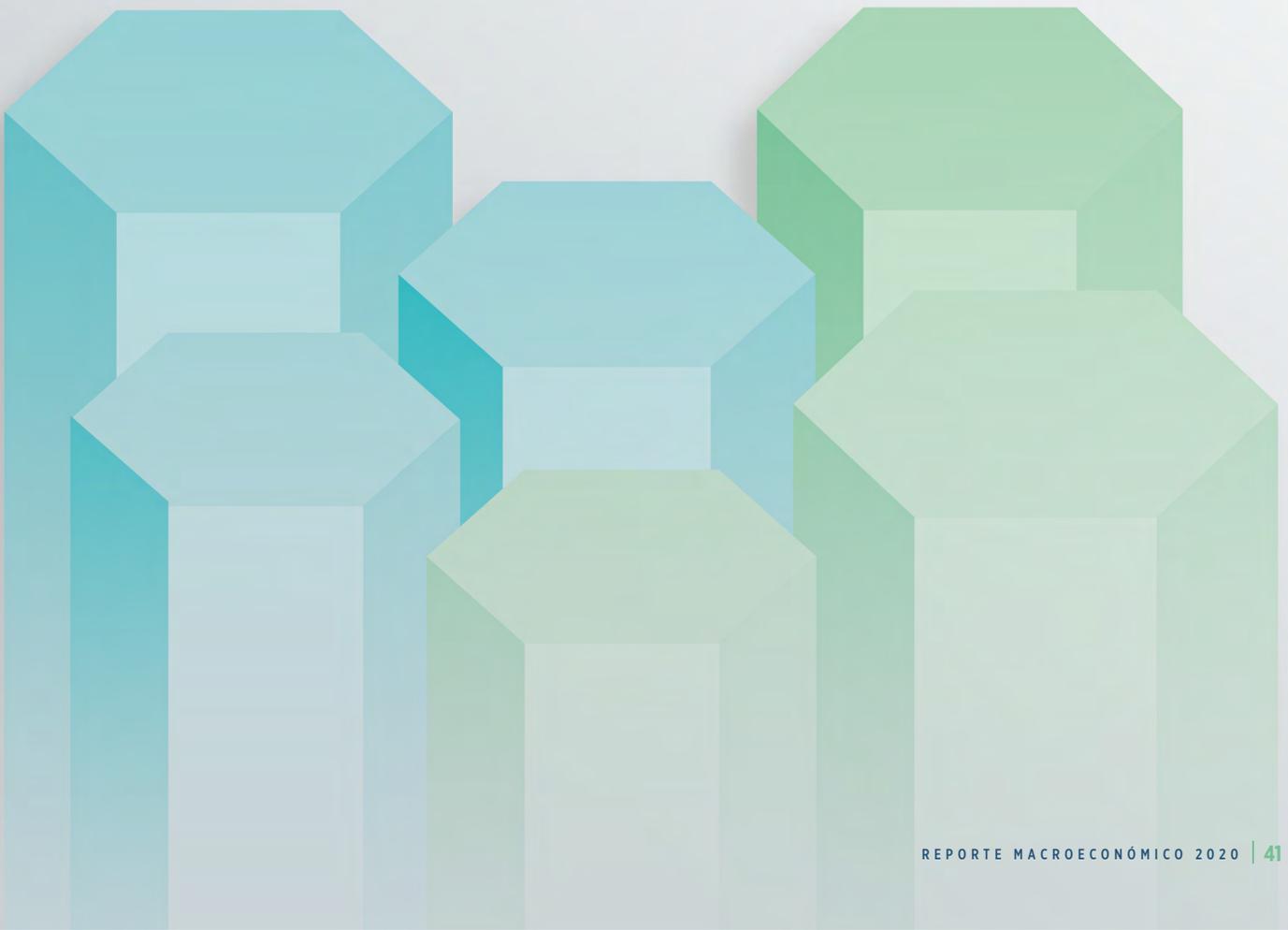
$$\tau = \left(\min(R, 1) \sum_{i=1}^p (y_p - y_i) + \max(R - 1, 0) \left[p(y_v - y_p) + \sum_{i=p+1}^v (y_v - y_i) \right] \right) \left[\sum_{i=v+1}^N F_i (y_i - y_v) \right]^{-1}$$

$$Y = \begin{pmatrix} y_1 \\ y_2 \\ \vdots \\ y_{p-1} \\ y_p \\ y_{p+1} \\ \vdots \\ y_{v-1} \\ y_v \\ y_{v+1} \\ \vdots \\ y_{N-1} \\ y_N \end{pmatrix}; Y' = \begin{pmatrix} y_1 + R(y_p - y_1) \\ y_2 + R(y_p - y_2) \\ \vdots \\ y_{p-1} + R(y_p - y_{p-1}) \\ y_p \\ y_{p+1} \\ \vdots \\ y_{v-1} \\ y_v \\ y_{v+1} - \tau(y_{v+1} - y_v) \\ \vdots \\ y_{N-1} - \tau(y_{N-1} - y_v) \\ y_N - \tau(y_N - y_v) \end{pmatrix}; Y'' = \begin{pmatrix} y_p + (R - 1)(y_v - y_p) \\ y_p + (R - 1)(y_v - y_p) \\ \vdots \\ y_p + (R - 1)(y_v - y_p) \\ y_p + (R - 1)(y_v - y_p) \\ y_{p+1} + (R - 1)(y_v - y_{p+1}) \\ \vdots \\ y_{v-1} + (R - 1)(y_v - y_{v-1}) \\ y_v \\ y_{v+1} - \tau F_{v+1}(y_{v+1} - y_v) \\ \vdots \\ y_{N-1} - \tau F_{N-1}(y_{N-1} - y_v) \\ y_N - \tau F_N(y_N - y_v) \end{pmatrix}$$

CAPÍTULO 3

Mitigar los riesgos de polarización en la región

Arnoldo López Marmolejo y Carlos Eggers Prieto



CAPÍTULO 3

Mitigar los riesgos de polarización en la región

Arnoldo López Marmolejo y Carlos Eggers Prieto

1. Introducción

Los acontecimientos recientes en países de América Latina y el resto del mundo muestran que una importante polarización social por motivos ideológicos, económicos o religiosos puede terminar en conflicto, lo que reduce el crecimiento y el desarrollo económicos. Recientemente en América del Sur, ha habido casos que han atraído la atención internacional, como los de Bolivia, Ecuador, Colombia y Chile, entre otros. Estos conflictos se han hecho visibles a través de manifestaciones civiles, que en no pocas ocasiones han derivado en enfrentamientos, destrozos y alteraciones del orden público en general.

Los países de la región de México y el istmo centroamericano no son la excepción. Lamentablemente, en los últimos años se han registrado muestras incipientes de conflicto en estos países. Por ejemplo:



En 2019, en Honduras se registraron **manifestaciones violentas ante una propuesta de reforma** a los sistemas de salud y educación, las cuales finalmente fueron retiradas.



En México, en enero de 2017, después de un **aumento en el precio de la gasolina de 20%**, se desataron manifestaciones y saqueos en comercios.



Entre 2016 y 2019, se registraron importantes **manifestaciones en Costa Rica** a raíz de propuestas de reforma fiscal y al empleo público.



En Guatemala, un escándalo de corrupción en 2015 detonó fuertes **manifestaciones estudiantiles**, que se diluyeron cuando **diversos políticos fueron encarcelados** y posteriormente se eligió presidente a un candidato ajeno al sistema político.



En respuesta a la **implementación de una reforma al sistema de pensiones**, se desencadenaron en 2018 en Nicaragua protestas estudiantiles que dejaron numerosos fallecidos, por lo que la oposición solicitó un adelanto de las elecciones, que no se produjo.

Diversos estudios han señalado que uno de los factores más relevantes para explicar la presencia de conflictos dentro de las sociedades es el nivel de polarización (ver Esteban y Ray, 2011, 2012; Reynal-Querol, 2002a). Por esta razón, y por las muestras incipientes de conflicto, resulta importante evaluar los niveles de polarización en los países de la región de México, Centroamérica, Panamá y República Dominicana (de ahora en adelante, MECAPARD). Para estos países no existen mediciones de polarización de las que tengamos conocimiento. Se entiende por 'polarización' una situación en la cual dentro de la sociedad existen grupos en tensión, con un potencial de conflicto que se expresa en distintos grados a través de manifestaciones, disturbios, y, en los casos más extremos, guerras civiles. Los individuos que pertenecen a un grupo se identifican entre ellos a partir de características tales como clase social, ideología, religión, etnia, entre otras, mientras se distancian de otros grupos. Se considera que la polarización es mayor cuando el tamaño de los grupos es relativamente similar. Intuitivamente, esto ocurre porque si un grupo es muy superior al otro en tamaño, la diferencia entre grupos pierde el potencial de conflicto. Asimismo, se considera que la polarización es mayor cuando los grupos son más distantes entre sí. Si dicho distanciamiento se calculara sobre la base del ingreso de los grupos, se obtendría una medida de lo que suele llamarse 'desigualdad horizontal'.

Inicialmente, la desigualdad de ingresos entre individuos era considerada como un elemento detrás del conflicto; no obstante, **la evidencia muestra (Hillesund et al., 2018) que la desigualdad entre grupos dentro de la sociedad (desigualdad horizontal), más que entre individuos, es el factor del conflicto.** Por otra parte, estudios recientes (Wang et al., 2017, 2018) muestran que la polarización, más que la desigualdad, tiene efectos negativos sobre el respeto a la propiedad privada, la salud mental y el crecimiento económico.

En la literatura (ver Reynal-Querol, 2002a, 2002b, 2005), se muestra que la capacidad de mitigar el riesgo de conflicto se explica por el nivel de inclusividad y representatividad del sistema político, más que por la existencia de la democracia en sí misma. Lo anterior se explica porque un sistema político inclusivo permite que los diferentes grupos de la población logren instalar al menos en parte sus agendas dentro de las políticas públicas, elevando así el costo de oportunidad de comenzar un conflicto para lograr sus objetivos. Por esta razón, al final del capítulo, se debate sobre el esquema institucional de inclusividad del sistema político para el caso de la región.

A continuación, se presentan indicadores de polarización de ingresos y por área geográfica de residencia, ya sea urbana o rural, para los países de México, Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Se presentan estos dos aspectos de polarización porque representan dos características especialmente relevantes en la región:



2. Resultados: aplicación a México, el istmo centroamericano y República Dominicana

El indicador de polarización de ingresos se calcula sobre la base de la metodología de Duclos *et al.* (2004). Los cálculos se realizan a partir de las encuestas de ingreso disponibles de los países desde el año 1995. Esto permite estimar una serie de datos históricos para cada país. Los resultados permiten además comparar el nivel para un año dado con países de Europa para los cuales existen estimaciones previas.

Para el cálculo del indicador de polarización por área de residencia rural y urbana, se utiliza el índice de polarización de Esteban y Ray (1994). Detalles metodológicos sobre el cálculo de ambas medidas de polarización, junto con estimaciones basadas en otras características sociales para la región, se pueden encontrar en Eggers y López-Marmolejo (2020).

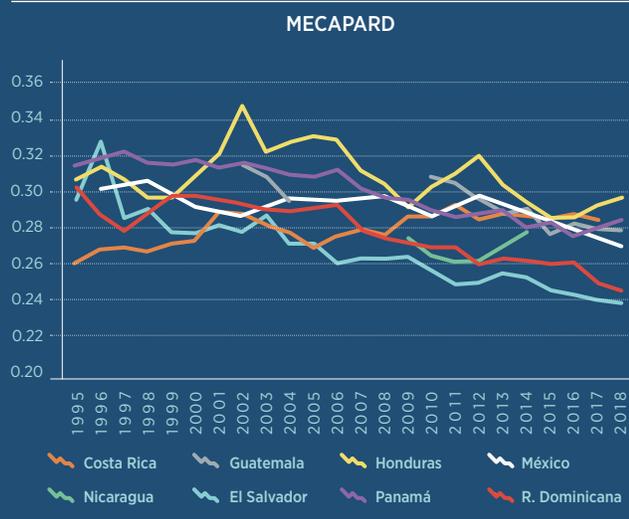
2.1 Polarización de ingresos

La polarización de ingresos surge cuando, dentro de la distribución de ingresos, existen *clusters* o grupos con niveles de ingreso en torno a los cuales se aglomera un número importante de individuos. La polarización será mayor cuanto más grandes sean dichos *clusters* y mientras más distantes sean entre ellos. En el Gráfico 3.1 se puede observar la evolución del indicador por país. Los resultados indican que en los países de la región de MECAPARD se han registrado descensos moderados en la polarización respecto de los ingresos. Destaca favorablemente la tendencia de los casos de El Salvador, República Dominicana y, en menor medida, Panamá, México y Guatemala.

No obstante, los países de la región MECAPARD aún se mantienen alejados de los niveles registrados en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como se puede observar en el gráfico 3.2. :

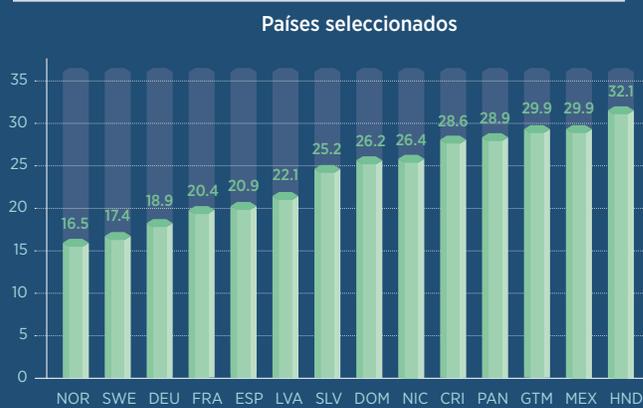
La polarización en la región es **de 50% mayor** que en Europa.

Gráfico 3.1. Índice de polarización por nivel de ingresos



Fuente: cálculos propios. Nota: Índice de Duclos *et al.* (2004) con alfa de 0.5.

Gráfico 3.2. Índice de polarización por nivel de ingresos



Fuente: Wang *et al.* (2017) para los países de Europa y cálculos propios para los países de México, Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Nota: Índice de Duclos *et al.* (2004) con alfa de 0.5. Cálculo para el año 2012 para todos los países. Orden de los países en el gráfico: Noruega, Suecia, Alemania, Francia, España, Lituania, Eslovenia, República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Guatemala, México y Honduras.

2.2. Polarización geográfica: áreas urbanas y rurales

La polarización entre los grupos rurales y urbanos muestra una ligera tendencia a la baja en algunos países de la región, aunque dicha tendencia no es homogénea y en otros países, se muestra sin cambios relevantes en los últimos diez años. Destaca la importante reducción en El Salvador (ver el Gráfico 3.3).

Es importante tomar en cuenta que ha habido un incremento de la población en el área urbana y una disminución en el área rural. De ello se desprende que la población en el área urbana haya pasado a representar la mayoría en todos los países de la región, aunque por un estrecho margen en algunos países. De mantenerse este patrón, el nivel de polarización podría tender a reducirse en el tiempo. Sin embargo, los países de la región mantienen una alta proporción de población rural. Además, la diferencia de ingresos entre la población de estos dos grupos es relevante. Estos dos factores contribuyen a que el nivel de polarización para este indicador se estime alto. El Cuadro 3.1 muestra el porcentaje de población urbana en cada país. Cabe resaltar que los países con porcentajes de población similares en el ámbito rural y urbano, tales como Honduras, Panamá y Guatemala, tienen mayores niveles de polarización geográfica.

Cuadro 3.1 Población urbana como porcentaje del total

País	2006	2018
Costa Rica	39.6	69.0
República Dom.	68.5	73.6
Guatemala	38.4	59.5
Honduras	52.2	53.3
México	61.4	60.5
Nicaragua*	47.7	80.3
Panamá	54.3	53.2
El Salvador	48.9	51.6

Fuente: cálculos propios sobre la base de encuestas de hogares.

*Cálculos para el año más cercano al indicado en el cuadro para el cual hay datos disponibles: Nicaragua 2005 y 2014.

Gráfico 3.3. Índice de polarización geográfica

áreas urbanas y rurales



Fuente: cálculos propios. Nota: estimación basada en el índice de Esteban y Ray (1994).

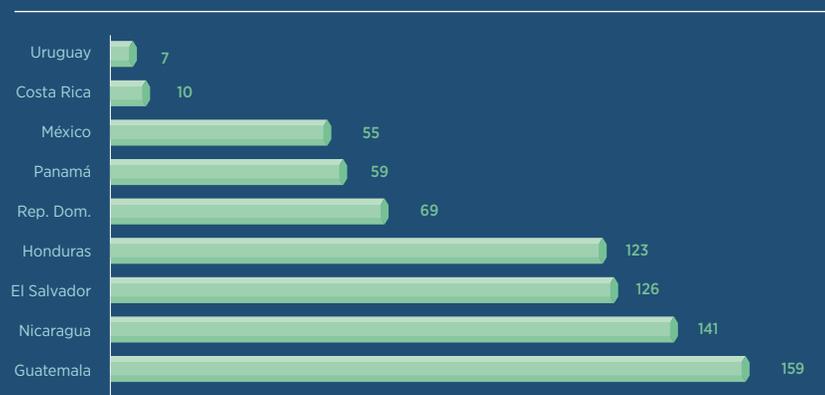
3. Esquemas institucionales que contribuyen a mitigar el riesgo de conflicto

Además de la polarización, es importante considerar los aspectos institucionales que influyen en cómo se traduce en conflicto dicha polarización. Como fue mencionado en la introducción de este capítulo, las instituciones de gobierno más inclusivas y representativas de los distintos grupos sociales tienden a mitigar los efectos adversos que tiene la polarización sobre la estabilidad política y social. En particular, se reconocen como instituciones de gobierno inclusivas aquellas que hacen posible la expresión, dentro del sistema político, de grupos e ideas que no son mayoritarias. La región, sin embargo, presenta una brecha con respecto a países más desarrollados en cuanto a inclusividad en las instituciones públicas. En igualdad de

poder político por grupo social, a excepción de Costa Rica que está clasificado en el décimo lugar del mundo, el resto de los países de la región está rezagado a nivel internacional (del lugar 55 en adelante de un total de 163 países). Incluso, varios países aparecen por arriba del lugar 120 (ver el Gráfico 3.4). Al analizar si el poder político se distribuye en función del estatus económico de las personas, la región también se encuentra rezagada. México se encuentra en la posición 49, y varios países de la región se sitúan por encima de la posición 110 (ver el Gráfico 3.5). El país mejor clasificado de América Latina en estos aspectos es Uruguay.

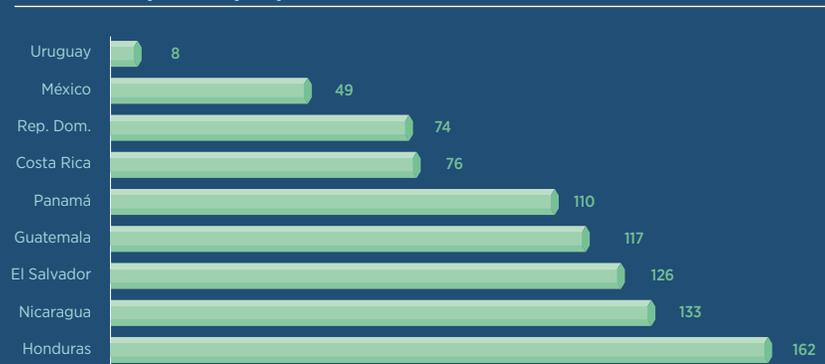
En distribución equitativa del poder político, los países de la región se sitúan por arriba del lugar 50 en el mundo, con varios países por arriba del 110.

Gráfico 3.4. Lugar en la clasificación mundial en igualdad de poder político por grupo social



Fuente: Índice de Progreso Social (2020) sobre la base del Proyecto de Variedades de Democracia (2019). Agregación de la evaluación de expertos del país de la pregunta: ¿El poder político se distribuye de acuerdo a los grupos sociales (definidos como castas, etnicidad, lenguaje, raza, religión, o alguna combinación de estas)? 0 (nivel mínimo): El poder político es monopolizado por un grupo social que comprende una minoría de la población. 4 (nivel máximo): Todos los grupos sociales tienen el mismo poder político.

Gráfico 3.5. Lugar en la clasificación mundial en igualdad de poder político por posición socioeconómica



Fuente: Índice de Progreso Social (2020) sobre la base del Proyecto de Variedades de Democracia (2019). Agregación de la evaluación de expertos del país de la pregunta: ¿El poder político se distribuye de acuerdo a la posición socioeconómica? 0 (nivel mínimo): La gente acaudalada tiene un monopolio virtual del poder político. 4 (nivel máximo): La gente acaudalada no tiene más poder político que aquellos cuyo estatus económico es promedio o pobre.

En relación con la inclusión política de los grupos sociales minoritarios, el Instituto Othing and Belonging calcula que la región de MECAPARD presentaba, en el 2018, un porcentaje de individuos de minoría étnica sin poder político o excluidos de 15%, porcentaje que representa más del doble del promedio registrado en los países de la OCDE de 7%.

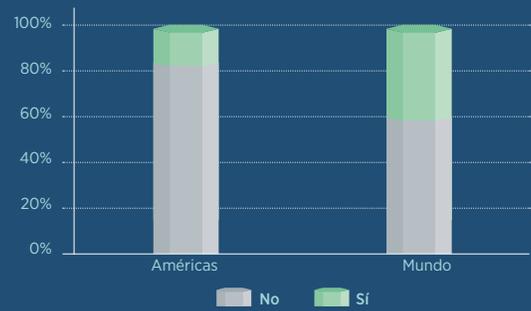
Una manera de fomentar la inclusión de las minorías étnicas en las decisiones de política pública es mediante la creación de leyes que faciliten su presencia en el Congreso o el Parlamento. En este rubro, el Gráfico 3.6 muestra que en las Américas (al no estar disponibles públicamente los datos para la región del istmo centroamericano), el porcentaje de países con este tipo de leyes es muy escaso, y lejano al promedio que se registra a nivel mundial.

En consonancia con lo anterior, se observa que la presencia de representantes de minorías étnicas en los Congresos de los países de la región es muy escasa, con un promedio para la región de México y el istmo centroamericano de apenas 4% del total de representantes en los Congresos o Parlamentos. Esto ocurre a pesar de que en varios países el número de partidos políticos en el Congreso es muy numeroso, lo que sugiere que las minorías étnicas no están logrando acceder a la toma de decisiones públicas a través del Poder Legislativo. La baja diversidad étnica en los Congresos de la región contrasta con el porcentaje que las minorías étnicas representan en el total de la población en México y el istmo centroamericano, donde representan, en promedio, el 14% de la población. En el Gráfico 3.7, se observa una comparación entre el porcentaje del Congreso que representan las minorías étnicas y el porcentaje de la población de dichas minorías. La línea de 45 grados es la línea de perfecta representación, en la que la población perteneciente a minorías étnicas participa en el Congreso en la misma proporción que representa a la población. Se observa que, en general, los países se sitúan por debajo de la línea, existiendo de este modo una subrepresentación de las minorías étnicas.

Por otra parte, destaca la baja participación de las mujeres en los poderes legislativos de la región. Únicamente en Costa Rica, Nicaragua y México, la participación de las mujeres en el Congreso se encuentra cercana al 50%, mientras que en el resto de países de la región, el porcentaje ronda el 20% (ver el Gráfico 3.8), siendo de 30% el promedio en MECAPARD y de 24% en los países del Triángulo Norte.

En la mayoría de los países de la región, las mujeres representan menos del 30% del Congreso. Las minorías en los Congresos están 66% por debajo de lo que representan en la población.

Gráfico 3.6. Porcentaje de países donde existen leyes para facilitar la presencia de minorías en el parlamento por región



Fuente: PNUD (2010).

Gráfico 3.7. Distribución del Congreso por porcentaje de minoría étnica

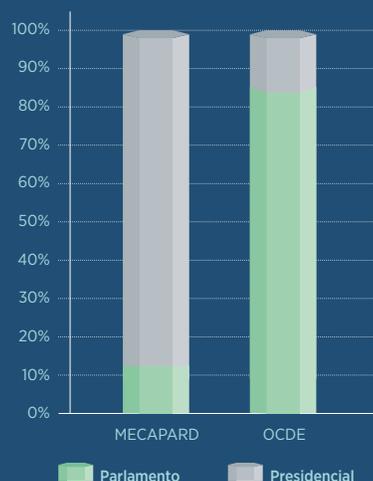


Fuente: categorización propia sobre la base de Congresos o Parlamentos nacionales.

Gráfico 3.8. Distribución del Congreso por porcentaje de mujeres



Fuente: categorización propia sobre la base de Congresos o Parlamentos nacionales. En los sistemas bicamerales, se muestra la cámara de Diputados (México) o Representantes (Belice). Distribución de Congresos vigentes en agosto de 2020.

Gráfico 3.9. Sistema político por región

Fuente: bases de datos de instituciones políticas del Banco Mundial (2012). Nota: México y Costa Rica se incluyen en el cálculo de MECAPARD y se excluyen del de la OCDE.

El tipo de organización política que se considera en la literatura como más inclusiva y asociada a una menor conflictividad (Reynal-Querol, 2002b) es la que resulta de sistemas parlamentarios, en contraste con el sistema presidencialista, el cual predomina en MECAPARD (ver el Gráfico 3.9). Lo anterior se explica porque, en una democracia parlamentaria, los grupos que no alcanzan a tener mayoría tienen acceso a cierta representación e influencia que les permite incidir de alguna manera sobre las políticas que se implementan, en la medida en que son necesarios para formar gobierno. Mientras que, en un sistema presidencialista, los grupos que no alcanzan mayoría tienen menos espacio para ver reflejados sus intereses de política, por lo que tienen más incentivos para impulsar su agenda por fuera del sistema institucional, lo que puede derivar en revueltas y enfrentamientos. Existen puntos intermedios, por ejemplo aquellos en los que el Congreso tiene un importante peso en el proceso de implementación de política y donde existen leyes para aumentar la representación política⁹ de minorías y mecanismos para fortalecer la institucionalidad e independencia de los partidos políticos sin restringir la participación política.

En suma, la estructura institucional de la región que se refleja en una limitada inclusividad en la toma de decisiones de política pública podría restringir la capacidad de la región para evitar potenciales conflictos que podrían derivar de la alta polarización.

⁹ No obstante, no se cuenta con una clasificación de esta índole para los países de la región.

4. Conclusión

Como ha sido el caso en diversos países de América Latina, las manifestaciones sociales pueden derivar de manera súbita en hechos violentos que atenten drásticamente contra la estabilidad política y social. Estos conflictos suelen estar ligados a altos niveles de polarización.

La polarización por ingresos en los países de la región de MECAPARD se estima alta en comparación con otros países del mundo, en concreto con los países de la OCDE. Por otra parte, la polarización entre la población de áreas urbanas y rurales se ha mantenido sin cambios relevantes en varios países de la región en la última década.

La presencia de la epidemia de la COVID-19 podría aumentar la polarización aún más. Como se vio en el capítulo 1, las características de esta crisis podrían afectar con mayor intensidad a la población de menores ingresos y a la que reside en el medio rural, aumentando así la desigualdad entre grupos y, por lo tanto, la polarización. A esto habría que sumar cómo se modifica el tamaño de los distintos grupos.

Diversos estudios muestran que un factor muy relevante para atenuar el riesgo de conflicto que deriva en parte de la polarización es la inclusividad del sistema de gobierno. Diversos indicadores analizados en el presente capítulo sugieren que dicha inclusividad es limitada en la región. Se registra un rezago en cuanto a igualdad de poder político de los distintos grupos sociales y a representatividad de las minorías en el Poder Legislativo, de tal manera que puedan influir en la toma de decisiones de política pública. La baja participación de las minorías étnicas en los sistemas legislativos de toda la región es notoria, lo que se extiende a las mujeres en varios países. De esta manera, sería favorable estudiar cómo se podría aumentar la inclusividad del sistema de gobierno, contribuyendo así a apoyar el desarrollo de los distintos grupos sociales y las minorías, y reducir de este modo el riesgo de conflictos sociales.

Anexo 3.1

Polarización de ingresos ($\alpha=0.5$)

Periodo	Costa Rica	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	El Salvador	Panamá	Republica. Dominicana	Chile
1995	0.264	.	0.308	.	.	0.297	0.315	0.303	.
1996	0.27	.	0.315	0.303	.	0.329	.	0.288	0.306
1997	0.272	.	0.308	.	.	0.287	0.322	0.28	.
1998	0.269	.	0.298	0.307	0.307	0.292	0.316	.	0.311
1999	0.273	.	0.298	.	.	0.28	0.316	.	.
2000	0.275	.	.	0.293	.	0.279	0.318	0.299	0.3
2001	0.29	.	0.322	.	0.348	0.283	0.314	0.297	.
2002	0.289	0.316	0.347	0.288	.	0.28	0.316	0.294	.
2003	0.283	0.309	0.323	.	.	0.288	0.314	0.292	0.307
2004	0.279	0.296	0.328	0.298	.	0.273	0.31	0.291	.
2005	0.271	.	0.331	.	0.304	0.273	0.309	0.292	.
2006	0.277	.	0.330	0.296	.	0.263	0.313	0.294	0.292
2007	0.281	.	0.312	.	.	0.265	0.303	0.281	.
2008	0.278	.	0.306	0.299	.	0.265	0.298	0.276	.
2009	0.288	.	0.293	.	0.276	0.266	0.297	0.274	0.273
2010	0.288	0.309	0.304	0.288	0.267	0.259	0.291	0.271	.
2011	0.294	0.306	0.311	.	0.264	0.251	0.288	0.271	0.292
2012	0.286	0.297	0.321	0.299	0.264	0.252	0.289	0.262	.
2013	0.289	0.289	0.305	.	.	0.257	0.291	0.265	0.286
2014	0.288	0.292	.	0.291	0.279	0.255	0.282	0.264	.
2015	0.286	0.279	0.287	.	.	0.248	0.284	0.262	0.279
2016	0.289	0.284	0.287	0.282	.	0.246	0.278	0.263	.
2017	0.286	0.281	0.294	.	.	0.243	0.282	0.252	0.281
2018	.	0.280	0.298	0.272	.	0.241	0.286	0.248	.

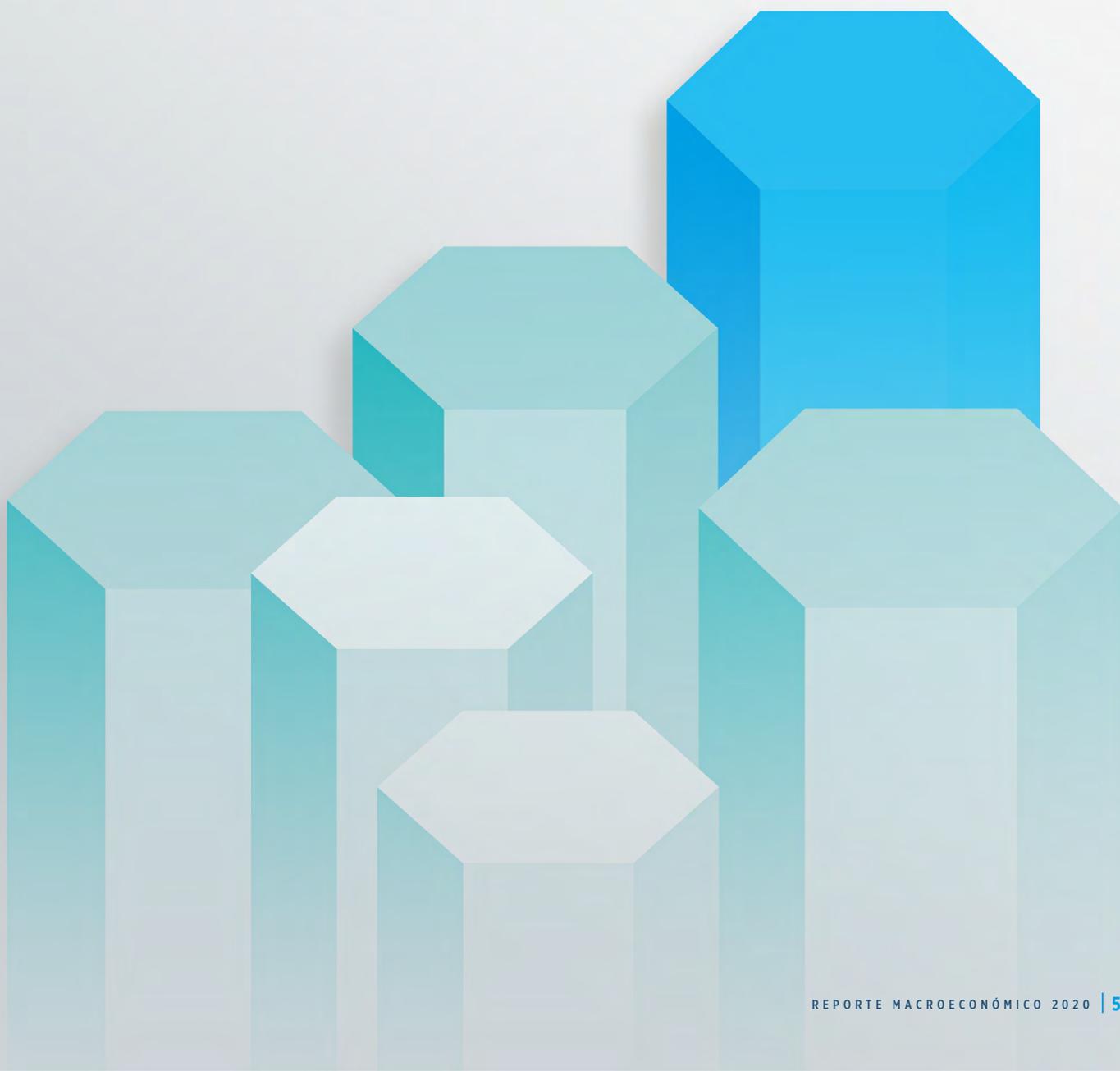
Polarización por área geográfica: urbana y rural

Periodo	Costa Rica	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	El Salvador	Panamá	Republica. Dominicana	Chile
1995	0.131	.	0.165	.	.	0.225	0.299	0	.
1996	0.129	.	0.207	0.231	.	0.225	.	0	0.159
1997	0.128	.	0.188	.	.	0.312	0.264	0.125	.
1998	0.128	.	0.175	0.248	0.191	0.271	0.275	.	0.166
1999	0.123	.	0.188	.	.	0.274	0.274	.	.
2000	0.15	.	.	0.229	.	0.282	0.276	0.144	0.182
2001	0.139	.	0.269	.	0.245	0.261	0.282	0.127	.
2002	0.135	0.288	0.296	0.191	.	0.26	.	0.133	.
2003	0.147	0.247	0.273	.	.	0.224	0.270	0.103	0.15
2004	0.15	0.123	0.243	0.163	.	0.2	0.264	0.136	.
2005	0.132	.	0.264	.	0.224	0.206	0.256	0.115	.
2006	0.13	.	0.196	0.189	.	0.205	0.258	0.117	0.114
2007	0.138	.	0.23	.	.	0.221	0.240	0.113	.
2008	0.123	.	0.205	0.180	.	0.216	0.242	0.145	.
2009	0.141	.	0.227	.	.	0.226	0.245	0.14	0.126
2010	0.137	0.214	0.223	0.175	0.151	0.215	0.255	0.126	.
2011	0.164	0.181	0.164	.	0.123	0.199	0.224	0.122	0.068
2012	0.157	0.18	0.19	0.200	0.123	0.200	0.247	0.128	.
2013	0.164	0.161	0.209	.	.	0.203	0.230	0.134	0.077
2014	0.156	0.206	0.211	0.170	0.121	0.189	0.233	0.122	.
2015	0.115	0.153	0.179	.	.	0.163	0.238	0.122	0.084
2016	0.133	0.186	0.199	0.188	.	0.173	0.232	0.107	.
2017	0.119	0.205	0.223	.	.	0.158	0.218	0.076	0.066
2018	0.120	0.212	0.245	0.154	.	0.158	0.228	0.080	.

CAPÍTULO 4

Percepción ciudadana en un contexto de pandemia

Melanie Laloum y Jordi Prat



Percepción ciudadana en un contexto de pandemia

Melanie Laloum y Jordi Prat

Además de evaluar la evolución de diversos indicadores de desigualdad, es importante conocer la percepción de la ciudadanía sobre el tema, por lo que en este capítulo se contrastan ambos elementos. Asimismo, se presenta cómo la epidemia de la COVID-19 ha modificado las percepciones y prioridades ciudadanas en la región de CAPARD, tema que se describe en la segunda sección del capítulo. En concreto, el cambio en la percepción ciudadana se mide mediante encuestas de opinión y menciones en redes sociales en tres meses de 2020: enero, mayo y setiembre. El uso de datos mensuales puede resultar un instrumento innovador para evaluar qué políticas públicas pueden ser más valoradas por la sociedad, especialmente en un contexto de crisis.

Percepción y realidad en CAPARD antes de la pandemia

Desigualdad

A pesar de tener un coeficiente de desigualdad de Gini relativamente alto, la mayoría de los países de CAPARD tienen una percepción de desigualdad menos fuerte que los otros países de América Latina. Al comparar entre países (ver el Gráfico 4.1), se puede observar que un mayor índice de Gini no necesariamente se traduce en una percepción de injusticia mayor. De hecho, los países con más alto coeficiente de Gini, que son Guatemala, Nicaragua y Honduras, son aquellos que muestran una menor percepción de injusticia. Mientras tanto, El Salvador, que es el país con menor índice de Gini de CAPARD, es aquel que tiene una mayor percepción de desigualdad. En 2018, casi todos los países de CAPARD (excepto República Dominicana y El Salvador) tenían un coeficiente de Gini superior a la mediana regional (46.3), pero en esos mismos países existe una percepción de distribución injusta (entre el 55% y el 80% de los encuestados) menor a la mediana de ALC (80% de los encuestados). Con un coeficiente de Gini similar o más alto, Brasil y Colombia tenían una percepción de distribución injusta mucho más fuerte. Por otro lado, El Salvador tenía uno de los coeficientes de Gini más bajos de ALC en 2018, pero unas de las tasas de percepción de la desigualdad más alta (cerca del 90%), muy similar a Argentina y Chile. En cuanto a República Dominicana, el país se encontraba justo en el medio, con un coeficiente de Gini de 46.3 y una percepción de distribución injusta de 80%.

En los últimos años, los países de CAPARD vivieron una mejora en la distribución del ingreso que no se tradujo en una reducción de la percepción de desigualdad. En el Gráfico 4.2, se puede apreciar que entre 2010 y 2018 casi todos los países de ALC experimentaron una reducción de su índice de desigualdad, medido por el coeficiente de Gini. Solo Brasil y Costa Rica mantuvieron el Gini sin cambio,

mientras Nicaragua vio una mejora significativa (+7.4 puntos). Sin embargo, existen contradicciones a través del tiempo entre la evolución del coeficiente de Gini y la evolución de la percepción de desigualdad. Esas contracciones se observan en la mayor parte de los países de ALC, pero con mayor énfasis en Panamá y El Salvador. El aumento de una percepción de la distribución injusta fue particularmente fuerte para Panamá (+16 puntos porcentuales) y El Salvador (+13 puntos porcentuales) a pesar de una reducción del coeficiente de Gini para ambos países (-2.1 y -7.1 puntos, respectivamente). Costa Rica mantuvo un coeficiente de Gini similar, pero la percepción de desigualdad aumentó 7 puntos. República Dominicana y Guatemala son los únicos países de CAPARD que experimentaron estos dos factores: una mejora en su distribución de ingresos (disminución del coeficiente de Gini) y una reducción de la percepción de desigualdad.

Desempleo

La preocupación por el desempleo parece estar más asociada a la precariedad laboral que a la tasa de desempleo. En 2018, Costa Rica y Honduras tenían una de las tasas más altas de desempleo en ALC, pero su preocupación sobre el desempleo era de las más bajas (ver el Gráfico 4.3). Por otro lado, los ciudadanos de El Salvador, República Dominicana y Nicaragua presentaron tasas de desempleo por debajo de la mediana regional; no obstante, el porcentaje de personas preocupadas por el desempleo era superior a la mediana de la región. Esa divergencia entre preocupación por el desempleo y tasa de desempleo parece estar asociada con la precariedad del mercado laboral y el limitado acceso a una red de protección social, lo que se puede aproximar mediante la tasa de informalidad (ver el Gráfico 4.4). El Salvador, República Dominicana y Nicaragua presentaban una de las tasas más altas de informalidad¹⁰ en CAPARD (superior al 60% de la población activa) combinada con una tasa de preocupación por el desempleo muy alta¹¹.

¹⁰ Medida por el porcentaje de la población activa que no contribuye a la seguridad social.

¹¹ Como se examina en el capítulo 1, las economías con una alta informalidad son más vulnerables a choques económicos, ya que un mayor porcentaje de la población tendría acceso limitado a la red de protección social.

Gráfico 4.1. Percepción de distribución injusta vs coeficiente de Gini en 2018 (o último dato disponible) % encuestados



Gráfico 4.2. Variación de la percepción de desigualdad y del coeficiente de Gini entre 2010-2018 (o último dato disponible), % encuestados



Fuente: elaboración propia con base en encuestas de horas, Banco Mundial y Latinobarómetro.
Pregunta: "¿Cuán justa cree Ud. que es la distribución del ingreso en (país)?"

Gráfico 4.3. Tasa de desempleo vs. preocupación por el desempleo en 2018 (o último dato disponible)

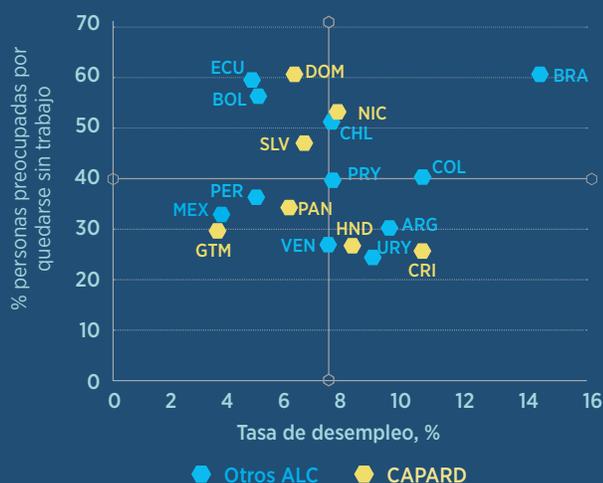
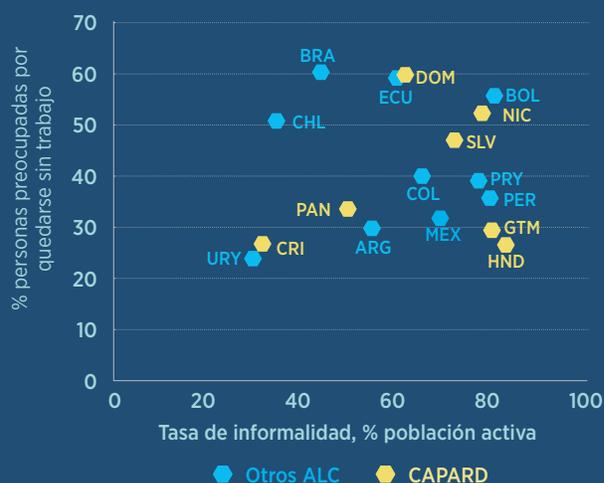


Gráfico 4.4. Tasa de informalidad vs. preocupación por el desempleo en 2018 (o último dato disponible)



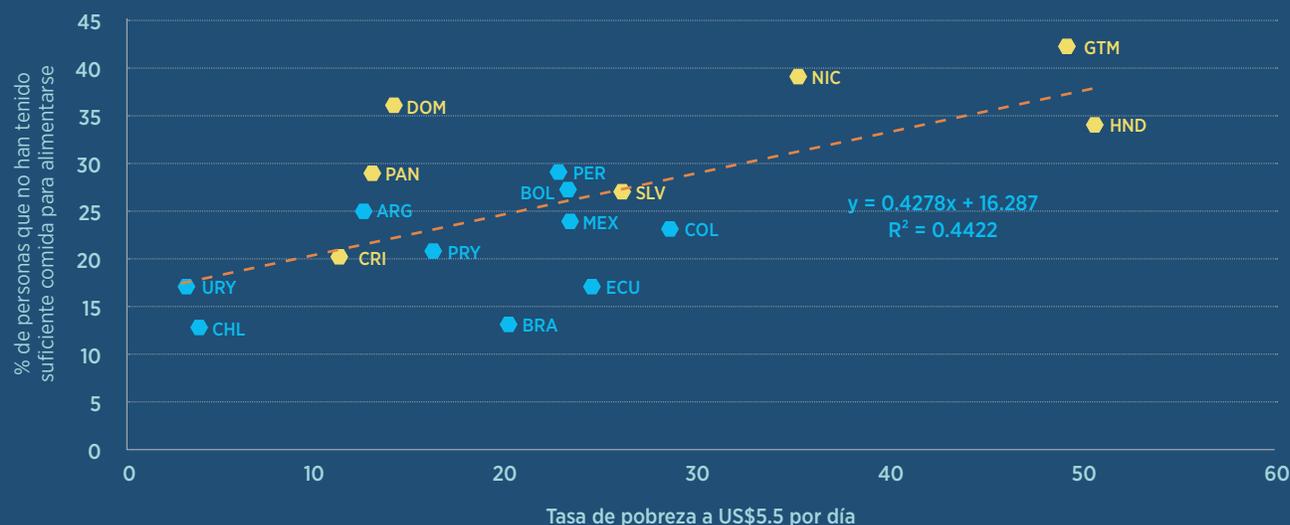
Fuente: Latinobarómetro y fuentes nacionales para estadísticas de desempleo.

Pregunta: "¿Cuán preocupado diría Ud. que está por quedarse sin trabajo o por estar desempleado durante los próximos doce meses?". Respuesta: "Preocupado" y "Muy preocupado".

Inseguridad alimentaria

Existe una correlación positiva entre la percepción de inseguridad alimentaria y el nivel de pobreza. En 2018, cerca de uno de cada tres habitantes de CAPARD reportaba que no había tenido suficiente comida para alimentarse algunas veces o de manera seguida. Este porcentaje se encontraba ligeramente por arriba de la mediana de ALC. Esa percepción de inseguridad alimentaria es coherente con las tasas de pobreza calculadas con una línea de pobreza de USD 5.5 por día (ver el Gráfico 4.5). Los países que tenían las tasas de pobreza más altas de la región (Guatemala, Honduras y Nicaragua) eran también los que reportaban mayores casos de inseguridad alimentaria.

Además de la distribución de los ingresos, existen otros factores que influyen en la percepción de desigualdad. Una manera de aproximarse con más precisión a la relación entre la desigualdad y la percepción de una distribución injusta es evaluar también la desigualdad multidimensional. Por ejemplo, el reporte de Desarrollo Humano del PNUD (2019) señala que por más que se hayan reducido las brechas en las necesidades más básicas (esperanza de vida al nacer, acceso a la educación primaria y a tecnologías básicas), una nueva generación de desigualdades está emergiendo. Estas nuevas brechas se están articulando en torno a cuestiones como el acceso a tecnologías avanzadas, la educación terciaria y la crisis climática, reflejando las nuevas capacidades necesarias para prosperar en el siglo XXI. Asimismo, las brechas de ingresos y riqueza a menudo se traducen en desigualdad política, lo que puede fomentar una percepción de desigualdad. Ridgeway (2013) pone de relieve la importancia de las desigualdades de estatus junto con aquellas basadas en recursos y poder. La desigualdad de estatus crea diferencias grupales como el género, la raza y el estilo de vida, basado en las diferencias sociales, creando una desigualdad duradera.

Gráfico 4.5. Relación entre tasa de pobreza y percepción de inseguridad alimentaria en 2018

Fuente: Banco Mundial y Latinobarómetro.

Pregunta: "¿Cuán seguido usted o su familia no han tenido suficiente comida para alimentarse?".

Delincuencia y violencia

La percepción de inseguridad pública y violencia aparece como uno de los principales problemas del país¹² y está asociada con una alta incidencia de delitos en la región. En 2018, alrededor de uno de cada tres ciudadanos de CAPARD consideraba que la delincuencia y la violencia de pandillas era la primera o segunda preocupación más importante del país. Esta preocupación era mayor al promedio de ALC (23.7% de los ciudadanos encuestados) y se asociaba a las pandillas (El Salvador, Guatemala, Honduras), la violencia en las calles (Costa Rica, Panamá y República Dominicana) y la violencia intrafamiliar (Nicaragua y República Dominicana), entre otras. Esa percepción de inseguridad ciudadana parece tener una relación con las altas tasas de homicidios y otros delitos. El Salvador y Honduras tenían tasas de homicidios de más de 40 homicidios por cada 100,000 personas en 2018, nivel superior al del promedio de ALC (18 por cada 100,000 personas). Costa Rica, por su parte, tenía en 2018 la tasa de asaltos más alta de toda la región de ALC con una incidencia de 1,588 asaltos por cada 100,000 personas. La incidencia de robos residenciales superaba los 100 por cada 100,000 personas en Guatemala, Panamá, Costa Rica y Honduras, aunque se encontraba por debajo de Chile y Ecuador. Guatemala era el tercer país de ALC, después de México y Perú, que tenía el número de víctimas de tráfico de personas más alto. Además, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL señaló que en 2017 República Dominicana era el segundo país de América Latina¹³ con la tasa de muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima más alta (1.5 por cada 100,000 mujeres) después de Belice (2.6 por cada 100,000 mujeres). De acuerdo al Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 del PNUD, dado que la seguridad ciudadana es un bien público, la inseguridad refuerza la percepción de desigualdad y erosiona la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

¹² Según la encuesta anual de Latinobarómetro, cuando se les preguntó: "En su opinión, ¿cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?".

¹³ Se excluyen a los países caribeños.

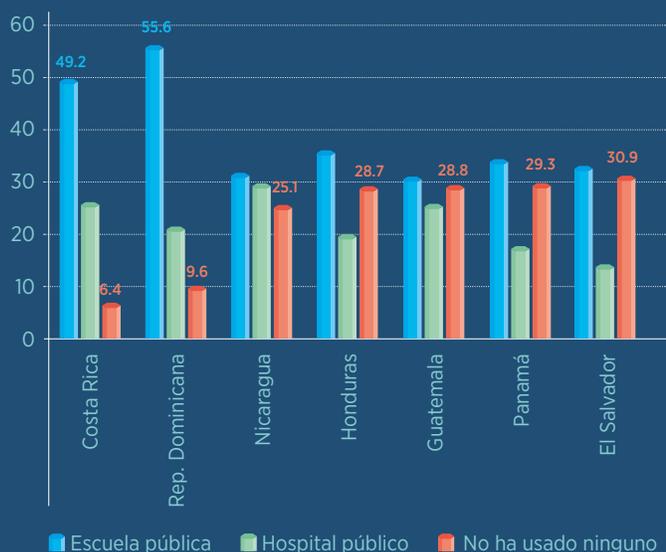
Servicios públicos

Existe insatisfacción con los servicios públicos de educación y salud (ver el Gráfico 4.6). Alrededor del 30% de la población encuestada de CAPARD (excepto Costa Rica y República Dominicana) afirmó no haber usado ninguno de estos servicios públicos; y menos del 30% de los usuarios dice estar satisfecho (con excepción de Costa Rica y República Dominicana en el área de la educación), tasa por debajo del promedio de América Latina (33%). La provisión de servicios públicos de educación y salud es limitada. A excepción de Costa Rica, los países de CAPARD tienen las tasas de matrícula en secundaria más bajas de América Latina. En Guatemala, Honduras y Nicaragua, dichas tasas se encuentran por debajo de 50%. La cobertura de la salud pública también es baja (ver el capítulo 1). En algunos países de CAPARD, por otro lado, un alto porcentaje de la población rural (entre 10% y 30%) no tiene acceso a servicios de electricidad o agua potable.

Instituciones

Existe una percepción de inequidad ante las leyes que refuerza la percepción de desigualdad. Aunque se reduzca la desigualdad monetaria, el malestar asociado a la desigualdad puede persistir si no se corrigen ciertas prácticas del sector público y el sector empresarial que reflejan una inequidad ante las leyes. El Índice de Percepción de Corrupción (2019) muestra que en la mayoría de los países de CAPARD (excepto Costa Rica y Panamá) existe una mayor percepción de la corrupción que el promedio de América Latina. De acuerdo con las encuestas de Barómetro Global de Corrupción (2019), en Honduras, Guatemala y República Dominicana cerca del 20% de las personas encuestadas reportaron haber pagado un soborno para conseguir servicios públicos, un porcentaje más alto que el promedio de América Latina (16%). Sin embargo, este porcentaje se duplica cuando se trata de sobornos para la policía. Por otro lado, existe una relativamente alta tolerancia hacia estas prácticas en algunos países de la región (ver el Gráfico 4.7).

Gráfico 4.6. Servicios públicos con los que está más satisfecho en 2018, % de los encuestados



Fuente: Latinobarómetro.

Gráfico 4.7. Tolerancia hacia la corrupción, en % de los encuestados



Fuente: CID Gallup.

Pregunta: "Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción, siempre que se solucionen los problemas del país".

Por otra parte, la confianza en el gobierno es baja. Más del 80% de los encuestados en el Barómetro Global de Corrupción (2019) afirmó tener poca o ninguna confianza en el gobierno. Ello puede estar viéndose reflejado en el bajo apoyo a los partidos políticos tradicionales durante los últimos años. De acuerdo a CID Gallup, entre el 50% y el 80% de los electores de los países de CAPARD, dependiendo del país, se declara indeciso en relación con el partido político (excepto en República Dominicana, que se sitúa en alrededor de 20%).

Efectos de la crisis sanitaria sobre las percepciones ciudadanas

Esta sección utiliza bases de datos de (i) encuestas realizadas por CID Gallup¹⁴ y (ii) el monitoreo de redes sociales de CivicLytics con el fin de evaluar el cambio en las percepciones ciudadanas de manera mensual.

El COVID-19 ha intensificado la preocupación por el desempleo y la corrupción. De acuerdo con las últimas encuestas, el desempleo se mantuvo como el principal problema del país para los ciudadanos de Guatemala, El Salvador y Costa Rica (hasta mayo de 2020), y en Panamá y Honduras se trató de la corrupción. Estos dos problemas suelen ser los más citados en los países de CAPARD. En septiembre, en Costa Rica la corrupción pasó a ser percibida como el principal problema del país, y en Nicaragua, el desempleo. Cabe destacar que la preocupación por temas sanitarios escaló al primer lugar (COVID-19 o falta de hospitales) en mayo en Nicaragua y República Dominicana, manteniéndose en este último país en septiembre.

En redes sociales prevalecen los temas de salud pública e inseguridad (ver el Gráfico 4.8). Según los datos recopilados por CivicLytics, los usuarios de redes sociales comentaron principalmente sobre temas de salud pública (entre 60% y 80% de los comentarios), incluso antes de la crisis sanitaria, y de crimen y violencia (entre 20% y 40%). La alta presencia de temas de salud pública en los comentarios en las redes sociales desde inicios del año se podría explicar por la cobertura mediática de la COVID-19 en China a inicios de enero y en Europa, a finales del mismo mes. Esa preocupación aumentó en mayo, ya que el virus circulaba de manera muy activa en los países de CAPARD, lo que generó un confinamiento y cierre parcial de las actividades comerciales. Si bien disminuyó en septiembre en relación con mayo, la salud pública continuó siendo la principal preocupación. La menor mención del tema del crimen y violencia en mayo parece estar influido por el confinamiento, considerando que limita la probabilidad de la delincuencia en la calle.

Cuadro 4.1 Principal problema del país (en porcentaje de respuestas)

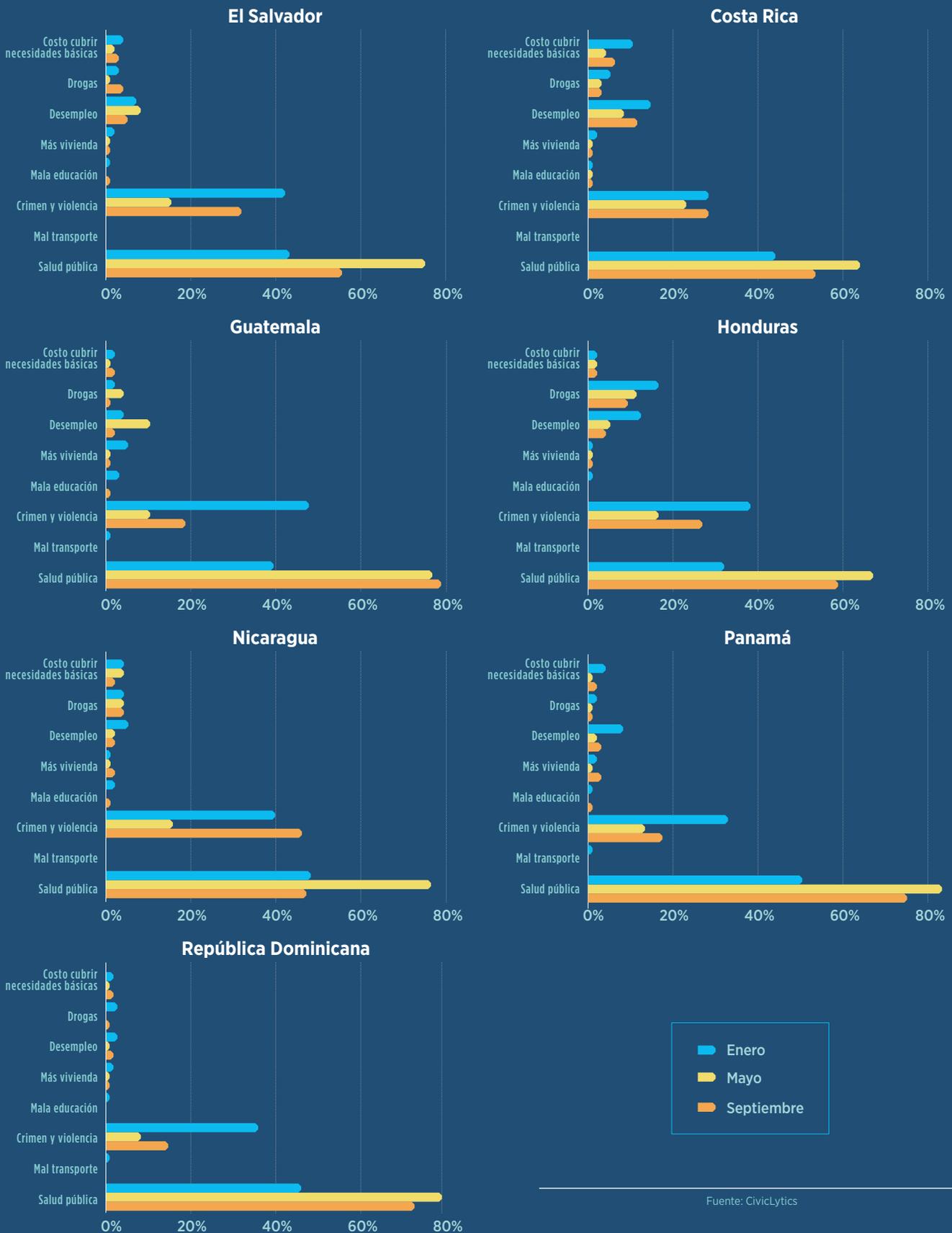
PAÍS	Costa Rica			El Salvador			Guatemala			Honduras			Nicaragua			Panamá			Dominicana			
	Enero	Mayo	Sept	Enero	Mayo	Sept	Enero	Mayo	Sept	Enero	Mayo	Sept	Enero	Mayo	Sept	Enero	Mayo	Sept	Enero	Mayo	Sept	
MEDICIÓN 2020																						
Desempleo	23	33	28	32	32	29	26	41	33	27	26	21	16	21	34	15	19	24	14	14	26	
Corrupción / gobierno	31	23	34	10	8	8	22	20	15	16	31	43	28	14	17	46	45	32	15	17	9	
Covid-19 / falta de hospitales	-	10	10	-	3	15	-	13	25	-	14	7	-	31	5	-	--	11	-	40	31	
Costo de vida	14	18	13	8	27	22	3	--	6	6	--	5	20	11	10	-	8	11	-	--	6	
Inseguridad	11	7	4	13	9	8	17	12	8	12	2	3	5	2	16	16	9	6	51	17	16	

Fuente: CID Gallup. Encuestas Nacionales de Opinión Pública. Enero, mayo y septiembre 2020.

Pregunta: "¿Cuál es el principal problema que tiene nuestro país?"

¹⁴ La encuesta incluye al menos 1,200 personas por país. El estudio sobre redes sociales incluye comentarios de Twitter y otras fuentes de internet, como Facebook, con al menos 23 mil comentarios por país. Las encuestas tienen una representación a nivel nacional con un margen de error de ±2.8 puntos y un nivel de confianza del 95%.

Gráfico 4.8. Principales preocupaciones de las personas en conversaciones de redes sociales, 2020

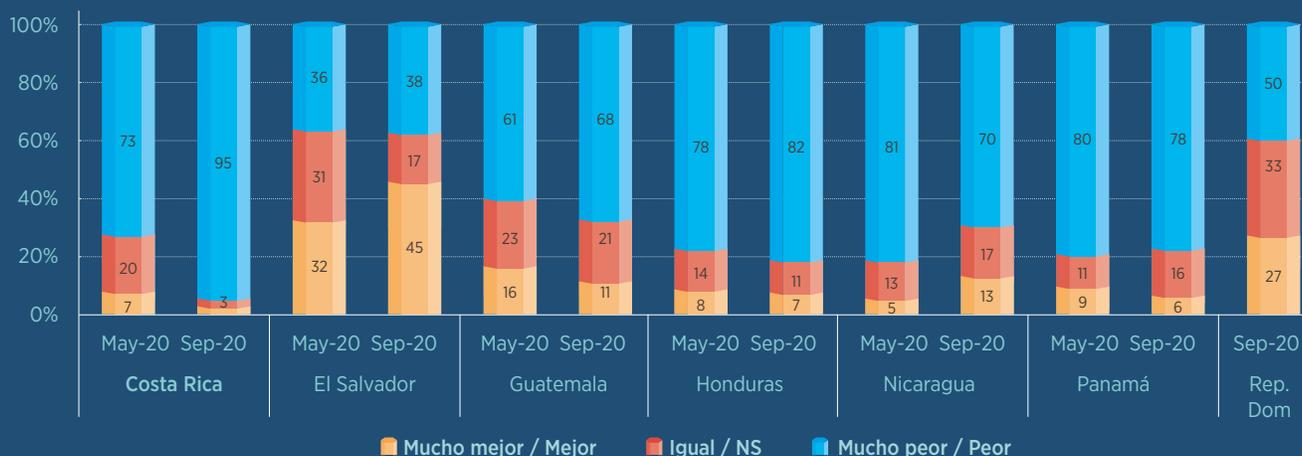


Fuente: CivicLytics

Ha aumentado la percepción negativa sobre la situación económica, aunque con una mejora marginal en septiembre (ver el Gráfico 4.9), excepto en Costa Rica y Guatemala. El porcentaje de población que señaló que la situación está mejor o igual que hace un año está por debajo de 50% en todos los países, excepto en El Salvador, lo que significa que existe una actitud más pesimista con respecto al año pasado.

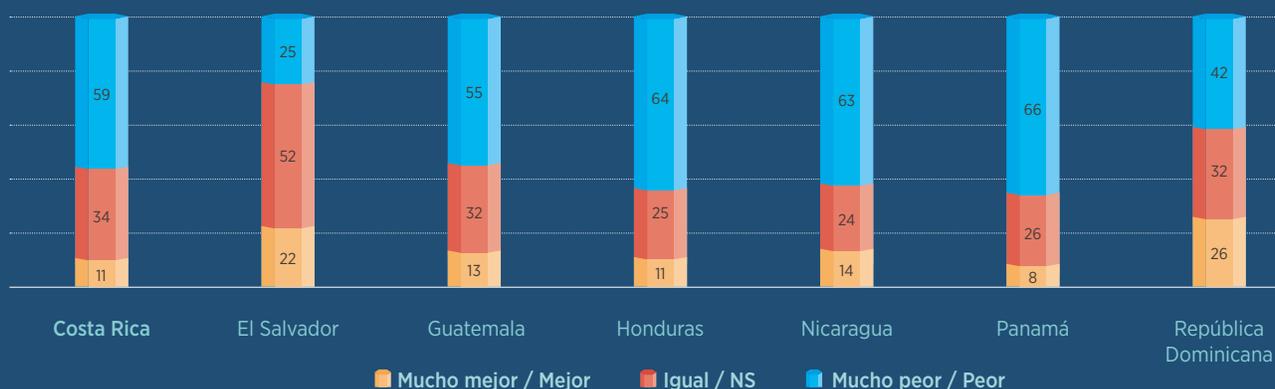
En consonancia con lo anterior, más de la mitad de los hogares de la región percibió que su economía familiar se deterioró en comparación con la del año pasado. Cabe resaltar el porcentaje relativamente bajo (25%) de salvadoreños que consideran que su situación ha empeorado, lo cual puede estar relacionado con el apoyo público a los hogares vulnerables y la alta popularidad del mandatario que puede transmitir optimismo. De manera similar, el Gobierno dominicano implementó un programa de transferencias monetarias para apoyar a los trabajadores que habían caído en desempleo; asimismo, el nuevo presidente asumió funciones en agosto. Ambos factores pueden estar contribuyendo a que los dominicanos tengan una percepción ligeramente más positiva que sus vecinos.

Gráfico 4.9. Situación económica del país comparada con un año atrás, %



Fuente: CID Gallup. Encuestas Nacionales de Opinión Pública. Enero, mayo y septiembre 2020.
Pregunta: "¿Cómo considera que está la situación del país hoy en día comparada con la de un año antes?"

Gráfico 4.10. Situación económica del hogar con respecto al año pasado, %



Fuente: CID Gallup. Encuestas Nacionales de Opinión Pública. Enero, mayo y septiembre 2020.
Pregunta: "¿Cómo considera que está la situación del hogar hoy en día comparada con la de un año antes?"

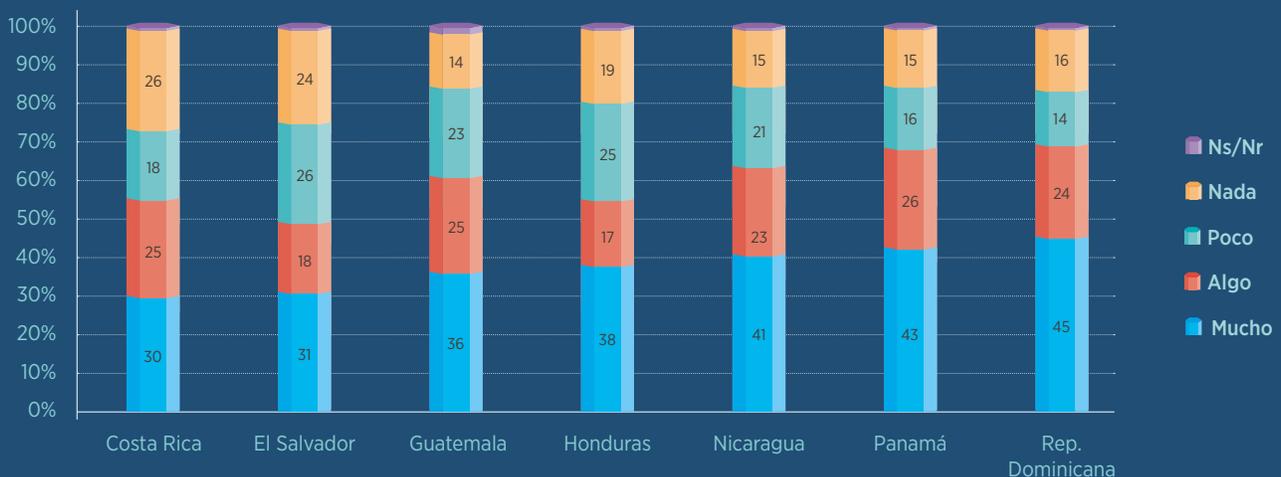
Las principales preocupaciones de los hogares son el desempleo y el costo de vida. De acuerdo con las últimas encuestas de CID Gallup, el desempleo sigue siendo el principal problema de los hogares en Costa Rica, Honduras y Panamá. Para el resto de los países (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana), el costo de vida es la mayor preocupación. Esas dos preocupaciones representan alrededor de la mitad de las respuestas y se explican por la pérdida de trabajo y/o ingresos que experimentaron los hogares de estos países. En Costa Rica, la tasa de desempleo alcanzó su nivel histórico más alto (26.2% en agosto) por la crisis del coronavirus, mientras se registraban en Panamá 280 mil contratos suspendidos a finales de julio (22.2% de la población formal). Para Honduras, el FMI proyecta un aumento de su tasa de desempleo de 4.1% en 2019 a 5.7% en 2020. Se estima un descenso del empleo formal de 13% entre marzo y agosto en República Dominicana.

Seguridad alimentaria

La pérdida de ingresos generada por la crisis actual ha llevado a cambios en la canasta de consumo del hogar, reflejando un incremento de la inseguridad alimentaria por la pandemia (ver el Gráfico 4.11). Más del 50% de los ciudadanos de la región CAPARD considera que su canasta básica ha cambiado por falta de recursos o escasez en los supermercados. Sin embargo, este cambio en la canasta básica es menos importante para los países que tenían un sistema de protección social más avanzado (Costa Rica) o que apoyaron fuertemente a las poblaciones vulnerables con transferencias monetarias (El Salvador).

En redes sociales, el mayor nivel de menciones sobre inseguridad alimentaria, medida por los comentarios sobre desabastecimiento, hambre y hambruna, sucedió en mayo, lo que parece indicar que el punto más crítico de la pandemia fue alrededor de esta fecha (ver el Gráfico 4.12). Los productos más señalados como escasos (o excesivamente caros) fueron la carne de res y el arroz. Para la mayoría de los países, esa preocupación se redujo a medida que los países abrían nuevamente sus actividades comerciales. Cabe destacar que Nicaragua, Guatemala y El Salvador tenían altos porcentajes de comentarios sobre las necesidades alimentarias en mayo, pero su política de distribución de alimentos y los programas de transferencias no condicionadas parecen haber tenido un efecto positivo sobre el número de comentarios de seguridad alimentaria a septiembre de 2020.

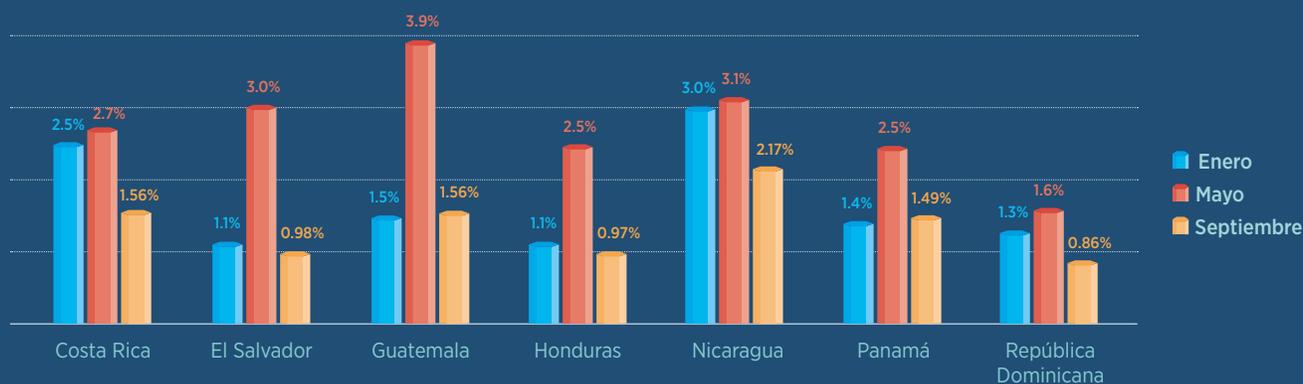
Gráfico 4.11. Cambio en consumo de los hogares, %



Fuente: CID Gallup, Encuesta Nacional de Opinión Pública, Septiembre de 2020.

Pregunta: "Por falta de recursos como dinero, escasez en el supermercado u otras fuentes de alimentos, ¿qué tanto ha cambiado su canasta familiar básica en los últimos cuatro meses?"

Gráfico 4.12. Evolución del peso de la conversación sobre inseguridad alimentaria (porcentaje de comentarios)



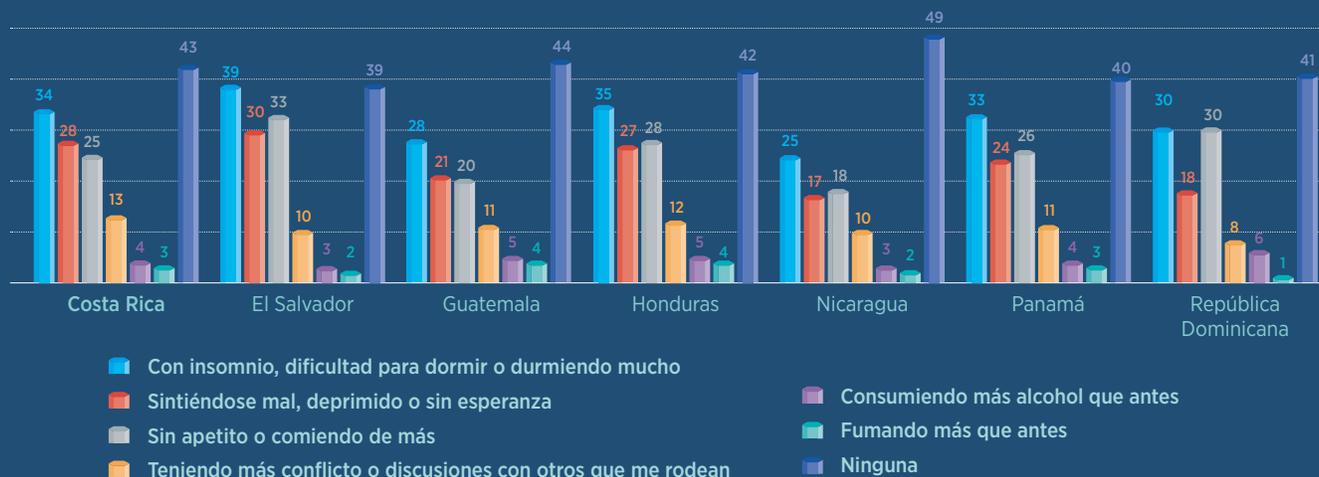
Fuente: CivicLytics.

Crisis emocional

La crisis parece haber aumentado el estrés en las familias, lo que se ha traducido en retos para la estabilidad emocional (ver el Gráfico 4.13). Cerca del 30% de los encuestados presenta dificultades para dormir, con otros porcentajes importantes de personas que sufren por falta de apetito y que tienen síntomas de depresión. Todo esto es consistente con un mayor nivel de estrés como consecuencia del confinamiento y los menores ingresos por la pandemia. Cabe destacar que, en promedio, el 40% de los encuestados mantienen una relativa estabilidad en su salud mental.

Las redes sociales también mostraron un aumento en el nivel de discusión sobre estabilidad emocional (ver el Gráfico 4.14). Los resultados de redes sociales muestran un comportamiento similar a las encuestas, aunque el nivel es relativamente bajo. Solo en Costa Rica, el volumen de conversación sobrepasó 4% de las respuestas en mayo, mientras que en Nicaragua las preocupaciones sobre la salud mental han venido cayendo en el tiempo. La falta de apetito y los conflictos y discusiones son los temas más comunes cuando se habla sobre temas de salud mental. Para República Dominicana, hubo un aumento importante en los casos de insomnio en mayo, pero cayó a niveles comparables con el resto de la región en septiembre.

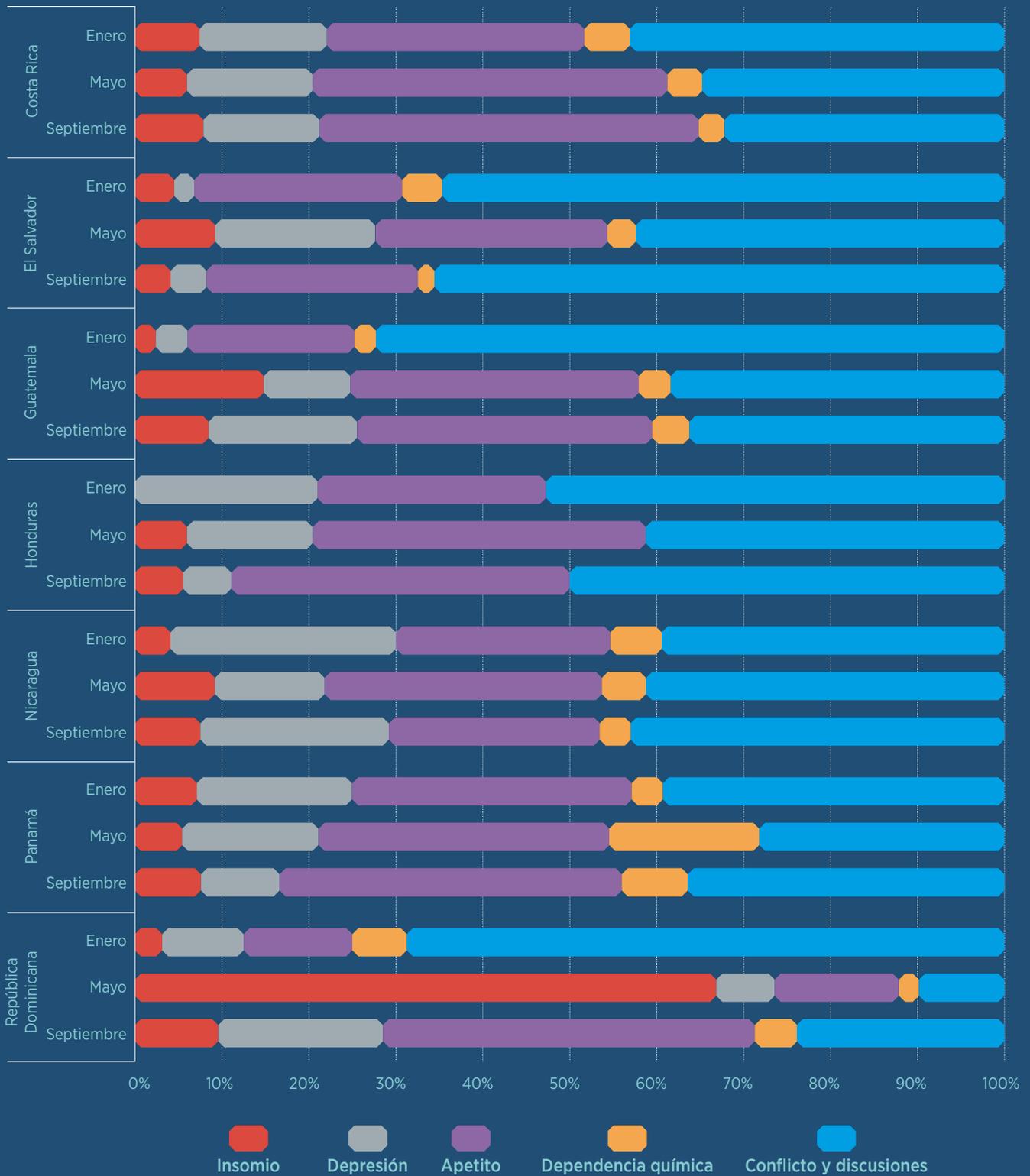
Gráfico 4.13. Estabilidad emocional de la ciudadanía, en % de respuestas



Fuente: CID Gallup.

Pregunta: "A causa de la pandemia del Coronavirus, me puede decir si durante las últimas 2 semanas usted ha experimentado lo siguiente CASI TODOS LOS DÍAS: ..."

Gráfico 4.14. Temas más comunes de salud mental

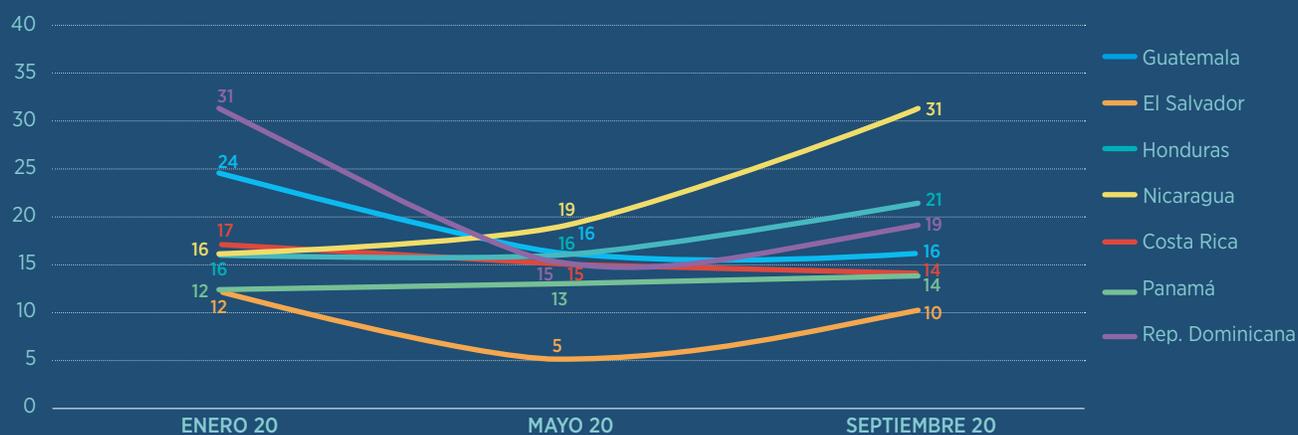


Fuente: CivicLytics.

Delincuencia y violencia

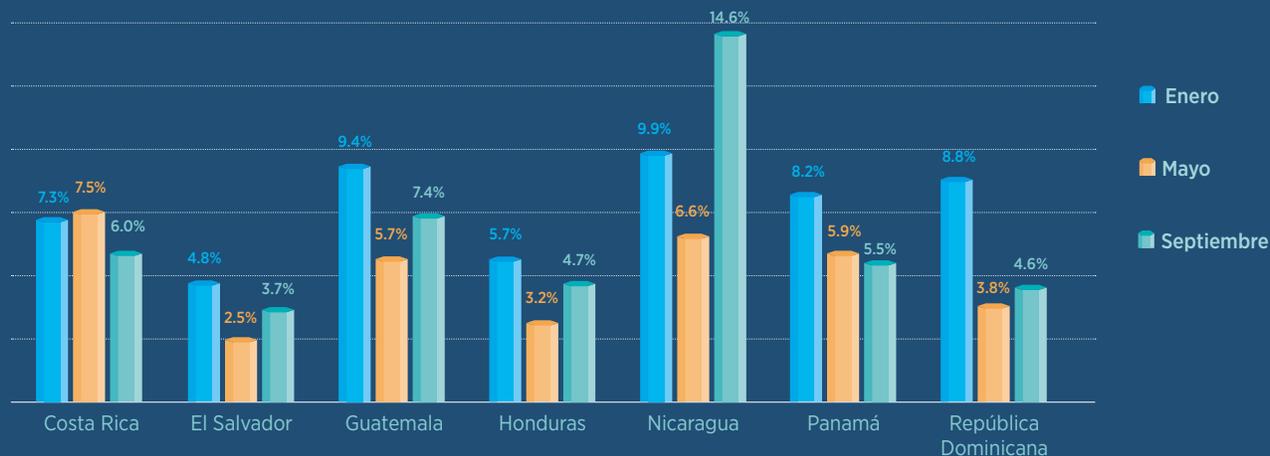
Durante los primeros meses de la pandemia, la percepción sobre la criminalidad bajó, aunque conforme las economías han iniciado su reapertura, esta tendencia se revirtió. Al inicio del año, cerca del 18% de los encuestados en Costa Rica, Honduras y Nicaragua afirmaron que al menos una persona en sus hogares había sido víctima de un robo o asalto en los últimos cuatro meses. Esa proporción alcanzaba casi el 31% de los dominicanos encuestados. El confinamiento generado por la pandemia hizo que dicha proporción se redujera en estos países en mayo. Únicamente Costa Rica y Guatemala continuaron su tendencia de mejora hasta septiembre (ver el Gráfico 4.15). Esta percepción se manifestó también en las redes sociales: la proporción de comentarios relativos al crimen y la delincuencia disminuyeron en mayo a casi la mitad, pero aumentaron ligeramente en septiembre. De igual manera, notamos un énfasis particular en temas de criminalidad en Nicaragua en septiembre, lo que es consistente con los resultados de las encuestas (ver el Gráfico 4.16). De acuerdo con el Observatorio Nicaragüense de Violencia, las causas del incremento de la actividad delictiva en el país son la tenencia ilegal de armas a raíz de la crisis sociopolítica de 2018, la agudización de la crisis económica, y el desempleo, entre otros.

Gráfico 4.15. Hogares donde algún miembro ha sido víctima de un crimen, %



Fuente: CivicLytics. / Pregunta: "En los últimos cuatro meses, ¿ha sido usted o algún familiar que vive en este hogar con usted víctima de un robo o asalto?"

Gráfico 4.16. Peso relativo de la conversación sobre criminalidad, % del total de comentarios



Fuente: CivicLytics.

Satisfacción con los servicios públicos

Los habitantes de la región están relativamente insatisfechos con la provisión de servicios públicos, siendo el servicio de agua el mejor evaluado. En El Salvador, Honduras y Panamá, 30% de los encuestados afirmaron no estar satisfechos con ningún servicio público. Alrededor del 30% de la población de CAPARD está satisfecha con el servicio público de agua. Para los servicios de educación pública, menos de 20% de los encuestados reportaron estar satisfechos. De igual manera, los habitantes de la región (excepto Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana) expresaron su descontento hacia el hospital público (ver el Gráfico 4.17).

Los niveles de satisfacción en los servicios públicos son más heterogéneos en redes sociales. La satisfacción sobre los servicios de agua en la mayoría de los países disminuyó con la llegada de la COVID-19, probablemente porque la falta de agua potable supone un riesgo de contagio. Los únicos países que han conseguido recuperar los niveles de satisfacción prepandemia han sido Guatemala, Nicaragua y Panamá. Por otro lado, la satisfacción respecto al sistema de salud es más heterogénea. La mayoría de los países experimentaron un importante incremento en su satisfacción por este servicio después de mayo, excepto El Salvador y Guatemala, cuyo nivel cayó en septiembre. La satisfacción con la educación pública se incrementó para muchos países (excepto Costa Rica y Guatemala) en mayo, pero se deterioró en septiembre (ver el Gráfico 4.18).

Gráfico 4.17. Servicio público con que se encuentra más satisfecho, en %



Fuente: CID Gallup. / Pregunta: "¿Con cuál de los siguientes servicios públicos se encuentra usted más satisfecho?". (Respuesta múltiple).

Gráfico 4.18. Aprobación de los servicios públicos, %



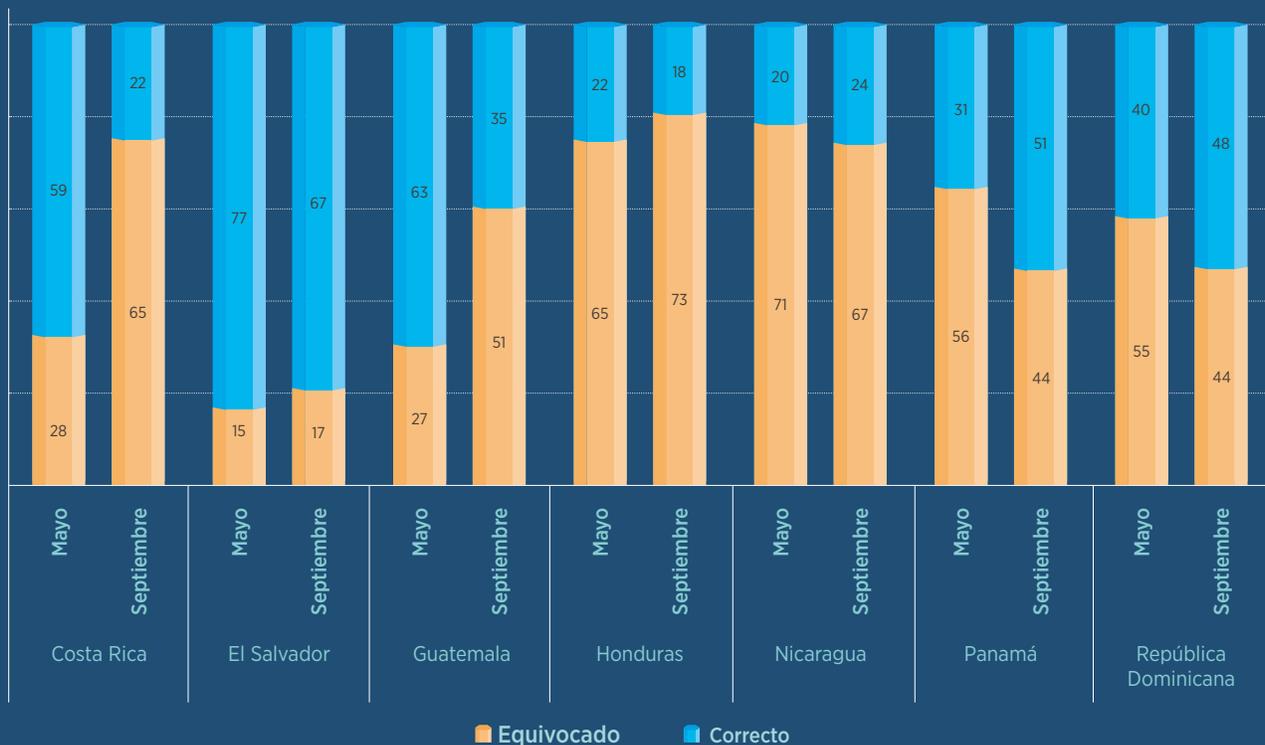
Fuente: CivicLytics.

Instituciones

La gobernanza es el tema más importante en redes para describir la confianza institucional. De acuerdo a CivicLytics, el 64% de los comentarios relacionados con la confianza institucional están asociados con la temática de gobernanza. Esta temática abarca todos los poderes del Estado, pero principalmente se expresa hacia el gobierno, la figura del presidente y las fuerzas del orden (policía y ejército). A gobernanza le siguen comentarios de confianza institucional sanitaria, con 10% de las menciones, y aquellos sobre confianza institucional en temas de turismo, economía y empleo y de infraestructura, con niveles inferiores al 5%.

En este contexto de mayor turbulencia, se acentúan los desafíos existentes, generando pesimismo sobre el rumbo del país. La coyuntura actual de incertidumbre, largas cuarentenas, con limitadas posibilidades de generar ingresos, causa miedos y frustraciones entre la población. Este clima pesimista se agudiza cuando los gobiernos no logran diseñar, implementar o comunicar una estrategia clara para mitigar los impactos negativos. Así, las encuestas de CID Gallup revelan que la crisis fomentó pesimismo sobre el futuro del país: más del 50% de los encuestados por CID Gallup en septiembre estimaban que el país iba en el rumbo equivocado (ver el Gráfico 4.19). Resalta el caso de Costa Rica por su claro deterioro en este sentimiento entre mayo y septiembre. Por otro lado, El Salvador es el más optimista, ya que casi el 70% considera que el país está yendo en el rumbo correcto, reflejando la confianza de los salvadoreños en el presidente Bukele por su gestión de la crisis económica y sanitaria.

Gráfico 4.19. Rumbo del país, % de encuestados



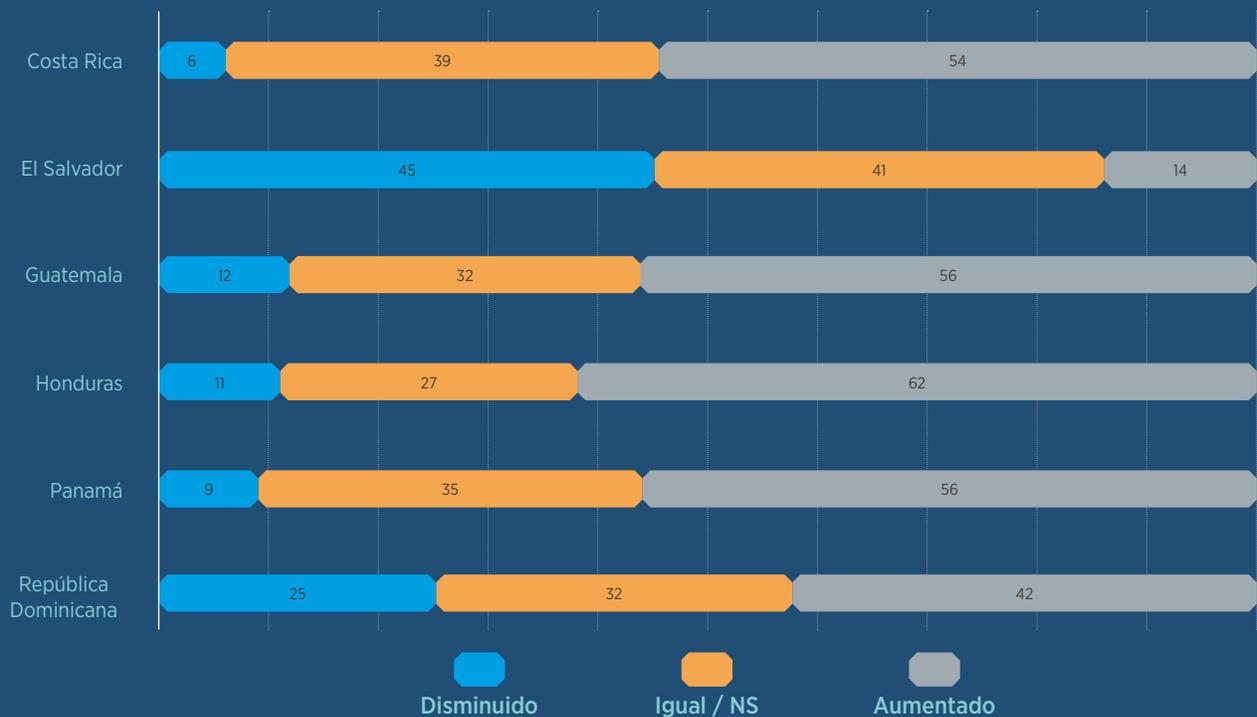
Fuente: CID Gallup.

Pregunta: "En su opinión, cuando usted toma en cuenta todo lo que pasa en (país), ¿cómo cree que va el país?"

Asimismo, la crisis económica y sanitaria actual presenta retos importantes para las instituciones públicas y la confianza institucional. Debido a su carácter excepcional, la crisis sanitaria ha aumentado la posibilidad de que los gobiernos tomen decisiones políticas apresuradas, lo que puede tener consecuencias negativas. Por otro lado, existe el riesgo de que se incremente el nivel de impunidad a través de presiones sobre las instituciones de seguridad y justicia, y aumenten los delitos, fraudes cibernéticos y corrupción en compras gubernamentales, entre otros (Índice Global de Impunidad, 2020). Estos factores tienen un impacto sobre el grado de confianza en las instituciones públicas, en particular en la percepción sobre la corrupción.

Para varios países de CAPARD, la crisis sanitaria generó un aumento en la percepción sobre la corrupción. Más del 50% de los encuestados en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá piensan que la corrupción ha aumentado durante la crisis (ver el Gráfico 4.20). En Costa Rica, Honduras y Panamá, los escándalos en las compras de adquisición de hospitales y equipo (mascarillas), los supuestos pagos a funcionarios y la falta de cumplimiento en general han hecho que la corrupción vuelva a ser considerada como el principal problema del país. Esa proporción se reduce a 42% para República Dominicana, lo que se podría relacionar con el cambio de presidente. Cabe resaltar el caso salvadoreño, donde apenas el 14% de los encuestados afirmaron que la corrupción había aumentado, reflejando probablemente la aprobación del presidente Bukele sobre el manejo de la crisis.

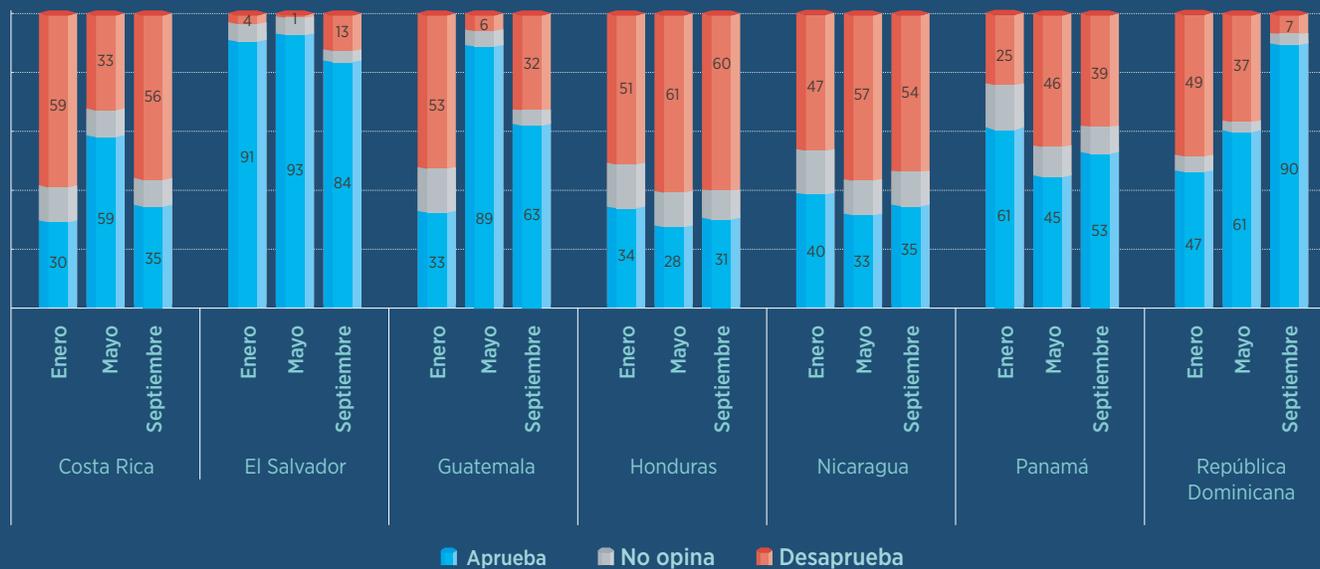
Gráfico 4.20. Percepción sobre niveles de corrupción, septiembre 2020 (en %)



Fuente: CID Gallup.

Pregunta: "Con la crisis, usted cree que la corrupción ha...".

Gráfico 4.21. Aprobación de las labores del mandatario, en %



Fuente: CID Gallup.

Nota: En República Dominicana (agosto) y Guatemala (enero) se dio un cambio de gobierno, lo que puede afectar la percepción entre una medición y otra.

Pregunta: "A nivel general, ¿aprueba o desaprueba la gestión de (nombre) como presidente?"

Las fluctuaciones en la aprobación de los mandatarios en el tiempo parecen estar ligadas a las percepciones sobre su manejo de la pandemia. En mayo, algunos gobiernos, como Costa Rica, Guatemala y El Salvador, por ejemplo, parecían haber logrado dar una respuesta efectiva a la crisis sanitaria, lo que se tradujo en un aumento en sus niveles de aprobación. No obstante, conforme aumentó el nivel de contagios, su popularidad se erosionó. Por otro lado, en República Dominicana hubo la percepción de un buen manejo de la crisis a mayo, y la elección del nuevo presidente en julio implicó un aumento importante en la aprobación del gobierno (ver el Gráfico 4.21).

A pesar de la percepción de un aumento de corrupción o de la insatisfacción con el gobierno por parte de algunos habitantes de la región, 3 de cada 4 habitantes de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana siguen pensando que la democracia es el mejor sistema. Ese porcentaje está ligeramente por debajo de 50% en los otros países de la región.

Perspectivas sobre el futuro

Conforme la crisis sigue presente, la población vislumbra un escenario relativamente pesimista, excepto en El Salvador y República Dominicana. Con un índice sobre la perspectiva de la situación económica inferior a 50 para dentro de un año, las perspectivas para el siguiente año en septiembre eran pesimistas para Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (ver el Gráfico 4.22). Honduras y Nicaragua son los países que peor evalúan la situación económica con respecto al futuro, aunque acá se debe tomar en cuenta que había una situación política muy polarizada antes de la pandemia. Nuevamente, la reciente elección en República Dominicana, ganada por Luis Abinader, genera un futuro más esperanzador entre la población. Sentimiento que también comparten las personas salvadoreñas, quienes evalúan muy bien a su presidente Nayib Bukele. Cabe destacar que varios países presentan mejoras marginales en septiembre con relación a mayo sobre su perspectiva de situación dentro de un año.

Gráfico 4.22. Situación económica familiar dentro de un año, índice en porcentaje

Fuente: CID Gallup.

En conclusión, pese a los avances en pobreza y desigualdad, la percepción de injusticia no ha disminuido en la región, sino todo lo contrario. Esto se puede relacionar con problemas de gobernanza, corrupción e inequidad en aspectos multidimensionales que impiden que las percepciones de justicia mejoren.

Es claro que la pandemia tiene efectos a corto y largo plazo sobre los países de la región. La crisis de la COVID-19 ha dejado al descubierto importantes brechas de cobertura de servicios públicos, como salud, educación y penetración digital. La brecha digital puede contribuir al aumento en otras brechas, como por ejemplo en educación. Esto también representa una limitación en cuanto al alcance de CivicLytics por el limitado acceso de las personas a plataformas de redes sociales e, incluso, el tipo de perfil que utiliza Twitter. Al mismo tiempo, se ha agudizado la percepción de problemas económicos, lo que suele perjudicar la aprobación del gobierno, poniendo como desafío no solo la implementación de políticas efectivas, sino la transparencia y probidad en su ejecución.

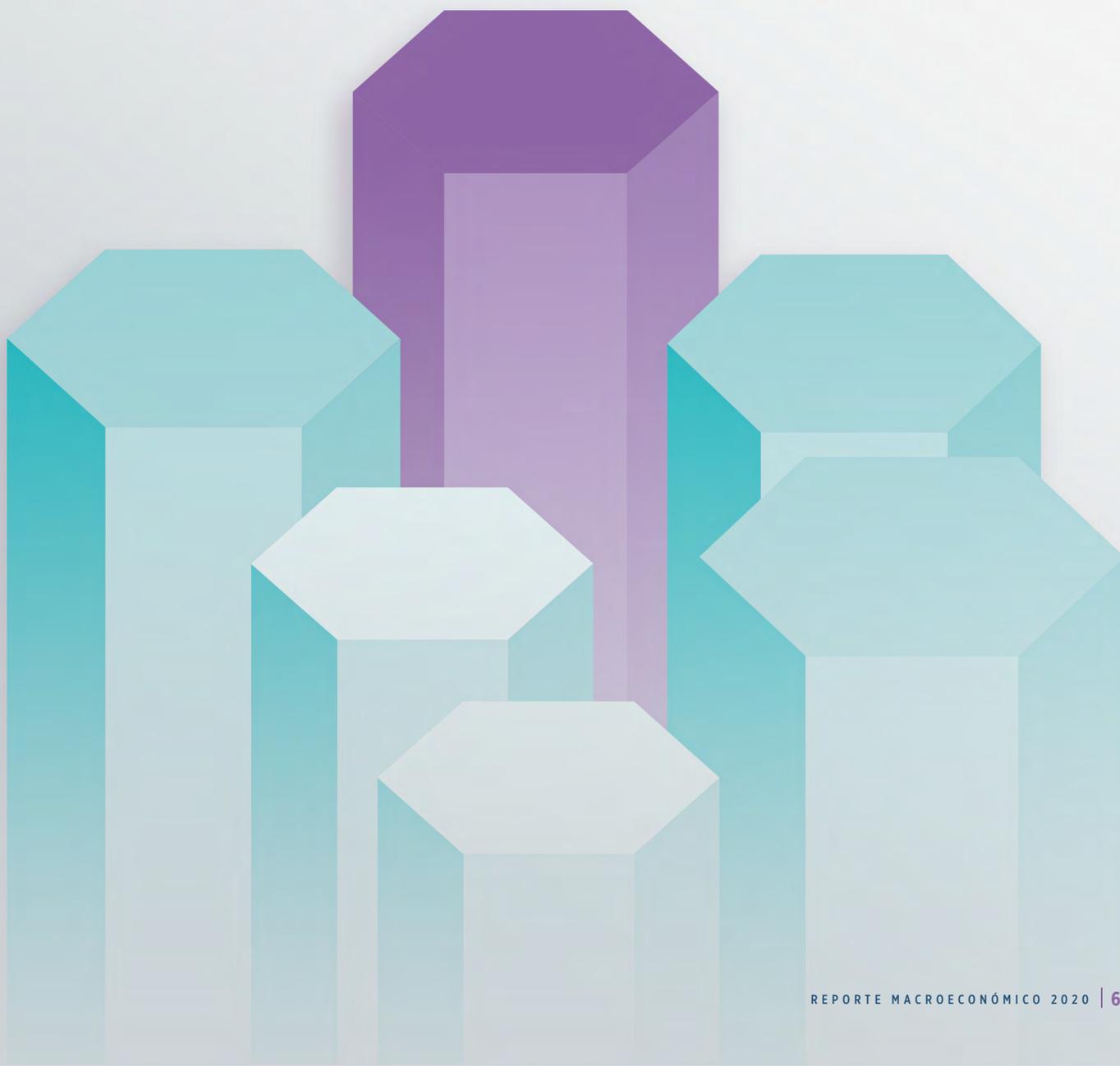
La crisis ha tenido un impacto en la percepción sobre la fortaleza institucional. Muchas noticias sobre gastos realizados de forma poco transparente en el sector salud se han reflejado en incrementos de preocupaciones sobre corrupción, en donde las redes sociales mencionan constantemente la gobernanza como una de ellas. También resalta la desconfianza sobre los partidos políticos, tema que ha venido en deterioro desde antes de la crisis.

Se debe destacar que en algunos casos, la popularidad del presidente se ha traducido en optimismo en el manejo de la crisis. Por lo tanto, la calidad institucional y la percepción del gobierno, que ha sido un desafío histórico de la región, se ha tornado particularmente relevante durante la crisis.

En suma, es importante utilizar todas las herramientas disponibles para atender mejor las preocupaciones y necesidades de la población de los países de CAPARD. Un seguimiento de mayor frecuencia mediante encuestas y redes sociales sobre las preocupaciones y expectativas de la población, en particular en periodos de crisis como la actual, puede facilitar a los gobernantes y tomadores de decisión un mejor diseño de política pública.

CAPÍTULO 5

Análisis sobre la desigualdad por país





Análisis sobre la desigualdad

Belice

Janelle Leslie y Lucía Martín



Evolución y determinantes de la pobreza y desigualdad

Entre 2002 y 2009, la desigualdad permaneció moderadamente alta y la pobreza aumentó significativamente en Belice, según dos evaluaciones disponibles; sin embargo, no hay información actualizada. La desigualdad de ingreso permaneció moderadamente alta en este periodo, con un coeficiente de Gini de 0.40 en 2002 y de 0.42 en 2009 (Gobierno de Belice, 2004; 2010). La tasa nacional de pobreza se incrementó sustancialmente de 34.1% a 41.3%, mientras que la tasa de pobreza extrema aumentó de 10.8% a 15.8%. Esto es consistente con el incremento de pobreza en cinco de los seis distritos de Belice durante estos años¹⁵. El incremento de la pobreza en el país contrasta con el progreso del resto de América Latina durante esos años. El Censo de Población y Vivienda sería conducido entre mayo y julio de 2020, pero el Instituto de Estadísticas de Belice informó que el Censo sería pospuesto hasta el año 2021 debido a la decisión tomada por el Comité Nacional sobre el manejo de la COVID-19.

La pobreza en 2009 se concentraba predominantemente en las zonas rurales y afectaba mayormente a las minorías étnicas. Corozal y Toledo, distritos que concentran poblaciones rurales e indígenas, eran los distritos más pobres en 2009 con tasas de pobreza de 56.2% y 60.4%, respectivamente. Más de la mitad de la población del país vivía en áreas rurales y la pobreza en estas zonas era aproximadamente el doble de aquella observada en las áreas urbanas (55% en poblaciones rurales y 28% en poblaciones

¹⁵ Administrativamente, Belice está dividido en seis distritos: de norte a sur, Corozal, Orange Walk, Belize, Cayos, Stann Creek y Toledo.

urbanas). Respecto a la etnicidad, hay cuatro principales grupos étnicos en Belice: mestizo (48% de la población), criollo (27% de la población), maya (11% de la población) y garífuna (7.1% de la población). Las mayores tasas de pobreza se observaban en las poblaciones mayas, la mitad de ellas, clasificadas como indigentes, representaban un tercio de la población nacional.

Una economía poco dinámica fue la principal razón del incremento de la pobreza en este periodo.

Aunque la economía creció rápidamente entre 2002 y 2004, el ingreso per cápita permaneció prácticamente sin cambios después de 2004, porque la economía creció en línea con el crecimiento de la población. A pesar de que se realizaron proyectos de construcción relevantes en San Pedro y los Cayos, su impacto multiplicador en la economía fue limitado. Por otra parte, sectores agrícolas claves, como el del azúcar, bananas, papayas y la industria de la pesca, experimentaron severas contracciones. La creación de empleos también cayó, por lo que la tasa de desempleo cerró en 14% en 2009. Además, los distritos de Corozal y Orange Walk fueron impactados por el huracán Dean en 2007 y amplias áreas del país se vieron afectadas por las inundaciones en 2008. Los precios de la comida y los combustibles, junto con la recesión global, agravaron la situación social del país en 2008 y 2009.

La evolución del ingreso per cápita sugiere que la pobreza se ha mantenido alta desde 2009. Entre 2009 y 2019, la tasa de crecimiento real del PIB y la tasa de crecimiento de la población han sido las mismas con 2.1%, lo cual ha derivado en el estancamiento del PIB per cápita. En contraste con la década previa, la volatilidad del crecimiento del PIB disminuyó, mientras que la población continuó creciendo rápidamente, en parte, debido a una fuerte inmigración de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Se prevé que la pandemia de la COVID-19 tendrá un severo impacto social en Belice con aumentos en la tasa de pobreza y la desigualdad. En 2020, la pandemia ha golpeado la base de la economía por el impacto sin precedentes en la industria turística. Debido a su dependencia en flujos turísticos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que la economía se contraerá 16% en 2020, llevando su tamaño al nivel de 2013. Ante el fuerte impacto de la pandemia en el sector turismo, el FMI estima que la tasa de desempleo prácticamente se triplicará de 9.1% en 2019 a 25% en 2020.

La economía se
contraerá
**16% en
2020,**
llevando su
tamaño al nivel
de 2013

En respuesta a la falta de estadísticas sociales, el BID condujo un mapeo del ingreso utilizando imágenes satelitales que identificaron algunas mejoras en la distribución del ingreso antes de que la pandemia golpeará al país. El estudio del BID (Hersh *et al.*, 2019) indica que los distritos más pobres continúan siendo Corozal, en el norte, y Toledo, en el sur. Utilizando el percentil 5 del ingreso nacional como la línea de pobreza, prácticamente toda la pobreza se limita a estas dos áreas. Al analizar la evaluación del BID respecto al mapa de pobreza de 2009, se percibe una reducción de la pobreza en los distritos de Orange Walk y Stann Creek¹⁶.

Las mejoras en la distribución del ingreso antes de la pandemia podrían reflejar el apogeo del sector turismo, por lo que estas se podrían revertir con el colapso del turismo en 2020. Además de destinos turísticos consolidados, como San Pedro y los Cayos, otras atracciones turísticas han ganado terreno en los últimos años. Entre estos destinos se encuentran Placencia y Daringa en Stan Creek, y los sitios arqueológicos en Orange Walk. Debido a la mayor resolución de los mapas de pobreza del BID —a nivel de enumeración de distrito (ED) y no solamente de distrito—, el pueblo de Daringa parece significativamente menos pobre que las áreas a su alrededor. De manera similar, el pueblo de Punta Gorda en el distrito de Toledo, que es un distrito pobre, parece observar una menor pobreza que los ED que lo rodean.

¹⁶ Los mapas de pobreza del BID tienen la resolución de enumeración por distrito, mientras que los mapas previos solamente proveen desagregación por distrito, haciendo difíciles las comparaciones directas.

La crisis de la COVID-19 golpeará el ingreso y el consumo de la mayoría de la población, especialmente de la más pobre, la cual depende en gran medida de actividades informales y microempresas. En Belice, de los cerca de 60,000 empleados del sector turismo, dos tercios (39,000) trabajan en el sector informal. Sin embargo, los trabajadores informales también se encuentran en riesgo. De las 81 mil solicitudes a la fase I del programa de *Alivio al desempleo por COVID* (43% de la fuerza laboral), el cual fue lanzado por el Gobierno en abril de 2020, 44% provenía de empleados en el sector formal, 28% del sector informal y el 28% restante estaban desempleados.

Se espera que las poblaciones vulnerables, incluyendo niños, grupos étnicos, personas con discapacidades, mujeres y migrantes, sean impactadas con mayor fuerza debido a una mayor incidencia de pobreza y, por lo tanto, a menores recursos para mitigar el impacto. Las mujeres son particularmente vulnerables debido a que tienen tres veces más probabilidades que los hombres de estar desempleadas, y a que trabajan mayormente en el sector turismo. En 2019, aproximadamente 14% de la población eran inmigrantes. Los flujos de inmigrantes han significado un severo reto a la provisión de servicios sociales como protección social, educación y salud.

Se prevé que la COVID-19 amplifique las disparidades existentes en el acceso a educación y salud.

Los cierres de escuelas han creado una disrupción sin precedentes al sistema educativo. El Gobierno ha transferido el esquema de aprendizaje en las escuelas al aprendizaje en casa. Bajo esta modalidad, los estudiantes más vulnerables presentan desventajas debido a un acceso desigual en los recursos de educación a distancia, oportunidades de aprendizaje en línea y computadoras. Menos de la mitad de los estudiantes de educación primaria (46%) y poco más de la mitad de los estudiantes de secundaria (58%) tienen conexión a internet en sus casas. El acceso tiende a ser más limitado en los hogares pobres y las áreas rurales. Solamente 44% de los estudiantes de primaria y 55% de los de secundaria tienen acceso a una computadora en casa. Además, probablemente este acceso no es exclusivo para el estudiante, ya que solamente un tercio de los hogares tienen un miembro que posee una computadora y 32.4% tienen una tableta. Estos números son más bajos para las zonas rurales, en donde los porcentajes son de 28.5% y 26.1%, respectivamente. En cuanto al acceso a salud, hay aproximadamente 700 camas en hospitales públicos y siete centros de aislamiento para pacientes COVID-19 en el país. La ciudad de Belice, una de las ciudades más ricas del país, ofrece el mayor nivel de servicios hospitalarios debido a la concentración de la población.

En cuanto al acceso a salud, hay aproximadamente **700** camas en hospitales públicos y siete centros de aislamiento para pacientes COVID-19 en el país.

Políticas públicas propuestas

Belice se beneficiaría de consolidarse una estrategia de protección social. El sistema existente tiene fortalezas, tales como un alto nivel de financiamiento doméstico, una estructura moderna para la clasificación de gasto y versatilidad de programas con potencial para la integración. Sin embargo, también presenta algunas debilidades, como la falta de información compartida entre los programas sociales, una baja cobertura y efectos redistributivos mínimos, y la falta de datos actualizados para hacer políticas basadas en evidencia (Naciones Unidas, 2016).

La red de protección social está compuesta principalmente de cinco programas, con baja cobertura y una débil focalización: (i) el programa *Alivio del Desempleo* (URP, por sus siglas en inglés), que fue lanzado y ejecutado en 2020 con transferencias directas en efectivo para personas desempleadas a causa de la crisis de la COVID-19 (Gobierno de Belice, 2020); (ii) el programa de transferencias condicionadas *Construyendo Oportunidades para nuestra Transformación Social* (BOOST, por sus siglas en inglés), que se enfoca en hogares pobres; (iii) el programa *Despensa de Alimentos*, que tiene por objetivo combatir la malnutrición, proveyendo una canasta subsidiada de alimentos semanal; (iv) las pensiones

no contributivas, entregadas a mujeres mayores de 65 años y a hombres mayores de 67 años que tienen pocos medios de apoyo; y (v) el programa *Roving Caregivers*, un programa de educación para padres y de estimulación temprana para niños menores de tres años.

La filtración de beneficios de la red de seguridad social a las personas que no son pobres se estimó en un 25% en 2011 (Izquierdo *et al.*, 2018). Por lo tanto, Belice debería aprovechar la oportunidad para consolidar los datos de todos los beneficiarios en un solo registro social y mejorar la focalización. La creación del URP permitió recopilar información sobre más de 80,000 personas vulnerables. Esto ofrece una oportunidad única para crear un gran registro social, uniendo los datos de todos los programas sociales y de transferencias de efectivo. Esta información se puede complementar con otras fuentes de datos administrativos. Para medir la calidad de la focalización actual, Belice podría evaluar la superposición entre las áreas más pobres identificadas, mediante el mapeo de la pobreza y las listas de beneficiarios de los programas de redes de seguridad existentes.

En paralelo a la implementación de un registro único de beneficiarios, se deben tomar iniciativas para mejorar los sistemas de pago a los beneficiarios. De acuerdo con la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2019 (NFIS, 2019), el 97% de los beneficiarios de transferencias en efectivo del Ministerio de Desarrollo Humano (por ejemplo, BOOST) recibieron estas transferencias a través de cuentas de cooperativas de ahorro y crédito. Si bien el sistema de pago no es interoperable, existen modelos que integran cooperativas de ahorro y crédito y bancos locales mediante el uso de tarjetas de débito prepago en los cajeros automáticos y transacciones de Punto de Venta que utiliza el banco, lo que permite una mayor capilaridad del sistema de pagos.

En un escenario *post* COVID, es clave racionalizar los programas de redes de seguridad, adoptando mecanismos de focalización armonizados y creando un sistema integral de protección social. También será necesario reducir el URP, apoyando la reinserción de los beneficiarios en el mercado laboral.



Análisis sobre la desigualdad

Costa Rica

Priscilla Gutiérrez y Mauricio Monge



Evolución y determinantes de la pobreza y desigualdad

A pesar de haber crecido en promedio 4% en los últimos veinte años, Costa Rica ha mantenido la pobreza en el mismo nivel y es uno de los países de ALC que más ha aumentado la desigualdad de ingresos. La pobreza, medida con las líneas oficiales de Costa Rica, se ha mantenido en alrededor de 20%, afectando particularmente a los hogares con jefatura femenina (45%), a indígenas (70%) y a afrodescendientes (30%). La incidencia de la pobreza general y la pobreza extrema es mayor en las zonas rurales (24.2% y 6.9% en 2019), las cuales concentran al 27% de la población del país. Asimismo, Costa Rica pasó de ser uno de los países menos desiguales de ALC en el año 2000 a ubicarse en cerca de la mediana en los últimos cinco años. La desigualdad comenzó a aumentar en el período de 2001 a 2007, cuando el país alcanzó tasas de crecimiento del 5%; y su índice de Gini se ha mantenido, en promedio, en 48.5 desde la crisis de 2008-2009, cuando el crecimiento promedio fue de 3.6%. Para 2019, el 10% de los hogares más ricos tiene un ingreso 25 veces superior al de los más pobres.

Si bien las distintas regiones del país presentan niveles de desigualdad similares, su desarrollo social es dispar. El Índice de Desarrollo Social (IDS)¹⁷ muestra que de los 483 distritos del país solo el 13.4% cuenta con un nivel de desarrollo social alto, mientras que el 55.8% presenta un nivel de desarrollo bajo o muy bajo. De los 100 distritos calificados con un IDS alto, 97 están ubicados en la Gran Área Metropolitana¹⁸ (GAM), mientras que de los 100 distritos con el IDS más bajo, 92 están fuera de la GAM.

¹⁷ Herramienta basada en estadísticas administrativas que incluye educación, salud, participación ciudadana, económica y seguridad para el mejor entendimiento de la situación de desarrollo desde una perspectiva territorial.

¹⁸ La GAM está conformada por 31 cantones y 164 distritos, y concentra el 85.0% de la población urbana, el 75.0% del empleo y produce el 82.0% de las ventas en el país.

Las regiones más cercanas a la GAM se caracterizan por tener una mayor densidad, mejores servicios urbanos y fuentes de empleo asalariado, en contraste con las regiones más remotas, que carecen de infraestructura apropiada y exhiben un nivel educativo más bajo así como oportunidades económicas más limitadas.

La COVID-19 tendrá un efecto negativo en el crecimiento económico y un impacto social regresivo, que aumentará el desempleo, la pobreza y la desigualdad, afectando particularmente a las mujeres.

Debido a la menor proyección de crecimiento mundial y a la prolongación de medidas de confinamiento, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) estimó una caída del PIB de 5% para 2020, mientras que el FMI estima una contracción de 5.5%. La caída en el crecimiento ha agudizado el desempleo, que iba en aumento antes de la COVID-19 y que podría duplicarse debido a la pandemia afectando, en mayor medida, a las mujeres. El desempleo a octubre ascendió a 22%, (526,000 personas) y la tasa de subempleo es de 24%¹⁹. El impacto económico y laboral de la crisis está siendo desproporcionadamente mayor para las mujeres debido a: (i) su menor participación económica respecto a los hombres (46% versus 70.7% en hombres); (ii) más horas dedicadas a labores familiares y del hogar (36 horas mujeres versus 14 horas hombres); (iii) una mayor inserción laboral en los sectores más afectados por la COVID-19 (51.4% de las mujeres trabajan en comercio minorista, hotelería, restaurantes y servicios domésticos remunerados). El desempleo afectará la pobreza, la cual llegó a 26% al mes de julio de 2020

Determinantes de la desigualdad

El aumento de la desigualdad y el estancamiento de la pobreza están vinculados a una estructura productiva dual y a la desarticulación entre la producción y la generación de empleo. El aparato productivo se caracteriza por una dualidad, con empresas grandes (locales y multinacionales) con alta productividad y empresas pequeñas domésticas con una productividad baja y dispersa. Si bien esta caracterización no es completamente binaria, generalmente los sectores con menores niveles de productividad tienen una mayor capacidad de generar empleos, aunque con un perfil laboral de menor calificación y remuneración. Por el contrario, los sectores más productivos —generalmente enfocados en la agricultura no tradicional y nuevos servicios, y ubicados en las zonas francas— cuentan con un mejor perfil laboral, aunque tienen menor capacidad para generar empleo. Además, el empleo formal que genera la empresa privada muestra una alta concentración en el último décimo de ingreso, que genera tres cuartas partes de los puestos formales del país^{20, 21}.

La estructura del mercado laboral, que refleja una pronunciada disparidad entre los salarios públicos y privados, también ha incidido en el aumento de la desigualdad y el estancamiento de la pobreza.

Los ingresos por trabajo representan más del 80% del total de ingresos que perciben los hogares²². El 30% de los trabajadores realizan ocupaciones elementales, mientras que en la cúspide de la pirámide ocupacional se ubica el 8.8% de las personas ocupadas. Por su parte, los salarios de trabajadores calificados, principalmente del sector público, son el principal determinante del aumento de la desigualdad de ingresos. El diferencial salarial promedio entre el sector público y el privado es de 39%, uno de los mayores de la región de ALC²³.

El diferencial salarial promedio entre el sector público y el privado es **de 39%**, uno de los mayores de la región

19 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

20 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2019).

21 La informalidad en el país se encuentra entre el 40% y el 60% (INEC).

22 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2015).

23 Cálculos actualizados de la publicación "Mejor gasto para mejores vidas" (BID, 2018).

Gráfico 5.1. Contribución relativa de cada fuente de ingreso a la desigualdad

Fuente: OCDE (2017).

La mayoría de los jóvenes que culmina el ciclo educativo y busca insertarse en el mercado laboral no cuenta con las capacidades que le permiten un proceso exitoso. Pocos jóvenes alcanzan el nivel diversificado y solamente 20% de aquellos que acceden a la educación superior se gradúan. El 60% de aquellos que obtienen un título universitario lo hacen en disciplinas asociadas a las humanidades o a la educación, y solo 10% en ingenierías o ciencias básicas, que son las más demandadas por los sectores de alto crecimiento. Esta situación responde a desafíos existentes a lo largo del periodo formativo de la población: baja cobertura y calidad de educación preescolar, alta deserción y limitada calidad en la educación secundaria, baja culminación en el nivel diversificado y terciario, así como poca pertinencia del currículo escolar y de formación para el trabajo.

El acceso desigual a servicios sociales afecta a la población más vulnerable. En los hogares pobres, el jefe o jefa de hogar tiene, en promedio, 6 años de escolaridad; en los hogares vulnerables tiene 7 años; en la clase media consolidada tiene 10; y en la clase alta alcanza los 15 años de escolaridad. A nivel étnico, la escolaridad promedio de los indígenas y afrodescendientes se estimó en 5.7 y 7.7 años en 2011, respectivamente, mientras que el promedio nacional era de 8.7 años. La proporción de personas sin ningún tipo de educación formal es de 15% entre la población adulta y de 34% entre los migrantes. Por otra parte, 79% de los hogares en el quintil 5 de ingresos posee una computadora en la vivienda, mientras que en el quintil 1 solo el 25%; además, 40% de las viviendas no cuenta con acceso a internet por cable coaxial, fibra óptica o teléfono fijo. En cuanto al acceso a la seguridad social, el 15.1% de la población —en mayor medida, trabajadores informales o temporales, refugiados pobres, migrantes indocumentados, poblaciones indígenas y población pobre no identificada— no cuenta con seguro, cifra que aumenta a 21.8% para la región Huetar Norte.

Políticas públicas propuestas

Hay retos en la consolidación de una autoridad social y en la fragmentación de los programas sociales. El gasto social representa 20.9% del PIB; sin embargo, favorece principalmente a trabajadores altamente calificados y formales, lo cual representa un obstáculo para la reducción de la pobreza. El sector de protección social y empleo (PSE) tiene el porcentaje más alto del gasto social (40%) y es uno de los más altos en ALC. No obstante, la cobertura todavía es baja, especialmente entre las personas pobres, aun cuando existen alrededor de 46 programas de asistencia social²⁴. El sector de protección social está conformado por más de 22 instituciones que actúan de forma aislada, ocasionando que los servicios proporcionados sean dispersos, duplicados y fragmentados, y que existan, al mismo tiempo, filtraciones en el gasto social²⁵.

Algunos programas sociales han logrado resultados en el sector educativo. Pese a haber decrecido, la exclusión intraanual²⁶ es más alta en los niveles de educación inicial y en la educación diversificada. En esta última etapa, 8 de cada 100 estudiantes abandonan el sistema educativo. El nivel más afectado es la secundaria nocturna (tanto la académica como la técnica). La reducción de la exclusión intraanual podría estar asociada a los esfuerzos de programas públicos como *Avancemos* (transferencias condicionadas) o *Yo me apunto*, programas que están enfocados en retener y atraer a personas que habían abandonado el sistema y que, en gran medida, se matriculan en la modalidad nocturna.

Particularmente para las mujeres, que llevan la mayor carga del cuidado de dependientes, la Red de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) ha sido una herramienta útil, aunque todavía tiene una baja cobertura. Alrededor de 396 mil mujeres se encuentran fuera del mercado laboral por razones vinculadas al cuidado. Se estima que la pobreza total podría reducirse a la mitad, si las mujeres fuera de la fuerza laboral encontraran empleo. Si bien la cobertura de la REDCUDI creció 156% de 2010 a 2016, sigue siendo insuficiente para atender a la población potencialmente beneficiaria de 472,572 personas menores de 7 años, cubriendo solo al 10% de esa población en 2016. De 184,000 beneficiarios potenciales en situación de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad social, solo se alcanza al 28%. La oferta existente de centros de cuidado es escasa, particularmente en los cantones fuera de Región Central²⁷.

La disponibilidad de programas enfocados a encontrar empleo y acceder a capacitación para mejorar la empleabilidad es limitada, aunque durante la pandemia, se logró articular una respuesta efectiva. Las principales políticas existentes para el desempleo son: (i) la indemnización obligatoria; y (ii) el Fondo de Capitalización Laboral (FCL), que es un ahorro aportado por el patrono como parte de la cesantía del trabajador, equivalente al 3% del salario. A raíz de la COVID-19, el Congreso aprobó la entrega, total o parcial, del FCL a los asalariados con jornadas reducidas o suspensión del contrato laboral (antes, estos recursos solo podían ser retirados cuando se daba por terminada la relación laboral por renuncia, despido o pensión), al tiempo que el Gobierno puso en marcha el Bono Proteger, que otorga una ayuda económica por tres meses a quienes perdieron el empleo, vieron reducida su jornada laboral o fueron suspendidos temporalmente. Al mes de noviembre se han entregado 696,519 bonos.

Si bien las pensiones son generosas, existen retos de sostenibilidad en el sistema pensionario. Mientras que la tasa de contribución como porcentaje del salario es, en promedio, 10.0%, la tasa de reemplazo es de 60.0% (en comparación con los países de la OCDE, donde llega a 49%). Diferentes estudios actuariales determinan que la reserva del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social —el más importante y grande del país y en el cual cotizan 1,7 millones de personas— se agotará entre 2025 y 2041 de no llevar a cabo una reforma en los próximos años.

En la educación diversificada
8 de cada 100
estudiantes abandonan el sistema educativo.

Al mes de noviembre se han entregado casi
700 mil
bonos Proteger

²⁴ El programa de alimentación escolar tiene la mayor cobertura de toda la población (33.0% del total de la población en 2013 y 53.0% de los quintiles más pobres). El programa de transferencias monetarias condicionadas *Avancemos* es el segundo programa de asistencia social más grande. Sin embargo, se estima que en 2013 solo cubría al 15.3% del total de la población, 24.2% de las personas pobres y 11.4% de las personas no pobres (Robles *et al.*, 2015; Banco Mundial, 2015).

²⁵ Las filtraciones en gastos focalizados alcanzan el 1.9% del PIB "Mejor gasto para mejores vidas" (BID, 2018).

²⁶ Alumnos que no concluyeron el curso lectivo en el mismo año en que se matricularon.

²⁷ Plan Estratégico Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) 2018-2022, IMAS.



Análisis sobre la desigualdad

El Salvador

Juan José Barrios y Julia Escobar



Evolución de la desigualdad y la pobreza

En los últimos veinte años se logró una reducción significativa de la pobreza. Pese a los desafíos estructurales presentes en la economía de El Salvador y a pesar de persistentes brechas de desarrollo, los indicadores sociales mostraron una disminución continua de la pobreza en el periodo comprendido entre 2000 y 2019. La pobreza extrema en El Salvador se redujo a la mitad, de 27% a 11.1%, mientras que la pobreza general a nivel nacional disminuyó de 46% a 28.5%, una disminución de 18 puntos porcentuales. Como resultado, en 2019 El Salvador contaba con niveles de pobreza similares al promedio regional tanto en pobreza general como extrema, y logró con mayor velocidad una reducción de la pobreza que el promedio de países latinoamericanos, a pesar de tener uno de los menores crecimientos económicos de la región.

La dinámica migratoria y las remesas han sido determinantes en la reducción de la pobreza. Las remesas representaron 21% del PIB en 2019, muy superior al promedio observado en ALC de 1.5% del PIB. Este flujo de remesas lo percibe el 21.7% de los hogares en el país, lo que constituye una fuente importante de ingresos, principalmente en las áreas rurales. Dado que los cambios en los indicadores de pobreza y desigualdad han ocurrido en un contexto de bajo crecimiento económico, la evidencia sugiere que responden en gran medida a los patrones de emigración y remesas (Acevedo y Cabrera, 2014) y no a cambios estructurales de la economía.

La pobreza multidimensional también ha disminuido, pero las brechas en la provisión de servicios básicos y en el acceso a la educación son significativos y precedían la crisis 2020. La infraestructura social muestra rezagos importantes, más de 600 mil habitantes del país (el 27% de la población rural) no

cuentan con el servicio de agua potable. Para 2019, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), a nivel nacional el 81% de los hogares contaban con suministro de agua por cañería, comparado con 67.3% en el área rural. Además, un 48% del abastecimiento ha sido calificado como intermitente y un 50% de la población reporta deficiencias en la calidad del agua suministrada. Más del 95% de las aguas residuales domésticas se descargan sin ningún tratamiento y la infraestructura es deficiente en muchos casos.

Ha habido un estancamiento de la clase media consolidada a pesar del incremento en ingresos antes de la COVID-19. A pesar de que la mediana de ingresos mensuales por hogar incrementó de USD 274 a USD 500 entre 1999 y 2019, la clase media osciló entre 17% y 24.6% de la población. Este crecimiento de los ingresos ha sido insuficiente para cerrar la brecha con los países de ALC, donde la clase media promedia un 32% de la población. En el mismo periodo, se vio una considerable expansión de la población vulnerable, definida como hogares no pobres con ingresos en un rango de USD 5 a USD 12.4 por día. Este grupo pasó de representar un tercio a casi la mitad de la población total del país, la cual está expuesta a múltiples riesgos como variaciones en el costo de la canasta básica, recesiones económicas y choques externos. Estos hogares constituyen, además, el grupo de ingreso con mayor riesgo de migración y que recibe la mayor parte de las remesas extranjeras (Duryea y Robles, 2016).

Entre 1999 y 2019,
la clase media
osciló entre
**17% y
24.6%**
de la población

En términos de desigualdad, El Salvador presenta el segundo Gini más bajo de ALC, después de Uruguay. En el periodo 2000-2019, el índice de Gini se redujo de 0.54 a 0.41, mientras que en la región pasó de 0.55 a 0.48. Por otro lado, considerando el índice de Palma, que da información sobre dónde es más pronunciada la desigualdad, el decil más rico en el 2000 tenía 4 veces más que el 40% más pobre, pero en 2018 tenía 1.9 veces más, lo que sugiere una menor concentración de la riqueza en la parte alta de la distribución en los hogares salvadoreños. El impacto de la pandemia en los ingresos y el empleo podría causar un incremento significativo en la desigualdad de ingresos, y el coeficiente de Gini pasaría de 40 a alrededor de 42.

La caída en las remesas y la pérdida de empleos²⁸ asociada a la COVID-19 conducirían a un aumento considerable de la pobreza. En concreto, las estimaciones sugieren que la tasa de pobreza podría incrementarse en cerca de 7.4 pp, es decir, en unas 478 mil personas adicionales con ingresos diarios menores a USD 5 por día. La clase media consolidada, constituida por individuos con ingresos entre USD 12.5 y USD 62 por día, se reduciría de 25% a 19% de la población en 2020.

Determinantes de la desigualdad

El estándar de vida es determinado en gran medida por la ruralidad, formalidad y la educación. El Salvador es un país más urbano que sus vecinos; sin embargo, el 62% de sus 1.85 millones de pobres se encuentran en la zona rural. La mejora en el nivel de ingreso no se ha distribuido uniformemente en el país. Al analizar los datos subnacionales entre 2000 y 2018, se observa que la pobreza disminuyó de 71% a 47% en las áreas rurales, mientras que en las zonas urbanas disminuyó de 26% a 17%. La informalidad, por otro lado, también está fuertemente asociada a una mayor incidencia de pobreza: el 73% de la Población Económicamente Activa (PEA) no cotiza al seguro social, pero representa el 94% del total de pobres. Asimismo, los datos desagregados a nivel de región muestran que la mayor incidencia de la pobreza extrema se da en departamentos con población rural y fronterizos como Ahuachapán en occidente (42%) y Morazán en oriente (47%). Las zonas urbanas que concentran la actividad económica nacional, como San Salvador y La Libertad, tienen mucha menos pobreza que el resto del país (14% y 25%, respectivamente). Además, entre la población mayor de 18 años, la mayor incidencia de la pobreza se da para el grupo

²⁸ Se estima que con la prolongación de la pandemia podrían perderse hasta el 15% de los empleos formales.

que no cuenta con escolaridad (41%). Entre la población adulta que no culminó la educación primaria, la pobreza alcanza niveles de más de 35%, mientras que solo entre 25% y 9% de los que cuentan con estudios de educación secundaria y superior, respectivamente, viven en dichas condiciones. En términos de aporte total al número de pobres (1.85 millones), el 68% proviene de los que tienen primaria o menos, 25% de los que terminaron secundaria y 7% de los que tienen estudios superiores.

Si bien los indicadores de distribución del ingreso sugieren una mejora sostenida, la desigualdad de oportunidades educativas continúa contribuyendo a la inmovilidad intergeneracional. Al existir restricciones de acceso, relacionados con inseguridad y pobreza, en los hogares más pobres, la educación puede generar un componente permanente de desigualdad intergeneracional. Al analizar las encuestas de hogares, y relacionar el nivel educativo de los padres con el de los hijos, según Berhman *et al.* (1999), los resultados muestran que en El Salvador la movilidad no es solo baja, sino que la evolución de largo plazo muestra un estancamiento entre 2000 y 2010, y una tendencia negativa entre 2010 y 2018. Esta aparente contradicción entre los indicadores de desigualdad de ingresos y la movilidad, pese a no ser intuitiva, confirma los resultados de investigaciones previas (ver Torche, 2014). Los factores relacionados a la movilidad social y desigualdad intergeneracional explican, al menos parcialmente, el marcado contraste entre los avances en desigualdad de ingresos y la percepción de la población sobre la distribución de la riqueza. Como se describe a continuación, el descontento social es indiferente al Gini, y parece estar más relacionado con la falta de oportunidades y la baja calidad de los servicios percibida por la ciudadanía.

Entre la población mayor de 18 años, la mayor incidencia de la pobreza se da para el grupo que no cuenta con escolaridad (41%)

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

Según percepciones de la población, el principal problema del país antes de la crisis era, por amplio margen, la inseguridad ciudadana. La proporción de gente que coloca la inseguridad ciudadana, incluyendo la violencia y las pandillas, como el problema más grande del país se triplicó entre 2008 y 2018, al pasar de 22% a 60%. Cuando la pregunta se enfoca en el principal problema para el individuo, no para la sociedad, el factor principal era la situación económica con 55% en 2008 y 52% en 2018. Otros posibles gatilladores de descontento e insatisfacción incluyen la baja cobertura de la seguridad social, el inadecuado acceso al servicio de agua y los problemas de transporte urbano. Antes de las últimas elecciones presidenciales de febrero de 2019, solo 1 de cada 10 salvadoreños tenía una imagen de progreso en el país, y la confianza en las instituciones públicas y el sistema político llegaron a su punto más bajo en 2018. Sin embargo, el proceso electoral de 2019 puede haber servido como válvula de escape temporal al descontento social. La fuerte confianza de la población en el Gobierno podría haber llegado a un punto de inflexión, disminuyendo al menos en el corto plazo la posibilidad de protesta civil. La opinión de diversos analistas locales así como el resultado de recientes encuestas locales de percepción indican que, si bien el nuevo Gobierno cuenta con una alta aceptación popular, de no abordarse los problemas estructurales del país, como la desigualdad de ingresos y de oportunidades, la probabilidad de descontento social podría iniciar otro ciclo incremental.

Políticas públicas propuestas

Se han llevado a cabo un conjunto de programas sociales que han estado alineados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De los diecisiete ODS, El Salvador ha priorizado seis²⁹, por lo que se han desarrollado un conjunto de programas específicos en el área de salud, nutrición y protección social, como: el programa de transferencias condicionadas a familias en pobreza extrema *Comunidades Solidarias Rurales*, activo desde 2009. El programa especial de *Salud de la Niñez, Mujer y Adolescencia*, que tiene como finalidad mejorar el acceso y la calidad de la atención a la salud de grupos excluidos. El programa de *Alimentación y Salud Escolar*, que funciona desde 1984, tiene como objetivo contribuir al estado nutricional de los estudiantes mediante una serie de subprogramas que buscan mejorar las condiciones de aprendizaje, los índices de asistencia y la permanencia en el sistema escolar. En programas educativos destaca el programa de *Dotación de Paquetes Escolares*. Y en programas para mejorar la inserción al mercado laboral se encuentra el programa *Empresa Centro* para jóvenes entre 18 y 25 años, en el que se imparte la modalidad de formación dual (teoría-práctica) en alianza con el sector privado, entre otros.

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

El principal mecanismo a través del cual se ha incrementado la clase media es la creación de empleos formales en el sector privado. El incremento de la clase media ampliada, es decir, una que incluya a las personas vulnerables, está asociado a mayores ingresos, principalmente de los trabajadores formales (cotizantes a la seguridad social), lo que explica más del 50% de la reducción de pobreza. Desagregando por sector, se observa que los ingresos en el sector terciario, incluyendo comercio, restaurantes y servicios, son los que han impulsado este cambio, lo que es de prever, pues estos sectores representan casi el 80% de los ocupados.

Los sistemas de protección social tienen mucho espacio para mejorar. La mayoría de los subsidios no llegan a los hogares más pobres. El Gobierno ha intentado mejorar la focalización de dichos subsidios dada la importancia de mejorar el espacio fiscal. Si bien se han hecho esfuerzos distributivos, los recursos que estos representan siguen siendo significativos y hay espacio para mejorar su focalización, siendo los sectores de agua y transporte los que presentan un menor impacto distributivo. Considerando el monto total de los subsidios, los hogares de los dos quintiles más pobres reciben un porcentaje menor a su participación en el total de hogares de la población. Los hogares del primer quintil obtienen 13.8%, mientras que los del segundo quintil obtienen 18.7% de los subsidios. Esto nos demuestra que hay espacios de mejora en cuanto a la focalización, lo cual permitiría un mejor uso de los recursos públicos. En este sentido, continuar los esfuerzos por desarrollar una base de información de la población, como la que puede generar el Registro Único de Participantes (RUP), puede permitir al Gobierno una mejor definición de quiénes deben recibir subsidios y mejorar la rendición de cuentas.

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

La incidencia de los programas focalizados es limitada. Los programas que han demostrado una efectiva focalización en la población más vulnerable han tenido un limitado alcance debido a la baja cobertura y el limitado impacto. El Programa de *Transferencias Monetarias Condicionadas Familias Sostenibles* (anteriormente conocido como *Comunidades Solidarias*) es un ejemplo de ello. Dicho programa es el principal programa de redistribución de ingresos. En el año 2015, el programa contaba con una cobertura de 100,000 familias y se ha mantenido con un limitado alcance. Las evaluaciones demuestran que las transferencias directas están bien focalizadas en la población más vulnerable, pero tanto la cobertura como el monto de las transferencias son bajos (el monto que recibe una familia varía de acuerdo con el número de hijos y está entre USD 15 y USD 20 mensuales, lo cual representa el 10% de los gastos de una familia). Esto tiene un bajo impacto en la reducción de los indicadores de la pobreza y la desigualdad.

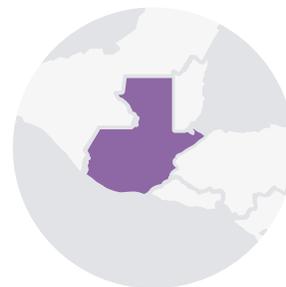
El Salvador carece de un sistema de empadronamiento de la población conducente a un sistema de protección social que enfrente con eficiencia el choque a nivel de hogares. Tener un empadronamiento de la población pobre y vulnerable es muy prioritario en todo tipo de emergencias. En El Salvador, dicho sistema podría ser utilizado para generar ahorros fiscales y para proteger a la población en situación de emergencia como la actual. En 2010, se inició la implementación del RUP con el objetivo de registrar a todos los hogares y personas de asentamientos urbanos precarios (AUP); sin embargo, solo se han determinado 145 AUP ubicados en cinco departamentos del país.



Análisis sobre la desigualdad

Guatemala

Jordi Prat y Gisele Teixeira



Evolución de la desigualdad y la pobreza

Guatemala se caracteriza por tener una población joven, con gran diversidad étnica y cultural. La población estimada de Guatemala en 2018 era de 16.3 millones de habitantes, de los cuales el 34% tenía entre 0 y 14 años, el 61% entre 15 y 64 años y el 5% restante, 65 años o más. Aunque el ritmo de crecimiento poblacional medio anual ha disminuido en los últimos años, todavía se mantiene elevado. Los ladinos representan el 56% de la población, y el resto de la población está compuesta por mayas (42%), xinkas (2%) y otros (2%). Cabe destacar que la población considerada indígena está segmentada en, por lo menos, 22 comunidades lingüísticas (INE, 2019a).

La mitad de la población se concentra en cinco de los 22 departamentos. Estos son Guatemala, Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos y Quiché. En el departamento de Guatemala vive más del 20% de la población. Asimismo, el 46% de la población reside en el área rural.

El desempeño económico de Guatemala depende mayoritariamente de productos agrícolas y remesas. Guatemala es una economía pequeña y abierta, cuyo desempeño está vinculado al de sus socios comerciales. La economía depende de los precios de los principales productos agrícolas de exportación, los cuales seguirán siendo relativamente bajos y con tendencia muy leve hacia el alza. Además, las remesas son el principal generador de divisas en el país, con un peso equivalente a 13% del PIB en 2019, lo cual es un apoyo para la demanda agregada.

Estiman una contracción de la actividad económica entre **1.5% y 4.1%** para 2020, cuyo dinamismo se recuperará a partir de 2021.

Ante la crisis de la COVID-19, la actividad económica se contraería en 2020, pero menos que en el resto de América Latina y el Caribe. El país pasó de crecer 1% anual, en promedio, entre 1981 y 1990 a 3.5% entre 1991 y 2019, similar a lo observado para CAPARD y superior al promedio de ALC de 2.7% (FMI, 2019). La baja volatilidad es el resultado de la estabilidad macroeconómica y de una estructura de exportación relativamente diversificada. Sin embargo, ante la crisis del coronavirus, las principales instituciones multilaterales estiman una contracción de la actividad económica entre 1.5% y 4.1% para 2020, cuyo dinamismo se recuperará a partir de 2021.

El país no ha logrado cerrar la brecha en PIB per cápita con sus principales socios comerciales. El PIB per cápita creció, en promedio, 1.4% anual entre 1998 y 2008, y se ralentizó de 2009 a 2018, cuando registró una media de 1.0% anual, inferior a la registrada en CAPARD de 2.8% anual en el mismo periodo. En 2018, el PIB per cápita de Guatemala representaba solamente el 51% del PIB de ALC y el 13% del de EE.UU. Esto refleja un alto crecimiento poblacional, y un crecimiento económico moderado y con reducida volatilidad.

Considerando que el crecimiento de Guatemala no ha sido *pro pobre*, se espera un aumento en la pobreza por la pandemia. La pobreza alcanzó 59.3% de la población en 2014, es decir, 2.9 p.p. por encima de 2000, mientras que la pobreza extrema mostró un incremento más pronunciado al pasar de 15.7% a 23.4% en el mismo periodo. Esto contrasta con lo sucedido en ALC, ya que la tasa de pobreza se redujo de 43.8% a 29.6%, en promedio, durante la última década. En otras palabras, por cada punto de crecimiento promedio anual en ALC, la tasa de pobreza se redujo en 5.3 p.p., mientras que en Guatemala la reducción bajo el mismo crecimiento fue prácticamente de cero. Para 2020, las tasas de pobreza y de pobreza extrema en Guatemala se incrementarían en aproximadamente 3.5 pp, como consecuencia de la contracción en la actividad económica y la reducción de los niveles de empleo.

La incidencia de pobreza es mayor en zonas rurales y entre la población indígena. En 2014, las tasas de pobreza para la población rural e indígena (que representan el 50% y 39% de la población total, respectivamente) se encontraban en 76.1% y 79.2%, tasas superiores al promedio nacional. Del total de pobres, la población indígena representa 52% de los pobres y el 66% de los pobres extremos. En las zonas rurales, la pobreza extrema alcanzó 35.3% en 2014, lo que equivale a tres veces la de zonas urbanas con 11.2%.

Gráfico 5.2. Tasa de pobreza (% de población), 2014

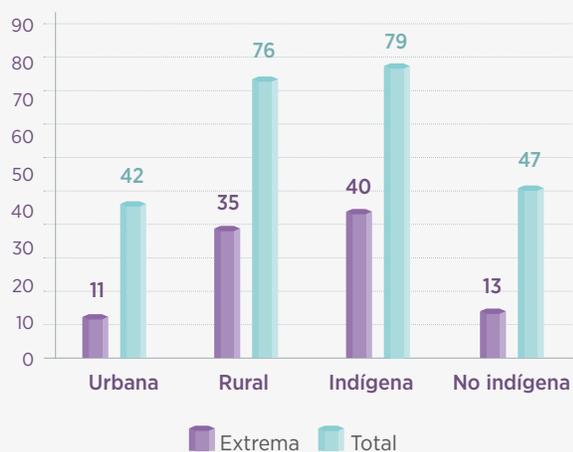
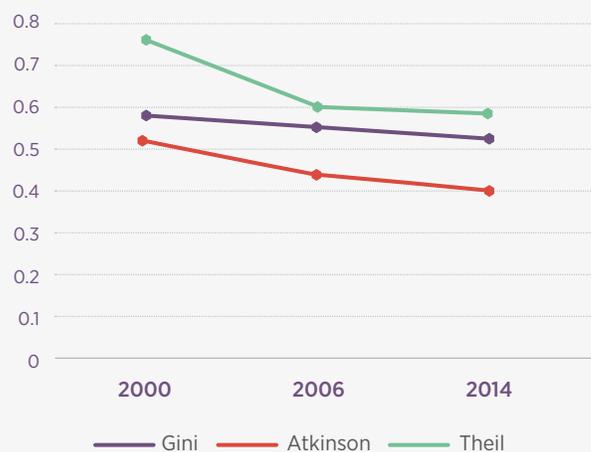


Gráfico 5.3. Indicadores de desigualdad



Fuente: INE (2014).

La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, se deterioraría en 2020, pese a la mejora observada en los últimos años. Los cálculos realizados a partir de encuestas de hogares reflejan que, en promedio, el índice de desigualdad de Gini en ALC (que ha sido tradicionalmente la región más desigual del mundo) se redujo de 0.53 a 0.5 entre 2006 y 2013. En Guatemala, el índice de Gini también se redujo en el mismo periodo de 0.56 a 0.53, aunque sigue por encima del promedio de la región y se prevé un aumento. Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) proyecta un crecimiento de la desigualdad en la distribución del ingreso para ubicarse en 0.54 en 2020, resultado de la crisis de la COVID-19.

El acceso limitado a los servicios públicos y las condiciones de las viviendas reflejan otras dimensiones de la pobreza. Solo el 59% de los hogares posee tubería dentro de la vivienda y en 7 de los 22 departamentos, el indicador es inferior al 50%. La cobertura de energía eléctrica en los hogares del país es de 88%, pero en el departamento de Alta Verapaz, predominantemente rural y con alta pobreza, solo alcanza a la mitad de sus hogares. Al mismo tiempo, el 54% de los hogares utiliza leña como fuente principal para cocinar. A nivel nacional, el 26% de las viviendas tiene piso de tierra, indicador que llega a 64% en el departamento de Alta Verapaz (INE, 2019a).

Solo el **59%** de los hogares posee tubería dentro de la vivienda y en 7 de los 22 departamentos, el indicador es inferior al 50%.

Determinantes de la desigualdad

A pesar de la estabilidad económica y el bajo nivel de deuda pública, la baja carga tributaria limita la capacidad del Estado sobre el gasto social. Las políticas fiscal y monetaria han sido prudentes y han mantenido la deuda pública en alrededor de 25% del PIB en los últimos años y la inflación alrededor de 4% anual, lo que está dentro del objetivo fijado por el Banco Central. Asimismo, el nivel de la deuda se encuentra por debajo de otros países centroamericanos y de países con una calificación crediticia similar. Sin embargo, la carga tributaria se encuentra entre las más bajas del mundo. El promedio anual de los ingresos públicos alcanzó 11.5% del PIB entre 2013 y 2019. Además, el nivel de gasto público fue, en promedio, únicamente de 13.2% del PIB en el mismo periodo, generando uno de los menores niveles de gasto social del país. En 2018, el gasto social en Guatemala fue de 7% del PIB, mientras que el promedio observado en ALC fue de 11.3% (CEPAL, 2020).

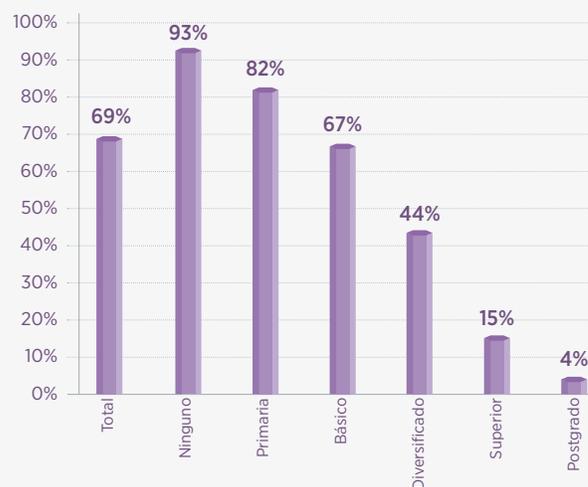
El bajo gasto público, con escasas oportunidades de progreso social, ha limitado la efectividad de la lucha contra la desigualdad. En 2018, el gasto público en salud y educación en Guatemala fue de 1.1% y 3% del PIB, respectivamente, contra 2.2% y 4% del PIB de ALC. Cerca del 30% de los jóvenes no participaron ni en actividades educativas ni laborales en 2017 y aproximadamente el 70% de la población ocupada tenía a lo sumo educación secundaria incompleta en 2019. El estancamiento del ingreso per cápita ha sido influenciado por la existencia de débiles mecanismos de redistribución, propagando la desigualdad de oportunidades e influyendo en la capacidad de la población para apropiarse de las ganancias del crecimiento: el ingreso mensual promedio del quintil más rico es 15 veces superior al del quintil más pobre (INE, 2019b).

En 2018, según el Índice del Capital Humano, el país ocupaba la posición **109 de 157 países**

Rezagos en capital humano han limitado la inclusividad del crecimiento. En 2018, según el Índice del Capital Humano, el país ocupaba la posición 109 de 157 países, por debajo de la mayoría de los países de ALC en el mismo año (con excepción de Haití) y de la posición alcanzada en 2017 (Banco Mundial, 2018). En efecto, la productividad en la edad adulta de un niño guatemalteco que recibe educación completa y los servicios necesarios para gozar de buena salud es el doble del que no recibió esos beneficios.

Gráfico 5.4. Proporción de empleo informal en el total del empleo no agrícola

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial.
Notas: * PAN (2011); ** HND y DOM (2017).

Gráfico 5.5. Proporción de la población ocupada que laboraba en el sector informal, según nivel de escolaridad, en 2015

Fuente: INE (2016).

La informalidad en Guatemala es de las más altas de ALC y afecta de manera desigual a los más vulnerables. La tasa de ocupación en el sector informal prácticamente no se ha reducido en diez años y representa cerca del 70% del total de la población ocupada del país, afectando principalmente a los indígenas (85%), trabajadores rurales (75%) y aquellos de muy bajo nivel educativo (82%). Los sectores más empleadores de la economía, como la agricultura (32% de los ocupados) y el comercio (27%), tienen elevadas tasas de informalidad (90% y 74%, respectivamente) y menor productividad. El ingreso promedio mensual de los ocupados en el sector informal es 2,2 veces menor que en el sector formal. Además, el 20% de la población ocupada percibe ingresos que la mantiene en situación de pobreza extrema (INE, 2019b).

Políticas públicas propuestas

Guatemala debe implementar una estrategia de reactivación económica que mejore la dinámica socioeconómica en el mediano plazo. La crisis de la COVID-19 ha tenido un fuerte impacto sobre las condiciones socioeconómicas de la sociedad guatemalteca, por lo que el país debe implementar una estrategia integral de reactivación económica. Se deben implementar protocolos de bioseguridad en todas las actividades, expandir la inversión en infraestructura productiva y social, así como sentar las bases para ampliar servicios básicos que aumenten el capital humano.

Mejorar el mercado laboral de los jóvenes puede generar beneficios en múltiples frentes. Para uno de los países más jóvenes de la región, el reto es mantener el vínculo de los jóvenes con su educación hasta que obtengan la preparación y las habilidades que les permitan tener un ingreso digno, así como proponer líneas de acción para fomentar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral formal. Aumentar el capital humano y mitigar los efectos negativos de la pandemia sobre las brechas de oportunidades resulta fundamental.

La crisis de la COVID-19 ha demostrado que la ampliación de la infraestructura digital es clave para lograr un mayor desarrollo. La pandemia ha puesto en evidencia las brechas sociales que ya eran preocupantes en Guatemala, incluyendo las diferencias de acceso digital entre clases sociales. Los esfuerzos de las instituciones públicas orientados a promover el desarrollo y despliegue de las telecomunicaciones y la banda ancha permitirán encaminar el país hacia la adopción de la digitalización como la palanca para el crecimiento económico, la inclusión social y la equidad en el acceso a las oportunidades.

Promover la inversión pública y privada es clave para la reactivación de la economía. La inversión pública contribuye a una economía más competitiva y es un detonante para la inversión privada. El país presenta importantes rezagos en indicadores de provisión de agua, electricidad, telecomunicaciones y transporte por carretera. Al mismo tiempo, la inversión en infraestructura tiene efectos importantes para reactivar la economía en el corto plazo, y para facilitar un crecimiento mayor y más inclusivo en el mediano plazo. En este sentido, debe ser prioritario mejorar los procesos para agilizar el diseño y ejecución de proyectos públicos y aprovechar al máximo las oportunidades que brindan las asociaciones público-privadas.

Fortalecer la institucionalidad y la transparencia. Guatemala debe promover la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas y reformar su marco regulatorio con la finalidad de generar un clima favorable para hacer negocios y reducir los obstáculos que limitan la inversión, la competencia y la adecuada provisión de bienes públicos, lo que contribuiría a disminuir de manera efectiva los altos niveles de pobreza.



Análisis sobre la desigualdad

Haití

Jennifer Linares y Boaz Anglade



Evolución de la desigualdad y la pobreza

La desigualdad de ingresos es alta en Haití, menos del 3% de las comunas del país registran un Gini inferior al 0.50. Según el Banco Mundial, el coeficiente de Gini en Haití fue de 0,61 en 2012, un nivel que se había mantenido prácticamente igual desde 2001³⁰. El coeficiente de Gini estimado por el Instituto Haitiano de Estadísticas (IHSI) en 2012 fue incluso superior al estimado por el Banco Mundial, y se situó en 0.68³¹. Según el IHSI, existe heterogeneidad dentro de cada uno de los diez departamentos haitianos: de hecho, el 89% de la desigualdad de ingresos de los hogares en 2012 fue intrarregional. Esta heterogeneidad es confirmada en un estudio del BID en 2020 que consistió en medir la pobreza y la desigualdad en 2012, 2014 y 2019 a niveles geográficos aún más desagregados (nivel de comuna y sección comunal), utilizando características extraídas de imágenes satelitales y metadatos de teléfonos móviles. Los mapas de desigualdad resultantes muestran una gran heterogeneidad de desigualdad dentro de cada uno de los diez departamentos de Haití. El ejercicio también mostró que solo tres de las 140 comunas³² analizadas tuvieron coeficientes de Gini inferiores al 0.50. Estas fueron: Cité Soleil, Delmas y Tabarre en el Departamento Ouest (donde se encuentra la capital del país)³³.

³⁰ Banco Mundial (2014). Se observa una tendencia similar al utilizar la base de datos Standardized World Income Inequality Database (o SWIID de Solt, 2019). En los últimos diez años, solo se ha realizado una encuesta de hogares (ECVMAS) en Haití (en 2012), y no se ha realizado un censo de población desde 2003. Por lo tanto, medir la evolución de la desigualdad de ingresos en los últimos diez años utilizando datos oficiales sigue siendo un desafío.

³¹ Nótese que estos valores difieren significativamente de los coeficientes de Gini informados por el Banco Mundial y la SWIID. En estas bases de datos, los índices de Gini están estandarizados por definición de bienestar y escala de equivalencia de adultos para facilitar su comparación con otros países.

³² Haití tiene 145 comunas.

³³ Es importante recordar que el hecho de que un área presente una baja desigualdad de ingresos (como en el caso de Cité Soleil) no es indicativo del nivel de riqueza de sus hogares, sino es más bien una comparación de ingresos entre hogares dentro de un área. Por lo tanto, un coeficiente de Gini bajo podría indicar que los hogares dentro de un área determinada tienen niveles de ingresos similarmente bajos.

Una medida alternativa de desigualdad de ingresos muestra un deterioro de este indicador durante la última década. Si bien el coeficiente de Gini es una medida de desigualdad de ingresos ampliamente utilizada, es importante destacar que no presenta consistencia entre subgrupos; en otras palabras, si la desigualdad disminuye en un subgrupo (por ejemplo, una región) y permanece sin cambios en el resto de los subgrupos, es posible que el Gini no refleje correctamente este cambio. Por lo tanto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo utiliza la medida de desigualdad de Atkinson que, además de mostrar consistencia en los subgrupos, también es sensible a la desigualdad en el extremo inferior de la distribución al asignarle a este una mayor ponderación (PNUD, 2019). Al utilizar esta medida, se observa que la desigualdad de ingresos en Haití ha ido en aumento durante la última década, y su aumento más pronunciado se registró en 2018, año en el que la economía comenzó a deteriorarse considerablemente. La persistencia de choques a la economía haitiana en los últimos dos años, incluyendo el choque de la COVID-19, podría resultar en un empeoramiento de esta situación.

Gráfico 5.6. Índice de Desigualdad de Atkinson (%)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019a).

Composición de clases

Las características económicas y demográficas varían considerablemente entre clases. Para medir la composición de clases en Haití, Székely *et al.* (2020) utilizaron datos de la encuesta de hogares de 2012 y las definiciones del Banco Mundial de clases pobres, vulnerables, medias y altas³⁴. Este método clasifica al 90.6% de la población haitiana como “pobre”, al 6.9% de la población como “clase media vulnerable”, al 2.4% de la población como “clase media consolidada” y solo al 0.2% de la población como “clase alta”³⁵. El acceso a servicios básicos, la posesión de bienes duraderos y el nivel educativo varían considerablemente entre grupos, como se muestra en el Cuadro 5.1.

Cuadro 5.1 Características económicas y demográficas en Haití, según ingresos

Indicador	Pobre	Clase media vulnerable	Clase media consolidada	Clase alta
Porcentaje de viviendas con infraestructura y acceso a servicios básicos				
Electricidad	26.1	50.8	49.1	100.0
Acceso a agua potable	23.8	31.1	34.6	44.5
Piso permanente	59.4	82.0	84.1	100.0
Posesión de bienes duraderos				
Posee refrigerador	5.9	17.4	23.6	75.7
Posee un vehículo	1.7	5.1	6.8	57.9
Nivel educativo				
Porcentaje de adultos mayores de 25 años con educación terciaria	1.7	3.0	6.2	10.2
Porcentaje de viviendas con al menos 1 miembro con acceso a la seguridad social	6.7	9.3	8.0	-
Años promedio de educación de la población entre 25 y 65 años	6.9	8.0	8.4	10.2
Años promedio de educación de los hijos del hogar entre 15 y 17 años	6.4	7.7	9.4	-
Años promedio de educación del jefe de hogar	5.6	6.8	7.2	11.5

Fuente: Székely *et al.* (2020).

³⁴ La clase pobre tiene un ingreso per cápita diario de menos de USD 5. La clase media vulnerable tiene ingresos que oscilan entre USD 5 y USD 12,40. La clase media consolidada tiene un ingreso diario de USD 12,40 a USD 62. Finalmente, la clase alta tiene un ingreso per cápita diario mayor a USD 62 en dólares PPA de 2011.

³⁵ Esto difiere del porcentaje de pobreza resultante al utilizar la tasa nacional de pobreza de ingresos (58.5%).

Determinantes de la desigualdad

Una serie de factores explica los altos niveles de desigualdad de ingresos en Haití. De acuerdo a Ghayad *et al.* (2019), la persistencia de la desigualdad está asociada en parte con la dominancia en grandes sectores de la economía haitiana que provienen de la era Duvalier, en la que se concedieron derechos de monopolio en industrias claves y licencias exclusivas de importación para principales consumibles. Además, el sistema tributario haitiano tiende a ser regresivo y depende, en gran medida, de los impuestos indirectos. En el año fiscal 2019, los impuestos sobre la renta apenas representaron el 26% de los ingresos fiscales totales, mientras que el TCA (impuesto sobre las ventas) y los impuestos aduaneros fueron equivalentes al 28% y 26.3%, respectivamente.

1 de cada 3 personas se encontraba en una situación de inseguridad alimentaria antes de la llegada de la pandemia

Además, más del 75% de la población rural de Haití —la más vulnerable— labora en el sector agrícola, un sector que enfrenta diversos retos, incluyendo una baja productividad³⁶, opacidad en la titulación de tierras, dificultades de financiamiento y una alta propensión a desastres naturales. Según el Banco Mundial (2014), la mitad de la población rural también reporta que la actividad agrícola es su única fuente de ingresos, actividad que difícilmente logra proveer suficiente sustento a muchos hogares rurales. Por este motivo, una gran parte de esta población sufre de inseguridad alimentaria. De hecho, en Haití, 1 de cada 3 personas se encontraba en una situación de inseguridad alimentaria antes de la llegada de la pandemia (Programa Mundial de Alimentos, 2020), en especial en el Noroeste del país. Esta situación podría empeorar con la pandemia, si no se hace un despliegue oportuno de servicios humanitarios para mitigar el impacto de una creciente inflación, rupturas en las cadenas de valor alimentarias y la falta de acceso de estas áreas a mercados.

Políticas públicas propuestas

En los últimos meses, el Gobierno ha hecho importantes avances en el plano social con la adopción del Programa Nacional de Protección y Promoción Social (PNPPS). El objetivo de este plan es reducir la actual fragmentación de programas sociales y aumentar la cobertura y efectividad de las redes de seguridad social a través del establecimiento de un número limitado de programas de transferencias monetarias incondicionales y cuasi universales para grupos vulnerables. Los programas de transferencias de efectivo que son de diseño simple han demostrado ser efectivos en otros países de bajos ingresos y tienen el potencial de implementarse de una manera más rápida que las transferencias de efectivo condicionadas. Además, según Banerjee *et al.* (2019), los programas de focalización más refinados tienden a ser menos efectivos en países que no pueden identificar a los beneficiarios o que carecen de capacidad para implementar dichos programas, proporcionando evidencia a favor de transferencias de efectivo simplificadas e incondicionales en países como Haití. Este programa, aunado a las importantes entregas de alimentos y transferencias que el Gobierno está otorgando con el apoyo del BID y otros organismos internacionales, será esencial para mitigar los efectos de la pandemia.

A pesar de estos avances, es importante tener en cuenta que el gasto en salud y educación de Haití es relativamente bajo. Según Ghayad *et al.* (2019), el gasto de Haití en estas dos categorías sumó menos del 4% del PIB en el año fiscal 2018, muy por debajo del promedio regional (más del 8% del PIB). Con la llegada de la COVID-19, el Gobierno haitiano aumentó su asignación de gasto en salud por un factor de cuatro, lo que llevó la asignación presupuestaria del Ministerio de Salud Pública y Población al 10.9% del presupuesto total del año fiscal 2020. Será importante que el Gobierno continúe realizando importantes asignaciones presupuestarias al sector social más allá de la pandemia, para asegurarse de que la población haitiana, en especial la rural, tenga acceso a servicios básicos.

Finalmente, será importante realizar importantes inversiones complementarias en infraestructura, en especial de transporte, a fin de reducir el alto costo de la movilidad para los haitianos que viven en áreas remotas. Esto será clave en el departamento del Noroeste, que está prácticamente desconectado del resto del país y que sufre los niveles más agudos de inseguridad alimentaria. Invertir en infraestructura de calidad permitirá que los haitianos se conecten con el resto de los sectores productivos y generará ganancias de productividad.

³⁶ Entre 1991 y 2012, la productividad agrícola disminuyó a una tasa anual de 2.1%.



Análisis sobre la desigualdad

Honduras

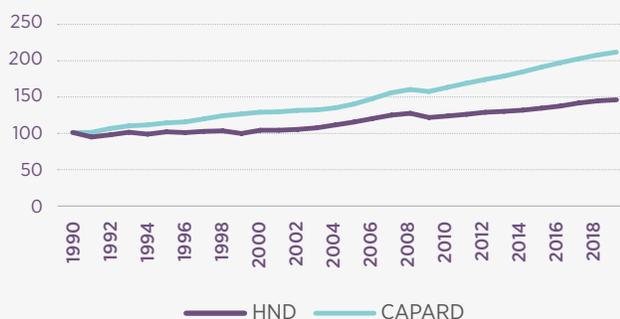


Jordi Prat, Rosmery Zelaya y Samuel Jiménez

Evolución de la desigualdad y la pobreza

Honduras ha mostrado un crecimiento moderado en años recientes, mientras se ha consolidado el marco macroeconómico. Entre 2010 y 2019, la economía alcanzó un crecimiento promedio anual de 3.5%, resaltando su mejor desempeño en 2017 con un 4.8% anual. No obstante, la economía se desaceleró a 3% en 2019. Un logro de la Administración del Presidente Hernández (2014-2019) fue la recuperación de la estabilidad macroeconómica, sustentado en el Programa Monetario del FMI. Como resultado, se logró la consolidación de las finanzas públicas, con lo cual, el déficit del Gobierno central pasó de 8.0% del PIB en 2013 a 2.5% en 2019, en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), que a su vez contribuyó a una mejora en los *ratings* por parte de calificadoras internacionales de riesgo. Por otro lado, el crecimiento per cápita, como lo muestra el Gráfico 5.7, ha sido menor que el resto de la región CAPARD.

Gráfico 5.7. PIB per cápita, PPP (1990=100)



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial.

Gráfico 5.8. Desigualdad en Honduras (índice de Gini)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Los sectores intensivos en mano de obra han sido menos dinámicos, lo que ha limitado los avances sociales. Los sectores agropecuario y de manufactura muestran niveles de pobreza en 78.9% y 59%, respectivamente. Aunque los sectores de comunicaciones e intermediación financiera han sido más dinámicos recientemente, no son los más intensivos en mano de obra, lo que supone un bajo beneficio a la población pobre del país, dado el limitado acceso a las fuentes de empleo, así como su reducido valor agregado.

La crisis sanitaria por la COVID-19 ha tenido un fuerte impacto en Honduras y en la región. La economía se ha visto fuertemente afectada por la crisis sanitaria y las medidas de distanciamiento social para prevenir la propagación del coronavirus. Al cierre de junio de 2020, se han deteriorado las proyecciones de diferentes entidades nacionales e internacionales. A fines de 2019, el Banco Central proyectó un crecimiento del PIB cercano a 3% para 2020; sin embargo, en junio revisó la estimación a una contracción de entre el 7% y el 8%. Para julio, la mayoría de pymes ya enfrentaban fuertes limitaciones para la continuación de sus operaciones y, según asociaciones empresariales, alrededor del 40% de los negocios estaba a punto de cierre. La recaudación fiscal observada en junio cayó en 37% en relación con lo programado para el primer semestre, mientras que las autoridades han aumentado el gasto social y de salud para mitigar los efectos de la pandemia con medidas como expansión de transferencias sociales, apertura de centros asistenciales de salud, brigadas médicas, entre otras.

En los últimos veinte años, el patrón del crecimiento económico de Honduras ha sido caracterizado por la acumulación de factores, con una productividad estancada. Un ejercicio de contabilidad del crecimiento muestra que entre 2000 y 2016, el crecimiento económico fue 3.9%, impulsado por la acumulación de factores con una contribución de 2% del capital y 1.7% del trabajo, pero con un aporte casi nulo de 0.2% de la productividad total de los factores (PTF), lo cual se puede interpretar como la ausencia de aumentos de eficiencia en la matriz productiva del país, deficiencias del capital humano, debilidades institucionales y poca innovación, entre otras razones. Cabe destacar que el crecimiento de la economía registrada en los últimos años es inferior al que se esperaría con un nivel de inversión total promedio de 22% del PIB. En consecuencia, la competitividad internacional, medida por el Índice de Competitividad Global (ICG) 2018 del Foro Económico Mundial, refleja bajos niveles de productividad. El ICG sitúa a Honduras en la posición 101 de 140 países (103 de 135 países en 2017).

Honduras se encuentra en una trampa circular de la desigualdad: alta pobreza y una clase media reducida. Entre 2001 y 2018, el coeficiente de Gini disminuyó levemente en 3 puntos porcentuales al pasar de 0.56 a 0.53, pero con alta volatilidad. Lo anterior se explica por dos efectos combinados: un incremento de ingresos en los deciles inferiores y la disminución de ingresos en el decil superior, asociado a su vez a la dinámica del sector agropecuario y los efectos expansivos de las remesas en los últimos veinte años. La población distribuida por nivel de ingresos denota la pequeña clase media del país y el alto nivel de desigualdad de ingresos: 30% de la población vive con USD 4-10 (vulnerable); 22% vive con USD 2,5 (extremo pobre); 20% vive con USD 4 (pobre); 16% vive con USD 1,25 (extremo pobre global); 11% vive con USD 10-50 (clase media); y 1% vive con USD 50 o más (10% superior) y recibe un 37% del ingreso nacional³⁷. La alta desigualdad por grupos se refleja en que el ingreso promedio per cápita del quintil más rico es 20 veces mayor que el del quintil más pobre. Cabe señalar que la cobertura de la seguridad social es muy limitada, ya que los cotizantes no superan 17% de la PEA.

El crecimiento de la economía registrada en los últimos años es inferior al que se esperaría con un nivel de inversión total promedio de **22%** del PIB

37 Hernández Oré et al. (2016).

Los niveles de desigualdad y pobreza podrían incrementarse por la pandemia. Las estimaciones sugieren que el nivel de pobreza podría aumentar en 5 puntos porcentuales en 2020.

Uno de los mayores logros de la actual administración es la importante reducción en la tasa de homicidios, pero persisten desafíos para un buen ambiente de negocios y la reactivación económica.

La tasa de homicidios cayó a la mitad: de 86.5 en 2011 a 41.4 por cada 100,000 habitantes en 2018. Así, se destaca el avance en seguridad, pero siguen los retos para situarse entre los países de ALC con la menor tasa de homicidio y, por ende, propiciar un mejor clima de negocios y, al mismo tiempo, acelerar la inversión y el crecimiento económico. Cabe señalar que las mejoras económicas han sido insuficientes para detener la emigración masiva.

La tasa de homicidios cayó a la mitad: de

86.5
en 2011
a 41.4
por cada
100,000
habitantes
en 2018

Determinantes de la desigualdad

Desde hace más de treinta años, la economía hondureña ha tenido un desempeño volátil, caracterizado por sufrir una crisis cada diez años aproximadamente. Desde el retorno a la democracia, el crecimiento promedio de la economía ha sido de 3.5% anual, inferior al promedio de CAPARD. Debido a la alta tasa de fecundidad, el crecimiento per cápita ha sido lento, con un promedio cercano a 1% anual. De mantenerse esta tendencia, Honduras tardaría cerca de treinta años en alcanzar el PIB per cápita actual de Costa Rica. Este rezago se explica, en mayor medida, por los efectos negativos de un ciclo político inestable, desequilibrios macroeconómicos internos (fiscales, crisis de deuda, entre otros), y la vulnerabilidad ante choques externos y fenómenos naturales.

La alta informalidad y el subempleo son limitantes para generar oportunidades con alto valor agregado. Entre 2001 y 2019, el bajo nivel educativo limitó la demanda de empleos con alto grado de especialización. Esto se ha traducido en niveles de desempleo casi permanentes y alta informalidad, con empleos de bajo valor agregado y limitadas posibilidades de aumento de ingresos. El año 2019 la tasa de subempleo alcanzó los 60.6%, mientras que la tasa de informalidad llegó a 85.1%. Además, los sectores más intensivos en mano de obra, como la agricultura y los servicios, tienen las mayores tasas de informalidad (85% y 81%, respectivamente) y la menor productividad laboral, lo que resulta en bajos salarios.

La alta vulnerabilidad a choques del sector agropecuario limita las opciones para reducir la pobreza de forma sostenida. Esto se debe tanto a factores externos, como la variabilidad de precios de materias primas; como internos, como las persistentes sequías, que también se asocian al cambio climático. Según el reporte “German Watch Global Climate Risk Index” (2014), Honduras, Myanmar y Haití son, en ese orden, los países más afectados por causa de eventos naturales que tuvieron lugar entre 1993 y 2012. En consecuencia, los efectos negativos de los fenómenos naturales adversos significaron una pérdida estimada del 2.6% del PIB, con lo cual, disminuye el ingreso familiar y el acceso a servicios sociales. Según el Programa Mundial de Alimentos, cerca del 60% de los hondureños sufren de inseguridad alimentaria, mientras que en el Corredor Seco, donde la pobreza es más aguda, el 58% de los niños menores de cinco años sufren de desnutrición crónica. Estos factores tienen una alta incidencia sobre la pobreza, ya que un alto porcentaje de la población se dedica al sector agropecuario.

En el año 2019 la tasa de subempleo alcanzó los **60.6%**, mientras que la tasa de informalidad llegó a **85.1%**

La falta de una estrategia de largo plazo para la reducción de la pobreza y la desigualdad implicó un crecimiento económico poco inclusivo. Según Dollar y Kraay (2002), el crecimiento económico no beneficiaría a los pobres si los sectores más dinámicos tienen menor proporción de pobres. En Honduras, hemos visto que los sectores menos dinámicos desde el 2000 son los más intensivos en mano de obra y con limitado valor agregado. De hecho, según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en 2018 los sectores que mayor empleo aglutinaron en la población económicamente activa fueron el sector agropecuario (30% de la PEA), comercio (17.3%) y manufactura (12.7%). Por su parte, los sectores comunicaciones y servicios financieros, relativamente poco intensivos en trabajo, aportaron 0.8% y 1.0% al crecimiento económico, respectivamente. La lenta reducción de la incidencia de la pobreza ubica a Honduras como uno de los países más pobres de ALC³⁸. Esto también se puede explicar en razón de la limitada cobertura de la red de protección social.

El sistema tributario hondureño es regresivo y tiene una alta dependencia en impuestos al consumo.

El análisis del BID “Recaudar para crecer” muestra una regresividad del sistema tributario hondureño del primer al quinto quintil de ingresos de los hogares. Muestra, por tipo, que el impuesto de valor agregado en Honduras es regresivo, porque el quintil de menores ingresos soporta una mayor carga tributaria que el quintil de mayores ingresos, explicado por exoneraciones no focalizadas. En el resto de impuestos, se observa una regresividad muy pronunciada, con impuestos al consumo, superando el 60% de la recaudación total. Al mismo tiempo, en 2018, el coeficiente de Gini antes de impuestos es 0.53, superior al índice de concentración de impuestos con valor de 0.47, lo que implica un diferencial negativo o índice de Kakwani de 0.06. Esto significa que la distribución de las cargas relativas será regresiva.

Los bajos niveles de capital humano han limitado los avances sociales. La desnutrición crónica y la deserción escolar explican, en buena forma, la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. En particular, la desnutrición infantil es la consecuencia más extrema del hambre, lo que compromete decisivamente el rendimiento escolar y luego, la capacidad productiva, incidiendo negativamente en el potencial de desarrollo en la sociedad. Honduras ha avanzado en cobertura educativa, pero mantiene una baja calidad; asimismo, la esperanza de vida ha aumentado y las tasas de mortalidad infantil y la de niños menores de cinco años han caído en forma escalonada. A pesar de los avances de los indicadores de salud, persisten rezagos que sitúan a Honduras como el país con la segunda mayor desnutrición en menores de cinco años en CAPARD. El bajo nivel escolar limita la capacidad de generar ingreso por parte de los jóvenes hondureños.

La falta de oportunidades y la violencia han generado una alta emigración y dependencia de las remesas. Durante décadas, los hondureños han buscado nuevas oportunidades en el exterior y hoy, más del 15% de la población en edad de trabajar vive fuera del país. Este fenómeno se dio a gran escala a partir de los efectos catastróficos del huracán Mitch en 1998. Además, la violencia acarrea costos económicos que alcanzan cerca del 10% del PIB, mientras que los gastos en seguridad reducen cerca de 9% las ganancias del sector privado. En 2019, las remesas representaron más del 20% del PIB, lo cual ha funcionado como una fuente de ingresos de una parte importante de la población. Es claro que la emigración ha funcionado como una válvula de escape para reducir la tensión social de un modelo económico con limitadas oportunidades.

Persisten rezagos que sitúan a Honduras como **el país con la segunda mayor desnutrición** en menores de cinco años en la región

³⁸ En marzo de 2019, una comisión técnica inició la revisión y actualización de medición de pobreza monetaria. Preliminarmente con la nueva medición, el porcentaje de hogares pobres en 2018 fue de 48.3%, inferior en cerca de 20pp respecto a la anterior medición de la pobreza que fue de 61.9%.

Políticas públicas propuestas

La crisis de la COVID-19 es una oportunidad para forjar un nuevo contrato social. La emergencia sanitaria es una oportunidad para abrir un diálogo sobre una estrategia para romper los altos niveles de pobreza y desigualdad de Honduras. Este debería abordar al menos los siguientes aspectos: (i) eficiencia del gasto público social; (ii) gobernanza fiscal; (iii) informalidad; (iv) educación y su pertinencia; (v) prevención de la violencia y la aplicación de la ley; (vi) mercado laboral de las mujeres y los jóvenes; (vii) institucionalidad, salud y esquemas de protección social; y (viii) economía digital.

Además, se debe trabajar en generar oportunidades productivas. La crisis ha dejado al descubierto la necesidad de diversificar las cadenas globales de valor, por lo que Honduras podría aprovechar esta nueva realidad para ampliar su participación en las cadenas existentes o desarrollar nuevos sectores con una visión de integración y planificación estratégica de mediano plazo, implementando esquemas de financiamiento que faciliten la reactivación de pymes para generar empleos e ingresos sostenibles. Se debe evaluar el desempeño de los programas sociales de emergencia y mejorar la calidad del capital humano, elementos claves para que la población tenga la oportunidad de generar mayores ingresos.

En el corto plazo se debe apuntalar la inversión en infraestructura logística y digital para la reactivación y generación de empleo. La conectividad es crucial para promover positivamente el desarrollo. El despliegue de las telecomunicaciones y la banda ancha permitirán encaminar el país hacia la digitalización como eje para aumentar el crecimiento económico, la inclusión social y la equidad en el acceso a las oportunidades. La inversión en infraestructura logística generaría empleo en el corto plazo y un mayor crecimiento. Además, permite a los empresarios de zonas alejadas (rurales y urbano-marginales) mejorar su competitividad.

Potenciar el capital humano es clave para lograr un crecimiento que sea más inclusivo. La población en edad de trabajar como porcentaje de la población total aumentará en los próximos veinte años, lo que representa una oportunidad para el país. Uno de los retos es mantener el vínculo de los jóvenes con su educación hasta que obtengan la preparación y desarrollen las habilidades que les permitan tener un ingreso digno, así como proponer líneas de acción para fomentar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral formal. Aumentar el capital humano y mitigar los efectos negativos de la pandemia sobre las brechas de oportunidades resulta fundamental. Los programas y proyectos orientados a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema deben considerar como eje principal y transversal el desarrollo y nutrición en la primera infancia, ya que la falta de desarrollo cognitivo en la niñez puede ocasionar retrasos en el aprendizaje, así como un menor rendimiento escolar durante su vida.

Mejorar la calidad del gasto social es fundamental. Honduras debe aprovechar la pandemia para examinar la efectividad del gasto social y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Se debe fortalecer la institucionalidad fiscal y migrar hacia una presupuestación por resultados que garantice un mejor uso de los recursos públicos. Esto podría fortalecer el clima de negocios en Honduras, con una mejora de calidad del capital humano que puede ser demandado por empresas de mayor valor agregado. De igual forma, se debe tener una visión integral del ciclo de los proyectos de inversión, lo que promovería una mayor provisión de bienes públicos. Esto contribuiría a disminuir de manera efectiva la informalidad y a aumentar los ingresos de un gran número de hondureños.

La conectividad
es crucial para promover positivamente el desarrollo



Análisis sobre la desigualdad

México

Ana Karen Díaz y Agustín Filippo



Evolución de la desigualdad y la pobreza

México es una de las economías más diversificadas de la región y cuenta con una amplia integración internacional. Sin embargo, arrastra desde hace muchos años una estructura socioeconómica de gran disparidad y con significativas carencias sociales. En 2018, la desigualdad medida con el coeficiente de Gini era de 0.469.

En 2018, la clase media mexicana representaba 71% de la población, aproximadamente 90 millones de personas. En ella se distinguía una franja con mayores ingresos relativos, la clase media consolidada, con 26% de la población y otra franja con menores ingresos, la clase media vulnerable, con 45% de la población. Es importante destacar que si bien este grupo poblacional queda enmarcado dentro de la clase media, eso no quiere decir que sus condiciones de vida sean óptimas ni tampoco uniformes. Los ingresos promedio siguen siendo relativamente bajos y, lo que es más llamativo, aproximadamente 40% enfrenta alguna carencia social.

Hacia abajo en la distribución del ingreso, se encuentra una franja de la población que reúne a las personas en condición de pobreza, con aproximadamente 34 millones de personas, 27% de la población. Sumando los pobres y la clase media se concentra al 99% de la población (los más ricos son el 1% restante). Ciertamente, las mediciones son diferentes de acuerdo al criterio utilizado y según CONEVAL (2019), por ejemplo, en 2018 la pobreza (por ingresos) afectaba al 49% de la población y la pobreza multidimensional al 42% de la población. Un subconjunto de los más desafortunados — aproximadamente 10 millones de personas, es decir, 7% de la población— enfrentaba pobreza extrema³⁹.

³⁹ En CONEVAL, la línea de ingresos es USD 8,5 PPA de 2011. El enfoque multidimensional requiere que una persona tenga un ingreso inferior a esa línea y que además tenga una carencia social para ser considerada pobre.

En los últimos diez años, los ingresos registraron un leve incremento, especialmente en la parte más baja de la distribución. Eso hizo que hubiera un ascenso de 4% de la población desde la pobreza a la clase media. A su vez, los ingresos crecieron 0.6% promedio anual en la clase media vulnerable y -0,3% en la clase media consolidada.

Determinantes de la desigualdad

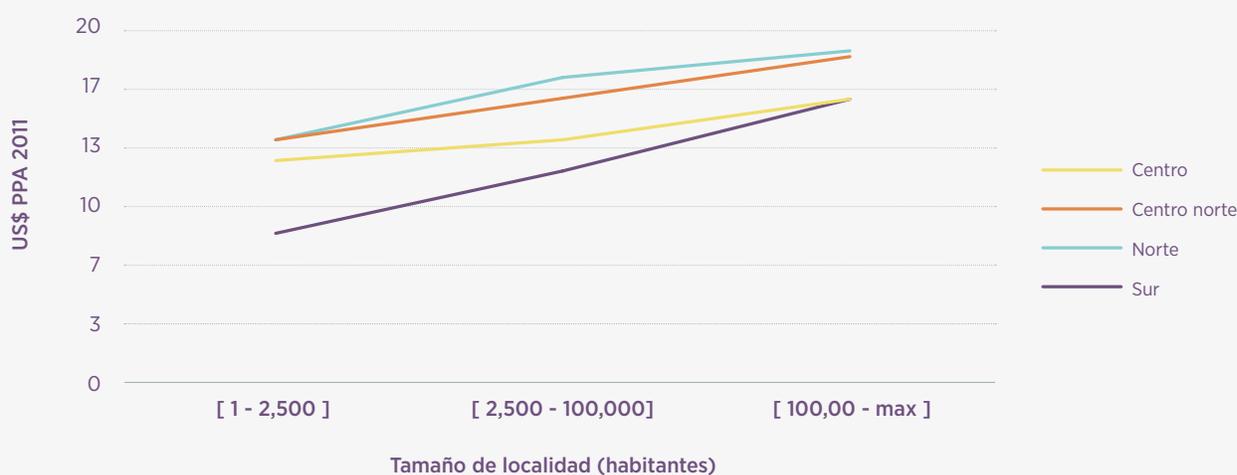
La desigualdad de ingresos y condiciones de vida de México se debe a múltiples factores y ha perdurado a lo largo del tiempo. En primer lugar, debe destacarse el lento crecimiento económico: después de la gran crisis de 1995, la economía mexicana creció en promedio 2.6% anual, ciertamente menos de lo necesario para elevar el nivel de vida promedio de la población y reducir la pobreza. Eso se explica, en parte, por la debilidad del acervo de capital humano y de las instituciones que, a su vez, determinan los aumentos de productividad y hacen que el “crecimiento inclusivo” sea en gran parte una asignatura pendiente para México.

En segundo lugar, son relevantes los factores geográficos y en particular, la heterogeneidad entre regiones. Los estados del sur, por ejemplo, tienen menores índices de desarrollo humano, menor cobertura de servicios públicos y menor producto por habitante. Además, al interior de una región existen también severas desigualdades. En particular, los empleos mejor pagados parecen estar en los grandes centros urbanos, en todas las regiones del país (ver siguiente gráfico).

En algunas áreas claves para el desarrollo humano, por ejemplo en salud y en educación, México invierte muy poco, considerablemente menos que la mayoría de los países de la OCDE. Eso implica que el impacto redistributivo de las políticas públicas es relativamente bajo. En concreto, la política fiscal en México —impuestos directos, pensiones contributivas, más transferencias monetarias no contributivas— disminuye la desigualdad medida a través del coeficiente de Gini en 4 pp), mientras que en otros países de ALC, como Uruguay, la reducción es de 14 pp; y en los países de la OCDE, de 36 pp (Izquierdo *et al.*, 2018).

La pandemia COVID-19 tendrá un impacto económico y social severo, con efectos que podrían persistir. Actualmente, el FMI prevé una caída de 9.0 del PIB de México en 2020, con una recuperación de 3.3% en 2021 (FMI, 2020a). Por la actual crisis, en 30% de las viviendas, algún integrante perdió su

Gráfico 5.9. Nivel de ingreso laboral diario (mediano) por trabajador según tamaño de la localidad en 2020.



Nota: los ingresos incluyen salarios, rentas de la propiedad y transferencias, y son diarios, por persona, en USD PPA de 2011. Las localidades de entre 1 y 2,500 habitantes se definen como rurales.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del primer semestre de 2020. La regionalización se basa en Banco de México (2012).

De febrero a julio de 2020 se han perdido más de **1.1 millones de empleos formales**

trabajo, y en 65% de las viviendas, los ingresos disminuyeron (INEGI, 2020). Además, de febrero a julio de 2020 se han perdido más de 1.1 millones de empleos formales. Se prevé un empobrecimiento importante de las clases medias, especialmente de los segmentos más vulnerables. Los cálculos realizados sugieren que 10 millones de personas dejarían la clase media para integrar la población pobre. Pese a que se emplean diferentes metodologías, y también supuestos que resultan hoy relativamente benignos a la luz de la evolución reciente de la economía, las estimaciones de CONEVAL (2020) son relativamente similares, indicando un aumento de la pobreza por ingresos de hasta 9.8 millones de personas (7.9 puntos porcentuales).

La crisis actual tendrá no solo un efecto en los ingresos, sino también en la educación y en general en la capacidad de acumulación de capital humano, lo que implica una fuerza negativa sobre la tasa de crecimiento potencial de la economía y, por ende, una menor capacidad de contrarrestar la desigualdad en el futuro. La pandemia dio lugar a la suspensión presencial del ciclo escolar 2019-2020. Si bien hubo intentos por continuar con las clases en línea, existe desigualdad en el acceso a una computadora y conexión a internet en el hogar para las tareas de la escuela, la cual inevitablemente se asocia con los ingresos del hogar, y acentúa de esta manera las brechas educativas entre estudiantes ricos y pobres, con la consiguiente afectación en el capital humano. Asimismo, como consecuencia de la caída de ingresos en los hogares, la deserción escolar se elevará, pues algunos estudiantes en condiciones económicas desfavorecidas deberán trabajar —a costa de interrumpir sus estudios— para contribuir con los ingresos familiares. Algo análogo sucede con el acceso a salud. Como punto de partida, la capacidad de acudir a centros de atención médica era desigual, ya sea por razones geográficas o económicas. La crisis agudizó estas diferencias, ya que, si bien el esfuerzo de mitigación de la pandemia ha sido nacional, no todos los grupos de ingresos tienen el mismo acceso a prevención y tratamiento.

Políticas públicas propuestas

La política social de México cubre aproximadamente a 22 millones de personas. La cobertura del programa de protección se mantuvo durante la pandemia y a efectos de mitigar su impacto en grupos vulnerables, se adelantó la entrega de pensiones a adultos mayores y personas con discapacidad. Por otra parte, se reasignó el gasto para el fortalecimiento del sistema de atención médica. El FMI (2020) estima que el total de medidas fiscales anunciadas en México para contener los efectos de la pandemia asciende a 1.2% del PIB —en otras economías emergentes, el promedio es 5.1% del PIB—. Como la crisis tendrá un impacto fuerte en los ingresos fiscales, se espera para 2020 un mayor déficit fiscal, que pasará a 5.4% del PIB frente a 2.6% del PIB presupuestado inicialmente.

Se espera para 2020 un mayor déficit fiscal, que pasará **a 5.4% del PIB** frente a 2.6% del PIB presupuestado inicialmente.

Por su parte, la política monetaria fue activamente utilizada para mitigar el impacto de la crisis. Las medidas incluyeron la reducción de tasas de interés por parte del Banco de México y varios programas para mantener el comportamiento ordenado del sistema de crédito que totalizan aproximadamente 3% del PIB y aproximadamente una tercera parte se encuentra utilizada. El Gobierno también ha presentado programas de créditos a la vivienda a trabajadores del Estado y del sector privado, préstamos personales para incentivar el consumo, así como préstamos a pymes que mantuvieron su plantilla laboral formal pese al confinamiento, y créditos a negocios informales (créditos a la palabra). Esto dará algo de liquidez a las empresas —aunque según el INEGI (2020), solo 8% de las empresas en México tuvieron algún tipo de apoyo durante el confinamiento de marzo a mayo—; y un poco de protección a los ingresos de sus dueños y empleados.

En definitiva, la estrategia de política está centrada en la estabilidad fiscal y macroeconómica, incluyendo una robusta posición externa, y en garantizar el adecuado funcionamiento del sistema financiero. Esto último, se espera, dotará de financiamiento a las empresas durante la etapa de reactivación.



Análisis sobre la desigualdad

Nicaragua

André Martínez y Fadel Ugarte



Evolución y determinantes de la desigualdad y la pobreza

La economía nicaragüense creció a un ritmo promedio de 4.8% anual durante el periodo 2013-2017, por encima del crecimiento promedio de ALC, que fue de 1.1% para el mismo periodo. Este crecimiento económico vino acompañado de reducciones en el nivel de pobreza⁴⁰, el cual, según datos del Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE), se redujo de 42.5% en 2009 a 29.6% en 2014, mientras que la pobreza extrema se redujo de 14.6% a 8.3%. Por su parte, el coeficiente de Gini, utilizado como medida de desigualdad, se mantuvo prácticamente invariable pasando de 0.37 a 0.38 durante el mismo periodo; no obstante, Nicaragua se ubica entre los países con menor desigualdad en Centroamérica, solamente por detrás de El Salvador.

La crisis sociopolítica iniciada en 2018 habría llevado a que la tasa de pobreza aumentara hasta en 3.7 puntos porcentuales ese mismo año y 4.2 puntos en 2019, según estimaciones de la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (Funides)⁴¹; y al mismo tiempo, la economía del país tuvo una caída de 4.0% y 3.9% en 2018 y 2019, respectivamente, según cifras del Banco Central de Nicaragua. Ante el nuevo choque generado por la pandemia de la COVID-19, Funides estima que la tasa de pobreza podría aumentar en 6.7 puntos porcentuales en 2020.

40 El valor de la línea de pobreza general se estableció en USD 655 por persona al año en 2014, mientras que la pobreza extrema se estableció en USD 406.

41 No se cuenta con información de fuentes oficiales desde 2014. Sin embargo, Funides estima que la tasa de pobreza fue 20.3% en 2017, 24.0% en 2018 y 28.2% en 2019 (tomado del Informe de coyuntura económica de Funides para mayo de 2020).

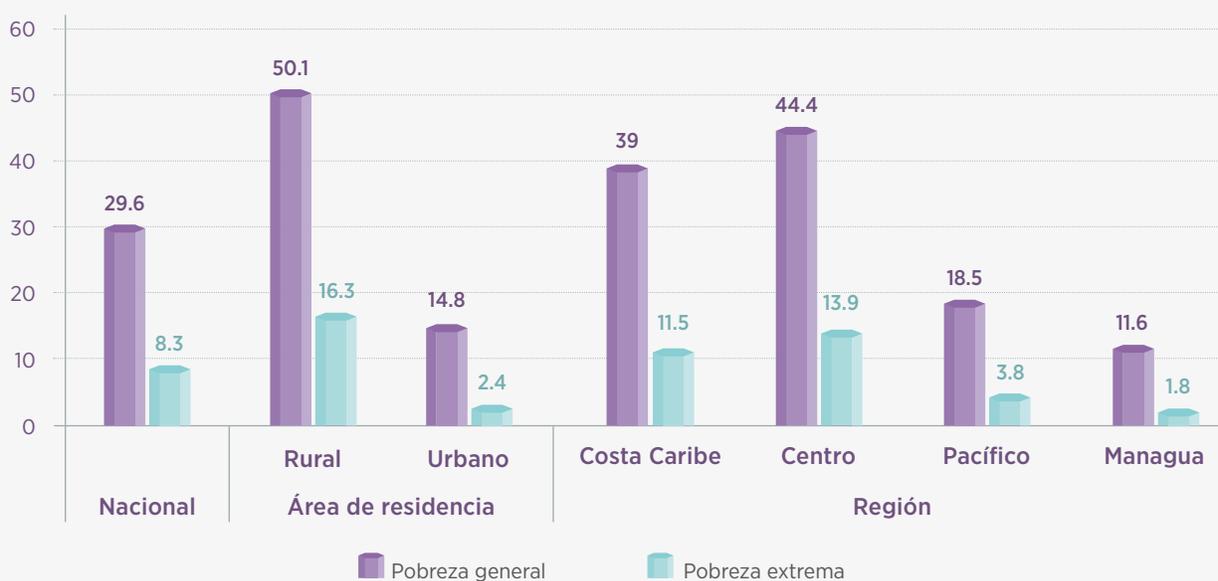
Pese a los avances registrados antes de la crisis 2018-2019 en materia de pobreza y desigualdad, **persisten asimetrías entre regiones geográficas y áreas de residencia**. De acuerdo al INIDE (2014), la pobreza llega a 50.1% en el área rural, tres veces superior a lo observado en las zonas urbanas (14.8%). Mientras tanto, el nivel de pobreza en el Pacífico fue de 18.5% en 2014, inferior al de las regiones de la Costa Caribe y el Centro, el cual fue de 39% y 44.4%, respectivamente. Cabe mencionar que la población indígena y afrodescendiente reside principalmente en la Costa Caribe, por lo que es de esperarse que los niveles de pobreza sean superiores para estos grupos étnicos, lo que denota una situación de desigualdad al interior del país. Por su parte, la incidencia de la pobreza extrema es de 2.4% en el área urbana, mientras que en el área rural asciende hasta 16.3%.

En el país existe un alto porcentaje de la población que se encuentra en situación vulnerable⁴², es decir, en mayor riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza. Según datos de los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial para 2017, la proporción de personas vulnerables asciende a 43.2%⁴³. En este sentido, la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG) ha estimado que la probabilidad de que un hogar que salió de la pobreza entre 2009 y 2010 pueda mantenerse por encima de la línea de pobreza es de 55.7% en un lapso de un año, y de solamente 11.4% en un horizonte de siete años, ilustrando la frágil situación de hogares pobres que muestran progresos en su calidad de vida.

42 Con ingresos entre USD5.5 y USD 13 (2011 PPA) diarios.

43 En 2017, 34.8% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza (USD 5,5 diarios a PPA 2011), 43.2% es considerada vulnerable, 21.1% es clase media y solamente 0.9% de la población tiene ingresos mayores a los USD 70 diarios (PPA 2011), considerándose clase alta, según datos del Laboratorio de Equidad del Banco Mundial.

Gráfico 5.10. Pobreza en Nicaragua según área de residencia y región (%).



Fuente: Encuesta de Medición de Nivel de Vida (INIDE, 2014).

La compleja situación de las condiciones sanitarias ocasionada por la pandemia de la COVID-19 llevaría a un aumento en los niveles de pobreza y desigualdad. Al respecto, la CEPAL⁴⁴ pronostica que la tasa de pobreza en Nicaragua podría crecer en un rango entre 3.5 y 5.6 puntos porcentuales en 2020 respecto a 2019, mientras que la pobreza extrema lo haría en un rango entre 2.7 y 4.2 puntos porcentuales durante el mismo periodo⁴⁵, ubicándolo entre los países de ALC con mayor incremento de la pobreza extrema en 2020⁴⁶. El índice de Gini aumentará entre 1.5% y 2.9%, es decir, que el aumento de la pobreza vendrá acompañado por una distribución más desigual de los ingresos.

A pesar de los logros en los últimos años en materia de reducción de la pobreza y desigualdad, es necesario continuar con los esfuerzos para que Nicaragua supere sus rezagos sociales que lo separan de sus pares regionales de ALC. En este sentido, el Índice de Desarrollo Humano de Nicaragua es el antepenúltimo en la región, reflejando áreas de oportunidad sociales y económicas⁴⁷.

En algunos indicadores sociales y de infraestructura persisten asimetrías entre los hogares ricos y pobres del país. Por ejemplo, según datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)⁴⁸, en 2014, 4 de 10 hogares en el quintil 1 tenía acceso a agua potable en su vivienda (versus 8 de cada 10 del quintil 5), 6% tenía sistema de drenaje (versus 46.0%) y 66% tenía electricidad en su hogar (versus 92.1%). Complementariamente, se observa que las condiciones laborales de los quintiles más bajos son más desfavorables, ya que la razón del tamaño del hogar sobre los generadores de ingreso de este es de 3,6, el doble que el observado en el quintil 5.

Por otro lado, aún se observan brechas educacionales. La tasa de culminación de la educación primaria entre jóvenes de 15 a 24 años es de 70% entre el quintil más bajo y de 92.4% en el quintil opuesto, reflejándose en que solo la mitad de los jóvenes en edad de ir a la secundaria del quintil más desventajado asisten efectivamente. Asimismo, los adultos entre 25 y 65 años en un hogar promedio del 20% más pobre han tenido 4.2 años de educación, el 40% de un hogar típico del quintil más acaudalado. En términos de salud, también existen disparidades. La tasa de mortalidad materna en la zona con mayor pobreza, el Caribe, alcanza a 161 madres fallecidas por cada 100,000 nacidos vivos, en comparación con una tasa de 38 a nivel nacional. Por ello, los esfuerzos que han logrado mejoras en estos indicadores deben continuar con el fin de que los nicaragüenses puedan tener condiciones de igualdad de oportunidades que les permitan tener un mejor nivel de vida.

Cabe mencionar que, a pesar de la mejora en los indicadores tradicionales de desigualdad, la mayoría de los nicaragüenses opinan que la distribución del ingreso es desigual. Según el Latinobarómetro⁴⁹ de 2018, el 69% de los nicaragüenses opinan que la distribución del ingreso en el país es injusta o muy injusta, mientras que solo el 23% opina que es justa o muy justa⁵⁰. Al preguntarles sobre el estrato social en el que se ubican⁵¹, el 54% de los nicaragüenses se consideran entre pobres y muy pobres, 37% de los nicaragüenses se consideran clase media y solamente 7% se consideran ricos.

44 Nótese que los datos de pobreza de la CEPAL difieren de los datos oficiales del INIDE, debido a que la definición de las líneas de pobreza varía según la institución.

45 CEPAL (2020).

46 El aumento sería el más alto en ALC después de México (6.0 puntos porcentuales).

47 Por ejemplo, según la actualización estadística del Reporte de Desarrollo Humano (2018), el porcentaje de niños menores de cinco años malnutridos es 40% mayor en Nicaragua y la esperanza de vida al nacer es un año menor respecto al promedio de ALC. Además, en el informe se muestra que un niño nicaragüense tiene previsto cursar 12,2 años de escuela, dos años menos que el promedio regional.

48 Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, consultado el 17 de agosto de 2020.

49 Organización encargada de recoger la opinión pública latinoamericana.

50 El restante 8% no sabe o no responde.

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

Políticas públicas propuestas

En este sentido, las políticas sociales impulsadas por el Estado buscan atender a los grupos más rezagados. Los programas tienen objetivos expresos que giran principalmente en torno a suplir necesidades básicas como alimentación, vivienda y acceso a recursos productivos. Sin embargo, en la actualidad no existe un programa integral de transferencias monetarias condicionadas, lo que limita la capacidad de brindar un apoyo de subsistencia que genere medios de vida a los más vulnerables, factor fundamental para revertir la dinámica de desigualdad que se ha generado ante el choque de la pandemia, al tiempo que apoye el desarrollo del capital humano, al vincular dichas transferencias a resultados en términos de educación, salud y/o nutrición de los niños⁵².

En la actualidad destacan dos programas de entrega de alimentos: el programa *Paquete Alimentario Solidario*, el cual provee a familias pobres de una canasta de productos básicos para ayudar a su alimentación, y el *Programa Integral de Nutrición Escolar*⁵³, que provee meriendas a estudiantes de nivel preescolar y primario, además de meriendas a alumnos de municipios con nivel nutricional bajo. Por otro lado, el *Programa Productivo Alimentario* está enfocado a ayudar a jefas de familia rurales que sean pequeñas propietarias y que se encuentren en condición de pobreza fortaleciendo su capacidad de producir de autoconsumo y la comercialización de sus excedentes. De modo similar, el *Programa de Crédito CRISSOL* otorga asistencia técnica y facilidades de financiamiento a pequeños y medianos productores de granos básicos. Los grupos vulnerables también tienen como beneficio diversos programas para adquirir o mejorar sus viviendas, así como escriturar sus propiedades (*Vivienda Digna*, *Plan Techo* y *Programa de Titulación de la Propiedad*).

Junto a las medidas de apoyo económico, el Estado debe impulsar medidas de protección social que permitan contrarrestar el carácter regresivo de la crisis, así como proteger las fuentes de ingreso de los grupos más vulnerables, enfatizando la protección del empleo. En el corto plazo, producto de la crisis sanitaria, será necesario priorizar la atención de los contagiados y garantizar la provisión de bienes indispensables para ello. En el mediano plazo, el Estado deberá perseguir el objetivo de fortalecer el capital humano en el país, a través de mejoras en la educación, la salud y el acceso a servicios básicos, con el propósito de incrementar la productividad del país, al tiempo que mejoraría el nivel de vida de los nicaragüenses, y con esto garantizar la sostenibilidad de los avances en términos de pobreza y desigualdad.

Producto de la crisis sanitaria, será necesario priorizar la atención de los contagiados y garantizar la provisión de bienes indispensables para ello

⁵² Podrían impulsarse programas similares a los ya existentes como el Programa Amor para los más chiquitos y chiquitas, el cual otorga transferencias condicionadas a los padres y/o madres de hogares que vivían en extrema pobreza, con la condición de que estos debían asistir a talleres de reforzamiento educacional.

⁵³ Este programa ha tomado especial relevancia en el contexto de la COVID-19, donde ha sido importante asegurar la nutrición de los estudiantes beneficiarios de este programa, a pesar de la baja asistencia a los centros escolares.



Análisis sobre la desigualdad

Panamá

Jhonatan Astudillo y Carlos Garcimartín



Evolución de la desigualdad y la pobreza

En los últimos años, el país ha registrado una de las tasas de crecimiento más altas del mundo: un 6.8% de promedio anual desde 2005. Como consecuencia, se ha convertido, junto con Chile, en el país de mayor ingreso per cápita de ALC en paridad de poder adquisitivo y ha alcanzado la categoría de país de altos ingresos. Sin embargo, este dinamismo no se ha reflejado en igual medida en mejoras sociales. Según datos del Banco Mundial, la tasa de pobreza en Panamá es inferior al promedio de ALC (22.1% y 29.9%, respectivamente), pero entre 2005 y 2018 cayó 0.19 puntos por cada punto de crecimiento del PIB, frente a los 0.25 puntos en ALC. En otras palabras, el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza es un 30% menor en Panamá. Además, si bien las brechas urbano-rurales han disminuido, la tasa de pobreza es el doble en la población rural (41.4%) que en el conjunto del país (20.7%, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas) y es especialmente alta en las comarcas indígenas (79.6%). La tasa de pobreza multidimensional representa el 19% del país en su conjunto, pero el 92% en las comarcas indígenas.

La desigualdad presenta pocos avances. Panamá es uno de los países con mayor desigualdad de la región: el tercero según datos del Banco Mundial. De acuerdo con esta fuente, el índice de Gini era 50 en 2017, frente a 46 en promedio de ALC. Desde 2005 ha caído 5.5 puntos en ALC, frente a 3.9 en Panamá; por cada punto de crecimiento del PIB, la desigualdad se ha reducido 0.12 puntos en ALC, frente a 0.03 en Panamá; es decir, un ritmo cuatro veces inferior al de la región. Además, según nuestros propios cálculos, realizados a partir de la encuesta de hogares, en 2018 la dinámica revirtió y la desigualdad aumentó 0.2 puntos, justo cuando el crecimiento del PIB se redujo de 5.3% en 2017 a 3.7 en 2018.

En suma, la desigualdad se caracteriza en Panamá por ser elevada y persistente, lo que se refleja en el Índice de Desarrollo Humano, donde ocupa la posición 67 del mundo y la cuarta posición de ALC. Sin embargo, cuando este indicador se corrige por desigualdad, el puntaje cae un 21% (13 posiciones). Además, el país ocupa la posición 108 en el Índice de desigualdad de género, destacando la tasa de mortalidad materna.

Todo ello se verá agravado, además, con la crisis de la COVID-19. Las estimaciones indican que la pobreza en Panamá podría aumentar en alrededor de 7 puntos a causa de la crisis.

Determinantes de la desigualdad

La fuerte concentración de la actividad económica, especialmente a favor de la provincia de Panamá

Varios son los factores que explican la alta y persistente desigualdad en Panamá. En primer lugar, se encuentran los fuertes desequilibrios territoriales, de los más altos de ALC (Astudillo *et al.*, 2019), lo cual resulta llamativo, habida cuenta del tamaño de Panamá y de que, además, no tiene grandes accidentes orográficos que entorpezcan los vínculos económicos entre sus territorios. En El Salvador o Uruguay, por ejemplo, las desigualdades regionales en términos de PIB per cápita son una tercera parte de las de Panamá; en Honduras o Guatemala, un 40%. La fuerte concentración de la actividad económica, especialmente a favor de la provincia de Panamá, que ya se daba antes del periodo de expansión económica, ha aumentado aún más desde entonces. Todo ello obedece en parte al modelo de crecimiento de estos años. Por un lado, la inversión privada en construcción, que explica en gran medida el dinamismo de la economía, se ha localizado principalmente en la provincia de Panamá. Por otro, la inversión pública también ha contribuido a los desequilibrios territoriales. En general, cuanto mayor es el ingreso per cápita de una provincia, mayor la inversión pública recibida. De 2013 a 2017, la provincia de Panamá, la más rica del país, ha tenido, en promedio, un 28% más de inversión per cápita que la media.

El segundo factor importante de la alta desigualdad en Panamá se relaciona con el fuerte cambio en la distribución del ingreso entre factores de producción que se ha generado en estos años de gran dinamismo económico. Desde 2007 hasta 2018, el excedente de explotación aumentó su participación en el PIB de 44% a 56%, mientras que la remuneración de asalariados bajó de 32% a 26% y los ingresos mixtos de 17% a 13%. Además, durante el mismo tiempo la inflación ha castigado en mayor medida a los hogares más pobres (Astudillo y Garcimartín, 2019).

En tercer lugar, cabe señalar el bajo gasto social. Según datos de CEPAL y con las debidas reservas, ya que se refieren solo al Gobierno central, el gasto social en Panamá fue 8.8% del PIB en 2017, frente a 11.5% en promedio de ALC, 16.4% de Chile y 16.8% de Uruguay, los dos países de la región más comparables a Panamá en nivel de ingreso per cápita. Además, desde 2005, el gasto social ha aumentado 1.9 puntos del PIB en Panamá, claramente por debajo de los 2.9 en ALC, 4 en Chile y 8.1 en Uruguay. En todos los rubros de gasto social, Panamá presenta cifras inferiores al promedio de la región, excepto en vivienda y servicios comunitarios (1.8% del PIB frente a 0.7% en ALC), con una diferencia especialmente alta en protección social: 1.3% del PIB por 3.4% en ALC. En salud, ha descendido 0.1 puntos del PIB desde 2005.. Destaca el caso de la educación pública, donde se gasta un 3.3% del PIB (4% en ALC, 5.1% en Chile y 4.7% en Uruguay) y ha descendido 0.2 puntos desde 2005 (aumentos de 0.8 puntos en ALC y 1.9 en Chile y Uruguay).

Un 65.3% de los estudiantes de quince años no logró las competencias mínimas en lenguaje

La baja calidad del sistema educativo, que limita el progreso de la población más pobre y la movilidad social en general, es otra de las causas de la elevada desigualdad en Panamá. Existen brechas notables en el acceso y calidad de la educación inicial y el rendimiento del sistema está por debajo de lo que corresponde al nivel de ingresos del país. Según la prueba PISA 2009, un 65.3% de los estudiantes de quince años no logró las competencias mínimas en lenguaje, frente a un promedio regional del 46.8%. Las pruebas más recientes (PISA 2018) muestran que no ha habido avances significativos desde entonces, pues dicha cifra apenas bajó al 64% (promedio regional: 45.8%). Asimismo, existe una fuerte desigualdad entre los resultados: los estudiantes con un entorno socioeconómico favorable tuvieron resultados de media 20% más altos que los de sus pares con un entorno desfavorable. Estas brechas tienen, a su vez, consecuencias sobre el mercado laboral, pues existe un descalce importante entre las habilidades de los trabajadores y las que requiere el sector productivo. Según la Encuesta de Escasez de Talentos (Manpower-Group, 2018), en Panamá el 35% de los empleadores tiene problemas para contratar trabajadores con las habilidades requeridas. Además, existe una brecha de género en el mercado laboral: la tasa de desempleo de las mujeres es tres puntos superior a la de los hombres y la de ocupación, 24 puntos inferior. En las actividades con menor representación femenina, los salarios son claramente superiores al promedio.

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

Solo el
21% de la población
panameña tiene
mucha o alguna
confianza en el
poder judicial

Políticas públicas propuestas

Pese a todo ello, los programas sociales han tenido un papel significativo en la reducción de la pobreza extrema y la pobreza total en áreas rurales. La principal estrategia de alivio de la pobreza en Panamá consiste en programas de transferencia monetaria condicionada (PTMC). Los programas más importantes son: i) la Red de Oportunidades, que incluye el *Bono Nutricional Alimentario* para los pobres extremos; ii) el programa *120 a los 65*, programa de pensión no contributiva para adultos mayores en situación de pobreza y vulnerabilidad; iii) el *Ángel Guardián*, destinado a pobres extremos con discapacidad severa y dependencia; y iv) la *Beca Universal* (BU), que otorga un subsidio mensual a padres de niños y jóvenes en edad escolar, de los cuales el 21.7% vive en condiciones de extrema pobreza y el 39.2% en condiciones de pobreza general. El gasto de los PTMC y la BU ha aumentado en los últimos años de 0.57% del PIB en 2014 a 0.7% en 2018, dirigiéndose la mayor parte de este gasto a los programas *120 a los 65* y *Beca Universal* (0.29% y 0.34% del PIB, respectivamente). De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, los PTMC reducen la pobreza general en 3,5 puntos y la pobreza extrema en 3,4.

La principal
estrategia de alivio
de la pobreza en
Panamá consiste en
**programas de
transferencia
monetaria
condicionada**

Por su parte, en el Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024 de la nueva Administración se designa al programa *Colmena* como la estrategia fundamental para combatir la pobreza y desigualdad. Este programa se basa en proveer servicios básicos (basado en un análisis de pobreza multidimensional) a las comunidades más pobres y para su implementación, trabajarán diversos organismos del Estado en colaboración con la sociedad civil. En dicho Plan Estratégico se insiste, además, en la necesidad de una mejor distribución territorial de las inversiones públicas, algo hasta ahora inédito.

En cuanto al apoyo a los grupos sociales afectados por la crisis de la COVID-19, las autoridades han implementado un plan denominado *Panamá Solidario*, que consiste en la entrega de alimentos, bonos y el uso de la cédula como vale digital a personas vulnerables y que han perdido el empleo. Asimismo, se han implementado otras medidas de alivio, como disminución general de tarifas de electricidad y suspensión de cortes del servicio por tres meses; congelación de los cánones de arrendamiento y suspensión de los trámites de desalojo así como aplazamiento de los pagos por préstamos (hipotecarios, comerciales, personales, tarjetas de crédito, al consumo, entre otros).



Análisis sobre la desigualdad

República Dominicana



Fanny Vargas y Joaquín Zentner

Evolución de la desigualdad y la pobreza

En los últimos años, República Dominicana ha logrado avances significativos en la reducción de la pobreza y, en menor medida, de la desigualdad. Entre el 2014 y el 2018, la tasa de pobreza general cayó del 31.3% al 17.9%. Esto fue facilitado por una importante mejora en los ingresos reales de la población, producto del crecimiento económico, la baja inflación y el mayor gasto social⁵⁴. Las transferencias monetarias y otras fuentes tuvieron poco impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos⁵⁵. Por su parte, la desigualdad mostró menores avances y el coeficiente de Gini, calculado sobre el ingreso per cápita, pasó de 45.5 en 2014 a 43.9 en 2018.

Estos avances se encuentran en riesgo como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. La pandemia y los esfuerzos para contenerla devinieron en la paralización de buena parte de las actividades económicas del país desde marzo hasta mayo, la paralización del turismo internacional de marzo a julio,

⁵⁴ El gasto social en República Dominicana equivale a cerca del 50% del gasto público total y a 8% del PIB de 2018. En los últimos años ha aumentado, principalmente por el aumento del gasto en educación (hasta 4% del PIB), que representa más del 50% del total del gasto social, seguido por salud con 22% y protección social con 19% (MEPYD, 2018).

⁵⁵ MEPYD (2019).

así como en reducciones de las exportaciones y, en menor medida, de las remesas⁵⁶. Estas situaciones se conjugan con un mercado laboral en el que la mayoría de los trabajadores son informales (55% en 2019)⁵⁷, tienen empleos inestables o cuyo trabajo no puede ser realizado desde casa, lo que dificulta el cumplimiento de medidas sanitarias, la implementación de esquemas de protección del empleo y el despliegue de las ayudas sociales. La informalidad es aún mayor en los sectores más impactados por la pandemia, como el comercio o el transporte. Las estimaciones preliminares indican que el desempleo aumentaría de 6% a 9%⁵⁸, la pobreza alcanzaría el 24.2% de la población y el índice de Gini podría incrementar de 45.9 a 47.

La crisis puede profundizar las desigualdades territoriales y de género. Cabría esperar que las regiones de alta actividad turística, como Yuma y partes de Cibao Norte y Nordeste, sean las más afectadas por la crisis, y sus niveles bajos o moderados de pobreza y desigualdad aumenten hasta acercarse al promedio nacional. Por el impacto de la COVID sobre los servicios, las zonas urbanas y periurbanas del Gran Santo Domingo y Santiago, donde se concentra casi la mitad de la población, probablemente vean mayores aumentos de pobreza y desigualdad que las zonas rurales. Las mujeres —que antes de la pandemia tenían una tasa de pobreza superior a la de los hombres (19.6% versus 17.6% en 2017), menores tasas de participación laboral (52.6% versus 78.4% en 2019), mayor desempleo (9.3% versus 3.6%)⁵⁹ y menores salarios⁶⁰— podrían verse impactadas más severamente por la crisis de la COVID. Ellas mayormente se emplean en servicios (90%), con una presencia dominante en servicios de salud (77%), de educación (67%), servicios turísticos (59%) y otros (69%); asimismo, existe una alta proporción que realiza trabajo por cuenta propia (25%) y servicio doméstico (13%), sectores y ocupaciones muy afectados por la pandemia. No obstante, los datos preliminares indican que la pérdida de empleo formal a agosto de 2020 ha sido mayor entre los hombres que entre las mujeres (16.9% versus 13.3%)⁶¹, lo que podría indicar que los impactos de la pandemia han sido mayores en actividades donde predomina el empleo masculino, como la construcción o la industria; aún no hay datos disponibles sobre la pérdida de empleo informal. Por otra parte, la paralización de las clases presenciales afectará la participación laboral de muchas mujeres pobres, que carecen de opciones para el cuidado de sus niños.

La pérdida de empleo formal a agosto de 2020 ha sido mayor entre los hombres que entre las mujeres
16.9%
versus
13.3%

Determinantes de la desigualdad

Persisten profundas inequidades que impiden el acceso de los más pobres a los bienes y servicios fundamentales para la movilidad social. La educación presenta sustanciales brechas de ingreso: en el nivel inicial, la diferencia entre la matrícula bruta de la población no pobre y la indigente es 72%; en el nivel medio, la diferencia alcanza 47%. Los jóvenes de 15 a 19 años que pertenecen al quintil de mayores ingresos tienen 24% mayor probabilidad de haber terminado la primaria; aquellos entre 20 y 24 años, que pertenecen al quintil más rico, la probabilidad de haber terminado el nivel medio es 87% superior a la de sus pares del quintil más pobre⁶². En otros servicios, el panorama es similar: todavía un 9.2% de los hogares del quintil más pobre carece de conexión al tendido eléctrico público. A nivel nacional, solo 54% de los hogares recibe agua de la red pública dentro de la vivienda para uso doméstico; en las zonas rurales este porcentaje desciende a 32% y entre los hogares de ingreso muy bajo a 10%, en contraste

56 Si bien la llegada de remesas se contrajo fuertemente en marzo (-22%) y abril (-32%), posteriormente se recuperó y acumuló un crecimiento de 5% al mes de julio en comparación con enero-julio de 2019 (Banco Central de República Dominicana).

57 Banco Central de República Dominicana (2020).

58 Perspectivas de la economía mundial (FMI, abril de 2020).

59 Banco Central de República Dominicana (2020).

60 Las mujeres percibían, en promedio, ingresos por hora 9% inferiores al de los hombres, brecha que empeora a 25% en el sector informal donde se emplea el 40% de las mujeres (SISDOM 2017).

61 BID (2020).

62 SISDOM (2017)

con 82% para el quintil más rico. Solo 29% de los hogares más pobres y 63% de los del quintil dos tienen acceso a inodoro privado, mientras que entre los más ricos este es universal. Los hogares más ricos tienen una probabilidad 42% mayor de recibir servicios municipales de recogida de desechos sólidos que los hogares más pobres⁶³.

Un factor determinante de las brechas sociales es la incapacidad del sector público de distribuir eficientemente los recursos suficientes para proveer servicios públicos de calidad. El nivel de gasto público social ha sido históricamente bajo (7.6% del PIB versus 10.9% en ALC)⁶⁴, y la implementación de las reformas necesarias para modernizar y eficientizar el aparato público para la entrega de servicios sociales de calidad y con criterio de equidad social ha sido lenta. El reducido gasto social indica que los grupos vulnerables tienen poca capacidad para influir en la distribución de los recursos públicos. A pesar del alto crecimiento de los últimos años, la mayoría de las personas expresa insatisfacción con el funcionamiento de la economía (39% nada satisfecho, 45% no muy satisfecho); asimismo, existe una alta percepción de que el país es gobernado para beneficio de pocos (84%) y que la distribución del ingreso es injusta (56%). Más de la mitad de la población (53%) desea emigrar⁶⁵. La población percibe que los servicios públicos son de mala calidad, por lo que las clases acomodadas han optado por servicios privados de educación, salud y transporte, a un elevado costo para los hogares.

Políticas públicas propuestas

La principal política de redistribución dirigida a los pobres es el programa de intervención social focalizada *Progresando con Solidaridad* (PROSOLI), que integra transferencias monetarias condicionadas, acompañamiento socioeducativo y vinculación con programas y servicios del Estado. PROSOLI incluye dos subsidios focalizados y tres transferencias condicionadas, y tiene alrededor de 800,000 beneficiarios, en su mayoría (67%) mujeres⁶⁶. Los bajos montos de las transferencias (alrededor de USD 25) así como las altas tasas de filtración y subcobertura⁶⁷ contribuyen a que los impactos de PROSOLI hayan sido moderados⁶⁸, pero se observan en el mediano plazo impactos sobre la pobreza multidimensional y las condiciones de vida⁶⁹. En respuesta a la pandemia, PROSOLI fue ampliado temporalmente bajo el esquema *Quédate en Casa*, que aumentó la cobertura hasta 2.6 millones de hogares para incluir aquellos en condición de vulnerabilidad que se sitúan por encima de la línea de pobreza, e incrementó el monto de los subsidios hasta USD 90; unos 450,000 hogares reciben transferencias adicionales de USD 36.

No existe un esquema de seguro de desempleo, lo que acentúa la vulnerabilidad de los grupos no pobres. Aunque la Ley No. 87-01 contempla la creación de un seguro de desempleo, este no ha sido implementado. La única compensación que tienen los trabajadores del sector formal es el auxilio de cesantía, una remuneración económica ante la terminación del contrato laboral por parte del empleador en ausencia de causa justificada. La crisis ha trastocado este sistema, pues muchas empresas están reportando dificultades para pagar la cesantía de empleos cancelados⁷⁰.

63 Oficina Nacional de Estadística (2019).

64 Promedio 2010-2018 (CEPALSTAT, 2019).

65 El porcentaje de población que desea emigrar rondó el 50% entre 2011 y 2018 (Latinobarómetro, 2018).

66 Administradora de Subsidios Sociales (ADESS, 2019).

67 43% de beneficiarios no pobres y 56% de indigentes fuera del programa. Cálculos SCL/CDR, en base a la ENFT del Banco Central de República Dominicana para el año 2014.

68 Se estima que las tasas de pobreza e indigencia en el 2014 hubieran sido 6% y 24% más altas, respectivamente, en ausencia de las transferencias focalizadas. El índice de Gini hubiera sido 0.464 en vez de 0.453. El análisis incluye las TMC, el Régimen Subsidiado del SFS y los subsidios focalizados de PROSOLI (Carrasco et al., 2016).

69 Center for Effective Global Action (CEGA, 2019).

70 Bonilla (2020).

En la ausencia de un seguro de desempleo, el Gobierno creó dos programas de transferencias monetarias para los trabajadores. El *Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE)* pretende prevenir los despidos en las empresas con empleados suspendidos que han cerrado sus operaciones por la reducción de la actividad económica (FASE 1) y empresas manufactureras y pymes que continúan operando y mantienen su plantilla de empleados sin cambios (FASE 2). Las transferencias van de USD 90 a USD 157, que cubren el 70% del salario del empleado, mientras que el empleador asume el resto (FASE 1) o un aporte fijo de USD 90 por trabajador (FASE 2). Para participar las empresas deben mantener la totalidad de sus trabajadores y realizar las contribuciones a la seguridad social, lo que deja a un amplio porcentaje de trabajadores fuera⁷¹. El programa *Pa' Ti* implementado a partir de mayo entrega USD 90 mensuales a unos 200,000 trabajadores independientes que no han podido trabajar por las medidas de distanciamiento social y que no están recibiendo ayuda de ninguno de los otros programas. La identificación de beneficiarios de *Pa' Ti* se hizo sobre la base de los registros del sistema crediticio formal, por lo que deja fuera una sustancial proporción de independientes vulnerables, aunque una parte de ellos pueden estar cubiertos por *Quédate en Casa*⁷².

La otra fuente de transferencias es el Sistema de Salud y Seguridad Social, que tenía significativas brechas de cobertura. Al mes de julio de 2020, solo 75.8% de los dominicanos tenía afiliación al Seguro Familiar de Salud (SFS) (2019:79%); de estos, el 51% obtiene afiliación por su empleador a través del Régimen Contributivo, 47% está afiliado al Régimen Subsidiado (RS) y 2% está pensionado. Los no afiliados son principalmente los trabajadores por cuenta propia (un 36% de la población ocupada) y los cesantes. La suspensión de 1.2 millones de trabajadores formales durante la emergencia obligó a extender de manera extraordinaria la cobertura del RC, pues esta hubiera vencido a unos meses de la suspensión de los contratos de trabajo⁷³; los aumentos esperados del desempleo implicarán mayores pérdidas de cobertura de salud al cierre de año a menos que se tomen medidas adicionales. En respuesta, el Gobierno está inscribiendo masivamente en el RS a los no afiliados, llevando la afiliación al SFS hasta un 92% de la población en octubre. La brecha de cobertura es aún mayor en el sistema de pensiones, ya que, debido a la alta informalidad laboral, solo 44% de la PEA cotiza al mes de agosto⁷⁴.

El **92%** de los dominicanos está afiliado al Seguro Familiar de Salud

Para no perder todo el progreso de los últimos años, hay que continuar apoyando a la población más vulnerable, mejorando la eficiencia de los programas de apoyo. Mientras dure la emergencia, es necesario continuar con los programas de transferencias monetarias *Plan Quisqueya Empieza Contigo* (QEC), FASE y *Pa' Ti*, y extender la protección a la población vulnerable del sector informal mediante herramientas alternativas para su identificación y registro en los programas de ayuda⁷⁵. También es preciso racionalizar el resto del gasto en asistencia social, mejorando la coordinación interinstitucional para fomentar el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) como principal instrumento de focalización, priorizando programas que complementen el PROSOLI/QEC y consideren un enfoque de ciclo de vida. Luego, se sugiere mejorar el diseño de los beneficios: aumentar los montos de las transferencias y diferenciar los beneficios de acuerdo con el índice de calidad de vida, destinando mayores recursos a los hogares más pobres para garantizar que se cubra una mayor proporción de la canasta básica de consumo familiar. A medida que se recupere la economía, habrá que idear estrategias de salida para los beneficiarios no pobres de estos programas.

71 Aproximadamente un 50% de los trabajadores trabaja en empresas informales. Los trabajadores pobres o vulnerables de estas empresas reciben el subsidio *Quédate en casa* si son pobres, pero no cuentan con la protección del puesto de trabajo que brinda el programa FASE.

72 Según la ENCFT de 2018, casi todos los 1,741,133 trabajadores independientes eran informales. Asimismo, el 15% estaba en situación de pobreza y 37% eran pobres o vulnerables (PNUD, 2019).

73 Resolución No. 498-03 del Consejo Nacional de Seguridad Social.

74 Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS, 2020).

75 Se propone usar herramientas de *big data* e inteligencia artificial, basadas por ejemplo en análisis de facturas de electricidad, agua o teléfono; mensajes de texto masivos para postulación; y el uso de plataformas de economía colaborativa. Para este esfuerzo es esencial fortalecer la interoperabilidad de las bases de la Tesorería de la Seguridad Social y el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).

Asimismo, se debe preservar el empleo formal y apoyar la transición de los informales al sector formal. Se sugiere implementar programas de empleos compartidos o de reducción de horas trabajadas para minimizar la pérdida de empleo formal, y medidas que mantengan el capital humano de las personas desempleadas, como programas de empleo temporal, de capacitación y de intermediación laboral. Los beneficiarios de QEC pueden aprovecharse de las capacitaciones disponibles del PROSOLI, mientras que el resto de los informales que sean registrados en la protección social pueden ser capacitados para mitigar el impacto negativo en la productividad laboral e inscritos en esquemas de intermediación para facilitar su reinserción laboral. Estos programas deben estar alineados con los sectores claves identificados en una estrategia nacional de reactivación económica y creación de empleo formal.

Para volver a crecer con mayor equidad es necesario superar las brechas de ingreso y calidad en los servicios sociales. Se requiere aumentar la inversión para fortalecer la oferta de servicios de salud con énfasis en equidad, prevención, cobertura y calidad. Es necesaria la implementación efectiva del modelo de redes integradas de servicios de salud, aumentar el presupuesto destinado a la atención primaria, y a la promoción y prevención en salud. También se deben revisar las normas y estándares mínimos de calidad para los establecimientos de salud, fomentar la mejora de capacidades entre los profesionales de salud y establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de calidad de los servicios. En lo que se refiere a la educación, los retos que impone la COVID-19 implican mayores dificultades para asegurar la cobertura y el logro de competencias de los más pobres y vulnerables a través de una educación híbrida: parte presencial y parte a distancia. Se sugiere aumentar la inversión para ampliar el acceso a la conectividad de los estudiantes de bajos recursos, y el acceso a plataformas y herramientas tecnológicas durante la crisis, incentivar la formación virtual docente y continuar expandiendo los contenidos educativos en otras modalidades (radio, televisión, entre otras).

El desafío inmediato es mitigar los efectos negativos de la pandemia y enfrentar los retos para crecer de forma incluyente, resiliente y sostenible. El Estado necesita una transformación que modernice, transparente y eficiente el aparato institucional para mejorar la prestación y la calidad de los bienes y servicios públicos y para ampliar las redes de protección social. La prioridad debe radicar en mejorar los servicios de salud, educación y de transporte público de los que dependen los pobres y personas vulnerables, y fomentar su acceso al mercado laboral formal, para brindar oportunidades equitativas a todos los dominicanos. De esta manera, se construye capital humano que impulse el aumento de la productividad de la economía y el crecimiento de los salarios reales, y se incrementa la movilidad social.

Se requiere aumentar la inversión para fortalecer la oferta de servicios de salud con énfasis en equidad, prevención, cobertura y calidad

Referencias

- Acevedo, C. y Cabrera, M. (2014). "The Equalizing Role of Migration and Remittances in El Salvador. En G.A. Cornia (Ed.), *Falling inequality in Latin America: policy changes and lessons*. OUP Oxford.
- Acevedo, I., Castellani, F., Flores, I., Lotti, G. y Székely, M. (2020). "Implicaciones sociales del Covid-19: estimaciones y alternativas para América Latina y El Caribe". Nota Técnica. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) (2019). Informe estadístico institucional, octubre 2019. <http://transparencia.adess.gob.do/estadisticas-institucionales/2019>
- Agosin, M.R., Machado, R. y Barreix, A.D. (Eds.) (2005). *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C. y Ripani, L. (2015). *Empleo para crecer*. BID-BK-156. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alexander, K., Entwisle, D. y Olson, L. (2001). "Schools, Achievement, and Inequality: A Seasonal Perspective." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 23: 171-191.
- Antón, A., Hernández, F. y Levy, S. (2012). The end of informality in Mexico?: Fiscal reform for universal social insurance. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Astudillo, J. y Garcimartín, C. (2019). "Inflación y distribución del ingreso en Panamá". Nota Técnica 1631. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Astudillo, J., Fernández, M. y Garcimartín, C. (2019). "La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas". Nota Técnica 1703. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Baharumshah, A.Z. y Almasaied, S.W. (2009). Foreign direct investment and economic growth in Malaysia: interactions with human capital and financial deepening. *Emerging Markets Finance and Trade*, 45(1): 90-102.
- Banco Mundial (2014). "Poverty and Inclusion in Haiti: Social Gains at Timid Pace" Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/643771468257721618/pdf/895220BRI00pau00Box385284B00PUBLIC0.pdf>
- Banco Mundial (2018). The Human Capital Project. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30498/33252.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Banco Mundial (2020). Women, Business and the Law 2020. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32639>
- Banerjee, A., Niehaus, P. y Suri, T. (2019). "Universal basic income in the developing world". *Annual Review of Economics*, 11(1): 959-983.

REFERENCIAS

- Barinas, S. y Viollaz, M. (2020). "Impacto Económico y Social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana. #COVID19" | Serie de Documentos de Política Pública. PNUD LAC C19 PDS No. 15. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.do.undp.org/content/dominican-republic/es/home/library/impacto-economico-y-social-del-covid-19-y-opciones-de-politica-e.html>
- Behrman, J., Birdsall, N. y Székely, M. (2001). "Pobreza, desigualdad y liberalización comercial y financiera en América Latina". Working Paper no. 449. Departamento de Investigación. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Benabou, R. (2002). "Tax and education policy in a heterogeneous-agent economy: What levels of redistribution maximize growth and efficiency?" *Econometrica*, 70(2): 481-517.
- Beneke, M., Lustig, N. y Oliva, J.A. (2017). "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in El Salvador". Working Paper no. 57. Washington, D.C.: Center for Global Development (CGD).
- Berg, A., Ostry, J.D., Tsangarides, C.G. y Yakhshilikov, Y. (2018). Redistribution, inequality, and growth: new evidence. *Journal of Economic Growth*, 23(3): 259-305.
- BID (2019). "Tras los pasos del migrante. Perspectivas y experiencias de la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras en Estados Unidos". En E. Abuelafia, G. del Carmen y M. Ruiz-Arranz (Eds.). Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Tras_los_pasos_del_migrante_Perspectivas_y_experiencias_de_la_migración_de_El_Salvador_Guatemala_y_Honduras_en_Estados_Unidos.pdf
- BID (2020). "Estimating and Forecasting Income Poverty and Inequality in Haiti Using Satellite Imagery and Mobile Phone Data". Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/en/estimating-and-forecasting-income-poverty-and-inequality-in-haiti-using-satellite-imagery-and-mobile-phone-data>
- BID (2020). "Desigualdad en América Latina y el Caribe: tomando capital de lo que sabemos". En Busso, M. y J. Messina (Eds.). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bonilla, D. (11 de agosto de 2020). Más de 300 mil empleados son cancelados por crisis Covid-19. El Día. <https://eldia.com.do/mas-de-300-mil-empleados-son-cancelados-por-crisis-covid-19/>
- Bonilla, D. (7 de agosto de 2020). 7,000 empresas cierran; otras sin fondos para pagar. El Día. <https://eldia.com.do/7000-empresas-cierran-otras-sin-fondos-para-pagar/>
- Brussevich, M., Dabla-Norris, E. y Khalid, S. (2020). "Who will bear the Brunt of Lockdown Policies? Evidence from Tele-workability Measures Across Countries". Working Paper WP/20/88. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Busso, M. y Hincapie, D. (2017). "Skills Development: Breaking It Down". En M. Busso, J. Cristia, D. Hincapie, J. Messina y L. Ripani (Eds.). Learning Better: Public Policy for Skills Development. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carrasco, H., García, E., Parodi, S. y Vásquez, M. (2016). "¿Cómo se redistribuyen los recursos públicos en República Dominicana?" Monografía de Banco Interamericano de Desarrollo (BID) No. 425. <https://publications.iadb.org/en/publication/15633/como-se-redistribuyen-los-recursos-publicos-en-republica-dominicana>
- Center for Effective Global Action (CEGA). (2019). Resumen de la evaluación de impactos del Programa PROSOLI. Reporte comisionado por el Gabinete de Política Social de la República Dominicana.

REFERENCIAS

Coady, D., de Mooij, R. y Shang, B. (2015). "Inequality and Fiscal Redistribution in Advanced Economies". *Inequality and Fiscal Policy*, 37-56.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Santiago de Chile: CEPAL.

CONEVAL (2019). Medición de la pobreza serie 2008-2018. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL (2020); "La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARSCoV-2 (COVID-19) en México". https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Efectos_COVID19.pdf

Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). (2020). Indicadores generales del Sistema Dominicano de Seguridad Social, junio de 2020. <https://cnss.gob.do/transparencia/index.php/estadisticas/indicadores-estadisticos-del-sdss/category/732-2020>

Cooper, H., Nye, B., Charlton, K., Lindsay, J. y Greathouse, S. (1996). "The Effects of Summer Vacation on Achievement Test Scores: A Narrative and Meta-Analytic Review." *Review of Educational Research*, 66: 227-268.

Cox, N., Ganong, P., Noel, P., Vavra, J., Farrell, D. y Greig, F. (2020). Initial impacts of the pandemic on consumer behavior: Evidence from linked income, spending, and savings data. BPEA Conference Drafts. Brookings Papers on Economic Activity

Cruces, G., Ham, A. y Viollaz, M. (2012). "Scarring Effects of Youth Unemployment and Informality Evidence from Argentina and Brazil". CEDLAS (Center for Distributive, Labor, and Social Studies). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata.

Daruich, D. (2018). "The Macroeconomic Consequences of Early Childhood Development Policies". New York University. http://humcap.uchicago.edu/RePEc/hka/wpaper/Daruich_2018_macro-consequences-ECD_r1.pdf

Duclos, J., Esteban, J. y Ray, D. (2004). "Polarization: Concepts, Measurement, Estimation". *Econometrica*, 72(6): 1737-72.

Duryea, S., y M. Robles. (2016). "Realidad y perspectiva: pulso social de América Latina y el Caribe 2016". Monografía No. 162. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Eggers, C., y López-Marmolejo, A. (2020). Polarización, instituciones y conflicto: una aplicación a México, el Istmo centroamericano y República Dominicana. Nota técnica No. 1891. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

El-Shagi, M. y Shao, L. (2019). The Impact of Inequality and Redistribution on Growth. *Review of Income and Wealth*, 65(2): 239-263.

Esteban, J. y Ray, D. (1994). On the measurement of polarization. *Econometrica*, 62(4): 819-51.

Esteban, J., Mayoral, L. y Ray, D. (2012). Ethnicity and conflict: An empirical study. *American Economic Review*, 102(4): 1310-42.

Esteban, J. y Ray, D. (2011). Linking conflict to inequality and polarization. *American Economic Review*, 101(4): 1345-74.

REFERENCIAS

- Ferreira, F.H., Chen, S., Dabalén, A., Dikhanov, Y., Hamadeh, N., Jolliffe, D., Narayan, A., Prydz, E.B., Revenga, A., Sangraula P. y Serajuddin U. (2016). "A global count of the extreme poor in 2012: data issues, methodology and initial results." *The Journal of Economic Inequality*, 14(2): 141-172.
- Fondo Monetario Internacional (2020). *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Friedman, M. 1972. "Capitalism and Freedom". Chicago: University of Chicago Press.
- Ghayad, R., Lambert, F., Rousset, M. y Bellon, M. (2019). *Haiti Selected Issues: IMF Country Report No. 20/122*. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/04/20/Haiti-Selected-Issues-49352>
- Gobierno de Belice (2004). *Country Poverty Assessment 2002*. Government of Belize.
- Gobierno de Belice (2010). *Country Poverty Assessment 2009*. Government of Belize and Caribbean Development Bank.
- Gobierno de Belice (2020). *Update on COVID-19 Unemployment Relief Program*. Government of Belize Press Office. <https://www.pressoffice.gov.bz/update-on-covid-19-unemployment-relief-program-2/>
- Gobierno de Haití (2014). *Plan d'Action pour accélérer la réduction de l'extrême pauvreté*.
- González, A y Gabriel, M. (2017). *Deconstructing income inequality in Costa Rica*. OCDE. Working Paper No. 1377. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Hernández Oré, M.A., Sousa, L. y López, J.H. (2016). *Honduras: desatando el potencial económico para mayores oportunidades. Diagnóstico sistemático de país*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hersh, J., Ergstrom, R., Mann, M., Mejía, A. y Martín, L. (2019). *Mapping poverty in Belize using Satellite Features and Machine Learning*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hillesund, S., Bahgat, K., Barrett, G., Dupuy, K., Gates, S., Nygård, H. M. y Østby, G. (2018). *Horizontal inequality and armed conflict: a comprehensive literature review*. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 39(4): 463-480.
- Índice de Progreso Social (2020). *Índice de Progreso Social. The Social Progress Imperative*. Washington, D.C. www.socialprogress.org
- INEGI (2020). *Encuesta sobre el impacto económico generado por COVID-19 (ECOVID-IE) y Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y mercado laboral (ECOVID-ML)*.
- Institut Haïtien de Statistiques et d'Informatique. (2012). "L'évolution des conditions de vie en Haïti entre 2007 et 2012. La réplique sociale du séisme". http://www.ihsi.ht/pdf/ecvmas/analyse/IHSI_DIAL_Rapport%20complet_11072014.pdf
- Instituto Mixto de Ayuda Social (2018). *Plan Estratégico Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) 2018-2022*. San José, Costa Rica: IMAS.
- Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. (Eds.) (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Joffe, M. (2017). "Why does capital flow from poor to rich countries? The real puzzle". *Real World Economics Review*, 81: 42-62.

REFERENCIAS

Latin American Public Opinion Project (2017). "LAPOP Latin American Public Opinion Project - Haiti". https://www.vanderbilt.edu/lapop/haiti/AB2016-17_Haiti_Country_Report_English_V6_W_01.20.20.pdf

Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press.

Levy, S. (2020). COVID-19: una oportunidad para repensar los sistemas de Seguridad Social para el siglo XXI. Video tomado el 15 de junio de 2020 de: <https://www.youtube.com/watch?v=6rZsbaF2voc>

Lustig, N., Martínez, V., Sanz, P. y Younger, S. (2020). "The Impact of Covid-19 Lockdowns and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico". Working Paper 92. The CEQ Working Paper Series. ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality.

Manpower (2018). Resolviendo la escasez de talento. Manpower Group. https://www.manpowergroup.com.mx/wps/wcm/connect/manpowergroup/4430dc7b-8606-450c-a352-eea4662609b6/MG_EscasezdeTalentoPanama2018.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_2802IK01OORA70QUFIPQ192H31-4430dc7b-8606-450c-a352-eea4662609b6-msOaiWJ

Manzano, O., Solera, M. y Ochoa, E. (2018). "Inclusive Growth: Challenges and Opportunities for Central America and the Dominican Republic" (Vol. 585). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Marrero, G.A., Rodríguez, J. G. y Van Der Weide, R. (2016). "Unequal opportunity, unequal growth". Policy Research Working Papers. Washington, D.C.: Banco Mundial.

MINEC (Ministerio de Economía). (2001). "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2000". Dirección General de Estadística y Censo. San Salvador: MINEC.

MINEC (Ministerio de Economía). (2011). "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010". Dirección General de Estadística y Censo. San Salvador: MINEC..

MINEC (Ministerio de Economía). (2019). "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2018". Dirección General de Estadística y Censo. San Salvador: MINEC.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD). (2019). Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria. Año 4, no. 6. Mayo de 2019. Santo Domingo, República Dominicana.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2018). Índice de Desarrollo Social 2017. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.

NFIS (2019). National Financial Inclusion Strategy. Central Bank of Belize. <https://www.centralbank.org.bz/publications-research/nfis>

OCDE, BID y CIAT (2016). Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe.

Oficina Nacional de Estadística (2019). Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR-2018): Informe general. Santo Domingo, República Dominicana: ONE.

Ostry, J.D., Berg, A. y Tsangarides, C.G. (2014). "Redistribution, inequality, and growth". Documento de trabajo. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. New York. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2019>

REFERENCIAS

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). The representation of minorities and indigenous peoples in parliament. United Nations Development Programme and Inter-Parliamentary Union.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2019). Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019. San José, Costa Rica. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/7808>
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2015). Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2015. San José, Costa Rica.
- Programa Mundial de Alimentos (2020). *Reporte Global en Crisis Alimentarias 2020. Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas*. <https://www.wfp.org/publications/2020-global-report-food-crises>
- Protzer, E. (2019). "Social Mobility Explains Populism, not Inequality or Culture". Working Paper no. 118. Center for International Development at Harvard University.
- Proyecto de Variedades de Democracia (2019). V-Dem Versión 9. V-Dem Institute. Gothenburg, Suecia. <https://www.v-dem.net/es/>
- Quah, D. (2020). "Mobility and Political Upheaval in an Age of Inequality". Lee Kuan Yew School of Public Policy.
- Ravallion, M. (2009). "Do poorer countries have less capacity for redistribution?". Policy Research Working Papers. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Resolución 498-03 del Consejo Nacional de Seguridad Social. Santo Domingo, República Dominicana.
- Reynal-Querol, M. (2002). "Ethnicity, political systems, and civil wars". *Journal of Conflict Resolution*, 46(1): 29-54.
- Reynal-Querol, M. (2002a). "Political systems, stability and civil wars". *Defense and Peace Economics*, 13(6): 465-83.
- Reynal-Querol, M. (2005). "Does democracy preempt civil wars?" *European Journal of Political Economy*, 21: 445-65.
- Ridgeway, C. (2013). "Why Status Matters for Inequality". *American Sociological Review*, 79 (1): 1-16.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2018. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México.
- Solon, G. (2004). "A model of intergenerational mobility variation over time and place". *Generational income mobility in North America and Europe*, 2, 38-47.
- Solt, F. (2019). "Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database." SWIID Version 8.2, noviembre de 2019.
- Székely, M., Acevedo, I. e Ivan Flores (2020). "Clase media en Haití, 2012". Manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo.

REFERENCIAS

Székely, M. (2016). *Diagnóstico social integrado para Nicaragua: ¿es sostenible el progreso social reciente?* Managua: Banco Interamericano de Desarrollo.

Temple, J. (2002). "Growth effects of education and social capital in the OECD countries". *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, 5-46.

Torche, F. (2014). "Movilidad intergeneracional y desigualdad: el caso latinoamericano". *The Annual Review of Sociology*. Department of Sociology, New York University.

Tornarolli, L. y Vázquez, E. (2012). "Incidencia distributiva de los subsidios en El Salvador". Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Naciones Unidas (2016). Impact Evaluation of Belize's Conditional Cash Transfer Programme (BOOST). The Consultancy Group. United Nations. https://www.unicef.org/evaldatabase/index_95041.html

Van der Weide, R., y Milanovic, B. (2018). "Inequality is bad for growth of the poor (but not for that of the rich)". *The World Bank Economic Review*, 32(3): 507-530.

Villa Mar, K., Vélez-Grajales, V., Cedillo, B., Restrepo, A. y Munguía, P. (2020). "Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia". Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Lideres-para-la-gestion-en-seguridad-ciudadana-y-justicia.pdf>

Wilson, R.A. y Briscoe, G. (2004). The impact of human capital on economic growth: a review. In: Descy, P. and M. Tessaring (eds.), *Impact of education and training. Third report on vocational training research in Europe: background report*. Luxemburgo: EUR-OP.

Wang, J., Caminada, K., Goudswaard, K. y Wang, C. (2018). "Income polarization in European countries and Europe wide, 2004-2012". *Cambridge Journal of Economics*, 42(3): 797-816.

Wang, J., Caminada, K. y Wang, C. (2017). "Measuring Income Polarization for Twenty European Countries, 2004-13: A Shapley Growth-Redistribution Decomposition". *Eastern European Economics*, 55(6): 477-499.

Bases de datos

Banco Central de Belice. (Varios años). Labour Force Survey Report.

Banco Central de República Dominicana (2020). Estadísticas del mercado de trabajo.

Banco Interamericano de Desarrollo (2020). Observatorio Laboral COVID-19. Disponible en: <https://observatoriolaboral.iadb.org/>

Banco Mundial. Worldwide Governance Indicators. Washington, D.C.: Banco Mundial. www.govindicators.org

Barómetro Global de Corrupción (2019). Transparencia Internacional. <https://www.transparency.org/en/gcb>

CEPAL (2020). Base de datos de gasto público social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3127&idioma=e>.

REFERENCIAS

CID Gallup (setiembre de 2020), Estudio de Opinión Pública, Costa Rica#159, El Salvador#111, Guatemala#90, Honduras#103, Nicaragua#97, Panamá#100, República Dominicana#100. <http://www.cidgallup.com/>

CivicLytics. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bidcivicytics.citibeats.com/>

Fondo Monetario Internacional (2020). World Economic Outlook. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. Octubre. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>

Fondo Monetario Internacional. Respuestas de Política al COIV-19. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#M>

Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (2017). Incidencia del gasto público en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Managua: FUNIDES.

Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (2020). Informe de Coyuntura, Nicaragua. Managua: FUNIDES.

Indicadores del Desarrollo Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador>

Índice de Desarrollo Humano. (PNUD). <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

Índice Global de Pobreza Multidimensional. (PNUD). <http://hdr.undp.org/en/2019-MPI>

Índice de Percepción de Corrupción (2019). *Transparencia Internacional.* <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>

Índice Global de Impunidad (2020). Escalas de impunidad en el mundo. <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

INE (2014). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. Consultado el 19/08/2020. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/02/03/bWC7f6t7aSbEI4wmuExoNR0oScpSHKyB.pdf>.

INE (2016). República de Guatemala: Compendio de Educación 2015. Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. Consultado en 19/08/2020. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2017/01/16/13EpHY9jEEyYORgJJAUwB758EoJL36aV.pdf>.

INE (2019a). XII Censo Nacional de Población y VII Censo Nacional de Vivienda. Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. Consultado el 19/08/2020. <https://www.censopoblacion.gt/>.

INE (2019b). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. Guatemala. Consultado en 19/08/2020. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2020/08/13/2020081354355Y1KZ2HK3GnWnOvCP6lkZunmf8PiHYFSH.pdf>.

Instituto de Calidad de Gobierno (2019). *QoG Data.* *Universidad de Gothenburg.* *Gothenburg, Suecia.* <https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data>

Instituto Nacional de Información de Desarrollo. (2014). Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida. Managua: INIDE.

Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

REFERENCIAS

MEPYD (2018). Análisis del desempeño económico y social de República Dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL. <https://oig.cepal.org/>

OCDE (2009, 2018). Base de datos de PISA 2009, 2018. <https://www.oecd.org/pisa/data>

Sistema de Indicadores Sociales de República Dominicana (SISDOM) 2017.

Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Universidad Nacional de la Plata. <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/>

**DESIGUALDAD
Y DESCONTENTO SOCIAL:
cómo abordarlos
desde la política pública**

Informe económico sobre Centroamérica,
Haití, México, Panamá y República Dominicana

