

RESUMEN EJECUTIVO

LOS OLVIDADOS

POBREZA CRÓNICA
EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

Renos Vakis, Jamele Rigolini
y Leonardo Lucchetti



RESUMEN EJECUTIVO

LOS OLVIDADOS

POBREZA CRÓNICA
EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

Renos Vakis, Jamele Rigolini
y Leonardo Lucchetti



Este folleto contiene un resumen y el índice del libro de próxima publicación *Los Olvidados, Pobreza crónica en América Latina y el Caribe*.

© 2015 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial

1818 H Street NW, Washington, DC 20433

Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.copyright.com.

Reservados algunos derechos.

Esta obra ha sido realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes del contenido de la obra, por lo que no garantiza que el uso del contenido de esta no violará derechos de terceros. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo establecido en el presente documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 Genérica [CC BY 3.0] <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra para fines comerciales en las siguientes condiciones:

Cita de la fuente: La obra debe citarse de la siguiente manera: Renos Vakís, Jamele Rigolini y Leonardo Lucchetti. 2015. *Los Olvidados, Pobreza crónica en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0

Traducciones: En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción.*

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la siguiente dirección: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Diseño: Kilka Diseño Gráfico

Índice

Agradecimientos	5
Una década exitosa con desafíos por delante	7
Un marco para el estudio de la pobreza crónica	9
Medición de la pobreza crónica en ausencia de datos longitudinales	11
Cinco hechos relativos a la pobreza crónica en América Latina y el Caribe	12
Hecho 1: Uno de cada cinco latinoamericanos vive en situación de pobreza crónica	12
Hecho 2: La pobreza crónica tiende a concentrarse geográficamente	13
Hecho 3: La pobreza crónica es un problema que afecta al medio urbano tanto como al rural	15
Hecho 4: El crecimiento económico no ha sido suficiente para sacar a los pobres crónicos de la pobreza	17
Hecho 5: Los pobres crónicos tienen oportunidades de ingresos limitadas	19
De cómo las bajas dotaciones, un contexto desfavorable y un estado mental abatido pueden impedir la movilidad ascendente	21
Las bajas dotaciones son solo parcialmente responsables de la cronicidad de la pobreza	21
El contexto desfavorable tiene una fuerte influencia	22
<i>Instituciones</i>	23
<i>Los riesgos no asegurados como causa de la pobreza crónica</i>	26
Un estado mental abatido es una importante barrera para la movilidad ascendente	26
Transmisión intergeneracional de la pobreza crónica	28
Del diagnóstico a las políticas públicas: elementos de diseño para apoyar a los pobres crónicos	31
Mejora de las dotaciones y el contexto habilitador	31
Una agenda de políticas públicas urgente: coordinar los esfuerzos de reducción de la pobreza	33
Incidencia en el estado mental y el proceso de movilidad	34
Desarrollo de soluciones en materia de comportamiento y coordinación: el surgimiento de servicios de intermediación social	37
Notas	40
Referencias bibliográficas	40



Agradecimientos

ESTE LIBRO FUE ESCRITO bajo la dirección de Renos Vakis y co-dirigido por Jamele Rigolini y Leonardo Lucchetti. Óscar Barriga Cabanillas asistió al equipo y contribuyó sustancialmente en la recopilación de textos. Otras contribuciones destacadas fueron las de: Javier E. Báez, Kiyomi E. Cadena, Adriana Camacho, Wendy Cunningham, Hai-Anh H. Dang, Tania Valeria Díaz Bazán, Marta Favara, María Eugenia Genoni, James Robinson, Carlos Rodríguez Castelán, Verónica Silva Villalobos y Carolina Trivelli.

El trabajo se llevó a cabo bajo la dirección general de Augusto de la Torre, Economista Jefe del Banco Mundial para América Latina y Caribe. El equipo recibió asesoramiento y orientación de una serie de evaluadores y asesores, entre los que se encuentran: Omar Arias, Michael Carter, Louise Cord, Germán Freire, Michele Gagnolati, Jesko Hentchel, Ede Jorge Ijjasz-Vásquez, Peter Lanjouw, Luis Felipe López-Calva, Andy Mason, Jaime Saavedra y Carolina Trivelli. Agradecemos también las contribuciones y sugerencias de Tito Cordella, Rosario García Crespo, Margaret Grosh, Peter Lanjouw, Daniel Lederman, Marcela Sánchez-Bender y Kyla Wethli. El texto también fue enriquecido con los comentarios recibidos durante dos talleres realizados por los autores. Aunque agradecemos las opiniones recibidas, los asesores y revisores no son responsables de cualquier error, omisión o interpretación. La ayuda editorial en inglés fue proporcionada por Raka Banerjee. En español, la traducción fue realizada por Susy Carrera. Por último, pero no por ello menos importante, queremos extender el agradecimiento a Sandra Arzubiaga, Sara Burga, Cristina Cifuentes, Carmen Contreras Buse, Ruth Delgado, Karem Edwards, Bernarda Erazo, Erika Bazan Lavanda, Jacqueline Larrabure Rivero, Tatianna Guerrante Schlottfeldt, Jessica Terry y Amparo Lezama por el gran apoyo administrativo.



Una década exitosa con desafíos por delante

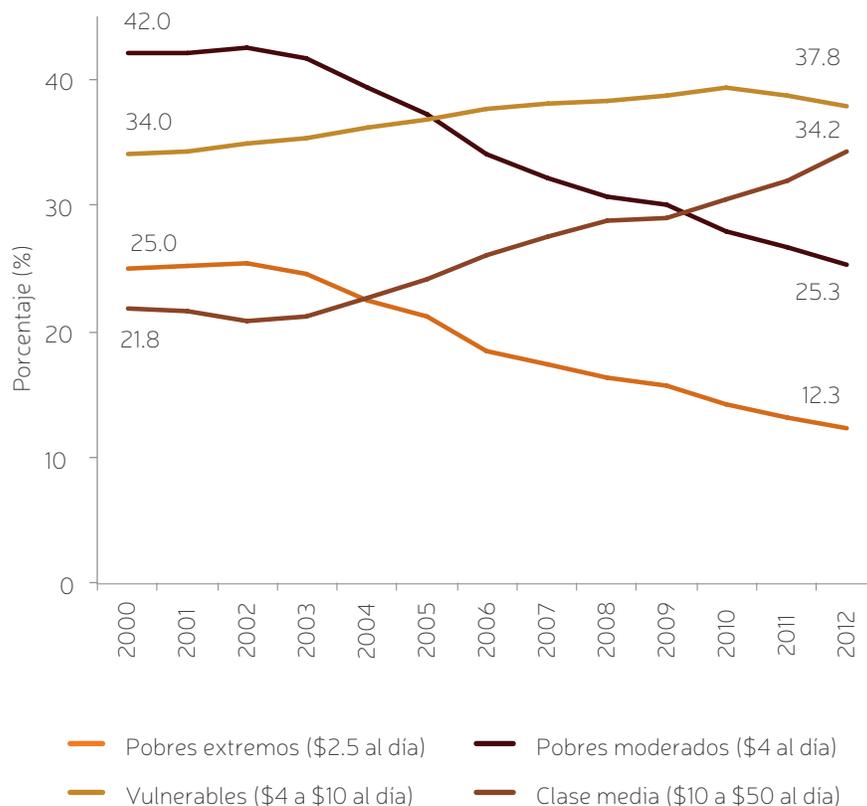
LA MAYORÍA DE LAS MEDICIONES confirman que la década del 2000 ha sido una de las más efectivas para el desarrollo económico de América Latina y el Caribe (ALC). Salvo el año 2009, el producto bruto interno per cápita creció de manera sostenida a una tasa promedio de 2,5% entre el 2000 y el 2012. Durante ese mismo período, y pese a ser una de las regiones más desiguales del mundo, las disparidades se redujeron sustancialmente. El coeficiente de Gini regional en materia de ingreso per cápita, por ejemplo, disminuyó en un monto sin precedentes: cinco puntos porcentuales, de 0,57 en el año 2000 a 0,52 en el 2012.

El crecimiento económico sostenido, aunado a reducciones significativas en la desigualdad de los ingresos, generó notables aumentos en los ingresos de quienes se encuentran en el nivel más bajo de la distribución de ingresos. En consonancia con ello, la pobreza en ALC disminuyó más de 16 puntos porcentuales en el transcurso de una sola década, de 41,6% en el 2003 a 25,3% en el 2012. Y la pobreza extrema se redujo a la mitad durante el mismo período, de 24,5 a 12,3% (gráfico 1).¹ En general, setenta millones de personas, una cifra extraordinaria, salieron de la pobreza; el resultado más impresionante en reducción de la pobreza en la región en décadas.

Una faceta adicional de la dramática reducción de la pobreza es el surgimiento de una amplia clase media en ALC,² la cual se incrementó de alrededor del 23% de la población en el 2003 a 34% en el 2012, y en el 2010 superó por primera vez el número de personas pobres (gráfico 1). No obstante lo anterior, ALC no es todavía una sociedad de clase media: la mayoría de las personas que salieron de la pobreza no pasaron a engrosar las filas de la clase media sino que ingresaron en las de un sector “vulnerable”, que permanece en riesgo de volver a caer en la pobreza. La predominancia de una clase vulnerable en ALC está modificando el tenor del diálogo sobre la política social de la región, gran parte de cuya preocupación reciente reside en cómo desarrollar redes de protección social más integradas para las personas que han logrado salir de la pobreza pero siguen siendo vulnerables a ella (Ferreira *et al.* 2012).

A pesar de estos excepcionales progresos, actualmente uno de cada cuatro latinoamericanos sigue siendo pobre. Algunos han sufrido remezones que los han hecho caer temporalmente en la pobreza (pobres “transitorios”). Pero lo más preocupante es que otros nunca lograron salir de su situación de pobreza: se trata de los “pobres crónicos”. Los pobres crónicos no se han beneficiado mayormente de las impresionantes tasas de crecimiento de la década del 2000 y pueden haberse escurrido entre las grietas del sistema de asistencia social: han sido olvidados.

Gráfico 1. Pobreza, vulnerabilidad y clase media en ALC (2000-2012)



Fuente: Banco Mundial (2014) con base en estadísticas de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: los estimados de pobreza, vulnerabilidad y clase media a nivel regional son porcentajes ponderados por tamaño de la población de estimados nacionales. Las líneas de pobreza y los ingresos están expresados en PPA del dólar de Estados Unidos del 2005 por día.

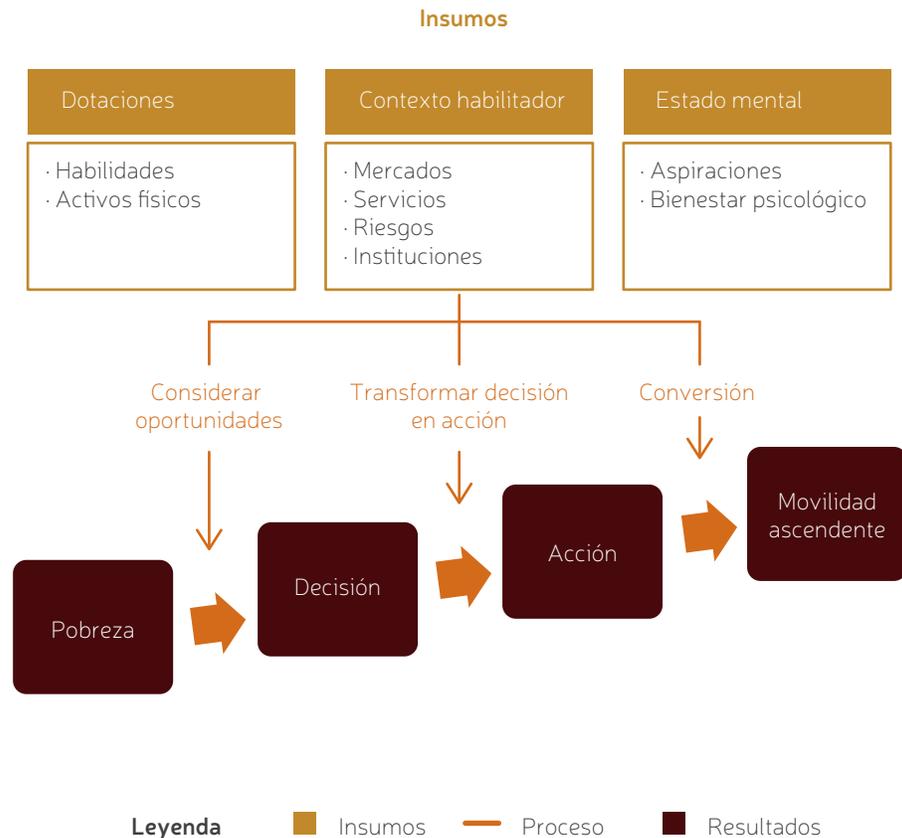
Para ellos, las posibilidades de salir de la pobreza en el futuro cercano también son precarias. El crecimiento del PIB se ha ralentizado significativamente de alrededor de 6% en el 2010 a cerca de 0,8% en el 2014. Es posible, por lo tanto, que la mejora de las perspectivas del mercado laboral no sea suficiente para que los pobres crónicos logren salir de la pobreza.

Probablemente el crecimiento económico por sí solo ya no es suficiente para sacar a los pobres crónicos de la pobreza, pero otras políticas sí pueden hacerlo. Este libro estudia la pobreza crónica en América Latina y el Caribe, identifica a los pobres crónicos, examina sus vidas e incide en los factores que pueden estarles impidiendo escapar de la pobreza. Con base en una comprensión más profunda de la pobreza crónica en la región, el libro concluye analizando los elementos de diseño que podrían ser integrados en las políticas de desarrollo y asistencia social con el fin de apoyar a los pobres crónicos de manera más efectiva.

Un marco para el estudio de la pobreza crónica

EL ESTUDIO DE LA POBREZA CRÓNICA entraña dos importantes desafíos, uno conceptual y el otro empírico. Desde el punto de vista conceptual, la pobreza crónica es una noción que comprende tanto una dimensión de bienestar como una dimensión temporal; por lo tanto, es compleja por naturaleza. En este libro utilizamos un marco conceptual simple para ordenar nuestras ideas acerca de lo que caracteriza e impulsa la pobreza crónica. El marco supone una estrecha interacción entre dos características: un conjunto de *insumos*, los mismos que influyen en el *proceso de movilidad ascendente*. El primer concepto se basa en la literatura sobre las trampas de la pobreza, mientras que el segundo se sustenta en el enfoque de capacidades de Sen (véase también Carter y Barrett 2006, y Cord y López-Calva 2012).

Gráfico 2. De la pobreza crónica a la movilidad ascendente: insumos y proceso



El gráfico 2 sintetiza nuestro marco. Hemos dividido los insumos en: dotaciones, contexto habilitador y estado mental. La pobreza existe y persiste debido a la existencia de restricciones que frenan la optimización de la acumulación y el uso de las dotaciones existentes, como las habilidades y los activos físicos. Pero también hay otros factores que influyen en el proceso de movilidad ascendente. Un contexto habilitador también es un insumo necesario: la cronicidad de la pobreza puede darse no porque las dotaciones sean bajas en sí, sino a causa de los factores que afectan los retornos de dichas dotaciones de manera diferenciada. O, para ponerlo en otros términos, hogares que poseen dotaciones similares pero viven en contextos diferentes pueden enfrentar trayectorias distintas en la vida.

Finalmente, en este libro sostenemos que el *estado mental* también constituye un importante factor impulsor de la pobreza crónica. Las formas en que el estado mental puede afectar las trayectorias de vida de las personas, y sus implicaciones para la política social, es un área de investigación emergente, y como tal le prestamos especial atención (véase también Banco Mundial 2014). Los factores asociados al comportamiento son particularmente importantes para entender la pobreza crónica. La situación de pobreza ejerce presiones adicionales sobre las personas, influyendo en su estado mental y en su proceso de toma de decisiones de manera más pronunciada que en el caso de aquellas que gozan de una situación más próspera. Estos recursos mentales restringidos influirán en el proceso de toma de decisiones en una amplia variedad de sentidos, por ejemplo, haciéndolas enfocarse en los problemas de hoy antes que de mañana —incluso si lo segundo sería mejor para ellas a largo plazo (Banerjee y Mullainathan 2010)— o, como se ven forzadas a dedicar gran parte de sus recursos mentales a resolver problemas de supervivencia, invertirán menos en la educación de sus hijos, lo que puede perpetuar la pobreza a través de las generaciones.

Un segundo aspecto fundamental del estado mental es el papel que juegan las aspiraciones, o la presencia de metas a futuro y la voluntad de alcanzarlas (Locke y Latham 2002). El enfoque de capacidades de Sen señala claramente que una capacidad de aspiración débil puede reducir la capacidad de acción para alcanzar los resultados deseados. Por ejemplo, la capacidad de aspiración débil está asociada a un horizonte temporal limitado, que podría traducirse en bajos niveles de ahorro, la no realización de buenas inversiones o la observación de conductas negativas. “*La desesperanza destruye tanto la voluntad como la capacidad de las personas para invertir en su futuro y en sí mismas*” (Dufló 2012). Dicho de otro modo, la pobreza genera pobreza.

Los insumos revisten importancia en la medida que influyen en el proceso de movilidad ascendente. Entender un proceso de esta naturaleza es por lo tanto también relevante. El primer paso consiste en “intervenir en la toma de decisiones”. Tomemos el siguiente ejemplo: al considerar si participa o no en una oportunidad de generación de ingresos, es posible que una persona no tome en cuenta dicha opción simplemente porque piensa que, dadas las habilidades que posee, la oportunidad en cuestión se encuentra por encima de sus capacidades. Asimismo, es posible que no se involucre debido a la falta de aspiraciones. Una persona con bajas aspiraciones podría percibir, por ejemplo, que cualquiera que sea el esfuerzo que invierta este

está destinado a fracasar. El contexto también podría exacerbar ambos efectos. Por ejemplo, los efectos de pares locales pueden acentuar los flujos informativos bajos y el desarrollo de aspiraciones.

Después de considerar una oportunidad, surge la necesidad de transformar las decisiones en “acciones”. Las diferencias entre las dos etapas son sutiles pero importantes: al considerar participar se desencadena un prolongado proceso durante el cual la persona evalúa todos los pros y contras, y al final decide si desea actuar o no. La decisión de actuar también se ve afectada por las dotaciones, el contexto y el estado mental.

La parte final del proceso es la conversión (la parte más tradicional de todo el proceso), en la que, nuevamente, los tres insumos juegan un papel. En general, la productividad de la inversión dependerá de la capacidad y el esfuerzo individuales de la persona; de ahí la centralidad de las dotaciones como las habilidades y los activos. Un contexto habilitador también afectará los retornos: por ejemplo, un remezón climático no asegurado puede reducir la productividad al destruir parte de la cosecha. Finalmente, el estado mental también puede afectar los resultados en esta etapa del proceso: los efectos de pares y normas sociales positivos (parcialmente generados a su vez por el contexto) pueden mejorar la motivación y el esfuerzo, lo que aumentará a su vez las probabilidades de éxito (Macours y Vakis 2014).

Observemos que el marco guarda silencio en lo que respecta a la forma en que tales elementos interactúan entre sí. Los bajos niveles de dotaciones, un entorno desfavorable o un estado mental frágil pueden afectar de muchas maneras las distintas etapas del proceso, dando lugar a un estado de pobreza crónica inducido por diferentes canales. Esto pone de relieve el desafío tanto de identificar a los pobres crónicos como de diseñar políticas públicas que resuelvan su situación.

Medición de la pobreza crónica en ausencia de datos longitudinales

Además de los desafíos conceptuales, el estudio de la pobreza crónica en ALC también comporta un desafío empírico debido a la ausencia casi absoluta de datos longitudinales en la región. Una significativa contribución de esta publicación reside en su enfoque metodológico para medir la pobreza crónica. Utilizamos para este fin una innovadora metodología propuesta por Dang *et al.* (2014) y mejorada posteriormente por Dang y Lanjouw (2014) para recoger la pobreza crónica en América Latina entre 2004 y 2012, la misma que utiliza información contenida en datos de corte transversal repetidos para construir paneles “sintéticos”. El libro contiene varios ejercicios de validación que sugieren que si bien los paneles sintéticos están lejos de ser un sustituto de los paneles reales, se encuentran entre las alternativas más acertadas en vista de la ausencia de datos longitudinales.

Cinco hechos relativos a la pobreza crónica en América Latina y el Caribe

ANTES DE AHONDAR EN LOS FACTORES que impulsan la pobreza crónica y sus implicaciones para las políticas públicas, analizamos cinco hechos estilizados que caracterizan en gran medida la pobreza crónica en la región. Juntamente con el marco, utilizaremos luego dichos hechos para estructurar el análisis de políticas públicas.

12

Hecho 1: Uno de cada cinco latinoamericanos vive en situación de pobreza crónica

Al 2012, uno de cada cinco latinoamericanos ha sido crónicamente pobre desde el 2004, lo que significa más de 130 millones de personas (tabla 1). La tabla revela también que de cada cien pobres en el 2004 solo la mitad salió de la pobreza. Alrededor del 8% de los no pobres cayeron asimismo en la pobreza.

Tabla 1. Movilidad en América Latina
(en porcentajes de la población, 2004-2012)

		Año 2012		
		Pobres	No pobres	Total
Año 2004	Pobres	21,6	23,4	44,9
	No pobres	4,2	50,9	55,1
	Total	25,7	74,2	100,0

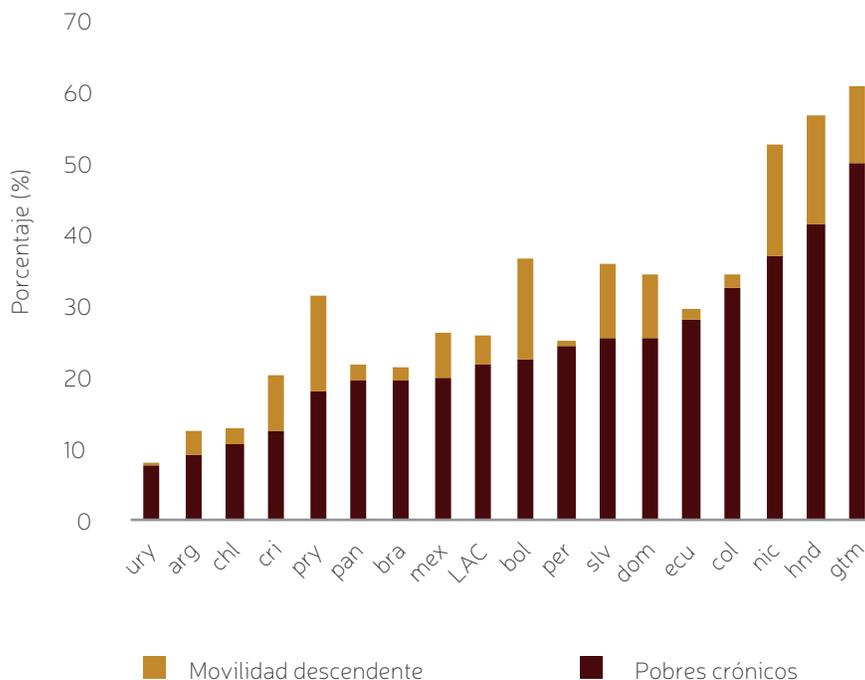
Fuente: Cálculo propio con base en datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Los estimados regionales de pobreza son porcentajes ponderados por tamaño de la población de estimados nacionales. Las cifras nacionales han sido tomadas de encuestas del 2004 o 2012, o bien del año más cercano en los casos en que no se dispone de datos de aquellos años. "Pobres" = personas que cuentan con un ingreso per cápita inferior a \$4. Las líneas de pobreza y los ingresos están expresados en PPA del dólar de Estados Unidos del 2005 por día.

La pobreza crónica varía considerablemente entre países. El gráfico 3 divide los estimados de pobreza total entre el porcentaje de pobres crónicos y aquellos que cayeron en la pobreza entre los años 2004 y 2012 para cada país. Uruguay, Argentina y Chile ostentan las cifras más bajas de pobreza crónica, con tasas de alrededor del 10%. En el otro extremo, Nicaragua, Honduras y Guatemala muestran las tasas más altas de pobreza crónica, que fluctúan entre

37% en Nicaragua y 50% en Guatemala, considerablemente mayores que el promedio regional de 21%. La movilidad descendente también varía notablemente de país a país.

Gráfico 3. La pobreza en ALC decodificada: pobreza crónica y movilidad descendente (2004-2012)



Fuente: Cálculo propio con base en datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

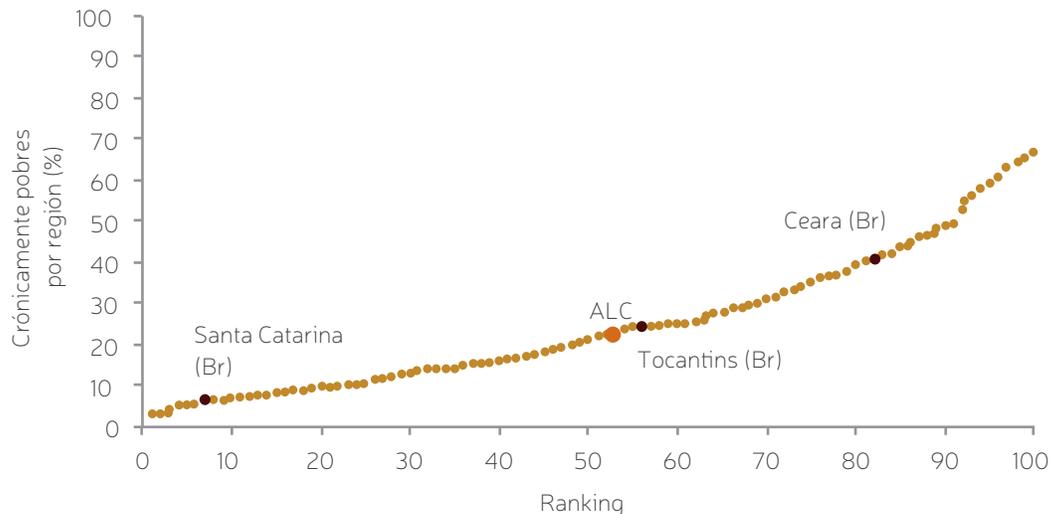
Nota: Las cifras nacionales han sido tomadas de encuestas del 2012, o bien del año más cercano en los casos en que no se dispone de datos de aquel año. "Pobres" = personas que tienen un ingreso per cápita inferior a \$4. Las líneas de pobreza y los ingresos están expresados en PPA del dólar de Estados Unidos del 2005 por día. La pobreza total no necesariamente coincide con las tasas de pobreza nacionales ya que estas han sido estimadas con base en el enfoque de paneles sintéticos, que utiliza una subpoblación de hogares jefaturados por adultos.

Hecho 2: La pobreza crónica tiende a concentrarse geográficamente

La geografía y el contexto caracterizan en gran medida la pobreza crónica. El gráfico 4 presenta las tasas de pobreza crónica a nivel de regiones subnacionales para cada encuesta de hogares representativa a ese nivel de desglose (para un total de 168 regiones). La pobreza crónica parece variar considerablemente tanto entre los países latinoamericanos como al interior de estos, ya que algunas regiones acusan tasas de incidencia mayores al 60% mientras que otras menores al 10%. Tomando a Brasil como ejemplo, *Santa Catarina* tiene una tasa de pobreza crónica de aproximadamente 5%, que es más baja que el promedio nacional de 20% y se acerca a la media de Uruguay, el país con mejores resultados en América Latina en términos de pobreza crónica. En contraste, alrededor del 40% de los habitantes de *Ceara* son crónicamente pobres, el

doble que el promedio nacional y comparable con Honduras, uno de los países con los índices de pobreza crónica más elevados de la región.

Gráfico 4. La pobreza crónica a nivel subnacional en ALC (2004-2012)



Fuente: Cálculo propio con base en datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Todas las cifras han sido tomadas de encuestas del 2004 o 2012, o bien del año más cercano en los casos en que no se dispone de datos de aquellos años. La selección de las regiones varía dependiendo de la representatividad de las encuestas. El eje vertical presenta el porcentaje de pobres crónicos en cada región, mientras que el eje horizontal la jerarquización de las regiones con base en sus tasas de pobreza crónica. "Pobres" = personas que tienen un ingreso per cápita inferior a \$4 al día. Las líneas de pobreza y los ingresos están expresados en PPA del dólar de Estados Unidos del 2005 por día.

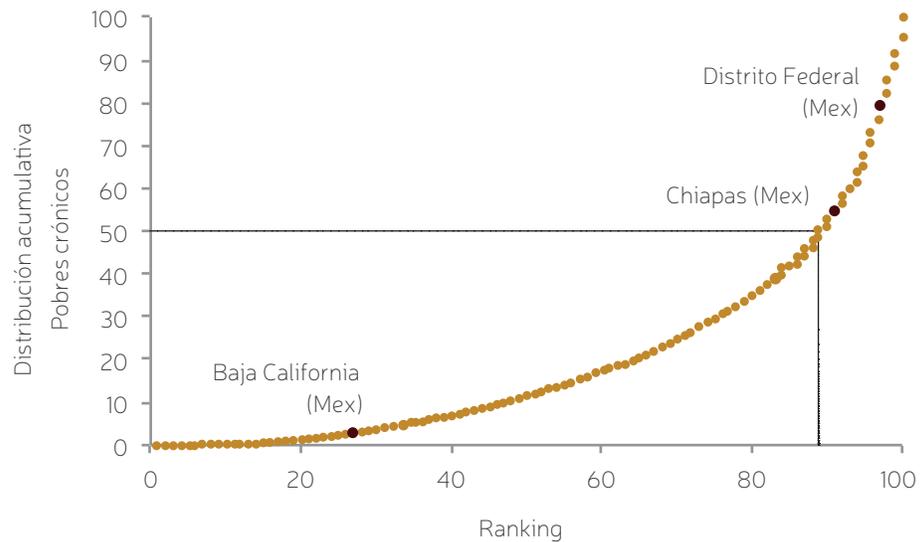
El examen exclusivo de las tasas de pobreza, sin embargo, solo revela una parte de la situación, ya que un amplio número de pobres crónicos puede residir en zonas densamente pobladas con tasas de pobreza crónica relativamente bajas (por ejemplo, capitales regionales y nacionales).

El gráfico 5 muestra la distribución acumulativa (una curva de Lorenz) de los hogares crónicamente pobres en varias regiones subnacionales (el eje vertical), ordenadas de acuerdo con la contribución de cada una en términos del número absoluto de pobres crónicos (ejes horizontales). El gráfico revela que, en ALC, un alto porcentaje de la población crónicamente pobre de hecho se concentra en un número reducido de regiones: 20 de las 187 regiones consideradas —la línea respunteada horizontal— albergan al 50% de la población de pobres crónicos del continente (la línea respunteada vertical).

Más aún, las regiones en las cuales reside la mayoría de los pobres crónicos no son necesariamente las que tienen las tasas más elevadas de pobreza crónica: en México, por ejemplo, si bien la incidencia de la pobreza crónica en el Distrito Federal (DF) es igual al promedio regional en ALC, su cuantiosa población implica que en términos absolutos la capital mexicana alberga a casi el 3% de los pobres crónicos de ALC, colocándola en el sexto lugar (percentil 97) en la contribución al número de pobres crónicos en América Latina. En contraste, en Baja California

(México) habita únicamente el 0,2% de los pobres crónicos de la región (percentil 34) pese a que exhibe tasas más altas de pobreza crónica.

Gráfico 5. La mayoría de pobres crónicos reside en un puñado de regiones de ALC (2004-2012)



Fuente: Cálculo propio con base en datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Todas las cifras se han tomado de encuestas del 2004 o 2012, o bien del año más cercano en los casos en que no se dispone de datos de aquellos años. La selección de las regiones varía dependiendo del nivel de representatividad de las encuestas. El eje vertical presenta la distribución acumulativa de pobres crónicos en cada región, mientras que el eje horizontal muestra la jerarquización de las regiones de acuerdo con el número de pobres crónicos que albergan. "Pobres" = personas que tienen un ingreso per cápita inferior a \$4 al día. Las líneas de pobreza y los ingresos están expresados en PPA del dólar de Estados Unidos del 2005 por día.

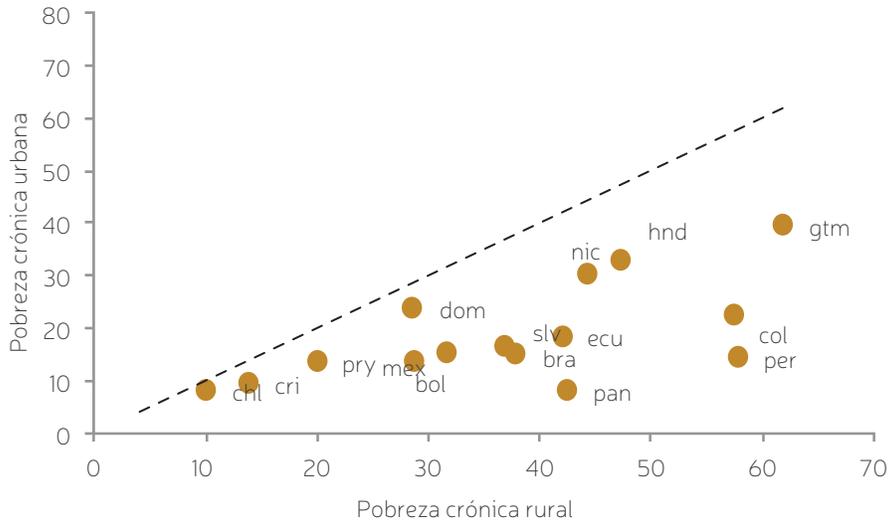
Hecho 3: La pobreza crónica es un problema que afecta al medio urbano tanto como al rural

La residencia en zonas rurales está asociada a una mayor persistencia de la pobreza (gráfico 6a). Por ejemplo, en Bolivia, cuyas tasas de pobreza crónica globales son cercanas al 2%, la cronicidad de la pobreza rural triplica y está más de 20 puntos porcentuales por encima que en los centros urbanos.

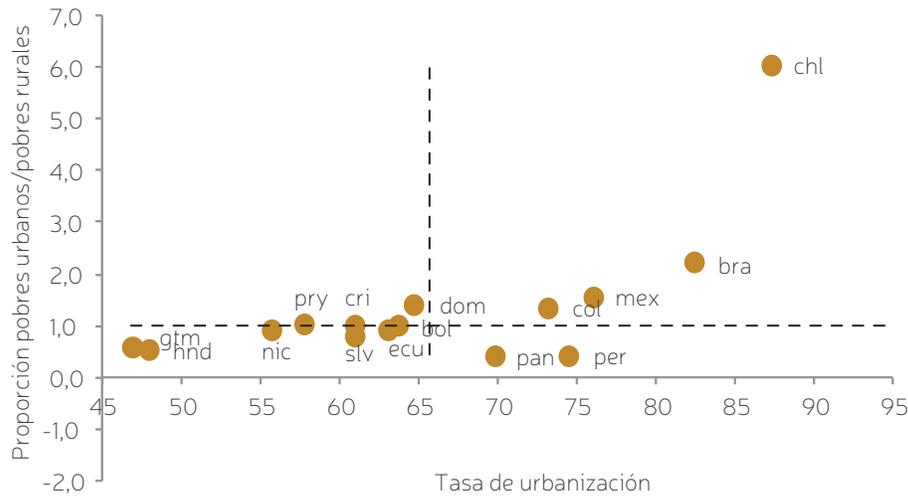
No obstante, pese a que las tasas de pobreza crónica son mucho más elevadas en las áreas rurales, la pobreza crónica es un problema que afecta a los centros urbanos tanto como al medio rural. Considerando el número total de habitantes, entre los años 2004 y 2012 las zonas urbanas de muchos países concentran cifras más elevadas de pobres crónicos. El gráfico 6b presenta la ratio entre el número absoluto de pobres crónicos en las zonas urbanas frente al ámbito rural (eje vertical) de acuerdo con el nivel de urbanización (eje horizontal). Las cifras superiores a uno

revelan un número mayor de pobres crónicos urbanos en comparación con los rurales. El gráfico muestra que en al menos cinco países el número de pobres crónicos urbanos supera el número de pobres crónicos rurales (Chile, Brasil, México, Colombia y República Dominicana), y que en muchos otros países el número de pobres crónicos urbanos y rurales es aproximadamente el mismo. En Brasil, por ejemplo, por cada pobre crónico rural hay dos que viven en zonas urbanas.

6a. Las tasas de pobreza crónica rurales son más elevadas que las urbanas



6b. Pero muchos entornos urbanos albergan más pobres crónicos en números absolutos



Fuente: Cálculo propio con base en datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Todas las cifras han sido tomadas de encuestas del 2004 y el 2012, o bien del año más cercano en los casos en que no se dispone de datos de aquellos años. El panel (a) mapea la tasa de pobreza crónica urbana en el eje vertical y la tasa de pobreza crónica rural en el eje horizontal. El panel (b) mapea la ratio entre el número de pobres crónicos urbanos frente al número de pobres crónicos rurales en el eje vertical y la tasa de urbanización a nivel nacional en el eje horizontal. "Pobres" = personas que tienen un ingreso per cápita inferior a \$4 al día. Las líneas de pobreza y los ingresos están expresados en PPA del dólar de Estados Unidos del 2005 por día. La línea respunteada vertical representa el nivel de urbanización en ALC.

No obstante lo anterior, los pobres crónicos rurales en promedio viven en peores condiciones que los pobres urbanos. Los hogares crónicamente pobres situados en zonas urbanas suelen tener oportunidades económicas relativamente mejores en comparación con los hogares crónicamente pobres ubicados en zonas rurales. Además, los jefes de hogar de los hogares urbanos crónicamente pobres cuentan con seis años de instrucción en promedio, más de dos años más que sus contrapartes rurales. Asimismo, las familias urbanas crónicamente pobres tienden a ser más reducidas.

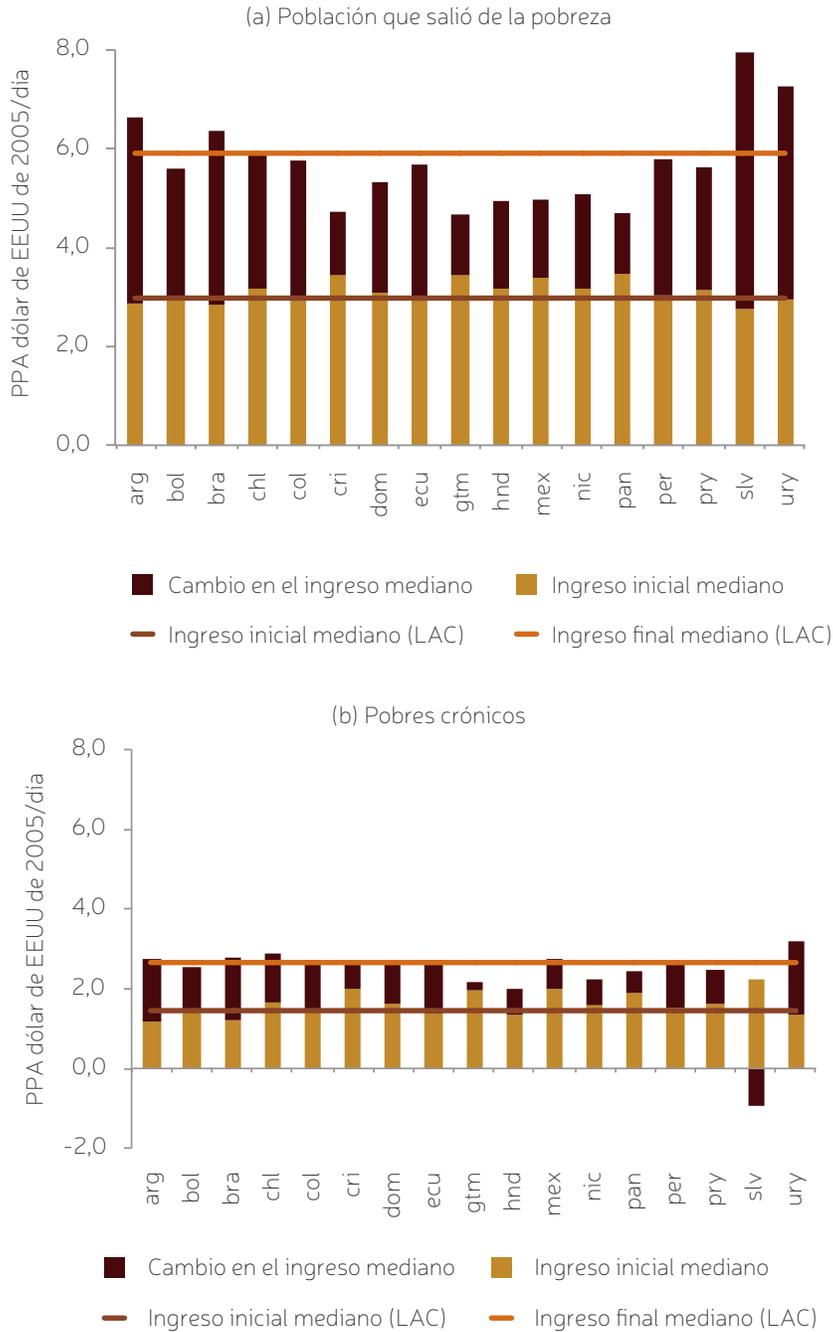
Hecho 4: El crecimiento económico no ha sido suficiente para sacar a los pobres crónicos de la pobreza

El impresionante crecimiento económico de la década del 2000 no fue de gran ayuda para los pobres crónicos por dos motivos. En primer lugar, los países con las tasas más altas de pobreza crónica fueron los que menos crecieron. Por ejemplo, Guatemala creció menos del 1% al año, y aproximadamente el 50% de la población inicialmente pobre permaneció en la pobreza en el 2012. En el otro extremo, Panamá experimentó un crecimiento de 6% anual, y el 20% de la población permaneció en la pobreza entre los años 2004 y 2012.

Segundo, los hogares crónicamente pobres tienden a ser más pobres que los hogares originalmente pobres que lograron escapar de la pobreza, lo que significa que el crecimiento económico no fue suficiente para sacar a los pobres crónicos de la pobreza. El panel (a) del gráfico 7 presenta los niveles de ingresos iniciales y finales de aquellos que salieron de la pobreza entre los años 2004 y 2012. Quienes eran pobres en el 2004 pero habían logrado salir de la pobreza para el 2012 percibían inicialmente un ingreso per cápita de \$3 al día en PPA del 2005, y el cambio en su ingreso neto fue de casi \$3, terminando con un ingreso mediano de \$6 al día en el 2012. Estas tendencias se dan de manera generalizada en casi la totalidad de los 17 países. En contraste, el panel (b) se centra en los pobres crónicos. Como se demuestra ahí, los pobres crónicos también experimentaron un crecimiento de sus ingresos durante este período, ya que los ingresos medianos crecieron de \$1,5 a \$2,7 al día, pero tal crecimiento no fue suficiente para sacarlos de la pobreza.

Igualmente importante es el hecho de que el crecimiento de los ingresos de los pobres crónicos fue sistemáticamente más bajo que el de los sectores que salieron de la pobreza. En toda la región, los pobres crónicos experimentaron una tasa de crecimiento de los ingresos anualizada de 7,9% frente a 9% para aquellos que escaparon de la pobreza, más de un punto porcentual adicional.

Gráfico 7. Cambios en el ingreso mediano en ALC por país (2004-2012)



Fuente: Cálculo propio con base en datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: El gráfico muestra estimados de la movilidad del límite inferior utilizando la metodología de Dang *et al.* (2014).

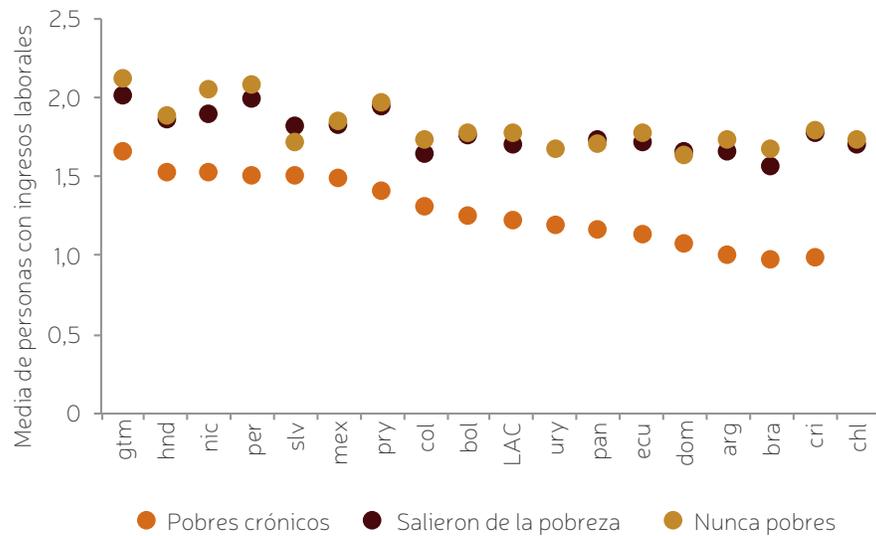
El panel (a) muestra los cambios en el ingreso mediano inicial y el ingreso mediano de los originalmente pobres que lograron salir de la pobreza. El panel (b) muestra los cambios en el ingreso mediano inicial y el ingreso mediano de los originalmente pobres que permanecieron en la pobreza. "Pobres" = personas que tienen un ingreso per cápita inferior a \$4. Las líneas de pobreza y los ingresos están expresados en PPA del dólar de Estados Unidos del 2005 por día. Las líneas horizontales muestran la movilidad global en América Latina, ponderada utilizando estimados de población nacionales.

Hecho 5: Los pobres crónicos tienen oportunidades de ingresos limitadas

Los ingresos laborales representaron el factor impulsor más importante detrás de la fuerte reducción de la pobreza registrada entre los años 2004 y 2012. Lamentablemente, al parecer los pobres crónicos enfrentan barreras más serias para ingresar a la fuerza laboral, y dependen relativamente más de ingresos no laborales. Asimismo, son más activos en sectores de baja productividad o de subsistencia.

El gráfico 8 muestra el número de personas que perciben ingresos laborales en un hogar dado para el 2012. Un patrón emerge con claridad: en todos los países hay menos personas que perciben ingresos laborales entre los hogares crónicamente pobres en comparación ya sea con los hogares pobres que habían escapado de la pobreza o con los hogares no pobres. En promedio, los hogares crónicamente pobres cuentan con un 20% menos de recursos humanos que generan ingresos que el resto de hogares. En contraste, no parece haber una gran diferencia en el número de personas que perciben ingresos laborales entre los hogares que nunca han sido pobres y aquellos que lograron salir de la pobreza.

Gráfico 8. Número de personas que perciben ingresos laborales en el hogar por grupo de pobreza



Fuente: Cálculo propio con base en datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Los estimados han sido tomados de encuestas del 2012, o bien del año más cercano en los casos en que no se dispone de datos de aquel año. "Pobres" = personas que tienen un ingreso per cápita inferior a \$4. Las líneas de pobreza y los ingresos están expresados en PPA del dólar de Estados Unidos del 2005 por día.

Una historia similar emerge cuando examinamos la participación de las mujeres en el mercado laboral. La igualdad de género es crucial para la reducción de la pobreza, ya que mayores oportunidades económicas para las mujeres pueden generar mejoras en la productividad y

ampliar las perspectivas económicas de los hogares (Banco Mundial 2013). Si bien es cierto que desde los años 80 América Latina ha sido la región que registra el mayor incremento del porcentaje de mujeres en la fuerza laboral (más de 70 millones de mujeres ingresaron en el mercado laboral), aparentemente los pobres crónicos no se beneficiaron en la misma medida de tal tendencia. En el 2012, la participación femenina en la fuerza de trabajo se encontraba seriamente rezagada en casi todos los países entre los hogares crónicamente pobres, 16 puntos porcentuales por debajo de los no pobres.

Además de tener una participación más restringida en la fuerza laboral, los pobres crónicos con frecuencia trabajan también en sectores de baja productividad. Un análisis del empleo de los pobres crónicos por sectores en una serie de regiones subnacionales demuestra que, por ejemplo, las regiones con una alta concentración de personas empleadas en la agricultura suelen tener al mismo tiempo tasas más altas de pobreza crónica; mientras que los sectores de alta tecnología, servicios, construcción y comercio muestran una mayor tendencia a contratar gente en regiones con tasas de pobreza crónica más bajas.

De cómo las bajas dotaciones, un contexto desfavorable y un estado mental abatido pueden impedir la movilidad ascendente

EN ESTA SECCIÓN VOLVEMOS LA MIRADA HACIA NUESTRO MARCO y enfocamos el interés hacia ciertos importantes factores impulsores de la pobreza crónica. Dedicamos especial atención a la interacción entre las dotaciones y el contexto, así como al papel que juega el estado mental en la depresión de las aspiraciones y el entorpecimiento del proceso de movilidad ascendente.

Las bajas dotaciones son solo parcialmente responsables de la cronicidad de la pobreza

La tabla 2 presenta las características de los pobres crónicos a principios de la década (en el 2004). Para ponerlas en perspectiva, las comparamos con otros dos grupos relevantes: aquellos que escaparon de la pobreza en el transcurso de la década, y aquellos que permanecieron no pobres a todo lo largo del período 2004-2012.

Es interesante observar que si bien existen marcadas diferencias entre las dotaciones iniciales de los pobres crónicos y los no pobres, las dotaciones iniciales de los pobres crónicos y aquellos que salieron de la pobreza son similares. Ciertamente, como vimos antes, los pobres crónicos ya eran desde un inicio más pobres que aquellos que salieron de la pobreza; pero, como se aprecia en la tabla 2, también hay otras características razonablemente semejantes entre ambos grupos.

Las principales diferencias entre los pobres crónicos y aquellos que escaparon de la pobreza se encuentran en el acceso a los servicios. En el 2004, apenas el 79% de los pobres crónicos eventuales tenía acceso a servicios de agua en comparación con el 89% y 95% para los que salieron de la pobreza y los no pobres, respectivamente. Del mismo modo, solo el 58% de los pobres crónicos poseía un nivel mínimo de activos³ frente al 78% y 90% en el caso de los otros dos grupos. Los servicios, sin embargo, son parte del contexto en el que viven los hogares. El contexto, por lo tanto, parece ser importante y lo analizaremos a continuación.

Tabla 2. Condiciones iniciales: características socio-económicas por grupo económico en América Latina en el 2004

Características	Pobres crónicos	Salieron de la pobreza	Nunca pobres
<i>Estructura demográfica</i>			
Tamaño del hogar	4,78	4,89	3,61
Edad 0-12	1,97	1,86	0,87
Edad 0-15	2,35	2,32	1,11
Edad 13-18	0,65	0,79	0,47
Edad 19-70	2,13	2,20	2,24
Edad 70+	0,03	0,03	0,03
Edad del jefe del hogar	37,84	40,01	40,76
<i>Educación</i>			
Años de instrucción del jefe del hogar	6,02	5,10	9,20
<i>Acceso a servicios</i>			
Agua potable	0,79	0,89	0,95
Vivienda	0,67	0,80	0,91
Asistencia escolar	0,91	0,95	0,98
Al menos 5 años de escolaridad	0,89	0,94	0,98
Saneamiento	0,53	0,67	0,87
Electricidad	0,92	0,98	0,99
Activos	0,58	0,78	0,90

Fuente: Cálculo propio con base en datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

El contexto desfavorable tiene una fuerte influencia

El lugar donde viven las personas influye en las oportunidades y en los retornos de las dotaciones. Así, observamos una asociación positiva entre las regiones con tasas más elevadas de pobreza crónica y la disponibilidad de servicios. El gráfico 9 establece una relación entre las tasas de pobreza crónica y el acceso a los servicios, medida como el porcentaje de la población de cada región subnacional de los países de América Latina que tenía acceso a servicios seleccionados en el 2012. Las regiones con tasas más bajas de acceso a agua potable, sistemas de alcantarillado o servicios higiénicos tienden a exhibir tasas más altas de pobreza crónica. Del mismo modo, los pobres crónicos tienen mayores probabilidades de residir en regiones con baja cobertura de electricidad o telefonía móvil (aunque estas correlaciones son más débiles, en parte debido a las mejoras en la accesibilidad de ambos servicios durante la última década). Asimismo, parece ser que los servicios se complementan como factores impulsores que ayudan

a las personas a salir de la pobreza crónica: como se aprecia en el último panel del gráfico 9, los hogares que carecen de acceso a tres servicios básicos o más tienen al mismo tiempo mayores probabilidades de residir en regiones con niveles más altos de pobreza crónica.

La relevancia tanto de las dotaciones como del contexto como impulsores de la pobreza crónica lleva a la pregunta sobre la importancia relativa de cada factor. La respuesta depende fuertemente del contexto, pero una descomposición simple de las diferencias de ingresos entre los pobres crónicos y aquellos que salieron de la pobreza revela que los retornos para las dotaciones (que dependen del contexto) son igualmente importantes, si no más que las dotaciones (gráfico 10).

Apoyar a personas individuales es por lo tanto necesario, pero puede ser insuficiente si el contexto habilitador no les ofrece el margen requerido para que aprovechen las oportunidades. Sin un buen contexto, es posible que la pobreza crónica prevalezca, ya que las personas no estarán en capacidad de utilizar sus dotaciones con eficacia. La política social y las necesidades de desarrollo regionales necesitan por consiguiente ir de la mano.

Pero ¿qué significa el contexto exactamente? Hasta ahora lo hemos asociado con servicios, pero el contexto es mucho más que eso. Todos los factores externos que influyen en los retornos para las dotaciones y las decisiones de los hogares deberían ser considerados como parte del contexto. Si bien es cierto que tales factores son demasiado numerosos para ser examinados a cabalidad, en este libro analizamos dos de ellos que son importantes: las instituciones y los riesgos no asegurados.

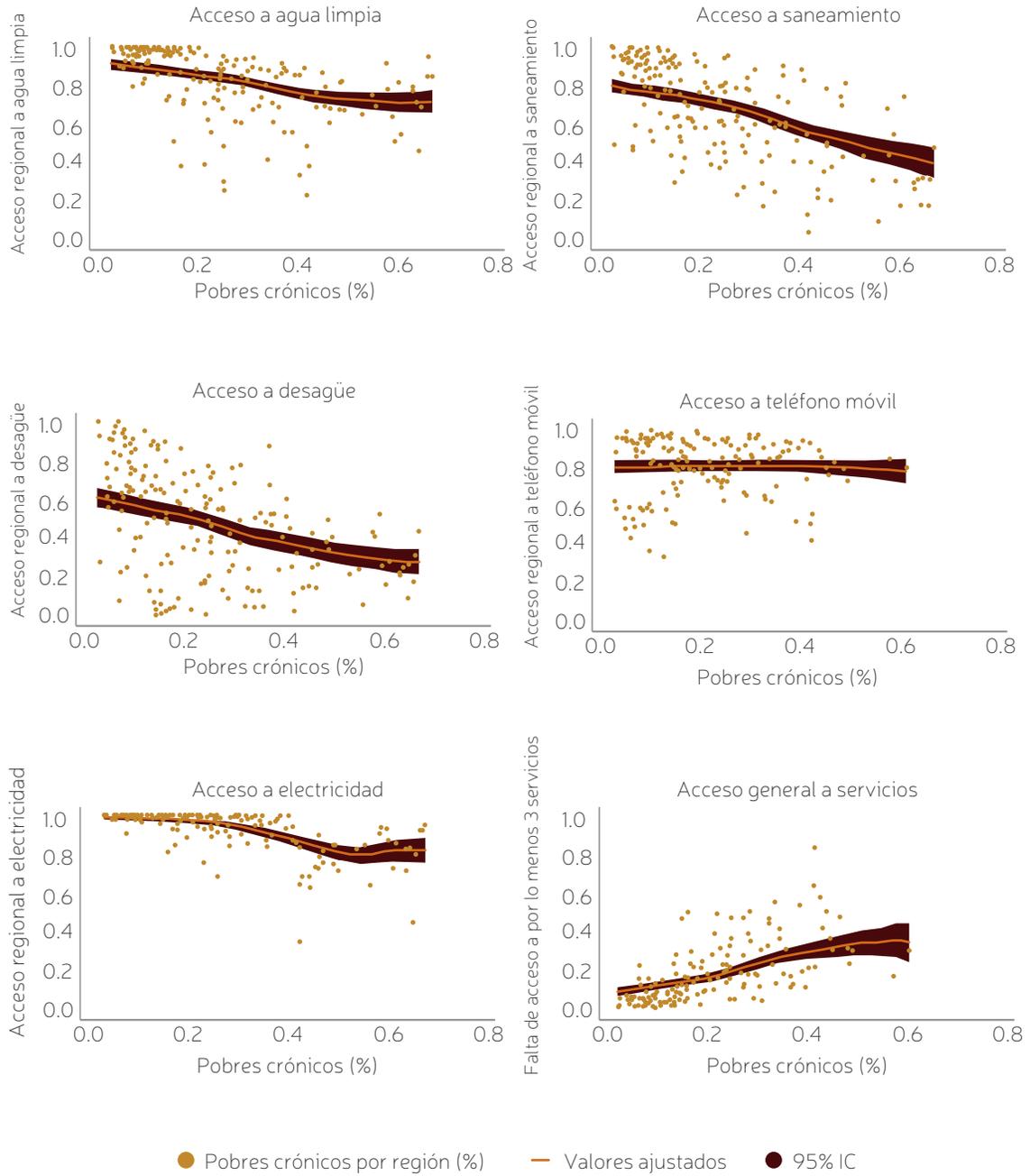
Instituciones

El tipo y la calidad de las instituciones nacionales y locales tienen un fuerte impacto en el bienestar en general, y en la pobreza crónica en particular. Para los pobres es más fácil escapar de la pobreza si sus voces son escuchadas y tomadas en cuenta. Por consiguiente, los pobres necesitan ser representados por líderes que entiendan los retos y las necesidades que enfrentan. Los gobiernos, los servicios y los programas sociales locales también tienen que estar dotados de empleados públicos calificados, cuyo desempeño facilite la vida de los pobres y no represente obstáculos adicionales.

El punto de partida debe ser un contrato social inclusivo, que reconozca a todos los ciudadanos y ciudadanas como iguales y apunte los esfuerzos para ofrecer igualdad de oportunidades para todos. Es casi imposible erradicar la pobreza si no se establece esa base sólida. Robinson (2014), por ejemplo, ha estudiado la evolución —tanto a través del tiempo como en distintas regiones— del contrato social en Colombia y ha documentado diversos canales a través de los cuales una gobernabilidad precaria y la captura del proceso político por una élite pueden convertirse en un grave obstáculo para la erradicación de la pobreza.

Pero un buen contrato social no es suficiente. Para ser eficaces y apoyar a los ciudadanos y ciudadanas, las instituciones tienen que funcionar adecuadamente a tres niveles. Primero, tienen que tener la capacidad burocrática suficiente para prestar buenos servicios. Segundo, el

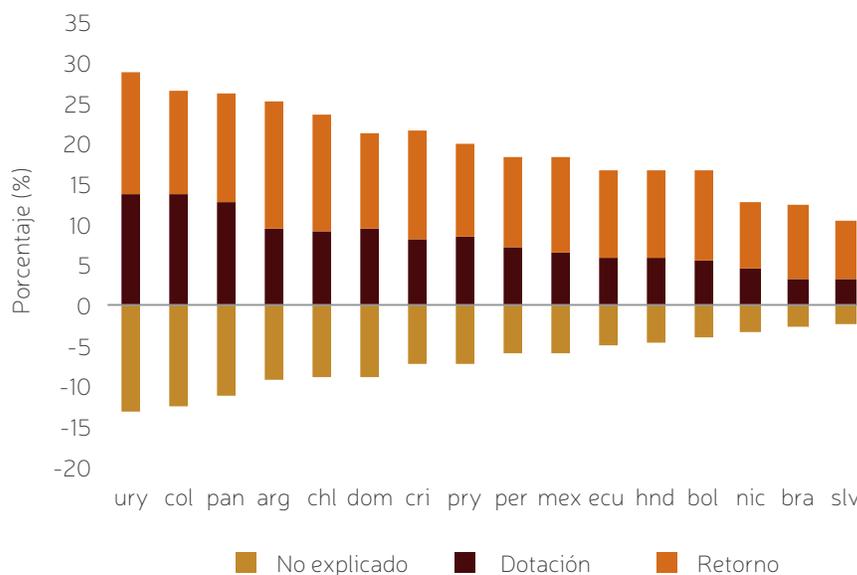
Gráfico 9. Acceso a servicios a nivel subnacional y pobreza crónica



Fuente: Cálculo propio con base en datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Los estimados han sido tomados de encuestas del 2012, o bien del año más cercano en los casos en que no se dispone de datos de aquel año. "Pobres" = personas que tienen un ingreso per cápita inferior a \$4. Las líneas de pobreza y los ingresos están expresados en PPA del dólar de Estados Unidos del 2005 al día. La selección de las regiones varía dependiendo del nivel de representatividad de las encuestas. El eje vertical muestra el porcentaje de hogares que tienen acceso a un servicio dado en cada región subnacional, mientras que el eje horizontal presenta el porcentaje de personas de cada región que es crónicamente pobre.

Gráfico 10. Tanto las dotaciones como sus retornos explican las diferencias de ingresos entre los pobres crónicos y aquellos que salieron de la pobreza



Fuente: Cálculo propio con base en datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)

Estado de derecho también es un factor importante; el Estado debe tener credibilidad para hacer respetar el marco legal y el sistema de justicia. Finalmente, los procesos institucionales tienen que ser transparentes y ceñirse a normas claras en materia de responsabilidades (Fukuyama 2012).

La importancia de la capacidad ha sido constantemente subestimada. Los programas sociales a menudo tienen un impacto bajo en los pobres crónicos debido a que estos residen en regiones pobres, donde la capacidad para implementar tales programas de manera eficiente es reducida. Loayza, Rigolini y Calvo-González (2014), por ejemplo, han estudiado la capacidad de los gobiernos municipales en el Perú para gastar las asignaciones presupuestarias adicionales provenientes de los ingresos de la minería. Según sus hallazgos, mientras las municipalidades más pobres logran ejecutar un mayor porcentaje del presupuesto adicional que les es asignado (una señal de mayores necesidades), los municipios con menores logros educacionales promedios también tienen menor capacidad para ejecutar el presupuesto adicional. En esta misma línea, Galasso (2014) analizó el impacto de *Chile Solidario*, un complejo servicio de intermediación social que apunta a adecuar la asistencia a las necesidades de los pobres extremos, descubriendo que los impactos del programa son significativamente mayores cuando las familias de pobres extremos son asistidas por trabajadores sociales con buenas evaluaciones de desempeño.

Los riesgos no asegurados como causa de la pobreza crónica

Los pobres crónicos de la región enfrentan también niveles desproporcionados de riesgos no asegurados. Por ejemplo, existe una correlación positiva entre los países con tasas relativamente altas de pobreza crónica y la prevalencia de desastres naturales. Dada la ausencia de alguna forma de aseguramiento y ahorros, los choques pueden tener implicaciones a largo plazo —especialmente si se repiten— y exacerbar la pobreza crónica. Los choques pueden provocar caídas en el bienestar al reducir directamente los activos, poner en funcionamiento mecanismos de recuperación que comportan la descapitalización de los activos productivos, y mermar el capital humano. Los choques pueden llevar además a una lenta recuperación o incluso a las trampas de la pobreza. Es creciente la evidencia que demuestra que los choques tienen un impacto en el bienestar a largo plazo.

26

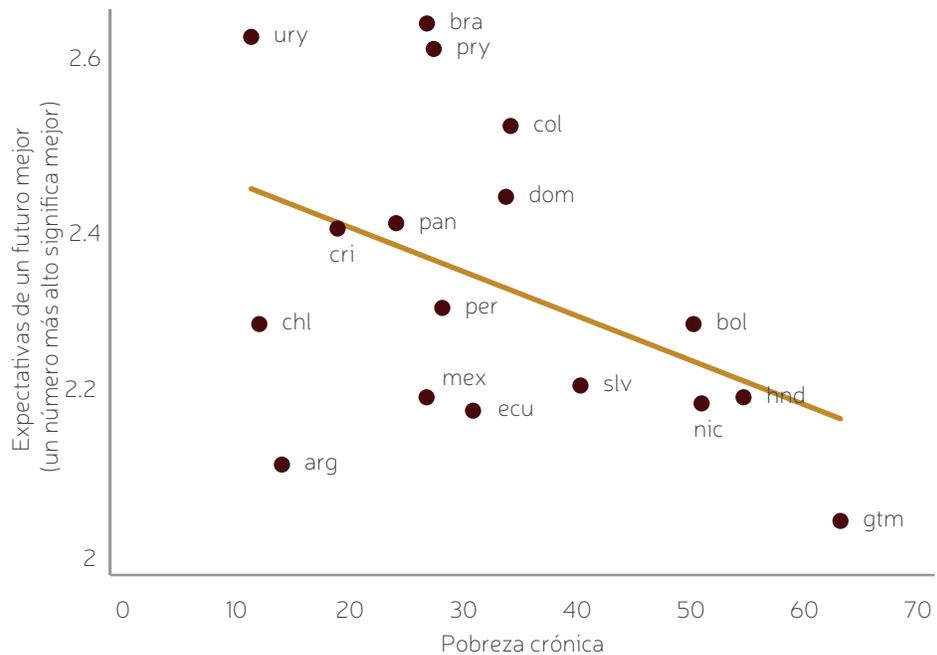
Un estado mental abatido es una importante barrera para la movilidad ascendente

Las aspiraciones y el estado mental abatidos de los pobres crónicos pueden ser una importante barrera para su inserción en el proceso de movilidad ascendente. Es probable que se trate de una relación en ambos sentidos: la situación de pobreza conduce a un estado mental abatido, lo que a su vez reduce las aspiraciones y las posibilidades de movilidad ascendente, perpetuando un círculo vicioso de la pobreza. Una relación de esta índole puede observarse a varios niveles. A nivel nacional, las expectativas con respecto al futuro son menores en los países donde la incidencia de la pobreza crónica es más alta [gráfico 11]. Por ejemplo, Guatemala, Nicaragua y Honduras, los países con las tasas de pobreza crónica más elevadas de la región, se encuentran también entre los países con los niveles más bajos de expectativas positivas para el futuro.

A nivel regional se observan tendencias similares: las personas que viven en provincias donde la incidencia de la pobreza crónica es mayor propenden a ser más pesimistas con respecto a sus perspectivas económicas, lo cual da luces acerca de cómo la ubicación y el contexto pueden estar influyendo no solo en los retornos para las dotaciones sino también en las actitudes y aspiraciones.

Las diferencias de percepción de las personas sobre el futuro por sector socioeconómico también son impactantes. Por ejemplo, los pobres crónicos de América Latina son los más pesimistas en lo que concierne a sus actitudes frente al futuro: uno de cada cinco considera que su situación económica empeorará en el próximo año, el doble en comparación con aquellos que salieron de la pobreza o que nunca fueron pobres [gráfico 12]. Asimismo, es dos veces menos probable que los pobres crónicos esperen que su situación mejore en el futuro frente a

Gráfico 11. Existe una correlación positiva entre las expectativas frente al futuro y la pobreza crónica



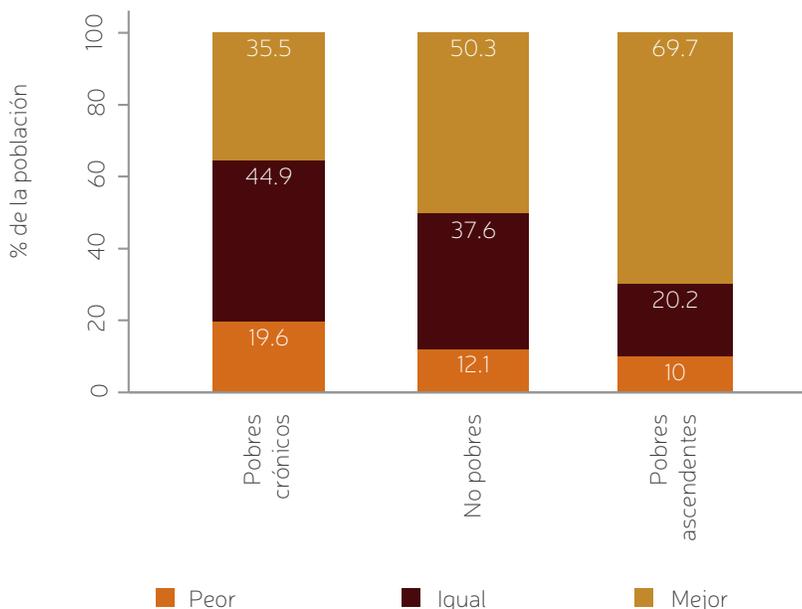
Fuente: La pobreza crónica ha sido estimada por los autores con base en datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). La expectativa de bienestar: "¿Considera usted que dentro de doce meses su situación económica será mejor, igual o peor?" fue tomada del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) 2010.

aquellos que salieron de la pobreza. Es interesante observar que las personas que salieron de la pobreza son las más optimistas, incluso entre aquellas que nunca fueron pobres, lo cual es coherente con la evidencia causal de cómo los eventos positivos pueden afectar la actitud de las personas frente a la vida.

Las normas sociales y los pares pueden influir también en el estado mental, las conductas y las aspiraciones. Parfraseando a Appadurai (2004) y Ray (2006), las aspiraciones se encuentran socialmente determinadas, y por lo tanto la capacidad de aspirar es inherentemente desigual entre ricos y pobres. Eso tiene como consecuencia que los pobres carezcan de los recursos (o capacidades) aspiracionales para actuar y modificar las condiciones de su pobreza. En consecuencia, es posible que los pobres no inviertan en el futuro parcialmente debido a sus propias experiencias, pero también porque las personas que están cerca de ellos sugieren que escapar de la pobreza no constituye una opción viable. Romper con este canal de transmisión es indispensable. Así como el contexto es relevante para los aspectos físicos de la pobreza crónica, el contexto de los comportamientos también importa, y por lo tanto aprender acerca de las experiencias positivas de terceros puede ser beneficioso para las propias aspiraciones.

Mejorar la aspiración de los niños y niñas pobres tiene una importancia especial. El gráfico 13 mapea las aspiraciones educacionales de los niños y niñas peruanos frente a sus pares, definidos como niños y niñas de edades similares que residen en la misma comunidad. La relación es fuerte: los niños y niñas que viven en comunidades donde las aspiraciones de sus

Gráfico 12. Los pobres crónicos son los menos optimistas con respecto al futuro



Fuente: LAPOP 2010.

Nota: Porcentaje de personas que consideran que su situación económica dentro de doce meses será peor, igual o mejor. La pobreza se define con base en un índice de activos: los pobres se sitúan en el tercil inferior de la distribución del índice de activos. Pobres crónicos subjetivos: aquellos que se sitúan en el tercil inferior de la distribución del índice de activos y consideran que su situación económica es igual o peor que hace doce meses. No pobres: personas que se sitúan en los dos terciles superiores de la distribución del índice de activos y consideran que su situación económica es igual o mejor que hace doce meses. Pobres ascendentes: personas que se sitúan en el tercil inferior de la distribución del índice de activos y consideran que su situación económica es mejor que hace doce meses.

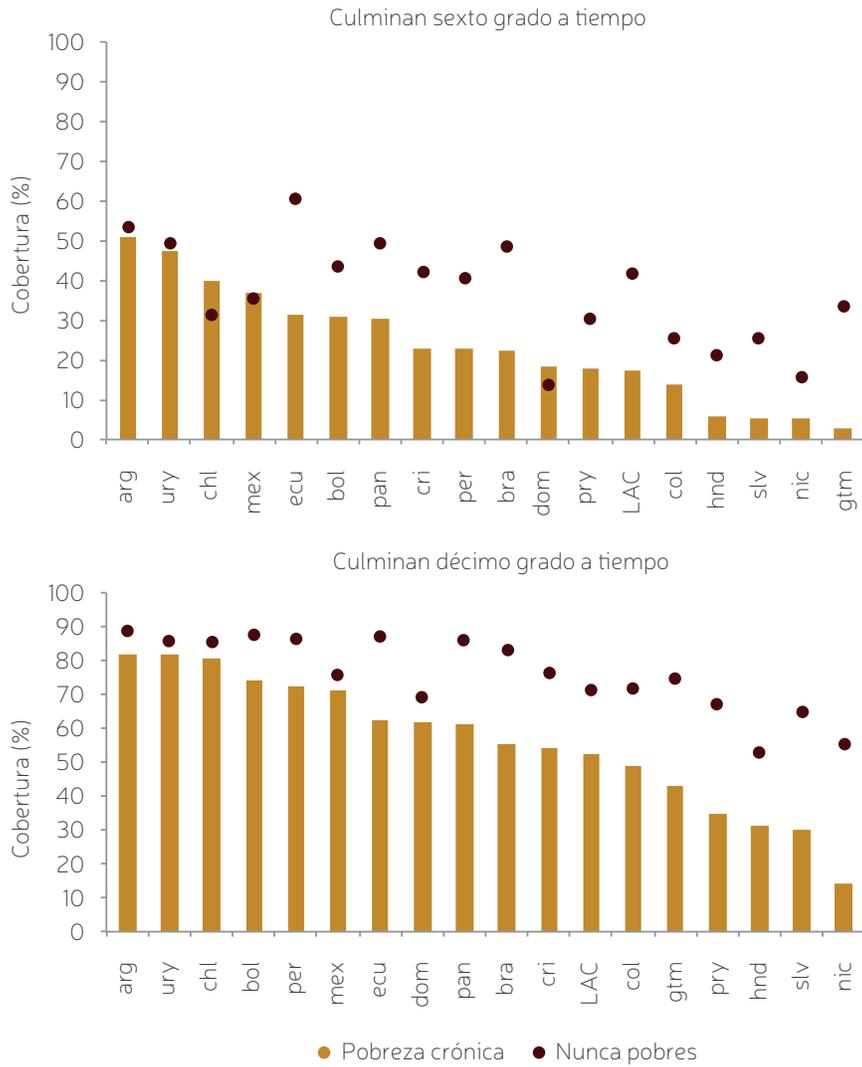
parens son altas con respecto al nivel de logro educativo tienen también aspiraciones más altas (y viceversa). Esto sugiere que las interacciones sociales ofrecen un mecanismo susceptible de fomentar cambios positivos en el proceso de toma de decisiones.

Transmisión intergeneracional de la pobreza crónica

Desafortunadamente, la pobreza crónica también se transmite de padres a hijos. El contexto en el que un niño o una niña nace no debería afectar sus posibilidades de éxito en la vida ni las oportunidades de mejorar sus dotaciones. Sin embargo, los niños y niñas que nacen en contextos de pobreza tienen menores probabilidades de tener acceso a las mismas oportunidades que los niños y niñas más afortunados, lo cual crea un canal para la baja movilidad social y la persistencia intergeneracional de la pobreza.

Las diferencias se mantienen en todas las edades de escolaridad. El gráfico 14 muestra la proporción de los que culminan los últimos grados de educación primaria y secundaria a tiempo en tres grupos de niños y niñas: pertenecientes a familias crónicamente pobres, a familias

Gráfico 14. Transmisión intergeneracional de la pobreza crónica



Fuente: Cálculo propio con base en datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Todos los datos provienen de encuestas del 2012, o bien del año más cercano en los casos en que no se dispone de datos de aquel año.

Del diagnóstico a las políticas públicas: elementos de diseño para apoyar a los pobres crónicos

La pobreza crónica es un fenómeno complejo y como tal no existe un enfoque único o exclusivo para lidiar con ella de manera eficiente. Las políticas públicas deben ser coherentes con el contrato social y con las visiones políticas de la sociedad, los presupuestos existentes, las capacidades y el entorno institucional general, lo cual incluye los programas ya existentes. Dada la complejidad y las especificidades nacionales del diseño de las políticas públicas, nos abstenemos de realizar un examen exhaustivo de todos los factores que inciden en la pobreza crónica o de formular recomendaciones específicas para el diseño de políticas públicas en beneficio de los pobres crónicos. En vez de ello, proponemos algunos elementos relacionados con el diseño de las políticas públicas surgidos durante la elaboración de este libro y que, a nuestro parecer, deben ser tomados en cuenta colectivamente al momento de diseñar los programas de protección social.

31

Mejora de las dotaciones y el contexto habilitador

Empezamos sintetizando algunos de los hallazgos relacionados con las dotaciones y el contexto habilitador que emergieron del diagnóstico y que resultan pertinentes para el diseño de las políticas públicas. Acto seguido, pasamos a investigar un área que está cobrando importancia en la esfera de las políticas públicas: la coordinación de los esfuerzos de reducción de la pobreza con el fin de construir sistemas de protección social que realmente ayuden a los pobres.

Apoyar a los pobres crónicos frente a mejorar el entorno en el que habitan. El entorno en el que viven las personas importa tanto como las destrezas y características de estas, si no más. Una misma familia podría ser crónicamente pobre en un distrito apartado de la sierra andina o de la selva amazónica, pero no necesariamente tendría que ser pobre si viviera en São Paulo, Bogotá o Lima. Esto se debe a que los retornos para las características de las personas dependen en gran medida del entorno en el que habitan y de las oportunidades disponibles. Para un nivel dado de destrezas iguales, las carreteras asfaltadas pueden incrementar el comercio y ofrecer mayores oportunidades para vender los productos de las personas. La industrialización genera puestos de trabajo en el sector manufacturero que suelen pagar mejor que la agricultura. La cobertura universal de salud ayuda a las personas a recuperarse de uno de los choques más dañinos. Y una policía de mejor calidad puede reducir las tasas de criminalidad y elevar la

rentabilidad de los negocios locales. Una política social óptima debería por lo tanto equilibrar el apoyo directo a los pobres crónicos con un aumento de las inversiones dirigidas a mejorar el entorno en el que habitan los pobres.

Incidir en la transmisión intergeneracional de la pobreza crónica. El contexto en el que un niño o una niña nace no debería afectar sus posibilidades de salir adelante en la vida. Y, sin embargo, la desnutrición, la falta de estímulo, la fragilidad de la salud, la ausencia de los padres y un entorno peligroso o violento son todos factores, entre muchos otros, que juegan en contra de la capacidad de las personas para capitalizar al máximo sus potencialidades y las mantienen en la pobreza. Y estas diferencias siguen creciendo con el tiempo. Cuando los programas sociales finalmente llegan a la población adulta, algunas personas crónicamente pobres pueden ya no disponer de las destrezas y la actitud mental requeridas para escapar de la pobreza de un modo sostenible. Para las políticas públicas esto representa tanto un desafío como una oportunidad para romper decididamente con el ciclo de la pobreza crónica en una etapa temprana del ciclo de vida. Por eso el diálogo sobre políticas emergente y la integración del desarrollo de la primera infancia en la agenda de desarrollo social de la región son bienvenidos, y deberían ser aún más propagados.

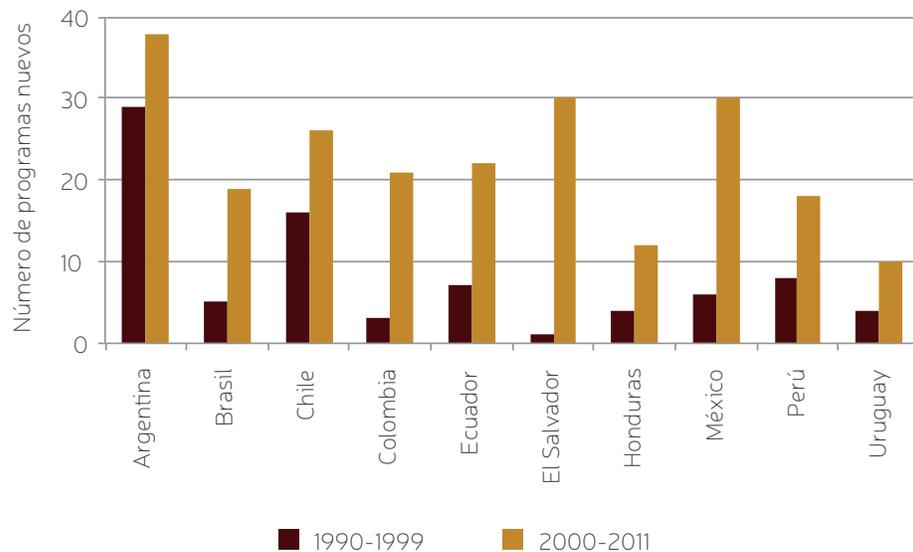
Ingresos laborales limitados: una causa y una consecuencia de la pobreza crónica. Incrementar los ingresos laborales de la población es una de las pocas opciones que existen para sacar a las personas de la pobreza de una manera sostenible. Las restringidas oportunidades de ingresos laborales de los pobres crónicos suponen un importante cuello de botella para la reducción de la pobreza crónica. Por consiguiente, los programas integrales de reducción de la pobreza deben incluir estrategias de promoción de los ingresos laborales tales como programas de capacitación e inserción en el mercado laboral. Pese a ello, sin embargo, tal como lo indica el análisis anterior, las fuertes desigualdades presentes temprano en la vida pueden resultar en una adultez con menores destrezas y aspiraciones, debilitando gravemente los potenciales impactos de los programas de generación de ingresos. No se puede esperar, por lo tanto, que las estrategias de promoción de ingresos resuelvan por sí solas la pobreza crónica.

Cobertura y geografía: pensar tanto en el número como en la incidencia de la pobreza crónica. Muchos programas sociales sustentan sus decisiones sobre la cobertura geográfica en la incidencia de la pobreza. El resultado es que gran parte de ellos operan principalmente en las zonas rurales, donde la incidencia de la pobreza es mayor. Sin embargo, este informe ha demostrado que en muchos casos, incluso si la incidencia de la pobreza crónica es más elevada en las áreas rurales, es posible que haya más familias crónicamente pobres en el medio urbano. Extender estos programas a las zonas urbanas demanda repensar seriamente muchos factores, más allá de la cobertura y la identificación. Los pobres urbanos tienen una mayor movilidad que los pobres rurales, lo que dificulta el proceso de identificarlos y apoyarlos. Además, los pobres rurales y urbanos tienen diferentes fuentes de ingresos, aparte de enfrentar diferentes choques y fuentes de vulnerabilidades que pueden mantenerlos en la pobreza. En general, apoyar a los pobres urbanos puede entrañar un desafío mayor que a los pobres rurales. Pero una mayor complejidad no debería ser una razón para no intentar llevar los programas al creciente número de pobres crónicos urbanos.

Una agenda de políticas públicas urgente: coordinar los esfuerzos de reducción de la pobreza

Tras décadas caracterizadas por un contrato social truncado que condenó a los pobres al olvido, América Latina actualmente se está encaminando hacia la construcción de sociedades más inclusivas. Los avances del último decenio han sido notables, y la mejora de la calidad de vida de los pobres gracias a mejores servicios y programas sociales ha ocupado un lugar importante en casi todas las agendas políticas. La mayoría de los países latinoamericanos ha experimentado una impresionante oleada de nuevos programas sociales en los años 2000, y el gasto social ha despegado. La marea de programas sociales es asombrosa: el índice de desarrollo de nuevos programas aumentó seis veces en Colombia, y en El Salvador pasó de cerca de cero a treinta programas [gráfico 15].

Gráfico 15. Creación de nuevos programas de asistencia social por década



Fuentes: Base de datos sobre protección social en ALC del Banco Mundial y Cerutti *et al.* (2014).

No obstante, adicionalmente a la generosidad de los programas de asistencia social, para eliminar la pobreza crónica es preciso alinear mejor las políticas e iniciativas como parte de un enfoque más sistemático y concertado. “Coordinación” implica que los programas e iniciativas no solo tendrán que establecer metas individuales claras y medibles, sino que también deberán encajar en un marco integral de reducción de la pobreza dentro del cual los programas e iniciativas se comuniquen entre sí y colaboren mutuamente.

La coordinación tiene que producirse a todo nivel. A nivel del Estado, es necesario generar un amplio consenso en el sentido de que los programas sociales no constituyen iniciativas populistas sino herramientas efectivas de inclusión social. Para generar dicho consenso es posible que la

generosidad de los beneficios y los tipos de programas deban ser adaptados a las percepciones de la sociedad con respecto a la magnitud de la ayuda mutua y la solidaridad. A nivel del Ejecutivo, es necesario otorgar recursos suficientes y adecuados a los ministerios y programas; se debe nombrar personal técnicamente competente y blindado contra las presiones políticas para trabajar en los programas; y las estrategias de reducción de la pobreza deben cerciorarse de que los ministerios e instituciones no solo reciban metas claras y medibles por las cuales responder, sino que también trabajen de manera concertada hacia el logro de dichas metas.

Lamentablemente, más veces que no los programas, las instituciones y los ministerios no coordinan entre sí, limitando así sustancialmente la eficacia de los esfuerzos de reducción de la pobreza. Para lidiar con estos problemas, muchos países de ALC han creado entidades de coordinación que asumen diversas formas, desde supraministerios (Ecuador) y ministerios (Perú) hasta instituciones dentro de un ministerio o de la presidencia de la república (ANSPE en Colombia). Su grado de efectividad en lo que concierne a la coordinación de la política social depende en gran medida de las facultades institucionales y financieras que les hayan sido otorgadas, pero también de que dichas instituciones desarrollen estrategias y arreglos institucionales claramente definidos.

Entre otras cosas, es importante *diseñar políticas con objetivos claros, específicos y medibles*, y definir claramente las competencias, responsabilidades y sistemas de rendición de cuentas para la ejecución de cada intervención. También es importante *proporcionar incentivos para coordinar* que trasciendan la buena voluntad, desarrollando un sistema de rendición de cuentas que recompense el buen desempeño. En lo que atañe a incidencia política, es necesario *mostrar evidencia sólida de los beneficios de la coordinación*, a fin de que las políticas sociales dejen de ser percibidas como un gasto ineficiente, convirtiéndose más bien en un pilar central de los esfuerzos de desarrollo de los países. Por último, *la coordinación no solo debe tener lugar en la cúspide, sino también a nivel local*. Empleados públicos, docentes, médicos, proveedores, todos deben ser recompensados y evaluados sobre la base de logros medibles, en oposición a insumos. Al mismo tiempo, la coordinación es costosa; por eso es preciso establecer el grado de coordinación adecuado para maximizar los beneficios y reducir los costos al mínimo.

Incidencia en el estado mental y el proceso de movilidad

En el diseño de las políticas públicas es necesario incluir estrategias para revertir las aspiraciones deprimidas de los pobres crónicos y tomar en cuenta su estado mental. Si el estado mental de los pobres crónicos no es atendido, estos se escurrirán por los resquicios del sistema de redes de seguridad y se abstendrán de inscribirse en los programas sociales, o de cumplir con sus responsabilidades, con lo cual terminarán en última instancia siendo sancionados.

Un programa social puede ayudar a los pobres a superar su estado mental y sus bajas aspiraciones para que se enganchen con el proceso. En el Perú, por ejemplo, la Estrategia

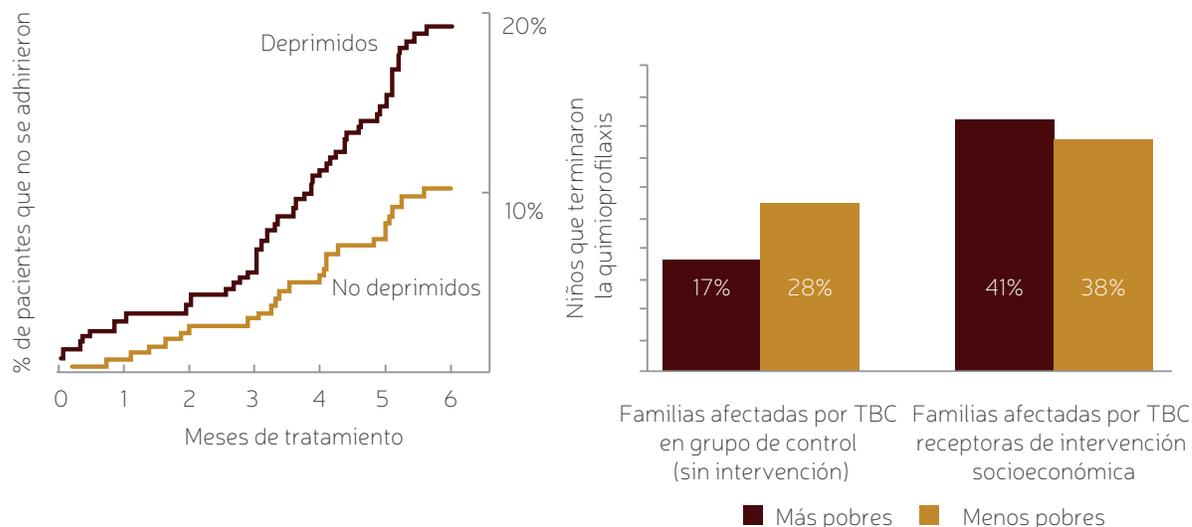
Sanitaria Nacional de Prevención y Control de la Tuberculosis (TBC) proporciona tratamiento gratuito a los pacientes con TBC, ayuda a los pacientes a inscribirse en el seguro de salud, ofrece despistajes a las personas que viven en el hogar de un paciente con TBC y a las personas que están siendo sometidas a pruebas de VIH, y suministra servicios de inmunización preventiva para niños y niñas. A pesar de que estos servicios se prestan de manera gratuita, el programa tuvo pobres resultados a nivel de diagnóstico temprano, así como una baja adherencia al tratamiento, el que resulta bastante largo (requiere tomar una pastilla diaria durante no menos de seis meses para la cepa primaria de la TBC) y puede incrementar las probabilidades de recurrencia o de desarrollo de resistencia a múltiples drogas.

La mayoría de la población afectada por la TBC vive en los distritos urbano-marginales de Lima, donde la pobreza crónica, el estrés y las aspiraciones deprimidas son lo habitual. Una investigación cualitativa documenta asimismo que las personas que pertenecen a hogares afectados por la TBC son más propensas a ser estigmatizadas, al llanto y a estar entre moderadamente y severamente deprimidas. Según este estudio, la depresión tendría un fuerte impacto en el comportamiento de los pacientes con TBC: aquellos que estaban deprimidos al momento de ser diagnosticados con la enfermedad tenían un 43% más de probabilidades de abandonar el tratamiento antes de curarse.

El equipo del proyecto *Intervenciones Socioeconómicas Innovadoras contra la Tuberculosis* (ISIAT) diseñó un paquete de actividades de apoyo dirigidas a ayudar a los pacientes con TBC a superar el estigma asociado a la enfermedad, explorando al mismo tiempo oportunidades de generación de ingresos. El proyecto incorporó psicólogos clínicos al equipo que trabajaba directamente con los pacientes con TBC en grupos pequeños o actividades de talleres comunitarios, lo que llevó a una reducción de la depresión. En las comunidades beneficiadas con la intervención del ISIAT, la tasa de culminación del tratamiento de prevención de la TBC se incrementó en casi el doble (gráfico 16). El impacto en los hogares más pobres fue también el más alto, y el índice de personas que iniciaban el tratamiento en estos sectores dejó de diferenciarse del resto de familias afectadas por la TBC. Aunque es posible que una serie de mecanismos subyacentes hayan incidido en que el proyecto ISIAT impactara en los comportamientos, es innegable que la integración de los aspectos de estrés y depresión directamente en el diseño de las intervenciones jugó un papel gravitante.

Considerar el estado mental en los programas sociales puede ayudar a los pobres a lidiar con el estrés y a planificar a largo plazo. Un programa piloto en la ciudad de Bogotá trabajó bajo la premisa de que el estrés puede influir en la (menor) valoración del futuro por las personas. En el piloto, los beneficiarios de un programa de transferencias condicionadas de dinero que recibían pagos cada dos meses fueron divididos al azar en dos grupos. El primer grupo recibía el monto completo de la transferencia en cada fecha de pago, mientras que el segundo recibía solo dos tercios del monto y el tercio restante era depositado en una cuenta de ahorros por el equipo del programa. Posteriormente, la suma completa ahorrada era entregada a los beneficiarios en un solo pago en diciembre, justo a tiempo para la matrícula escolar. Esta sencilla modificación surtió efecto: si bien ambos esquemas tuvieron impactos similares en las tasas de asistencia escolar,

Gráfico 16. La integración de tratamiento contra la depresión mejora los resultados en el control de la TBC en el Perú



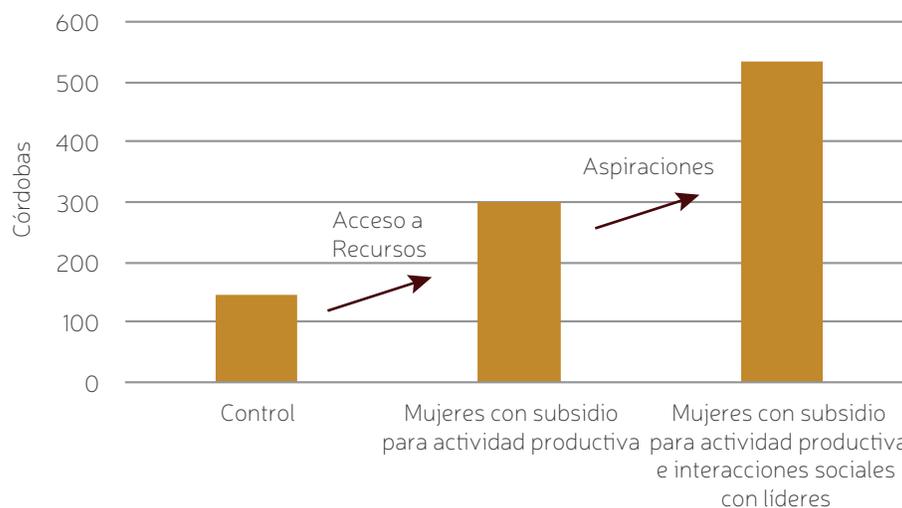
Fuentes: Karlin *et al.* (2014, panel izquierdo); Rocha *et al.* (2011, panel derecho).

el enfoque de “ahorrar para cuando lo necesites” rindió frutos en las tasas de reinscripción en la escuela [Barrera-Osorio *et al.* 2011]. Mediante una simple modificación de las fechas de pago, los padres dispusieron de ahorros cuando más los necesitaban.

Los programas sociales también pueden influir positivamente en el estado mental y las aspiraciones al promover las interacciones con personas consideradas modelos a seguir. Un programa social en Nicaragua, por ejemplo, proporcionó a la gran mayoría de hogares de cada comunidad ya sea capacitación en un oficio o subsidios para empezar un negocio, y alentó explícitamente la formación de grupos: con ello creó un espacio singular para las interacciones sociales entre los beneficiarios. Y, dado que los dirigentes locales también eran parte de los beneficiarios, los autores pudieron medir no solo el impacto general del programa sino también si las interacciones sociales entre los dirigentes y el resto de los beneficiarios habían tenido impactos adicionales. Macours y Vakis (2014) demostraron que los beneficiarios que interactuaron más con los dirigentes locales invirtieron más en sus hijos. Las interacciones sociales incrementaron asimismo los impactos del programa en la generación de ingresos: los ingresos de actividades no agrícolas entre los beneficiarios que recibieron un subsidio para montar un negocio y que vivían cerca de un dirigente local crecieron un 40% adicional [gráfico 17].

Los ejemplos reseñados demuestran que es posible generar un cambio en las aspiraciones y comportamientos de los hogares. El simple hecho de tomar en cuenta en las intervenciones existentes aspectos relacionados con la simplificación de los procesos, con las normas o las interacciones sociales, puede producir retornos considerables. La proximidad de los líderes naturales y modelos a seguir de la gente también puede ser un importante vehículo para tales cambios, al motivar y estimular a los demás y proporcionar ejemplos que las personas aspiran

Gráfico 17. El rol fundamental de las interacciones sociales en las aspiraciones y resultados finales



Fuente: Macours y Vakis (2014)

a imitar. Y los docentes, que desde ya son importantes modelos a seguir, pueden ayudar a los niños y niñas a modificar sus actitudes frente al estudio y al futuro.

Y no es necesario desarrollar programas totalmente nuevos: realizar cambios pequeños a los programas existentes constituye una opción rentable para mejorar los impactos de los programas de lucha contra la pobreza crónica.

Desarrollo de soluciones en materia de comportamiento y coordinación: el surgimiento de servicios de intermediación social

Se ha demostrado que las barreras a nivel de comportamiento, en sus formas más extremas, inducen a los pobres crónicos a excluirse de los programas sociales que precisamente han sido diseñados para ayudarlos (Galasso 2014). Además, la presencia de múltiples programas sociales que no se comunican entre sí—muchos con criterios de calificación diferentes— a todas luces no ayuda a llegar a los pobres. Es necesario, por lo tanto, ir más allá del enfoque clásico de asistencia social, de corte “pasivo”, donde la cobertura está dictada por consideraciones presupuestales, el nivel de pobreza y el supuesto de que los pobres buscarán y se inscribirán proactiva y exitosamente en los programas sociales, y orientarse hacia enfoques más “activos”, que busquen a los pobres extremos y crónicos, los ayuden a aprovechar el sistema de protección social de manera eficiente y los asistan con la identificación de sus propios objetivos de desarrollo.

En varios países de América Latina se vienen desplegando esfuerzos para ofrecer una respuesta más sistemática a las restricciones tanto de comportamiento como de coordinación en forma de “servicios de intermediación social”, que han sido diseñados para ayudar a los pobres a vencer barreras al acceso y a la información, entre otras, por medio de un enfoque holístico, sistémico y a nivel de hogares (Camacho *et al.* 2014). Este enfoque merece cierta atención pues representa un giro: del paradigma tradicional de la asistencia social, que consiste en brindar a los pobres una amplia gama de bienes y servicios, hacia un enfoque más personalizado, que aspira a suministrar a las personas las herramientas que necesitan para enfrentar sus retos específicos. A diferencia del enfoque clásico de protección social, según el cual las familias crónicamente pobres tienen que postular a los beneficios, los servicios de intermediación social colocan a las familias en el centro, al identificar y abordar activamente a los pobres crónicos, y garantizarles un acceso prioritario a programas tanto existentes como nuevos.

Camacho *et al.* (2014) examinan dos de estos programas: *Chile Solidario*, el primer programa de este tipo en la región, y *Red Unidos* en Colombia, evaluando los factores susceptibles de potenciar o entorpecer su eficacia. El análisis de ambos servicios ofrece valiosos hallazgos. En general, los autores sostienen que los servicios de intermediación social pueden ser herramientas poderosas y rentables para apoyar a las familias pobres y marginadas, al facilitar el acceso de los pobres a los programas sociales, mejorar su bienestar socioemocional y, si se dan las condiciones necesarias, mejorar sus perspectivas laborales. Estos servicios demuestran que las restricciones psicosociales no constituyen barreras insalvables y que, al menos a nivel de acceso, es posible convocar a los pobres crónicos y asegurar que se beneficien de la asistencia del Estado.

Los servicios de intermediación social no acarrearán beneficios materiales directos a las familias sino que facilitan el acceso de estas a *otros* programas. Por lo tanto, tienen que estar debidamente integrados en el sistema de asistencia social, contar con sistemas informativos interoperables para identificar la oferta de servicios sociales y la demanda de la población, y contar con una planilla de trabajadores sociales capacitados para trabajar activamente con la población objetivo, con el fin de orientarla hacia programas sociales que satisfagan sus necesidades familiares específicas.

Una buena articulación con el lado de la oferta es también fundamental para el éxito de los programas. De hecho, la calidad de la oferta es tan importante como atender la demanda de servicios sociales: facilitar el acceso a servicios de mala calidad, o mal diseñados para cubrir las necesidades de los pobres extremos y crónicos, puede conducir a un impacto marginal o no tener ningún impacto.

Los trabajadores sociales constituyen la piedra angular del apoyo a las familias; por lo tanto, tienen que ser debidamente capacitados y poseer un conjunto mínimo de calificaciones. No solo es importante que conozcan a fondo las normas y procedimientos de calificación de todos los programas de asistencia social, sino que deben tener cierto conocimiento de las barreras informativas y psicosociales que enfrentan los pobres crónicos, y saber cómo dialogar con las familias para ayudarlas a superar tales barreras. Las visitas a las familias deben realizarse en

intervalos regulares y estar diseñadas para atender necesidades individuales. Las barreras de comportamiento solo podrán ser superadas si las familias sienten que sus limitaciones son comprendidas y que los trabajadores sociales están dispuestos a ayudarlas a vencer las barreras y cuentan con los medios para hacerlo.

El nivel de sofisticación de los servicios de intermediación social puede variar. Las aspiraciones de una intervención como *Chile Solidario* van más allá del simple acceso a programas sociales e incluyen apoyo y financiamiento a programas sociales para subsanar las brechas a nivel de la oferta. Sin embargo, en un contexto de recursos y capacidad más limitados, los programas más simples, enfocados principalmente en el acceso, también pueden tener impactos positivos.

Sin duda, la coordinación y las intervenciones que inciden en el estado mental de los pobres crónicos añaden un grado de complejidad a los programas. A pesar de eso, es imperativo idear nuevas formas de llegar a ellos, y los servicios de intermediación social constituyen una alternativa promisoría: si los pobres crónicos no son convocados activamente, es probable que se escurran entre los resquicios del sistema de asistencia social, perpetuando de esta manera el círculo vicioso de la pobreza.

Notas

- 1 Dado el nivel de desarrollo económico de ALC, utilizamos líneas de pobreza más elevadas en comparación con el resto del mundo. Se considera más apropiada para ALC una línea de pobreza extrema de \$2,5 al día (basada en un valor mediano de las líneas de pobreza extrema nacionales) que la línea de pobreza extrema global de \$1,25 al día sugerida por el Banco Mundial. Para medir la pobreza total en la región se utiliza una línea de pobreza de \$4 diarios, que es aproximadamente el valor mediano de las líneas de pobreza moderada de la región. Todos los ingresos y las líneas de pobreza que figuran en este estudio están expresados en paridad del poder adquisitivo (PPA) del 2005.
- 2 Seguimos el enfoque de Ferreira *et al.* (2012), quienes definen cuatro sectores económicos con base en el concepto de seguridad económica: (i) hogares pobres o aquellos que tienen un ingreso per cápita menor a \$4 al día; (ii) hogares vulnerables o aquellos que están en alto riesgo de volver a caer en la pobreza y tienen ingresos que oscilan entre \$4 y \$10 al día; (iii) hogares de clase media, cuyos ingresos se encuentran entre \$10 y \$50 al día; y (iv) hogares ricos o que cuentan con ingresos por encima de \$50 (todos expresados en PPA del 2005).
- 3 Los activos miden si los hogares poseen al menos tres posibles bienes: comunicación (teléfono fijo o celular), transporte (bicicleta, auto o motocicleta), refrigerador y televisor.

Referencias bibliográficas

- Appadurai, A. (2004). "The capacity to aspire". En: V. Rao y M. Walton, editores. *Culture and public action*. Palo Alto, California: Stanford University Press.
- Banco Mundial (2014). *Informe sobre el desarrollo mundial 2015: Mente, sociedad y conducta*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- (2013). *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleo*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Banerjee, A. V. y S. Mullainathan (2010). "The shape of temptation: implications for the economic lives of the poor". NBER Working Paper 15973.
- Barrera-Osorio, F., M. Bertrand, L. L. Linden y F. Pérez-Calle (2011). "Improving the design of conditional transfer programs: evidence from a randomized education experiment in Colombia". *American Economic Journal: Applied Economics* 3(2): 167-95.
- Camacho, A., W. Cunningham, J. Rigolini y V. Silva (2014). "Addressing access and behavioral constraints through social intermediation services: a review of Chile Solidario and Red Unidos". Policy Research Working Paper n.º 7136. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Carter, M. R. y C. Barrett (2006). 'The economics of poverty traps and persistent poverty: an asset-based approach'. *Journal of Development Studies* 42(1): 178-99.

- Cerutti, P., A. Fruttero, M. Grosh, S. Kostenbaum, M. L. Oliveri, C. Rodriguez-Alas and V. Strokova (2014). "Social assistance and labor market programs in Latin America: methodology and key findings from the social protection database." Mimeo. The World Bank.
- Cord, L. y L. López-Calva (2012). "The equity agenda in Latin America and the Caribbean: opportunities, markets and institutions" (mimeo).
- Dang, H. A., P. Lanjouw, J. Luoto y D. McKenzie (2014). "Using repeated cross-sections to explore movements in and out of poverty". *Journal of Development Economics* 107: 112-28.
- Dang, H. A. y P. Lanjouw (2014). "Measuring poverty dynamics with synthetic panels based on cross-sections". Policy Research Working Paper n.º 6504. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Duflo, E. (2012). "Human values and the design of the fight against poverty". Tanner Lectures, Universidad de Utah (mimeo).
- Ferreira, F., J. Messina, J. Rigolini, M. Lugo, R. Vakis y L. López-Calva (2012). *Economic mobility and the rise of the Latin American middle class*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Fukuyama, F. (2012). *The origins of political order: from prehuman times to the French Revolution*. Nueva York: Farrar, Straus y Giroux.
- Galasso, E. (2014). "The evaluation of Chile Solidario". Banco Mundial (mimeo).
- Karlin, D. M., C. Evans, C. Loiselle, K. Zevallos, F. Fernández, N. Allen, R. Montoya y D. Boccia (2012). "Depression is common in TB patients and is associated with treatment abandonment". *Journal of Investigative Medicine* 60: 167 y 197.
- Loayza, N., J. Rigolini y O. Calvo-González (2014). "More than you can handle: decentralization and spending ability of Peruvian municipalities". *Economics and Politics* 26(1): 56-78.
- Locke, A. y G. Latham (2002). "Building a practically useful theory of goal setting and task motivation". *The American Psychologist* 57(9): 705-17.
- Macours, K. y R. Vakis (2014). "Changing households' investments and aspirations through social interactions: evidence from a randomized transfer program". *The Economic Journal* 124: 607-33.
- Ray, D. (2006). "Aspirations, poverty and economic change". En: A. Banerjee, R. Benabou y D. Mookherjee, editores. *Understanding poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Robinson, J. (2014). "The misery in Colombia: political roots of persistent poverty". Mimeo. Harvard University.
- Rocha, C., R. Montoya, K. Zevallos, A. Curatola, W. Ynga, J. Franco, F. Fernández, N. Becerra, M. Sabaduche, M. A. Tovar, E. Ramos, A. Tapley, N. R. Allen, D. A. Onifade, C. D. Acosta, M. Maritz, D. F. Concha, S. G. Schumacher y C. A. Evans (2011). "The Innovative Socioeconomic Interventions Against TB (ISIAT) project – an operational assessment". *The International Journal of Tuberculosis and Lung Disease* 15(Supl. 2): S50-7.







BANCO MUNDIAL

BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

América Latina y el Caribe

Oportunidades para todos

The World Bank
1818 H Street, NW,
Washington, DC 20433, USA.

www.worldbank.org/laceconomist