

**PANORAMA
GENERAL**

**LA POBREZA Y LA
PROSPERIDAD COMPARTIDA
2022**

**CORREGIR EL
RUMBO**



LA POBREZA Y LA
PROSPERIDAD COMPARTIDA
2022

PANORAMA GENERAL

**CORREGIR EL
RUMBO** 



GRUPO BANCO MUNDIAL

Este cuadernillo contiene el panorama general del documento *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*, doi: 10.1596/978-1-4648-1893-6. La versión en PDF del libro final, una vez publicado, estará disponible en <https://openknowledge.worldbank.org> y <http://documents.worldbank.org>; las copias impresas pueden encargarse en www.amazon.com. Por favor, utilice la versión final del libro para citas, reproducciones y adaptaciones.

© 2022 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.
Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.worldbank.org

Reservados algunos derechos

El presente documento fue elaborado por el personal del Banco Mundial, con contribuciones externas. Los resultados, las interpretaciones y las conclusiones aquí expresados no necesariamente reflejan la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud, la exhaustividad ni la vigencia de los datos incluidos en este trabajo. Tampoco asume responsabilidad por errores, omisiones o discrepancias en la información aquí contenida ni otro tipo de obligación con respecto al uso o a la falta de uso de los datos, los métodos, los procesos o las conclusiones aquí presentados. 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 los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

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

Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 para Organizaciones Intergubernamentales (CC BY 3.0 IGO), <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/deed.es>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso para fines comerciales, en las siguientes condiciones:

Cita de la fuente: La obra debe citarse de la siguiente manera: Banco Mundial (2022), «La pobreza y la prosperidad compartida 2022: Corregir el rumbo», cuadernillo del panorama general, Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento para Organizaciones Intergubernamentales CC BY 3.0 IGO

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 responde por el contenido ni los errores de la traducción.*

Adaptaciones: En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o sus autores y no están avalados por el Banco Mundial.*

Contenido de terceros: Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de esta obra, por lo que no garantiza que el uso de los componentes o las partes pertenecientes a terceros no violará los derechos de estos. El riesgo de reclamo derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. En caso de que se desee reutilizar algún componente de esta obra, será responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se pueden mencionar, entre otros, los cuadros, los gráficos y las imágenes.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Diseño de la portada: Bill Praguski, Critical Stages, LLC.

Diseño del interior: Ricardo Echeopar, Beyond SAC.

Índice

<i>Agradecimientos</i>	<i>v</i>
<i>Acerca del equipo</i>	<i>vii</i>
<i>Mensajes principales</i>	<i>xi</i>
Panorama general	1
Introducción	1
Parte 1. Avances en la reducción de la pobreza y en la prosperidad compartida	2
Parte 2. Una política fiscal que conduzca a una recuperación inclusiva	11
Notas	26
Referencias bibliográficas	26
Recuadros	
PG.1 Introducción de las nuevas líneas de pobreza basadas en la PPA de 2017	4
PG.2 Medición de la pobreza en India	5
PG.3 Herramientas que ayudan a establecer prioridades en las políticas fiscales	20
Gráficos	
PG.1 La pandemia de COVID-19 provocó una alteración histórica en la pobreza mundial	3
PG.2 Las tendencias recientes de la desigualdad mundial se revirtieron en 2020	5
PG.3 La reducción de la pobreza se reanudó lentamente en 2021, pero puede estancarse en 2022	8
PG.4 Aumento generalizado de la pobreza en 2020, seguido por una recuperación incipiente y desigual	9
PG.5 Se han alterado los avances en la reducción de la pobreza, y los efectos serán duraderos	10
PG.6 La interacción entre crisis, políticas y pobreza incide en la movilidad al lugar de trabajo	12
PG.7 La política fiscal redujo el impacto de la crisis de la COVID-19 en la pobreza, pero la acción fue menor en las economías más pobres	14
PG.8 Brindar apoyo a tiempo y a quienes más lo necesitaban fue un desafío	16
PG.9 En las economías más pobres, es más probable que los hogares más desfavorecidos queden con menos dinero una vez que pagan los impuestos y reciben las transferencias	17
PG.10 Las economías más pobres dependen en mayor medida de los impuestos indirectos, que son menos progresivos	18
PG.11 Las economías más pobres gastan menos en transferencias que en subsidios, que benefician en menor medida a los pobres	19

Agradecimientos

La preparación de este informe estuvo dirigida conjuntamente por Jed Friedman y Ruth Hill. El equipo principal estuvo conformado por Jessica Adler, Pierre Bachas, Katy Bergstrom, Ben Brunckhorst, Benoit Decerf, Uche Ekhatior-Mobayode, Yeon Soo Kim, Christoph Lakner, Daniel Gerszon Mahler, Marta Schoch, Mahvish Shaukat, Mariano Sosa, Samuel Kofi Tetteh-Baah, Matthew Wai-Poi y Nishant Yonzan. El equipo ampliado incluyó a Evie Calcutt, Andrés Castaneda, Mark Conlon, Leif Jensen, José Ernesto López-Córdova, Arthur Galego Mendes, Rose Mungai, Minh Cong Nguyen, Stephen Michael Pennings, Tatiana Skalon, Verónica Montalva Talledo, Marika Verulashvili, Martha Viveros y Kushan Sanuka Weerakoon. Los aportes de todos ellos fueron fundamentales. Jessica Adler fue la coordinadora del proyecto, y Anna Regina Rillo Bonfield, Karem Edwards y Claudia Gutiérrez brindaron apoyo general al equipo.

Los autores agradecen especialmente al Equipo de Datos sobre Pobreza y Desigualdad; al Equipo de Datos para los Objetivos (D4G), en particular a Carolina Díaz-Bonilla, Minh Cong Nguyen y Rose Mungai, y a los equipos regionales de estadística por haber trabajado incansablemente para garantizar la coherencia y precisión en el seguimiento de la pobreza mundial y en las proyecciones correspondientes. Para los autores resultaron muy útiles las conversaciones mantenidas con el personal de la Oficina Mundial del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial, en especial con Maurice Nsabimana, Marko Rissanen y Mizuki Yamanaka.

Este trabajo se realizó bajo la dirección general de Deon Filmer, Haishan Fu y Carolina Sánchez-Páramo, con aportes adicionales de Luis Felipe López-Calva, Benu Bidani, Berk Ozler y Umar Serajuddin. El equipo también agradece las orientaciones generales ofrecidas por Indermit Gill, Aart Kraay y Carmen Reinhart.

Este informe no habría sido posible sin los equipos de comunicaciones, edición y publicaciones. Elizabeth Howton, Anugraha Palan y Joe Rebello dirigieron la estrategia de comunicaciones y la difusión, con el apoyo de Paul Blake, Paul Gallagher, Nicholas Nam, Inae Riveras, Shane Kimo Romig, Torie Smith y Nina Vucenik. El informe fue editado por Gwenda Larsen, Catherine Lips, Sabra Ledent, Honora Mara y Sara Proehl, y diseñado por Ricardo Echecopar y Bill Praglusi. Alberto Cairo y Divyanshi Wadhwa brindaron servicios de visualización de datos. Mary Fisk, Amy Lynn Grossman, Patricia Katayama y Yaneisy Martínez, del Programa de Publicaciones del Grupo Banco Mundial, gestionaron la edición, el diseño, la composición tipográfica, la traducción y la impresión del informe.

El equipo agradece el asesoramiento de expertos evaluadores y asesores externos. Los expertos evaluadores de este informe fueron Paloma Anos Casero, Dean Jolliffe, Ambar Narayan, Norbert Schady y Celine Thevenot. Entre los asesores externos se encuentran Stefan Dercon, Nathan Hendren y Nora Lustig. Patrick Heuveline también proporcionó orientación especializada.

Asimismo, el equipo desea agradecer a los numerosos colegas del Banco Mundial que formularon comentarios durante la preparación de este informe. En particular, agradece los comentarios de Alan Fuchs, Ugo Gentilini, Álvaro González, Chadi Bou Habib, Alaka Holla, Gabriela Inchauste, Maria Ana Lugo, Johan Mistiaen, Yuko Okamura, Pierella Paci y Rinku Murgai. El equipo también se benefició de múltiples conversaciones valiosas con unidades de todo el Grupo Banco Mundial, entre ellas, la Oficina del Economista en Jefe de la Práctica Global de Desarrollo Humano.

Este informe es un proyecto conjunto de los Grupos de Gestión de Datos sobre el Desarrollo y de Investigaciones sobre Desarrollo, de la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo, y de la Práctica Global de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad, de la Vicepresidencia de Crecimiento Equitativo, Finanzas e Instituciones del Banco Mundial. El financiamiento del Gobierno del Reino Unido ayudó a respaldar la labor analítica a través del Programa de Datos y Evidencias para Abordar la Pobreza Extrema.



Acerca del equipo

Codirectores del informe

Jed Friedman es economista principal del Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo (Equipo de Pobreza y Desigualdad) del Banco Mundial. Entre sus temas de investigación se encuentran la medición del bienestar y la pobreza, y la evaluación de las políticas sanitarias y sociales. En la actualidad, se dedica a estudiar la eficacia de las reformas del financiamiento de la salud, a evaluar los beneficios que producen los programas de inversión en la primera infancia en relación con la nutrición y el desarrollo, y a incorporar nuevos enfoques en la medición del bienestar basada en encuestas. Los trabajos anteriores de Jed se han publicado en el *Journal of the European Economic Association*, *Review of Economics and Statistics*, *Journal of Development Economics*, *Journal of Human Resources*, *The Lancet* y otros medios. Jed es licenciado en Filosofía de la Universidad de Stanford y doctor en Economía de la Universidad de Michigan.

Ruth Hill es economista principal de la Unidad Global de la Práctica Global de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad del Banco Mundial. Anteriormente, trabajó en las unidades de África subsahariana y Asia meridional dedicadas a diagnósticos de los ingresos rurales, evaluaciones de la pobreza, diagnósticos sistemáticos de los países y en un proyecto de redes de protección social urbana. Entre 2019 y 2021, se desempeñó en el servicio externo como economista en jefe del Centro para la Protección contra Desastres del Gobierno del Reino Unido. Antes de incorporarse al Banco Mundial en 2013, fue investigadora superior del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, donde realizó evaluaciones de impacto sobre seguros, créditos e intervenciones en el mercado. Ha publicado en el *Journal of Development Economics*, *World Bank Economic Review*, *Economic Development and Cultural Change*, *Experimental Economics*, *American Journal of Agricultural Economics* y en *World Development*. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Oxford.

Equipo principal

Jessica Adler es oficial sénior de Operaciones de la Unidad Global de la Práctica Global de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad del Banco Mundial. Respalda la implementación del programa de trabajo sobre reducción de la pobreza y promoción de la equidad, lo que incluye el diseño de estrategias y programas, el asesoramiento operativo, el control de calidad, la gestión de la cartera y el seguimiento de los resultados. También es gerente de programa del Fondo Fiduciario General para la Reducción de la Pobreza y la Promoción de la Equidad. Tiene una

licenciatura en Economía Internacional de la Universidad George Washington y una maestría en Políticas Públicas de la Universidad George Mason.

Pierre Bachas es economista del Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo (Equipo de Macroeconomía y Crecimiento) del Banco Mundial. Sus investigaciones se centran en las finanzas públicas de los países en desarrollo, en particular en el diseño tributario óptimo y en los desafíos que enfrentan los países de ingreso bajo y mediano para recaudar impuestos debido a la evasión fiscal, la informalidad y las diferencias en la estructura económica. Antes de incorporarse al Banco Mundial, era investigador de posdoctorado de la Universidad de Princeton. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de California, Berkeley.

Katy Bergstrom es economista del Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo (Equipo de Pobreza y Desigualdad) del Banco Mundial. Sus temas de investigación se ubican en la intersección de la economía pública con la del desarrollo, específicamente en la tributación y redistribución óptimas en los países en desarrollo, los factores determinantes de la desigualdad de ingresos y los diferenciales de las inversiones en los niños. Es licenciada en Economía y Matemáticas de la Universidad de Canterbury (Nueva Zelanda) y doctora en Economía de la Universidad de Stanford.

Ben Brunckhorst es consultor de la Unidad Global de la Práctica Global de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad del Banco Mundial. Entre sus temas de investigación se incluyen el cambio climático y la pobreza, el financiamiento de los riesgos de desastres y la inversión en infraestructura pública. Antes de entrar al Banco Mundial, fue asistente de investigación en la Universidad de Oxford y en el Centro para la Protección contra Desastres del Gobierno del Reino Unido. Tiene títulos en Ingeniería y Economía de la Universidad de Queensland y una maestría en Economía para el Desarrollo de la Universidad de Oxford.

Benoit Decerf es economista investigador del Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo del Banco Mundial. Es especialista en teoría microeconómica aplicada, y sus temas de investigación incluyen la medición de la pobreza, la economía del bienestar y el diseño de mecanismos. Su investigación actual sobre la medición de la pobreza se centra en el diseño de indicadores que reúnan diferentes dimensiones de las privaciones, por ejemplo, combinando la participación social y la subsistencia, o la pobreza y la mortalidad. Benoit tiene una maestría de la Katholieke Universiteit Leuven y un doctorado de la Université Catholique de Louvain, ambas de Bélgica.

Uche Ekhaton-Mobayode es una joven profesional del Banco Mundial que trabaja en la Unidad Global de la Práctica Global de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad. Anteriormente era profesora asistente de Economía de la Universidad de Pittsburgh en Bradford. Su experiencia antes de entrar al Banco Mundial incluye un año con la primera cohorte de la Beca de Investigación sobre Desplazamiento Forzado en 2018, y como consultora en el proyecto Dimensiones de Género del Desplazamiento Forzado de la Unidad Mundial de Género. Completó su doctorado en Economía en la Universidad del Norte de Illinois.

Yeon Soo Kim es economista sénior de la Unidad Global de la Práctica Global de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad, donde codirige el programa mundial referido al impacto de la crisis de la COVID-19 en la distribución. Anteriormente trabajó para las regiones de Europa y Asia central y de Asia meridional, y estuvo apostada en la oficina de Sri Lanka desde 2018 hasta 2021.

ACERCA DEL EQUIPO

Ha dirigido o integrado diversos equipos que elaboraron informes sobre una amplia gama de temas, como la pobreza, la desigualdad, la incidencia fiscal, la informalidad y las disparidades espaciales. Antes de incorporarse al Banco Mundial, fue investigadora asociada del Instituto de Desarrollo de Corea, donde se dedicó a temas laborales y de salud. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Maryland, College Park.

Christoph Lakner es economista sénior del Grupo de Gestión de Datos sobre el Desarrollo del Banco Mundial. Entre sus temas de investigación figuran la desigualdad, la pobreza y los mercados laborales de los países en desarrollo. En particular, ha estado estudiando la desigualdad mundial, la relación entre la desigualdad de oportunidades y el crecimiento, las consecuencias de las diferencias regionales de precios en la desigualdad y la composición del ingreso de los niveles superiores de la distribución. También participa en el seguimiento que realiza el Banco Mundial de la pobreza en el plano internacional. Christoph dirige el Equipo de Datos sobre Pobreza y Desigualdad, que publica la Plataforma de Pobreza y Desigualdad, donde se presentan las cifras de pobreza elaboradas por el Banco Mundial. Tiene una licenciatura en Economía, una maestría y un doctorado de la Universidad de Oxford.

Daniel Gerszon Mahler es economista del Grupo de Gestión de Datos sobre el Desarrollo, donde forma parte del Equipo de Estadísticas sobre Desarrollo Sostenible y del equipo responsable de la Plataforma de Pobreza y Desigualdad. Antes de sumarse al Banco Mundial, fue miembro visitante del Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard y trabajó para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Copenhague. Sus investigaciones se relacionan con la medición de la pobreza, la desigualdad y el bienestar.

Marta Schoch es consultora del Grupo de Gestión de Datos sobre el Desarrollo del Banco Mundial y participa en el trabajo del grupo referido a la medición de la pobreza y la desigualdad en el mundo. Sus temas de investigación son la economía política, la desigualdad y la pobreza, con especial énfasis en la formación de preferencias políticas y su vínculo con la desigualdad. Desde que se sumó al Banco Mundial en 2020, trabajó en el informe *La pobreza y la prosperidad compartida 2020* y contribuyó a la evaluación de la pobreza en Nigeria, de 2022. Anteriormente, trabajó en la Universidad de Sussex, en el Consorcio de Investigaciones sobre Migraciones y Salida de la Pobreza, y en el Imperial College London. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Sussex.

Mahvish Shaukat es economista del Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo (Equipo de Macroeconomía y Crecimiento) del Banco Mundial. Investiga cuestiones relativas a la gobernanza, la economía política y las finanzas públicas, con el objetivo de comprender de qué manera las instituciones y los incentivos configuran la eficacia del Estado y el bienestar de los ciudadanos. Mahvish tiene un doctorado en Economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts.

Mariano Sosa es consultor de la Unidad Global de la Práctica Global de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad del Banco Mundial. Sus temas de investigación incluyen las finanzas públicas y la política fiscal. Se especializa en el análisis de la incidencia fiscal, la política social y el impacto redistributivo de la política fiscal en los países en desarrollo. Antes de incorporarse al Banco Mundial, fue investigador del Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo. Tiene una maestría en Desarrollo Internacional de la Escuela Kennedy de Harvard.

Samuel Kofi Tetteh-Baah es consultor del Grupo de Gestión de Datos sobre el Desarrollo del Banco Mundial, en la ciudad de Washington. Por lo general, trabaja en el análisis empírico de la pobreza y la desigualdad. Ha estado evaluando principalmente el impacto de los datos sobre la paridad del poder adquisitivo en las estimaciones mundiales de la pobreza. Tiene un doctorado en Economía del Desarrollo del Instituto Federal Suizo de Tecnología de Zúrich (Suiza).

Matthew Wai-Poi es economista principal de la Práctica Global de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad del Banco Mundial, donde brinda apoyo al programa de trabajo de la región de Asia oriental y el Pacífico para comprender y abordar la pobreza y la desigualdad, y se dedica además a temas como la clase media, los ingresos más altos, la participación femenina en la fuerza laboral y los impactos distributivos del cambio climático. Asimismo, es experto global en Impactos Distributivos de las Políticas Fiscales y Sociales. Anteriormente, también en el Banco Mundial, se dedicó a cuestiones vinculadas con la pobreza y la desigualdad en Oriente Medio y Norte de África, incluida la función del género y el desplazamiento, y estuvo apostado en Yakarta ocho años. Fue coeditor del reciente informe emblemático titulado *Targeting in Social Assistance* (La focalización en la asistencia social) y ha publicado en el *Journal of Political Economy* y en *American Economic Association Papers and Proceedings*, entre otros. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Columbia y títulos en Derecho y Negocios. Trabajó como consultor sobre dirección de empresas antes de incorporarse al Banco Mundial.

Nishant Yonzan es consultor del Grupo de Gestión de Datos sobre el Desarrollo (Equipo de Pobreza y Desigualdad) del Banco Mundial, y contribuye al programa del grupo referido a la medición de la pobreza y la desigualdad. Sus temas de investigación incluyen la medición y las causas y consecuencias de la pobreza económica y la desigualdad. Algunos de sus trabajos han puesto de relieve el papel de las instituciones en la configuración de la distribución económica y los conflictos civiles, el impacto de la COVID-19 en la pobreza y la desigualdad, el efecto de las transferencias monetarias en la fertilidad, y las diferencias en los ingresos más altos captados en los datos de encuestas e impuestos. Tiene un doctorado en Economía del Centro de Posgrado de la Universidad de la Ciudad de Nueva York.

Mensajes principales

En la nueva edición del informe *La pobreza y la prosperidad compartida* del Banco Mundial, se presenta el primer análisis integral de la pobreza en todo el mundo después de una serie extraordinaria de conmociones en la economía mundial.

La pandemia de COVID-19 generó el mayor retroceso para la pobreza mundial en décadas.

La pandemia causó un incremento de la tasa mundial de pobreza extrema del 8,4 % en 2019 a aproximadamente un 9,3 % en 2020. Esto indica que, para fines de 2020, más de 70 millones de personas habían caído en la pobreza extrema y el número total de personas en esa situación ascendía a más de 700 millones en todo el mundo.

El año 2020 constituyó un punto de inflexión histórico: una era de convergencia mundial de los ingresos daba paso a una divergencia mundial.

Las personas más pobres del mundo afrontaron los costos más altos de la pandemia. Los ingresos de los países más pobres cayeron mucho más que los de los países ricos. En consecuencia, las pérdidas de ingresos de las personas más pobres del mundo fueron dos veces más elevadas que las de las más ricas, y la desigualdad mundial aumentó por primera vez en décadas.

Los más pobres también sufrieron de manera desproporcionada en muchas otras esferas que inciden directamente en su bienestar.

Por ejemplo, se vieron afectados por grandes retrocesos en la salud y la educación, lo que tuvo consecuencias devastadoras, como mortalidad prematura y pronunciadas pérdidas de aprendizaje. Si no se abordan con las medidas de política adecuadas, estos retrocesos generarán impactos en las perspectivas de ingresos de las personas a lo largo de toda su vida.

La recuperación económica después de la pandemia de COVID-19 ha sido desigual.

Las economías más ricas se han recuperado de la pandemia a un ritmo mucho más rápido que las economías de ingreso bajo y mediano. El alza de los precios de los alimentos y la energía — impulsada por las perturbaciones climáticas y los conflictos entre los principales productores de alimentos del mundo— ha impedido que la recuperación sea rápida. Para fines de 2022, 685 millones de personas podrían seguir viviendo en la pobreza extrema. Con estos resultados, este año podría convertirse en el segundo año más adverso para la reducción de la pobreza de las últimas dos décadas (el primero fue 2020).

Estos retrocesos se produjeron cuando ya estaba disminuyendo la velocidad de avance de la reducción de la pobreza. Durante los cinco años previos a la pandemia, la reducción de la pobreza se había desacelerado a 0,6 puntos porcentuales por año. Antes de 2020, el mundo ya se había alejado significativamente del objetivo de poner fin a la pobreza extrema para 2030. En este informe se proyecta que el 7 % de la población mundial —aproximadamente 574 millones de personas— seguirá sufriendo la pobreza extrema en 2030. Ese valor es muy superior al objetivo de llegar al 3 % para dicho año. Asimismo, el informe indica que, cuando se utiliza el parámetro de USD 6,85 al día, se observa que en 2019 casi la mitad de la población mundial (el 47 %) vivía en la pobreza.

Estos retrocesos exigen una seria corrección del rumbo. A pesar de las difíciles circunstancias mundiales y nacionales, los encargados de formular las políticas deben redoblar sus esfuerzos para hacer que las economías crezcan en los próximos años, pero observando cuidadosamente quiénes se benefician con ese avance. Nunca antes hubo una necesidad tan grande de lograr un crecimiento que haga aumentar los ingresos de los más pobres.

La recuperación resiliente dependerá de una amplia gama de políticas. Este informe se centra en la política fiscal, un área clave de las respuestas aplicadas durante y después de la pandemia. La política fiscal es el modo en que los Gobiernos generan ingresos y gastan los recursos públicos. En este documento se ofrece un nuevo análisis sobre cómo se utilizó la política fiscal durante el primer año de la pandemia. Asimismo, se estudia el impacto de los impuestos, las transferencias y los subsidios en la pobreza y la desigualdad en 94 países antes de 2020, y se presenta una visión reveladora de los impactos de la política fiscal no solo durante las crisis, sino también en condiciones normales.

La política fiscal marcó una diferencia perceptible en la reducción del impacto de la pandemia en la pobreza. Sin ella, la tasa media de pobreza en las economías en desarrollo —medida según las líneas nacionales de pobreza— habría sido 2,4 puntos porcentuales más alta de lo que fue. Sin embargo, las políticas fiscales generaron mucha menos protección en las economías pobres que en las ricas. La mayor parte de las economías de ingreso alto pudieron compensar por completo los impactos de la pandemia en la pobreza a través de las políticas fiscales, y las economías de ingreso mediano alto lograron compensar al menos la mitad del impacto. Pero las economías de ingreso bajo y mediano bajo solo compensaron una cuarta parte de los efectos. Las diferencias en la eficacia fueron reflejo de un acceso más limitado al financiamiento, sistemas de prestación más deficientes y niveles más altos de informalidad, lo que hizo que la protección del empleo fuera mucho más difícil.

En general, las economías de ingreso bajo y mediano no suelen tener el mismo éxito que las economías de ingreso alto a la hora de garantizar que la combinación de impuestos, transferencias y subsidios beneficie a los pobres. Los impuestos financian el gasto en inversiones y servicios básicos, y las transferencias y los subsidios pueden compensar su impacto en los ingresos de los hogares. No obstante, en dos tercios de los países de ingreso bajo y mediano, los ingresos de los hogares pobres caen una vez pagados los impuestos y recibidos los subsidios y las transferencias. Esta divergencia se debe en parte a la mayor proporción del sector informal en esas economías. En consecuencia, los impuestos se recaudan principalmente de forma indirecta —a través de impuestos sobre las ventas e impuestos específicos—, y las transferencias de ingresos suelen ser demasiado bajas para compensar esa pérdida.

En vista de estos desafíos estructurales, en este informe se identifican tres medidas prioritarias para la política fiscal en los próximos años, mientras los países trabajan para corregir el rumbo:

1. **Reorientar el gasto que se destina a los subsidios para apoyar a los grupos pobres y vulnerables.** Los subsidios suelen estar mal orientados. Por ejemplo, la mitad de todo el gasto en subsidios a la energía en las economías de ingreso bajo y mediano se destina al 20 % más rico de la población, que consume más energía. Por el contrario, es mucho más probable que ciertos programas, como las transferencias monetarias específicas, lleguen a los grupos pobres y vulnerables. Más del 60 % del gasto en transferencias monetarias se destina al 40 % más pobre de la población. Las transferencias monetarias también tienden a tener un mayor impacto que los subsidios en el aumento de los ingresos.
2. **Incrementar la inversión pública que respalde el desarrollo a largo plazo.** Algunos de los gastos públicos de mayor valor —como las inversiones en el capital humano de las personas jóvenes o las inversiones en infraestructura e investigación y desarrollo— pueden tener un impacto beneficioso en términos de crecimiento, igualdad y reducción de la pobreza décadas después. En medio de las crisis, proteger esas inversiones es difícil, pero es un paso esencial. La pandemia de COVID-19 ha demostrado que los avances que tanto costó conseguir a lo largo de décadas pueden desaparecer repentinamente. El diseño de políticas fiscales con visión de futuro puede ayudar a los países a estar mejor preparados y protegidos para próximas crisis.
3. **Movilizar ingresos sin perjudicar a los pobres.** Esto puede lograrse a través de impuestos a la propiedad y al carbono, y haciendo que los impuestos sobre la renta de las personas y las sociedades sean más progresivos. Si es necesario recaudar impuestos indirectos, al mismo tiempo pueden utilizarse transferencias monetarias para compensar sus efectos en los hogares más vulnerables.

La reforma de la política fiscal será un elemento esencial para corregir el rumbo, pero debemos ser realistas acerca de cuánto se puede lograr. A pesar de lo que prometen las reformas fiscales, las simulaciones indican que se requerirán enormes esfuerzos para que las decisiones de política fiscal sean más eficaces y contribuyan a restablecer las pérdidas derivadas de la pandemia en los próximos cuatro a cinco años. Una reforma fiscal exitosa dependerá del apoyo de coaliciones nacionales lo suficientemente poderosas que estén interesadas en alcanzar este tipo de objetivos de política, así como de una cooperación mundial ampliada.

Para acelerar la reducción de la pobreza mundial y el avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible será necesario adoptar medidas de política pública más integrales. Esto implicará poner en marcha un conjunto más amplio de políticas para estimular un tipo de crecimiento que beneficie a las personas de todos los niveles de ingreso, pero especialmente a las que se encuentran en el segmento más bajo. Corregir el rumbo es una necesidad urgente y una tarea difícil. Incluso aunque la corrección resulte insuficiente para poner fin a la pobreza extrema para 2030, debe comenzar ahora mismo si queremos lograr una recuperación duradera de las crisis superpuestas que padecemos hoy.

Panorama general

Introducción

La pandemia de COVID-19 ha provocado un marcado retroceso en la lucha contra la pobreza en todo el mundo, probablemente el más importante desde la Segunda Guerra Mundial. Muchos países de ingreso bajo y mediano aún no han regresado a la senda de la recuperación plena. El alto endeudamiento de varias naciones ha impedido una mejoría rápida, mientras que el aumento de los precios de los alimentos y la energía —impulsado en parte por la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania y las conmociones climáticas sufridas por los principales productores de alimentos del mundo— ha vuelto más difícil que nunca retomar los avances hacia la reducción de la pobreza. Estos reveses han alterado la trayectoria prevista de la reducción de la pobreza de manera amplia y duradera y desvían aún más el rumbo del mundo hacia el objetivo de poner fin a la pobreza extrema para 2030.

El año 2020 fue un punto de inflexión histórico: una era de convergencia mundial de los ingresos dio paso a divergencias mundiales, ya que las personas más pobres del mundo fueron las más afectadas. Los más ricos se recuperaron de la pandemia a un ritmo más rápido, y esto exacerbó aún más las diferencias. Esta divergencia entre las vicisitudes de los ricos y los pobres del mundo dio paso al primer aumento de la desigualdad en décadas.

La COVID-19, junto con el alza de los precios relativos de los alimentos y la energía, han afectado a todas las economías del mundo, pero el impacto no ha sido uniforme en todos los países. De hecho, ha dependido de las decisiones de política pública adoptadas durante la crisis. De modo similar, ahora será fundamental aplicar una serie de políticas y medidas adecuadas para lograr una recuperación resiliente en el futuro. Este informe se centra en la política fiscal, es decir, en el modo en que los Gobiernos generan ingresos y los utilizan para solventar el gasto público.

La política fiscal es uno de los principales instrumentos utilizados por los Gobiernos para abordar las necesidades inmediatas y promover el crecimiento a largo plazo, de modo de generar un amplio impacto en la pobreza y la desigualdad. En muchos países, la política fiscal actualmente está sometida a una presión considerable. La demanda fiscal que supuso responder a una crisis sostenida ha dejado escaso margen para gastos adicionales, dado que muchos países ya tenían poco espacio fiscal al inicio de la pandemia (como consecuencia de años de menor crecimiento y deuda elevada). El historial muestra que las decisiones fiscales que toman los Gobiernos en estos momentos pueden ser una salvación para los hogares pobres y vulnerables o pueden agudizar el empobrecimiento y la desigualdad. En este informe se ofrece un nuevo análisis sobre el modo en que se utilizó la política fiscal durante el primer año de la pandemia. Asimismo, se estudia el impacto de los impuestos, las transferencias y los subsidios en la pobreza y la desigualdad en 94 países antes de 2020, y se presenta una visión reveladora de los impactos de la política fiscal no solo durante las crisis, sino también en condiciones normales.

En el análisis se demuestra que la capacidad de la política fiscal para proteger el bienestar durante las crisis es limitada en los países más pobres. En los países de ingreso alto, las políticas fiscales compensan la totalidad de los efectos de la COVID-19 en la pobreza; en cambio, en los países de ingreso bajo y mediano bajo, solo cubren una cuarta parte del impacto. Para mejorar el apoyo a los hogares mientras continúan las crisis, será necesario reorientar el gasto en protección y pasar de los subsidios generalmente regresivos e ineficientes a un sistema de apoyo a través de las transferencias directas, lo que constituye la principal prioridad. La reorientación del gasto fiscal para respaldar el crecimiento debería ser una segunda prioridad clave. Algunos de los gastos públicos de mayor valor —como las inversiones en el capital humano de los ciudadanos jóvenes o las inversiones en infraestructura e investigación y desarrollo— a menudo muestran sus resultados décadas después. En medio de las crisis, es difícil proteger esas inversiones, pero es una medida esencial. Por último, gastar con prudencia no es suficiente: cuando sea necesario movilizar ingresos adicionales, se deberá seguir un proceso que minimice la reducción de los ingresos de las personas pobres. En este sentido, se pueden explorar formas menos comunes de impuestos progresivos (como los impuestos a la propiedad, a los servicios de salud o al carbono) y procurar aumentar la eficiencia de la recaudación impositiva.

A continuación, se ofrece una descripción de las dos partes de este informe: en la primera, se presentan en términos generales las tendencias de la pobreza y la desigualdad desde 2020 y, en la segunda, se describe el posible papel de la política fiscal para abordar la crisis actual y retomar el rumbo de la reducción de la pobreza.

Parte 1. Avances en la reducción de la pobreza y en la prosperidad compartida

En 2020, el muro de la pandemia puso freno a tres décadas exitosas de reducción de la pobreza y la desigualdad a nivel mundial

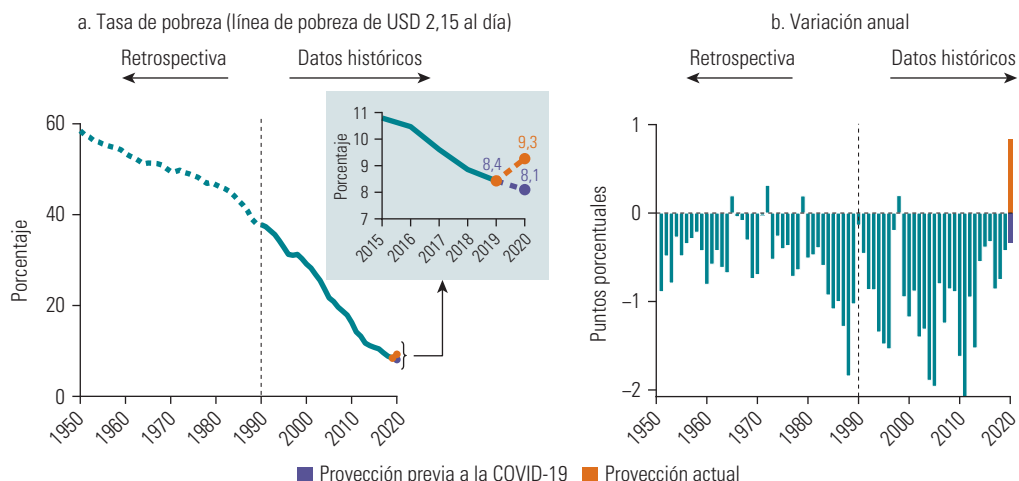
El inicio de la pandemia de COVID-19, en 2020, marcó un punto de inflexión en 30 años de esfuerzos hacia la reducción efectiva de la pobreza. La pobreza mundial había disminuido de más de 1 de cada 3 personas (38 % de la población mundial) en 1990 a menos de 1 de cada 10 personas (8,4 %) en 2019¹.

La pandemia, que generó una crisis de base amplia para la economía mundial, desencadenó el primer aumento de la pobreza extrema en más de dos décadas (gráfico PG.1). Debido a la falta de datos de encuestas oficiales en muchos países, hay incertidumbre en torno a las estimaciones de pobreza de 2020, que seguirán actualizándose a medida que se disponga de más información. Durante el pico de la crisis, en el segundo trimestre de 2020, las encuestas que sirven de base para las cifras de pobreza dejaron de realizarse o se hicieron por teléfono, y no mediante las entrevistas presenciales habituales. No obstante, ya se pueden efectuar evaluaciones basadas en encuestas para un número creciente de países. En conjunto, dichos estudios señalan un aumento de la pobreza muy significativo en relación con los parámetros históricos. Es probable que los ingresos del 40 % más pobre de la población mundial se hayan reducido un 4 % en 2020. En consecuencia, el número de personas que viven en la pobreza extrema puede haber aumentado un 11 % en ese año, pasando de 648 millones a 719 millones. Este aumento hizo subir la tasa de pobreza extrema 1,2 puntos porcentuales por encima de las proyecciones para ese período (se había previsto una caída de la pobreza extrema).

Esto representa un retroceso histórico en la lucha contra la pobreza mundial. Si bien los datos anteriores a 1990 se calculan en gran medida a partir de las tasas de crecimiento nacionales y, por lo tanto, son más inciertos, es probable que, debido a la escala mundial de la pandemia, la crisis actual sea la más grande desde 1945. Por lo general, las perturbaciones pasadas (como la crisis financiera asiática de 1997, que dio lugar a un aumento de 0,2 puntos porcentuales en la pobreza mundial) tendieron a afectar a determinados países o regiones. La actual crisis

GRÁFICO PG.1

La pandemia de COVID-19 provocó una alteración histórica en la pobreza mundial



Fuentes: Estimaciones del Banco Mundial basadas en Mahler, Yonzan y Lakner (de próxima aparición); Plataforma de Pobreza y Desigualdad del Banco Mundial, <https://pip.worldbank.org>; base de datos de *Perspectivas económicas mundiales*, del Banco Mundial, <https://databank.worldbank.org/source/global-economic-prospects>.

Nota: En el panel a, se muestra la tasa mundial de recuento de la pobreza correspondiente a la línea de pobreza de USD 2,15 al día durante el período 1950-2020. Los "datos históricos" del período 1990-2019 provienen de la Plataforma de Pobreza y Desigualdad. Las estimaciones de la "retrospectiva" se extrapolan a partir de la línea de 1990 utilizando el crecimiento de las cuentas nacionales. Los datos sobre las cuentas nacionales anteriores a 1990 provienen de la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>; de las *Perspectivas de la economía mundial*, del Fondo Monetario Internacional, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases>, y de Bolt y van Zanden (2020). Para la "proyección actual", se utilizan la metodología de previsión a corto plazo (*nowcast*) descrita en el capítulo 1 y una variedad de fuentes de datos para proyectar la estimación más reciente de la línea de 2019 a 2020. En la "proyección previa a la COVID-19" se extrapola la línea de 2019 hasta 2020 utilizando pronósticos de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita de la base de datos de *Perspectivas económicas mundiales* de enero de 2020. En el panel b, se muestra la variación anual en puntos porcentuales de la tasa mundial de recuento de la pobreza.

económica ha provocado pérdidas generalizadas de empleos e ingresos porque las personas dejaron de trabajar y redujeron el consumo en todas las regiones del mundo. A partir de los datos recopilados por el Banco Mundial utilizando encuestas telefónicas de alta frecuencia durante la crisis de la COVID-19, se concluyó que, en promedio, el 23 % de las personas de los países encuestados informaron que habían dejado de trabajar entre abril y junio de 2020, y el 60 % informó que había perdido ingresos.

En este informe se documentan estas tendencias utilizando nuevas líneas de pobreza basadas en la ronda de recopilación de datos de precios de 2017 del Programa de Comparación Internacional, destinados a generar estimaciones de la paridad del poder adquisitivo (PPA) (véase el recuadro PG.1). En todas las estimaciones de pobreza de este informe se utilizan las líneas de pobreza basadas en la PPA de 2017. Con este enfoque actualizado, se modifica la especificación de la línea de pobreza extrema de USD 1,90 (PPA de 2011) a USD 2,15 (PPA de 2017), así como la especificación de otras líneas de pobreza internacionales.

El aumento de la pobreza mundial no se limita a la pobreza extrema medida con la línea internacional. En la línea de USD 3,65, la línea habitual para los países de ingreso mediano bajo, la pobreza mundial aumentó alrededor de 1,3 puntos porcentuales, del 23,5 % en 2019 al 24,8 % en 2020. En la línea de USD 6,85, la línea típica para los países de ingreso mediano alto, la tasa de recuento de la pobreza también aumentó 1,2 puntos porcentuales en 2020 (lo que equivale a 134 millones más de personas pobres).

La pandemia también incrementó la desigualdad mundial. En términos de pérdida de ingresos, los pobres del mundo pagaron el precio más alto de la pandemia: se estima que sus pérdidas

RECUADRO PG.1**Introducción de las nuevas líneas de pobreza basadas en la PPA de 2017**

En las cifras de pobreza de 2019, se adoptan por primera vez las nuevas estimaciones de los precios mundiales basadas en la ronda de 2017 de paridades del poder adquisitivo (PPA), que permite comparar los niveles de vida de distintos países. Con las nuevas PPA, se revisaron las líneas de pobreza internacionales. Estas se calculan como la mediana de las líneas de pobreza nacionales de los países de ingreso bajo, mediano bajo y mediano alto, convertidas a dólares estadounidenses utilizando tipos de cambio basados en la PPA. La línea de pobreza extrema de USD 1,90 (PPA de 2011) aumentó a USD 2,15 (PPA de 2017). La línea de pobreza más alta que se utiliza habitualmente para medir la pobreza en los países de ingreso mediano bajo se actualizó de USD 3,20 (PPA de 2011) a USD 3,65 (PPA de 2017) y, en los países de ingreso mediano alto, de USD 5,50 (PPA de 2011) a USD 6,85 (PPA de 2017).

Sin embargo, este cambio no significa que la nueva línea de pobreza extrema ahora sea más alta y que, por ende, se contabilizará a más personas en situación de pobreza extrema. El aumento de la línea internacional de pobreza de USD 1,90 a USD 2,15 refleja principalmente la diferencia entre los valores en dólares nominales de 2017 y 2011. Por lo tanto, el cambio en la tasa mundial de pobreza debido a estas líneas actualizadas es marginal y, en consecuencia, con la nueva línea de pobreza extrema, no cambia ostensiblemente el número de personas que vivían en tal situación en 2019. La pobreza extrema disminuye de forma leve, en 0,3 puntos porcentuales, hasta llegar a 8,4 %, lo que reduce en 20 millones el número mundial de personas extremadamente pobres. Esto también ocurre con el aumento de USD 3,20 a USD 3,65 en el caso de los países de ingreso mediano bajo, por el que la tasa de pobreza también aumenta ligeramente, en 0,5 puntos porcentuales, a nivel mundial.

En los países de ingreso mediano alto, las líneas de pobreza nacionales han aumentado en términos reales en promedio, de modo que el cambio en la línea internacional de pobreza de USD 5,50 a USD 6,85 representa un aumento tanto en términos reales como nominales. La tasa mundial de pobreza de esta línea aumentó del 43 % al 47 %.

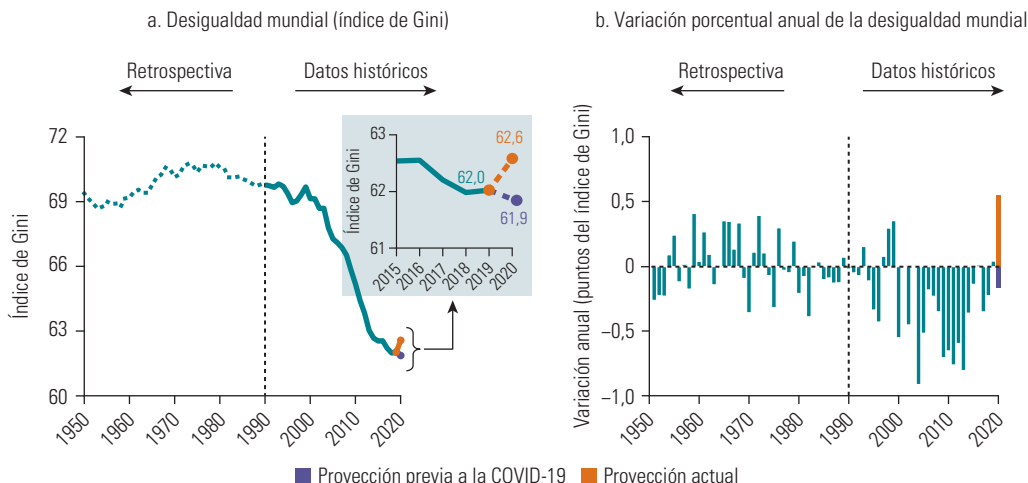
porcentuales equivalieron al doble de las de los más ricos. El coeficiente de Gini a nivel mundial aumentó poco más de 0,5 puntos durante la pandemia, de 62 puntos en 2019 a 62,6 puntos en 2020 (estimación, gráfico PG.2). En cambio, en años anteriores se había observado una brecha cada vez menor entre las personas pobres y el resto de los grupos. Por ejemplo, entre 2003 y 2013, el coeficiente de Gini mundial cayó alrededor de 0,5 puntos por año. Previamente, a fines de la década de 1990, la crisis financiera asiática había provocado un considerable aumento acumulado de la desigualdad mundial. Aún no se sabe con certeza cuál será el efecto total de la actual crisis en la desigualdad mundial, pero las diferencias en la recuperación observadas desde 2020 sugieren que el impacto puede ser significativo.

La mayoría de los países experimentó aumentos en la pobreza, pero no siempre una mayor desigualdad

Los países más poblados inciden en gran medida en el incremento de la pobreza mundial, estimado en 71 millones de personas, ya que cada persona del mundo se pondera por igual. Si bien es un país de gran tamaño, China alberga una proporción pequeña de las personas extremadamente pobres del mundo, y la crisis económica que sufrió en 2020 fue moderada. Como consecuencia, este país no contribuye al aumento en la pobreza extrema registrado en todo el mundo en 2020. Las estimaciones de pobreza mundial y regional presentadas en este informe incluyen nuevos datos sobre India para el período 2015-19 (véase el recuadro PG.2). Esto constituye una mejora con respecto a la edición anterior de este informe, en la que la ausencia de datos recientes sobre

GRÁFICO PG.2

Las tendencias recientes de la desigualdad mundial se revirtieron en 2020



Fuentes: Estimaciones del Banco Mundial basadas en Mahler, Yonzan y Lakner (de próxima aparición); Plataforma de Pobreza y Desigualdad del Banco Mundial, <https://pip.worldbank.org>; base de datos de *Perspectivas económicas mundiales*, del Banco Mundial, <https://databank.worldbank.org/source/global-economic-prospects>.

Nota: En el panel a, se muestra el índice de Gini a nivel mundial de 1950 a 2020. Los "datos históricos" del período 1990-2019 provienen de la Plataforma de Pobreza y Desigualdad. Las estimaciones de la "retrospectiva" se extrapolan a partir de la línea de 1990 utilizando el crecimiento de las cuentas nacionales. Los datos sobre las cuentas nacionales anteriores a 1990 provienen de la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>; de las *Perspectivas de la economía mundial*, del Fondo Monetario Internacional, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases>, y de Bolt y van Zanden (2020). Para la "proyección actual", se utilizan la metodología de previsión a corto plazo (*nowcast*) descrita en el capítulo 1 y una variedad de fuentes de datos para proyectar la estimación más reciente de la línea de 2019 a 2020. En la "proyección previa a la COVID-19" se extrapola la línea de 2019 hasta 2020 utilizando pronósticos de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita de la base de datos de *Perspectivas económicas mundiales* de enero de 2020. En el panel b, se muestra el cambio anual en el índice de Gini a nivel mundial, expresado en puntos de dicho índice.

RECUADRO PG.2

Medición de la pobreza en India

En este informe se publican estimaciones mundiales y regionales basadas en los nuevos datos disponibles de India, relativos al período 2015-19. La fuente de los datos es la Encuesta de Hogares sobre Pirámides de Consumidores (CPHS), realizada por el Centro de Seguimiento de la Economía de India, una empresa privada de procesamiento de datos. El país no ha publicado datos oficiales de encuestas sobre la pobreza desde 2011. Habida cuenta del tamaño y la importancia del país para las estimaciones de la pobreza a nivel mundial y regional, los datos de la encuesta ayudan a cubrir un vacío considerable.

Los datos de consumo de los hogares utilizados para el seguimiento de la pobreza se basan en un análisis realizado por Roy y van der Weide (2022), en el cual el modelo de la CPHS se vuelve a ponderar para que se parezca más a una encuesta representativa a nivel nacional y el consumo total se ajusta para que coincida mejor con el consumo total usado en la serie oficial. Se han utilizado otros métodos para estimar la evolución de la pobreza en India desde 2011. Las diferencias metodológicas entre el enfoque basado en las cuentas nacionales de Bhalla, Bhasin y Virmani (2022) y Roy y van der Weide (2022) se han descrito en otras publicaciones (Ravallion, 2022; Sandefur, 2022). Dado el amplio consenso en torno a que los microdatos de las encuestas de hogares son necesarios para medir la pobreza de manera creíble, en este informe se utiliza la CPHS.

La CPHS también se llevó a cabo durante 2020. Si bien no se ha realizado el análisis completo necesario para garantizar la coherencia entre esta encuesta y las anteriores, la revisión inicial indica que dicho trabajo sirve como fuente de datos útil sobre las tendencias del consumo en 2020.

India limitó marcadamente la medición de la pobreza en Asia meridional. En 2020, India experimentó una marcada contracción económica. Debido a que aún se están ultimando los cálculos de pobreza de dicho país correspondientes a 2020 basados en los datos de encuestas de hogares, la incertidumbre acerca de las estimaciones del aumento de la pobreza en India en ese año es grande. Una proyección basada en las cuentas nacionales muestra un aumento de 23 millones de pobres, mientras que las estimaciones iniciales elaboradas a partir de los datos descritos en el recuadro PG.2 sugieren un aumento de 56 millones; en la estimación mundial se utiliza esta última cifra. Si bien los números finales pueden ser más altos o más bajos, todo indica que el impacto mundial en la reducción de la pobreza derivado de la pandemia fue grande en términos históricos. Por otro lado, si bien Nigeria y la República Democrática del Congo tienen menor cantidad de población, son países grandes que albergan una proporción importante de las personas que viven en la pobreza extrema. Sin embargo, las crisis que experimentaron en 2020 fueron relativamente leves y, por ende, estos países contribuyeron en menor medida al aumento mundial de la pobreza extrema: sumaron cerca de 3 millones y 0,5 millones de personas, respectivamente.

Otra forma de analizar el alcance mundial de este período de crisis es registrar el número de países que experimentaron cambios sustanciales en la pobreza y la desigualdad. Los aumentos de la pobreza fueron generalizados en todas las regiones y los grupos de ingreso (gráfico PG.4). A excepción de 19 países que redujeron la pobreza mediante generosas transferencias, casi todos los países experimentaron aumentos, a menudo bastante grandes, en la línea de pobreza pertinente para su grupo de ingresos. En algunos países, los efectos fueron mucho más marcados que en otros, lo que pone de manifiesto el hecho de que la estructura económica y las respuestas de política pública actuaron como filtro de los efectos de la crisis mundial general en el bienestar. En conjunto, los aumentos más significativos en la pobreza extrema se registraron en los países de ingreso bajo y mediano bajo. En los países de ingreso mediano alto, la pobreza en realidad disminuyó en 2020, impulsada en parte por el apoyo fiscal en grandes países de este grupo de ingresos, como Brasil y Sudáfrica, que mitigó el impacto de la crisis en la pobreza (e incluso generó una reducción de la pobreza en algunos casos).

Si bien aumentó la desigualdad mundial, este incremento no deriva de aumentos generalizados de la desigualdad dentro de los países. De hecho, la desigualdad dentro de los países disminuyó en muchos casos, lo que atenúa en cierta medida el aumento de la desigualdad mundial. El incremento en la desigualdad mundial es un 37 % más alto si no se tienen en cuenta los cambios dentro de los países. Dado que el cambio en la desigualdad no es el mismo en todos los países —y es pequeño en la mayoría de los casos—, el aumento de las tasas de pobreza obedece en gran medida a la disminución de los ingresos medios de cada país.

Las dimensiones no monetarias de la pandemia y sus impactos pueden en definitiva resultar más costosos que las dimensiones monetarias

Los costos de la pandemia van más allá de los impactos monetarios. Estos costos más amplios incluyen, en particular, la pérdida de aprendizaje de los estudiantes que no pudieron asistir a la escuela y tasas mundiales de mortalidad significativamente más altas. De hecho, el mundo experimentó la primera disminución de la esperanza de vida desde el final de la Segunda Guerra Mundial: este valor se redujo casi dos años completos (Heuveline, 2022). En todas las regiones del mundo, se observan aumentos significativos de la mortalidad relacionada con la pandemia, tanto por casos de contagio de COVID-19 como por factores indirectos tales como la disminución del uso de los servicios de salud. Los países con la mayor carga de mortalidad fueron los países de ingreso mediano que se enfrentaron a grandes perturbaciones económicas y alteraciones sociales, pero que también tenían una proporción relativamente alta de adultos mayores, más vulnerables a la COVID-19 (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2022).

En cuanto al aprendizaje de los estudiantes jóvenes en la actualidad, muchos países aplicaron medidas de distanciamiento social para limitar la propagación de la enfermedad, lo que incluyó el cierre de las escuelas durante períodos prolongados. Desde el inicio de la pandemia hasta octubre de 2021, el sistema escolar formal estuvo cerrado durante todo un ciclo, en promedio, en todos los países, e incluso durante un período más prolongado en los países de ingreso mediano. En consecuencia, la pobreza multidimensional, que incluye una dimensión educativa, aumentó a corto plazo. Pero hay algo que podría ser más importante: la pérdida de aprendizaje tendrá consecuencias a largo plazo para los estudiantes de hoy e incluso para la sociedad en general si los alumnos no pueden compensar sus pérdidas, ya que el potencial de crecimiento de las economías a largo plazo será menor. La pobreza se prolongará para millones de personas, especialmente para los estudiantes de hoy que han sufrido el impacto del cierre extendido de las escuelas y que, probablemente, obtendrán menos ingresos durante su vida.

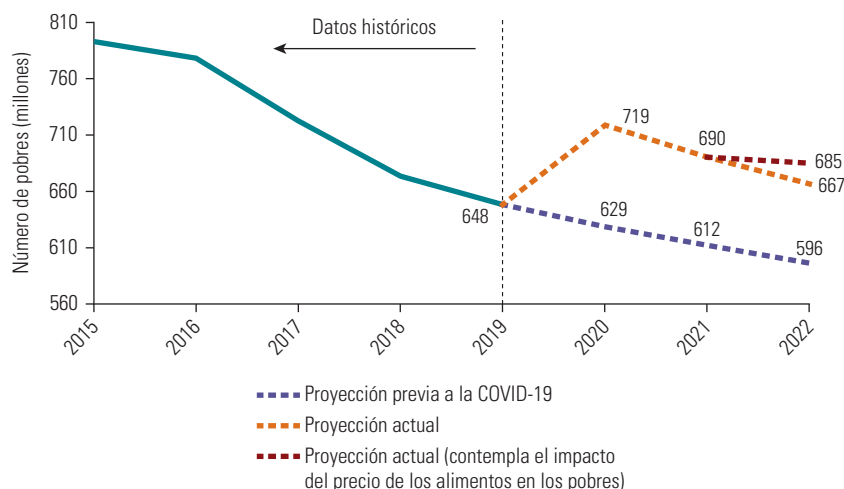
La comparación de la crisis de pobreza de 2020 y 2021 con el impacto de las pérdidas de aprendizaje actuales en las simulaciones de pobreza a largo plazo indica que, en muchos países, la persistencia de la pobreza derivada de las pérdidas de aprendizaje superará la crisis de pobreza provocada por las conmociones contemporáneas². Esto se debe a que la carga sobre el crecimiento podría mantenerse durante décadas si no se abordara, aunque las consecuencias de la pérdida de aprendizaje para el crecimiento total puedan parecer menores en un año dado. En los países de ingreso bajo, la crisis aumentó el número de años pasados en la pobreza en 6,1 por cada 100 personas durante el período de dos años de 2020-21, mientras que la pérdida de aprendizaje puede conducir a un total adicional de 13,3 años de situación de pobreza por cada 100 personas, distribuidos a lo largo del período más prolongado de 2022-50. Los mismos parámetros para los países de ingreso mediano bajo y mediano alto son de 7,6 y 4,5 años de pobreza en la actualidad (2020-21) y 12,0 y 12,9 años de pobreza en el futuro (2022-50), respectivamente. En el 80 % de los países estudiados, el aumento de la pobreza futura a causa de la pérdida de aprendizaje observado en la simulación supera el incremento de la pobreza medido a corto plazo.

Estas simulaciones son una comparación en un punto fijo de la línea temporal que proyecta las condiciones actuales hacia el futuro. En la medida en que las pérdidas de aprendizaje de 2020 puedan revertirse a través de políticas específicas, podrán corregirse las disminuciones proyectadas e incluso podría lograrse una recuperación bastante rápida. Pero estos resultados dependerán, en parte, de las decisiones de política pública que se tomen hoy, incluidas las analizadas en este informe y en el documento del Banco Mundial que se publicará próximamente, titulado *Collapse and Recovery: How the COVID-19 Pandemic Eroded Human Capital and What to Do About It* (Colapso y recuperación: Cómo la pandemia de COVID-19 erosionó el capital humano y qué se puede hacer al respecto) (Banco Mundial, de próxima aparición [b]).

Años 2021-22: La gran divergencia y una recuperación estancada

Desde 2020, los avances en la reducción de la pobreza han sido lentos. Las estimaciones de pobreza para 2021 y 2022 se han actualizado con una previsión a corto plazo, es decir, que se utilizaron las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) para pronosticar los ingresos de los hogares suponiendo que todos los hogares experimentan el mismo crecimiento. Las estimaciones de dicha previsión sugieren que la reducción de la pobreza se reanudó en 2021, pero siguiendo la baja tasa de avance observada antes de la crisis (gráfico PG.3).

Las proyecciones para 2022 indican que el ritmo de reducción de la pobreza se estancará aún más a medida que las perspectivas de crecimiento mundial se atenúen con la guerra en Ucrania, la desaceleración del crecimiento en China y el aumento de los precios de los alimentos y la energía. La elevada inflación de los precios de los alimentos puede tener efectos especialmente perjudiciales a corto plazo en los hogares más pobres, que gastan una mayor proporción de sus ingresos en comida. A fin de destacar el impacto negativo adicional de los precios de los alimentos a corto plazo, también se presentan simulaciones de la pobreza en un

GRÁFICO PG.3**La reducción de la pobreza se reanudó lentamente en 2021, pero puede estancarse en 2022**

Fuentes: Estimaciones del Banco Mundial basadas en Mahler, Yonzan y Lakner (de próxima aparición); Plataforma de Pobreza y Desigualdad del Banco Mundial, <https://pip.worldbank.org>; base de datos de *Perspectivas económicas mundiales*, del Banco Mundial, <https://databank.worldbank.org/source/global-economic-prospects>.

Nota: En el gráfico se muestra el número de pobres en la línea de pobreza de USD 2,15 al día. En el caso de 2022, las previsiones a corto plazo incluyen la "proyección actual" y la "proyección actual (contempla el impacto del precio de los alimentos en los pobres)".

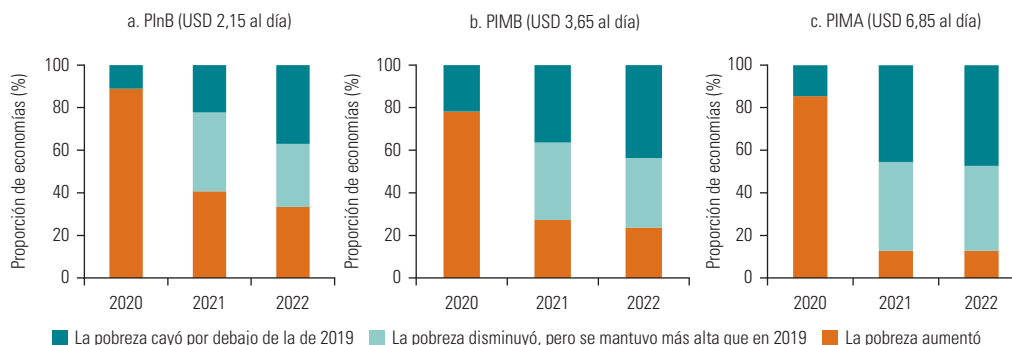
escenario desfavorable que supone el máximo impacto, como se observa en los datos de precios y las decisiones de consumo de los hogares más pobres³. A largo plazo, los hogares pueden adaptarse al alza de los precios modificando sus patrones de consumo, al menos en parte, para atenuar los impactos, y en ciertos sectores se pueden ajustar los salarios. Para muchos hogares rurales pobres que se dedican a la agricultura, el aumento de los precios de los alimentos puede ser una fuente de crecimiento de los ingresos. Las evaluaciones de la pobreza realizadas por el Banco Mundial después de las crisis de precios de los alimentos de 2008 y 2011 en Bangladesh, Camboya, Etiopía, India y Uganda mostraron el importante papel que tuvo el incremento de los precios de los alimentos en el aumento de los ingresos de los hogares pobres, ya que condujo a una suba de los ingresos y los salarios del sector agrícola. Sin embargo, estos precios más altos perjudicarán a algunos grupos —como los hogares pobres de zonas urbanas— mucho más que a otros. Los impactos en la pobreza urbana pueden provocar disturbios en las ciudades (como ocurrió en casos anteriores de crisis de precios de los alimentos) y requieren una respuesta de política pública contundente.

Se estima que, para 2022, habrá al menos 667 millones de personas en situación de pobreza extrema. Eso es 70 millones más que lo que se había previsto sin los efectos persistentes de la COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania. En el peor de los casos, hasta 685 millones de personas podrían encontrarse en esta situación, es decir, 89 millones más de lo calculado. En estos niveles, se estima que el número de personas que saldrían de la pobreza en 2022 podría ser de tan solo 5 millones. Estos resultados hacen que 2022 esté en camino de ser el segundo año más adverso para la reducción de la pobreza de los últimos 22 años (después de 2020). Se prevé que las tasas mundiales de pobreza de 2022 serán tan altas como las de 2019, lo que indica que habrán transcurrido varios años sin avances.

Los caminos que han seguido los países desde la pandemia han exacerbado la desigualdad mundial, puesto que los países más ricos se han recuperado más rápido que los pobres. En el gráfico PG.4 se muestra el cambio en el número de personas extremadamente pobres por año

GRÁFICO PG.4

Aumento generalizado de la pobreza en 2020, seguido por una recuperación incipiente y desigual



Fuentes: Estimaciones del Banco Mundial basadas en Mahler, Yonzan y Lakner (de próxima aparición); Plataforma de Pobreza y Desigualdad del Banco Mundial, <https://pip.worldbank.org>; base de datos de *Perspectivas económicas mundiales*, del Banco Mundial, <https://databank.worldbank.org/source/global-economic-prospects>.
Nota: En el gráfico se muestra la proporción de economías en las que el índice de pobreza ha disminuido o aumentado en relación con el año anterior y con 2019, por grupo de ingresos. La categoría de economías donde aumentó la pobreza también incluye aquellas en las que no hubo modificaciones. PlnB = países de ingreso bajo; PIMB = países de ingreso mediano bajo; PIMA = países de ingreso mediano alto.

en tres grupos de ingreso. Se estima que la recuperación es menor en los países de ingreso bajo: según los cálculos, 11 de 27 países registraron aumentos en la pobreza aún en 2021, y solo 6 lograron reponerse por completo. Si bien la recuperación fue más amplia en los países de ingreso mediano bajo en 2021, se calcula que la mayoría de las naciones no había revertido el considerable aumento de la pobreza registrado en 2020. En los países de ingreso mediano alto, la recuperación fue algo más sólida, pero no mucho. Entre 2020 y 2022, debido a las diferencias entre las tasas de crecimiento de los países, los ingresos del 20 % más rico del mundo probablemente hayan crecido un 3,3 %; en cambio, la tasa en los cuatro quintiles más pobres fue del 2,1 % al 2,5 %.

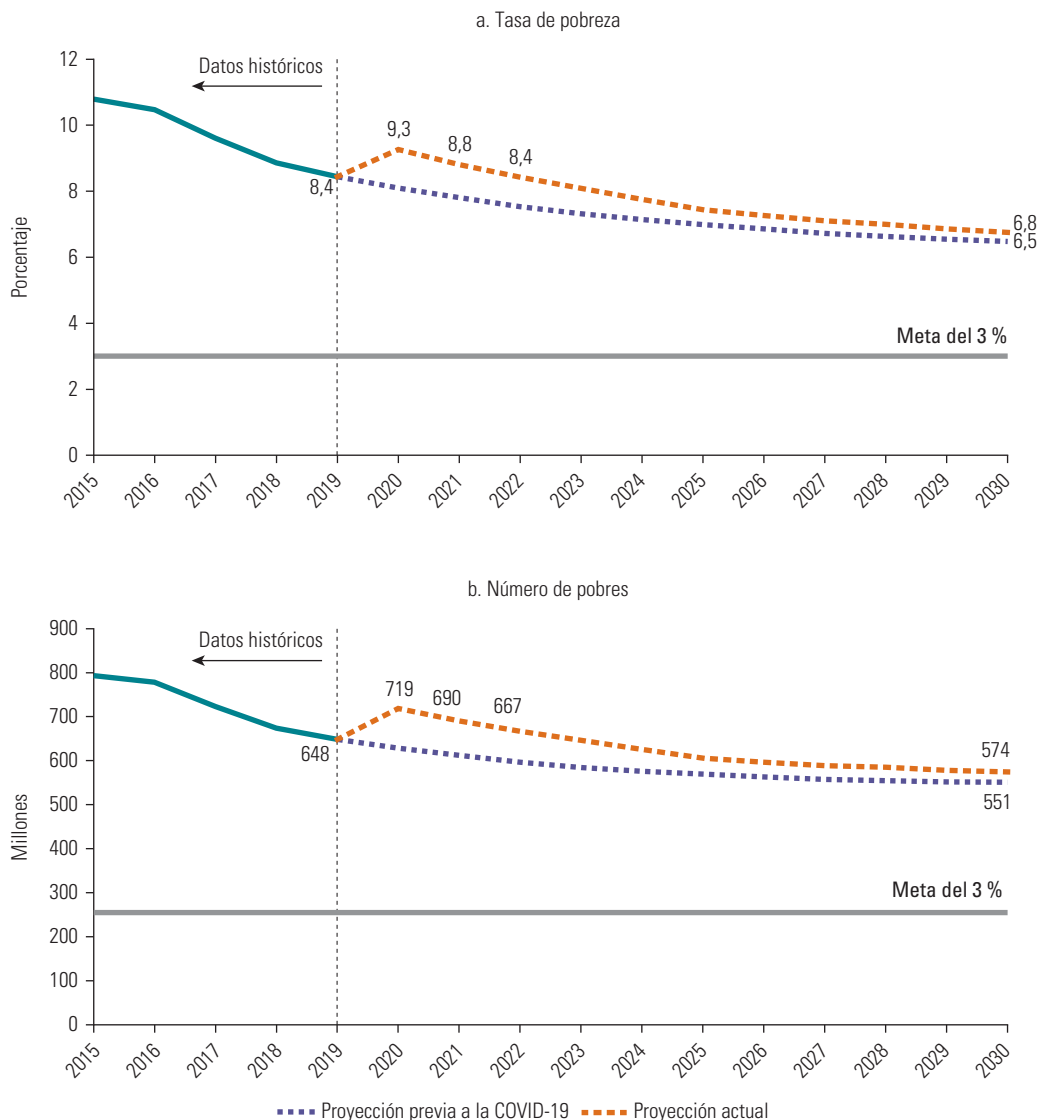
En conjunto, las amenazas a la reducción de la pobreza señaladas en este informe han hecho retroceder los avances al menos cuatro años (gráfico PG.5). Para 2030, la tasa mundial de pobreza extrema se ubicará en el 7 %. El objetivo de reducir la pobreza mundial al 3 % para 2030 era bastante difícil de lograr incluso antes de las crisis actuales. Los últimos reveses han dejado este objetivo prácticamente fuera de alcance, y urge corregir el rumbo.

Estas proyecciones ocultan diferencias considerables entre las regiones. Se prevé que la pobreza extrema se concentrará cada vez más en África subsahariana. Es probable que otras regiones alcancen la meta de reducir a menos del 3 % la tasa de pobreza extrema para 2030, pero se estima que esta región se mantendrá muy por encima de ese umbral. Para alcanzar el objetivo, debería llegar a tasas de crecimiento cerca de ocho veces más altas que las tasas históricas observadas entre 2010 y 2019.

La presión agravante de las crisis superpuestas experimentadas en los últimos dos años ha generado un perfil de riesgo elevado para todo el mundo. Las políticas gubernamentales desempeñan un papel clave a la hora de proteger a las sociedades de los peores resultados de las crisis. La política fiscal es un instrumento fundamental del paquete normativo. Desafortunadamente, muchos países —en especial los de ingreso bajo— entraron en la pandemia con sistemas fiscales que no estaban en condiciones ideales para hacer frente a los desafíos que se planteaban. Los próximos años presentan nuevas oportunidades y desafíos. En la segunda parte de este informe, se analiza el modo en que se puede emplear la política fiscal para promover una recuperación sólida e inclusiva.

GRÁFICO PG.5

Se han alterado los avances en la reducción de la pobreza, y los efectos serán duraderos



Fuentes: Estimaciones del Banco Mundial basadas en Mahler, Yonzan y Lakner (de próxima aparición); Plataforma de Pobreza y Desigualdad del Banco Mundial, <https://pip.worldbank.org>; base de datos de *Perspectivas económicas mundiales*, del Banco Mundial, <https://databank.worldbank.org/source/global-economic-prospects>.

Nota: Se consideran dos escenarios de crecimiento: en la "proyección actual", se utilizan las tasas de crecimiento de la base de datos de *Perspectivas económicas mundiales* de junio de 2022 para proyectar la pobreza hasta 2024. En la "proyección previa a la COVID-19", se utiliza la tasa de crecimiento de *Perspectivas económicas mundiales* de enero de 2020 para proyectar la pobreza hasta 2022. En ambos escenarios se utiliza la tasa de crecimiento histórica anual promedio de los países (2010-19) para proyectar la pobreza en los años restantes. La línea "meta del 3 %" del panel b se basa en la estimación del número de pobres en 2030 (255 millones).

Parte 2. Una política fiscal que conduzca a una recuperación inclusiva

Durante la crisis de la COVID-19, diversas políticas de salud pública, como las indicaciones de quedarse en casa, y otras políticas monetarias, financieras y fiscales nuevas y existentes afectaron la dinámica de la transmisión de la enfermedad y, al mismo tiempo, alteraron el crecimiento, la pobreza y los resultados de aprendizaje. Estas consecuencias también estuvieron determinadas por las condiciones económicas y sociales de cada país y por la combinación particular de políticas elegidas. Muchas de estas disposiciones se adoptaron en un entorno de tensión económica, con gran incertidumbre acerca de los impactos finales que podrían tener.

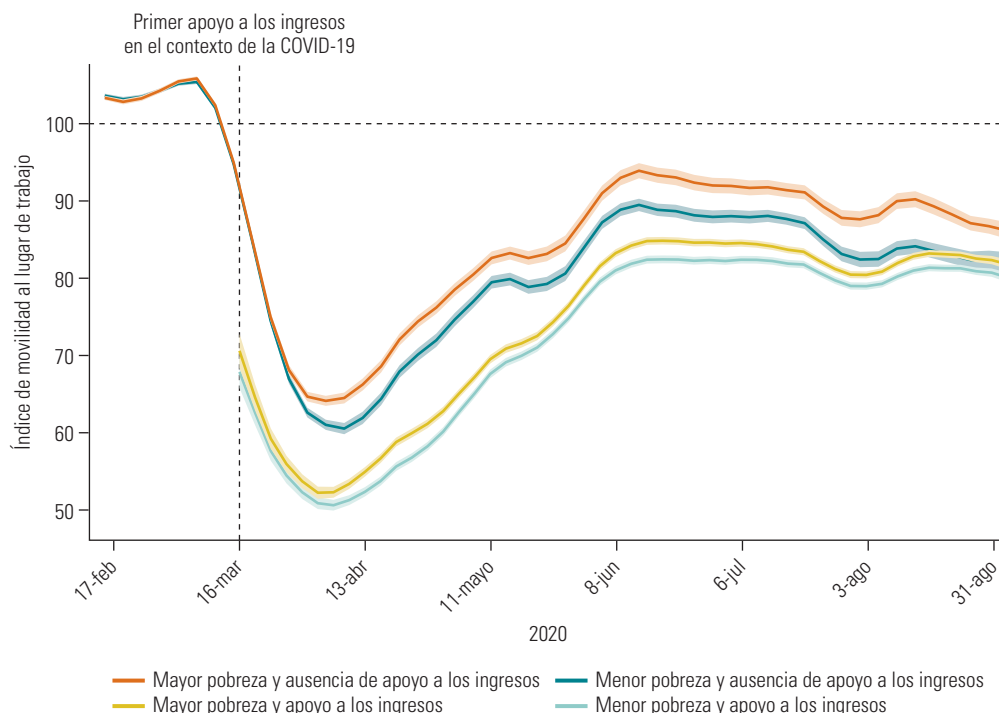
Los efectos de algunas de esas decisiones en materia de políticas se observan ahora, en medio de la actual crisis de los precios de los alimentos y la energía. En la actualidad, las prohibiciones a las exportaciones de alimentos pueden llegar a exacerbar aún más la volatilidad de los valores de estos productos, como sucedió durante la crisis de los precios de los alimentos de 2006-08 (Martin y Anderson, 2011). Las políticas monetarias, comerciales y fiscales (como la baja de los aranceles para los alimentos y las transferencias monetarias como medida de protección) adaptadas a las condiciones específicas de cada país pueden llegar a atenuar los impactos. Sin embargo, la elección predominante han sido los subsidios, implementados por el 93 % de los países que adoptaron tempranamente medidas fiscales en respuesta a la crisis del precio de los alimentos y la energía, a pesar de que a menudo no están adecuadamente orientados a las necesidades y pueden resultar perjudiciales a largo plazo.

En la segunda parte de este informe, se comienza reconociendo que la misma política puede tener efectos muy diferentes en cada país. Las economías de ingreso más alto son más resilientes ante las crisis (Banco Mundial, 2013) porque los hogares y las empresas cuentan con recursos y sistemas de salud y educación superiores, y esto les permite adaptarse a los cambios en las circunstancias. En comparación con los países más ricos, los Gobiernos de los países de ingreso bajo y mediano cuentan con opciones de políticas de eficacia limitada durante las crisis debido a la estructura de sus economías (Loayza, 2020). La orden de permanecer en casa será prácticamente inútil si las personas se ven obligadas por necesidad a trabajar fuera del hogar. Una política financiera es menos eficaz cuando no puede llegar a un sector informal de gran tamaño. Y con la política fiscal no se puede lograr mucho si el espacio fiscal es reducido y la estructura de una economía limita el alcance de los instrumentos estándar de este tipo de política. Varias características de una economía pueden amplificar los efectos de cualquier conmoción y limitar el impacto de las políticas para abordarla.

Esta interacción de las crisis, el impacto de las políticas y la pobreza se ilustra en el gráfico PG.6 (Aminjonov, Bargain y Bernard, 2021). Allí se muestra la movilidad promedio hacia el lugar de trabajo (basada en datos de teléfonos inteligentes) en 43 países de ingreso bajo y mediano. Las indicaciones de permanecer en casa y las decisiones personales de evitar la exposición a la COVID-19 impulsaron una caída drástica de la movilidad en marzo de 2020. La reducción de la movilidad fue considerable tanto en las regiones de pobreza alta como en las de pobreza baja dentro de los países. No obstante, fue mayor en las regiones con menor pobreza y en las que recibieron apoyo a los ingresos. La movilidad cayó aún más en las zonas que pudieron adaptarse mejor a las indicaciones de quedarse en casa en virtud del tipo de trabajo predominante y la capacidad relativa de las personas en mejor situación económica para quedarse en sus hogares. La diferencia de movilidad en los lugares con y sin apoyo a los ingresos supera la diferencia de movilidad en los lugares con tasas de pobreza bajas y altas. Como resultado, las políticas de apoyo a los ingresos también tuvieron más impacto en la movilidad en las zonas de mayor pobreza que en las de menor pobreza. Esta conclusión pone de relieve el hecho de que las políticas orientadas al desarrollo permiten aumentar la resiliencia ante las crisis.

GRÁFICO PG.6

La interacción entre crisis, políticas y pobreza incide en la movilidad al lugar de trabajo



Fuente: Cálculos basados en datos de Aminjonov, Bargain y Bernard (2021).

Nota: En el gráfico se muestra la movilidad al lugar de trabajo en 2020 (basada en datos de teléfonos inteligentes) en las regiones subnacionales con tasas de pobreza altas y bajas y con y sin apoyo a los ingresos en 43 países de ingreso bajo y mediano. Los puntos de datos reflejan los cálculos de Aminjonov, Bargain y Bernard (2021) a partir de datos de movilidad de Google (cambio en las visitas a los lugares de trabajo respecto de la mediana diaria del 3 de enero al 6 de febrero de 2020); datos sobre pobreza de las oficinas nacionales de estadística y estimaciones de Aminjonov, Bargain y Bernard (2021) a partir de encuestas de hogares, y datos del rastreador de la Universidad de Oxford de las respuestas gubernamentales a la COVID-19, relativos al apoyo a los ingresos en el contexto de la pandemia. En el gráfico se muestra el ajuste polinomial local, con un intervalo de confianza del 95 %, de la movilidad diaria entre regiones, ponderado por 1 dividido por el número de regiones del país correspondiente. La pobreza se mide como la proporción de personas que viven por debajo de las líneas de pobreza nacionales o internacionales en una región subnacional. La pobreza se define como más baja (o más alta) si el índice de pobreza de una región se ubica por debajo (o por encima) de la mediana de la tasa regional de pobreza del país. El apoyo a los ingresos en el contexto de la COVID-19 muestra la situación diaria teniendo en cuenta si el Gobierno proporciona algún tipo de apoyo a los ingresos a quienes no pueden trabajar o han perdido sus empleos debido a la pandemia de COVID-19 (variación de los ingresos por país, por día).

Énfasis en la política fiscal

La política fiscal es el conjunto de las decisiones que toman los Gobiernos sobre cómo generar ingresos y gastar los recursos públicos. La segunda parte de este informe se centra en el modo en que la política fiscal influye en la pobreza y la desigualdad. Las decisiones fiscales inciden en el crecimiento, el empleo y los salarios, así como en los servicios disponibles, los precios que pagan las personas y los ingresos con los que se quedan las personas después de pagar impuestos y recibir transferencias.

En muchos países, actualmente la política fiscal se encuentra sometida a una presión considerable. Aun cuando los Gobiernos decidan qué políticas fiscales son las más adecuadas para lograr una recuperación inclusiva y un crecimiento a largo plazo, deben lidiar con el

aumento de los déficits fiscales y la carga de la deuda, lo que deja poco margen para que la política fiscal apoye la recuperación y promueva la preparación para las crisis en curso y futuras. En la actualidad, los países de ingreso bajo y mediano están considerablemente más endeudados que hace dos años. En 2020, más economías emergentes sufrieron rebajas en la calificación crediticia que durante todo el período 2010-19 (Kose y otros, 2022). Aun cuando los países experimentaron una caída de sus ingresos debido a la crisis de la COVID-19, se vieron obligados a aplicar políticas fiscales expansivas para mitigar los peores impactos de la desaceleración. En la actualidad, muchos países deben recaudar más ingresos, reducir el gasto o procurar ambas cosas para escapar del sobreendeudamiento. Históricamente, estas decisiones sobre política fiscal suelen perjudicar a los pobres, y no solo a corto plazo: también limitan las oportunidades que podrían tener a más largo plazo. Los responsables de la formulación de políticas deben enfrentar los desafíos actuales de maneras que no empobrezcan aún más a los pobres hoy ni reduzcan las oportunidades que podrían tener mañana⁴.

Política fiscal, pobreza y desigualdad: Tres hallazgos

1. En los países de ingreso bajo y mediano, la política fiscal puede proteger el bienestar de las personas en una crisis, pero con ciertos límites

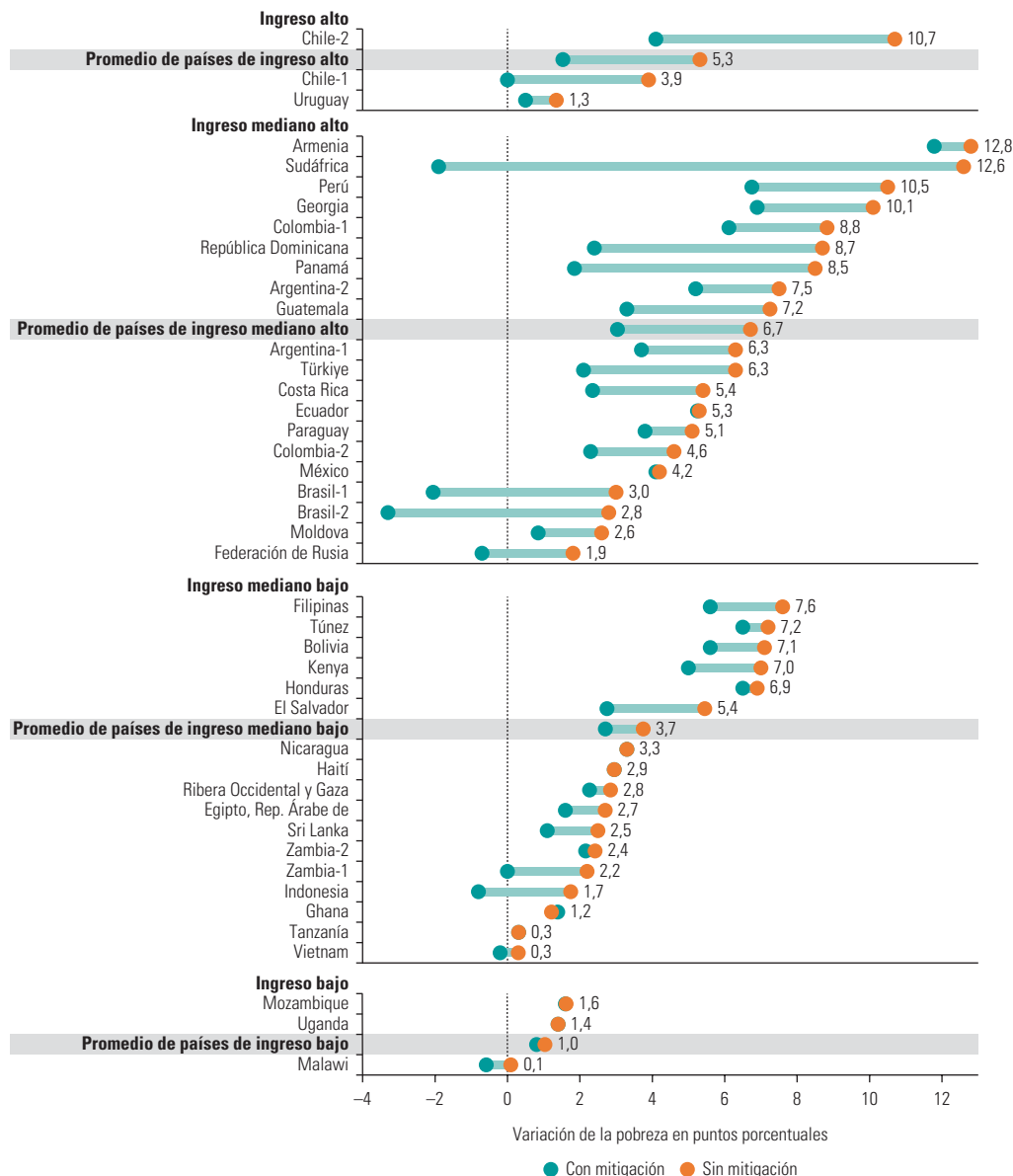
Durante las primeras etapas de la pandemia, la política fiscal evitó eficazmente que algunos hogares vulnerables cayeran en la pobreza. Las microsimulaciones en países de ingreso bajo y mediano indican que la pobreza habría sido, en promedio, 2,4 puntos porcentuales más alta si no hubiera habido una respuesta fiscal (gráfico PG.7). Sin embargo, a pesar de que la política fiscal compensó casi por completo el impacto de la pandemia en la pobreza en los países de ingreso alto, solo compensó la mitad del impacto en los países de ingreso mediano alto y poco más de la cuarta parte del impacto en los países de ingreso bajo y mediano bajo.

Se pueden extraer algunas enseñanzas de esta experiencia mundial: no solo cómo mejorar la política fiscal en los próximos años, sino también cómo tener en claro los límites de la protección de los hogares pobres y vulnerables a través de la política fiscal. Los altos costos del endeudamiento limitaron la escala de la respuesta fiscal a la COVID-19 en muchos países de ingreso bajo y mediano bajo. Según los resultados de las encuestas consignados en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2022: Finanzas al servicio de la recuperación equitativa* (Banco Mundial, 2022b), el 83 % de los funcionarios de países de ingreso bajo manifestó inquietud por la sostenibilidad de la deuda o por el acceso a préstamos externos para financiar su respuesta fiscal a la crisis. Muchos funcionarios de países de ingreso bajo y mediano bajo estaban aún más preocupados por el acceso al apoyo financiero internacional. Los países de ingreso bajo dependieron casi en su totalidad (95 %) de ese apoyo para financiar una respuesta fiscal. Esos recursos también fueron una importante fuente de ayuda para los países de ingreso mediano bajo (73 %) y los países de ingreso mediano alto (50 %). Al inicio de la crisis, más de la mitad de los países clientes de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) se encontraban ya en situación de sobreendeudamiento, por lo que no podían obtener grandes préstamos. La principal fuente de financiamiento externo eran los fondos en condiciones sumamente concesionarias otorgados por los bancos multilaterales de desarrollo. Esto pone de relieve la importancia del acceso al financiamiento en la respuesta a una crisis.

La estructura de cada economía también limitó el tipo y el impacto de los instrumentos de política fiscal que podían aplicarse. Proporcionar a las empresas el apoyo necesario para proteger los empleos fue casi imposible en los países con grandes sectores informales. La proporción de trabajadores de las empresas que recibieron subsidios salariales fue más grande en los países que

GRÁFICO PG.7

La política fiscal redujo el impacto de la crisis de la COVID-19 en la pobreza, pero la acción fue menor en las economías más pobres



Fuentes: Estimaciones recopiladas de estudios de microsimulación publicados y del Banco Mundial. Para consultar la lista completa, véase el capítulo 4 del informe.

Nota: En el gráfico se muestran los resultados de dos simulaciones del estudio de cada economía: una que muestra el aumento de la pobreza que se habría producido si no hubiera habido respuesta fiscal (sin mitigación) y otra que muestra el aumento de la pobreza teniendo en cuenta la respuesta fiscal (con mitigación). Para algunas economías, se dispone de más de un estudio, como lo indica el número "1" o "2" ubicado después del nombre del país en el gráfico. Los detalles completos de los datos utilizados figuran en el cuadro 4A.1, incluido en la versión electrónica del anexo del capítulo 4, disponible en <http://hdl.handle.net/10986/37739>.

tenían una mayor porción de trabajadores formales en la economía antes de la crisis, incluso si se controlan las variables del nivel general de gasto y del PIB per cápita. Esta conclusión es preocupante porque las nuevas evidencias sugieren que el gasto destinado a proteger el empleo puede haber tenido un mayor impacto en la recuperación económica, el aumento del empleo y la reducción de la pobreza que las medidas de apoyo a los ingresos (Banco Mundial, de próxima aparición [a]).

Ante la incertidumbre extendida sobre el impacto de la crisis en los ingresos de los hogares y las amplias pérdidas para los hogares pobres, vulnerables y de clase media, la mayoría de los países quedaron sometidos a una presión política considerable para proporcionar rápidamente un amplio apoyo a los ingresos. Los países de ingreso alto y mediano alto tenían más probabilidades de proporcionar este apoyo a través de transferencias universales, mientras que los países de ingreso mediano bajo y bajo tenían más tendencia a establecer subsidios junto con transferencias focalizadas. Si bien los subsidios también eran universales y a menudo se introdujeron rápidamente, trajeron aparejadas varias desventajas. Una mayor proporción del apoyo en forma de subsidios se destinó a personas en mejor situación económica, y los subsidios distorsionaron los precios que debieron afrontar los hogares.

En los países de ingreso bajo y mediano, una vez iniciados los confinamientos pasaron en promedio casi tres meses hasta que las transferencias llegaron a los beneficiarios, a pesar de que las pérdidas de ingresos y el aumento de la inseguridad alimentaria se produjeron inmediatamente (véanse Beazley, Marzi y Steller [2021] y el gráfico PG.8). Las prestaciones fueron mucho más rápidas cuando había sistemas de pagos digitales. En general, las transferencias se destinaron efectivamente a los hogares más pobres. Sin embargo, resultó más difícil llegar a los hogares vulnerables que habían sufrido pérdidas de ingresos pero que no eran beneficiarios habituales de los sistemas de protección social, especialmente en los países de ingreso bajo y mediano bajo. En cualquier caso, hay ejemplos destacados de medidas innovadoras implementadas para llegar a beneficiarios específicos en épocas difíciles, como en Sudáfrica y Togo (analizados con mayor detalle en el informe). En resumen, la experiencia de brindar apoyo durante la pandemia pone de relieve la importancia de invertir en sistemas de transferencias que, cuando sea necesario, puedan brindar apoyo oportuno a quienes lo necesiten y no solo a un grupo reducido.

2. En los países más pobres, los hogares desfavorecidos suelen tener menos ingresos después de pagar los impuestos y recibir las transferencias

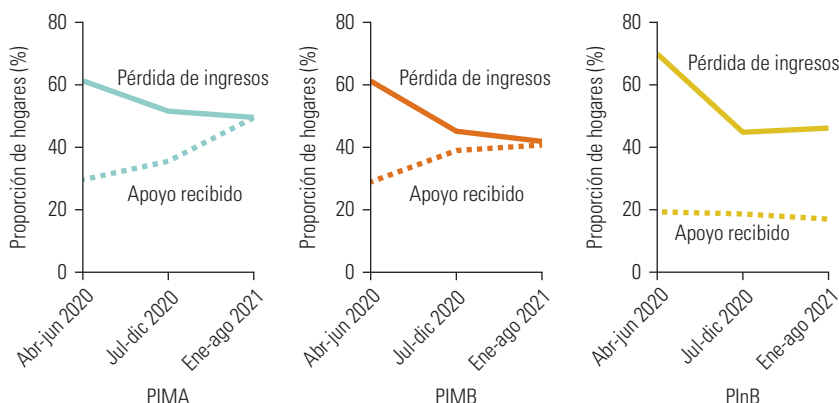
La falta de margen fiscal de muchos países pobres durante la pandemia de COVID-19 y los escasos sistemas de prestación de servicios capaces de suministrar transferencias directas a hogares pobres y vulnerables fueron reflejo de las decisiones fiscales tomadas durante el período previo a la crisis. Este informe presenta por primera vez un análisis del impacto de los impuestos, las transferencias y los subsidios sobre los ingresos de los hogares de 94 países de ingreso bajo y mediano (entre los que figuran 55 países de ingreso bajo y mediano bajo). En este análisis se evalúa si los impuestos se recaudan de manera equitativa y si las transferencias y los subsidios llegan a los hogares pobres y vulnerables.

En conjunto, los impuestos, las transferencias y los subsidios disminuyen la desigualdad en todos los países, dado que permiten financiar el gasto en seguridad, salud y educación y las inversiones dirigidas al crecimiento y la reducción de la pobreza. Asimismo, los países de ingreso alto logran garantizar eficazmente que los impuestos, las transferencias y los subsidios no limiten el ingreso disponible de los hogares pobres. Sin embargo, en los países de ingreso bajo y mediano, no ocurre lo mismo. En dos tercios de esos países, los ingresos de los hogares pobres caen una vez pagados los impuestos y recibidos los subsidios y las transferencias (gráfico PG.9). En los países de ingreso bajo, los ingresos de todos los hogares son más bajos después de pagar impuestos

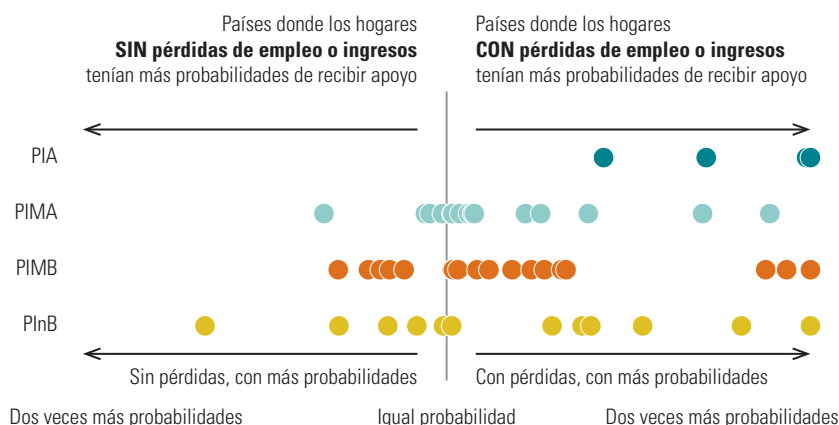
GRÁFICO PG.8

Brindar apoyo a tiempo y a quienes más lo necesitaban fue un desafío

a. Pérdidas de ingresos derivadas de la pandemia y apoyo recibido, 2020-21



b. Disponibilidad de asistencia pública para hogares con pérdidas de empleo o de ingresos frente a los que no sufrieron pérdidas

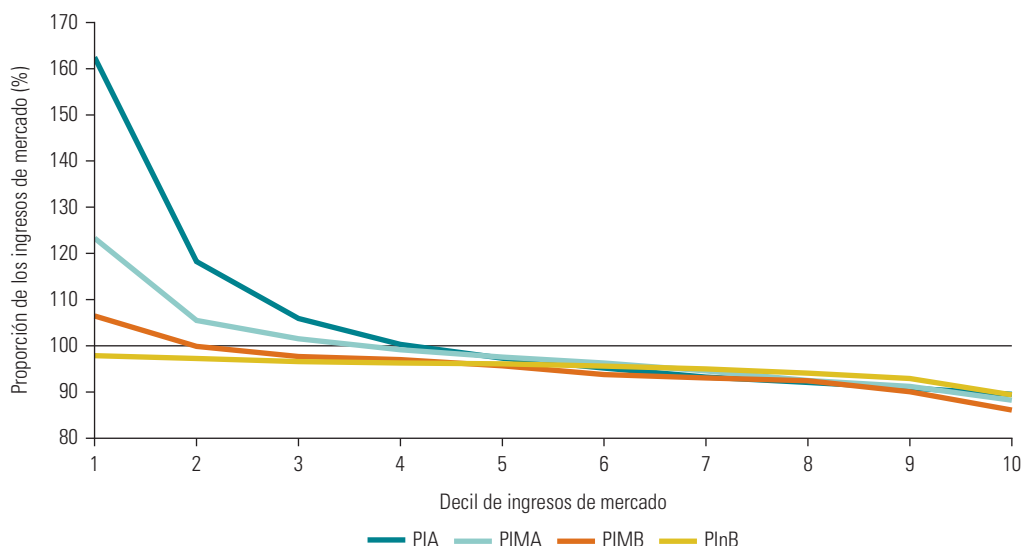


Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en datos de sus encuestas telefónicas de alta frecuencia sobre la COVID-19.
Nota: En el panel a, se muestra la proporción de hogares de cada grupo de ingresos que perdieron ingresos y la proporción de hogares que recibieron apoyo durante tres períodos a lo largo de la pandemia (promedio entre las economías de cada categoría de ingresos). En el panel b, se muestra la diferencia entre la proporción de hogares que recibieron apoyo y perdieron ingresos o empleos y la proporción de hogares que recibieron apoyo pero no perdieron ingresos ni empleos (cada punto representa una economía). Las economías se ponderan equitativamente. PIA = países de ingreso alto; PlnB = países de ingreso bajo; PIMB = países de ingreso mediano bajo; PIMA = países de ingreso mediano alto.

y recibir transferencias y subsidios. El sector informal representa una parte importante de estas economías. Como consecuencia, los impuestos se recaudan principalmente de forma indirecta, y las transferencias suelen ser demasiado bajas para compensar el impacto de los gravámenes indirectos en los hogares pobres y vulnerables. Con todo, es alentador observar que, en todos los niveles de ingreso, algunos países logran reducir tanto la desigualdad como la pobreza. Los de mejor desempeño tienden a bajar la pobreza entre 6 y 8 puntos porcentuales, según la línea de pobreza correspondiente a su categoría de ingresos. No obstante, en promedio, esta reducción es mucho menos probable en los países de las categorías de ingreso más bajas. Todos los de ingreso alto reducen la pobreza en más de 1 punto porcentual, mientras que solo 6 de los 23 países de

GRÁFICO PG.9

En las economías más pobres, es más probable que los hogares más desfavorecidos queden con menos dinero una vez que pagan los impuestos y reciben las transferencias



Fuentes: Estimaciones originales basadas en datos del Instituto CEQ, Centro de Datos del CEQ sobre Redistribución Fiscal, <https://commitmenttoequity.org/datacenter>; datos de la OCDE; datos del Banco Mundial.

Nota: En el gráfico se muestran los ingresos disponibles (ingresos después de pagar los impuestos directos e indirectos, y de recibir las transferencias monetarias y los subsidios) como porcentaje de los ingresos de mercado (ingresos antes de pagar los impuestos directos e indirectos, o de recibir las transferencias monetarias y los subsidios), por decil de ingresos de mercado, combinados por grupos de ingresos utilizando la mediana. La muestra incluye 5 países de ingreso alto, 19 de ingreso mediano alto, 16 de ingreso mediano bajo y 3 de ingreso bajo. PIA = países de ingreso alto; PIMA = países de ingreso mediano alto; PIMB = países de ingreso mediano bajo; PlnB = países de ingreso bajo.

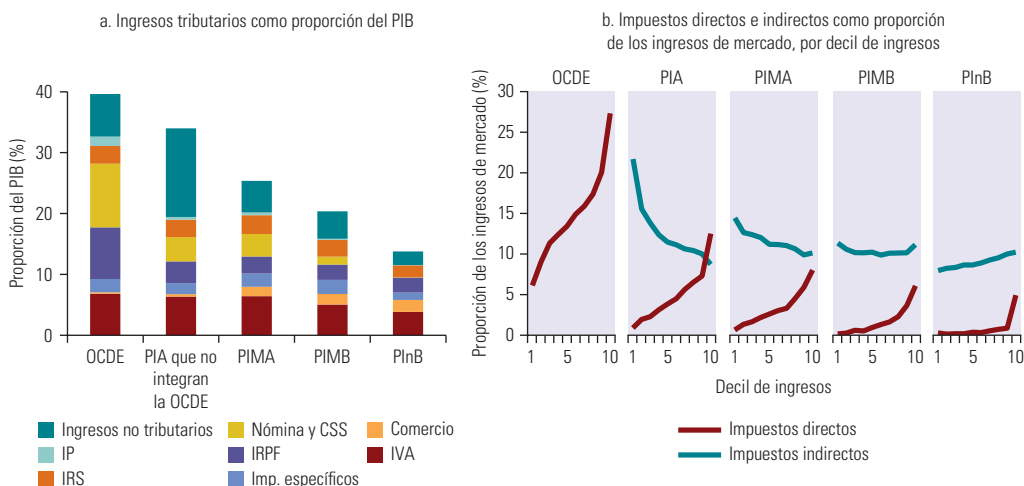
ingreso mediano alto y solo 1 de los 24 de ingreso bajo y mediano bajo logran esa disminución. Por lo tanto, constituye todo un desafío recaudar recursos fiscales sin elevar la pobreza en un país donde el sector informal es amplio y la cobertura de las redes de protección social, limitada.

Los países más pobres generan menos ingresos tributarios, y su modalidad principal de recaudación es la menos progresiva: el 64 % corresponde a impuestos indirectos (al valor agregado, impuestos sobre consumos específicos y al comercio). En cambio, solo el 28 % de la recaudación fiscal de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) proviene de estas fuentes (gráfico PG.10). En los países más ricos, se recauda en mayor medida a través de gravámenes directos: el impuesto sobre la renta de las personas físicas y otros impuestos sobre los ingresos, como las contribuciones a la seguridad social. Por lo general, los impuestos directos son más progresivos porque pueden diseñarse de modo que se incrementen conforme se elevan los ingresos, a diferencia de los que se aplican a bienes que todos deben adquirir, independientemente del nivel de ingresos. Las economías informales, donde no resulta sencillo observar, registrar y gravar los ingresos, dependen en mayor medida de los impuestos indirectos. En consecuencia, una parte importante de los fondos recaudados provienen de los pobres⁵.

En los países de ingreso bajo y mediano bajo, el gasto en transferencias directas es escaso en promedio y mucho menor que el monto destinado a subsidios. En el gráfico PG.11 se compara el gasto en subsidios a la energía y a la agricultura con el total destinado a la protección social. En los países de ingreso alto, el monto asignado a la protección social supera largamente el gasto en subsidios. En los de ingreso mediano alto, el gasto en subsidios a la energía y a la

GRÁFICO PG.10

Las economías más pobres dependen en mayor medida de los impuestos indirectos, que son menos progresivos



Fuentes: Centro Internacional de Tributación y Desarrollo, <https://www.ictd.ac/>; Instituto CEQ, Centro de Datos del CEQ sobre Redistribución Fiscal, <https://commitmentoequity.org/datacenter/>; datos de la OCDE; datos del Banco Mundial.

Nota: El panel a muestra cada tipo de ingresos públicos como porcentaje del producto interno bruto (PIB), agregado por grupo de ingresos. En el panel b, se muestran los impuestos directos e indirectos como porcentaje del ingreso total de mercado por decil de ingresos de mercado, agregados por grupo de ingresos. No se dispone de datos sobre la incidencia de los impuestos indirectos en los países de la OCDE. IP = impuesto sobre la propiedad; IRS = impuesto sobre la renta de las sociedades; CSS = contribución a la seguridad social; IRPF = impuesto sobre la renta de las personas físicas; IVA = impuesto al valor agregado; PIA = países de ingreso alto; PIMA = países de ingreso mediano alto; PIMB = países de ingreso mediano bajo; PlnB = países de ingreso bajo.

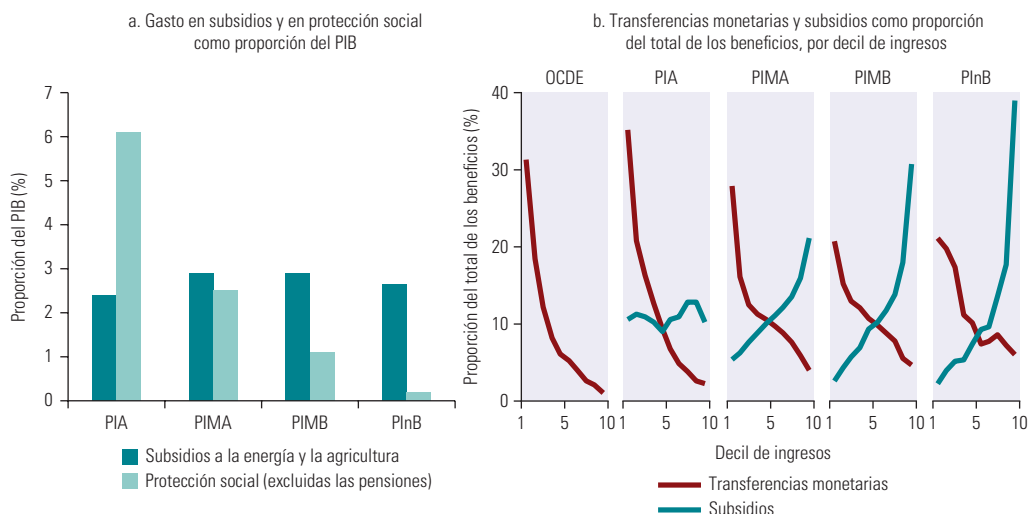
agricultura es igual que el que se destina a la protección social, mientras que, en los de ingreso mediano bajo y bajo, el gasto en protección social representa, respectivamente, menos de la mitad y la décima parte de los subsidios a la energía y a la agricultura. Solo el 20 % del gasto en subsidios llega al 40 % más pobre de la población de cada país, y esto, combinado con los escasos fondos que se asignan a las transferencias, significa que se compensa muy poco la reducción de los ingresos y el consumo provocada por los impuestos indirectos. Los subsidios se aplican de forma generalizada, en parte porque son populares y benefician a muchos grupos de interés de los que dependen los Gobiernos para obtener apoyo, a diferencia de las transferencias específicas. Sin embargo, el hecho de que gran parte de los beneficios termine en manos de los ricos señala la importancia de establecer sistemas que permitan suministrar transferencias de manera más amplia. Con frecuencia creciente, los países de ingreso mediano bajo y bajo desarrollan sistemas de transferencia más sólidos que pueden llegar a más hogares, y durante la respuesta a la COVID-19 se lograron importantes avances en este sentido.

3. Determinar las prioridades para un gasto público eficaz, en particular en un entorno con limitaciones fiscales, es una tarea compleja

Algunas de las decisiones gubernamentales de mayor impacto fiscal se refieren al modo de asignar el gasto para respaldar el crecimiento de los ingresos de los hogares a largo plazo. Un buen ejemplo de estas decisiones son las inversiones en salud, educación, carreteras, electricidad e investigación y desarrollo; en especial, las inversiones que el sector privado no puede o no está dispuesto a realizar. Por lo general, con estas inversiones se busca abordar las deficiencias del

GRÁFICO PG.11

Las economías más pobres gastan menos en transferencias que en subsidios, que benefician en menor medida a los pobres



Fuentes: Subsidios agrícolas: Base de datos del Consorcio de Organizaciones Internacionales para Medir el Entorno Normativo referido a la Agricultura, <http://www.ag-incentives.org/>; subsidios a la energía: Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, <https://www.iisd.org/>; protección social: Banco Mundial, Portal BOOST de Datos Presupuestarios de Libre Acceso, <https://www.worldbank.org/en/programs/boost-portal>, y Fondo Monetario Internacional, base de datos de estadísticas de finanzas públicas, <https://data.imf.org/gfs/>; transferencias monetarias y subsidios como proporción del total de los beneficios: Instituto CEQ, Centro de Datos del CEQ sobre Redistribución Fiscal, <https://commitmentoequity.org/datacenter/>; datos de la OCDE; datos del Banco Mundial.

Nota: En el panel a, se compara el gasto en subsidios a la energía y la agricultura con el destinado a la protección social (excluidas las pensiones) como proporción del PIB, combinado por grupo de ingresos. En el panel b, se muestran las transferencias y los subsidios como proporción del total de los beneficios por decil de ingresos de mercado, combinados por grupo de ingreso. No se dispone de datos sobre la incidencia de los subsidios en los países de la OCDE. PIA = países de ingreso alto; PIMA = países de ingreso mediano alto; PIMB = países de ingreso mediano bajo; PlnB = países de ingreso bajo.

mercado u ofrecer bienes públicos. Cuando estas políticas benefician a los hogares situados en el extremo inferior de la distribución del ingreso, su impacto en la pobreza y la desigualdad es significativo. Por el contrario, los ingresos fiscales pueden recaudarse de un modo que afecte negativamente el crecimiento a largo plazo y, por lo tanto, genere un impacto negativo en la pobreza (véase el recuadro PG.3).

En diversos trabajos recientes se pone de relieve esta cuestión y se muestra que las políticas de mayor valor suelen ser las que tienen impactos a largo plazo. Por ejemplo, los gastos destinados al desarrollo de los niños en la primera infancia pueden resultar transformadores y sentar las bases para toda una vida con ingresos más altos (Hendren y Sprung-Keyser, 2020; Holla y otros, 2021). Una demora de 10 años en la Revolución Verde habría producido una pérdida acumulada equivalente al PIB mundial de un año (Gollin, Hansen y Wingender, 2021). Varios estudios recientes también destacan la importancia del contexto. A modo ilustrativo, el valor de invertir en un esquema de transferencias monetarias depende del rendimiento de las inversiones posteriores que los beneficiarios hagan, por ejemplo, en la educación de los niños; depende también de los impactos de dichas transferencias en la actividad económica local, así como de la capacidad del Gobierno para captar a través de los impuestos una proporción del aumento de los ingresos que, en última instancia, se deriva del nivel educativo más elevado.

Sin embargo, puede ser difícil establecer como prioritarias las políticas beneficiosas precisamente porque sus ventajas se obtienen a largo plazo y no se materializan de inmediato. Para los

RECUADRO PG.3**Herramientas que ayudan a establecer prioridades en las políticas fiscales**

Toda persona que evalúe el impacto de una política fiscal determinada —tanto tributaria como de gasto— en la pobreza y la equidad debe buscar contestar dos preguntas clave:

1. ¿Quiénes se benefician con una determinada política fiscal o pagan por ella, y en qué medida? Responder esta pregunta constituye un primer paso esencial para evaluar las consecuencias distributivas de la política en cuestión. En este informe, se recopilan y examinan los resultados de la aplicación de la metodología de Commitment to Equity para el análisis de la incidencia fiscal en 94 países.
2. ¿Cuál es el valor de este gasto en términos de sus beneficios a largo plazo para los destinatarios, las personas que no son destinatarias y los ingresos públicos? El concepto del valor marginal de los fondos públicos (VMFP), y la forma sistemática de establecer este valor, ha resurgido en los últimos años y se está utilizando en una amplia gama de políticas en Estados Unidos. También se emplea en la actualidad de manera más general, y en este informe se lo aplica a ciertas intervenciones en entornos de ingreso bajo y mediano.

A menudo, el análisis de los impactos de las políticas fiscales en la pobreza y la desigualdad se centra solo en la primera pregunta, pero es necesario responder ambos interrogantes para evaluar adecuadamente todo el conjunto de impactos en el bienestar. Esta información ayuda a los Gobiernos a elegir las políticas que implementarán. Se requiere asimismo establecer una apreciación sobre el bienestar: ¿cuánto valora la sociedad el hecho de que se entregue un dólar adicional a los beneficiarios de una determinada política frente a los beneficiarios de otra? En algunos casos, la decisión parece bastante sencilla, cuando se debe elegir entre una política con un alto VMFP enfocada adecuadamente en los pobres y una política con un bajo VMFP dirigida a los ricos. La elección no siempre es tan clara, pero incluso cuando lo es, no necesariamente se elige la política de alto VMFP, lo que quizás refleja la dificultad de incorporar los beneficios a largo plazo en las decisiones sobre políticas o en la economía política específica de determinado país.

políticos, este horizonte temporal no se corresponde con su realidad: deben mostrar resultados inmediatos para mantenerse en el poder. Por lo tanto, a menudo no invierten lo suficiente en áreas como la salud, la educación y las actividades de investigación y desarrollo. Del mismo modo, es difícil que los Gobiernos den prioridad a las tareas de preparación para las crisis futuras, a pesar de que esto puede ser una manera eficaz en función de los costos de salvaguardar los avances logrados. Los políticos obtienen un rédito mayor mostrando su apoyo durante una crisis que invirtiendo para evitar o mitigar la próxima crisis.

Cuando el espacio fiscal es limitado, es aún más importante centrarse en las políticas de alto valor. En épocas de crisis y altas tasas de interés, no es sencillo priorizar el gasto que genera ganancias a largo plazo. Por esa razón, en estos periodos suele recortarse el gasto en salud y educación (Al-Samarrai y otros, 2021; Mohseni-Cheraghloou, 2016). Es esencial seleccionar y proteger las políticas tributarias y el gasto de alto valor a fin de maximizar el impacto de la política fiscal en el bienestar.

Tres conjuntos de prioridades de política pública

Este informe concluye con un análisis de tres prioridades del área de las políticas que reflejan tanto las enseñanzas extraídas de este estudio como la necesidad urgente de promover una recuperación sólida e inclusiva.

1. Gastar para el presente: Reorientar el gasto en subsidios para proporcionar apoyo a los ingresos y estimular el crecimiento

Evitar la eliminación excesivamente rápida del apoyo a los ingresos

En 2021 y a principios de 2022, quedó claro que este apoyo se había quitado con demasiada rapidez en el caso de algunos grupos vulnerables para los cuales el empleo y los ingresos todavía permanecían en niveles mucho más bajos que antes de la crisis de la COVID-19. El aumento de los precios de los alimentos y la energía perjudicaba además a muchos de estos mismos hogares, como los pobres de las zonas urbanas. La duración promedio de los programas de apoyo implementados como respuesta a la pandemia de COVID-19 fue de cuatro meses y medio, pero la mayoría duró menos de tres meses, y casi la mitad de los programas nuevos consistieron en transferencias efectuadas por única vez. En el trabajo de Gentilini y otros (2022) se estima que solo el 21 % de los programas permanecían activos a comienzos de 2022. En Brasil, las transferencias de emergencia se redujeron significativamente en 2021. Esta caída, combinada con un mercado laboral que aún no se había recuperado por completo, dio lugar a un aumento en la pobreza de 6 puntos porcentuales entre 2020 y 2021 (Banco Mundial, 2022a). En Indonesia, si bien en 2021 se implementó una segunda ronda de medidas de apoyo fiscal que llegó a más hogares que la ayuda proporcionada en 2020, el monto de las transferencias fue menos generoso y el impacto en la pobreza, más tenue.

Por lo general, es necesario suministrar apoyo a los ingresos hasta que el crecimiento se recupera. Sin embargo, esto no necesariamente conlleva un gasto total mucho mayor, siempre que se pueda mejorar la eficacia del gasto social. La reorientación del gasto en subsidios hacia formas más focalizadas de protección social tendrá un fuerte impacto en quienes más lo necesitan. Los subsidios pueden parecer una solución al desafío que plantean actualmente el aumento de los precios de los alimentos y la energía y sus impactos en los pobres. También pueden ser populares desde el punto de vista político porque sus beneficios tienden a distribuirse ampliamente. No obstante, esta popularidad convierte a los subsidios en una forma costosa de focalizar el apoyo en los hogares pobres. El análisis de incidencia fiscal realizado en los países de ingreso bajo y mediano muestra que cerca de la mitad del gasto en subsidios a la energía se destina al 20 % más rico, que consume más energía y recibe mayores beneficios per cápita.

Las transferencias monetarias son un mecanismo más eficaz para brindar apoyo a los grupos pobres y vulnerables afectados por el aumento de los precios de la energía: más del 60 % del gasto en transferencias monetarias se destina al 40 % más pobre de la población (gráfico PG.11, panel b). Al igual que los subsidios, estas transferencias, que tienen una base de beneficiarios más amplia, pueden concitar un apoyo político mayor —aunque también un costo más alto— que los programas muy focalizados. Pero a diferencia de los subsidios, los valores de los beneficios no aumentan en los hogares más ricos. De ese modo, se evita desviar los recursos escasos hacia quienes no los necesitan. Por otro lado, hay pocas pruebas de que los subsidios generen impactos positivos a largo plazo, mientras que cada vez hay más evidencias de que las transferencias monetarias pueden ayudar a los hogares a realizar inversiones cruciales a largo plazo, como brindar educación a los niños. Las transferencias también pueden estimular la actividad económica local e incrementar los fondos públicos a través del aumento de los ingresos derivados de los impuestos indirectos tanto a corto como a largo plazo. Poner en práctica esta reorientación es posible. Indonesia, por ejemplo, reorientó con éxito su sistema de asistencia social para dejar de lado los subsidios en favor de un programa ampliado de transferencias monetarias condicionadas con mayor impacto redistributivo. El camino hacia la reforma no siempre fue sencillo, pero los avances estuvieron acompañados por la conformación de coaliciones políticas y aumentos cada vez más exitosos en el apoyo directo a los hogares pobres y vulnerables (Beaton, Lontoh y Wai-Poi, 2017). El análisis de las reformas de los subsidios en Ghana, Jordania y la República Dominicana también pone

de relieve la importancia de las maniobras políticas y de la creación de sistemas de entrega de transferencias directas que puedan utilizarse una vez que se eliminen los subsidios (Inchauste y Victor, 2017).

Impulsar el crecimiento de los ingresos

Como prioridad urgente, se deben destinar gasto e inversiones para impulsar de inmediato el crecimiento económico en los países que tienen dificultades para recuperarse de la crisis de la COVID-19, muchos de los cuales mostraban bajos niveles de crecimiento aun antes de la pandemia. Una vez más, dicho apoyo no necesariamente implica un monto mayor si se procura gastar con más eficacia. A menudo, el gasto fiscal dirigido a promover el crecimiento de los ingresos a corto plazo se canaliza a través de subsidios a empresas y agricultores. Pero a largo plazo, el gasto que aborda directamente las deficiencias del mercado suele ser más eficaz en función de los costos que las subvenciones a determinados comportamientos. Se puede ilustrar este concepto con dos ejemplos.

El aumento de la productividad y el empleo en las empresas debe ser una prioridad para abordar la pérdida de puestos de trabajo, especialmente en las zonas urbanas. En los países de ingreso bajo y mediano, el apoyo fiscal que se brinda a las empresas suele adoptar la forma de gasto tributario: de hecho, el 40 % de dicho gasto se dirige a las empresas (Redonda, von Haldenwang y Aliu, 2021). No obstante, no hay evidencias concluyentes sobre la eficacia del gasto tributario. Las evaluaciones recientes del apoyo brindado a las pymes revelan que los servicios empresariales personalizados y la capacitación en gestión pueden tener un fuerte impacto inmediato y sostenido en las utilidades de las empresas cuando se implementan de manera adecuada (McKenzie, 2021; McKenzie y otros, 2021; Quinn y Woodruff, 2019).

Por otro lado, el aumento de la producción agrícola frente a la suba de los precios de los insumos puede generar importantes beneficios. Los subsidios a los insumos elevan la producción agrícola a corto plazo, pero distorsionan los incentivos y conllevan costos a largo plazo para la base de recursos naturales. En los países de ingreso mediano, estos subsidios son considerables y representan alrededor del 5 % del valor de la producción agrícola (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2021). Con todo, las inversiones de los agricultores se basan no solo en los precios previstos de los insumos, sino también en los precios de los productos, los conocimientos sobre la mejor manera de invertir, el acceso al crédito, los seguros y los mercados laborales (Duflo, Kremer y Robinson, 2008; Rosenzweig y Udry, 2020). Como consecuencia, las políticas bien diseñadas de extensión y apoyo a la comercialización pueden dar lugar a un aumento de la inversión y la productividad de los pequeños agricultores de los países de ingreso bajo y mediano (Bridle y otros, 2019). A diferencia del gasto en subsidios, estas políticas fiscales pueden resultar en aumentos de los ingresos agrícolas a largo plazo.

2. Gastar para el futuro: Priorizar el gasto que genera impactos a largo plazo (incluso en tiempos de crisis)

Cuando el espacio fiscal es limitado, es fundamental centrarse en políticas de alto valor que ayuden a los países a implementar su contrato de bienestar social (recuadro PG.3). La elección de las políticas adecuadas variará según los contextos, pero en esta decisión deben tenerse en cuenta los beneficios a largo plazo (incluso durante una crisis fiscal), aun cuando se materialicen más adelante.

Invertir en crecimiento a largo plazo

La COVID-19 ha supuesto costos elevados para la calidad de vida de la próxima generación. La reducción de estos costos futuros debe ser una prioridad urgente. Si bien en otros trabajos se analizan intervenciones específicas dirigidas a subsanar estos efectos negativos (véase, por

ejemplo, el documento del Banco Mundial, de próxima aparición [b]), la influencia de la pérdida de aprendizaje en el crecimiento futuro de los ingresos indica que las políticas que promuevan la recuperación en esta área pueden producir grandes beneficios. Además, las inversiones en investigación y desarrollo y en ciertas obras de infraestructura de alto valor pueden generar rendimientos muy elevados a largo plazo.

Prepararse para la próxima crisis

Gastar hoy con el propósito de prepararse para futuras crisis también puede dar lugar a beneficios a largo plazo. La pandemia ha mostrado de manera trágica que los años de avances en la reducción de la pobreza pueden desaparecer con rapidez cuando los países no logran montar una respuesta fiscal adecuada frente a un acontecimiento adverso importante. La planificación financiera para las crisis permitirá a los países contar con un plan estratégico para implementar herramientas financieras —instrumentos de contingencia, fondos de reserva y planes de reasignación de partidas presupuestarias— que puedan generar en el momento oportuno el monto de financiamiento que se necesita durante una crisis. Entre los elementos clave de un plan de este tipo se incluyen los siguientes:

- *Ampliación del alcance de los elementos de estabilización automática.* En los países donde el sector informal es grande, los factores de estabilización pueden adoptar la modalidad de planes de garantía de empleo (si la oferta de trabajo en estos esquemas puede incrementarse) y transferencias indexadas en función de los precios o de las condiciones meteorológicas, como en el Programa de Seguro del Ganado de Kenya, que protege a los pastores del norte del país contra la sequía.
- *Creación de programas adaptativos de transferencias monetarias.* Estos programas pueden ampliarse automáticamente a través de protocolos preaprobados que se apoyen en registros sociales, protocolos de inscripción abierta y sistemas de pagos digitales en respuesta a un factor de activación en caso de crisis. No obstante, para incrementar la escala se necesitará contar con datos que capten la gravedad de la crisis a medida que se desarrolla y complementen la información de los registros sociales de modo de identificar no solo a las personas consideradas casi pobres, sino también a los afectados por la crisis. Como ejemplo cabe citar, además de las mediciones económicas tradicionalmente definidas, los datos que reflejan características importantes, como la movilidad de la población, o los datos satelitales de cobertura vegetal que pueden transmitir información sobre inundaciones y la humedad del suelo.

Invertir en datos e investigaciones para orientar las inversiones futuras

Se necesitan mejores datos, en especial sobre los costos de la implementación de las políticas, para determinar las prioridades a las que se destinará un gasto fiscal adecuadamente focalizado y de alto valor. Asimismo, se requiere invertir en mayor medida en evaluaciones de las políticas prioritarias implementadas a gran escala, en particular en evaluaciones de larga duración o las que utilizan buenos indicadores indirectos de los resultados a largo plazo (Athey, Imbens y Kang, 2019). Adicionalmente, se deben realizar más análisis de la incidencia fiscal, especialmente de las inversiones productivas, como las de infraestructura, así como de los subsidios a las empresas y las exenciones impositivas, y de los gastos en sectores específicos (por ejemplo, en agricultura). Además, siempre que sea posible, deben subsanarse las brechas en el análisis de la incidencia tributaria del sector informal, los ingresos más altos, el impuesto a las sociedades, el impuesto sobre la propiedad y las tarifas.

3. Cuando sea necesario, elevar los ingresos fiscales sin perjudicar a los pobres

También es importante movilizar un mayor volumen de recursos internos, pues esto puede contribuir a aumentar el espacio fiscal a corto plazo. Los países más pobres recaudan muchos menos ingresos tributarios que los más ricos. Los de ingreso bajo recaudan el 11 % del PIB

en impuestos, muy por debajo del 32 % del PIB que recaudan los países de ingreso alto de la OCDE. Estas disparidades reflejan diferencias en la capacidad y el desarrollo del Estado (Besley y Persson, 2013)⁶. Del mismo modo, las tasas de gasto público son mucho más bajas en los países más pobres.

¿Qué medidas pueden adoptar los países para elevar sus ingresos tributarios de una manera que reduzca la desigualdad y, al mismo tiempo, no aumente la pobreza? Dado que el nivel de impuestos que puede recaudarse está determinado en parte por la confianza de los ciudadanos en el Estado y por el nivel y la calidad de los servicios que este brinda, no es posible modificar rápidamente las fuentes de los ingresos tributarios. No obstante, algunas reformas fiscales ofrecen opciones cada vez más factibles para incrementar la recaudación, en parte gracias a las mejoras en la tecnología digital. Si se implementan de manera adecuada, estas reformas pueden resultar sumamente valiosas sin perjudicar a los pobres. El enfoque que adopte cada país dependerá de su nivel de ingreso y su estructura económica, pero hay tres opciones posibles:

1. *Aumentar los impuestos sobre la propiedad y otras formas más novedosas de tributación progresiva, como los impuestos al carbono y los relacionados con la salud.*
 - Los países de ingreso bajo y mediano rara vez cobran gravámenes sobre la propiedad, a pesar de que estos desempeñan un papel importante en las economías avanzadas. Dichos impuestos suelen tener poco impacto en las personas pobres porque se dirigen a los titulares de propiedades. Sin embargo, en los países donde los hogares pobres poseen propiedades (por ejemplo, agricultores que tienen una pequeña parcela de tierra), las tasas pueden diseñarse de modo tal que generen escaso impacto en estos sectores. Para aumentar el impuesto sobre la propiedad, se requieren inversiones en los catastros, nuevos métodos de valoración y coordinación entre los Gobiernos locales y centrales. Esto, a su vez, puede requerir grandes inversiones iniciales que permitan mejorar la capacidad de ejecución, lo que reducirá el aumento inicial de los ingresos netos. La tecnología puede ayudar. En Kigali (Rwanda), por ejemplo, se han utilizado drones para actualizar los catastros urbanos.
 - Los impuestos relacionados con la salud que adoptan la forma de gravámenes indirectos sobre el tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas pueden parecer regresivos y de poca envergadura, pero en realidad resultan progresivos a lo largo de la vida de los contribuyentes y ofrecen grandes ganancias fiscales una vez que se tienen en cuenta los beneficios para la salud. Estos impuestos también pueden aplicarse con relativa facilidad.
 - Por último, la urgencia derivada del cambio climático implica que deben tenerse en cuenta las políticas fiscales dirigidas a reducir las emisiones de dióxido de carbono y alentar el uso de energía limpia. Hay pruebas contundentes —obtenidas en su mayoría en los países de ingreso alto— de que los impuestos al carbono reducen las emisiones, y pocas evidencias de que incidan negativamente en el crecimiento del PIB y el empleo (Dussaux, 2020; Martin, de Preux y Wagner, 2014; Metcalf y Stock, 2020; Misch y Wingender, 2021; Schroder, 2021). Los análisis comparativos de diversos países sugieren que los impuestos al carbono pueden aumentar los ingresos fiscales sin agravar la desigualdad en los países de ingreso bajo y mediano (Dorband y otros, 2019), pero los hogares pobres también deben pagarlos, por lo que se necesitan transferencias que los compensen. Cada una de estas categorías impositivas afectará de manera desproporcionada a determinados grupos (por ejemplo, los propietarios de zonas urbanas, los productores de bebidas alcohólicas y las industrias con alto nivel de emisiones de carbono), por lo que no siempre será fácil implementar estas reformas.
2. *Mejorar la progresividad del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y del impuesto a las sociedades.* En algunos países de ingreso mediano alto, el aumento de la progresividad del IRPF podría ser tan sencillo como revisar las tasas impositivas, y podría aplicarse a corto

plazo. En muchos países de ingreso bajo y mediano, para elevar la progresividad del IRPF se requerirá invertir en sistemas de datos administrativos y seguimiento a largo plazo, con el fin de observar todas las fuentes de ingresos de quienes se encuentran en la parte superior de la distribución (incluida la actividad empresarial y los ingresos de capital). Es probable que un impuesto sobre la renta de las sociedades sea progresivo, y constituye un complemento importante para el IRPF, ya vigente en muchos países de ingreso bajo y mediano. En todos los países, puede resultar más útil reevaluar los incentivos fiscales ofrecidos a las grandes empresas y multinacionales y formalizar las empresas medianas informales. Los incentivos fiscales son producto de las negociaciones entre las grandes empresas y los Gobiernos, por lo que pueden ser cuantiosos y difíciles de cambiar, y no siempre aportan un valor social significativo.

3. *Considerar la aplicación de impuestos indirectos y de transferencias directas que compensen los efectos negativos.* A corto plazo, los países de ingreso bajo y mediano no podrán generar una gran cantidad de fondos tributarios implementando la segunda opción debido a los altos niveles de informalidad de la economía. Si bien es importante desarrollar un sector formal más dinámico en estas economías, para elevar los recursos fiscales a corto plazo a menudo será necesario aplicar impuestos indirectos más altos (si las tasas no son ya demasiado elevadas). A pesar de que estas fuentes indirectas de tributación son menos regresivas en los países de ingreso bajo, de todos modos constituyen una proporción importante de los recursos de los pobres, y no contribuyen a abordar la desigualdad. Las subas de los impuestos indirectos deberán ir acompañadas de incrementos en las transferencias directas para compensar los efectos en la pobreza. A medida que se eleven las transferencias directas, es esencial que se focalicen en los hogares situados en el extremo inferior de la distribución del consumo para compensar el impacto que pudieran tener los aumentos en los impuestos indirectos.

A largo plazo, será esencial mejorar la gestión de la deuda a fin de aumentar el espacio fiscal del que disponen los países para recuperarse de la pandemia y responder a las crisis en curso y futuras. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2022: Finanzas al servicio de la recuperación equitativa*, se describen los pasos que pueden seguirse para la gestión de la deuda. Entre ellos figura adoptar medidas dirigidas a reducir proactivamente la exposición a los riesgos que amenazan con agravar la deuda pública: por ejemplo, implementar reformas regulatorias en los mercados financieros, incrementar la transparencia de la deuda e implementar un marco común para la reestructuración o el alivio de la deuda (Banco Mundial, 2022b).

Por último, también es fundamental mejorar la eficiencia del gasto. Una administración pública más eficiente (por ejemplo, con mejoras en los procesos de adquisiciones e incentivos para los administradores del sector público) puede elevar, a su vez, la eficiencia y la calidad del gasto público y aumentar el valor que se genera con cada gasto.

Contar con una política fiscal adecuada resulta esencial pero insuficiente para corregir el rumbo

Si hoy se implementaran reformas fiscales ambiciosas diseñadas para promover el crecimiento y, al mismo tiempo, reducir la desigualdad, se podría oportunamente lograr restablecer la tendencia previa a la pandemia en los esfuerzos de reducción de la pobreza. En términos generales, el aumento de la progresividad de los impuestos y el gasto resulta más eficaz para reducir la pobreza extrema en los países de ingreso mediano alto que en los de ingreso mediano bajo y bajo. En otras palabras, un cambio hacia una política fiscal más progresiva permitirá a la mayoría de los países de ingreso mediano alto volver a la trayectoria previa a la pandemia. En el caso de los países de ingreso bajo, sin embargo, es probable que se logre una reducción más rápida de la

pobreza a mediano plazo mediante la promoción del crecimiento a través de medidas fiscales. Dadas las limitaciones de la política fiscal, será necesario implementar otras reformas de alcance nacional para estimular el crecimiento, en particular para elevar los ingresos de los hogares más pobres. También se requerirán medidas de apoyo en el ámbito internacional. Incluso si la corrección del rumbo resulta insuficiente para poner fin a la pobreza extrema para 2030, el cambio debe comenzar ahora mismo si se pretende lograr una recuperación duradera de las crisis superpuestas que padecemos hoy.

Notas

1. En el informe se presentan por primera vez las cifras oficiales de la pobreza de 2019 y se muestra que el mundo entró en la crisis de la COVID-19 en una posición desfavorable desde el punto de vista de la reducción de la pobreza global. La tasa mundial de pobreza cayó al 8,4 % en 2019. Si bien continúa disminuyendo, ya han desaparecido los factores determinantes del avance que redujo el número de personas pobres en el mundo en más de 1000 millones entre 1990 y 2013, como el rápido crecimiento de los países con una gran proporción de personas pobres a nivel mundial durante este período, en particular China. La reducción de la pobreza extrema avanzó más lentamente entre 2014 y 2019. Aunque el ritmo de descenso se mantuvo constante en las líneas de pobreza más altas, no llegó a incidir en la reducción del número de pobres respecto de la línea de pobreza de los países de ingreso mediano alto, de USD 6,85 al día.
2. Este ejercicio se llevó a cabo en 60 países con características diversas, utilizando las líneas de pobreza societales específicas de cada país.
3. Los detalles de estas simulaciones se encuentran en Mahler y otros (2022) y se basan en los resultados de Artuc y otros (2022).
4. El informe se centra en los temas fiscales del incremento de la recaudación de ingresos a corto y mediano plazo y la reorientación del gasto hacia la protección y el crecimiento a largo plazo. La viabilidad técnica es un filtro clave que se recomienda tener en cuenta para las políticas. Sin embargo, la verdadera viabilidad de una reforma sostenida y eficaz depende del apoyo político. Si bien en este informe no se analiza lo que hace que una reforma sea políticamente viable (algo que debe determinarse país por país), el análisis y las herramientas aquí abordados permiten identificar claramente a los ganadores y perdedores de cualquier reforma.
5. Esto ocurre a pesar de que los impuestos indirectos son mucho menos regresivos (e incluso pueden ser progresivos) en países con una amplia economía informal, ya que allí a menudo no se registran las compras, por lo que el monto que se puede generar con los impuestos indirectos también es menor.
6. Por esta razón, no hay un coeficiente impuestos-PIB que pueda considerarse claramente óptimo en todos los países, aunque algunas evidencias sugieren que el punto de inflexión se ubica entre el 12 % y el 13 % del PIB: por encima de ese valor, el crecimiento y la reducción de la pobreza son más rápidos (Gaspar, Jaramillo y Wingender, 2016).

Referencias bibliográficas

- Ahmed, Tashrik, Timothy Robertson, Petra Vergeer, Peter M. Hansen, Michael A. Peters, Anthony Adofo Ofofu, Charles Mwansambo, et al. 2022. "Healthcare Utilization and Maternal and Child Mortality during the COVID-19 Pandemic in 18 Low- and Middle-Income Countries: An Interrupted Time-Series Analysis with Mathematical Modeling of Administrative Data." *PLoS Medicine* 19 (8): e1004070.
- Al-Samarrai, Samer, Pedro Cerdan-Infantes, Aliya Bigarinova, Juanita Bodmer, Marianne Joy Anacleto Vital, Manos Antoninis, Bilal Fouad Barakat, et al. 2021. *Education Finance Watch 2021* (English). Washington, DC: World Bank Group.

- Aminjonov, U., O. Bargain, and T. Bernard. 2021. "Gimme Shelter: Social Distancing and Income Support in Times of Pandemic." IZA Discussion Paper No. 14967, Institute of Labour Economics, University of Bonn, Germany.
- Artuc, Erhan, Guillermo Falcone, Guido Porto, and Bob Rijkers. 2022. "War-Induced Food Price Inflation Imperils the Poor." VOX EU CEPR (blog), April 1. <https://voxeu.org/article/war-induced-food-price-inflation-imperils-poor>.
- Athey, S., R. Chetty, G. W. Imbens, and H. Kang. 2019. "The Surrogate Index: Combining Short-Term Proxies to Estimate Long-Term Treatment Effects More Rapidly and Precisely." NBER Working Paper 26463, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Beaton, Chris, Lucky Lontoh, and Matthew Wai-Poi. 2017. "Indonesia: Pricing Reforms, Social Assistance, and the Importance of Perceptions." In *The Political Economy of Energy Subsidy Reform*, edited by Gabriela Inchauste and David Victor. Washington, DC: World Bank.
- Beazley, Rodolfo, Marta Marzi, and Rachael Steller. 2021. *Drivers of Timely and Large-Scale Cash Responses to COVID-19: What Does the Data Say? Social Protection Approaches to COVID-19: Expert Advice (SPACE)*. London: DAI Global UK Ltd.
- Besley, T., and T. Persson. 2013. "Taxation and Development." In *Handbook of Public Economics*, vol. 5, edited by A. J. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein, and E. Saez. Amsterdam: North Holland.
- Bhalla, Surjit, Karan Bhasin, and Arvind Virmani. 2022. "Pandemic, Poverty, and Inequality: Evidence from India." IMF Working Paper No. 2022/069, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bridle, Leah, Jeremy Magruder, Craig McIntosh, and Tavneet Suri. 2019. "Experimental Insights on the Constraints to Technology Adoption." Working Paper, Agricultural Technology Adoption Initiative, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA; and Center for Effective Global Action, University of California, Berkeley.
- Dorband, Ira, Michael Jakob, Matthias Kalkuhl, and Jan Christoph Steckel. 2019. "Poverty and Distributional Effects of Carbon Pricing in Low- and Middle-Income Countries: A Global Comparative Analysis." *World Development* 115: 246–57.
- Duffo, Esther, Michael Kremer, and Jonathan Robinson. 2008. "How High Are Rates of Return to Fertilizer? Evidence from Field Experiments in Kenya." *American Economic Review* 98 (2): 482–88.
- Dussaux, D. 2020. "The Joint Effects of Energy Prices and Carbon Taxes on Environmental and Economic Performance: Evidence from the French Manufacturing Sector." OECD Environment Working Paper 154, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- FAO (Food and Agriculture Organization), UNDP (United Nations Development Programme), and UNEP (United Nations Environment Programme). 2021. "A Multi-Billion-Dollar Opportunity—Repurposing Agricultural Support to Transform Food Systems." Rome: FAO. <https://doi.org/10.4060/cb6562en>.
- Fuglie, Keith, Madhur Gautam, Aparajita Goyal, and William F. Maloney. 2020. *Harvesting Prosperity: Technology and Productivity Growth in Agriculture*. Washington, DC: World Bank.
- Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington DC.
- Gentilini, Ugo, Mohamed Bubaker, Alsafi Almenfi, T. M. M. Iyengar, Yuko Okamura, John Austin Downes, Pamela Dale, et al. 2022. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. Washington, DC: World Bank.
- Gollin, D., C. W. Hansen, and A. M. Wingender. 2021. "Two Blades of Grass: The Impact of the Green Revolution." *Journal of Political Economy* 129 (8): 2344–84.
- Hendren, Nathaniel, and Ben Sprung-Keyser. 2020. "A Unified Welfare Analysis of Government Policies." *Quarterly Journal of Economics* 135 (3): 1209–1318.
- Heuveline, Patrick. 2022. "Global and National Declines in Life Expectancy: An End-of-2021 Assessment." *Population and Development Review* 48 (1): 31–50.

- Holla, Alaka, Magdalena Bendini, Lelys Dinarte, and Iva Trako. 2021. "Is Investment in Preprimary Education Too Low? Lessons from (Quasi) Experimental Evidence across Countries." Policy Research Working Paper 9723, World Bank, Washington, DC.
- Inchauste, Gabriela, and David Victor. 2017. *The Political Economy of Energy Reform*. Washington, DC: World Bank.
- Kose, M. Ayhan, Franziska Ohnsorge, Carmen M. Reinhart, and Kenneth S. Rogoff. 2022. "The Aftermath of Debt Surges." *Annual Review of Economics* 14.
- Loayza, Norman V. 2020. "Costs and Trade-Offs in the Fight Against the COVID-19 Pandemic: A Developing Country Perspective." Research and Policy Brief 35, World Bank, Washington, DC.
- Mahler, Daniel Gerszon, Nishant Yonzan, and Christoph Lakner [randomized order]. 2022. "The Impact of COVID-19 on Global Inequality and Poverty." World Bank, Washington DC.
- Martin, Ralf, Laure B. de Preux, and Ulrich J. Wagner. 2014. "The Impact of a Carbon Tax on Manufacturing: Evidence from Microdata." *Journal of Public Economics* 117: 1–14.
- Martin, W., and K. Anderson. 2011. "Export Restrictions and Price Insulation During Commodity Price Booms." Policy Research Working Paper 5645, World Bank, Washington, DC.
- Martin, Will, and Kym Anderson. 2011. "Export Restrictions and Price Insulation during Commodity Price Booms." Policy Research Working Paper 5645, World Bank, Washington, DC.
- McEwan, Patrick J. 2012. "Cost-Effectiveness Analysis of Education and Health Interventions in Developing Countries." *Journal of Development Effectiveness* 4(2): 189–213.
- McKenzie, David. 2021. "Small Business Training to Improve Management Practices in Developing Countries: Reassessing the Evidence for 'Training Doesn't Work.'" *Oxford Review of Economic Policy* 37 (2): 276–301.
- McKenzie, David, Christopher Woodruff, Kjetil Bjorvatn, Miriam Bruhn, Jing Cai, Juanita Gonzalez-Uribe, Simon Quinn, et al. 2021. "Training Entrepreneurs." *VoxDevLit* 1 (2).
- Metcalf, Gilbert E., and James H. Stock. 2020. "Measuring the Macroeconomic Impact of Carbon Taxes." *American Economic Review Papers and Proceedings* 110: 101–06.
- Misch, Florian, and Philippe Wingender. 2021. "Revisiting Carbon Leakage." Working Paper No. 2021/207, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Mohseni-Cheraghloou, A. 2016. "The Aftermath of Financial Crises: A Look on Human and Social Wellbeing." *World Development* 87: 88–106.
- Quinn, Simon R., and Christopher Woodruff. 2019. "Experiments and Entrepreneurship in Developing Countries." *Annual Review of Economics* 11: 225–48.
- Ravallion, Martin. 2022. "Filling a Gaping Hole in the World Bank's Global Poverty Measures: New Estimates of Poverty in India since 2011." Centre for Global Development Notes, Centre for Global Development, Washington, DC. [https://www.cgdev.org/publication/filling-gaping-hole-world-banks-global-poverty-measures-new-estimates-poverty-india#:~:text=Ravallion%20\(2016\)%20proposes%20that%20the,zero%20at%20the%20poverty%20line](https://www.cgdev.org/publication/filling-gaping-hole-world-banks-global-poverty-measures-new-estimates-poverty-india#:~:text=Ravallion%20(2016)%20proposes%20that%20the,zero%20at%20the%20poverty%20line).
- Redonda, Agustin, Christian von Haldeman, and Flurim Aliu. 2021. "Companion Paper to the Global Tax Expenditures Database." Global Tax Expenditures Database, German Development Institute.
- Rosenzweig, Mark R., and Christopher Udry. 2020. "External Validity in a Stochastic World: Evidence from Low-Income Countries." *Review of Economic Studies* 87 (1): 343–81.
- Roy, Sutirtha S., and Roy van der Weide. 2022. "Poverty in India Has Declined over the Last Decade but Not as Much as Previously Thought." Policy Research Working Paper 9994, World Bank, Washington, DC.
- Sandefur, Justin. 2022. "The Great Indian Poverty Debate, 2.0." Centre for Global Development Blog, April 19, 2022. <https://www.cgdev.org/blog/great-indian-poverty-debate-20>.
- Sarma, Nayantara, and Pedro Olinto. Forthcoming. "Impact of India's COVID-Relief Food Transfers on Relative Changes in Consumption Expenditure." Unpublished manuscript, World Bank, Washington, DC.
- Schroder, C. 2021. "Regime-Dependent Environmental Tax Multipliers: Evidence from 75 Countries." Policy Research Working Paper 9640, World Bank, Washington, DC.
- Shamdasani, Yogita. 2021. "Rural Road Infrastructure and Agricultural Production: Evidence from India." *Journal of Development Economics* 152: 102686.

- Sosa, Mariano, and Matthew Wai-Poi. Forthcoming. “Fiscal Policy and Equity in Developing Countries: A Survey of International Patterns and Lessons.” Background paper prepared for this report, World Bank, Washington, DC.
- WHO (World Health Organization). 2022. “Global Excess Deaths Associated with COVID-19, January 2020–December 2021.” <https://www.who.int/data/stories/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-january-2020-december-2021>
- World Bank. 2013. *World Development Report 2014: Risk and Opportunity—Managing Risk for Development*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16092>.
- World Bank. 2022a. *Brazil Poverty and Equity Assessment: Looking Ahead of Two Crises*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2022b. *World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. Forthcoming a. *Europe and Central Asia Economic Update, Fall 2022: Social Protection for Recovery*. Europe and Central Asia Economic Update 14. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. Forthcoming b. *Collapse and Recovery: How the COVID-19 Pandemic Eroded Human Capital and What to Do About It*. Washington, DC: World Bank.

AUDITORÍA AMBIENTAL

Declaración sobre los beneficios para el medio ambiente

El Banco Mundial ha asumido el compromiso de reducir su huella ambiental. Por lo tanto, sacamos provecho de las opciones de publicación electrónica y de las tecnologías de impresión a demanda, instaladas en centros regionales de todo el mundo. Esto permite reducir las tiradas y las distancias de los envíos, con lo que disminuyen el consumo de papel, el uso de productos químicos, las emisiones de gases de efecto invernadero y los desechos.

Seguimos las normas recomendadas por Green Press Initiative para el uso del papel. La mayoría de nuestros libros están impresos en papel certificado por el Consejo de Administración Forestal (FSC), y casi todos contienen entre un 50 % y un 100 % de papel reciclado. Las fibras recicladas del papel de nuestros libros no están blanqueadas, o bien se ha utilizado un blanqueo totalmente libre de cloro (TCF) o procesado sin cloro (PCF) o mejorado sin cloro elemental (EECF).

Para obtener más información sobre la filosofía ambiental del Banco, visite <http://www.worldbank.org/corporateresponsibility>.



La pandemia de COVID-19 provocó un marcado retroceso en la lucha contra la pobreza mundial, probablemente el mayor revés registrado desde la Segunda Guerra Mundial. Muchos países de ingreso bajo y mediano aún no han logrado recuperarse por completo. El elevado nivel de endeudamiento de muchas naciones ha impedido una mejoría rápida, mientras que, dado el aumento de los precios de los alimentos y la energía —impulsado en parte por los conflictos y las conmociones climáticas—, retomar los avances en la reducción de la pobreza se ha vuelto más difícil que nunca. Estos reveses han alterado la trayectoria de la reducción de la pobreza de manera amplia y duradera. El mundo se ha alejado significativamente del objetivo de poner fin a la pobreza extrema para 2030.

El año 2020 también marcó un punto de inflexión histórico: tras décadas de convergencia mundial en los ingresos, surgieron las divergencias mundiales, ya que las personas más pobres fueron las más afectadas. Los más ricos se recuperaron de la pandemia con mayor rapidez, y esto exacerbó aún más las diferencias. Esta divergencia entre las vicisitudes de los ricos y los pobres del mundo dio paso al primer aumento de la desigualdad en décadas.

El informe *La pobreza y la prosperidad compartida 2022: Corregir el rumbo* ofrece el primer análisis integral del efecto de la pandemia en la pobreza en los países en desarrollo. En él se señala la forma en que los Gobiernos pueden optimizar la política fiscal para corregir el rumbo. En muchos países de ingreso alto, las políticas fiscales compensan el impacto de la COVID-19 sobre la pobreza, pero en los países de ingreso bajo y mediano bajo, apenas contrarrestan una cuarta parte del impacto. Para mejorar el apoyo que se brinda a los hogares mientras continúan las crisis, será necesario reorientar el gasto destinado a proteger a la población dejando de lado los subsidios generalmente regresivos e ineficientes para pasar a un sistema de apoyo a través de transferencias directas. Esto constituye una primera prioridad clave.

La reorientación del gasto fiscal hacia el apoyo al crecimiento es una segunda prioridad clave señalada en el informe. Algunos de los gastos públicos de mayor valor a menudo dan frutos décadas después. En un contexto de crisis, es difícil proteger estas inversiones, pero es esencial hacerlo. Por último, gastar con prudencia no es suficiente: cuando sea necesario generar fondos adicionales, se deberá procurar minimizar la reducción de los ingresos de las personas pobres. En el informe se pone de relieve que el análisis de las modalidades subutilizadas de impuestos progresivos y el aumento de la eficiencia en la recaudación impositiva pueden ayudar en este sentido.

La pobreza y la prosperidad compartida es una serie bienal en la que se da cuenta de las tendencias mundiales en la pobreza y la prosperidad compartida. En cada informe también se analiza un desafío clave para la reducción de la pobreza y el impulso a la prosperidad compartida, y se evalúan las medidas que dan buenos resultados y las que no en diferentes contextos. Dado que en él se reúnen las evidencias más recientes, este informe emblemático brinda una base para llevar adelante una labor de divulgación fundamentada en torno a los objetivos de poner fin a la pobreza extrema y mejorar las condiciones de vida en todos los países. Para obtener más información, visite worldbank.org/poverty-and-shared-prosperity.

