

Latinoamérica y el Caribe: *Del combate a la pobreza a la protección social integral*

Rebeca Grynspan

Regional Director, RBLAC

República Dominicana, Abril 2007



U
N
D
P

Agenda

1. La pobreza y la exclusión en LAC
2. Las respuestas de política pública
3. Riesgos
4. Hacia una protección social integral
5. Vínculos con el Desarrollo Humano, la democracia y la competitividad
6. Comentarios finales

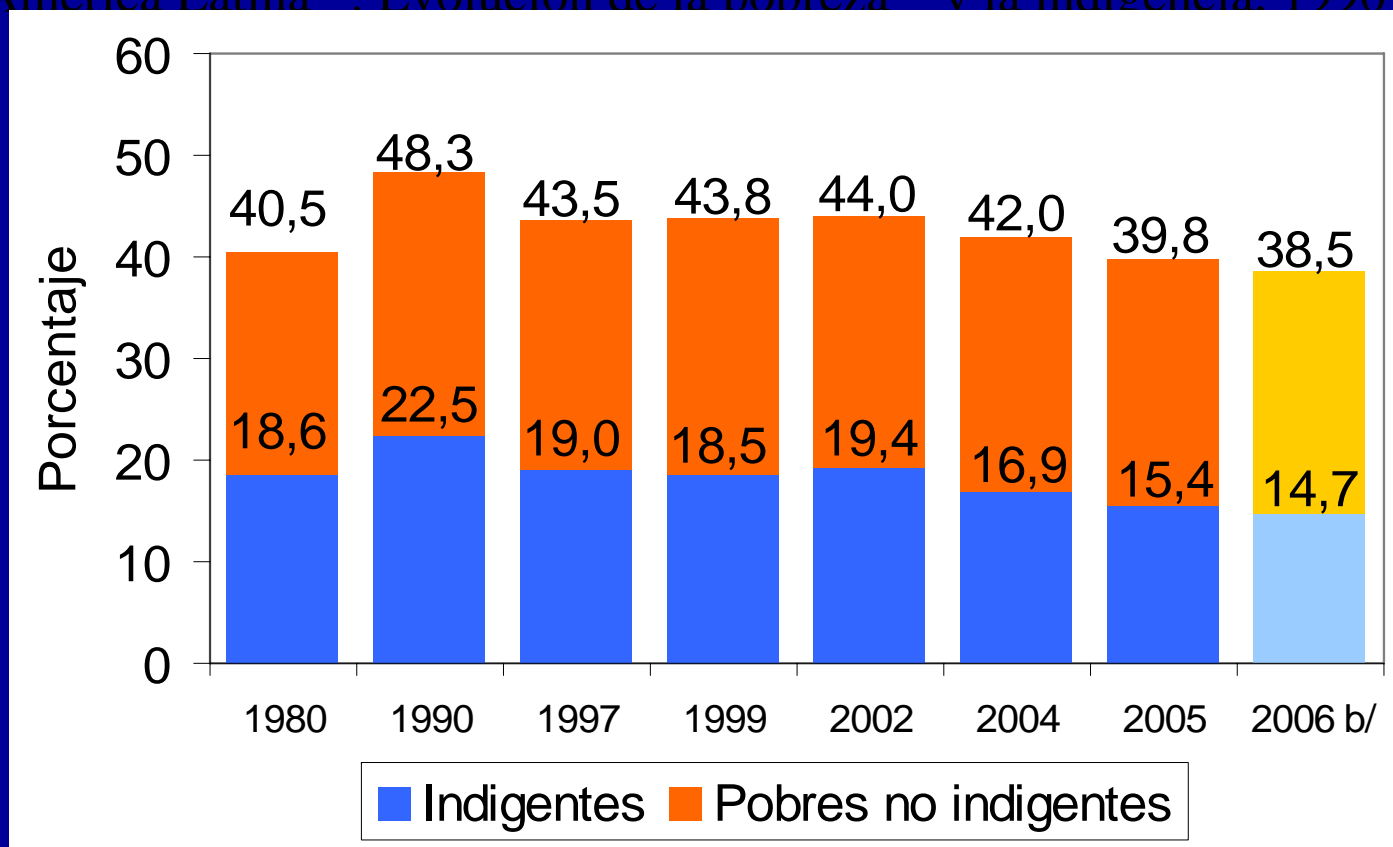


1. La pobreza y la exclusión en LAC

- La incidencia de la pobreza se ha reducido en los últimos años en nuestra región, sin embargo apenas hemos logrado los niveles existentes antes de la crisis de los 80's
- Esta reducción no se ha reflejado de manera homogénea en tendencias similares en todos los países
- El nivel de incidencia y la desigualdad siguen siendo muy altos
- Ha mejorado el crecimiento y la calidad del crecimiento, sin embargo reducir la volatilidad y aprovechar la bonanza siguen siendo retos para la región

Luego de su estancamiento en el período 1997-2002, en 2005 se observó una notable reducción del porcentaje de personas pobres e indigentes con respecto a 2002, que se prevé continúe durante el 2006. El porcentaje de personas pobres ha logrado situarse por primera vez bajo los niveles de 1980.

América Latina ^{a/}: Evolución de la pobreza ^{b/} v la indigencia. 1990 - 2006 ^{c/}



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

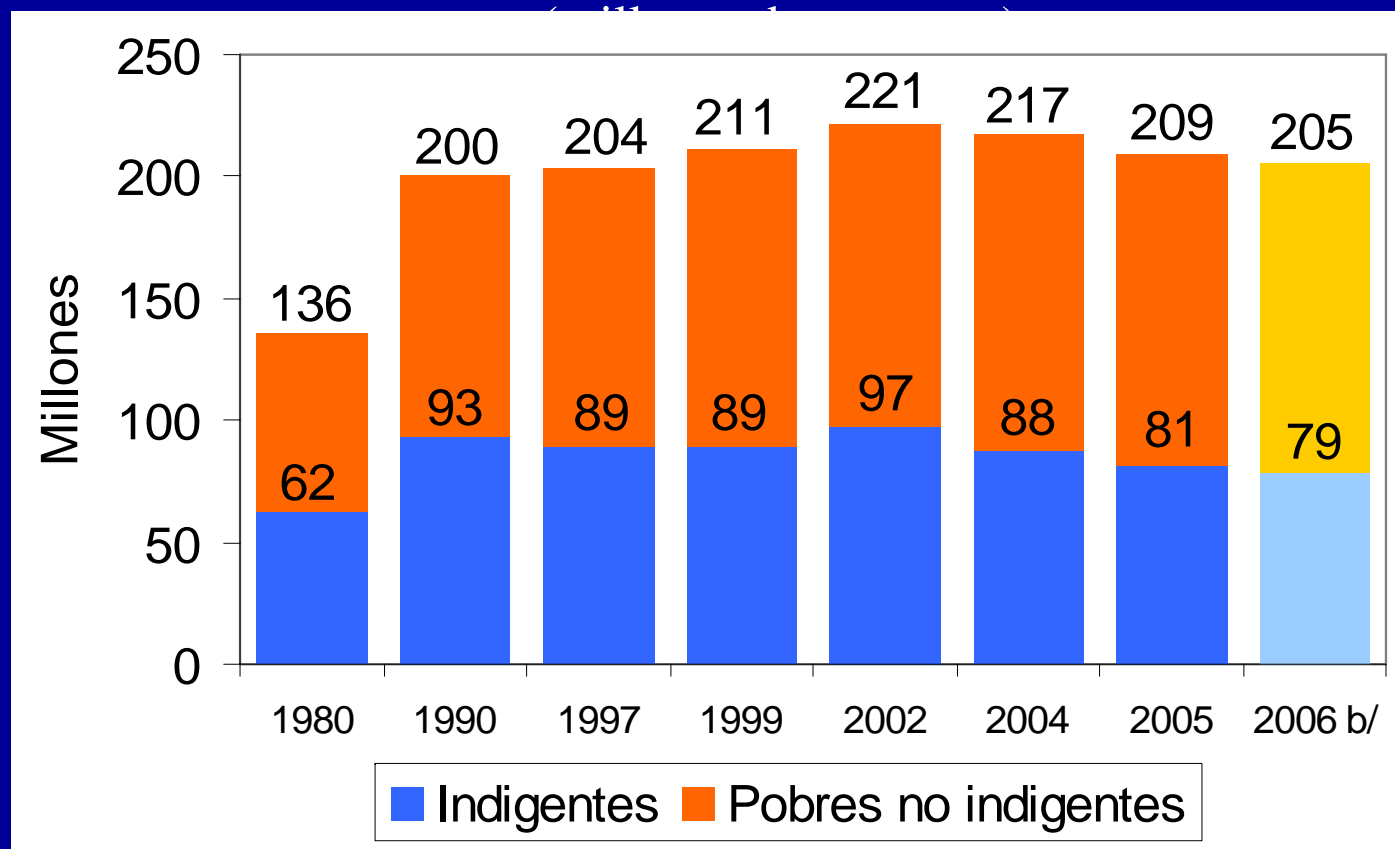
a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

b/ Corresponde a la suma de indigentes más pobres no indigentes.

c/ Las cifras para 2006 corresponden a una proyección.

Asimismo, entre 2002 y 2005 los pobres y los indigentes se redujeron en 12 y 16 millones de personas respectivamente, cambiando la tendencia al aumento que caracterizó a la región en las últimas décadas.

América Latina ^{a/}: Evolución de la pobreza ^{b/} y la indigencia, 1990 - 2006 ^{c/}



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

b/ Corresponde a la suma de indigentes más pobres no indigentes.

c/ Las cifras para 2006 corresponden a una proyección.

América Latina (18 países): Porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia, 1998/1999 – 2003/2005

País	1998 / 1999			2000 / 2002			2003 / 2005		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina a/	1999	23,7	6,6	2002	45,4	20,9	2005	26,0	9,1
Bolivia	1999	60,6	36,4	2002	62,4	37,1	2004	63,9	34,7
Brasil	1999	37,5	12,9	2001	37,5	13,2	2005	36,3	10,6
Chile	1998	23,2	5,7	2000	20,2	5,6	2003	18,7	4,7
Colombia	1999	54,9	26,8	2002	51,1	24,6	2005	46,8	20,2
Costa Rica	1999	20,3	7,8	2002	20,3	8,2	2005	21,1	7,0
Ecuador a/	1999	63,5	31,3	2002	49,0	19,4	2005	45,2	17,1
El Salvador	1999	49,8	21,9	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19,0
Guatemala	1998	61,1	31,6	2002	60,2	30,9
Honduras	1999	79,7	56,8	2002	77,3	54,4	2003	74,8	53,9
México	1998	46,9	18,5	2002	39,4	12,6	2005	35,5	11,7
Nicaragua	1998	69,9	44,6	2001	69,4	42,4
Panamá	1999 a/	25,7	8,1	2002	34,0	17,4	2005	33,0	15,7
Paraguay	1999	60,6	33,8	2001	61,0	33,2	2005	60,5	32,1
Perú	1999	48,6	22,4	2001 b/	54,8	24,4	2004 b/	51,1	18,9
Rep. Dominicana	2000	46,9	22,1	2002	44,9	20,3	2005	47,5	24,6
Uruguay a/	1999	9,4	1,8	2002	15,4	2,5	2005	18,8	4,1
Venezuela (R.B.)	1999	49,4	21,7	2002	48,6	22,2	2005	37,1	15,9

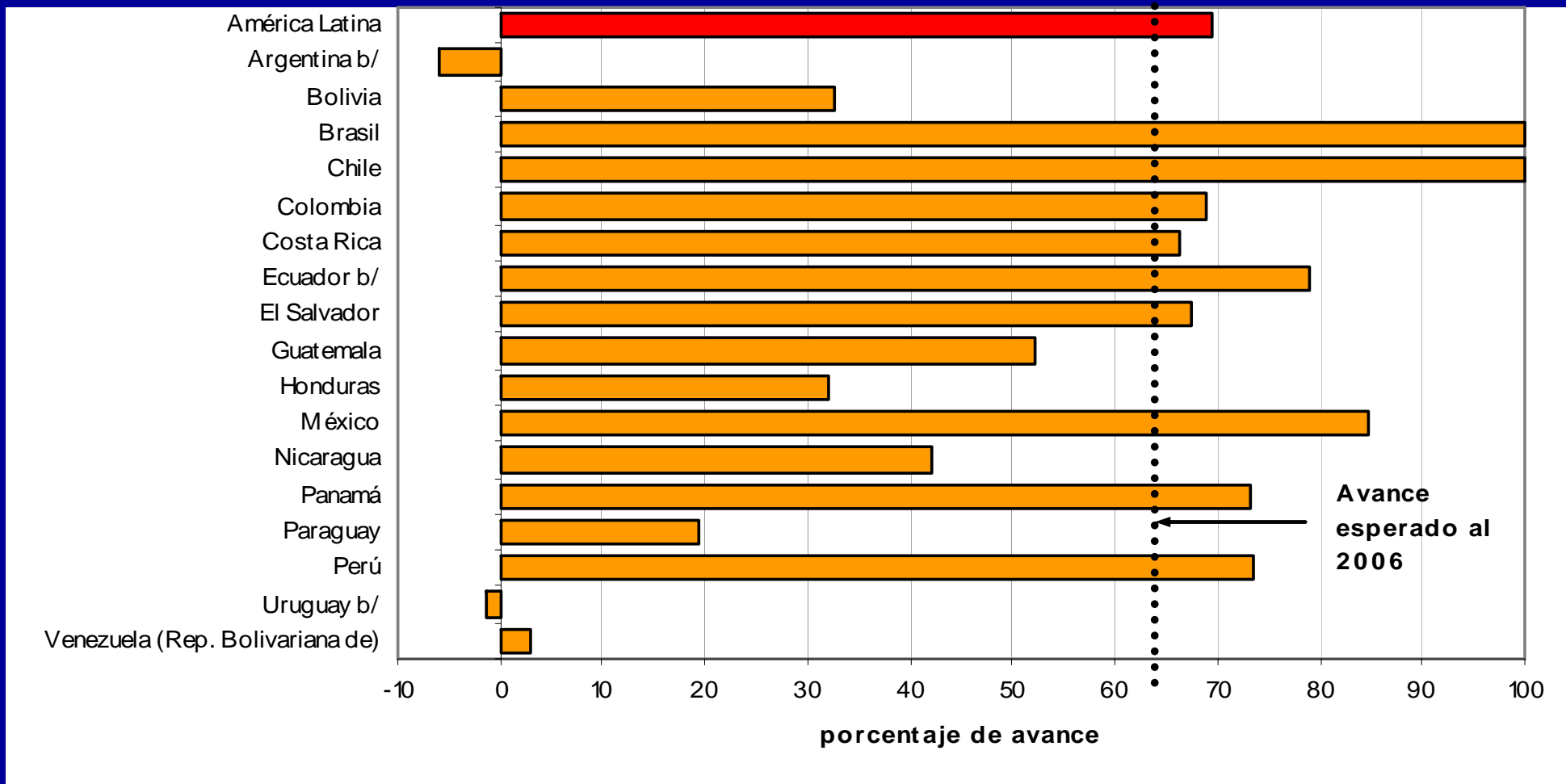
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Área urbana.

b/ Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares.

De acuerdo con las proyecciones de pobreza extrema hasta el año 2006, la región ha recuperado el rumbo hacia el cumplimiento de la primera meta de los objetivos de desarrollo del Milenio y exhibe un avance porcentual algo mayor al esperado.

Porcentaje de avance en la reducción de la pobreza extrema entre 1990 y 2006 ^{a/}



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. La línea punteada representa el porcentaje de avance esperado para 2006 (64%).

b/ Área urbana.

República Dominicana enfrenta un reto mayor debido a la crisis entre el 2002 y el 2004...

OBJETIVOS Y METAS	VALOR DE REFERENCIA	AÑO BASE	ACTUALIZACION	AÑO	PROYECCION al 2015	META al 2015	CUMPLIMIENTO	FUENTE
Objetivo I: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.								
Meta 1: Reducir a la mitad la proporción de personas cuyas entradas sean inferiores a US\$1 diario.	28%	2002	-	-	-	14%	POSIBLE	ODH/PNUD basado en datos del Banco Central
Meta 2: Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.	27%	1990 - 1992	25%	2000 - 2002	21.7%	13.5%	NO	FAO

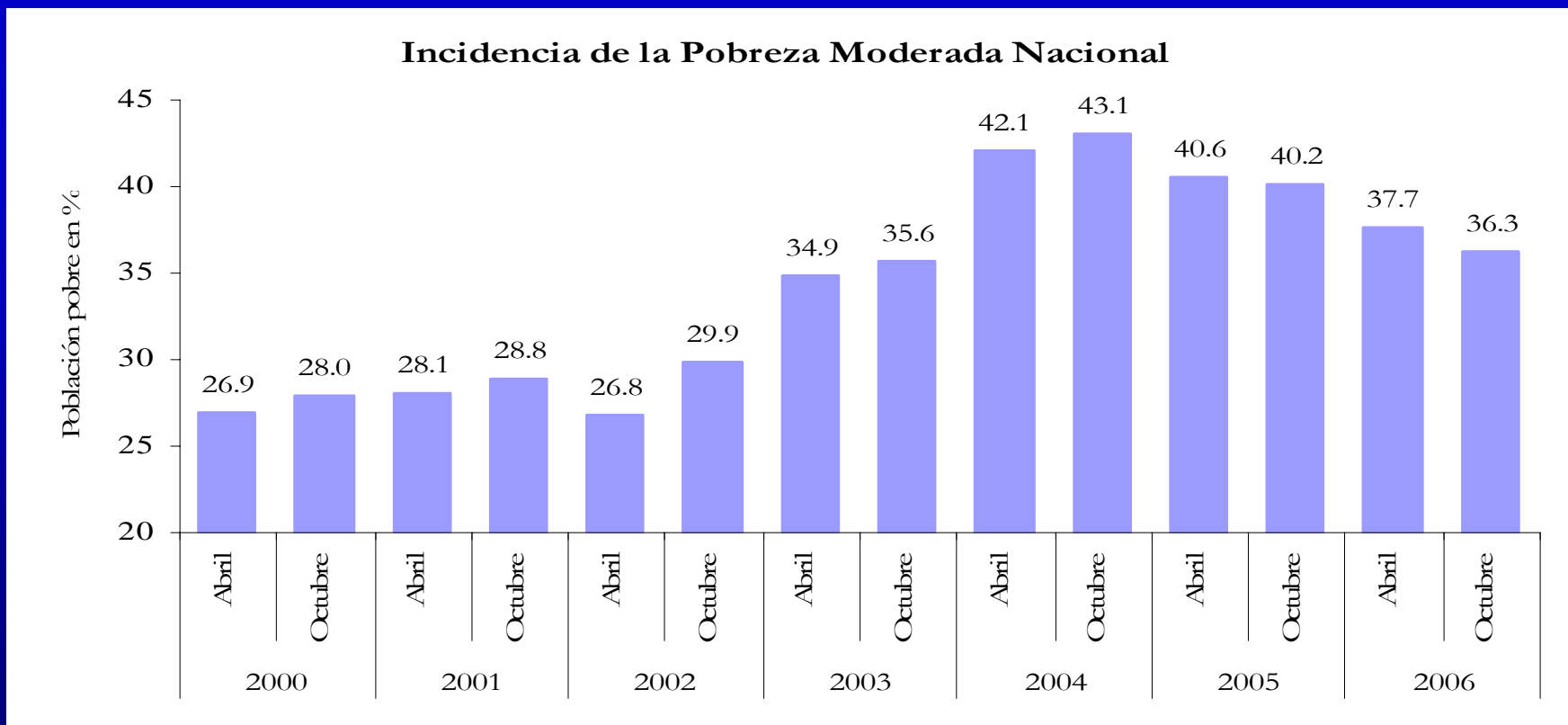
Entre 2002 y 2004 la pobreza aumentó. Alrededor de 1.5 millones de dominicanos entraron en condición de pobreza y más de 500,000 en pobreza extrema.

Con esto, el logro del objetivo 1, meta 1 se pone en serio riesgo

De acuerdo con el Informe oficial de necesidades hacia los ODMs...

Además, “Reducir a la mitad el porcentaje de la población que padece hambre es altamente improbable, a menos que se recupere el ritmo de crecimiento de los años noventa, se desarrollen acciones más concretas en beneficio de quienes padecen desnutrición y se vincule el crecimiento con una distribución equitativa de los recursos.”

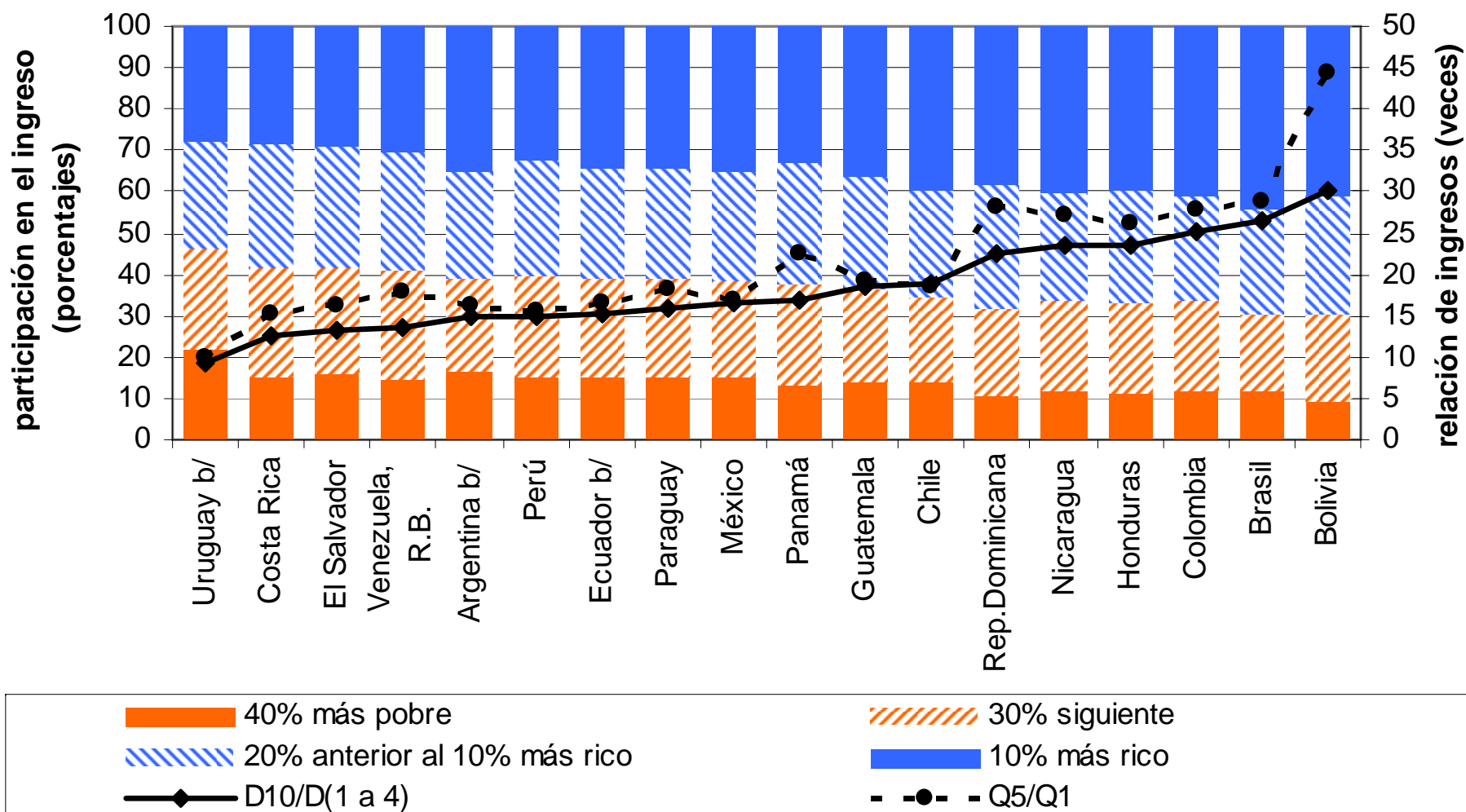
- ✓ Un 7 por ciento de la población (483 mil dominicanos) salió de la pobreza moderada entre Octubre del 2004 y Octubre del 2006
- ✓ La mayor caída de la pobreza ocurre entre el 2005 y 2006 reflejando la estabilidad y el efecto acumulativo del crecimiento económico
- ❖ Revierte solo una parte del empobrecimiento durante la crisis financiera (=16% de la población, 1.5 millones de personas); la pobreza sigue siendo mucho mayor que a principios de la década



Regionalmente: Dimensiones de Exclusión

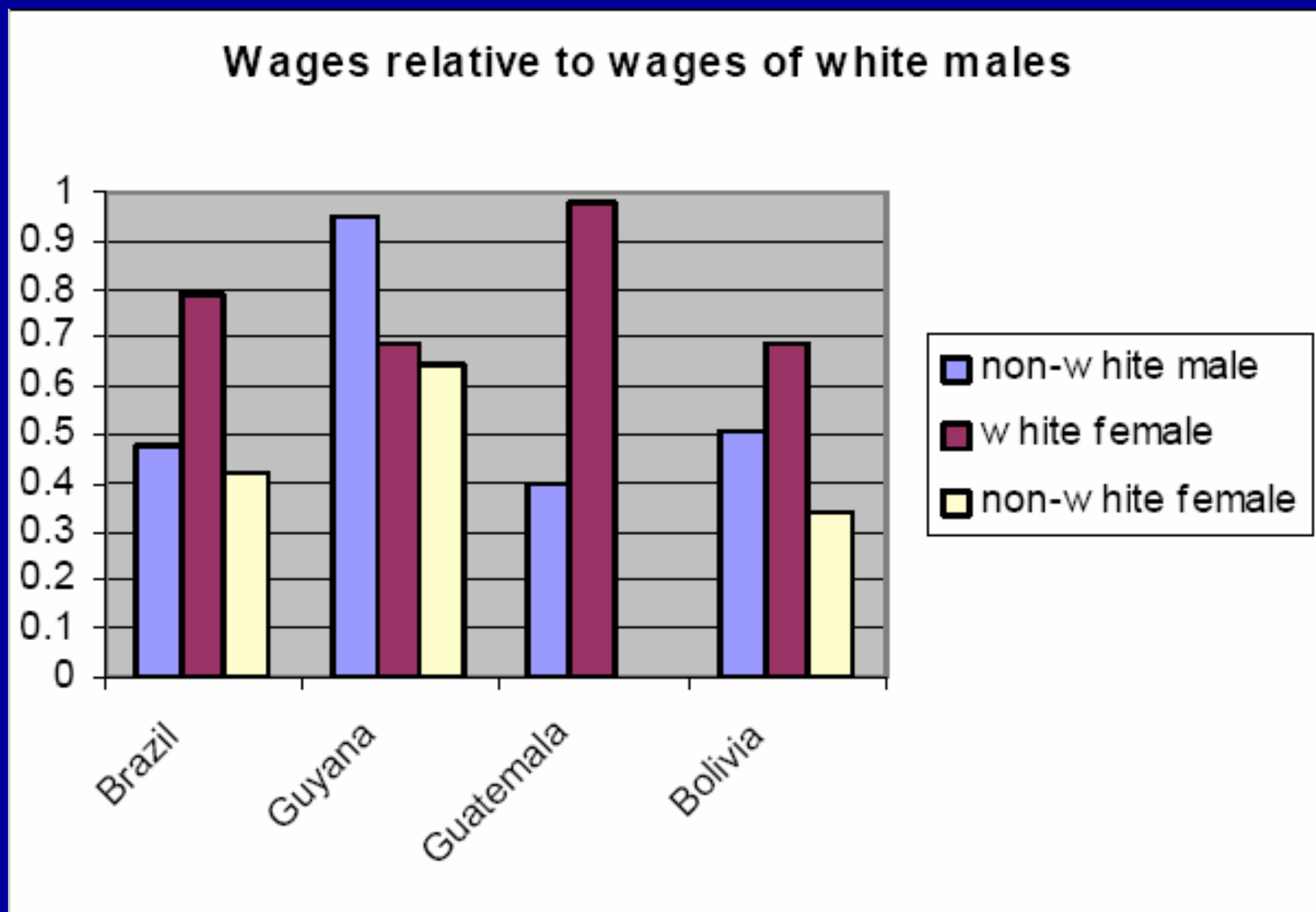
- Existe un núcleo de pobreza muy persistente que representa retos de política particulares
- La desigualdad en distintas dimensiones es una constante y representa un contexto de exclusión de grupos importantes de la población (regiones, jóvenes, grupos indígenas, mujeres)

Estructura de la distribución del ingreso por deciles, 2003/2005 a/



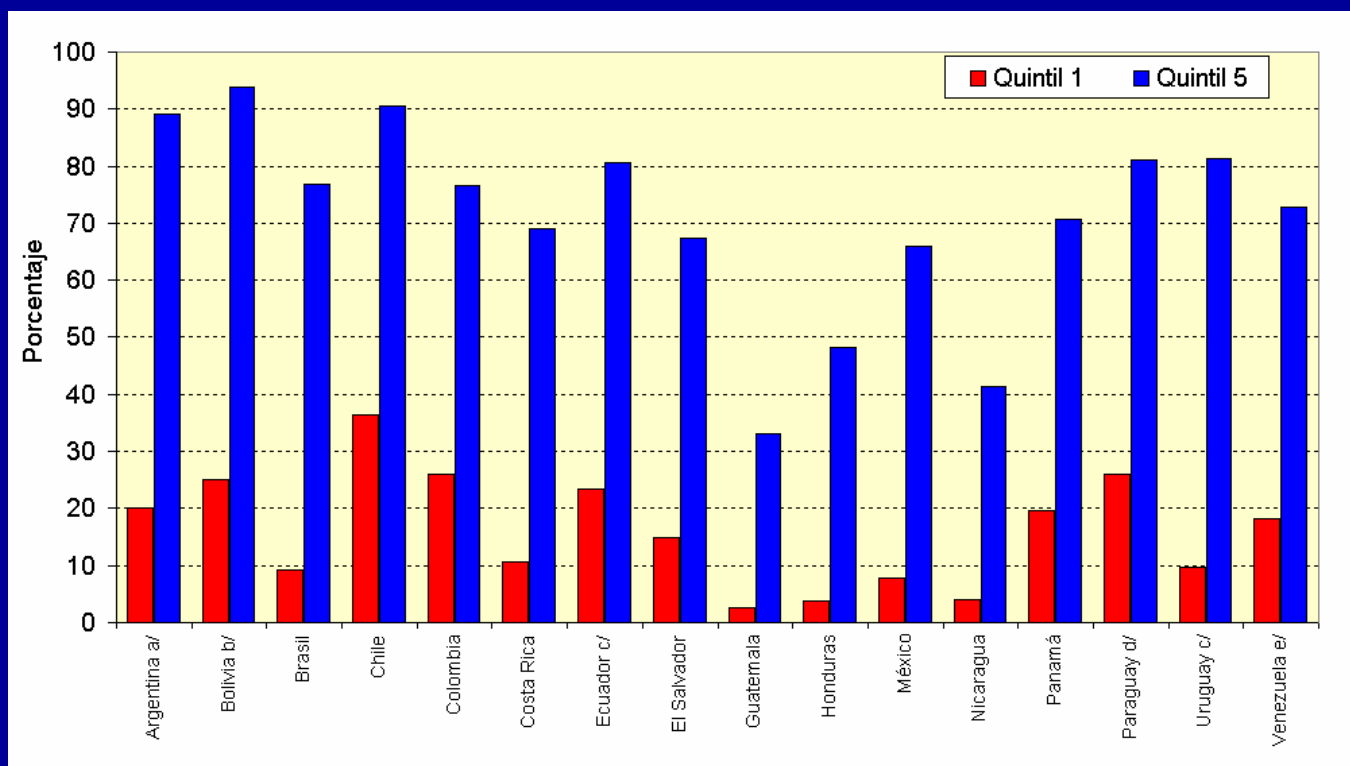
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.
b/ Área urbana.

Grafica: diferenciales salariales por grupo en países seleccionados



Las brechas de logros en educación según niveles socioeconómicos y localización espacial indican una fuerte segmentación en perjuicio de los jóvenes más pobres y de los que viven en zonas rurales

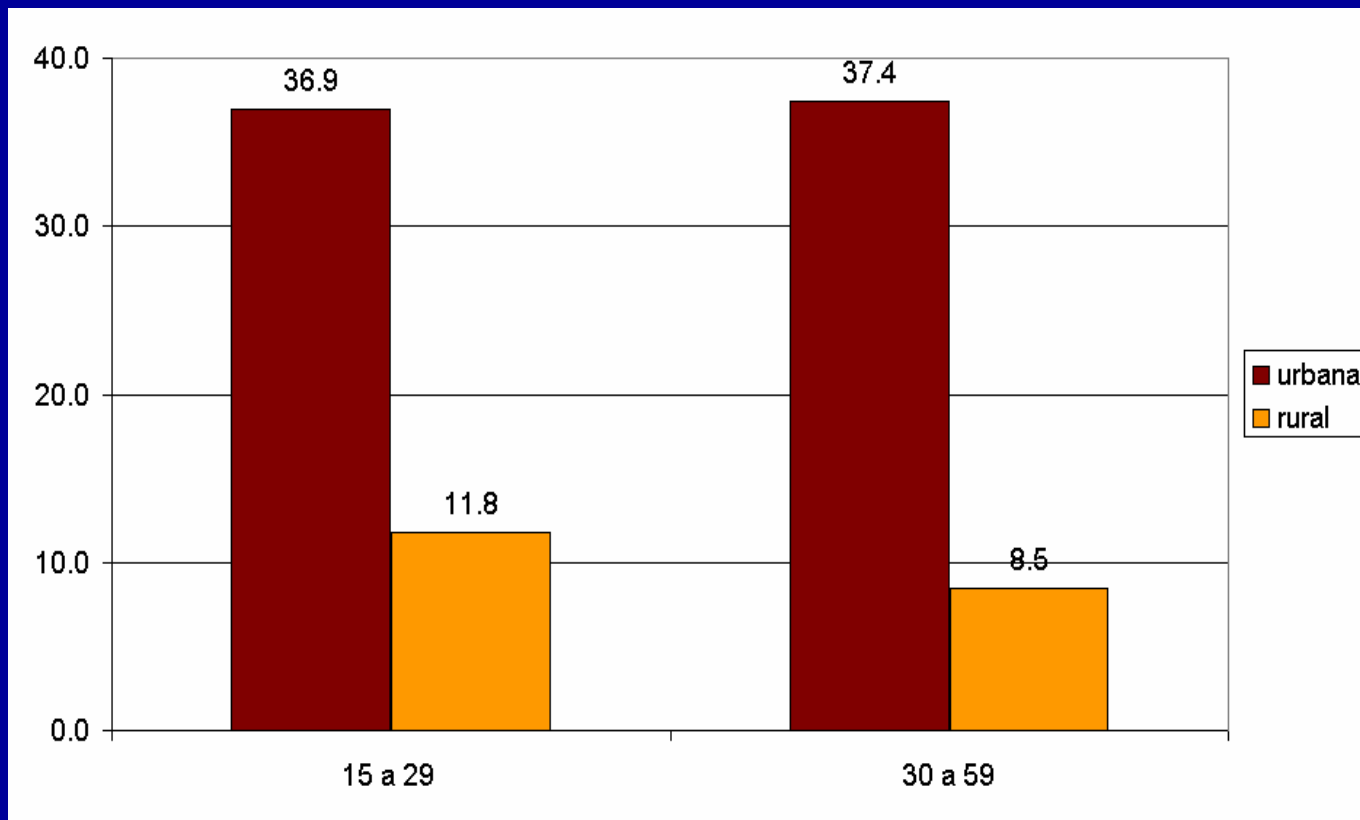
: Porcentaje de jóvenes de 25 a 29 años que completaron la educación secundaria, por quintiles de ingreso del hogar, 2002



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Zonas urbanas.
CEPAL, Panorama Social de América Latina 2004

Las brechas de logros en educación según niveles socioeconómicos y localización espacial indican una fuerte segmentación en perjuicio de los jóvenes más pobres y de los que viven en zonas rurales

América Latina: Porcentaje de cobertura de la educación secundaria en zonas urbanas y rurales, 2002



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Zonas urbanas.
CEPAL, Panorama Social de América Latina 2004

Los ODMs y la pobreza

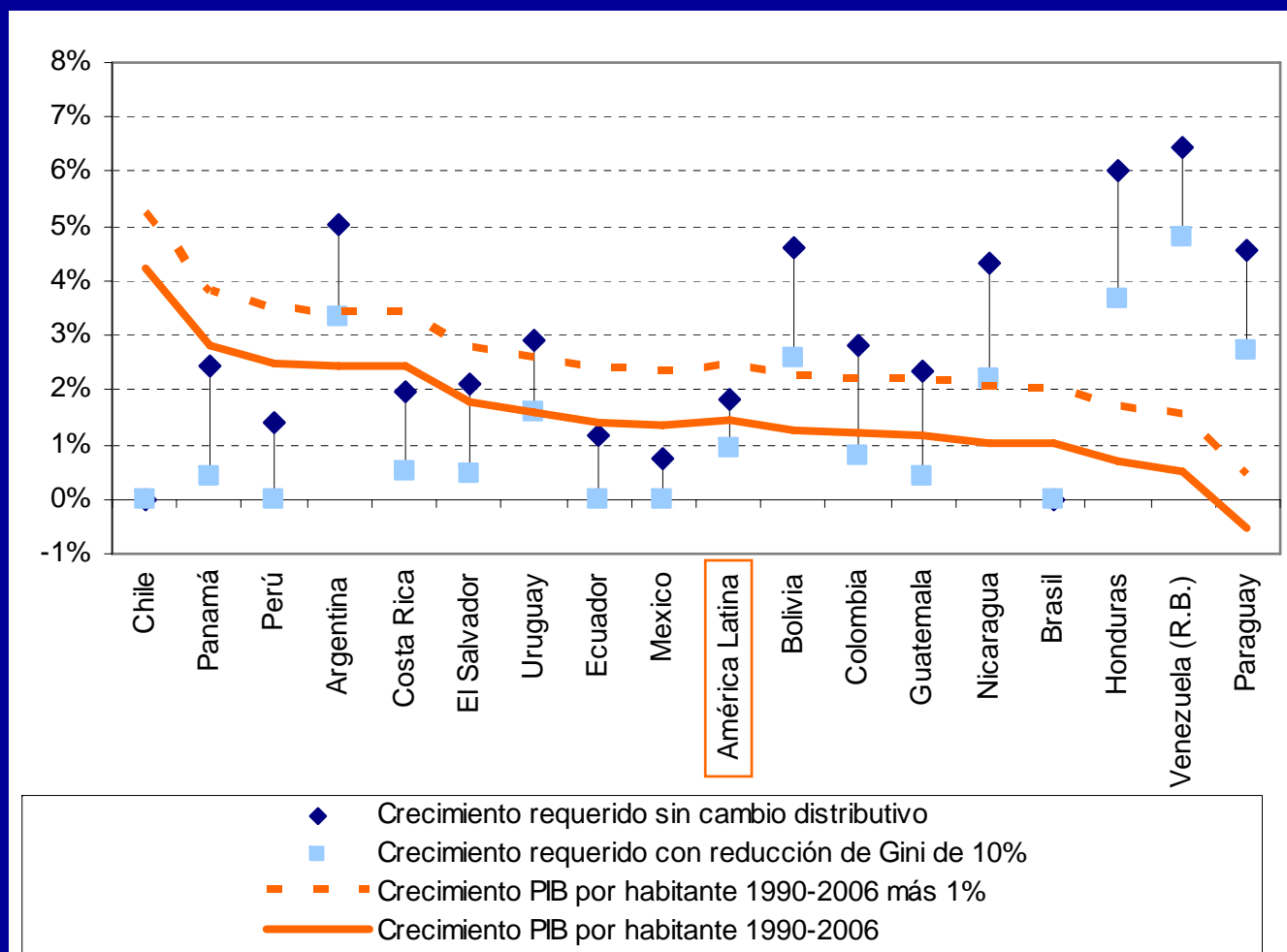
- En términos de los ODMs el balance en la región indica que se requiere un mayor esfuerzo de crecimiento y redistribución para alcanzar la reducción deseada en la pobreza hacia el 2015



U
N
D
P

Todos los países, especialmente los más rezagados, mejorarían sus posibilidades de cumplir la meta de pobreza si junto con aumentar el ritmo de crecimiento redujeran la desigualdad de la distribución del ingreso

Tasas de crecimiento del PIB per cápita necesarias para reducir el nivel de pobreza extrema de 1990 a la mitad en el 2015



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

2. Las respuestas de política pública

- Los programas de transferencias bajo esquemas de corresponsabilidad han sido un instrumento importante en los avances recientes
- Actualmente, alrededor de 75 millones de personas se encuentran bajo un esquema de este tipo en LAC (ver cuadro)



PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CON CORRESPONSABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

País	Número de beneficiarios	Costo anual	Costo como % del PIB	Año de la información
Brasil ²	40,500,000	USD \$2 billones	0.30	2006
Chile	165,000	N.d.	0.02	N.d.
Colombia	2,066,091	N.d.	0.10	2005
República Dominicana	1,035,000	USD \$57 millones	0.34	2006
Ecuador	4,771,872	USD \$194 millones	0.60	2006
El Salvador ^{1/2}	450,000	USD \$50 millones	N.d.	2006
Honduras	240,000	USD \$10 millones	0.20	2006
Jamaica	195,000	USD \$15.5 millones	N.d.	2005
México	25,000,000	USD \$1.6 billones	0.40	2006
Nicaragua ²	135,000	USD \$3.7 millones	0.70	2006
Paraguay ²	24,075	USD \$1.77 millones	N.d.	2006
Perú ²	274,500	USD \$100 millones	N.d.	2006
Total de beneficiarios de CCT's en América Latina	74,856,538			

1/Meta de beneficiarios entre 2004 y 2009

2/ Dato estimado a partir de los hogares beneficiarios. Se hace el supuesto de 4.5 integrantes por familia

Fuente: Banco Mundial

Programa Solidaridad

- Cantidad de Beneficiarios: 216.153 Hog.
- Gasto Total del Programa: RD\$1,454 M
US\$43.8M
- Gasto Total Programa/PIB: 0.1%
- Gasto Total/Gasto Social: 1.6%

Objetivos y retos de las transferencias condicionadas

- Aliviar la pobreza en el corto plazo
- Romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza (capital humano)
- Crear institucionalidad social:
 - Coordinación e integración intersectorial
 - Transparencia y evaluación
 - Continuidad y consistencia
 - Participación de la sociedad civil

Ventajas

- Estos programas, como el caso de Progresa-Oportunidades en México y Bolsa-Scola en Brasil, han probado ser efectivos en mejorar indicadores de asistencia escolar, nutrición, salud y patrones de consumo entre las familias pobres (Levy, 2006)
- El hecho de que estos logros se traduzcan en mayor capacidad de generación de ingresos, logrando así el objetivo de romper el círculo vicioso intergeneracional de la pobreza, dependerá de estrategias complementarias



Ventajas (2)

- Estas estrategias complementarias implican mejorar la calidad de los servicios públicos (educación, salud) y promover estrategias de desarrollo local con generación de oportunidades de empleo
- Estos esquemas deben fortalecerse, respetando su diseño original, pero no debe agotarse en ellos toda la estrategia de política social, siendo que son solamente un instrumento con objetivos muy bien definidos



3. Riesgos

- La creación de esquemas focalizados para grupos concretos puede crear inconsistencias en la estructura de incentivos a lo largo de la distribución
- Puede reforzar tendencias de dualización (por ejemplo, si bien no únicamente, en los mercados laborales), induciendo asignación ineficiente de recursos
- La reducción de los niveles de pobreza de ingreso debe complementarse con esquemas de salida sostenibles (Cortés, et al, 2006)

3. Riesgos

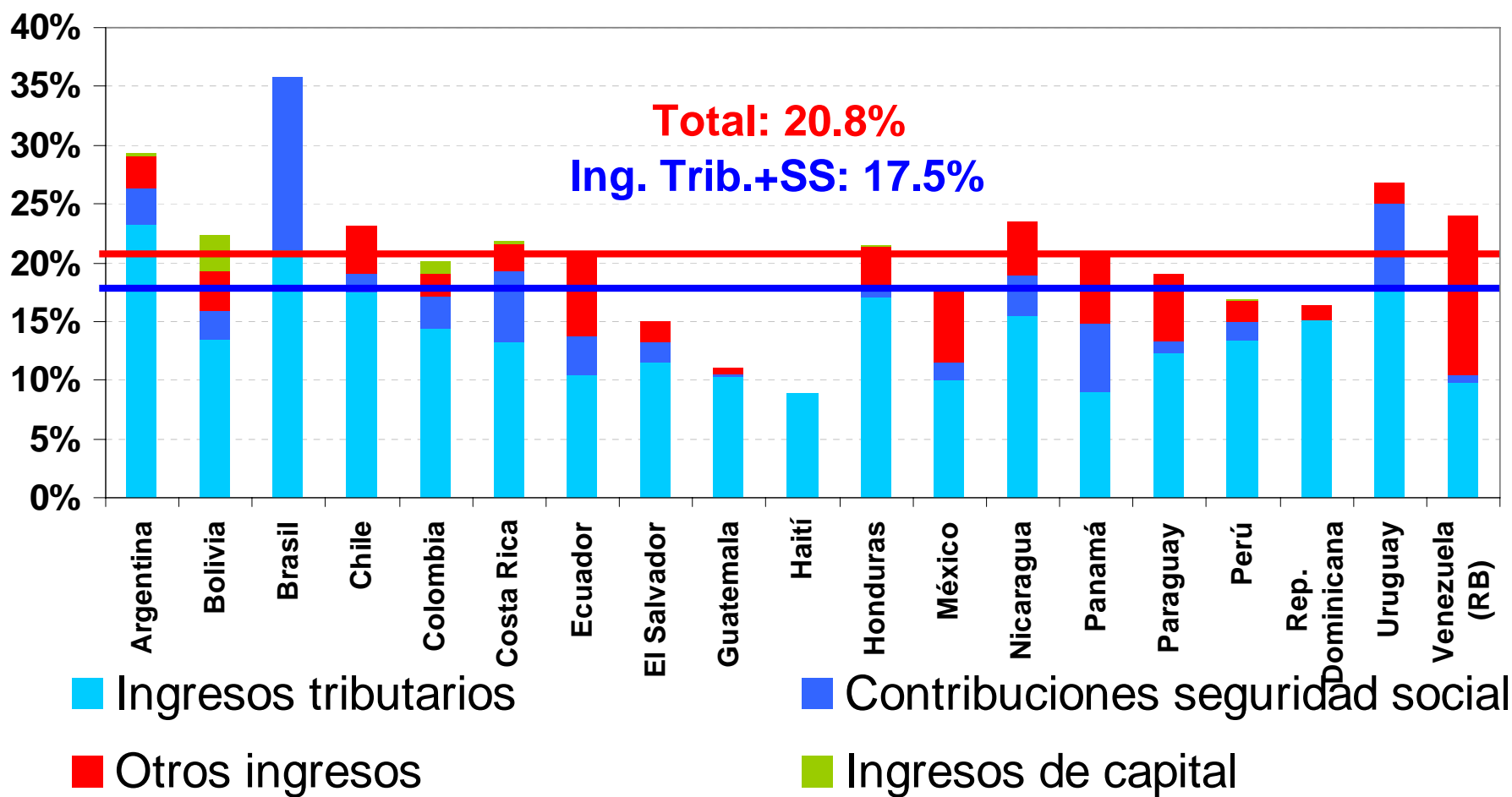
- Cuidado en el diseño: género, incentivo ligado al ciclo de la familia, maximizar capacidad productiva y acumulación de activos
- Poner condicionalidades que no se cumplen
- Incapacidad de la institucionalidad sectorial de responder (educación y salud)
- Incapacidad de lograr la cobertura deseada: derecho vrs. regalía
- El clientelismo
- Los ciclos políticos
- Incapacidad de la economía de proveer las oportunidad de empleo y de ingresos

Complementariedades

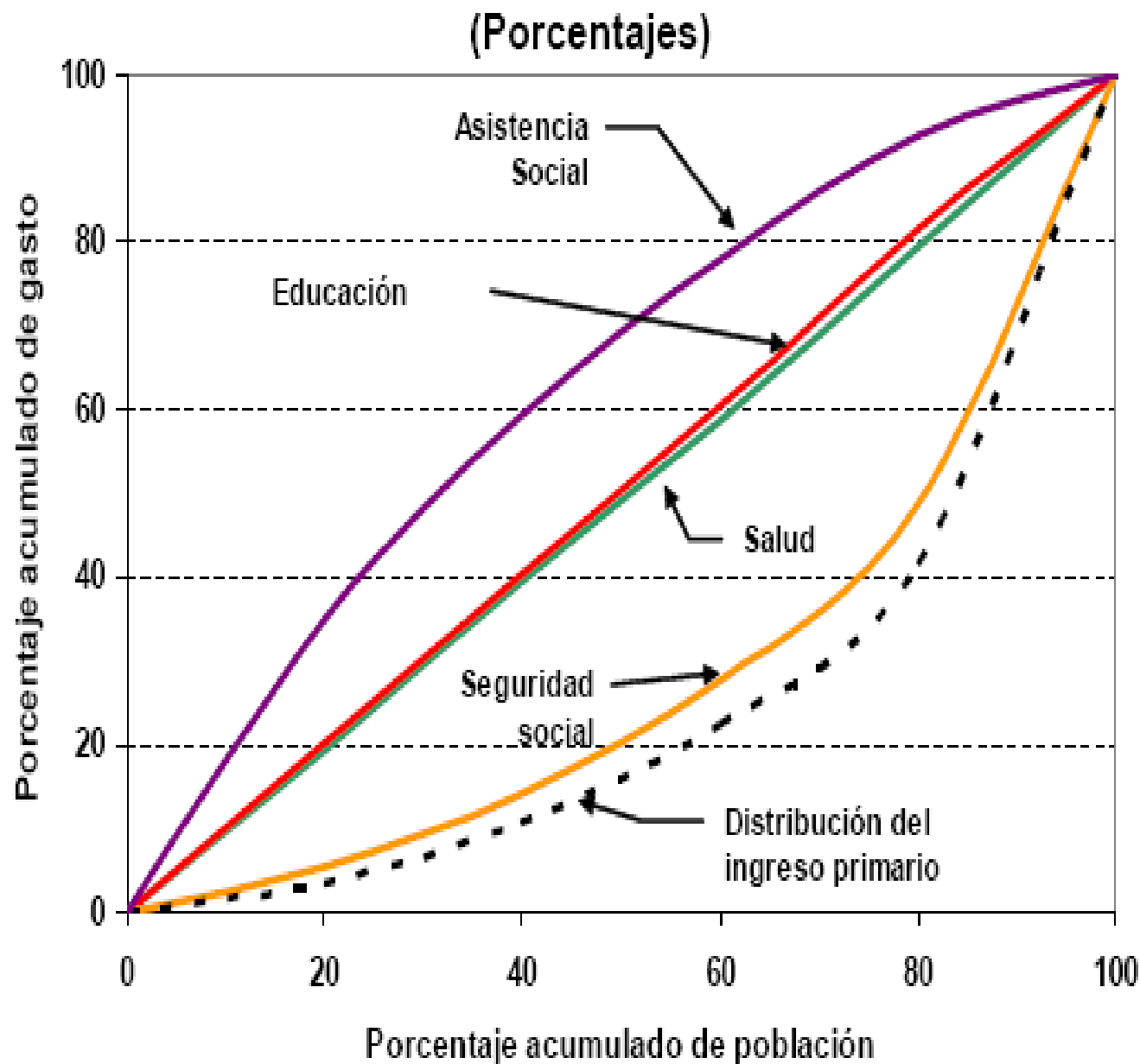
- Ello requiere pensar en niveles de protección universal con programas específicos de focalización que refuercen la inversión en activos
- El componente universal debe contar también con financiamiento proveniente de impuestos generales, lo cual requiere la ampliación del espacio fiscal para este propósito

Ingresos públicos

BAJO NIVEL DE INGRESOS TRIBUTARIOS (% PIB, 2004)



Distribución del ingreso primario y con Gasto Social



4. Hacia una protección social integral

- Un esquema de protección social integral debe basarse en cuatro pilares:
 - Universalidad
 - Solidaridad
 - Eficiencia
 - Integralidad

Dimensiones de equidad

- Los esquemas de protección social debe considerar distintas dimensiones de equidad:
 - Entre grupos e individuos a lo largo de la distribución del ingreso
 - Por características exógenas (etnicidad, género y edad)
 - Particularmente importante por su dimensión de largo plazo, entre grupos de edad, dada la estructura demográfica y sus tendencias



Universalidad y solidaridad

- Así, al definir esquemas de acceso a protección en salud, educación y retiro, de acceso universal, se establece una dimensión de la equidad socialmente aceptable
- Al financiarse mediante transferencias cruzadas entre grupos (por ejemplo, de ingreso y de edad) se establecen esquemas básicos de solidaridad social
- Lo anterior, considerando restricciones financieras intertemporales, minimizando problemas de riesgo moral y selección adversa estableciendo un sistema fiscal competitivo



Vulnerabilidad

- La política de protección social que se basa en estos cuatro pilares, requiere un nivel de reducción de pobreza, mediante la garantía de niveles básicos de consumo (por ejemplo, vía pensión básica)
- Pero también una dimensión de *vulnerabilidad*, proporcionando a los hogares esquemas de protección ante choques externos

Vulnerabilidad (2)

- Los esquemas de apoyo al consumo entre hogares vulnerables induce, por ejemplo, a evitar la reducción del logro escolar, con efectos de largo plazo (De Janvry, et al. 2005)
- ¿Cuando los hogares cumplen con el “puntaje de graduación” de un esquema de transferencias, son también menos vulnerables? (Cortés, et al. 2006)



5. Vínculos con Desarrollo Humano competitividad y cohesión social

- Un esquema de protección social como el que aquí se plantea es consistente con el enfoque de Desarrollo Humano y por tanto con un crecimiento dinámico y sostenible.
 - Reasigna el factor trabajo de manera más eficiente, reduciendo el carácter “dual” del mercado laboral
 - Eleva el nivel de capital humano en la economía, vía los esquemas de transferencias con corresponsabilidad

- Las decisiones de los hogares cuando son menos vulnerables son más eficientes:
 - Reducen la necesidad de liquidez, con una mejor diversificación (y mayor rendimiento)
 - Evitan interrupciones en la acumulación, por ejemplo, de escolaridad
 - Amplían los horizontes de planeación

Cohesión

- Esquemas solidarios parten de una visión de objetivo social compartido, induciendo acuerdos legislativos respecto a metas comunes mínimas y por tanto programas de Estado (no solo de Gobiernos)
- Evitan que el Estado de trato desigual a iguales (por ejemplo, “derechohabientes” versus “población abierta”)
- Fomentan una cultura de equidad



U N
D P

6. Comentarios finales

- Latinoamérica ha avanzado hacia el logro de los ODMs en materia de pobreza, pero no de manera homogénea ni al ritmo requerido en muchos casos
- Para lograr los ODM no basta el crecimiento se requieren políticas específicas para combatir la pobreza y la desigualdad
- Las respuestas de política han incorporado esquemas innovadores y eficaces

Comentarios finales (2)

- Sin embargo, LAC tiene que avanzar hacia un esquema de protección social integral
- Eso es posible si se establece un sistema con beneficios universales y esquemas contributivos eficientes
- Este esquema debe contemplar transferencias a grupos en pobreza
- El diseño institucional es fundamental y requiere de: acuerdos sociales de largo plazo, capacidad de respuesta sectorial y de transparencia y rendición de cuentas

Comentarios finales (3)

- Los ejes de un esquema de este tipo son: eficiencia, equidad, solidaridad e integralidad
- Ello promueve, a su vez, mayor desarrollo humano competitividad y cohesión social

Referencias

- Cortés, F., M. González De la Rocha y A. Escobar (2006), "Evaluación del Esquema de Apoyos Diferenciados en el Programa Oportunidades", México.
- Cepal Panorama Social 2006
- de Janvry, A., F. Finan, E. Sadoulet and R. Vakis (2005), "Can Conditionnal Cash Transfers Serve as Safety Nets in Keeping Children at School and from Working when Exposed to Shocks?" *Journal of Development Economics*, 79(2): 349-373

Referencias (2)

- de Janvry and E. Sadoulet (2006) "Making Conditionnal Cash Transfers More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality." *World Bank Economic Review*, 20:1-29
- Levy, S. (2006), Progress Against Poverty, The Brookings Institution.
- The World Bank (2003), Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History? , Washington, D.C.