



NACIONES UNIDAS



REUNIÓN DE EXPERTOS
**“POLÍTICAS HACIA LAS FAMILIAS,
PROTECCIÓN E INCLUSIÓN
SOCIALES”**

CEPAL, 28 y 29 de junio 2005

Sala Medina

**Diferencias en la efectividad de la política social para
atenuar la incidencia de la pobreza:
Un análisis a partir de las encuestas de hogares**

Andras Uthoff

Nora Ruedi

CEPAL

Indice

| | |
|---|-----------|
| Resumen..... | 2 |
| Introducción | 3 |
| I. Características de los indicadores de pobreza en las encuestas de hogares de la región..... | 4 |
| a. Importancia relativa de las transferencias monetarias en el ingreso disponible y su relación con el gasto social en seguridad social..... | 5 |
| b. La focalización de las transferencias y su efecto sobre la pobreza | 6 |
| c. Ausencia de transferencias para compensar por problemas en el mercado de trabajo (desempleo y pérdida de poder de compra de las remuneraciones)..... | 6 |
| II. Efectos de las transferencias sobre la pobreza absoluta en América Latina | 7 |
| a. Efectos de las transferencias sobre la reducción de la pobreza medida a partir de ingresos de mercado y su relación con el gasto social | 7 |
| b. Efecto de la política social sobre la pobreza de los hogares según condición ocupacional del jefe y cónyuge..... | 8 |
| c. Efecto de la política social sobre la pobreza según estructuras familiares | 9 |
| III. Comparación de la efectividad de la política social sobre los indicadores de pobreza a partir de la metodología de la OECD | 10 |
| a. Indicadores de bienestar y pobreza relativa | 10 |
| b. Comparación de la sensibilidad de los indicadores de pobreza a las transferencias | 11 |
| i. La incidencia de la pobreza relativa medida a partir de ingresos de mercado es menor en los países de la OECD | 12 |
| ii. El ranking de los países una vez incluidas las transferencias y el arriendo imputado varía | 12 |
| iii. Las transferencias en dinero declaradas a las encuestas de hogares son mas efectivas para reducir la pobreza en los países de la OECD..... | 12 |
| c. Pobreza de los hogares según situación ocupacional..... | 13 |
| d. Pobreza de adultos (25 a 64 años) según estructura familiar | 14 |
| IV. Consideraciones finales..... | 15 |
| a. Auto protección mediante el empleo y la política social | 16 |
| b. Auto protección mediante la estructura familiar y política social..... | 17 |
| c. Implicaciones para el diseño de la protección social | 19 |
| d. Macroeconomía, política social y papel del sector privado | 20 |
| Bibliografía | 21 |
| Anexo 1 | 22 |
| Anexo 2 | 41 |

Resumen

Para explicar la fuerte asimetría de la incidencia de la pobreza a lo largo del ciclo económico este trabajo muestra la diferente capacidad entre los países de la región y los países desarrollados para proteger a su población mediante transferencias en dinero que perciben en sus hogares como parte de las políticas sociales. En América Latina, con un gasto social total entre 8 y 23 por ciento del PIB, las familias aumentan sus ingresos disponibles entre 4 y 22 por ciento y la incidencia de la pobreza relativa se reduce sólo en un 26 por ciento entre los adultos de 25 a 64 años y en un 51 por ciento la de los mayores de 65 años (la pobreza absoluta se reduce en 25 % y 56 % para esos mismos grupos respectivamente). Por su parte, siete países de la OECD también destinan entre un 8 y 26 % del PIB a gastos sociales que incluyen pagos en dineros para la protección social que no sea el cuidado de la salud. Como promedio reducen en un 56 % la incidencia de la pobreza relativa entre adultos de 25 a 64 años y en 83 % la de los adultos mayores de 65 años.

El trabajo confirma que la cobertura de los programas en los países de la OECD resulta muy superior como también la calidad de los beneficios, destacando además en América Latina la deficiencia de los seguros de desempleo y la carencia de programas de asistencia social hacia algunos grupos vulnerables, especialmente los jóvenes.

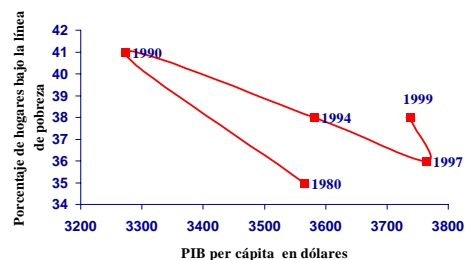
Introducción

Las Naciones Unidas se han comprometido desde esta fecha al año 2015 a reducir a la mitad la proporción de la población mundial que vive con menos de un dólar al día, aquella que sufre de hambre y, a la misma fecha, aquella que no está en condiciones de acceder a agua potable (United Nations 2000, ps. 6 a 9). La experiencia reciente de América Latina y el Caribe cuestiona que esta meta de superación de la pobreza vaya a lograrse como resultado exclusivo de un impulso al crecimiento económico sin una política social activa.

El análisis de la pobreza en la región destaca dos asimetrías. Una que se refiere al comportamiento del ingreso de los más pobres a lo largo del ciclo de crecimiento económico, reduciéndose mas en los períodos de crisis de lo que logra recuperarse en los períodos de auge. Denota también una asimetría en el comportamiento del empleo formal, donde los recortes en períodos de crisis no van seguido de aumentos en los períodos de recuperación. Como resultado, una vez que se recuperan similares niveles de ingreso per cápita, la incidencia de la pobreza se reduce pero hasta niveles aún superiores a aquellos de inicio del ciclo (gráfico 1 y Ocampo, 2000).

Gráfico 1

El producto se ha recuperado pero la pobreza no ha retornado a los niveles anteriores a la crisis de la deuda



Para contribuir a este debate, este trabajo investiga una posible fuente de estas asimetrías. Analiza la brecha que muestran los países de la región, respecto de las economías desarrolladas en su capacidad para reducir la incidencia de la pobreza mediante transferencias monetarias que resultan de sus políticas sociales.

En la región, la incidencia de la pobreza se mide a partir de una comparación del ingreso familiar disponible con una línea de pobreza. Esta última se define a partir del valor de una canasta de subsistencia alimentaria para una persona, estimándose la población indigente como toda aquella que vive en hogares cuyos ingresos familiares totales disponibles por persona no alcanzan al valor de esa línea de pobreza, y a la población pobre no indigente como aquella cuyos ingresos per cápita superan el valor de la línea de pobreza, pero es menor a dos veces ese valor. La incidencia de la pobreza puede medirse como el porcentaje del total de personas o del total de hogares que están en esa situación (CELADE, 1998). La pobreza así definida es un indicador de pobreza absoluta ya que, toda vez que los ingresos familiares disponibles per cápita van superando la línea de pobreza esta se disminuye, independientemente de las disparidades que persistan con el resto de los hogares.

A diferencia de esta forma de medición, en la OECD la medida trata de indicar la variación del bienestar de una familia respecto al bienestar del resto de las familias (Smeeding y Ross, 2001). El bienestar se mide, al igual que en América Latina, utilizando el ingreso disponible y el tamaño de una familia. Sin embargo, el ingreso disponible total se divide por un valor ponderado del tamaño familiar lo cual permite que el ingreso disponible estandarizado por economías de escala sea un indicador del mayor a menor bienestar del hogar. La línea de pobreza se fija igual al 50 por ciento del valor de la mediana del ingreso disponible de los hogares en que sus tamaños han sido ajustados por ese factor de escala. Se califica como pobres a todos aquellos que viven en hogares que no alcanzan ese nivel de bienestar.¹

Este trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar se revisan las principales características de los indicadores de pobreza utilizados por CEPAL, cuya base son las encuestas de hogares. Segundo, se analiza el efecto que tienen las transferencias sobre la reducción de la pobreza absoluta cuando esta última se mide antes y después de incorporarlas al ingreso disponible total. Se relacionan estos efectos con el nivel de gasto social de cada país y se estiman por separado para los hogares y personas clasificados de acuerdo a su vulnerabilidad debido a su particular situación ocupacional y estructura familiar. En tercer lugar, se reconstruyen los indicadores de pobreza de los países de América Latina utilizando los mismos criterios aplicados en la OECD. Sobre la base de esa metodología se compara la forma como la incidencia de la pobreza en América Latina y en la OECD, responde a la estructura y monto de las transferencias en dinero que la política social realiza para complementar el ingreso de las personas según su estructura familiar y situación ocupacional. Finalmente se extraen ciertas conclusiones del estudio.

Las comparaciones sugieren que en América Latina el comportamiento asimétrico de los ingresos de los más pobres resultan en parte por la debilidad de sus políticas sociales para hacer frente a los problemas de empleo y por tanto en reducir la vulnerabilidad de los hogares a los riesgos de la carencia de ingresos durante la recesión, acentuando la inseguridad económica de sus miembros (Rodrik, 2001).

I. Características de los indicadores de pobreza en las encuestas de hogares de la región

El ingreso disponible que se mide en las encuestas de hogares se compone de tres partes. Aquella que corresponde a los ingresos por la participación de los miembros del hogar en el mercado.² La segunda se refiere a las transferencias que representan interferencias del Estado y de privados por fuera del mercado, aumentando su ingreso disponible para permitir a sus perceptores en los hogares comprar bienes y servicios de su elección (ver Anexo 2, Cuadro 1). Incluye jubilaciones y pensiones, seguros de desempleo, indemnizaciones por despido, becas de estudio, cuotas de alimentos, aportes de personas que no viven en el hogar, donaciones, intereses, dividendos y ayudas en dinero a personas ocupadas, desocupadas e inactivas en el hogar, subsidios (de maternidad, familiar, de invalidez, de deficiencia mental), etc.³ El tercer componente, se refiere a un ajuste del ingreso disponible por concepto de arriendo imputado. Lo que hace este componente es complementar el ingreso total del hogar de aquellos que son

¹ Existe una alta sensibilidad de los resultado al porcentaje de la mediana que se utiliza como línea de pobreza (Smeeding y Ross, Table 11 A. 4).

² Tales componentes son consultados con diferente grado de detalle en las encuestas aplicadas en los distintos países y se refieren a sueldos y salarios, ganancias de los auto empleados (patrones y cuenta propia), ingreso de la propiedad en efectivo e incluye en el caso latinoamericano el valor monetario del autoconsumo y de las remuneraciones en especie (Anexo 2 – Cuadro 1).

³ Al igual que en el caso anterior, el listado y la precisión con que se consulta sobre estos otros ingresos de transferencias difiere entre países.

propietarios de su vivienda, en el equivalente a la renta de la vivienda en que moran sus miembros, toda vez que esta sea de propiedad de uno de ellos.

Las encuestas de hogares a partir de las cuales se mide la incidencia de la pobreza en América Latina incluyen exclusivamente como transferencias de la política social aquellas en dinero, pero no aquellas que se entregan en especie en la forma por ejemplo de salud y educación pública gratuita. Similar es la estructura de transferencias de las encuestas de hogares de la OECD con la cual se comparan los resultados de América Latina. Sin embargo, en la OECD hay mucho más detalle en la forma como se consultan estas transferencias, a la vez que las mismas pueden ser agrupadas entre diversas categorías, que no pueden replicarse en el caso latinoamericano. Todo lo anterior hace que los resultados deban examinarse con el debido cuidado.

Un primer examen de las encuestas de hogares de Argentina (1997), Brasil (1996), Chile (1996), Colombia (1997), Costa Rica (1997), México (1996) y Uruguay (1997), destaca tres características de las transferencias. Primero, que su importancia dentro del total del ingreso disponible de los hogares varía entre los distintos países en forma directamente proporcional a la participación de los gastos de seguridad social en el PIB. Segundo, que su focalización en los grupos más vulnerables, revela que tales grupos se identifican en su mayoría con los jubilados y pensionistas lo cual explica su fuerte relación con los gastos en seguridad social. Tercero, que los grupos con problemas de empleo no aparecen como grupos prioritarios hacia los cuales se orientan las transferencias, lo que torna a los indicadores de la incidencia de la pobreza altamente sensibles a los problemas de desempleo y/o de pérdida de poder de compra de las remuneraciones.

a. Importancia relativa de las transferencias monetarias en el ingreso disponible y su relación con el gasto social en seguridad social

Las transferencias en dinero en los siete países de la región representan un rango de entre 4 y 22 por ciento del ingreso disponible de las familias, (gráfico I.1) Los países pueden agruparse en dos grupos. Por un lado Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile y México países en los cuales las transferencias representan menos del 13 % del ingreso total disponible de los hogares. En el caso de México⁴ éstas alcanzan sólo un 4 % cuando se excluyen los ingresos provenientes de otros países, los ingresos por regalos que son recibido en especies o servicios, y otros ingresos corrientes recibidos en el hogar y que en total representan un 7 % del ingreso disponible. Por otro lado en Brasil y Uruguay estas transferencias superan el 18 % de los mismos.⁵

(Gráfico I.1, en anexo 1)

Medidas como porcentaje del ingreso disponible de las familias, las transferencias resultan directamente proporcionales a la participación de los gastos sociales totales del gobierno en el PIB. Y si distinguimos dentro del gasto social aquel en seguridad social y el resto (CEPAL, 2000, ps 205 a 226), se observan dos comportamientos diferentes. Por un lado, una relación positiva entre las transferencias en dinero como porcentaje del ingreso que los miembros de los hogares declaran percibir y los gastos en seguridad social como porcentaje del PIB de los mismos países. Y por otro lado, una relación muy débil (e incluso negativa si se excluye la observación para

⁴ Sólo en México se incluye el concepto de ingresos por regalos y que sumados a los ingresos de otros países y otros ingreso corrientes se tratan por separado de los definidos como transferencias.

⁵ En estos últimos países el arriendo imputado representa también una fracción significativa de los ingresos totales disponibles. (Anexo 2 – Cuadro 2).

México) cuando se observa a partir de los gastos sociales que no corresponden a seguridad social.⁶

(Gráfico I.2 y Cuadro I.1, en anexo 1)

b. La focalización de las transferencias y su efecto sobre la pobreza⁷

El análisis de la incidencia de las transferencias entre los hogares, cuando estos han sido clasificados por su situación de pobreza exclusivamente a partir de los ingresos de mercado (indigentes, pobres no indigentes y no pobres), muestra que ellas están bien focalizadas.

(Gráfico I.3, en anexo 1)

Se concentran en los grupos donde los ingresos de mercado son inexistentes o muy bajos, habitualmente pensionados y jubilados. Los hogares indigentes conforme a ingresos de mercado representan entre un 16 % y 33 % del total de hogares, reciben entre un 0.6 % y 8.3 % de los ingresos de mercado, pero entre un 32 % y 65 % del total de las transferencias monetarias. La focalización hacia estos hogares indigentes es mejor en Argentina y Costa Rica que en el resto de los países de la muestra.

(Cuadro I.2, en anexo 1)

Llama la atención que a pesar de que las transferencias se destinan a los estratos carentes de ingresos de mercado para elevar su ingreso disponible, este último no aumenta lo suficiente como para superar la pobreza. En todos los países persiste la pobreza después de las transferencias (véase sección II) y si bien entre los hogares pobres no indigentes aumentan aquellos que viven mayoritariamente de su ingreso de mercado, las transferencias continúan siendo un porcentaje significativo de sus ingresos en varios de ellos (véase Gráfico I.4). En Argentina, Costa Rica y Chile, las transferencias constituyen una proporción mayor del ingreso de los más pobres definidos a partir del ingreso total. En Uruguay se observa una participación pareja de las transferencias en el ingreso disponible de los hogares, independientemente de la situación de pobreza de estos. En Brasil y Colombia la tendencia es a que las transferencias sean un componente mucho mayor del ingreso de los hogares fuera de la situación de pobreza, y su importancia disminuye significativamente en el caso de los hogares indigentes. La comprensión del papel de las transferencias en la superación de la pobreza se realiza en las secciones II y III.

(Gráfico I.4, en anexo 1)

c. Ausencia de transferencias para compensar por problemas en el mercado de trabajo (desempleo y pérdida de poder de compra de las remuneraciones)

La mayoría de las transferencias que se imputan en el ingreso disponible se refieren casi exclusivamente a los beneficios en dinero de la seguridad social. Estos programas no tienen cobertura universal en la región y en muy pocos casos cubren seguros de desempleo para reducir la vulnerabilidad de los hogares al efecto del ciclo sobre los mercados de trabajo. En la práctica,

⁶ Al respecto es importante destacar que estudios que incorporan la política social implementada en la forma de subsidios monetarios en salud, vivienda y, especialmente en educación, tienen un efecto adicional y significativo sobre la distribución del ingreso. Resultados obtenidos para Chile así lo confirman (Contreras, Bravo y Millán, 1999).

⁷ Para fines del análisis que se realiza en el resto del trabajo sólo se comparan la incidencia de la pobreza entre los hogares calculada a partir de los ingresos de mercado e ingreso disponible (después de incluir las transferencias). En todos los casos se excluye de los cálculos el efecto del arriendo imputado, razón por la cual los cálculos finales de la incidencia de la pobreza no coinciden con aquellos reportados por CEPAL en sus diferentes publicaciones.

la única protección real ante la cesantía son las indemnizaciones en caso de despido, que suelen ser entre un mes por año de servicio en la empresa. No obstante este es un seguro de desempleo imperfecto, pues, si bien cubre la contingencia de cesantía, la cobertura resulta adecuada sólo después de contar con un número significativo de años de trabajo en la empresa. El 40 % de los cesantes suelen tener menos de 2 años de antigüedad (CEPAL, 2000, ps 147 a 152).⁸

En ausencia de seguros de desempleo significativos, la manifestación de los cambios en la incidencia de la pobreza entre sus valores máximos y mínimos observados en las últimas dos décadas responden principalmente a variaciones en las tasas de desempleo y a la evolución de las remuneraciones reales de los empleados. Esto corrobora los resultados de otros estudios que indican que el desempleo incide fuertemente en las variaciones de la indigencia y las remuneraciones reales en la pobreza total (Pollak y Uthoff, 1987).

En Argentina, Chile y Uruguay la pobreza ha fluctuado en respuesta a la forma como en esos años las crisis han afectado las tasas de desempleo y/o los salarios reales de sus trabajadores. Sin embargo, las variaciones de la pobreza responden en mucho menor medida a estos factores del mercado de trabajo en Uruguay que en Argentina y Chile. En Brasil, México, Colombia y Costa Rica la pobreza ha aumentado aún en períodos donde la tasa de desempleo se ha reducido. En estos países lo relevante en la determinación de cambios en la situación de pobreza ha sido el comportamiento de las remuneraciones reales (Cuadro I.1).⁹

(Gráfico I.5, en anexo 1)

II. Efectos de las transferencias sobre la pobreza absoluta en América latina

a. Efectos de las transferencias sobre la reducción de la pobreza medida a partir de ingresos de mercado y su relación con el gasto social

La incidencia de la pobreza entre hogares con jefes entre 25 a 64 años se reduce de 37 a 30 % (promedio simple) y para el total de hogares se reduce desde un 43 por ciento (promedio simple de los siete países) cuando se mide por ingreso de mercado a 29 por ciento cuando se incluyen las transferencias.¹⁰ El mayor impacto se observa en Argentina y Uruguay, cuyas poblaciones son más envejecidas, y donde las transferencias - que en su mayoría son pensiones y jubilaciones - sacan de la pobreza a un número relativamente mayor de hogares integrados por pensionados o jubilados. Algo similar ocurre en Chile cuya población también es más envejecida, y en Brasil donde si bien la población es más joven, la edad de jubilación anticipada es relativamente baja y la cobertura de los sistemas de pensiones y jubilaciones es amplia.

⁸ De los 7 países incluidos en la muestra de este trabajo, sólo incluyen seguro de desempleo Argentina, Chile, México y Uruguay. Sin embargo, en México el programa corresponde a una pensión por cesantía para empleados afiliados al seguro social que tienen entre 60 a 65 años. En los otros tres países el seguro excluye a una parte importante de la fuerza laboral formal (eg empleados públicos en Argentina). Como el financiamiento proviene del Estado (con excepción de Argentina) se considera más un mecanismo de asistencia social que un seguro. En Argentina y Chile se requiere de un año y en Uruguay 6 meses de cotizaciones para ganar el derecho (entre 50 a 60 % de salario) con un máximo de pago entre 26 y 52 semanas.

⁹ No se dispone de datos de salarios reales para Brasil comparables durante todo el período. Por ello no se incluye en el gráfico.

¹⁰ El Cuadro II.1 reproduce para la muestra total y luego sólo para hogares con jefes entre 25 y 64 años la incidencia de la pobreza entre hogares cuando la línea de pobreza es el valor de la canasta de bienes alimentaria, y los ingresos familiares se miden en términos per cápita. Primero se mide la incidencia de la pobreza considerando los ingresos de mercado, luego sumándoles las transferencias y posteriormente agregándoles el ingreso por concepto de arriendo imputado.

(Cuadro II.1, en anexo 1)

En la muestra para el total de hogares, la cual incluye hogares con más ancianos como jefes de hogar, se observa una mayor efectividad entre los esfuerzos de protección social medidos por el porcentaje del PIB que se gasta en programas sociales y la reducción de la pobreza (véase la comparación de los dos paneles del Gráficos II.1).

(Gráfico II.1, en anexo 1)

Si bien la evidencia confirma que mayores gastos sociales tienden a reducir la pobreza, la misma indica que en Argentina, Chile y Uruguay este gasto es más efectivo. Con menor efectividad actúa el gasto social en la reducción de la pobreza en Colombia, Brasil y Costa Rica. Llama especialmente la atención este último, ya que tiene una alta tradición de eficiencia de su política social. Lo que puede inferirse del gráfico II.1 es que en muchos países el gasto social no se traduce en transferencias en dinero que mejoren el ingreso disponible de los hogares, sino que en acceso a salud y educación, que no son debidamente imputados en los flujos de ingreso con que se mide la pobreza. Las diferencias entre países responden al tipo de transferencias que miden las encuestas de hogares, y a si las mismas son o no componentes de la política social que se focaliza en la reducción de la pobreza según las encuestas de hogares.

b. Efecto de la política social sobre la pobreza de los hogares según condición ocupacional del jefe y cónyuge

Los efectos de la protección social sobre la pobreza de los hogares liderados por jefes en diferentes situaciones ocupacionales, se ilustra en el Cuadro II.2. La agrupación de hogares según la existencia de jefes y cónyuges y de sus respectivas situaciones ocupacionales ayuda a dilucidar la forma como los hogares afectados por problemas de empleo son o no compensados por los sistemas de protección social de sus países.

Dos cortes son relevantes a la situación de la región. La existencia o no de una pareja estable (jefe y cónyuge) y la situación ocupacional de ambos. Para efectos del análisis se utiliza la situación ocupacional del jefe y el cónyuge distinguiendo las siguientes situaciones.

- Hogares sin cónyuge
 - Jefe ocupado
 - Jefe desocupado
 - jefe inactivo
- Hogares con cónyuge
 - Jefe y cónyuge ocupados
 - Jefe ocupado y cónyuge inactivo
 - Jefe ocupado y cónyuge desocupado o viceversa
 - Jefe desocupado y cónyuge inactivo, o viceversa o ambos desocupados
 - Jefe inactivo y cónyuge ocupado.
 - Jefe y cónyuge inactivos.

Se aprecia del Cuadro II.2 que cuando ambos, jefes y cónyuges, están ocupados, entonces la incidencia de la pobreza es baja (menos de un dígito en varios países). Esto ocurre especialmente en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, no así en Brasil y México, donde las remuneraciones de los ocupados son mas bajas. En todos los países y aún en presencia de un jefe

ocupado, la incidencia de la pobreza se eleva significativamente en aquellos casos donde el cónyuge es inactivo y en los hogares sin cónyuge.¹¹

(Cuadro II.2, en anexo 1)

Con excepción de Argentina se observa que las transferencias son menos efectivas para aminorar la incidencia de la pobreza entre hogares con miembros desocupados. Por el contrario contribuyen más a la reducción de la incidencia de la pobreza cuando se trata de hogares con jefes inactivos que en aquellos con jefes desocupados, lo que nuevamente responde a la importancia de las jubilaciones y pensiones y a la ausencia de seguros de desempleo. Sólo en Uruguay las transferencias hacia hogares con jefes inactivos reduce la incidencia de la pobreza a niveles de un dígito. Esto refleja la mala calidad de los beneficios en la forma de pensiones y jubilaciones para el resto de los países.

En el Cuadro II.3 se aprecia que una vez incluidas las transferencias muchos de los hogares que califican como indigentes a partir de los ingresos de mercado, sólo logran superar la línea de indigencia no así la de pobreza. Esto refleja la ausencia de niveles apropiados de protección. Llama especialmente la atención los casos de Argentina, Costa Rica y México, donde aumenta el número de hogares pobres no indigentes con jefe mujer, denotando las malas condiciones de su inserción laboral y/o de las pensiones que reciben.

(Cuadro II.3, en anexo 1)

c. Efecto de la política social sobre la pobreza según estructuras familiares

Para examinar la protección social al nivel de las personas según la forma como viven con sus familias, se distinguen diferentes estructuras familiares en base a las relaciones de parentesco discriminando especialmente en la ausencia o presencia de hijos dentro del hogar, al igual que la metodología que más adelante se aplica para los países de la OECD.¹²

El rango de la incidencia de la pobreza por ingresos de mercado entre adultos de 25 a 64 años alcanza un mínimo ahora en Argentina (22.3 por ciento) y un máximo en México (57.8 por ciento). La efectividad de las transferencias medida por el porcentaje de reducción de la incidencia de la pobreza antes y después de las transferencias, tiende a ser mayor entre los adultos viviendo en familias sin hijos, reduciéndose a niveles por debajo de un dígito en Argentina y Uruguay, posiblemente por cuanto son los que se hayan en la etapa pasiva de su ciclo de vida (tercera edad).

(Cuadro II.4, en anexo 1)

Aparece como una preocupación de la política social en todos los países sacar de la pobreza absoluta a los jefes con hijos (padres sin pareja, separados y viudos). Este esfuerzo es especialmente notorio en Brasil y Uruguay. La pobreza de adultos que viven en familias donde son jefes con hijos (sin cónyuge), medida por ingreso de mercado, es en todos los países, la segunda en importancia sólo superada por aquella de adultos viviendo en familias extendidas

¹¹ La existencia de hogares con jefes ocupados y cónyuge inactivo es la situación mas frecuente en casi todos los países. Por su parte, los hogares sin cónyuge representan entre un 23 y 37 por ciento del total, liderados en un 70 % por mujeres (Anexo 2- Cuadro 3).

¹² Por diferencias en la forma de consultar sobre los miembros del hogar, hay variaciones entre nuestras mediciones y las de la OECD. Así el tipo de hogar correspondiente a familias sin niños para los países de la OECD significa sin hijos para los países de América Latina, y en ese caso puede haber algún menor en el hogar correspondiente a otra relación familiar con el jefe.

(excepto Costa Rica donde es la mayor). Sin embargo, entre ellos las transferencias resultan más efectivas en reducir la pobreza. Esto responde a una focalización de los beneficios en el número de niños en hogares de padres sin pareja y en situación de pobreza y responde seguramente a pensiones alimenticias y de viudez.

La efectividad de las transferencias es para todos los países mayor entre las personas mayores de 65 años. Son, sin duda, los más beneficiados con las transferencias. Con excepción de Colombia, Costa Rica y México las transferencias reducen la incidencia de la pobreza entre estas personas a niveles por debajo del 20 por ciento, y a cifras de un dígito en Uruguay.

Por el contrario entre las personas menores de 25 años es donde menos efectivo resulta este conjunto de transferencias. De hecho, conforme a estos resultados, aproximadamente dos de cada tres jóvenes continúa formándose en condiciones de pobreza en Colombia y México. Esta relación se reduce a uno de cada dos en Brasil, a uno de cada tres en Chile y uno de cada cuatro en Argentina, Costa Rica y Uruguay (Cifras aproximadas, Cuadro II.4).¹³

III. Comparación de la efectividad de la política social sobre los indicadores de pobreza a partir de la metodología de la OECD

Para comparar la efectividad de la política de protección social entre los países de América Latina y aquellos de la OECD, al igual que en la sección anterior, se mide el impacto de las transferencias sobre la reducción de incidencia de la pobreza. Esto se realiza tanto para los hogares clasificados según la inserción ocupacional de los jefes y cónyuges como según las estructuras familiares de donde provienen los adultos.

a. Indicadores de bienestar y pobreza relativa

En la OECD se mide un concepto de pobreza relativo y no absoluto como en América Latina. Además los indicadores se construyen utilizando una escala de equivalencia para ajustar el ingreso familiar al tamaño de la familia.¹⁴

Para efectos de estimar los indicadores conforme a la metodología utilizada por la OECD se realizan dos tipos de ajustes a los datos de América Latina. En primer lugar se estima el nivel de bienestar de cada hogar ajustando el nivel de ingreso disponible en función al tamaño familiar, conforme a la misma escala. Luego se estima la incidencia de la pobreza utilizando un indicador de bienestar relativo, estimado como el 50 % de la mediana del ingreso total ajustado de los hogares.¹⁵

Las diferentes escalas que se utilizan pueden resumirse en un indicador de bienestar (B) o ingreso ajustado, que se define como el ingreso disponible de la familia (D) dividido por el tamaño familiar (F).

$$B = D/F^e$$

¹³ Este grupo de edad representa más del 50 por ciento de la población en México, Colombia, Brasil y Costa Rica, menos del 40 por ciento en Argentina y Uruguay, y de 45 por ciento en Chile, concentrándose en tipos de familia nuclear y extendida. Anexo 2- Cuadro 4. Para ver la incidencia de pobreza de los menores de 25 y mayores de 65 según estructura familiar en el Anexo 2- Cuadro 5.

¹⁴ Los diagnósticos y recomendaciones de política que surjan de comparaciones entre países sobre pobreza y desigualdad deben revisar las escalas de equivalencia utilizadas para traducir los ingresos disponibles totales en indicadores de bienestar. La elección de la escala de equivalencia afecta a veces en forma sistemática los niveles absolutos y relativos de pobreza, la desigualdad y por ende los ordenamientos de los países conforme a ellos. Este cambio responde a un amplio debate acerca de la forma como debe ponderarse el número de personas del hogar para dividir el ingreso familiar total disponible y obtener un indicador de su bienestar estandarizado por el tamaño familiar (CEPAL, 1999).

La elasticidad de equivalencia, e , varía entre 0 y 1. Mientras mayor su valor menor serán las economías de escala. Sin embargo muchos estudios no ajustan una escala de esta naturaleza, sino que directamente ponderan los adultos que siguen al primero por 0.7; y a los niños por 0.5. Otros incorporan ponderaciones descendentes para cada persona adicional. Algunas escalas se construyen a partir de edades en vez de número de niños. A pesar de todas estas diferencias, la literatura asume que la ecuación (1) resume bastante bien la relación entre necesidad y tamaño.

El Cuadro III.1 ilustra para los 7 países de la región cuyos resultados discutimos con anterioridad, la sensibilidad de este cambio de definición de la pobreza. En primer lugar, con excepción de Brasil, México y Colombia, donde la incidencia de la pobreza absoluta era elevada (columna 1), para todos los otros países este concepto de pobreza relativa eleva la incidencia de la misma. Segundo, el indicador es sensible a las economías de escala, pero no siempre en el mismo sentido. Tercero, el ordenamiento de países cambia radicalmente al colocar un mayor peso en la pobreza relativa (aspectos distributivos). En efecto, México, que rankeaba penúltimo según la definición de pobreza absoluta, pasa a segundo lugar después de Uruguay conforme a pobreza relativa. Chile que estaba en tercer lugar, pasa al quinto entre los siete de la muestra (sólo por sobre la situación de Brasil y Colombia).

(Cuadro III.1, en anexo 1)

Los estudios para la OECD realizados a partir del Luxemburg Income Study (LIS) utilizan la medida de pobreza relativa, para la distribución de ingresos familiares disponibles per cápita ajustando por una elasticidad de equivalencia igual a 0.5 ($e=0.5$). No existe una justificación fundamentada a la selección de $e=0.5$ excepto que se desea no escoger aquellas escalas que favorezcan a las familias pequeñas en desmedro de las grandes, ni a la inversa. Por este motivo se optó por una situación intermedia de modo de medir la vulnerabilidad tanto de las familias numerosas como pequeñas (Smeeding y Ross, 2001, ps 2 y 3). En lo que sigue se presenta la sensibilidad de nuestros indicadores cuando la pobreza es medida conforme lo hace la OECD cuando utiliza $e=0.5$.

b. Comparación de la sensibilidad de los indicadores de pobreza a las transferencias¹⁶

El Cuadro III.2 ilustra la diferencia en la incidencia de la pobreza entre siete países de la OECD y el mismo número de países de América Latina, sobre la base de una metodología similar. Esta metodología se basa en varios considerandos.¹⁷

¹⁵ De hecho si se continuara comparando con la línea de pobreza absoluta, la pobreza se reduciría automáticamente por el efecto de un menor denominador debido a que ahora cada persona se pondera diferente.

¹⁶ Esta sección aprovecha un estudio realizado para ocho países desarrollados de la OCDE, que utiliza el Estudio de Ingresos de Luxemburgo (Luxemburgo Income Study - LIS) para examinar las instituciones y niveles de protección social para el desempleo, la invalidez, la vejez y la asistencia social en general (Smeeding and Ross, 2001).

¹⁷

- A menos que se indique lo contrario, la incidencia de la pobreza se mide solo entre aquellos hogares cuyos jefes tienen entre 25 y 64 años de edad;
- Se utiliza la medida de pobreza relativa empleando como criterio el 50 por ciento de la mediana ;
- los ingresos disponibles son ajustados por adulto equivalente con una elasticidad de ajuste, $e=0.5$;
- los ingresos disponibles se desagregan para considerar los siguientes componentes.
 - ingresos de mercado (remuneraciones e ingresos monetarios de la propiedad).
 - transferencias privadas (ingresos por pensiones ocupacionales, pensiones por alimentos congruos, transferencias privadas interfamiliares y otros ingresos en efectivo).
 - transferencias universales y sociales (beneficios universales y seguro social, incluyendo retiro social, beneficios para sobrevivientes, compensaciones de desempleo, invalidez de corto y largo plazo, beneficios maternales y paternales, beneficios de enfermedad y asignaciones familiares);
 - impuestos (a la nómina y al ingreso).
 - transferencias de asistencia social (beneficios por prueba de ingreso y de medios, beneficios de emergencia e impuestos sociales que constituyen impuestos negativos en Estados Unidos).

Véase Smeeding y Ross, 2001 Appendix Table A-1.

(Cuadro III.2, en anexo 1)

Estos resultados se comparan con tres estimaciones de los países desarrollados: la primera a partir de los ingresos de mercado y luego aquellas que incluyen primero las transferencias universales, y luego las transferencias asistenciales. Dado que es imposible en las encuestas de hogares latinoamericanas diferenciar entre las transferencias universales y asistenciales en la forma como lo hace el LIS, en estricto rigor sólo son comparables las estimaciones de los países de la región cuando incluyen las transferencias con aquellas de los países de la OECD que incluyen ambas transferencias. Adicionalmente para los países de la región existe la estimación que incluyen el arriendo imputado la cual aparentemente no tiene comparación con los países de la OECD. Tres resultados de las comparaciones saltan a la vista (Cuadro III.2).

i. La incidencia de la pobreza relativa medida a partir de ingresos de mercado es menor en los países de la OECD

La incidencia de la pobreza estimada exclusivamente a partir de los ingresos de mercado resulta mucho menor en la OECD que en América Latina. En América latina la incidencia de la pobreza a partir de las comparaciones de los niveles de bienestar fluctúa entre 24 y 37 por ciento con una media simple de 30 por ciento. En los países de la OECD, fluctúa entre 19 y 30 por ciento con una media de 23.5 por ciento. Existe en la OECD un sólo país (Reino Unido) con una incidencia de la pobreza similar al promedio simple latinoamericano, sin embargo, todo el resto de los países tienen una incidencia de la pobreza sólo comparable con aquella de los países de América Latina donde la incidencia de la pobreza es menor (Argentina y Costa Rica).

ii. El ranking de los países una vez incluidas las transferencias y el arriendo imputado varía

En América Latina la incidencia de la pobreza conforme a esta medida relativa cambia significativamente el ranking de los países según el concepto de ingreso que se mida. De especial interés es el caso de Uruguay. A pesar de que es el país que muestra una mayor reducción de la incidencia de la pobreza como consecuencia de las transferencias, es sólo cuando se incluye el arriendo imputado que la incidencia de la pobreza pasa desde ser una de las mayores a ser la de menor valor entre los países de la región.

Algo similar ocurre entre los países de la OECD, donde la diferencia entre Europa y Estados Unidos es impresionante. De hecho Estados Unidos siendo tercero cuando se mide sobre la base de los ingresos de mercado pasa a ser el último rankeado una vez incluidas las transferencias. Lo contrario ocurre con Holanda, que siendo una de las peores rankeadas cuando la incidencia se mide por los ingreso de mercado, pasa a ser la segunda cuando se incluyen las transferencias.

iii. Las transferencias en dinero declaradas a las encuestas de hogares son mas efectivas para reducir la pobreza en los países de la OECD

Considerando conceptos similares de ingreso, es decir sin incluir los arriendos imputados, la importancia de las transferencias en la disminución de la incidencia de la pobreza es mucho mayor en la OECD (con la excepción de Estados Unidos) que en América Latina. Solo en Uruguay, es similar a la de Australia, Canadá y Estados Unidos que registra los menores impactos de las transferencias sobre la incidencia de la pobreza. En general puede decirse que la red de protección social de los países de la OECD es casi dos veces mas efectiva en reducir la incidencia de la pobreza relativa de los ingresos de mercado que la de América Latina.

c. Pobreza de los hogares según situación ocupacional

Para el caso de la OECD y dada la importancia de los suplementos a los ingresos del trabajo, la muestra se divide en tres sub grupos dentro de cada país:

- Hogares con tanto el jefe o el cónyuge trabajando jornada completa;
- Hogares con al menos el jefe o el cónyuge a jornada parcial y ninguno de ellos trabajando jornada completa.
- Hogares en que ni jefe ni cónyuge perciben ingresos

Para América Latina se repite la clasificación de la sección II.b, distinguiendo entre hogares con ambos cónyuges en los hogares o sólo con jefes, y diferenciando la situación laboral a partir de la condición ocupacional de cada uno de ellos. (Anexo 2 –Cuadro 6).

En los países de la OECD el trabajo jornada completa de alguno de los dos (jefes o cónyuge) es garantía de baja incidencia de la pobreza. Algo similar ocurre en América Latina, pero con el atenuante de que la incidencia es baja sólo cuando ambos (jefe y cónyuge) están ocupados. En este caso, aún con ambos jefes y cónyuges trabajando la incidencia de la pobreza es relativamente alta en Brasil y México y en menor medida también es relativamente alta en Uruguay y Colombia, lo que se explica por sus bajos niveles de remuneraciones reales.

En el otro extremo, la incidencia de la pobreza entre hogares de la OECD cuyos jefes y/o cónyuges no perciben ingresos del trabajo, es por definición alta y deben confiar en el sistema de transferencias. Este subgrupo representa en algunos países de la OECD un alto porcentaje (entre 20 y 30 por ciento de los hogares en Holanda e Inglaterra), constituyéndose en un gran desafío para la política social. En ambos países pero especialmente en Holanda (al igual que en Suecia)¹⁸ las transferencias contribuyen significativamente a aminorar la incidencia de la pobreza entre estos hogares sin remuneraciones. Lo contrario ocurre en Estados Unidos, donde no hay un sistema de protección para estos hogares. En América Latina, la incidencia de la pobreza por ingresos de mercado también es alta toda vez que el jefe está desocupado o inactivo y el cónyuge es inactivo o desocupado. Sin embargo, sólo cuando la causa de no disponer remuneraciones es la inactividad por retiro, es que las transferencias contribuyen significativamente a su disminución. No ocurre así cuando la causa es el desempleo, lo que obedece a que la red de protección descansa en una importante cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones pero no en un seguro de desempleo. La ausencia de un seguro de desempleo es notoria en prácticamente todos los países de la región. De hecho mientras la incidencia de la pobreza a partir de ingresos de mercado es casi igual entre hogares con jefes inactivos y desocupados, luego de las transferencias es mucho mayor entre hogares con jefes desocupados. (Cuadro III.3, en anexo 1).

En una situación intermedia se ubican en la OECD los hogares con trabajadores a tiempo parcial donde de nuevo los resultados varían conforme a la fortaleza del sistema de protección social. En especial la seguridad social universal juega un papel fundamental para sacar de la pobreza a estos hogares. Esta situación, que para los países de América Latina la vinculamos a aquella cuando hay sólo uno ocupado y el otro está desocupado o inactivo, muestra por el contrario que es donde menos efectiva resulta la red de protección social.

Entre los países de la OECD, la posibilidad de distinguir diferentes tipos de transferencias (véase Anexo 2– Cuadro 7) permite examinar la importancia de cada una de ellas en la reducción de la incidencia de la pobreza. Las transferencias privadas netas del pago de impuestos juegan un papel pequeño ya que sus efectos son reducidos y se compensan entre sí, toda vez que los

¹⁸ Ambos países son considerados "modelos" en lo que se refiere a la protección social (Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México 1996).

impuestos tienden a aumentar la pobreza y las transferencias privadas a reducirla. En casi todo los países de la OECD, los beneficios de la seguridad social: pensiones de invalidez, seguros de desempleo, asignaciones familiares, compensación de trabajadores y de maternidad, juegan el mayor papel en la reducción de la pobreza. En Australia e Inglaterra donde existen otros programas de asistencia social que operan sobre la base de prueba de medios e ingresos, la seguridad social no es la principal fuente de reducción de la pobreza. En todos los otras países, las transferencias de la seguridad social proveen dos tercios o mas del efecto de la reducción de la pobreza del sistema de protección social.

d. Pobreza de adultos (25 a 64 años) según estructura familiar

El Cuadro III.4 reproduce para la OECD y para los países de la región la incidencia de la pobreza entre adultos de 25 a 64 años, según el tipo de familia en que residen. En los países de la OECD existe entre ellos un rango relativamente amplio de tasas de pobreza cuando se mide a partir de los ingresos de mercado (desde una mínimo de 16.8 por ciento en Alemania y una máximo de 27.2 por ciento en Inglaterra). El hecho de que persistan amplias diferencias después de incluir las transferencias (varían entre 3.1 por ciento en Suecia hasta 15.4 por ciento en Estados Unidos), indica la variedad de casos en cuanto a la efectividad de la política social.

En América Latina el rango dentro del cual varía la incidencia de la pobreza entre países para ese mismo grupo de adultos según ingreso de mercado también es grande, y en torno a tasas bastante mas elevadas (solo comparables con la de Inglaterra). La mas baja la de Costa Rica con 20.7 por ciento y las mas alta la de Uruguay con 37.0 por ciento. Luego de las transferencias el rango continúa amplio y en torno a una media que recién se aproxima a las tasas de pobreza de la OECD antes de las transferencia, con un mínimo de 16.3 por ciento en Costa Rica y de 25 por ciento en Brasil.

Entre los que viven como **jefes con hijos** (padres solteros, separados o viudos), la incidencia de la pobreza en la OECD es superior a 59 por ciento según ingreso de mercado (con excepción de la situación en Suecia). En Australia, Canadá, Alemania y Estados Unidos, las políticas hacia ellos no son muy efectivas ya que luego de las transferencias continúan pobres mas del 47 por ciento de ellos. En cambio este grupo resulta de los mas favorecidos por las transferencias en Holanda, Suecia e Inglaterra, aunque con diferencias entre sí. En Suecia, por ejemplo, se reduce la incidencia de la pobreza a una tasa correspondiente al 4 por ciento de ellos, y en Holanda e Inglaterra a sólo 32 y 43 por ciento respectivamente (Smeeding y Ross, 2001.). En América Latina el grupo de jefes con hijos es donde la incidencia de la pobreza es mayor pero también donde la efectividad de la política social es igual o superior al promedio de aquella para los otros adultos. Sin embargo, al compararse con la situación de los países de la OECD dicha efectividad es solo equivalente a lo que ocurre en los países donde la política es menos efectiva. El peso relativo de este tipo de estructura familiar es tres veces mayor en América Latina que en la OECD. (Anexo 2– Cuadro 8).

Los adultos que viven en **familias extendidas** en la OECD, no sólo escapan en una alta proporción de la pobreza medida por ingresos de mercado, sino que se benefician también de las transferencias en todos los países alcanzando cifras de un dígito, excepto en Estados Unidos. En América Latina la familia extendida es la segunda opción de tipo de familia, después de la familia nuclear. No es una forma eficiente de organización como para superar la pobreza medida por ingreso de mercado, y aun cuando en varios países se benefician de transferencias en forma importante, estas no fluyen en montos suficientes como para reducir la incidencia de la pobreza a cifras de un dígito.

Entre las familias con niños la importancia de la asistencia social se incrementa en varios países de la OECD (Smeeding y Ross, 2001). En esos países si bien las parejas con hijos se benefician de la seguridad social, la presencia de niños en esos hogares destaca también el papel

de la asistencia social, especialmente en Inglaterra, Canadá, y Suecia. Entre las parejas con niños, las tasas de pobreza después de las transferencias varían entre 2 por ciento en Suecia y otras de dos dígitos en Australia (10.6 por ciento), Estados Unidos (11.8 por ciento) e Inglaterra (12.3 por ciento). En América Latina en cambio, los hogares con hijos es donde menos efecto tienen las transferencias. Las transferencias juegan un papel menos importante en el caso de parejas con niños (es decir hogares plenamente constituidos) que cuando se trata de algún jefe de hogar sólo y con niños. En este último caso hay una presencia importante de transferencias especialmente en Brasil y México, y en menor medida en Chile y Uruguay.

Si ampliamos nuestra definición de adultos para incluir a los ancianos mayores de 65 años, en la OECD se aprecia que es el grupo que más se protege mediante las transferencias, con la excepción de Suecia, donde se protege por igual a todos los grupos. Sin embargo, persiste un amplio rango de incidencia de la pobreza entre este grupo luego de las transferencias. Desde una tasa elevada en Australia de 33 por ciento (donde se aplica una prueba de medios en vez de un beneficio de retiro) hasta tasas inferiores a 5 por ciento en Holanda. Sólo en Canadá y Alemania alcanzan, al igual que en Holanda, tasas de un solo dígito para este grupo vulnerable. En Estados Unidos alcanza a 22.7 por ciento, y 14 por ciento en Inglaterra. En la OECD las transferencias privadas juegan en la forma de pensiones ocupacionales un papel importante en Holanda y también en Inglaterra, Canadá y Alemania (Smeeding y Ross, 2001). La Seguridad Social juega el mayor papel en la atenuación de la pobreza entre este grupo, pero tanto en Suecia como en Inglaterra y Canadá, la asistencia social también contribuye significativamente.

En América Latina, también el grupo de los mayores de 65 años destaca en todos los países como aquel hacia el cual más contribuyen las transferencias a aminorar la pobreza. Sin embargo, dada la alta incidencia de la pobreza debido a la ausencia de ingresos de mercado en este grupo y la baja cobertura y menor calidad de los beneficios, la tasa de pobreza después de las transferencias es superior a la de los otros grupos vulnerables en Argentina, Colombia, Costa Rica y México. En estos cuatro países la incidencia de la pobreza relativa entre los mayores de 65 años es superior a 26 por ciento en todos los casos, y alcanza a 34 por ciento en Argentina. Sólo en Brasil, la incidencia de la pobreza después de las transferencias se acerca a cifras de un dígito. En Chile y Uruguay bordea al 20 por ciento.

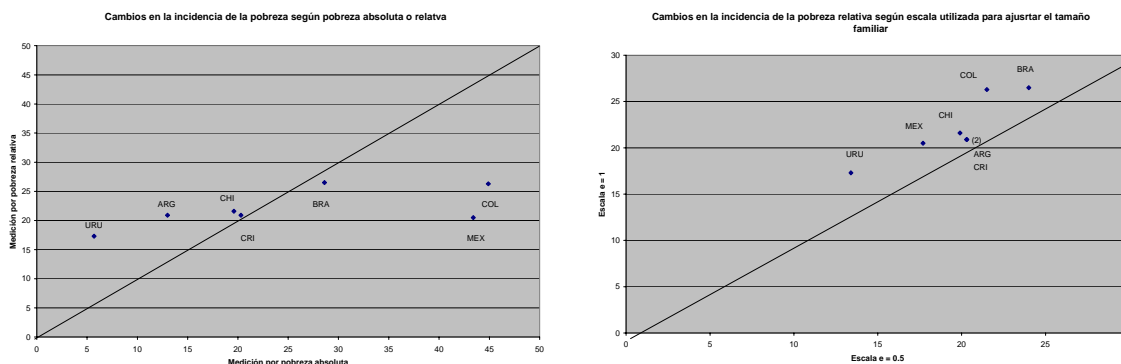
(Cuadro III.4, en anexo 1)

V. Consideraciones finales

Las personas y sus familias disponen de dos estrategias de auto protección frente a los riesgos asociados a sus ingresos durante el ciclo económico: la ocupación de miembros del hogar diferentes al jefe (especialmente el/la cónyuge), y la organización de las familias. Los sistemas de protección social pueden complementar estas estrategias contribuyendo adicionalmente al ingreso familiar mediante un conjunto de transferencias en dinero efectivo.

Al utilizar el criterio de la OECD para comparar América Latina con los países desarrollados los indicadores de pobreza varían, así como también la medición del impacto de las políticas sociales asociadas a las transferencias en dinero que se han medido en las encuestas. El énfasis en la pobreza relativa en los criterios de la OECD aumenta la incidencia de la pobreza entre los países donde han existido avances en la superación de la pobreza absoluta pero no se ha eliminado con igual énfasis las desigualdades (Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica). Por otro lado reduce la medición de la incidencia de la pobreza en aquellos con elevada pobreza absoluta (Brasil, Colombia y México). Finalmente reduce en todos los países la incidencia de la pobreza al considerar economías de escala en el consumo familiar (Véase Gráfico IV.1 a y b).

Gráfico IV.1
CAMBIO EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN INDICADORES UTILIZADOS



a. Auto protección mediante el empleo y la política social

Sobre la base del criterio de la OECD, el Cuadro IV.1 agrupa los promedios simples de la incidencia de la pobreza entre hogares según la situación ocupacional del jefe y cónyuge, distinguiendo tres situaciones: aquellos hogares sin problemas de empleo, aquellos con problemas de empleo, y aquellos sin perceptores.¹⁹

Al comparar con los países de la OECD llama la atención que los problemas de empleo que enfrentan las familias latinoamericanas son diferentes a aquellos de los países de la OECD.²⁰ Se originan en las limitaciones al empleo de ambos cónyuges en el mercado de trabajo lo cual aparece como una condición necesaria para superar la pobreza.²¹ Tanto la falta de las oportunidades de empleo, como el cuidado de los niños en los hogares pobres y las bajas remuneraciones (que limitan la capacidad para que los cónyuges puedan sustituir su trabajo en el hogar), impide que un número creciente de familias logre superar la pobreza mediante el empleo de ambos cónyuges en el mercado de trabajo. Aún mas, durante las crisis muchas familias experimentan la cesantía de su perceptor principal de ingresos.²² Frente a esta situación la política social muestra importantes debilidades respecto a sus similares de la OECD, en particular debido a la incapacidad para hacer frente a los problemas de empleo y por tanto en reducir la vulnerabilidad de los hogares a los riesgos de la carencia de ingresos, acentuando la inseguridad económica de sus miembros (Rodrik, 2001).^{23 24}

¹⁹ Véanse las definiciones en los cuadros. Para fines ilustrativos, se reproducen ahí los resultados con la pobreza absoluta.

²⁰ En América Latina la auto protección ocurre sólo con la creación de condiciones y oportunidades para que ambos (jefes y cónyuges), laboren en el mercado de trabajo. En los países de la OECD, en cambio, la auto protección por ausencia de problemas de empleo ocurre cuando uno de sus miembros logra emplearse a jornada completa.

²¹ En América Latina la auto protección mediante la ocupación de jefes y cónyuges ocupados reduce la incidencia de la pobreza a sólo 12 % en hogares cuando ambos cónyuges forman el hogar y a 26 % de los hogares sólo con jefes. En los países de la OECD la auto protección mediante jornada completa de uno de ellos reduce la incidencia de la pobreza a 3.8 %.

²² En América Latina la falta de empleo para uno de los dos cónyuges eleva la incidencia de la pobreza a tasas de 31%, por sobre 80 % si ninguno percibe ingreso, y sobre 63 % si el motivo de esto último es que ambos están retirados. En la OECD, en cambio, la falta de empleos a jornada completa del jefe y cónyuge eleva significativamente la incidencia de la pobreza desde cifras de un dígito a tasas superiores a 35 por ciento si sólo trabajan a jornada parcial, y a tasas superiores a 88 por ciento cuando no hay perceptores.

²³ En América Latina, la red de protección social implícita en las transferencias reduce la incidencia de la pobreza a 26 % en los hogares donde uno de ellos sigue empleado. Lo reduce a tasas sobre 58 % en los hogares donde el problema es la desocupación de ambos, sin embargo la reduce a tasas entre 23 y 33 % si el problema es que están retirados. En la OECD la red de protección social reduce la incidencia de la pobreza a 18 por ciento en los casos de familias con problemas de empleo donde persisten perceptores y solo a 42 por ciento (en promedio) cuando no hay perceptores.

Mientras en la OECD el 62 % de los hogares (promedios simples) viven sin problemas de empleo, en América Latina lo hacen el 45 % de los hogares. Aquellos con problemas en la OECD representan el 22 % en cambio en América Latina el 45 % tienen problemas. Finalmente, en la OECD el 16 % de los hogares carecen de perceptores de ingreso de mercado y en América Latina el 10 % de los hogares están constituidos por inactivos.

Cuadro IV.1

POBREZA EN HOGARES CON JEFES 25 Y 64 AÑOS SEGÚN SITUACIÓN DE EMPLEO
(Promedio simples para pobreza medida a partir de 50 % de la mediana y tamaño familiar ajustado por $e=0.5$)

| Categoría | Porcentaje hogares | Pobreza relativa ($e=0.5$) | | Pobreza absoluta ($e=1$) | |
|------------------------------|--------------------|---|---|---|---|
| | | Medición a partir Ingreso de mercado | Medición a partir Ingreso disponible | Medición a partir Ingreso de mercado | Medición a partir Ingreso disponible |
| | | América Latina | 100 | | |
| Hogares c/Cónyuge | 75.0 | | | | |
| Sin problemas ^a | 27.6 | 12.0 | 10.2 | 19.4 | 17.6 |
| Con problemas ^b | 42.7 | 30.5 | 26.1 | 39.7 | 35.7 |
| Problema total ^c | 1.5 | 80.4 | 62.3 | 85.4 | 70.8 |
| Inactivos ^d | 3.2 | 64.6 | 23.2 | 73.0 | 30.5 |
| Hogares s/cónyuge | 25.0 | | | | |
| Sin problemas ^a | 17.4 | 26.3 | 19.5 | 27.5 | 21.4 |
| Problema Total ^c | 1.2 | 79.5 | 57.8 | 82.4 | 59.1 |
| Inactivo ^d | 6.4 | 63.6 | 32.6 | 67.9 | 35.3 |
| OECD | 100.0 | | | | |
| Sin problemas ^a | 62.2 | 3.8 | 2.5 | | |
| Con problema ^b | 27.1 | 35.0 | 18.1 | | |
| Sin perceptores ^e | 15.7 | 88.6 | 41.6 | | |

Fuente: CEPAL, con datos de las encuestas de hogares

Notas:

- ^a En América Latina en los hogares con cónyuges cuando ambos están ocupados, en los hogares sin cónyuges cuando el jefe está ocupado, en la OECD cuando al menos uno de los dos tiene jornada completa
- ^b En América Latina cuando uno de los cónyuges está inactivo o desocupado. En la OECD cuando ninguno de los cónyuges consigue trabajo jornada completa
- ^c En América latina cuando ambos cónyuges están desocupados o uno de los dos inactivos o desocupados
- ^d Cuando ambos cónyuges están inactivos
- ^e Cuando no hay perceptores en el hogar

b. Auto protección mediante la estructura familiar y política social

El Cuadro IV.2 agrupa los promedios simples de la incidencia de la pobreza entre adultos de 25 a 64 años según la familia en la que están insertos, distinguiendo cuatro tipos de familias: aquella nuclear constituida por una pareja con hijos, aquella constituida solo por el jefe con hijos, aquella constituida por la familia extendida, y aquella donde no hay hijos. Además se estima la

²⁴ Se aprecian fuertes diferencias entre países, siendo mucho mas eficaz la red de protección en Suecia, donde en los hogares con perceptores ven reducida la incidencia de la pobreza a niveles menores de 5 % y en los hogares sin perceptores a niveles inferiores a 20 %. En Estados Unidos en cambio, la red reduce la incidencia de la pobreza hasta niveles de 35 % en el caso de hogares con perceptores, y a 68 % en el caso de hogares sin perceptores.

incidencia de la pobreza para los adultos mayores de 65 años, independientemente de la familia donde residen.

Al comparar con los países de la OECD llama la atención que tampoco la protección a través de diferentes estructuras familiares es superior en América Latina respecto a los países de la OECD. La conformación de familias nucleares o extendidas, actúa aminorando la pobreza con más efectividad en los países de la OECD que en aquellos de la región.²⁵ Aún más, tales familias se benefician de transferencias en montos muchos más significativos en la OECD que en la región.²⁶ Cuando viven en calidad de jefes con hijos, los adultos muestran una menor incidencia de la pobreza en los países de la región que en aquellos de la OECD, lo que responde a la necesidad de participar en el mercado de trabajo para la subsistencia. Sin embargo, las transferencias no los benefician tanto como en la OECD.²⁷ Las familias sin hijos, tampoco son importantes beneficiarias, excepto cuando están constituidas por pensionados y retirados.²⁸

Entre los mayores de 65 años, en la OECD la incidencia de la pobreza se aumenta a casi 85 por ciento, cosa que no ocurre en América Latina, donde aún muchos de ellos subsisten con ingresos de mercado y una incidencia de la pobreza igual a 58 %. Sin embargo, los beneficios dirigidos hacia ellos reducen casi en un 85 % la incidencia de la pobreza en la OECD, y sólo en un 53 % en América Latina.

Mientras en la OECD el 34 % de los adultos vive en familias nucleares o extendidas, aquellos en América Latina son un 66 %. Además en América Latina la familia extendida donde vive el 21 % de los adultos, no constituye necesariamente una forma de protección contra la pobreza, sino un reflejo de la misma como consecuencia de la institución del "allegado". Aquellos adultos que viven como jefes con hijos son el 2.5 % del total en la OECD y el 6 % del total en América Latina. Los adultos que viven en familias sin hijos son el 42 % en la OECD y sólo el 13 % en América Latina.

²⁵ Mientras en la OECD la auto protección mediante estructuras familiares ocurre en los casos de la familia extendida o aquella nuclear (constituida por la pareja y sus hijos), en América Latina las mismas estructuras familiares no constituyen importantes amortiguadores de la pobreza, y en especial la familia extendida. En efecto, en la región la incidencia de la pobreza entre familias extendidas o la nuclear se mantiene a tasas de 28 y 26 por ciento respectivamente, cifra similar a la del promedio observado para el total de personas. En los países de la OECD, en cambio, la familia extendida o la nuclear constituye la mejor forma de autoprotección al reducir la incidencia de la pobreza a tasas de 18 y 13 por ciento respectivamente, muy por debajo del promedio.

²⁶ En América Latina, opera hacia estas estructuras familiares un conjunto de transferencias que aminoran la incidencia de la pobreza en forma insuficiente (continúa a tasas cercanas al 20). En la OECD, en cambio, opera para estas familias un conjunto de transferencias que aminoran la incidencia de la pobreza hasta niveles de un dígito (aunque con excepciones).

²⁷ En la OECD cuando un adulto vive en calidad de jefe con sus hijos, experimenta altos niveles de pobreza, casi el doble de la que experimentan adultos en similares condiciones en América Latina. Hacia ellos, y con excepción de Suecia, la política social en la OECD no es suficiente (reduce la incidencia en un 40 %), permaneciendo un alto porcentaje en calidad de pobres después de las transferencias. Esto también ocurre en América Latina, en el sentido que es donde la política social tiene un impacto aún menor.

²⁸ Para aquellos adultos que viven en familias sin hijos, tanto en la OECD como en América Latina la incidencia de la pobreza se eleva levemente por sobre el promedio observado para el total de adultos. Sin embargo, mientras en la OECD la política social reduce la incidencia entre ellos a tasas de un sólo dígito, en América Latina, continúa cercana a 20 %.

Cuadro IV.2

POBREZA ENTRE ADULTOS DE 25 A 64 AÑOS SEGÚN ESTRUCTURA FAMILIAR DONDE VIVEN

| Categoría | Porcentaje hogares | Pobreza relativa (e=0.5) | | Pobreza absoluta (e=1) | |
|--------------------|--------------------|--|---|---|---|
| | | Medición a partir Ingreso de mercado | Medición a partir Ingreso disponible | Medición a partir Ingreso de mercado | Medición a partir Ingreso disponible |
| América Latina | 100 | | | | |
| Adultos 25-65 años | 84.7 | 28.4 | 20.7 | 36.6 | 28.8 |
| Pareja c/hijos | 45.1 | 26.2 | 19.9 | 34.4 | 30.1 |
| Jefe c/hijos | 5.9 | 37.5 | 25.3 | 39.7 | 27.8 |
| Familia extendida | 20.6 | 28.4 | 18.9 | 43.5 | 33.5 |
| Familia s/hijos | 13.2 | 31.3 | 18.0 | 30.8 | 16.8 |
| Adultos 65 y + | 15.3 | 58.4 | 27.3 | 62.8 | 27.6 |
| OECD | 100.0 | | | | |
| Adultos 25-65 años | 79.0 | 21.2 | 9.4 | | |
| Pareja c/hijos | 26.6 | 13.4 | 8.4 | | |
| Jefe c/hijos | 2.4 | 64.4 | 39.1 | | |
| Familia extendida | 7.7 | 17.9 | 8.8 | | |
| Familia s/hijos | 42.4 | 23.6 | 8.5 | | |
| Adultos 65 y + | 21.0 | 83.9 | 13.5 | | |

Fuente : CEPAL, con datos de las encuestas de hogares

c. Implicaciones para el diseño de la protección social

Las sociedades latinoamericanas no solo no generan las condiciones para que ambos cónyuges puedan emplearse, sino que gran parte del empleo generado es de baja calidad, condiciones de subempleo y/o empleo temporal. Por su parte las estructuras familiares tampoco parecen ofrecer resguardos apropiados. La familia extendida antes que un vehículo para superar la pobreza, representa una manifestación de la misma, donde miembros adicionales no contribuyen proporcionalmente al ingreso familiar disponible. La política social en la región adolece de deficiencias importantes respecto a aquellas implícitas en la situación de los países de la OECD. En esos países la política social reduce en 56 por ciento la incidencia de la pobreza entre los adultos de 25 a 65 años, mientras que en los países de la región lo hacen entre 21 y 27 % (dependiendo del concepto que se utilice). No existen seguros de desempleo u otros mecanismos compensatorios significativos para proteger sus ingresos. Tampoco las medidas de asistencia social aminoran significativamente estas situaciones, como en la OECD.

Frente a estas divergencias con los países de la OECD existen dos inquietudes que surgen en torno a los mecanismos de protección social: (1) la importancia que debe asumir la política social en la protección de los jóvenes para romper con la transferencia intergeneracional de la pobreza; y (2) los límites que imponen al financiamiento de los programas distributivos de los países de la región la actual carga tributaria, los bajos niveles de ingreso y la necesidad de mantener la sustentabilidad macroeconómica.

Responsabilidades fiscales en la protección de los jóvenes y transferencia intergeneracional de la pobreza.

Tal como lo ilustra el Gráfico II.2.a y b mayores montos de gasto social en seguridad social tienen importantes efectos en la reducción de la incidencia de la pobreza medida en las encuestas de hogares, especialmente a través del pago de pensiones y jubilaciones. Aunque muy por debajo de los niveles de la OECD donde estos gastos fluctúan entre 12 y 25 por ciento del PIB, estos pagos ya representan un porcentaje importante del PIB de los países de la región (en torno a 6 por ciento en Colombia, Costa Rica y Chile, 8 por ciento en Argentina, 11 por ciento en Brasil y 15 por ciento en Uruguay). En ambos grupos de países no se incluyen los gastos en salud y educación pública.

(Gráfico II.2 a y b, en anexo 1)

A pesar de estos esfuerzos es preciso mejorar la eficiencia de la protección a través de la seguridad social, sobre todo si se recuerda que sus beneficios actuales no logran reducir la incidencia de la pobreza a niveles de un dígito con sólo pocas excepciones. Junto a la creciente necesidad de mejorar la seguridad social para la vejez, la política de protección social implícita en las encuestas de hogares deja de manifiesto la debilidad de los seguros de desempleo como mecanismo de protección social, lo que no ocurre en la OECD. También, deja al descubierto la incidencia de la pobreza en que vive y se educa la mayoría de la población joven en la región. La pobreza medida después de incluir estas transferencias monetarias de la política social en los ingresos disponibles de las familias, indica que esos programas dejan entre un cuarto y dos sextos de la juventud en situación de pobreza, lo que exige de otros programas para apoyarlos en su formación y preparación para el mercado de trabajo. Estos componentes no están incluidos en las transferencias reportadas a las encuestas (véase Anexo – Cuadro 1), no obstante deben sumarse a las responsabilidades fiscales con la política social para cerrar el círculo vicioso de la pobreza. En ausencia de mejores condiciones en el mercado de trabajo la política social requiere diseñar seguros de desempleo y transferencias en favor de la juventud cuyas familias están sumidas en la pobreza. Resolver el problema de la pobreza en la región, implica no sólo aumentar la cobertura y la calidad de las pensiones y jubilaciones, sino adicionalmente romper con el mecanismo de transferencia intergeneracional mediante el diseño y financiamiento de un sistema de educación apropiado que permita la retención de la juventud e incentive su contribución a mejorar la competitividad.

d. Macroeconomía, política social y papel del sector privado

Los análisis anteriores confirman la importancia del empleo como principal mecanismo de autoprotección. Debido a los bajos niveles de productividad y de las remuneraciones el desafío es el de proveer empleo para ambos: jefes y cónyuges. Por ende el énfasis en el crecimiento y la generación de empleo merecen ser considerados como objetivos permanentes de la política macroeconómica. En este plano, el desafío para la política social es el de que junto con financiar los beneficios de la protección social debe evitar presiones hacia la generación de desequilibrios internos. En particular debe contribuir a consolidar una situación superavitaria del presupuesto fiscal para colaborar a la formación y no a la demanda de ahorro financiero. Dentro de esta restricción es que, por un lado, deben examinarse las responsabilidades fiscales de las garantías asociadas a la protección social y hacer las provisiones de fondos de contingencia así como de emergencia para activar programas en esas eventualidades. Por otro lado se debe asignar en forma eficiente y eficaz de inversión social en educación y salud focalizada hacia los jóvenes de familias pobres.

Es en este contexto que la búsqueda de la apropiada mezcla de los roles públicos y privados tanto en la gestión de empresas como en los programas sociales es esencial. No siempre existe razón para justificar la provisión por parte exclusiva del Estado de bienes y servicios económicos como tampoco de aquellos de la política social. En cada caso una separación de las funciones de financiamiento, provisión y regulación permiten identificar claramente el papel que puede

ejecutar el Estado en cada situación particular. De especial importancia, no obstante, es su papel distributivo en la sociedad, así como el de garante de la solvencia, credibilidad e idoneidad de las instituciones involucradas. Tales objetivos debe lograrlos en su calidad de orientador de la política de protección social, ejecutando las funciones de regulación, supervisión y distribución. En el contexto de un mundo globalizado los métodos de financiamiento de los programas no deben atentar contra la competitividad de las empresas en el contexto internacional.

En definitiva, para cumplir con la meta del milenio será necesario complementar el actual modelo de desarrollo, conjugando la liberalización económica con una política social más activa. Deberá fortalecerse la política de protección social de modo de reducir el efecto nocivo de las asimetrías antes identificadas. Lo anterior debe realizarse en un estricto ambiente de equidad, solvencia y eficiencia, mediante un pacto social y fiscal. Este debe considerar el financiamiento y la provisión privada de servicios sociales, pero mediante un diseño que evite excluir de sus beneficios a los sectores mas pobres (véase para el caso de salud Titelman y Uthoff, 1999), aprendiendo de algunos modelos de protección social de la OECD.

Bibliografía

- Buhmann Brigitte, et. al, (1998), "Equivalence Scales, Well-Being, Inequality, and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study (LIS) Database".
- CELADE, (1996), "Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: una contribución al diseño de políticas y programas".
- CEPAL (1999), 4º Taller Regional "La medición de la pobreza: el método de las líneas de la pobreza".
- CEPAL (2000), "La brecha de la equidad. Una segunda evaluación". Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Santiago de Chile, mayo.
- Contreras Dante, Bravo David y Millan I.(1999), "El impacto de las Políticas Sociales sobre la distribución del ingreso en Chile". (mimeo). Representante de Economía, Universidad de Chile, agosto.
- Jimenez Durán Octavio, Ruezga Barba Antonio (1996), "Normas fundamentales de la seguridad social internacional". Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México.
- Lustig Nora (2000), "Las crisis y la incidencia de la pobreza. Macroeconomía socialmente responsable". *Serie de informe técnicos de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ocampo José Antonio (2000). "La Brecha de la equidad. La ampliación de las desigualdades". *Realidad Económica No 172*, Instituto Argentino para el desarrollo económico, mayo-junio.
- Ocampo José Antonio (2000). "Más allá del consenso de Washington : Una visión desde la CEPAL. Controversias y Consensos". *Revista de Ciencias Sociales, No 3*, Bolivia, enero.
- Pollack Molly and Uthoff, Andras (1998). "Poverty and the labour market: Greater Santiago, 1969- 85", in Gerry Rodgers (ed) *Urban Poverty and the labour market. Access to jobs and incomes in Asian and Latin American cities*. International labour Office, ILO, Geneva.
- Rodrik Dani, (2001), "Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina" *Revista de la CEPAL* 73. Santiago de Chile, abril 2001.
- Smeeding Timothy y Ross R. (2001). "Social Protection for the Poor in the Developed World: The evidence from LIS "In *Lustig Nora Shielding The Poor. Social Protection in the Developing World*. Inter- American Development Bank.
- United Nations (2000), "United Nations Millennium Declaration". Millennium Summit , New York 6-8 de Septiembre.