



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

CEPAL, 28 y 29 de junio 2005

Sala Raúl Prebisch

COMENTARIOS AL DOCUMENTO

**“DIFERENCIAS EN LA EFECTIVIDAD DE LA
POLÍTICA SOCIAL PARA ATENUAR LA INCIDENCIA DE LA POBREZA: UN
ANÁLISIS A PARTIR DE LA ENCUESTA DE HOGARES”
(Andras Uthoff y Nora Ruedi)**

Dagmar Raczynski
Asesorías para el Desarrollo
Chile

COMENTARIOS

Un trabajo riguroso, bien construido y fundamentado en sus componentes empíricos. El foco es la capacidad de las políticas sociales de los países de AL y de la OECD para proteger a su población mediante transferencias de ingresos derivadas de beneficios del sistema de seguridad social o de políticas asistenciales. Es lo que el documento denomina efectividad de la política social y mide por el cambio (caída) que las transferencias de ingreso provocan en la incidencia de la pobreza.

El trabajo es novedoso por dos razones:

1. A la definición de pobreza absoluta en ingreso en boga en la región suma la definición de pobreza en ingreso que usan los países de la OECD. Esta es una definición relativa, según la cual son pobres los hogares que están por debajo del 50 % del valor de la mediana del ingreso disponible por hogar, ajustado por posibles economías de escala derivadas del tamaño familiar.
2. El análisis se hace según inserción ocupacional (ocupado, desocupado, inactivo) del jefe de hogar y su conyugue; según las características de la estructura familiar en que se insertan los adultos del hogar; y según si la población adulta tiene entre 25-64 años o es mayor de 64 años.

Los resultados no se apartan de lo esperado. No son sorprendidos. No obstante, son importantes y dejan en evidencia una cuestión con frecuencia dejado en segundo plano al abordar el tema de las políticas sociales: el del empleo, trabajo, ocupación. Entre los resultados resaltan los siguientes:

- Como porcentaje del PIB, el gasto social en transferencias en América Latina y en los países de la OECD, no es muy distinto: fluctúa entre 8 y 23 % en AL y entre 8 y 26 % en los países de la OECD. Pero, como el PIB es más bajo en AL, en términos absolutos las transferencias son menores que en la OECD y por tanto también su impacto sobre la pobreza en ingreso. Entre 4-22 % en AL y un promedio de 56 % en la OECD.
- La canasta de beneficios son distintas en AL y en la OECD. En los países de la OECD la canasta contiene beneficios asociados al desempleo los que casi no existen en AL. Esta diferencia lleva a que en AL la población relativamente más beneficiada son los mayores de 64 años, mientras que en OECD esta población como también la de 25 y 64 años recibe importantes beneficios. Congruente con lo anterior, en AL los beneficios se concentran en la población inactiva mientras que en la OECD los beneficios llegan tanto a los activos como a los inactivos. En otras palabras en AL falla la protección social de los hogares afectados por problemas de empleo.
- En cuanto a estructura familiar, las distinciones que incorpora el trabajo son: una familia bi o monoparental, presencia / ausencia de niños y si la familia es del tipo extendida o nuclear. La evidencia empírica que se presenta señala que:
 - Las familias más afectadas por la pobreza, tanto en AL como en la OECD, son las que tienen niños. El peso relativo de familias con niños es tres veces mayor en AL que en la OECD (lo que no sorprende considerando las muy bajas tasas de fecundidad y un porcentaje muy superior de población de la tercera edad en los países de la OECD).

- El peso de las hogares con niños es mayor en AL y en AL estos hogares son los menos beneficiados por transferencias de ingreso.
- En los países de la región donde ha habido programas específicos para mujeres jefas de hogar, los hogares monoparentales con hijos reciben transferencias y éstas afectan la incidencia de la pobreza, reduciéndola¹.

El trabajo sin dudas aporta, pero contiene puntos poco desarrollados, límites, que no menciona. A continuación se señalan tres:

1. Una concepción restringida de protección social. Protección social en el trabajo es igual a transferencias de ingreso derivadas de la seguridad social y de políticas asistenciales a los hogares. Estas son un componente de la política social, variable de país en país, y en ninguno son toda la política social. Este componente, por definición, atenúa variaciones de ingreso en el corto plazo pero no ataca problemas de pobreza crónica y estructural. En varios países de la región está última es el problema central y las transferencias de ingreso son apenas un paliativo. A esta pobreza (que es diversa y responde a condicionantes de naturaleza distinta), se suma la pobreza reciente, asociada a problemas de empleo y generación de ingreso. Para esta pobreza las transferencias de la seguridad social, de existir, podrían jugar un papel compensador importante. No obstante, en la mayor parte de los países de AL no existe protección contra el desempleo, cuando existe se limita al sector formal del mercado de trabajo, cubriendo solo a una parte de la población. Se suma a lo anterior, que en varios de los países la acumulación de fondos para beneficios de la seguridad social es individual y como consecuencia de la creciente inestabilidad en el empleo, las cotizaciones son intermitentes, dificultando el financiamiento de beneficios presentes en caso de desempleo y aun sin la existencia de éstos, el financiamiento de los beneficios futuros de pensiones y jubilaciones.
2. ¿Información transversal o longitudinal? El trabajo compara AL con los países de la OECD, considerando en cada caso, información transversal, fotografías en un momento del tiempo. El análisis aporta, como se ha señalado. Sin embargo, no responde a la pregunta por la efectividad de las transferencias de ingreso a lo largo del ciclo económico, que es una preocupación que se menciona como central al trabajo. ¿Cómo serían los resultados si se hiciese el análisis por país comparando la situación y el efecto de las transferencias en un ciclo económico alto y uno bajo? ¿Permitirían concluir que las transferencias logran suavizar el efecto negativo de recesiones o el estancamiento de la economía sobre el nivel de ingreso presente y futuro de los hogares? Estas son preguntas importantes que requieren de respuesta al momento de debatir sobre alternativas de políticas de protección social.
3. Estructura familiar y “amortiguación” de la pobreza. En las conclusiones el documento plantea que habrían tres estrategias para responder a riesgos asociados al ingreso durante el ciclo económico: la ocupación de miembros del hogar diferentes al jefe, la organización de las familias y transferencias de dinero en efectivo desde la política social. No se menciona ni se discuten estas estrategias y tampoco se mencionan otras vinculadas al mercado y a la organización comunitaria. No obstante, se arriba a algunas conclusiones que

¹ La gran mayoría de los hogares con jefes solos con hijos son liderados por mujeres, punto que el documento curiosamente no anota.

merecen ser fundamentadas y discutidas ya que no son coherentes con evidencia contenida en estudios sobre estrategias de vida y de sobrevivencia en AL. En este contexto, la afirmación más polémica del trabajo señala que “la estructura familiar en AL no actúa como amortiguador de la pobreza”.

Para terminar, el gran desafío que plantean los resultados empíricos del estudio están en los temas de empleo y productividad, y de la incorporación de las mujeres a un trabajo remunerado o actividades que generan ingreso; y la necesidad de articular políticas de protección social con la problemática laboral, no limitando las políticas de protección social a transferencias de ingreso sino que ampliándolas a políticas en los ámbitos de sectoriales (educación, capacitación, salud) y de desarrollo de capacidades personales y comunitarias.