

LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMERICA LATINA: LUCES Y SOMBRAS

**COMENTARIOS SOBRE LA BASE DE.
LA PROTECCIÓN SOCIAL DE CARA AL FUTURO:
ACCESO, FINANCIAMIENTO
Y SOLIDARIDAD**

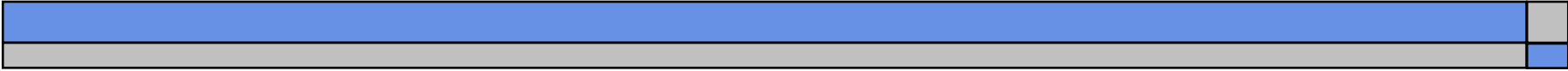
**Andras Uthoff
Oficial a Cargo
División de Desarrollo Social**



C E P A L

**SEMINARIO INTERNACIONAL. EVOLUCION Y DESAFIOS
DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS**

BRASILIA. BRA. 20-21 de NOVIEMBRE de 2007

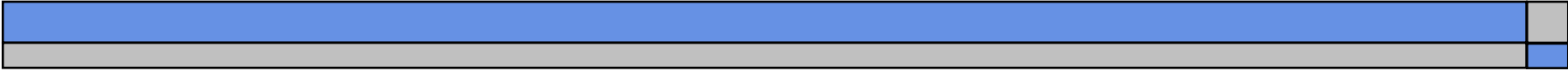


Antecedentes históricos y reformas de los 90

- El Estado de Bienestar basado en la “sociedad del trabajo” ha sido una promesa inconclusa.
 - Baja cobertura, que incide en exclusión social
 - La desigualdad en la distribución del ingreso se traslada a la protección social.

- Surge la necesidad de programas focalizados para atender grupos vulnerables en crisis
 - Programas de empleo de emergencia,
 - Fondos de Inversión Social,
 - Redes de Protección.
 - Programas de Transferencias,

- Las reformas de los 90 buscaron mejoras en el financiamiento y el acceso mediante:
 - Una mayor relación entre empleo y protección, a través de la formalización del mercado laboral
 - Énfasis en mecanismos de incentivos y eficiencia más que en los de solidaridad



NUEVAS DEMANDAS PARA LA PROTECCION SOCIAL

- Cambio de enfoque: El empleo no puede considerarse como el mecanismo exclusivo de acceso a la protección social
- La protección social es esencial a los gobiernos democráticamente elegidos para permitir que el desarrollo económico se transforme en una fuerza positiva para todos.
- La Protección Social debe tener Viabilidad política y financiera (combinar eficiencia y solidaridad)

Se requiere de un acuerdo social para UNIVERSALIZAR LA PROTECCIÓN SOCIAL mediante

- **eficiencia y solidaridad en el financiamiento de beneficios,**
- **haciéndose cargo de los cambios demográficos, epidemiológicos, de la estructura familiar;**
- **neutralizando las fuentes de discriminación:**
 - En la definición de empleo vs trabajo (roles)
 - En el mercado de trabajo
 - En los sistemas de protección social

América Latina (16 países): Tipología según tendencias de la tasa global de ocupación, ingresos laborales y no laborales, 1990-2005

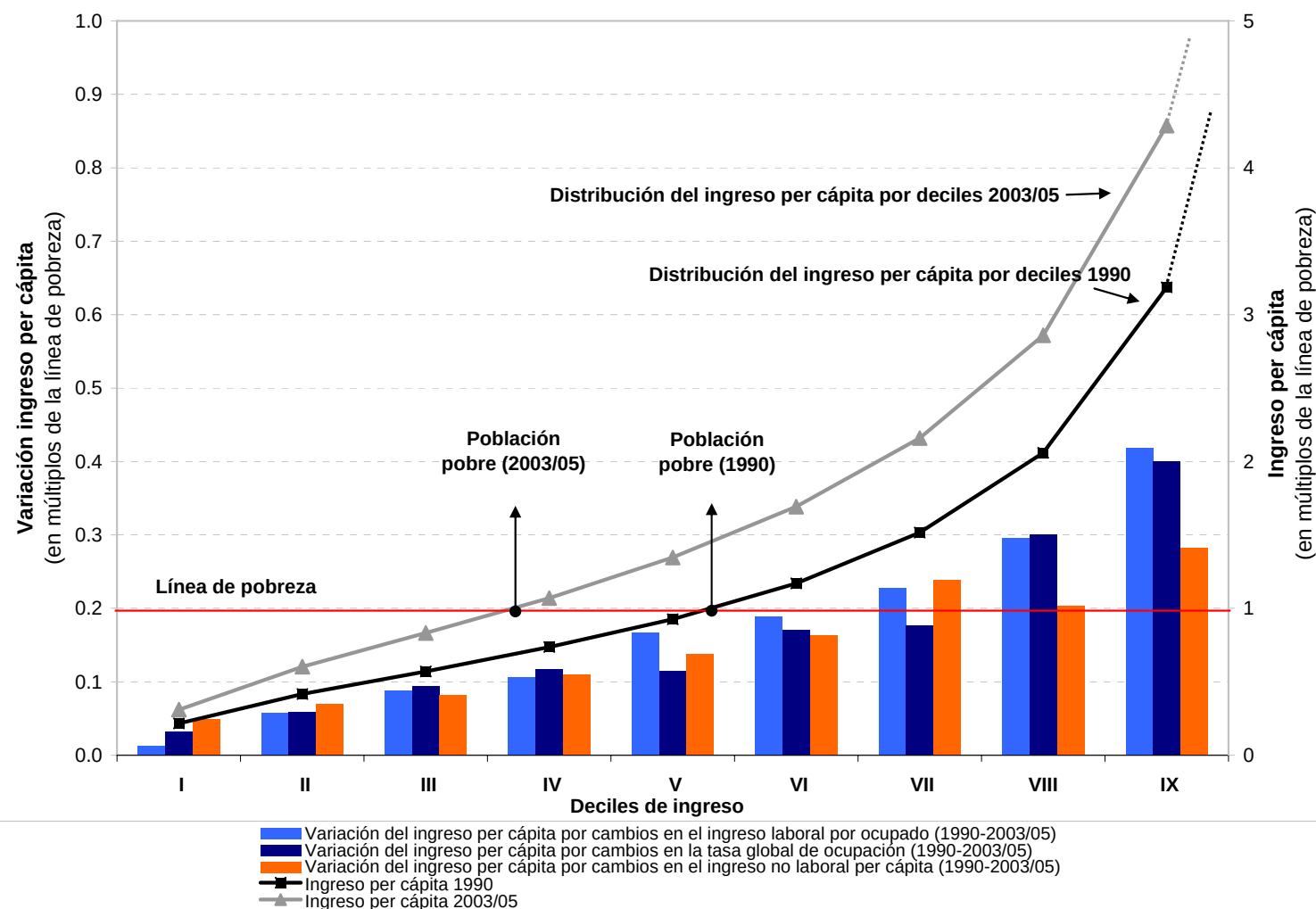
VARIACIÓN ANUAL DE LA POBREZA	POBREZA INICIAL	TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN	INGRESOS LABORALES	INGRESOS NO LABORALES	POBREZA FINAL
FUERTE REDUCCIÓN (variación superior al -1,5% anual)					
Chile 1990-2003	38,3	++	++	++	18,6
Ecuador 1990-2005	61,8	++	+	+	45,1
Brasil 1990-2005	47,4	++	+	++	36,2
Panamá 1991-2005	42,8	++	-	+	32,7
México 1989-2005	47,4	++	-	+	35,5
LEVE REDUCCIÓN (variación entre un -1,5% y un -0,5% anual)					
El Salvador 1995-2004	54,0	+	-	+	47,5
Costa Rica 1990-2005	26,2	+	+-	+	21,1
Colombia 1991-2005	55,6	+	=	+	46,8
Guatemala 1989-2002	70,3	++	=	++	58,4
Nicaragua 1993-2001	73,6	++	- -	=	69,3
Honduras 1990-2003	80,5	++	- -	++	74,6
SIN PROGRESOS (variación igual o mayor al -0,5% anual)					
Venezuela (Rep. Bolivariana de) 1990-2005	40,0	++	- -	-	37,1
Bolivia 1989-2004	52,1	++	- -	+	51,6
Argentina 1990 - 2005	21,1	+	-	=	22,6
Uruguay 1990-2005	17,8	=	-	+	19,1
Paraguay 1990-2005	42,2	+-	- -	+	47,7

Leyenda:

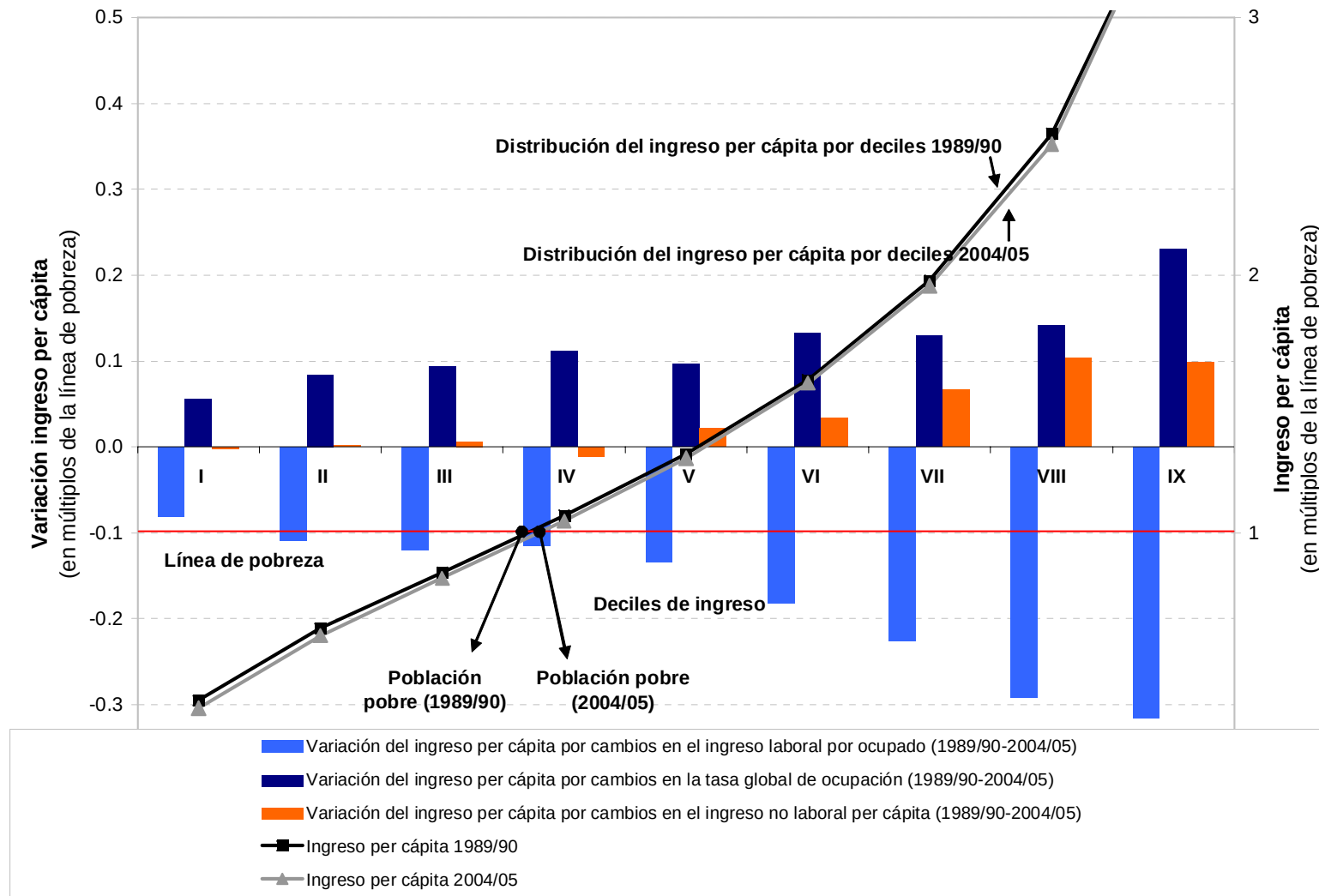
++	Avance significativo
+	Avance
= / +-	Sin cambios / avances y retrocesos
-	Retroceso
- -	Retroceso significativo

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

A) PAÍSES CON FUERTE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y AUMENTOS DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL (BRASIL, CHILE Y ECUADOR, PROMEDIO SIMPLE), 1990-2003/05

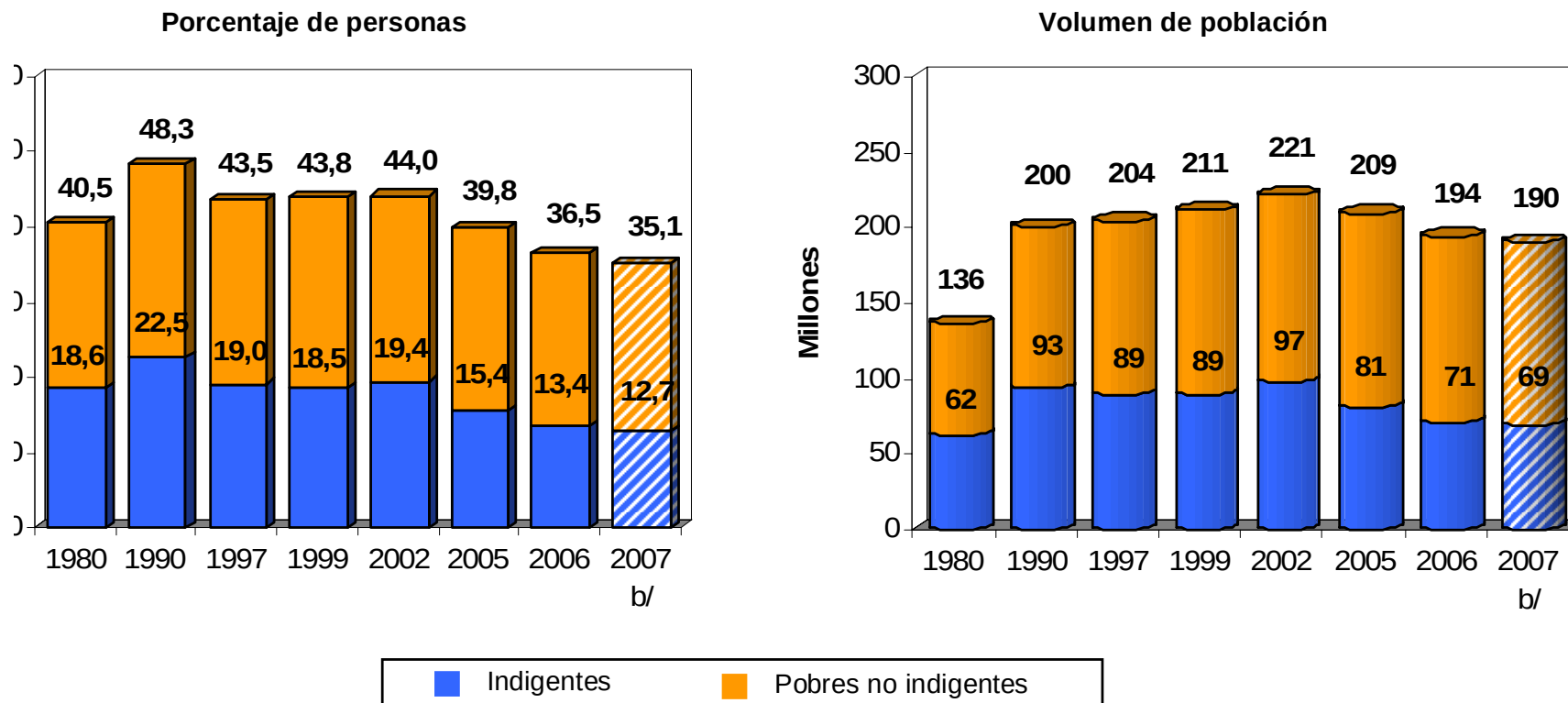


(B) PAÍSES SIN PROGRESOS O CON AUMENTO DE LA POBREZA (ARGENTINA, BOLIVIA, PARAGUAY, URUGUAY Y REP. BOLIVARIANA DE VENEZUELA, PROMEDIO SIMPLE), 1989/1990-2004/2005



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

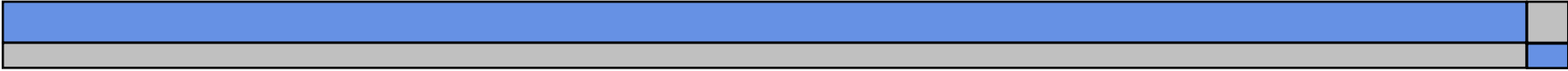
Gráfico I.1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980 - 2007 a/



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/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones naranja de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b/ Proyecciones.



Factores vinculados a la reducción de la pobreza (1990-2005)

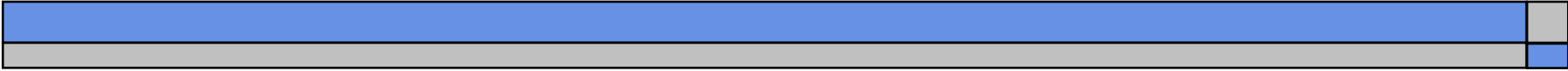
Al mejoramiento de los ingresos per cápita de los hogares más pobres han contribuido:

- El incremento en el empleo potenciado por un menor número de familiares a cargo (“bono demográfico”)
- El aumento de los *ingresos no laborales*, especialmente de transferencias públicas y privadas (programas de reducción de la pobreza y remesas)

En cambio, *los ingresos laborales* aumentaron en pocos países y no aportaron sustancialmente a la reducción de la pobreza

Para continuar avanzando se requieren políticas públicas destinadas a:

- **Mejorar el empleo:**
 - Generando una mayor demanda de mano de obra calificada
 - Conciliando el cuidado del hogar con el trabajo remunerado
 - Incrementando la productividad de las ocupaciones
- **Ampliar la protección social de los más pobres**



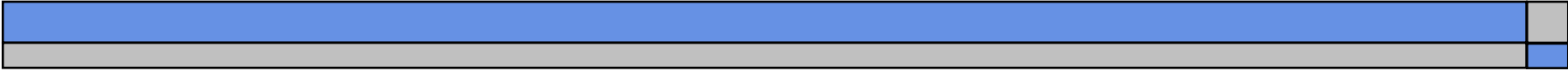
DEBERAN REFORMARSE LAS REFORMAS Y RECONOCER QUE NO HAY UNA SOLUCIÓN ÚNICA

- **Mediante un acuerdo social para**
 - Definir derechos explícitos, garantizables y exigibles
 - Definir niveles y fuentes de financiamiento
 - Contributivo – No-contributivo
 - Integrar los mecanismos de solidaridad
 - Desarrollar un marco de instituciones sociales
 - Gestión de la política social
 - Coordinación de la oferta de servicios

Promover un acuerdo social

Compatible con un pacto fiscal				Democracia
<u>Responsabilidad des fiscales</u> • Con garantías mínimas • Revisión de la carga tributaria; • Mejorar la productividad de la provisión pública de bienes públicos y/o socialmente valorados	<u>Relevar el papel de la educación</u> • Educación secundaria universal • Reducir diferencias rural urbanas y pos situación socio económica • Reducir las brechas entre educación de elite y publica. • Pre-escuelas para los pobres; • Aprender a aprender • Seguros escolares	<u>Mas y mejores empleos</u> • Abordar la heterogeneidad productiva • Inversión Pro- empleo; • Enfoques de Recursos Humanos • Reducir la discriminación; • Mejorar o complementar las relaciones laborales con los requerimientos de la innovación y el ciclo • Re -entrenamiento • Seguro de desempleo	<u>Seguridad Social, universal solidaria y eficiente</u> • Reformar las mezclas público privadas • Incorporar solidaridad al financiamiento para mejorar el acceso sin sacrificar ahorro y seguro; • Mejorar protección contra riesgos contingentes • Financiar vivienda para pobres	<u>Mejorar la cohesión social</u> • Promover la participación ciudadana en aspectos de intereses colectivo ; • Mejorar la gobernabilidad revisando los incentivos para invertir en servicios sociales básicos que han sido privatizados y mejorar su marco regulatorio



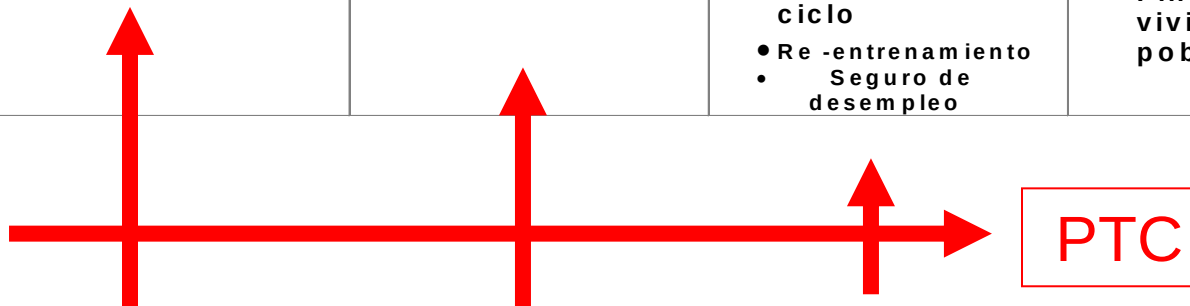


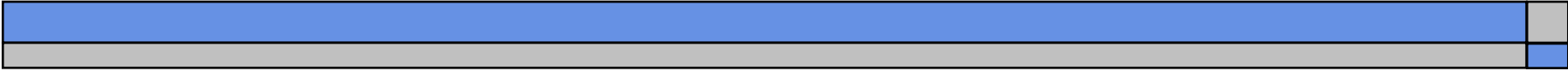
Fuentes de financiamiento

- Los desafíos de la protección social requieren:
 - Aumentar el financiamiento no contributivo: incremento de recaudación y reasignación de gasto
 - Incluir componente solidario dentro de lo contributivo.

Promover un acuerdo social

Compatible con un pacto fiscal				Democracia
<u>Responsabilidad des fiscales</u> • Con garantías mínimas • Revisión de la carga tributaria; • Mejorar la productividad de la provisión pública de bienes públicos y/o socialmente valorados	<u>Relevar el papel de la educación</u> • Educación secundaria universal • Reducir diferencias rural urbanas y pos situación socio económica • Reducir las brechas entre educación de elite y pública. • Pre-escuelas para los pobres; • Aprender a aprender • Seguros escolares	<u>Mas y mejores empleos</u> • Abordar la heterogeneidad productiva • Inversión Pro- empleo; • Enfoques de Recursos Humanos • Reducir la discriminación; • Mejorar o complementar las relaciones laborales con los requerimientos de la innovación y el ciclo • Re -entrenamiento • Seguro de desempleo	<u>Seguridad Social, universal solidaria y eficiente</u> • Reformar las mezclas público privadas • Incorporar solidaridad al financiamiento para mejorar el acceso sin sacrificar ahorro y seguro; • Mejorar protección contra riesgos contingentes • Financiar vivienda para pobres	<u>Mejorar la cohesión social</u> • Promover la participación ciudadana en aspectos de intereses colectivo ; • Mejorar la gobernabilidad revisando los incentivos para invertir en servicios sociales básicos que han sido privatizados y mejorar su marco regulatorio





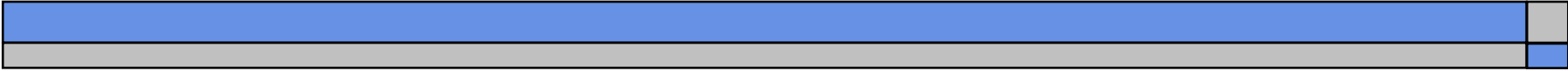
Antecedentes

- La falta de educación y empleo genera pobreza, limita el ejercicio de la ciudadanía y la exigibilidad de derechos.
- Existen factores de transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Multidimensionalidad de la pobreza ha dado origen a una amplia gama de intervenciones.
- En el documento se enfatizan:
 - Programas de transferencias condicionadas

EN ALGUNOS PAÍSES LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC) SON IMPORTANTES

Programa y año de creación	2005-2006	
	Beneficiarios / Población (%)	Gasto / PIB (%)
Bolsa Familia (Brasil, 2003)	21.7%	0.4%
Chile Solidario (Chile, 2002)	6.5%	0.11%
Familias en Acción (Colombia, 2001)	4.2%	0.28% a/
Superémonos (Costa Rica, 2000)	...	0.02%
Programa de Asignación Familiar, PRAF (Honduras, 1990)	8.6%	0.023%
Programa de Avance Mediante Salud y Educación, PATH (Jamaica, 2002)	8.9%	0.26%
Oportunidades (Ex-Progresá) (México, 1997)	25%	0.39%
Red de Protección Social Mi Familia (Nicaragua, 2000)	2.7%	0.24%

a/ Gasto acumulado en el período total.



Dos tareas fundamentales de los programas sociales de combate a la pobreza

- Aliviar la pobreza en el corto plazo, pero rompiendo 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



Desafíos de estos programas

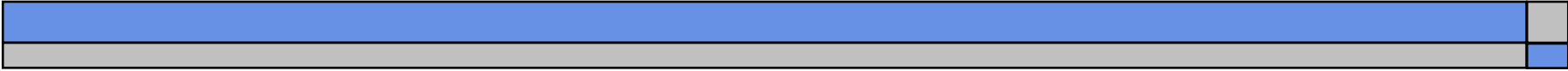
1. Balancear al interior del hogar la carga de trabajo que implican las intervenciones (PTC)
 - Utilizar a la familia como unidad básica de intervención y a la mujer destinataria y administradora
 - Incorporar el criterio de capital social
 - Realizar programas psicosociales complementarios para adaptar condiciones cognitivas
2. Papel proactivo del Estado en la incorporación de los beneficiarios y en la correcta estimación de los costos de intervención (directos o de oportunidad)
3. Oferta de servicios debe acompañar mayor demanda de educación o salud (PTC)
4. Adaptabilidad a cambios en los contextos (normas explícitas de egreso e ingreso) (no debe ser beneficiario, no cumple condicionalidad exigida, no necesita mas - plazo)

Complementar la formación de capital humano con el fomento de políticas productivas.

Promover un acuerdo social

Compatible con un pacto fiscal				Democracia
<u>Responsabilidad des fiscales</u> • Con garantías mínimas • Revisión de la carga tributaria; • Mejorar la productividad de la provisión pública de bienes públicos y/o socialmente valorados	<u>Relevar el papel de la educación</u> • Educación secundaria universal • Reducir diferencias rural urbanas y pos situación socio económica • Reducir las brechas entre educación de elite y publica. • Pre-escuelas para los pobres; • Aprender a aprender • Seguros escolares	<u>Mas y mejores empleos</u> • Abordar la heterogeneidad productiva • Inversión Pro- empleo; • Enfoques de Recursos Humanos • Reducir la discriminación; • Mejorar o complementar las relaciones laborales con los requerimientos de la innovación y el ciclo • Re -entrenamiento • Seguro de desempleo	<u>Seguridad Social, universal solidaria y eficiente</u> • Reformar las mezclas público privadas • Incorporar solidaridad al financiamiento para mejorar el acceso sin sacrificar ahorro y seguro; • Mejorar protección contra riesgos contingentes • Financiar vivienda para pobres	<u>Mejorar la cohesión social</u> • Promover la participación ciudadana en aspectos de intereses colectivo ; • Mejorar la gobernabilidad revisando los incentivos para invertir en servicios sociales básicos que han sido privatizados y mejorar su marco regulatorio

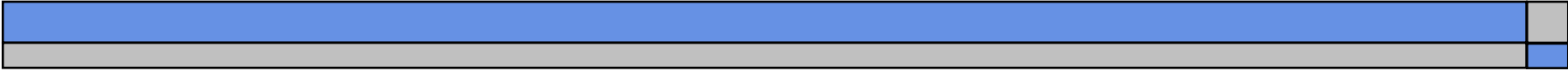




Derechos económicos y sociales en las políticas públicas

- Tres dimensiones de los derechos:
 - ética
 - procesal
 - contenidos

Avanzar hacia la construcción de una verdadera ciudadanía social.



A modo de síntesis

Los PTC deben examinarse en el contexto donde:

- Universalizar y mejorar la protección social es una tarea inconclusa
- El empleo no basta para universalizar la cobertura
- Mayor complementariedad entre solidaridad e incentivos
- Reformas deben integrar lo contributivo y lo no contributivo

Deben ser parte de un acuerdo social donde los derechos son el horizonte normativo y las desigualdades económicas y las restricciones presupuestarias limitaciones a enfrentar

LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMERICA LATINA: LUCES Y SOMBRAS

**COMENTARIOS SOBRE LA BASE DE.
LA PROTECCIÓN SOCIAL DE CARA AL FUTURO:
ACCESO, FINANCIAMIENTO
Y SOLIDARIDAD**

**Andras Uthoff
Oficial a Cargo
División de Desarrollo Social**



C E P A L

**SEMINARIO INTERNACIONAL. EVOLUCION Y DESAFIOS
DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS**

BRASILIA. BRA. 20-21 de NOVIEMBRE de 2007