

# Protección Social e Inclusión Productiva: Evidencia global y soluciones locales

EDMUNDO MURRUGARRA

PRÁCTICA GLOBAL DE PROTECCIÓN SOCIAL Y EMPLEO

BANCO MUNDIAL

---

*“La complementariedad de la política económica y la política social en los sistemas de protección social y en las estrategias de salida de la pobreza”*

MIDES-SISCA-CEPAL

Panamá, Abril 18-22 2016

# Contenido

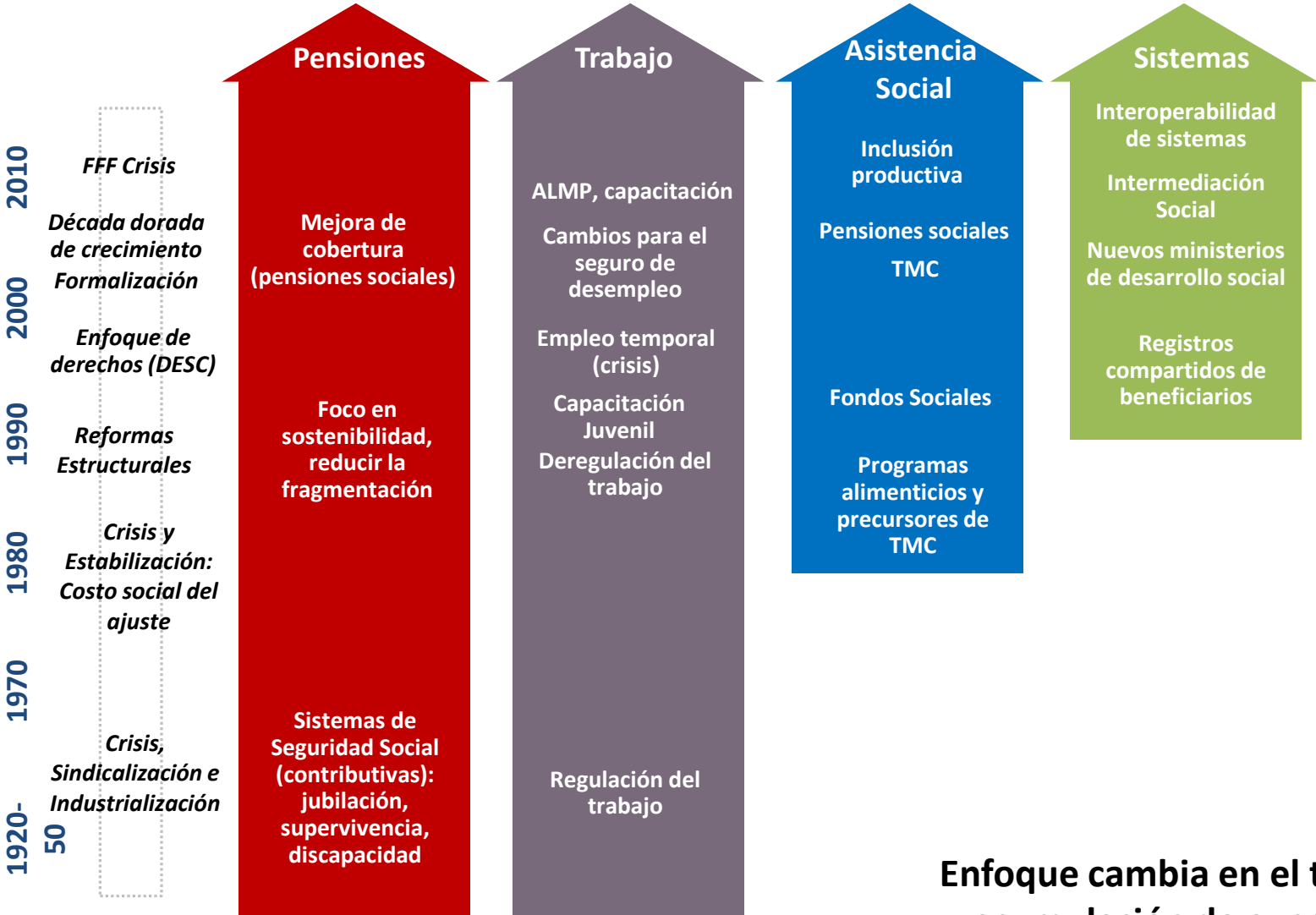
- I. Contexto, historia y visión de protección social
- II. Protección Social en desaceleración económica
- III. Vinculando áreas sociales y productivas



# I. Contexto, historia y visión de protección social



# Evolución de la Protección Social en América Latina



Enfoque cambia en el tiempo, acumulación de experiencia



## II. Protección Social en desaceleración económica



# Prioridades en tiempos difíciles

1. Proteger a los pobres y a las personas vulnerables
  - 1.1 Continuar financiando y mejorando la asistencia social a los pobres
  - 1.2 Apoyar a los desempleados, especialmente a los jóvenes
  - 1.3 Mejorar la eficacia (herramientas para mejorar prestación de servicios)
2. Encontrar ahorros fiscales en gastos grandes y regresivos
3. Desplegar iniciativas de mercado laboral para preparar la recuperación económica
4. Mantener la visión y agenda de largo plazo



# 1.1 Nuevas fronteras para los programas de TMC

- Trayectoria probada, capacidad de implementación establecida, sub-sector dinámico
- Múltiples nuevas áreas de oportunidad identificadas

## ***Bono 10,000/ Vivir Mejor (since 2010)***

- 315,000 hogares atendidos en 2013
- Rápida expansión: fortalecer operación durante expansión de la cobertura (e.g. estabilización de pagos), sostenibilidad del programa y mejorar focalización.

## ***Oportunidades/ PROSPERA***

- 6.1 millones de familias beneficiarias en 2015
- Impacto comprobado en acumulación de capital humano
- Nuevo objetivo: integración de beneficiarios al Sistema de Protección Social para aumentar la movilidad social y mejorar el bienestar (cambios institucionales y operacionales, evolución del diseño, etc.)

**Honduras**

**Mexico**



**Programa piloto o de escala limitada**

Definir las herramientas de focalización, selección de beneficiarios, desafíos operacionales

**Despliegue y consolidación**

Fortalecer la prestación del servicio, expandir la cobertura, mejorar la fijación de objetivos e información, modernizar los sistemas de pagos, monitorear las corresponsabilidades, establecer procesos de recertificación

**Reformas de segunda generación**

Pasar de la pobreza crónica a la vulnerabilidad o la pobreza multi-dimensional, evolución de corresponsabilidades o estructuras de beneficios, vinculación a otros servicios sociales o programas productivos (TMC como plataforma para los sistemas de protección social y trabajo)



# 1.2 Apoyar a los desempleados, especialmente a los jóvenes



Durante la Crisis Financiera Global, muchos países ampliaron los programas de mercado laboral, sin embargo, la respuesta fue de menor escala que la pérdida de puestos de trabajo

El tiempo como *nini* o como joven desempleado puede resultar en menor participación laboral e ingresos más bajos décadas después

Así que iniciativas nuevas o expandidas para jóvenes





# 1.3 Mejorar eficacia y fortalecer impacto del sistema de protección social

## **Panama**

- Múltiples programas individuales que usan reglas y criterios de focalización distintos
- Esfuerzos iniciales de consolidar padrones de los programas en un Registro Único para uso de múltiples programas
- Diálogo sobre políticas para el fortalecimiento de los vínculos con TMC y otros programas sociales y productivos

## **Brasil**

- Estrategia integrada de reducción de pobreza (*Brasil Sem Miseria*), lanzada en 2011 por el Ministro de Desarrollo Social, basada en 3 pilares: transferencias de ingreso, acceso a servicios e inclusión productiva
- Herramientas de gestión de información establecidas (Padrón Único de Beneficiarios – *Cadastro Unico*), que se utiliza cada vez más para otros programas públicos

## Panama

## Brasil



### **“Programitis”**

Múltiples programas implementados por diferentes agencias con reglas separadas, diferentes herramientas de focalización y sistemas de información, etc.

### **Desarrollo de herramientas (de información) para manejar la oferta y la demanda**

Registros de beneficiarios, servicios de intermediación social, inventarios y perfiles, entre otros

### **Sistemas integrados de protección social y trabajo**

Herramientas de gestión compartida de información, sólida capacidad institucional y resultados comunes y mecanismos de presupuestos



## 2. Encontrar ahorros fiscales en gastos grandes y regresivos

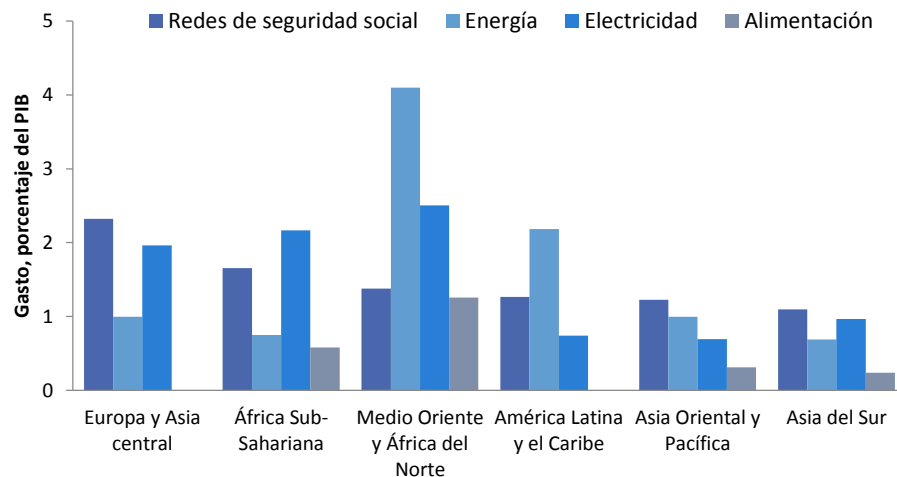
### Subsidios a la energía :

- Grandes en muchos países, especialmente comparado con transferencias más focalizadas
- Distorsionan y son regresivos

### Sostenibilidad de las pensiones:

- En países con alta cobertura antigua y generosa (ej. Brasil, Argentina y Uruguay)
- Si países con pilares universales se vuelven generosos en los montos y/o empiezan en edades muy bajas (ej. Bolivia)

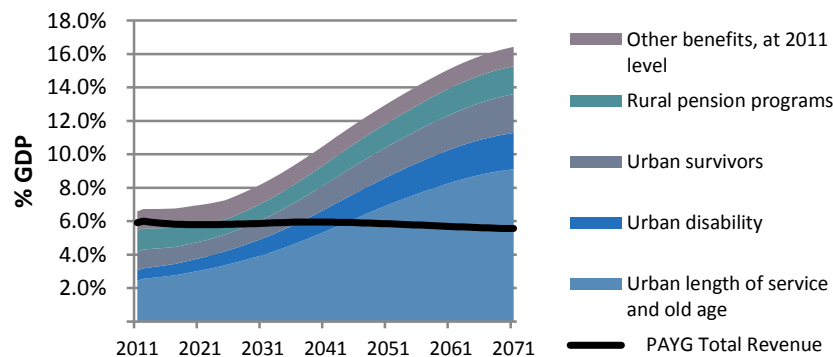
Gasto global en Subsidios y Redes de Seguridad Social, por Región



Fuente: Banco Mundial 2015h.

Nota: Datos respecto a los subsidios de alimento no disponibles para todos los países.

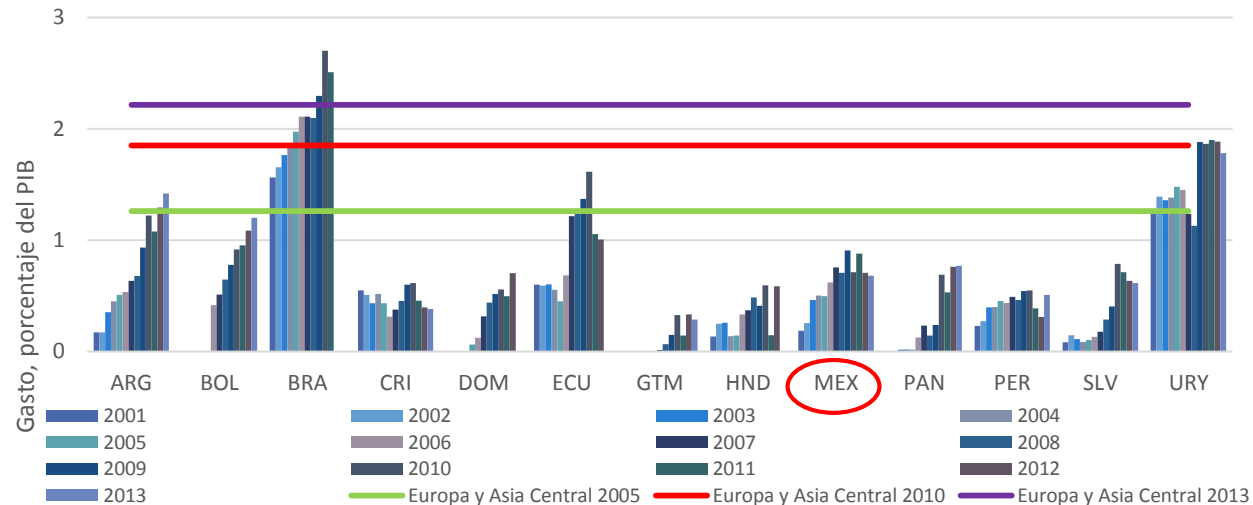
### Brasil: Se estima aumento considerable del gasto en pensiones



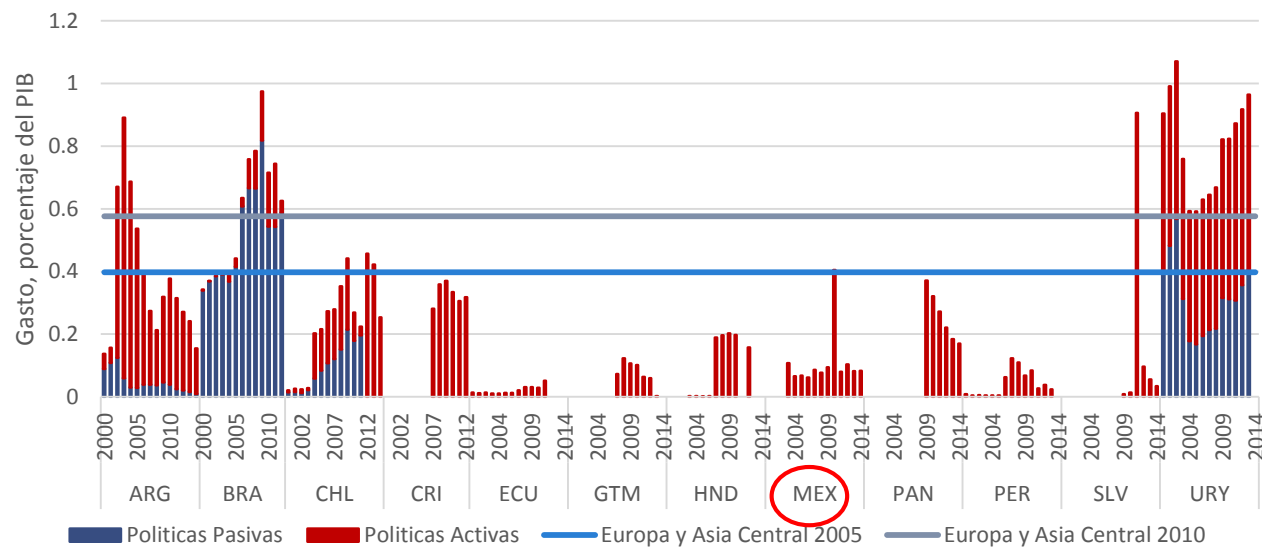
## 2. Encontrar ahorros fiscales en gastos grandes y regresivos

El gasto en asistencia social se ha incrementado, pero aún es más bajo que en Europa (2012)

- Europa del Norte: 7.63%
- Europa del Este: 4.6%
- Europa del Sur: 2.93%



El gasto en programas de mercado laboral es contra-cíclico y mucho más bajo que en Europa



### 3. Preparar los mercados laborales para la recuperación económica

- Programas que conecten a los pobres y a los vulnerables a oportunidades laborales
  - Muy diferentes las necesidades de los pobres y los programas disponibles → gestión de la información
  - Múltiples sectores e instituciones → coordinación interinstitucional
- Medidas para incrementar la participación laboral (ej. Jóvenes, mujeres, trabajadores de edad más avanzada) y acomodar el cambio demográfico
- Regulación laboral equilibrada: apoyar mayores niveles de formalidad, movilidad laboral y protección del trabajador



## 4. Mantener la visión y agenda de largo plazo

Los Sistemas de Protección Social necesitan mejorar:

- Eficacia en la lucha contra la pobreza
- Promoción de oportunidades mediante la mejora de capital humano, mejores empleos y una mayor productividad
- Capacidad de respuesta a las crisis, incluyendo gestión de desastres naturales, naturaleza espacial, otros.
- Los programas, individualmente y en su conjunto, deben ser apropiados al contexto, costo-efectivos, equitativos, compatible con los incentivos, sostenibles y dinámicos



### III. Vinculando áreas sociales y productivas



# Tres retos que se evidencian con la crisis y desaceleración

## **Chocar contra el muro...**

Límites en la reducción de la (extrema) pobreza en áreas rurales

## **Salto al precipicio...**

Jóvenes “graduados” de TMC no encuentran oportunidades

## **Pasando la ola....**

Crisis de 2008/09 alimentos y combustible redujo reducción de pobreza



# Principal objetivo de la vinculación de intervenciones sociales y productivas

**Fortalecer la capacidad de generación de ingreso y consumo de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad**

- Mejorar la participación en mercados laborales
- Aumentar la productividad de las actividades económicas familiares (finca, negocio familiar/autoempleo)
- Mejorar el acceso a mercados (crédito, insumos, productos).





# Iniciativas globales varían según tipo de economía

<b>Europa</b>	<b>Programas de activación e inclusión activa</b> Urbano, mercados formales
<b>Indonesia</b>	<b>Enfoque de graduación</b> <i>Acompañamiento productivo a familias de TMC</i>
<b>Etiopía</b>	<b>Asistencia Social Productiva</b> <i>Énfasis rural, seguridad alimentaria y estacional</i>
<b>Brasil</b>	<b>Inclusión Productiva – Urbana y Rural</b> <i>Articulación de agencias, paquete integrado</i>
<b>Perú</b>	<b>Haku Wiñay</b> <i>Articulación de programas MIDES</i>



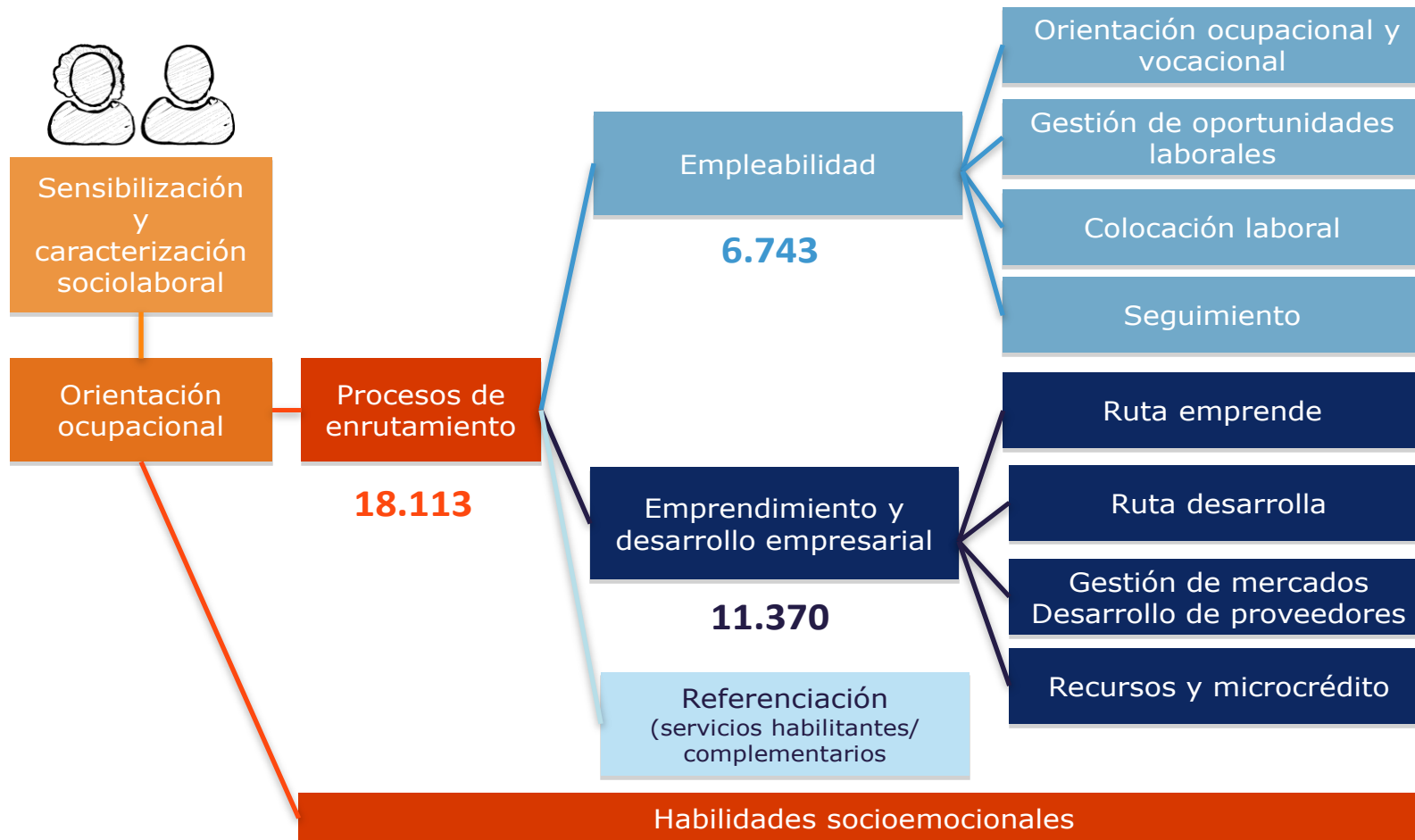
# Lecciones iniciales de inclusión productiva....

## 1. Diagnóstico de necesidades de la población objetivo

- Uso de Registros Sociales como punto de partida
  - Reconocer heterogeneidad de los “pobres”
  - Necesidades básicas cubiertas como condición
    - Brasil ATER: agua, extensionista familia, mercado
- Focalización, pero posible enfoque comunitario
  - Complementar información de otras fuentes
- Dinamismo productivo: *diseño de paquete flexible*
  - Colombia: Centros de empleo y emprendimiento



# Lecciones iniciales de inclusión productiva....

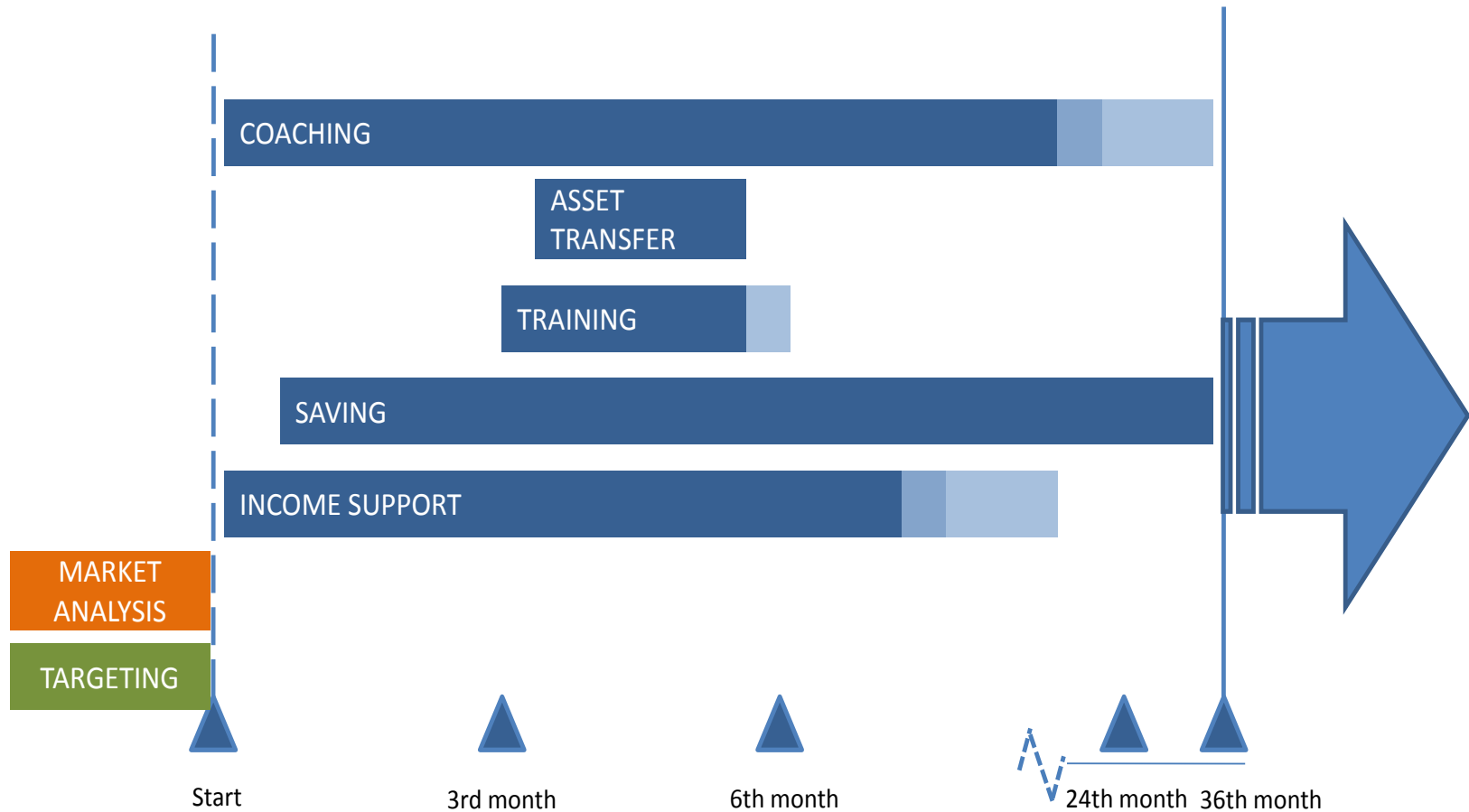


# Lecciones iniciales de inclusión productiva...

## Indonesia: *Programa Esperanza Familiar* (PKH)

*Extreme Poverty*

*Sustainable Livelihood*



# Lecciones iniciales de inclusión productiva....

## 2. Rol central del actor local (Municipio, CUB, Grupo)

- Conocimiento de la demanda laboral y productiva
- Capacidad de provisión de recursos (monetarios, especie)
- Confianza de la población (urbano, rural)
- Coordinadores y supervisores de Planes Productivos



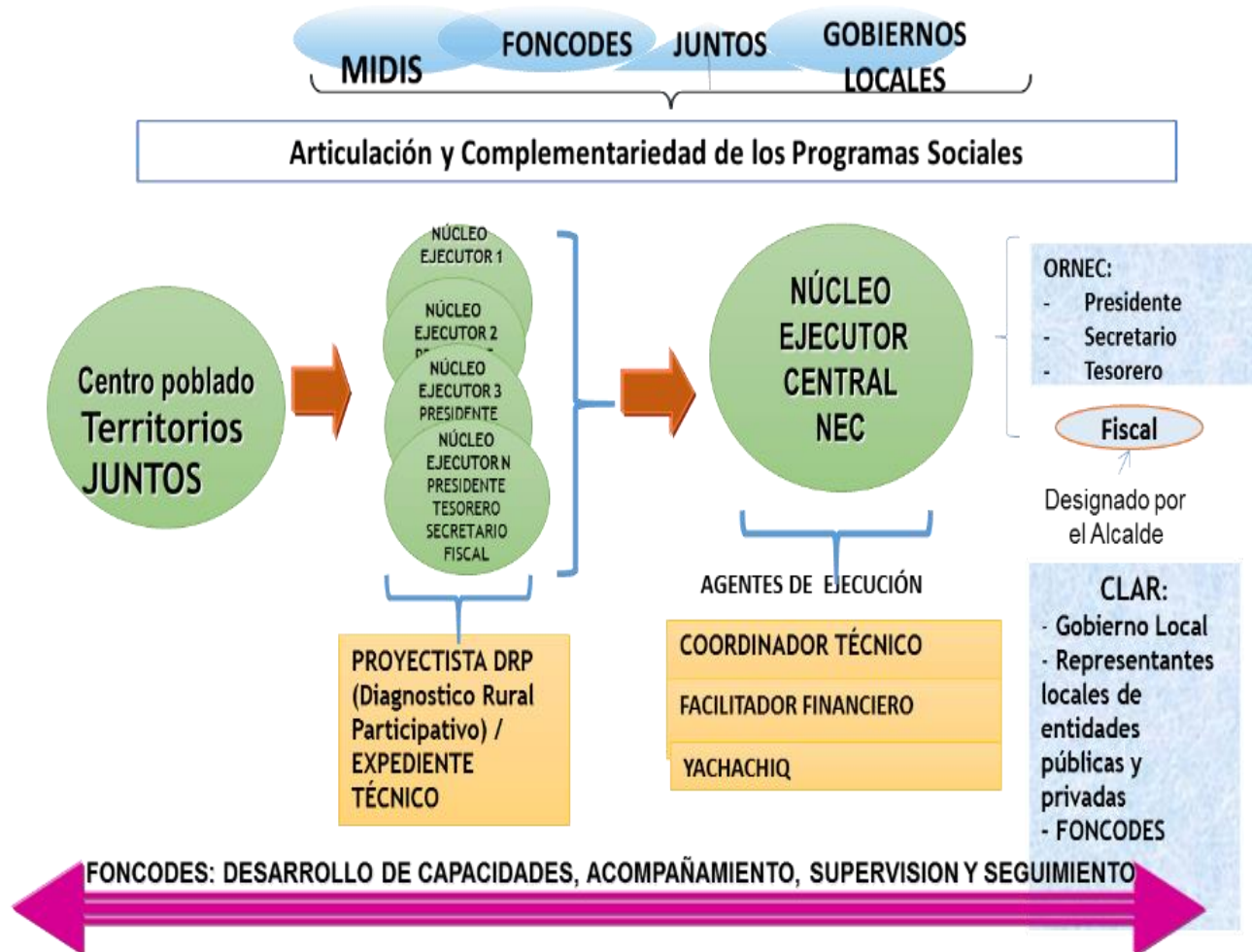
# Lecciones: rol del actor local

## El Salvador: Plan Municipal de Capacitación en PATI



# Lecciones: rol del actor local

## Peru: Haku Wiñay – Nucleo Ejecutor Central



# Lecciones iniciales de inclusión productiva

## 3. Arreglos operativos – factores claves (cuatro *íes*)

- **Implementación** en el terreno: definición de agencias
- *Coordinación* **Inter-Institucional**: mandato político (hor, vert)
- **Sistemas de Información**: comunicación y monitoreo
- **Incentivos para aceitar las piezas**: pago por resultados
- **Monitoreo y Evaluación**





# Lecciones iniciales de inclusión productiva....

## 4. Otras ideas y retos

- La inclusión productiva es parte del sistema de protección social, no sólo pensar en mecanismos de “salida”.
  - Producción es **complementario** al consumo, no sust.
  - Sirve a todos en la **ruta** de mejora socioeconómica..
  - Modelos de **transición** (no evaluados)
- Vinculación con el **sector privado** es incipiente, motor de generación de empleo (con excepciones)
- Redefinición de promotor-cogestor-acompañamiento familiar.



# Gracias

---