



## **Seminario Internacional REPENSAR LO SOCIAL EN TIEMPOS DE CRISIS**

**La Antigua, Guatemala  
Centro de formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID)**

**Viernes 29 de mayo 2009**

**Simone Cecchini, Oficial de asuntos sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL**

### **Introducción al módulo II**

## **LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA FRENTE A LA CRISIS: UNA MIRADA LATINOAMERICANA**

En este segundo módulo del seminario, trataremos el tema de los programas de reducción de la pobreza en América Latina frente a los efectos de la crisis económica mundial. Muchas de las presentaciones y del debate se centrarán en los programas de transferencias condicionadas, por la importancia que han adquirido en nuestra región y porque están siendo considerados como uno de los instrumentos a utilizar para paliar las consecuencias negativas de la crisis. La idea, sin embargo, es mantener una mirada amplia, conectándonos en la medida de lo posible con los temas debatidos el día de ayer, en particular la equidad y la protección social.

La crisis financiera internacional tendrá probablemente como efectos en los países de América Latina un aumento del desempleo y la informalidad (y por lo tanto del porcentaje de personas no cubierta por los sistemas de protección social contributivos), así como de la pobreza.

La crisis cierra un período favorable que vio entre 2003 y 2008 una disminución de la pobreza de 11 puntos porcentuales (pasó del 44% al 33%) y de la indigencia de 6 puntos porcentuales (de 19% a 13%). Desde 1990, la disminución de la pobreza fue de 15 puntos porcentuales y la indigencia 10 puntos.

A fines de diseño de políticas, es útil conocer cuáles factores explicaron la reducción de la pobreza y la indigencia. Un análisis de la CEPAL publicado en las dos últimas ediciones del *Panorama social de América Latina* así como en el libro *Progresos en la reducción de la pobreza extrema* desagrega las variaciones del ingreso para los pobres e indigentes desde 1990 en tres componentes (la tasa global de ocupación, los ingresos laborales y los ingresos no laborales) y muestra que la reducción de la

pobreza y la indigencia se debe principalmente a los efectos del bono demográfico (hay más personas en edad de trabajar por cada dependiente), el aumento de la participación laboral femenina, así como por el aumento de los ingresos no laborales, sean estos transferencias del Estado o remesas. Los ingresos laborales por ocupados, en cambio, con pocas excepciones, no mejoraron para los estratos más pobres.

Esto se explica por la continua heterogeneidad de la estructura productiva de los países latinoamericanos, en los cuales conviven grandes empresas de alta productividad, empresas medias y pequeñas y finalmente microempresas o trabajadores por cuenta propia de muy baja productividad (el sector informal) pero que representan alrededor de la mitad de los ocupados. Como sabemos, los empleos en el sector informal son de mala calidad y se vinculan con aspectos tales como la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones y la falta de acceso a la seguridad social. Además, la brecha entre las remuneraciones del sector informal y las remuneraciones de los sectores de media y alta productividad se ha ampliado en términos reales desde 1990.

- **Empleo y reducción de la pobreza: experiencia acumulada y desafíos frente a la crisis**

Nos parece por lo tanto adecuado comenzar esta segunda jornada no directamente con la discusión de los programas gubernamentales sino con una mirada más amplia sobre la reducción de la pobreza. Considerando que el 80% de los ingresos de los hogares latinoamericanos proviene del mercado de trabajo, es evidente que este mercado representa el eslabón principal de transmisión del crecimiento o, en períodos de crisis, estagnación o decrecimiento económico, y las tendencias de la pobreza. Por esto en el primer panel contaremos con presentaciones sobre la centralidad del empleo en la reducción de la pobreza (a cargo de Eduardo Zepeda), sobre la experiencia de un país, Chile, que tiene importantes lecciones en lo relativo al crecimiento, las políticas sociales desde una perspectiva de derechos y las medidas anti-crisis (a cargo de Iris Salinas), así como sobre innovaciones y lecciones aprendidas en la reducción de la pobreza por parte de una diversidad de organismos comunitarios, no gubernamentales y públicos en la región (a cargo de Adolfo Rodríguez Herrera).

- **Transferencias y corresponsabilidades: análisis de los programas sociales en América Latina**

En el segundo panel, pasaremos a debatir los programas de transferencias condicionadas, una de las herramientas que muchos países de la región están utilizando para mejorar las condiciones de vida de una parte importante de la población que no accede a sistemas contributivos vinculados con el mercado de trabajo. Estas transferencias de ingreso constituyen una de las partidas de gasto social con mayor efecto redistributivo, ya que en la región el gasto en seguridad social es regresivo, mientras que el gasto en salud y educación es solamente levemente redistributivo. Frente a la crisis, varios países, a partir por Brasil y México, han anunciado extensiones de la cobertura de los PTC, frecuentemente con el apoyo de organismos financieros

internacionales. Sin embargo, hay que destacar que estos programas, tienen tamaños y coberturas que varían enormemente según el país. Los beneficiarios como porcentaje de la población indigente van del 3% en Paraguay a una cobertura supuestamente universal en Brasil, México, Chile y Uruguay; el gasto en PTC como porcentaje del PIB va de prácticamente cero en algunos casos hasta 0,4% en Brasil y México.

Dada la amplia difusión de los PTC en la región y su importante papel para enfrentar la crisis, en el segundo panel se analizarán entonces los alcances y retos de estos programas para contribuir a consolidar los ingresos y desarrollar el capital humano de las familias más pobres.

Para ello contaremos con la presencia de dos investigadores que han tenido mucha influencia sobre el debate en tema PTC en la región. Uno es Rolando Franco, que con el libro *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana* que ha coordinado juntos a Ernesto Cohen, además de proveer una panorámica muy amplia y una mirada crítica al tema, propone una terminología, “programas de transferencias con corresponsabilidad”, que nos parece muy adecuada para hacer énfasis en que en este tipo de programas no sólo son las familias beneficiarias que tienen la responsabilidad de cumplir determinados compromisos, sino que también el Estado, a través de la provisión del apoyo económico directo así como de la oferta de servicios de salud y educación. Lo anterior cobra especial relevancia desde un enfoque de derechos que enfatiza el empoderamiento y la participación sobre criterios de condicionalidad de beneficios vinculados a ámbitos clave de los derechos económicos y sociales. El otro es Fabio Veras Soares, que con su coordinación del área de investigación de protección social y transferencias monetarias del Centro internacional de políticas para el crecimiento inclusivo –anteriormente conocido como Centro internacional de pobreza- ha contribuido a hacer de ese Centro, que tiene su sede en Brasilia, una referencia obligada en materia de PTC.

Contaremos también con una discusión para el caso de Uruguay (a cargo de Rodrigo Arim) de la extensión del sistema de seguridad social tradicional mediante la incorporación de beneficios no contributivos, ya que este país tiene muchas enseñanzas para otros en la región, tanto por su larga historia en lo relativo a las transferencias públicas de ingreso como por su experiencia en la transición de un programa de emergencia (el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, PANES) hacia un sistema de protección permanente (el Plan de Equidad). Contaremos asimismo con la presentación a cargo de Alicia Leiva del informe de CEPAL *Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*, que desarrolla un análisis de las fortalezas y debilidades de los PTC en los tres países, con particular énfasis en su articulación con las políticas sociales sectoriales de educación, salud y nutrición, y que nos deja algunas recomendaciones importantes, entre otras sobre la necesidad de avanzar hacia una perspectiva de derechos en las políticas sociales.

- **Derechos humanos, ética procedimental y programas sociales: relaciones problemáticas**

El tercer panel se centrará justamente en el tema de la perspectiva de derechos y su relación a veces problemática con las políticas y programas sociales. En este panel contaremos con análisis y experiencias muy diversas que esperamos logren ayudar a visualizar qué significa en concreto adoptar una perspectiva de derechos en las políticas sociales y en particular en los programas de transferencias de ingreso.

Contaremos en primer lugar con la presentación del reciente informe para el Consejo de Derechos Humanos preparado por la Experta independiente de Naciones Unidas sobre derechos humanos y extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda, que ha enfocado su trabajo en los programas de transferencias de ingreso y ha hecho recomendaciones concretas al respecto. En el informe se hace un llamado a ampliar los sistemas de protección social y se recomienda integrar los programas de transferencia en efectivo en los sistemas de protección social y otorgarles un sólido marco jurídico e institucional. Se recomienda asimismo considerar en todas las fases operacionales de los programas principios como la igualdad y no discriminación, transparencia, acceso a la información, rendición de cuenta, transparencia y participación.

En este panel podremos también escuchar perspectivas y experiencias que están muy conectadas con los contenidos del informe de Magdalena: un análisis de la participación ciudadana en los programas de transferencias condicionadas (a cargo de Terence Roopnaraine), una perspectiva sobre transferencias universales de ingreso (a cargo de Stephen Kidd), la experiencia de México en la lucha contra el clientelismo y la corrupción en los programas sociales, y en particular en Oportunidades (a cargo de Marco Antonio López Silva), así como la experiencia del Comité Nacional de Supervisión y Transparencia del programa de transferencias condicionadas, Juntos, de Perú (a cargo de Fabián Ascue).

- **Conclusiones y clausura**

Finalmente, contaremos con las conclusiones de Martín Hopenhayn sobre la discusión de este segundo día del seminario y con el cierre del seminario por parte del Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas, René Mauricio Valdés.