

REDUCCIÓN DE LA POBREZA E INEQUIDAD

Andras Uthoff

Director, División de Desarrollo Social

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas

Esta nota utiliza un enfoque empírico para examinar la incidencia de la pobreza e inequidad en México así como las políticas apropiadas para reducirlas. Hace uso de los conceptos y mediciones de pobreza e inequidad utilizados por CEPAL. La pobreza mide el porcentaje del total de hogares (o del número de personas que viven en ellos) con ingresos que resultan insuficientes para disponer de un monto por persona, igual al valor de una canasta de consumo básica (línea de pobreza). Ese porcentaje corresponde a la magnitud de la incidencia de pobreza en el país.

La inequidad indica en que medida el ingreso que se genera en un país se concentra en unos pocos hogares y otra gran mayoría queda con poco ingreso. Esto se mide comparando la participación relativa en el ingreso de los hogares ordenados de menores a mayores ingresos. Cuando al comparar dos sociedades en una de ellas los hogares más pobres tienen mucho menos ingreso que los más ricos, la sociedad es más inequitativa.

LA SITUACIÓN Y LOS DESAFÍOS EN MÉXICO

Ubicado en América Latina, México se caracteriza por estar en una región cuyos niveles de ingreso per cápita equivalen a un quinto del de las regiones más desarrolladas del mundo pero cinco veces mayor que el de las regiones menos desarrolladas del mundo. Si bien se le caracteriza como una región de ingresos medios, muchos países aun tienen una alta incidencia de pobreza, y México no escapa a esta situación: en 2005, el 28,3% de los hogares y el 35,5% de sus habitantes se encontraban en situación de pobreza (CEPAL, 2006a), lo cual representaba a alrededor de 36 millones de personas. La misma ubicación geográfica sitúa a México en la región más inequitativa del mundo. Esto indica que si bien en promedio su ingreso per cápita es cinco veces superior a aquel de las regiones más pobres del mundo, al interior de México subsisten personas viviendo en hogares con situaciones tanto o más precarias que las del promedio de las regiones más pobres del mundo.

Dentro del nuevo paradigma de la globalización las regiones de ingresos medios se han calificado como menos elegible para la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). En cambio, se las caracteriza como regiones con economías emergentes las cuales deben atraer capitales del extranjero para invertir en sus países, y desarrollar esas inversiones para producir para el consumo interno y para la economía mundial. Esa es la forma como generar producción, empleo e ingresos para los mexicanos, y reducir la pobreza y la inequidad.

Para atraer inversionistas, desarrollar empresas productivas, generar más empleos y mayores ingresos, sus autoridades tienen el desafío de presentar un país seguro y estable. Esto último se contradice con altos índices de pobreza e inequidad, ya que, en ausencia de políticas que satisfagan los derechos ciudadanos en forma independiente de la situación socio-económica de las personas, la persistencia de altos niveles de pobreza y desigualdad se transforma en una fuente permanente de conflicto social, y de potenciales advenimientos de gobiernos populistas no siempre afines con la inversión extranjera.

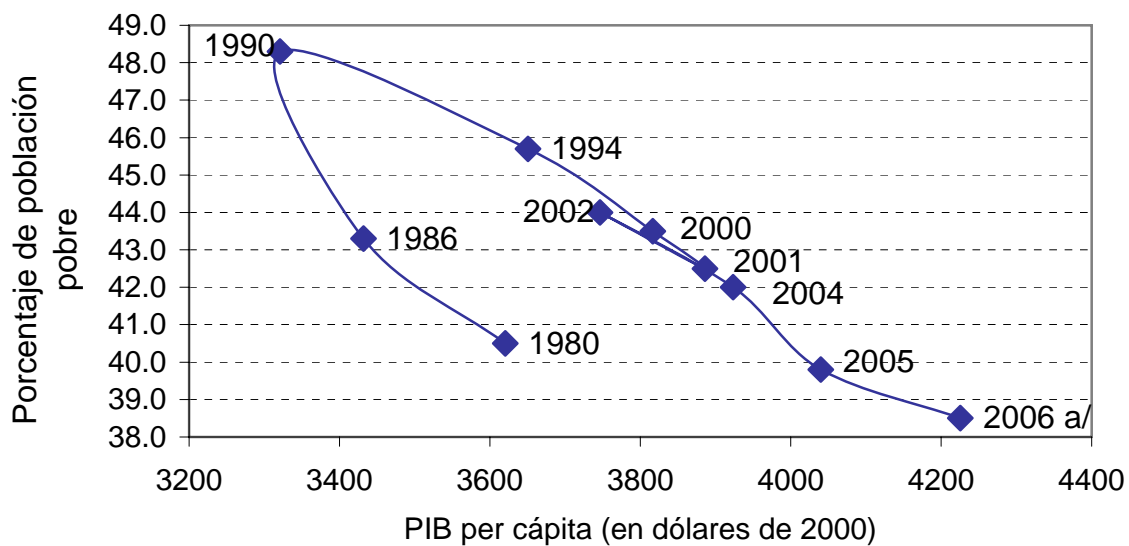
México no ha superado las dificultades de este desafío. Durante los ochenta no escapó a la llamada “década perdida”, ocasionada por la crisis de la deuda. En ese entonces, las alternativas a los flujos de AOD se materializaron en un amplio acceso al crédito internacional. Fallas en la administración de la macroeconomía, así como en la regulación y supervisión del mercado financiero, terminaron en una fuerte crisis del sistema bancario, evitando un desarrollo productivo sostenible.

Cuatro lecciones sobre la pobreza e inequidad surgen de esta primera experiencia sobre financiamiento del desarrollo alternativo a la AOD.

1. Una mala administración de los recursos para el financiamiento de desarrollo puede generar crisis financieras como resultado de excesos de demanda insostenibles, sean estos públicos o privados, y terminar a la postre en fuertes caídas del ingreso por habitante y elevación de la pobreza.
2. La recuperación de una crisis de financiamiento de las proporciones como las ocurridas en México pueden tomar décadas en recuperar los niveles históricos de incidencia de pobreza, y con mayores niveles de incidencia de la pobreza para similares niveles de desarrollo medido por el ingreso per cápita.
3. La incidencia de la pobreza tiende a comportarse contracíclicamente con el crecimiento económico, aumenta cuando el crecimiento se reciente y disminuye cuando se fortalece.
4. La inequidad, en cambio, tiende a mantenerse relativamente estable a lo largo del tiempo, tanto para la región como para México.

Las manifestaciones más características de estos hechos aparecen en los gráficos 1 al 4. Tanto para América Latina como para México se observa que la relación entre la incidencia de la pobreza y el producto interno bruto (PIB) per cápita, muestra la forma de un “diente de serrucho”, indicando que – producto de la crisis– la incidencia de la pobreza se eleva mas rápidamente de cómo esta se reduce una vez superada la crisis. También se observa ahí que en la medida que se recupera el PIB per cápita, la incidencia de la pobreza se disminuye, pero a una velocidad menor de cómo se aumentó a causa de la crisis.

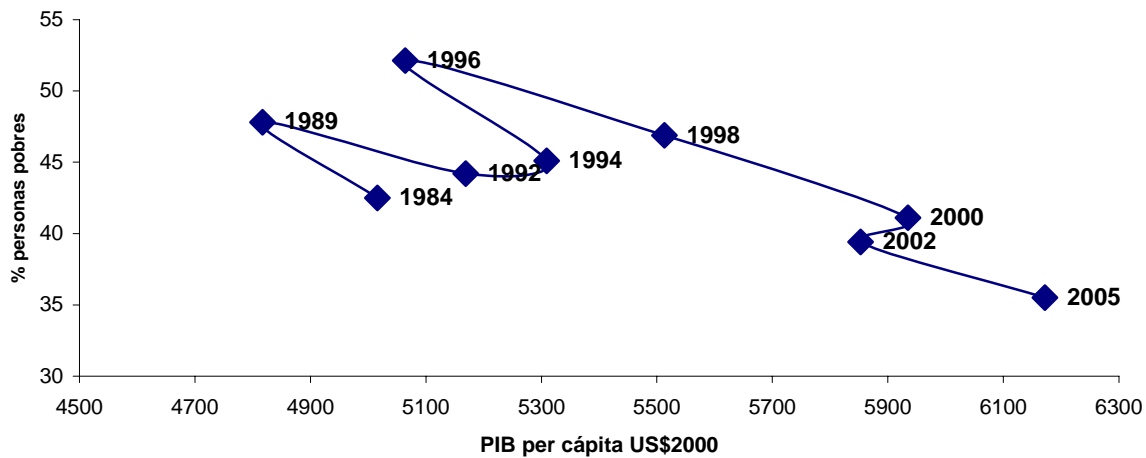
Gráfico 1. AMÉRICA LATINA: PIB PER CÁPITA Y PORCENTAJE DE PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA 1980-2006



Fuente: CEPAL, a partir de estimaciones de pobreza efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países y de datos de PIB per cápita de World Development Indicators.

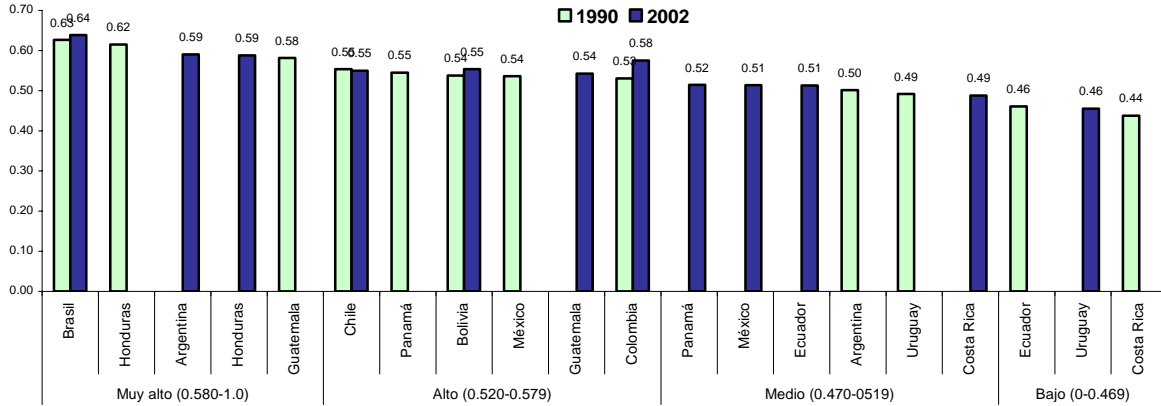
a/ Proyección.

Gráfico 2. MÉXICO: PIB PER CÁPITA Y PORCENTAJE DE PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA 1984-2005



Fuente: CEPAL, a partir de estimaciones de pobreza efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países y de datos de PIB per cápita de World Development Indicators.

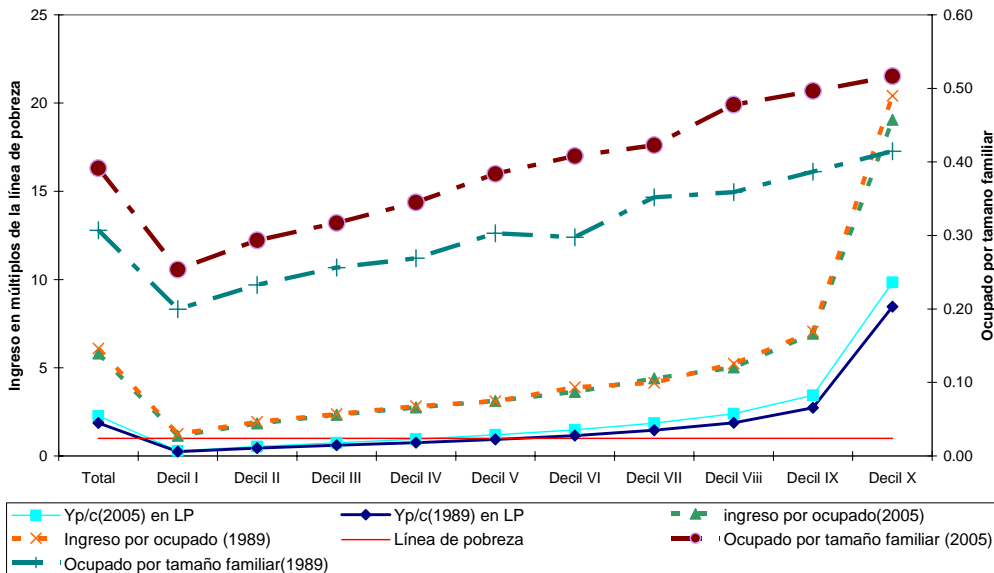
Gráfico 3. AMÉRICA LATINA: ESTRATIFICACION DE LOS COEFICIENTES DE GINI DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO 1990-2002



Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 2004.

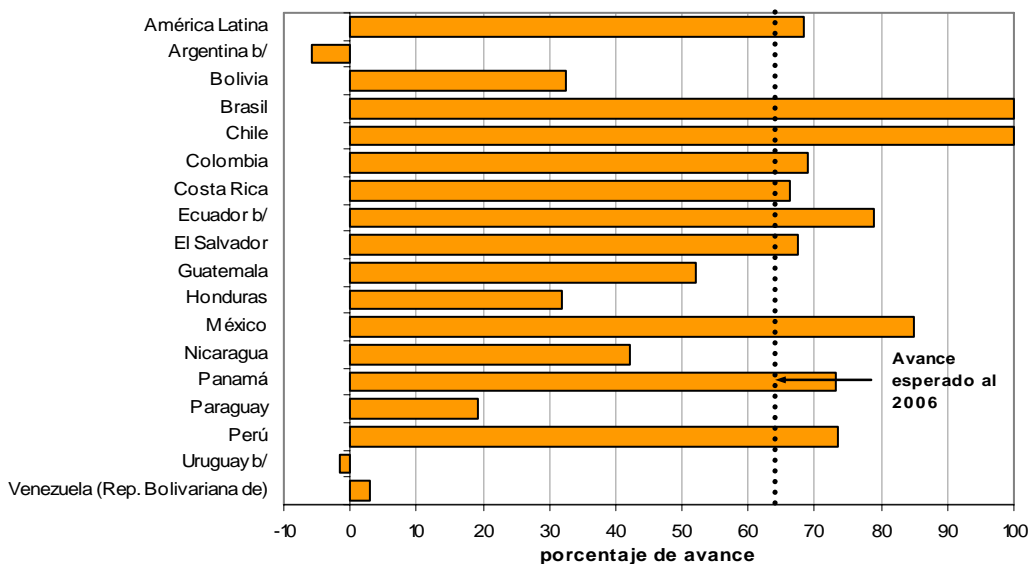
Después de la crisis de la deuda, México ha tenido un éxito relativo en el combate a la pobreza. Por un lado, ha estado en condiciones tanto de elevar el nivel de ingreso por cada ocupado en lo hogares más pobres, como de beneficiarse de cambios demográficos y al interior de esos hogares que se han traducido en aumentos en el número de ocupados por miembros del hogar. Ambos fenómenos actúan como fuerzas que reducen la pobreza. Sin embargo, continúa como una sociedad vulnerable: una vez ordenados por deciles desde los menores a los de mayores ingresos, se nota que en muchos de los hogares los ingresos per cápita se encuentran muy cercanos a la línea de pobreza (véase gráfico 4).

Gráfico 4. MÉXICO : DETERMINANTES DE CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA 1989-2005



Por otro lado, México está cumpliendo dentro de los plazos estipulados el compromiso internacional de reducir la pobreza a la mitad al año 2015. Sobre la base de los resultados del avance previsto hasta el año 2006, y del crecimiento económico registrado entre 1991 y 2006, es posible inferir que México alcanzará la primera meta del Milenio tan solo si su ingreso per cápita creciera a un ritmo similar al promedio de los últimos 16 años (véase gráfico 5) (CEPAL 2006a).

Gráfico 5. América Latina (17 países): Porcentajes de avance en la reducción de la pobreza extrema entre 1990 y 2006 a/



Fuente: CEPAL, a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. La línea punteada representa el porcentaje de avance esperado al 2006 (64%).

b/ Área urbana.

IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

Aun cuando las implicaciones para el desarrollo de políticas públicas son directas, sus resultados pueden tomar diversos horizontes de tiempo en ocurrir. Por ejemplo, es una condición necesaria el que las economías crezcan en forma estable, generando empleos de calidad. Sin embargo, la estabilidad real de las economías difiere de la estabilidad nominal. Esta última se ocupa de la inflación y el déficit público. Más compleja es la estabilidad real la cual incluye además una tasa estable y alta de crecimiento y la permanente generación de empleo, para lo cual requiere de invertir en actividades productivas los recursos financieros disponibles. Por su parte, los miembros activos de los hogares pobres requieren mejorar su productividad, mediante el acceso a los mercados de educación y capacitación, así como de aquellos que intermedian los factores de producción de sus actividades productivas (créditos, insumos, tierra), y por cierto aquellos donde comercializan sus productos. Las medidas pueden ser de efecto inmediato, cuando no requieren de un periodo de maduración para dar resultados, o de largo plazo cuando demandan largos períodos de tiempo que pueden ser hasta generaciones enteras para rendir sus resultados.

LARGO PLAZO

Se incluyen en este ámbito temporal, aquel conjunto de políticas que inciden sobre la productividad de los ocupados y sobre el número de personas que logran ocuparse dentro del total de miembros de un hogar. Es posible distinguir tres conjuntos de políticas en este ámbito. En primer lugar, aquellas que se ocupan de apoyar la permanente asignación de recursos financieros al desarrollo de la capacidad productiva del país, donde las personas puedan desarrollar sus condiciones de productividad, y en particular los más pobres. En segundo lugar, aquellas que se ocupan de la permanente calificación educacional y vocacional de los miembros potencialmente activos de hogares vulnerables. En tercer lugar, aquellas que se ocupan de los roles de los diferentes miembros del hogar, para permitir que asignen su tiempo a las tareas que les permiten subsistir en condiciones idóneas al contexto en que viven, y alcanzar niveles de consumo que les permitan superar la pobreza.

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO Y DESARROLLO FINANCIERO

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los pobres requieren acceder a empleos decentes de alta productividad y con acceso a la protección social. Este es un prerrequisito para que los hogares en situación de pobreza la superen por sus propios medios. Alcanzar esta condición necesaria para superar la pobreza requiere de un crecimiento económico alto y sostenible que se traduzca en más y mejores empleos para los pobres. Para ello, una economía debe ser capaz de mantener una elevada tasa de inversión. La relación entre el crecimiento económico y la inversión es compleja en sus causalidades, pero, para que pueda materializarse, es fundamental disponer de recursos financieros de largo plazo (financiamiento para el desarrollo) y de instituciones y normas claras para asignarlos en forma eficiente en aras del crecimiento y la equidad (desarrollo financiero).

Las autoridades deben promover políticas activas tanto de generación doméstica como de captación desde el exterior de recursos financieros de largo plazo. Asimismo deben promover el acceso a ellos en forma competitiva de cualquier proyecto productivo, incluso los de las pequeñas y medianas empresas, en tanto cumplan con las condiciones requeridas por las instituciones de intermediación financiera. De ahí que tanto las políticas de financiamiento del desarrollo como de desarrollo financiero deben considerarse en el corazón de los esfuerzos de largo plazo por superar la pobreza. Solo la disponibilidad de financiamiento de largo plazo, en forma permanente y su correcta asignación hacia los proyectos más competitivos y productivos sentarán las bases de la superación de la pobreza mediante el crecimiento y la generación de empleo.

Se incluyen en el ámbito de las políticas de financiamiento del desarrollo, aquellas encaminadas a generar ahorro institucional doméstico, mediante reformas a los sistemas de pensiones y a la industria aseguradora que generen fondos de largo plazo y normas prudenciales de inversión que los canalicen hacia el desarrollo del país. También se incluyen aquí incentivos tributarios para la reinversión de utilidades y la exigencia de ahorro obligatorio para acceder a bienes durables de largo plazo como la vivienda y otros. Igualmente, se incluye acá los estatutos que fijan las cláusulas de propiedad y tributación para el movimiento de capitales por parte de los inversionistas extranjeros así como de mexicanos en el exterior.

Se incluyen entre las políticas de desarrollo financiero todas las precauciones que las autoridades realizan para que los recursos escasos de largo plazo se asignen con cautela y sin discriminación entre alternativas de inversión financieramente viables. Para lo primero es habitual fijar la normativa para la regulación y supervisión del sistema bancario y de mercado de capitales. Para lo segundo se realizan desarrollos institucionales mediante fondos de garantías y otros, que permitan a pequeños y medianos empresarios acceder a ese financiamiento en igualdad de condiciones. Entre las políticas de desarrollo financiero hay un déficit de desarrollo de instrumentos financieros que separen los riesgos comerciales de los riesgos financieros, de modo que los riesgos propios de operaciones bancarias no se traspasen a los

fondos de inversión, quienes solo administran riesgos financieros. Un ejemplo son las letras hipotecarias que han permitido en varios países crear la industria de la vivienda, lo mismo debiera hacerse en apoyo del desarrollo del segmento de pequeñas y medianas empresas en cualquier industria.

CAPITAL HUMANO Y DESARROLLO PRODUCTIVO

Existe un amplio consenso de que un aspecto central para la formación y acumulación de capital humano es el de garantizar el acceso universal a la educación de alta calidad en todos sus niveles, así como a los servicios de salud. Los efectos de estas acciones, sin embargo, puede que se observen en las próximas generaciones, dado que el conjunto de personas activas hoy traen consigo la formación y acumulación de capital humano producto de decisiones que se realizaron cuando eran jóvenes. Es decir hace una generación atrás.

En este ámbito, la política pública debe hacerse cargo del tema de financiamiento, ya que una familia enfrentada a la necesidad de acumular mayor capital humano no solo debe enfrentar los costos directos que le cobra el sistema educacional, sino que enfrentar de igual manera las pérdidas de ingreso que significa que algunos de sus miembros no se ocupen en la actividad económica sino que destinen su tiempo a los estudios. Este costo es relativamente más importante en los hogares más pobres, donde la carencia de ingresos es apremiante. Algo similar ocurre con los servicios de salud, en la medida que deban enfrentar no solo los costos de las prestaciones sanitarias, sino que el tiempo que una persona en edad activa debe estar sin una ocupación debido a su situación de salud.

La política pública debe ocuparse entonces de que el financiamiento no se constituya en una limitante de las familias pobres para acceder a mayores oportunidades de formación y acumulación de capital humano, como de acceso a las prestaciones de salud. Dos opciones de política son la provisión pública de las prestaciones, o la generación de fondos solidarios de financiamiento para permitir que las familias de bajos recursos estén en condiciones de enfrentar los costos directos e indirectos de acceder a los sistemas de formación de capital humano y de salud. La tendencia moderna ha sido la de evitar monopolios públicos en la provisión de servicios de formación de capital humano y de prestaciones sociales. Por lo cual se hace necesario organizar los sistemas educativos separando las funciones de provisión –la cual puede privatizarse– pero dejando las funciones de financiamiento y regulación de los sistemas a cargo del Estado. Las unidades de provisión deben competir por el financiamiento, pero este debiera combinar aportes contributivos y no contributivos para asegurar que para un conjunto básico y garantizado de prestaciones de similar calidad puedan acceder todos los sectores de la población que lo necesiten. Sin una regulación apropiada del financiamiento, un sistema privado de provisión de capital humano y prestaciones de salud tiende a ser eficiente pero no solidario, y por ende excluye a los sectores de bajos ingreso impidiéndoles la formación de capital humano para su superación económica.

La regulación debe asegurar tanto la calidad de las prestaciones, como las condiciones de eficiencia en que se entregan. En el caso de formación de capital humano debe ocuparse de que esta esté enfocada hacia las necesidades que manifiesta el desarrollo productivo del país, haciendo que la acumulación de capital guarde relación con las necesidades que demanda el desarrollo del país.

ROLES EN EL TRABAJO Y EL EMPLEO ECONÓMICAMENTE ACTIVO

México se encuentra en una fase avanzada de transición demográfica, pudiendo beneficiarse potencialmente del bono demográfico, que significa haber reducido la fecundidad hace ya una generación atrás (hoy, en México, la tasa global de fecundidad es de 2,5 hijos por mujer). Esto implica que en la actualidad tiene un número creciente de personas en edades activas (el 64% de la población total tiene

entre 15 y 64 años de edad) comparado con menores (el 31% de la población total tiene menos de 15 años de edad) y adultos mayores (el 5% tiene 65 años y más de edad). Potencialmente podría entonces aumentar el número de ocupados por personas en cada hogar pobre, y a través de los mayores ingresos superar la pobreza.

Sin embargo, cada persona en edad activa se ve sujeta a incentivos (sueldos, remuneraciones, ingreso, prestigio), limitaciones (enfermedad, discapacidad, cuidado del hogar, cuidado de los niños y de los adultos mayores) y costos (transporte, información, vestuario) por participar en la actividad económica. Cuando los costos y limitaciones superan los incentivos por participar en la actividad económica, las personas se ven impedidas a responder a ellos y beneficiarse del mayor ingreso.

Si bien los cambios demográficos han aumentado el número de potenciales activos, como para que haya mayores contribuyentes al ingreso familiar, la situación difiere por estratos de ingresos. En los hogares más pobres la transición demográfica ha sido más lenta, persistiendo aún un elevado número de niños que –junto al cuidado de adultos mayores y de las tareas del hogar– actúan como factores limitantes importantes de la participación económica de la fuerza de trabajo secundaria. A esto se suma una feminización de la pobreza ocasionada por la creciente disolución de uniones matrimoniales a causa de la migración y de la situación social.

Las políticas deben ir encaminadas a remover los obstáculos ocasionados por los costos y limitaciones para participar en la actividad económica. Se incluyen acá, la creación de salas cunas, hogares de ancianos, mecanismos de seguridad ciudadana para el cuidado de la vivienda, mejoras del transporte público, centros de información de oportunidades de empleo, y jornadas flexibles.

CORTO PLAZO

El aumento de la productividad de los ocupados y/o del número de ocupados mediante el crecimiento económico, la formación de capital humano y la superación de limitaciones y costos para participar en la actividad económica, toman tiempo en dar sus frutos, y tampoco superan toda la variedad de factores estructurales para superar la transferencia intergeneracional de la pobreza (CEPAL 2005 y 2006b). Esto demanda de la participación activa del Estado mediante la implementación de programas y políticas sociales y hacia el mercado de trabajo orientada al alivio y superación de la pobreza. Las políticas y programas sociales necesitan fusionar estas medidas de largo plazo, con asistencia de corto plazo encaminada a protegerlos contra los shocks transitorios y las causas permanentes de la pobreza.

POLITICAS CONTRACÍCLICAS

La dificultad de aliviar la pobreza luego de la crisis de la deuda, consistió en que la recomendación de política enfatizó restablecer los equilibrios macroeconómicos, mediante una contracción del gasto público, justo cuando este era más necesario para actuar en alivio de los sectores más pobres. El combate a la pobreza, en cambio, requiere un esfuerzo sostenido de gasto para la ejecución apropiada de los programas sociales de alivio a la pobreza. Precisamente por cuanto las causas transitorias de la pobreza tienen un comportamiento contracíclico, es esencial mejorar las finanzas públicas y desarrollar un marco institucional sólido de gasto social, capaz de mantener la continuidad y consistencia de los programas a lo largo del tiempo asegurando que sus objetivos de largo plazo se cumplan a cabalidad, en particular dada las múltiples demandas de corto plazo que enfrentan los gobiernos de la región (CEPAL 2006b).

Mejorar las finanzas públicas –mediante cambios en el nivel y la composición de la carga tributaria y administrando en forma apropiada las políticas sociales–, haciendo que los gastos sociales sean más flexibles y contracíclicos, así como orientándolos hacia los más necesitados con un criterio de equidad, son aspectos claves para mantener programas de alivio a la pobreza.

Implicaciones sobre la política fiscal

El financiamiento del gasto social depende tanto de la estructura del mercado de trabajo como del sistema tributario. Como solo una fracción de los trabajadores latinoamericanos –y México no es una excepción– acceden a empleos decentes bien remunerados y protegidos que contribuyen al seguro social, la otra gran mayoría debe recurrir a sus familiares o a la asistencia social. Sin embargo, la baja carga tributaria en la región dificulta proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad y al mismo tiempo proveer de financiamiento para aquellas políticas sociales que aumentan sus oportunidades.

La carga tributaria en los países de América Latina y el Caribe es de 18% del PIB, lo que es la mitad de la recaudación entre los miembros de la OECD (36%). Corresponde en promedio a un tercio de lo que se esperaría de acuerdo a su nivel de ingreso per cápita, de forma tal que en términos absolutos los países podrían aumentar sus cargas tributarias entre 3 y 4 puntos porcentuales de su PIB. Estos recursos adicionales podrían generar los recursos necesarios para financiar programas de reducción de la pobreza, así como sistemas de protección social no contributivos.

Otra diferencia con los países en desarrollo –donde los sistemas tributarios son capaces de revertir la concentración del ingreso primario que resulta de la acción de las fuerzas del mercado– responde a que muchos países de la región tienen sistemas tributarios regresivos, ya que son incapaces siquiera de mantener la distribución determinada por el mercado. Esto resulta debido a que su sistema tributario está orientado hacia los impuestos indirectos, así como a la determinación de beneficios y franquicias que favorecen a los más ricos.

La solución a esta situación demanda de un pacto fiscal para reforzar la necesidad de superar la pobreza y que a lo menos requerirá de: (i) mantener la solvencia del sector público a la vez que distribuir la carga tributaria en forma más equitativa; (ii) tomar en consideración las restricciones que se originan como consecuencia de mantener la estabilidad macroeconómica, entendida esta como una que logra estabilidad del crecimiento a altas tasas económicas y bajas tasas de inflación, y (iii) la administración de la política fiscal, tomando en consideración que se ocupa de otras demandas además de las que se originan del sector social.

El gasto público social

El alcance del gasto público social de los países de la región es sumamente heterogéneo y ha mostrado un importante crecimiento durante los últimos 15 años. Aunque durante la segunda mitad de esa década la evolución en este ámbito varía de un país a otro, en los primeros años del presente siglo el gasto social tendió a subir en la mayoría de los casos, alcanzando un promedio ponderado cercano al 15% del PIB (en México, el gasto social fue alrededor del 11% del PIB).

El nivel del gasto social, sin embargo, no es la única dimensión relevante. También su composición sectorial –entre áreas como la educación, la salud y la nutrición, la vivienda y el saneamiento, y la seguridad y asistencia social– es importante en términos de redistribución de activos y recursos entre diferentes grupos socioeconómicos. En este sentido, es importante garantizar que los aumentos del gasto sean un reflejo de las necesidades de cada sociedad, y no de la inercia presupuestaria o la presión de grupos de interés.

La CEPAL (2006d) encontró que, en cuanto a su efecto distributivo, el gasto social ha influido positivamente en el ingreso de los hogares más pobres: alrededor del año 2000, el gasto social elevó en un 17% el ingreso primario del conjunto de los hogares, mientras que en el quintil más pobre este incremento ascendió a un 86%.

Existe un cierto grado de consenso de que en el pasado reciente las políticas fiscales han sido procíclicas en América Latina. A fin de revertir este fenómeno, es importante aprovechar los períodos de crecimiento para establecer o reforzar mecanismos capaces de garantizar una consistencia intertemporal del gasto público. En especial, debe evitarse la vulnerabilidad del gasto social, dado que es más procíclico que el resto del gasto público en la región, aunque lo ocurrido en el pasado demuestra que es sumamente complejo dar al gasto social un carácter prioritario.

Si bien es cierto que las leyes de responsabilidad fiscal aprobadas durante la última década han permitido morigerar la dinámica de crecimiento de la deuda pública en algunos países, hay pocos casos en que el objetivo explícito de las reglas macrofiscales sea contracíclico. Un aspecto interesante de la política fiscal contracíclica es la regla sobre superávit estructural aplicada en los últimos años en Chile y conforme a la cual el aumento del gasto público se determina en función del PIB de tendencia, independientemente de las fluctuaciones del PIB efectivo. De esa manera se garantiza, al menos teóricamente, una trayectoria estable y neutral del gasto, junto con reducir la probabilidad de correcciones bruscas, y otorgando en la práctica una cierta certidumbre a la ejecución plurianual de proyectos y programas públicos.

PROGRAMAS SOCIALES¹

En América Latina y el Caribe los programas sociales tienen una larga historia de intervenciones en distintos ámbitos destinadas a potenciar el capital humano, cuyo propósito final es ofrecer oportunidades productivas y actuar sobre el entorno familiar y comunitario. Los dos tipos más comunes de programas son los “programas de emergencia vinculados al empleo” –que combinan ayuda de emergencia en el corto plazo con la creación de capacidad en el medio y largo plazo, así como medidas para ampliar las oportunidades productivas– y los “programas de transferencias condicionadas,” cuyo objetivo es producir sinergias entre las distintas dimensiones del capital humano a lo largo del tiempo y las transferencias monetarias. Muchos de los programas de lucha contra la pobreza en la región han surgido como respuesta a los vaivenes del ciclo económico y a las crisis, pero debido a los prolongados efectos negativos de estas últimas, entre otros el aumento del desempleo estructural y la persistencia de la pobreza, estos programas se han ido convirtiendo cada vez más en componentes permanentes de la política social.

La diversidad de los programas sociales que se ejecutan en la región refleja el carácter multidimensional de la pobreza; esta queda de manifiesta en la amplia gama de objetivos y líneas de acción de los programas:

- Los programas de “beneficios sociales”, que incluyen los programas de transferencias condicionadas, representan por lo general la mayor parte del esfuerzo de los países por paliar los efectos de la pobreza mediante transferencias monetarias, programas de vivienda social y programas de alimentos.
- Los programas excepcionales de transferencias a las familias pobres, agrupados bajo la categoría de “gestión de riesgos sociales y vulnerabilidad”, prestan asistencia compensatoria

¹ Esta sección está basada en el capítulo 5 de CEPAL (2006b), pp 149-180.

de emergencia a los desprotegidos; esta categoría incluye los programas de emergencia vinculados al empleo.

- En algunos casos los programas responden a las necesidades y características específicas de ciertos grupos de población como los jóvenes, los discapacitados, grupos étnicos y otros.
- Los programas públicos con orientación productiva y de empleo tienen como objetivo potenciar la capacidad productiva de los sectores más pobres mediante actividades de habilitación laboral y capacitación, propuestas de proyectos productivos y mejoras del acceso al crédito y micro crédito.
- Por último, los programas de orientación comunitaria y fondos de inversión social dan prioridad a la participación de las comunidades en el proceso de mejoramiento de sus propias condiciones de vida.

Transferencias condicionadas

Los programas de transferencias condicionadas consisten en transferencias de recursos a familias pobres que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición. La combinación de asistencia monetaria (o en especie) con exigencias educativas o de salud permite combinar el alivio de la pobreza a corto plazo con objetivos a largo plazo, mediante el desarrollo del capital humano, como una manera de superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. Los programas de este tipo se basan en la premisa de que los más pobres no cuentan con oportunidades suficientes y no pueden enfrentar adecuadamente las situaciones adversas que se presentan, a raíz de las cuales se producen grandes pérdidas de capital humano, ya sea en términos de educación o de salud, o ambos. Estos programas representan una original síntesis que combina elementos innovadores con ciertas características de distintas intervenciones de larga trayectoria en la región. Ejemplos de estos últimos son las transferencias monetarias directas a las familias (incluidas en numerosos programas asistenciales), la condicionalidad (incluida en los programas de emergencia vinculados al empleo descritos en la sección sucesiva) y las intervenciones multisectoriales (incluidas en los programas de comedores escolares, entre otros).

Las principales innovaciones radican en la primordial importancia otorgada a la corresponsabilidad de las familias beneficiarias; la condicionalidad concebida como incentivo llevado al plano familiar (no como mecanismo de auto selección y focalización) y como elemento de articulación de metas a corto y largo plazo; la prioridad explícita otorgada a la búsqueda de sinergias sectoriales con fines de acumulación de capital humano, no solo de los niños de edad escolar sino también en la primera infancia, y el papel preponderante que se ha dado a la mujer en la recepción de los beneficios y en la participación en la aplicación y seguimiento.

La condicionalidad impuesta a las familias en los programas sociales ejecutados en la región no varía mayormente de un caso a otro. En el área de la educación, se exige una asistencia escolar mínima de los niños, que varía entre el 80% y un 90%; en salud y nutrición, se condiciona la transferencia a las consultas a los centros de atención primaria de la salud, para que los niños y las madres reciban servicios preventivos de salud maternoinfantil y nutricional. Otra característica común es la concentración en la familia como unidad básica de intervención y, dentro de esta, el importante papel que se les otorga a las mujeres. Son ellas las destinatarias directas y las administradoras de las transferencias en el grupo familiar y también cumplen funciones como promotoras en tareas de difusión de actividades y supervisión del funcionamiento de las operaciones en el ámbito local, todo lo cual contribuye en gran medida al empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, el condicionamiento de los beneficios puede tener efectos contraproducentes, no previstos en la etapa de formulación de los programas, que pueden repercutir

negativamente en el bienestar de las familias, ya sea por desconocimiento, problemas de difusión sobre las reglas de operación o bien porque las condiciones son demasiado estrictas.²

Muchos de estos programas cuentan con amplios recursos y aplican criterios de elegibilidad relativamente claros, lo que se traduce en una amplia cobertura. Destacan los programas “Bolsa Familia” de Brasil y “Oportunidades” de México, que cubren una importante fracción de la población (16% y un 25%, respectivamente) y revisten especial importancia por tratarse de los dos países más poblados de la región. Los programas que se ejecutan en Chile, Colombia y Jamaica tienen una amplia cobertura, del 4% al 9% de la población. En cuanto al presupuesto, ninguno de los programas excede el 0,35% del PIB; “Oportunidades” de México y el Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) de Jamaica son los que representan una mayor carga presupuestaria (0,32% del PIB en ambos casos).

Las investigaciones realizadas indican que estos programas han hecho una contribución significativa a la acumulación del capital humano: por un lado, tienen efectos positivos, tanto a corto como a mediano plazo, cuando se consideran indicadores tales como las tasas de matrícula y asistencia escolar, la promoción por grado y el aumento de la escolaridad; por el otro, el efecto de los programas en materia de salud y alimentación también es positivo, observándose incrementos significativos de los controles preventivos de salud, el acceso a los servicios de salud y la utilización de los servicios ambulatorios. Asimismo, en la mayoría de los programas las transferencias monetarias se reflejaron en un aumento del ingreso familiar, aunque por la dimensión de las transferencias no siempre se ha logrado reducir significativamente la tasa de pobreza.

Finalmente, otro aspecto de gran relevancia respecto de los programas de transferencias condicionadas ejecutados en la región es el mayor grado de institucionalización en que se ha enmarcado su formulación y aplicación. En efecto, tanto “Oportunidades” como “Bolsa Familia” representan casos de consolidación de iniciativas dispersas, basados en un consenso político que impulsa la creación de instituciones con el poder suficiente para coordinar estos esfuerzos. Puede afirmarse que, más allá de la condicionalidad de las transferencias, el factor de fortalecimiento institucional es una de las claves del relativo éxito y de la gran cobertura alcanzada por estos programas.

Empleos de emergencia

Programas de emergencia vinculados al empleo han tenido gran difusión en los países de la región (entre otros, en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México con su programa de empleo temporal, Perú y Uruguay) y se han caracterizado por una amplia cobertura.³ En su forma típica, estos programas proporcionan ocupaciones a corto plazo a trabajadores semicalificados o no calificados en proyectos basados en el uso intensivo de la mano de obra, relacionados con la creación y reparación de obras de infraestructura económica, social y comunitaria. A cambio de la participación en los proyectos, los programas entregan a los beneficiarios un pago consistente en transferencias monetarias o alimentos.⁴ Cada vez con más frecuencia, se trata de relacionar estos programas con iniciativas más generales,

² Por ejemplo, en una evaluación del programa *Bolsa Alimentação* en cuatro municipios del nordeste de Brasil se determinó que, después de seis meses de intervención, los niños beneficiarios subieron menos de peso por mes que los del grupo de comparación. Este problema se atribuyó a que las madres temían perder el beneficio si sus hijos subían de peso, por creer que la permanencia en el programa se debía a que pesaban menos de lo normal

³ En 2001, el programa de empleo temporal (PET) de México cubría el 11% de la población económicamente activa que habitaba en localidades de menos de 2.500 habitantes.

⁴ En el PET de México, se fijó una remuneración monetaria equivalente al 90% del valor del salario mínimo regional más bajo en el país.

incluidos, entre otros, los condicionamientos sobre escolaridad o el establecimiento de vínculos con el sistema de protección social general. En algunos programas se incluye el pago de contribuciones previsionales y de salud y la cobertura de seguros de accidentes del trabajo, lo que conduce a la construcción de puentes con el sistema de protección social general.

Estos programas tienen su origen en la crisis que afectó a la región en la década de 1980 y que condujo a intervenciones de emergencia destinadas a paliar sus efectos; estas se convirtieron en una de las respuestas habituales de los países de América Latina a las altas tasas de desempleo, el aumento del empleo informal y la pobreza que ha provocado la baja y volátil tasa de crecimiento económico. Los programas se reflejan directamente y de manera contracíclica en el ingreso de los hogares (lo que permite incrementar los ingresos en coyunturas económicas adversas) y cumplen una importante función de protección social, por el hecho de proporcionar transferencias para evitar que los ingresos de las familias desciendan por debajo de niveles críticos. A su vez, las transferencias recibidas por los hogares protegen el capital humano familiar, sobre todo mediante el refuerzo de la seguridad alimentaria y el desincentivo de la deserción escolar. Aunque originalmente vinculados al ciclo económico y las crisis (como la de 1995 en México), los problemas de desempleo estructural y la persistencia de la pobreza en la región han transformado a estos programas en componentes cada vez más permanentes y menos relacionados con dicho ciclo. En este sentido pueden considerarse como programas de lucha contra la pobreza focalizados a través del empleo.

Las evaluaciones realizadas muestran que los programas de emergencia vinculados al empleo han sido relativamente positivos en términos de focalización, pues la mayoría de los beneficiarios se encontraba por debajo de la línea de pobreza o indigencia; en los programas con mayor cobertura se ha conseguido reducir la tasa de pobreza en términos agregados.⁵ En cuanto al empleo, estos programas han tenido efectos positivos en la creación de ocupaciones transitorias a corto plazo.⁶ Sin embargo, no hay acuerdo unánime sobre la capacidad de los programas de empleo temporales para crear puestos de trabajo estables. En estos programas se deberían entonces incluir las herramientas y los mecanismos necesarios para facilitar una transición adecuada de los beneficiarios a un empleo permanente, mediante iniciativas productivas, programas de capacitación y programas de asistencia en la búsqueda de empleo.

Uno de los desafíos constantes de estos programas es el de dotar de nuevas capacidades productivas a los beneficiarios y no quedar reducidos a un papel asistencial. Otro desafío es que las mujeres que encabezan hogares con varios hijos pequeños suelen enfrentar conflictos entre sus obligaciones de cuidado de los niños, las tareas del hogar y el imperativo de trabajar para mantener la familia. Además, uno de los aspectos más controversiales de los programas de empleos temporales ha sido la determinación del monto de las transferencias que sea más adecuado para lograr la mayor participación posible de los más pobres y su bienestar, evitando introducir desincentivos al empleo. La práctica más común consiste en el uso de salarios bajos como mecanismo de focalización basado en la auto selección de los beneficiarios, para evitar que quienes cuentan con un empleo o están en condiciones de trabajar participen del programa. Todos estos puntos deberían tenerse en cuenta en la formulación de los programas, a fines de que estos beneficien a quienes más lo necesitan.

FLEXI-SEGURIDAD Y SOLIDARIDAD EN EL FINANCIAMIENTO PARA EL ACCESO A LA PROTECCIÓN SOCIAL

El empleo constituye el vínculo principal entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares (alrededor del 80% del total en América Latina).

⁵ En el PET de México, un 60% de los participantes superó la línea de pobreza, pero no hay pruebas empíricas de los efectos a mediano y largo plazo.

⁶ En el PET de México se observó un aumento significativo de jornales trabajados.

Las posibilidades de acceder al empleo, la retribución, la cobertura y la protección social de los ocupados inciden decisivamente en el nivel y la distribución del bienestar material de la población. La falta de acceso a empleos de calidad, por ende, es un factor determinante de la pobreza y la desigualdad social (CEPAL 2006c).

La falta de empleos deja también en evidencia las carencias de los sistemas de protección social, que no logran dar efectiva protección a los trabajadores contra los riesgos asociados al desempleo y el subempleo. Al respecto, se ha acuñado el término “flexinseguridad” para definir la combinación de políticas que durante los años noventa facilitaron la adaptación de las empresas a los cambios en la economía internacional –respondiendo en particular a una demanda de reducción de costos laborales y de mayor flexibilidad– sin desarrollar un sistema de bienestar de tipo solidario capaz de proteger a los ciudadanos de los nuevos riesgos e incertidumbres.

Sin embargo, la flexibilidad laboral es un medio para adaptarse a las nuevas circunstancias y alcanzar mejores resultados económicos y sociales –y no una meta en sí misma. La excesiva flexibilidad desincentiva a invertir en capital humano, provoca insatisfacción en los trabajadores y atenta contra la posibilidad de empleo de ciertos grupos, como las personas de mayor edad. Estos costos afectan negativamente la igualdad y obstaculizan el bienestar de los más pobres. Por lo tanto, en la actualidad se sugiere tomar medidas que realicen a la vez la flexibilidad y la protección social, para brindar al menos ciertos umbrales de prestaciones universales, en consonancia con la perspectiva de derechos y de solidaridad (CEPAL 2004 y 2006c).

En este contexto cobra sentido una estrategia de “flexi-seguridad” laboral, que consiste en avanzar hacia la flexibilidad del mercado de trabajo necesaria en economías más abiertas y competitivas, pero en una forma tal que contempla compensaciones de los costos humanos del ajuste económico y políticas pasivas y activas del mercado de trabajo. Esto es, seguro de desempleo y políticas de recalificación e intermediación laboral que reduzcan las pérdidas de ingreso durante la transición y acorten su duración. Los mecanismos que compensan la pérdida de ingresos por efecto de aumentos del desempleo debieran ser un componente clave de protección social, evitando incrementos de la pobreza en períodos recesivos. Si bien han consistido sobre todo en subsidios, también cabe considerar la creación de sistemas basados en seguros y en ahorro forzoso, que si bien no compensan íntegramente la pérdida de ingresos, mantienen la continuidad en el acceso a servicios de salud y cotizaciones previsionales, y facilitan la permanencia de los hijos en el sistema escolar, así como el pago de la vivienda (CEPAL 2006c).

Concretamente, se trataría de pasar de un modelo de “flexinseguridad” a un modelo de “flexi-seguridad” a través de estrategias que involucren al empleo, la protección social y laboral y la responsabilidad fiscal. En países con alta informalidad y exclusión social como aquellos de América Latina, de hecho, la restricción fiscal es mayor que en países desarrollados, lo que genera la necesidad de mantener una responsabilidad fiscal (CEPAL 2004 y 2006c).

A pesar de la importancia de promover políticas que generen más y mejores empleos, no cabe esperar que a corto o mediano plazo el empleo sea suficiente como mecanismo de protección de la mayoría de la población frente a los riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento. Esto obliga a replantearse la protección social en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivo, haciendo necesaria la concertación de un nuevo pacto social que tenga a los derechos sociales como horizonte normativo, y a las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar. En otras palabras, se requiere conciliar los imperativos éticos que sirven de marco a un contrato centrado en derechos sociales con las restricciones financieras (CEPAL 2006b).

Bibliografía

CEPAL (2004) Desarrollo productivo en economías abiertas, LC/G.22234(SES.30/3), Santiago, Chile.

CEPAL (2005) Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe, LC/G.2331-P, Santiago, Chile.

CEPAL (2006a) Panorama social de América Latina 2006, LC/G.2326-P/I, Santiago, Chile.

CEPAL (2006b), La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad LC/G.2294(SES.31/3), marzo del 2006, Santiago, Chile.

CEPAL (2006c), Inclusión y sentido de pertenencia: Hacia un contrato de cohesión social en los países de la región, diciembre del 2006, mimeo, Santiago, Chile.

CEPAL (2006d), Panorama social de América Latina 2005, LC/G.2288-P, Santiago, Chile.