

Pobreza y protección social: elementos conceptuales para el debate



Simone Cecchini

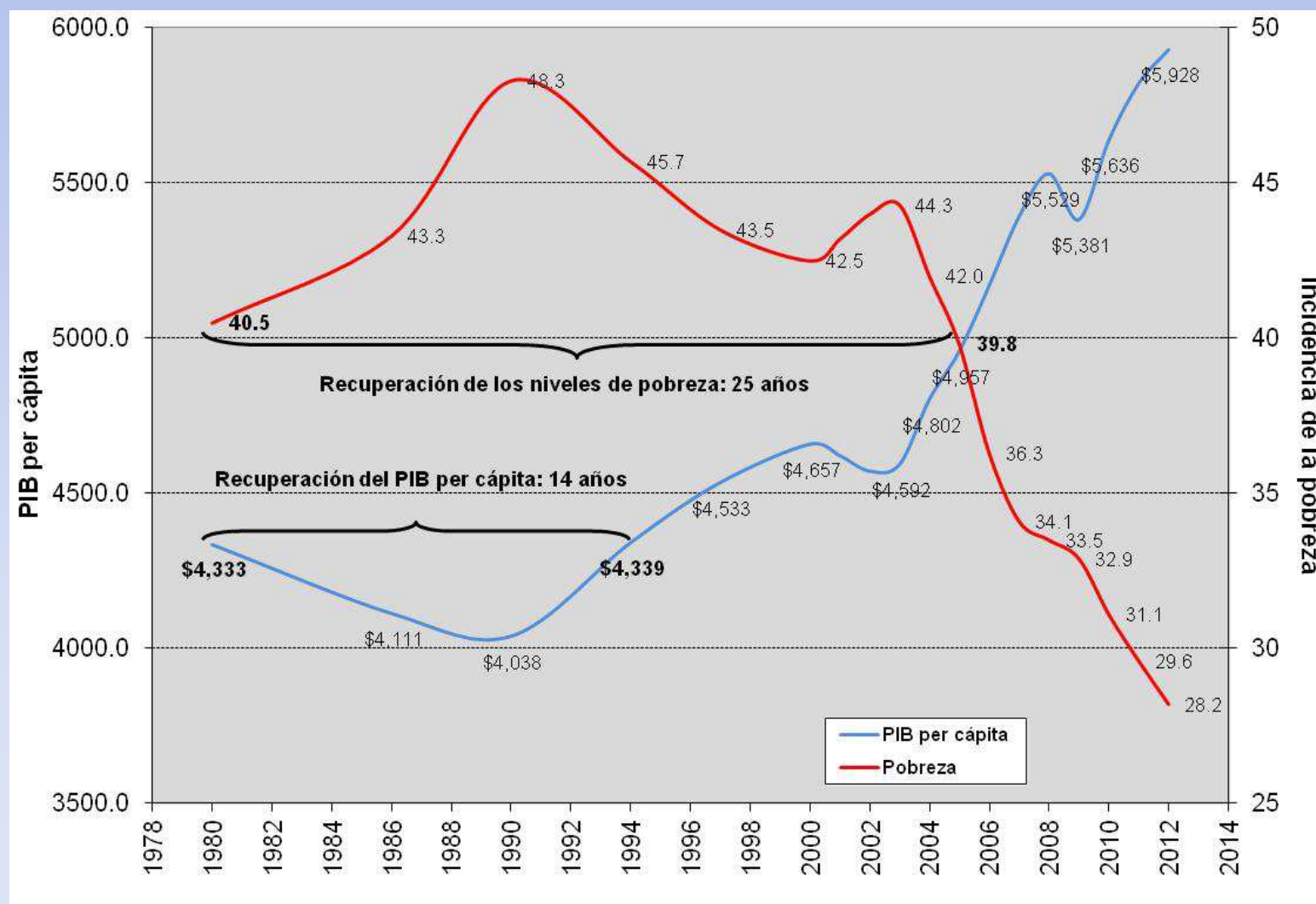
División de Desarrollo Social

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

**SEMINARIO "ABORDAJES PARA LA SALIDA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y
REPÚBLICA DOMINICANA", Martes 16 de Junio 2015
Santo Domingo, República Dominicana**

Las políticas públicas impactan fuertemente el bienestar de la población

AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA Y DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1980 - 2012



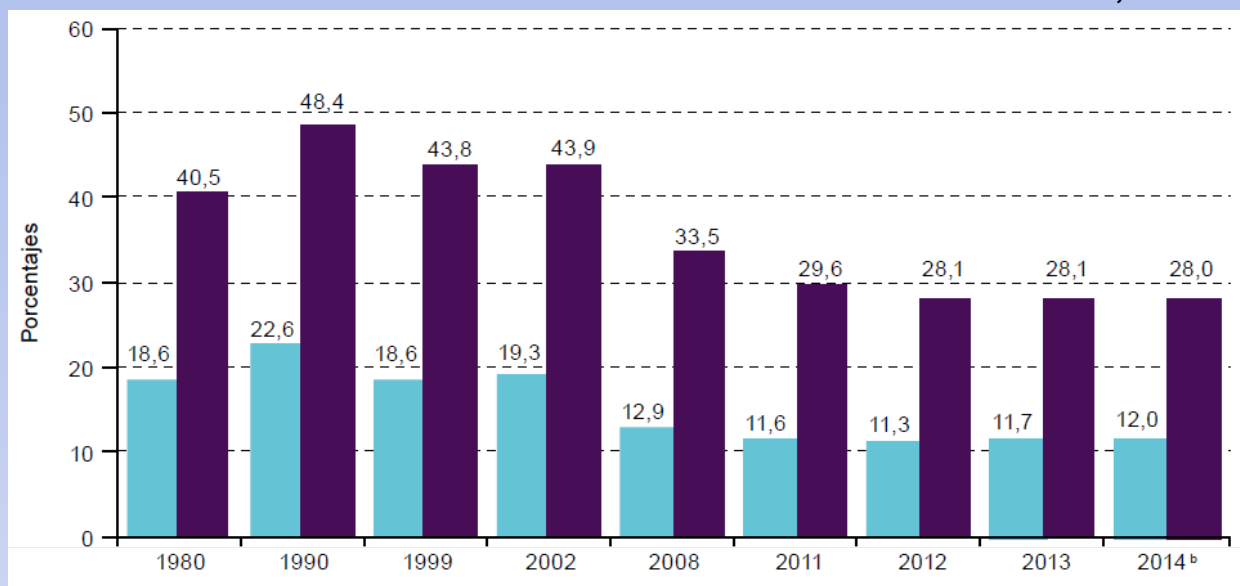
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y base de datos de cuentas nacionales.

Pobreza absoluta de ingresos

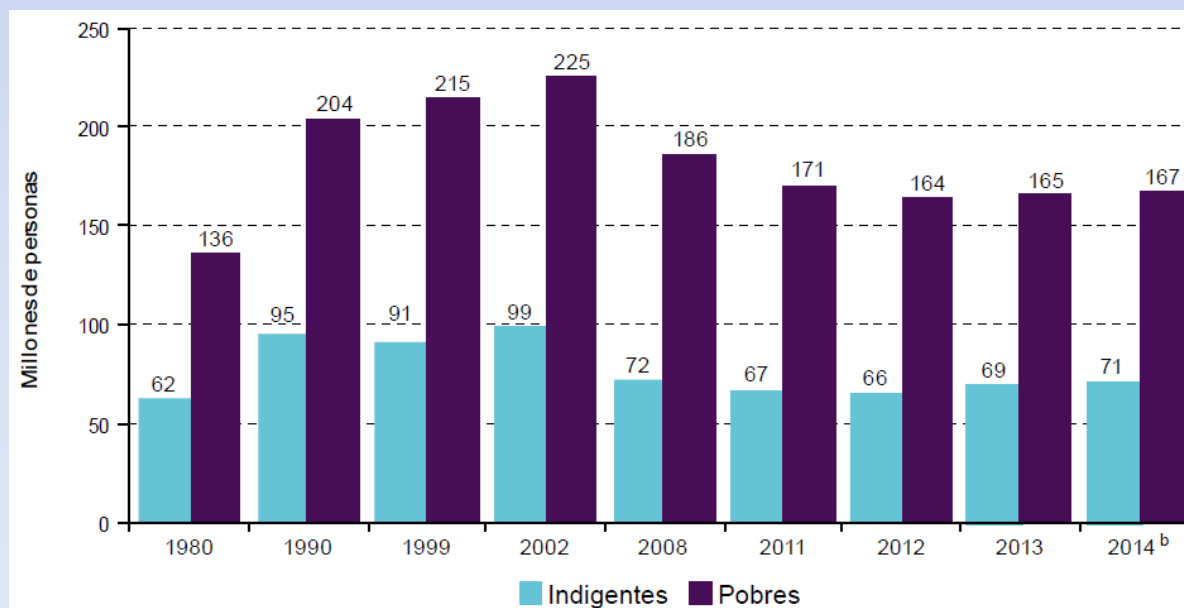
- Representa el costo de adquirir una canasta de alimentos (para determinar la línea de indigencia)
- Costo de una canasta básica alimentar y no alimentar (línea de pobreza, que por lo general tiene un costo equivalente al doble de la canasta de alimentos)
- La actualización se realiza mediante los precios de mercado de la canasta, o bien, actualizando los productos de la canasta

La pobreza por ingresos aun es alta

AMÉRICA LATINA: PORCENTAJES DE PERSONAS POBRES E INDIGENTES, 1980-2014

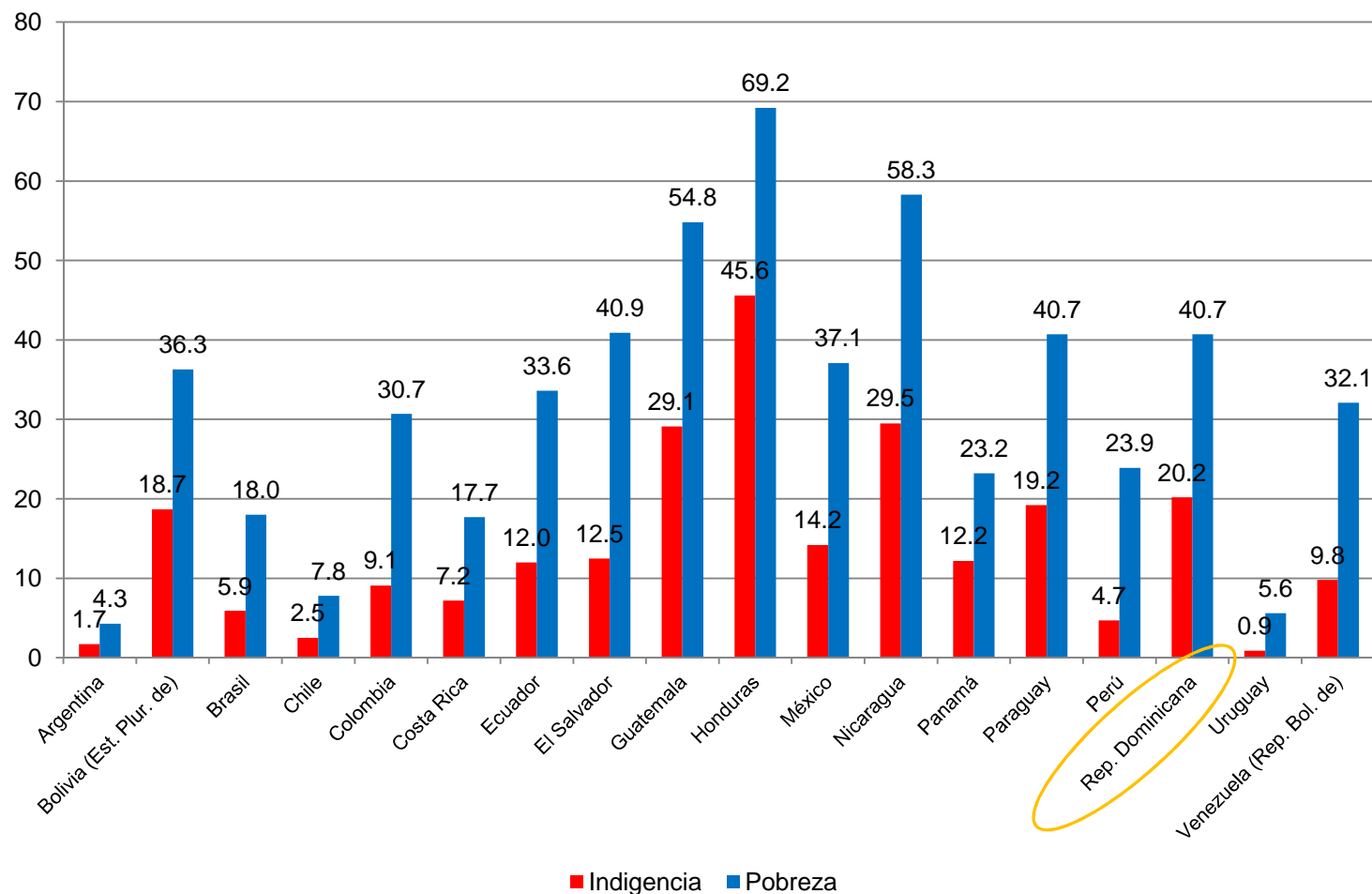


AMÉRICA LATINA: MILLONES DE PERSONAS POBRES E INDIGENTES, 1980-2014



La incidencia de la pobreza varía mucho entre países

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA, ALREDEDOR DE 2013
(En porcentajes)



¿Quiénes están más afectados por la pobreza en América Latina? (1)

- Mayor pobreza entre **niños**
 - Según los países, la incidencia de la pobreza entre los menores de 15 años es entre 1,1 y 2 veces mayor que en la población total
- Mayor pobreza entre **mujeres**
 - A nivel regional, la incidencia de la pobreza entre mujeres en edad de trabajar (25-49 años) es 1,2 veces mayor que entre los hombres
- Mayor pobreza entre **grupos indígenas y afro descendientes**
 - Según los países, la incidencia de la pobreza entre indígenas y afro descendientes es entre 1,2 y 3,4 veces la del resto de la población

¿Quiénes están más afectados por la pobreza en América Latina? (2)

- La incidencia de pobreza varía según la **actividad económica**
 - Tasa de pobreza entre desocupados es 90% superior al total, entre inactivos 23% y entre trabajadores por cuenta propia 18%
 - Asalariados tienen 41% menor incidencia que el total de la población
- La incidencia de la pobreza es más elevada en **áreas rurales**, pero hay más pobres en **zonas urbanas**
 - En 2013, pobreza rural 47,9% (aprox. 54 millones) y pobreza urbana 23,2% (aprox. 110 millones)

Algunas fortalezas y limitaciones de la medición de la pobreza absoluta de ingresos

- **Fortalezas**

- En economías de mercado, los ingresos son fundamentales para el bienestar y tienen fuerte relación con varios de sus componentes
- Medición dice relación directa con necesidades básicas

- **Limitaciones**

- Ingresos pueden tener mayor variabilidad que el consumo
- Desconocimiento de la distribución de los recursos al interior de los hogares

Encuestas de hogares no logran capturar la dinámica de la entrada y salida de familias a las situaciones de pobreza e indigencia

Las encuestas panel nos dan indicios sobre las dinámicas de la pobreza

CHILE: DINÁMICA DE LA POBREZA, 1996, 2001 Y 2006

1996	2001	2006		
		Pobre	No pobre	Total
Pobre	Pobre	4.4	7	11.3
Pobre	No Pobre	1.6	10.6	12.2
No Pobre	Pobre	1.5	5.8	7.4
No Pobre	No Pobre	3.2	65.9	69.1
Total		10.7	89.3	100

Fuente: Encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006. Primera fase de análisis

Pobreza y vulnerabilidad al empobrecimiento

GRUPOS DE POBLACIÓN EN RELACIÓN AL RIESGO

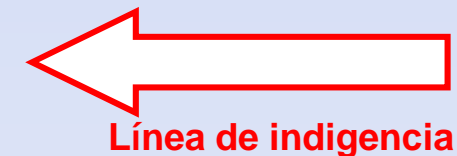
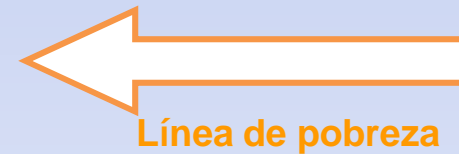
No pobres autónomos: cuentan con mayores activos que movilizar ante el riesgo y mayor capacidad para acceder a la estructura social de oportunidades

No pobres vulnerables: ante un evento de magnitud crítica pueden caer bajo la línea de pobreza o indigencia, ya sea de forma transicional o crónica

Pobres transicionales: ante un contexto de riesgo, no cuentan con los activos, recursos u oportunidades suficientes y caen bajo la línea de la pobreza.

Sin mecanismos de protección pueden caer en la pobreza crónica

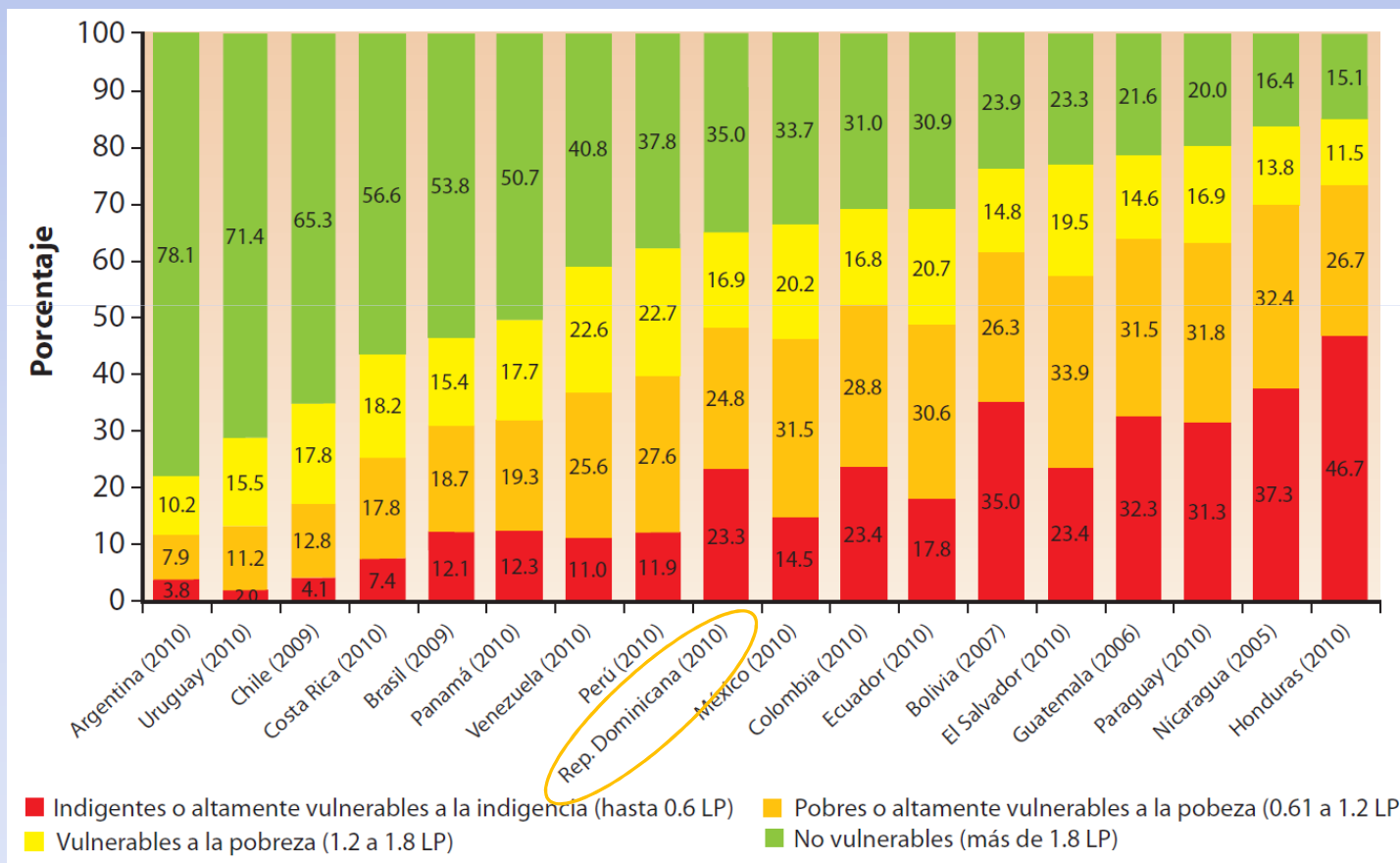
Pobres crónicos: evidencian un bajo retorno por sus actividades productivas de forma permanente. Pueden haber sido o no vulnerables en el pasado. No han podido desarrollar suficientes activos en el tiempo para enfrentar los riesgos coyunturales.



Las fronteras móviles del bienestar: alta proporción de población expuesta al riesgo

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN VULNERABILIDAD A LA POBREZA, ALREDEDOR DE 2010 ^a

(En porcentajes)



Fuente: S. Cecchini y otros, "Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas", Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía, vol. 3, Nº 2, mayo-agosto de 2012.
a Entre paréntesis se indica el año de la encuesta a partir de la cual se generaron las estadísticas.

Una mirada a la evolución del concepto de pobreza

Subsistencia

- Medición de nutrientes y calorías necesarias para la sobrevivencia (eficiencia física)

Necesidades básicas (desde años 1970)

- Se busca garantizar necesidades mínimas (alimentación, vivienda) y acceso a servicios sociales (agua, transporte público, salud, educación, etc.)

Privación relativa (desde años 1980)

- Las necesidades son relativas. Pobres no tienen recursos que les permitan satisfacer demandas o costumbres sociales

Múltiples dimensiones (desde años 2000)

- Difusión de nuevos marcos conceptuales sobre el desarrollo y el bienestar, como los enfoques de derechos y de capacidades

Pobreza relativa de ingresos

- En la Unión Europea se usa un criterio de pobreza “relativo”
 - Se fija la línea de pobreza en relación a los ingresos medios (60% de la mediana)
 - Hogares o personas en situación de pobreza no participan de forma plena en las actividades cotidianas de cada sociedad

Algunas fortalezas y limitaciones de la medición de la pobreza relativa de ingresos

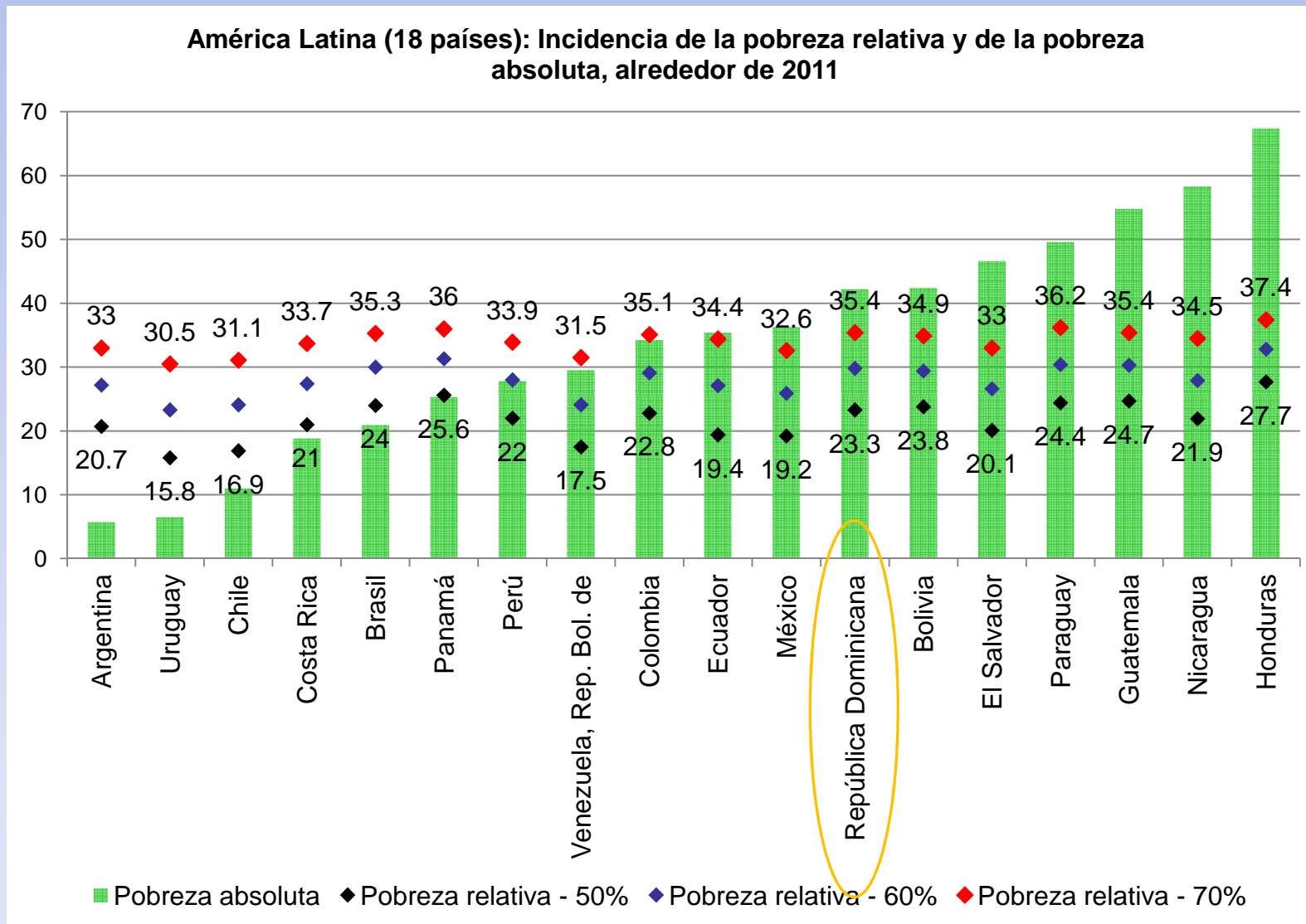
- **Fortalezas**

- Aproximación a la deprivación en función de los estándares prevalecientes en una sociedad determinada
- No necesita de reajustes periódicos al nivel de la línea de pobreza

- **Limitaciones**

- Medida con poca sensibilidad al crecimiento económico; muy difícil eliminar o incluso reducir la pobreza relativa
- ¿Tiene sentido aplicarla en países donde todavía muchos sufren privaciones básicas?

La incidencia de la pobreza relativa es muy similar entre los países de la región



Pobreza multidimensional

- Marcos conceptuales de referencia
 - Enfoque de capacidades y funcionamientos propuesto por Amartya Sen
 - Pobreza concebida como violación de los derechos económicos, sociales y culturales
- La pobreza se define como ausencia de capacidades básicas o vulneración de derechos
 - Se hace un recuento del número de carencias de cada hogar en diferentes dimensiones y se define como pobres a los que presentan una cierta cantidad (2)

Dimensiones consideradas en Panorama social de la CEPAL (2014)

- Aspectos monetarios y no monetarios del bienestar
- Se consideran 5 dimensiones/privaciones (con diferentes ponderaciones)
 - Vivienda (22.2%): materiales, hacinamiento, tenencia (7.4% c/u)
 - Servicios básicos (22.2%): agua potable, saneamiento, energía (7.4% c/u)
 - Educación (22.2%): logro educativo adultos, asistencia escolar, rezago educativo (7.4% c/u)
 - Empleo y protección social (11.1%): desocupación (7.4%), protección social (3.7%)
 - Estándar de vida (22.2%): ingresos (14.8%) y bienes durables (7.4%)

Algunas fortalezas y limitaciones de la medición de la pobreza relativa de ingresos

- **Fortalezas**

- Visión amplia, que más allá de los recursos económicos

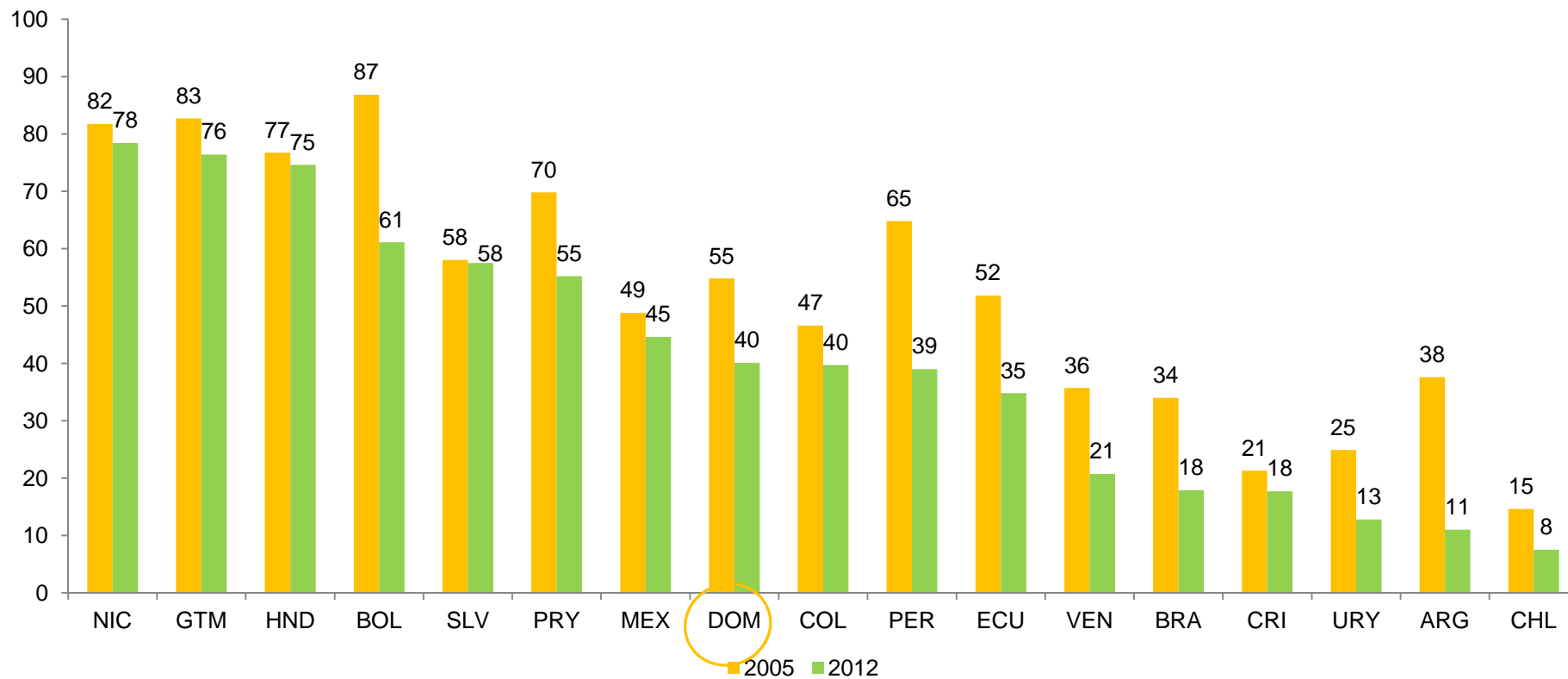
- **Limitaciones**

- Índice agregado aporta información sobre variación de la pobreza, pero no explica los factores que incidieron en dicha variación

- Medición acotada a las carencias materiales que las encuestas de hogares permiten cuantificar

Incidencia de la pobreza multidimensional en América Latina

América Latina (17 países): Incidencia de la pobreza multidimensional, alrededor de 2005 y de 2012



Identificación de la población objetivo de los programas de reducción de la pobreza

- Sistemas de identificación y selección de hogares destinatarios de programas de reducción de la pobreza determinan quienes tienen derecho a recibir alguna prestación pública
 - Población objetivo: familias en condición de pobreza o extrema pobreza
 - Se busca minimizar errores de inclusión/exclusión, que siempre existen
- Focalización geográfica y por hogares
 - Unidades geográficas que presentan mayores niveles de pobreza, según índices de marginalidad que incluyen variables de ingresos o necesidades básicas insatisfechas
 - Comprobación directa de medios (*means test*)
 - Métodos de comprobación indirecta de medios de vida (*proxy means tests*): índices multidimensionales de calidad de vida (pobreza más estructural) o fórmulas que predicen los ingresos (pobreza más relacionada a los ciclos económicos)

Pobreza subjetiva

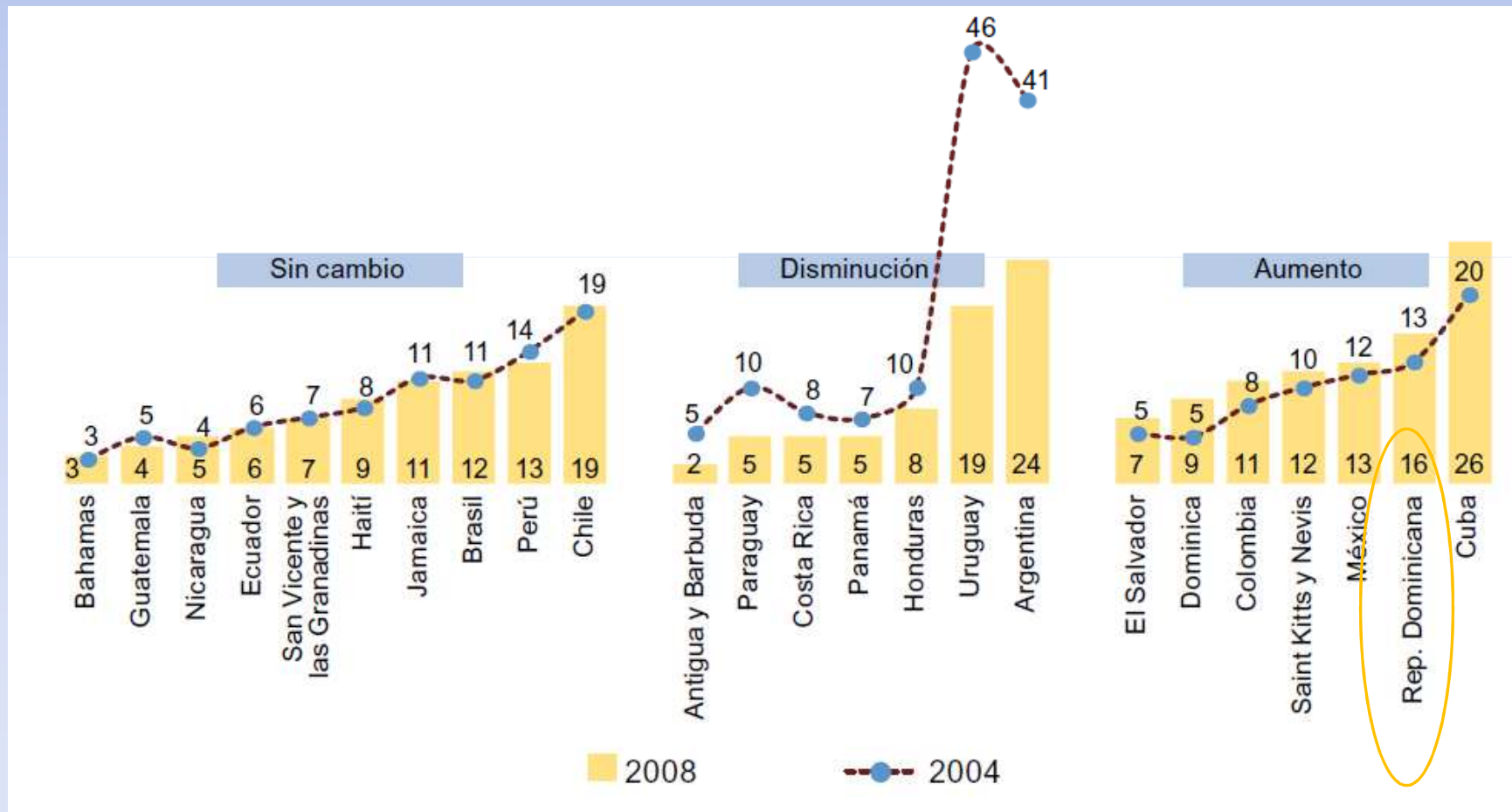
- Parte de un campo más amplio de análisis sobre la percepción subjetiva de bienestar (“economía de la felicidad”)
- Monetaria
 - Percepción de las personas sobre lo que constituye el presupuesto mínimo necesario representa el estándar de comparación para los ingresos
 - Típicamente se utiliza una “pregunta de ingreso mínimo”, en la que se consulta sobre el ingreso mínimo que el encuestado y su familia requieren para vivir
- No monetaria
- Enfoque escasamente usado oficialmente en los países o instituciones internacionales

Dimensiones soslayadas del bienestar

- Tres razones para repensar el bienestar de América Latina
 - Avances significativos en el cumplimiento de los ODM
 - Persistencia de altos niveles de desigualdades (más allá de ingresos)
 - Visibilidad del malestar social
- Espacio, tiempo, convivencia

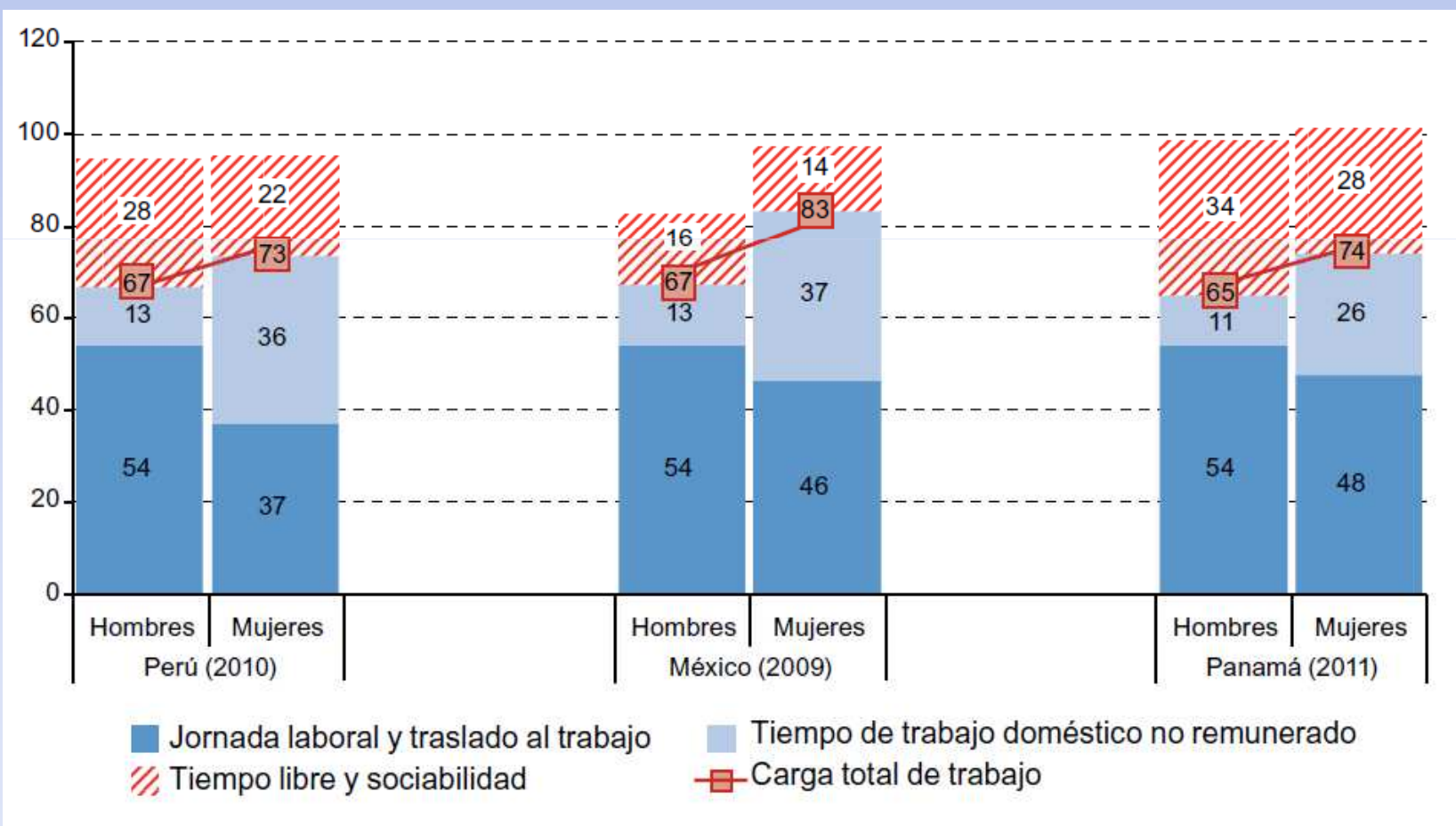
Muertes atribuibles a contaminación atmosférica

América Latina y el Caribe (24 países): muertes atribuibles a la contaminación del aire en el exterior, alrededor de 2004 y 2008
(Por cada 100.000 habitantes)



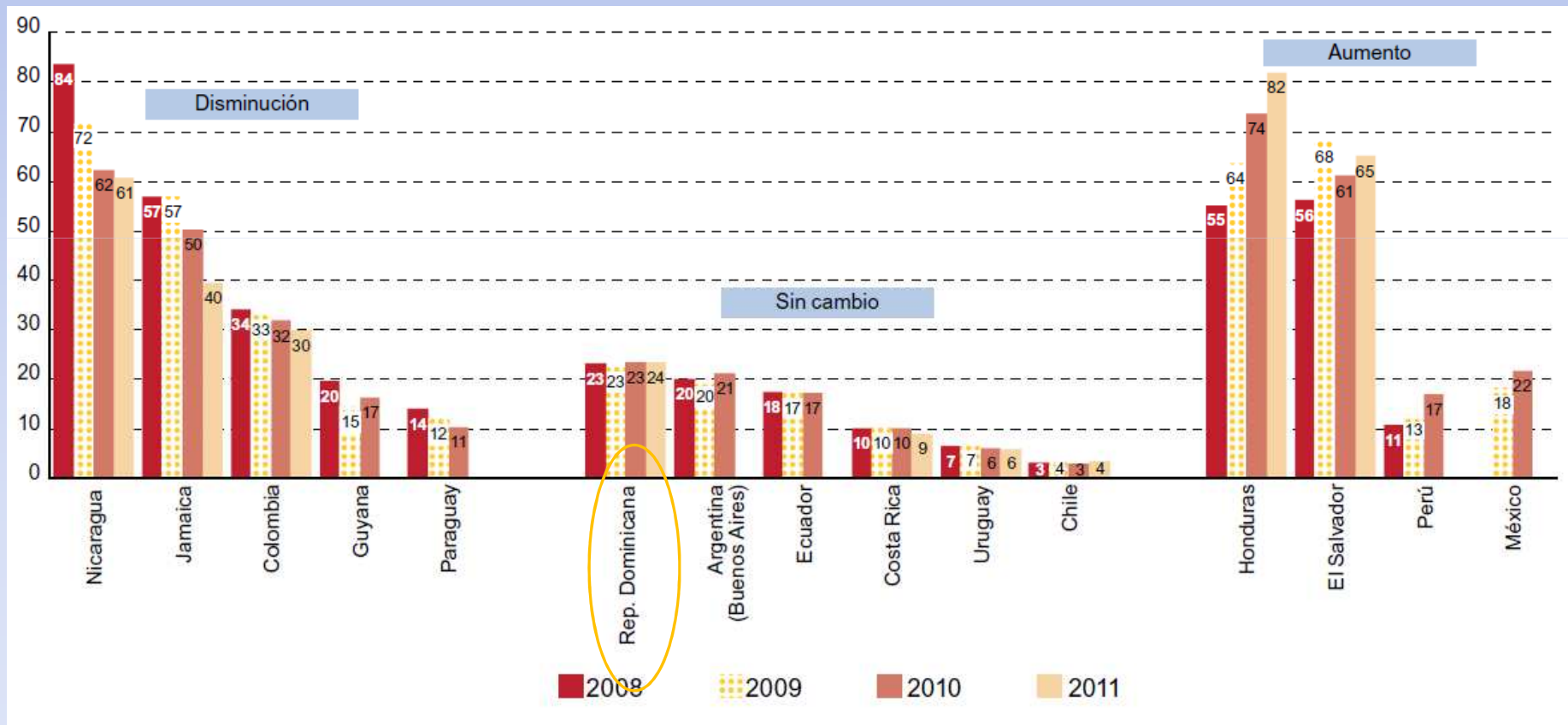
Mayor carga de tiempos de trabajo total para las mujeres, explicado por trabajo doméstico no remunerado

América Latina y el Caribe (3 países): tiempo destinado por la población ocupada al trabajo remunerado, al trabajo no remunerado y al tiempo libre
(En horas semanales)



Tasas de homicidios

América Latina y el Caribe (15 países): tasa bruta de homicidios, 2008-2011
(Por cada 100.000 habitantes)



Reflexiones finales

- Ampliar la mirada sobre el bienestar y la protección social
 - Considerar la vulnerabilidad y la desigualdad
 - Focalización es el medio, universalización es el fin
- Utilizar mediciones complementarias
 - Análisis y políticas no enfocadas en un solo ámbito del desarrollo
- Información sobre pobreza debe proporcionar evidencia para el diseño y la evaluación de políticas
 - Buscar coincidencia conceptual entre medición de pobreza a fines de monitoreo a nivel nacional y de identificación de destinatarios de programas de reducción de la pobreza