



Seminario regional “La contribución de los programas sociales al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio”

Santiago, 8 y 9 de septiembre, 2008

Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio

*Proyecto CEPAL-AECID
Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo
de desarrollo del Milenio
(AEC/06/003)*

Arturo León, consultor
División de Desarrollo Social
CEPAL

Objetivo principal del proyecto:

- contribuir a adecuar los procedimientos de caracterización de la pobreza en los países latinoamericanos para el análisis del progreso hacia la primera meta del Milenio
- Ello implica identificar dimensiones para examinar los avances en la reducción de la pobreza extrema en distintos subgrupos de la población, especialmente de los más rezagados

Aspectos abordados en el documento:

- El progreso de América Latina hacia la primera meta del Milenio
- Avances hacia el logro de la meta de pobreza en distintos grupos de la población
- Factores asociados al progreso de los países
- Políticas de combate a la extrema pobreza: experiencias, problemas y desafíos para los programas de transferencias monetarias condicionadas

Políticas de combate a la extrema pobreza: experiencias de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC)

- Los PTC han cobrado una importancia cada vez mayor en la región y en muchos países constituyen en la actualidad uno de los principales componentes de las políticas de combate a la pobreza
- 16 países latinoamericanos han puesto en práctica programas de transferencias monetarias a hogares de muy bajos ingresos, condicionadas a diferentes contraprestaciones (o corresponsabilidad)
- Estos programas difieren en muchos aspectos (objetivo, fecha de inicio, criterios de focalización y poblaciones meta, monto de los subsidios transferidos, tipo de condicionalidad, etc.)
- Sin embargo la mayoría de los PTC comparten rasgos básicos:
 - * buscan mejorar la situación presente de las familias beneficiarias (objetivo de corto plazo), con un mayor o menor efecto directo en la reducción de la pobreza extrema, y
 - * contribuir al desarrollo de activos y capacidades (capital humano, principalmente educación, salud y nutrición) y crear condiciones para superar la pobreza de manera sostenible (objetivo de más largo plazo)

Por lo tanto, hay un cambio en la concepción de los programas sociales tradicionales de tipos asistencial. Se trataría ahora de mejorar condiciones materiales de vida presente; intervenir en las causas de la pobreza y evitar su reproducción entre generaciones; contribuir a que las familias más vulnerables logren acceder a la institucionalidad pública de servicios sociales e influir en las percepciones, actitudes y comportamiento de los beneficiarios para lograr resultados permanentes

Cobertura y recursos públicos destinados a los programas de transferencias condicionadas

- Los índices de cobertura de los PTC son bajos en relación a la población en situación de pobreza e indigencia de los países. En seis de los diez países con menor ingreso por habitante (Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú) la población beneficiada representa menos de la cuarta parte de aquella en extrema pobreza
- Sin embargo, hay que considerar que la cobertura de los PTC ha aumentado y resulta más elevada en relación con la población meta establecida explícitamente en los programas (por ejemplo, en relación con la población indigente con hijos menores de 15 años)
- Brasil y México, (donde se iniciaron más tempranamente estos programas) registran porcentajes de cobertura elevados: la población cubierta representa alrededor de 70% del total de personas en situación de pobreza (incluida la población indigente). Chile y Uruguay también registran coberturas relativamente elevadas
- Los montos de recursos públicos destinados a los programas, con respecto al PIB, al gasto público social y al gasto en capital humano, son reducidos, lo que limita su eficacia potencial en la reducción de la pobreza. En la mayoría de los países cuentan con financiamiento de fuentes externas
- No obstante, en algunos países (Argentina, Brasil, México, Uruguay) las transferencias mensuales a las familias son significativas si se los compara con el valor de las líneas de indigencia

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): INDICADORES DE COBERTURA Y DE GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC),
ALREDEDOR DE 2006

País	Cobertura PTC con respecto a población total	Población bajo la línea de indigencia	Índice de cobertura del PTC en relación a la población indigente	Gasto PTC / PIB	Gasto Público Social Total / PIB (a)	Gasto Público Social en Capital Humano / PIB b/	Gasto PTC / Gasto Público Social Total	Gasto PTC / Gasto Público Social en Capital Humano
(porcentajes)								
Argentina	2,6 (2006)	7,2	36,1	0,12% (2006)	19,4	8,9	0,6	1,4
Bolivia	12,5 (2007)	32,4	38,6	0,28% (2007)	18,6	10,8	1,4	2,6
Brasil	22,2 (2006)	9,0	66,7 c/	0,43% (2006)	22,0	9,2	2,0	4,7
Chile	6,45 (2005)	3,2	43,0 d/	0,10% (2005)	13,1	6,3	0,8	1,6
Colombia	4,2 (2006)	20,2	20,8	0,3% (2006)	13,4	6,0	2,2	5,0
Costa Rica	1,12 (2002)	8,2	13,7	0,02% (2005)	17,5	10,5	0,1	0,2
Ecuador	8,88 (2007)	16,1	55,2	0,49% (2006)	6,3	3,8	7,8	12,9
El Salvador	1,7 (2006)	19,0	8,9	0,023% (2006)	5,5	4,4	0,4	0,5
Honduras	8,55 (2005)	49,3	17,4	0,022% (2006)	11,6	11,2	0,2	0,2
México	25 (2005)	11,7	70,4 e/	0,435% (2006)	10,2	6,3	4,3	6,9
Nicaragua	2,7 (2005)	42,4	6,4	0,237% (2005)	10,8	8,0	2,2	3,0
Panamá	1,8 (2006)	15,2	11,8	US\$ 46,9 millones f/	8,0	6,1
Paraguay	0,65 (2006)	32,1	2	0,0026% (2006)	7,9	4,9	0,03	0,1
Perú	3,6 (2006)	16,1	22,3	0,114% (2006)	8,9	4,5	1,3	2,5
R. Dominicana	8,0 (2005)	22,0	36,4	0,043% (2004)	7,1	4,2	0,6	1,0
Uruguay	9,46	4,1	50,3 g/	0,394% (2006)	17,7	5,0	2,2	7,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Cuadro 1 y datos de CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2007*, *op.cit.*, Cap. II

Apreciación general de aportes de los PTC y algunos de sus problemas y limitaciones

Las evaluaciones de diferentes programas de transferencias condicionadas y de sus distintos objetivos o componentes indican que han contribuido a:

- Reducir la profundidad de la pobreza
- Incrementar las tasas de matrícula y asistencia escolar
- Mejorar los índices de salud y alimentación en familias vulnerables
- Reducir parcialmente el trabajo infantil
- Incrementar autonomía y *empoderamiento* de mujeres (jefas de hogar)
- Incorporar a familias pobres a redes de protección social y servicios públicos

Se han mencionado varios problemas y limitaciones de los PTC, entre otros:

- Baja cobertura poblacional y reducido monto de los subsidios se traducen en bajas de brecha de pobreza pero no de incidencia
- No consideración o bajo impacto de los PTC en la desigualdad en la distribución del ingreso
- La centralidad del rol de las mujeres en los programas más que traducirse en mayor autonomía significa una sobrecarga de trabajo
- Poca claridad en las condiciones de egreso de los programas (¿cuánto tiempo de permanencia en el programa se requiere para que este cumpla con sus objetivos de corto y sobre todo de largo plazo?)
- Exclusión del programa de grupos pobres que no tienen acceso expedito o cercano a la oferta pública de servicios (escuelas, centros de atención de salud)
- Falta de coordinación sectorial e institucional de los PTC (por ejemplo, con las políticas sociales del gobierno central o regional)
- Dudas sobre la necesidad de “condicionalidad” de los programas, falta de evaluaciones de impacto, problemas de focalización, etc.

Un problema, una duda y una pregunta

- Problema: ingreso tardío

La importancia del aprestamiento escolar en la reducción de los índices de repetición y deserción sugieren la necesidad de ampliar los programas para elevar asistencia a educación preescolar

- Duda: ¿egreso sin “horizonte”?

¿Es posible que el mayor nivel educacional logrado por los beneficiarios de los programas sea suficiente (en cantidad y calidad) para que se traduzca en acceso a empleos que permitan mantenerse fuera de la pobreza? ¿Se dan las condiciones para que los programas logren su objetivo principal de largo plazo?

- Pregunta:

¿Hay recursos, capacidad técnica y administrativa suficiente en los países para que mediante su ampliación y perfeccionamiento los PTC lleguen a constituir el núcleo de la política social de combate a la pobreza y la desigualdad?