

Contribución de las mediciones de pobreza a la formulación de las políticas públicas



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Ernesto Espíndola

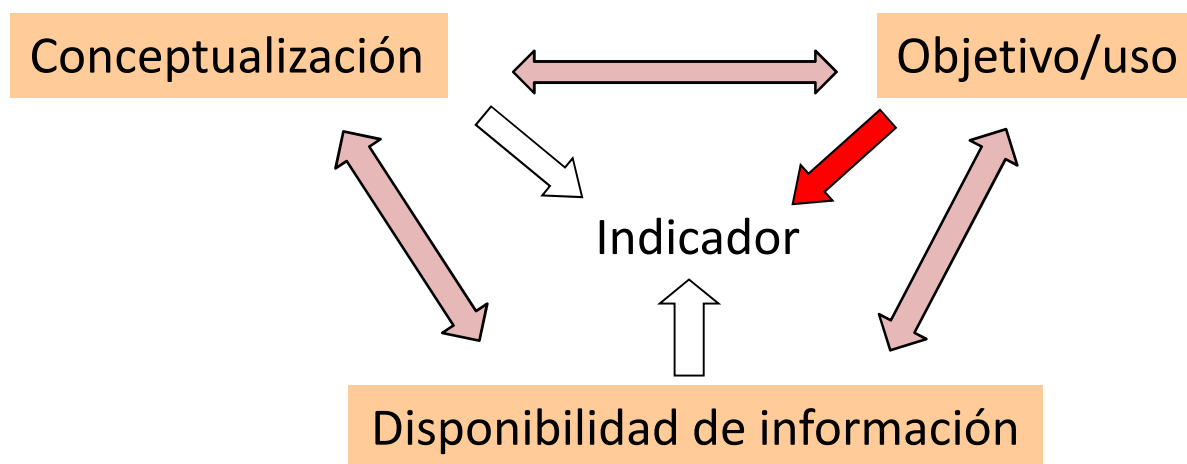
División de Desarrollo Social, CEPAL

Seminario regional “Desafíos e innovaciones en la medición de la pobreza y el seguimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1”, Santiago de Chile, 15 al 17 de octubre, 2019

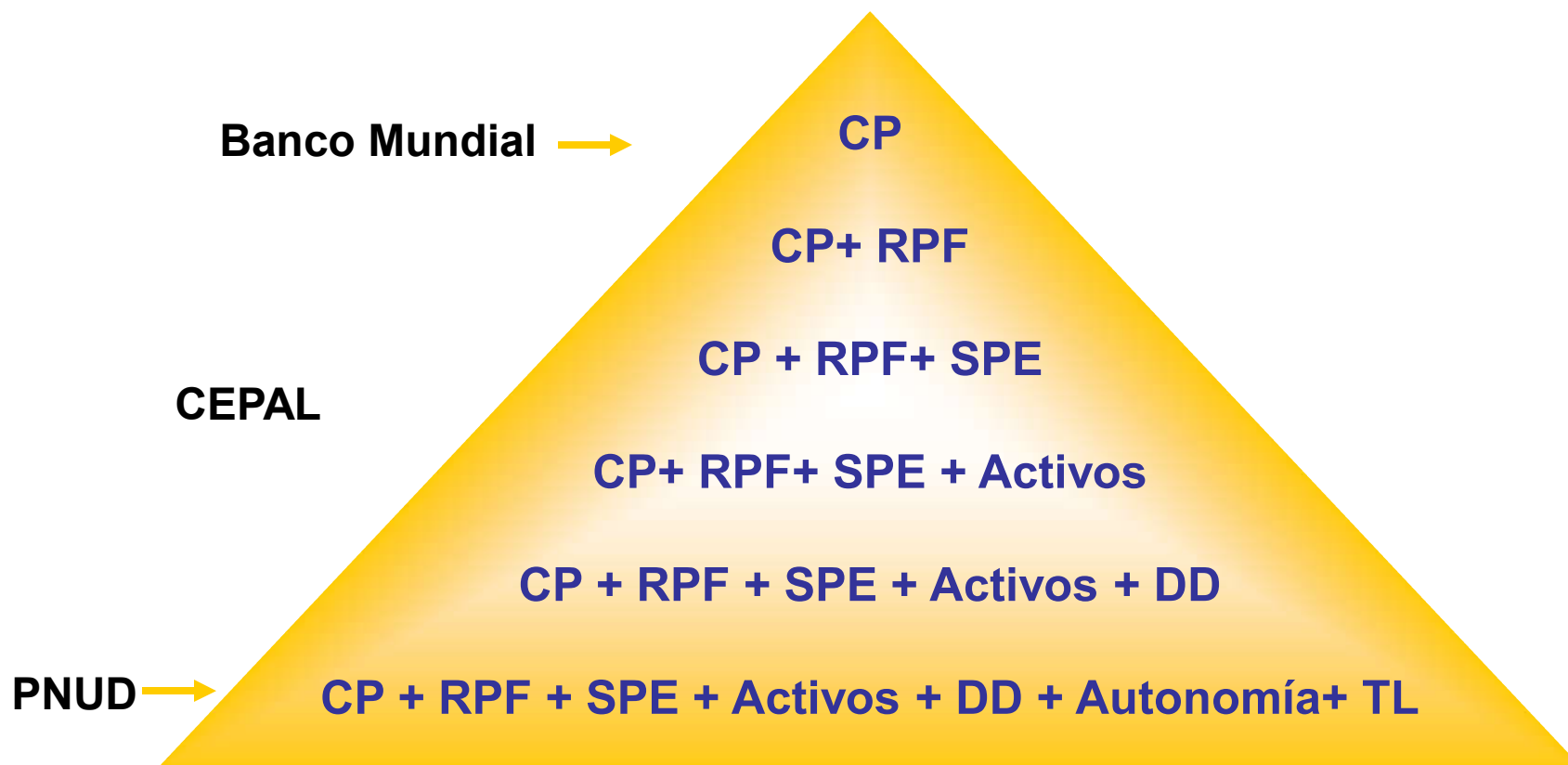
Definición de la pobreza y política pública

Para “identificar” a los pobres se requiere comparar el bienestar de distintas personas, para evaluar si alguna de ellas tiene un nivel menor al “mínimo razonable” fijado socialmente.

- Concepto de pobreza
- Información disponible
- Objetivo de uso de la medida
- Variable(s) cuantificable(s) que sea(n) indicador(es) del nivel de bienestar de las personas.



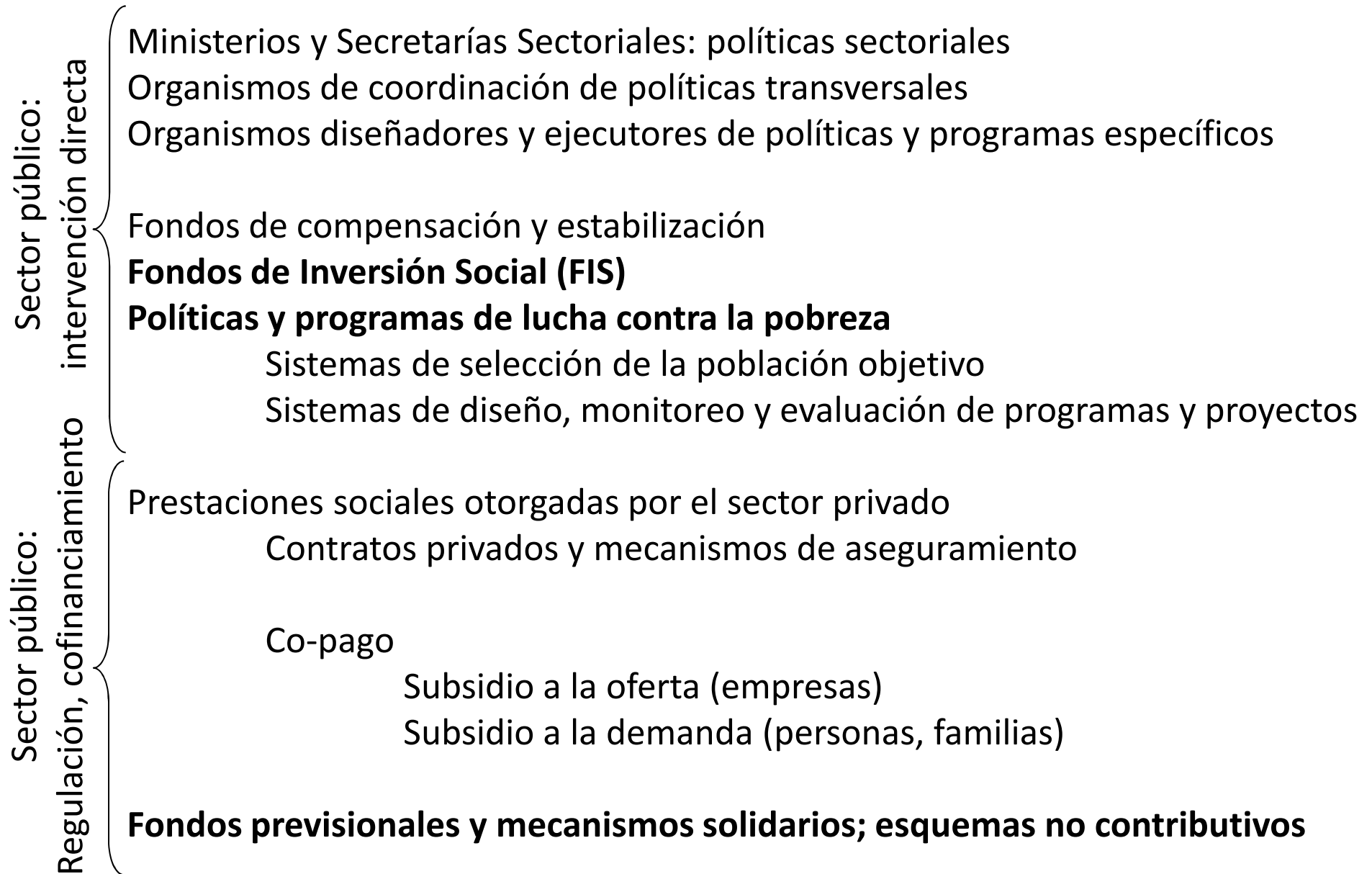
Medidas internacionales y pirámide de los conceptos de pobreza



CP = consumo privado RPF = recursos de propiedad individual y familiar
DD = dignidad y derechos SPE = servicios y bienes provistos por el Estado
TL = tiempo libre

Fuente: Sobre la base de UNIFEM, 2000

Principales herramientas de la política social



CAMBIO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Modelo minimalista

- Minimalismo en lo social
- Papel central del mercado en la asignación de bienes y servicios.
- Privatización de las políticas.
- Políticas orientadas a la reducción de la extrema pobreza. Programas de emergencia.
- Protección social centrada en el trabajo (male-breadwinner)
- Mecanismos informales: clientelismo y prebendalismo, grupos de presión
- Actores productivos

Modelo Revisado

- Ampliación del gasto social.
- Rol regulador del Estado con el objeto de dirimir asimetrías del mercado.
- Nuevas políticas de carácter transversal e integral orientadas hacia la pobreza. Expandir activos y capacidades.
- Descentralización de recursos, coordinación y nueva gestión.
- Protección social en un mundo laboral restringido: del plano contributivo al solidario
- Hacia un contrato basado en derechos sociales
- Actores productivos, territoriales, de género, de etnia



LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

Hacia finales de los ochenta, a partir de la discusión respecto de la necesidad de contar con una autoridad social, surgieron nuevas instituciones, como los Ministerios de Desarrollo Social-Humano y los Fondos de Inversión Social y Emergencia (FIS)

Las características principales de los FIS son:

- Externalización de la gestión

- Fondos competitivos

- Principalmente inversión social en educación y salud, pero también construcción de capacidades y asistencia técnica

- Requieren:

 - Soporte bien desarrollado de ONG's y sector privado especializado en diseño y gestión de programas y proyectos

 - Transparencia (rendición de cuentas) y regulación

 - Sistemas de monitoreo y evaluación

 - Sistemas confiables y desarrollados de indicadores sociales

 - Flexibilidad organizacional y presupuestaria

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

A mediados de los noventa, con el Programa Progres a de México, comenzaron los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), permitiendo conectar a las familias pobres y extremadamente pobres a redes de protección social a través de transferencias condicionadas de carácter monetario o en especie

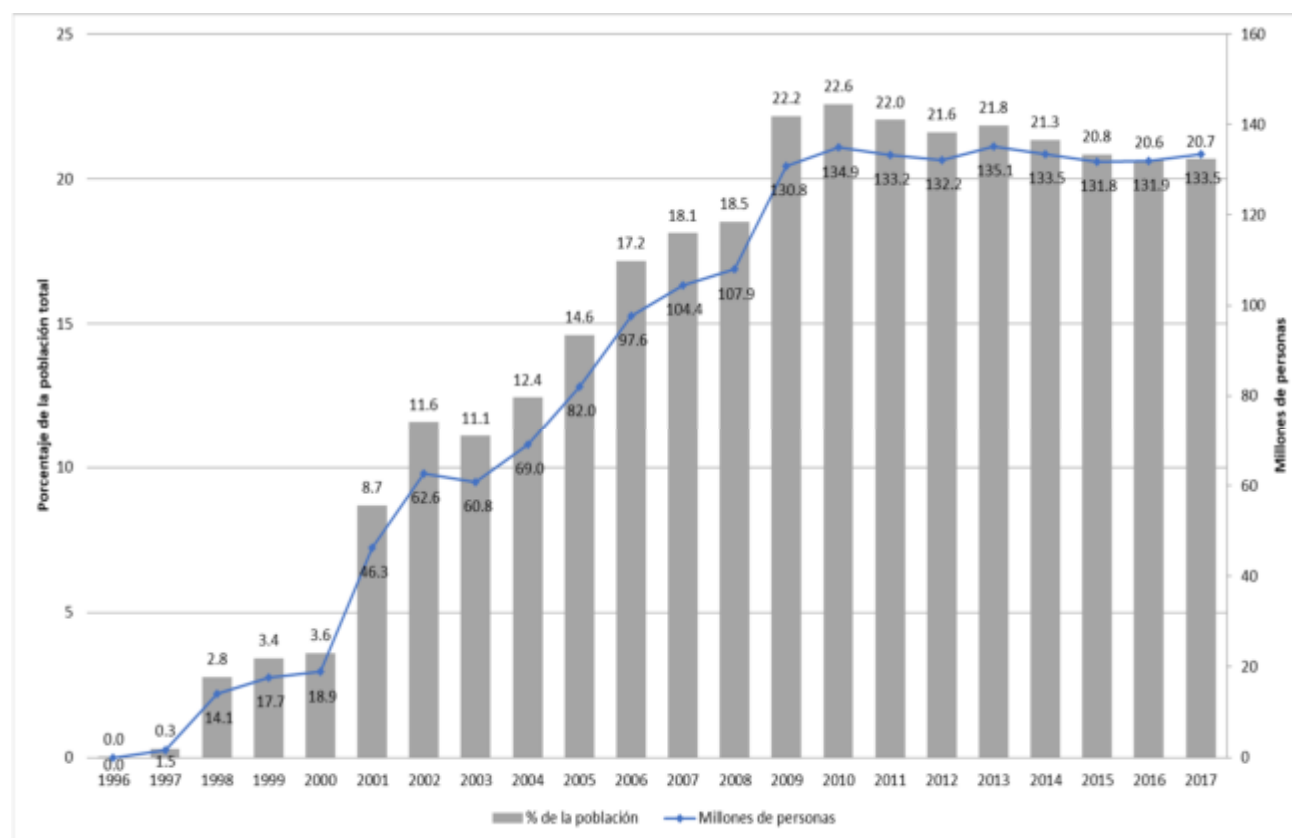
Las principales características de los PTC son:

1. Aproximación multidimensional: educación, salud, nutrición, vivienda, dinámicas familiares, ingreso y empleo.
2. Intervención multisectorial.
3. Intento por reducir las fallas de mercado debido a asimetrías de información.
4. Orientación hacia la demanda. Incentivos orientados a la reducción de los costos alternativos de la población objetivo al acceder a los servicios sociales (no a los ofertores)
5. Transferencias condicionadas a obligaciones de la familia (acceso a la escuela y a la salud)
6. La familia es el objetivo. Todos o la mayoría de los integrantes participan en el proceso
7. Madres y niños son los receptores de los beneficios

Transferencias monetarias: centralidad en el enfrentamiento de la pobreza y puerta de entrada a la protección social para la población más pobre y vulnerable

América Latina y el Caribe: cobertura de programas de transferencias condicionadas (PTC), 1996-2017

(En porcentajes y millones de personas)



- La cobertura de los PTCs aumenta significativamente hasta 2010, pero **disminuye a partir de 2014**
- 30 programas, en 20 países, alcanzando a 1 en cada 5 personas de la población: 30 millones de hogares y 132 millones de personas (2015)
- Los recursos invertidos en PTC representan el **0,33% del PIB regional (2015)**

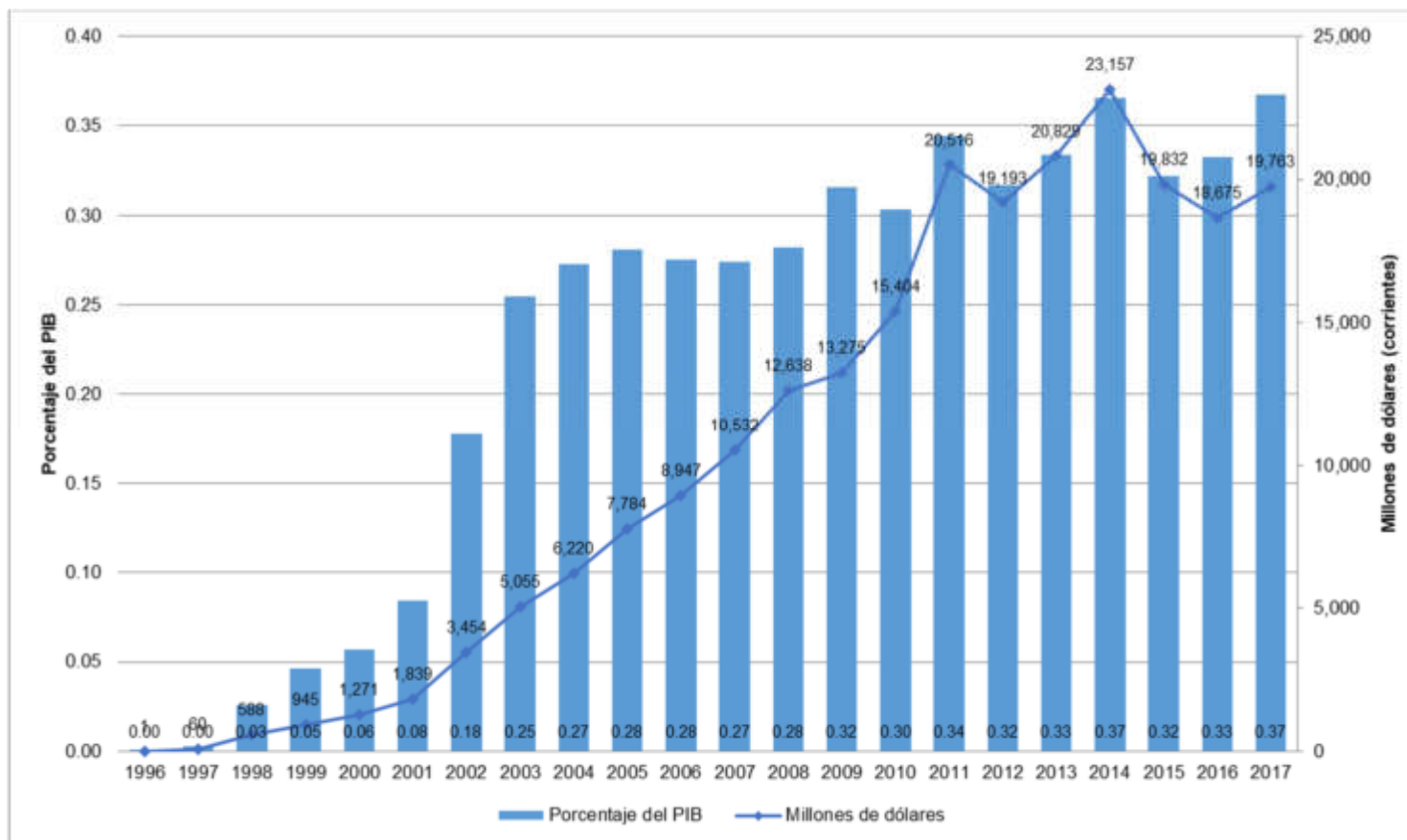
Fuente: Actualización basada en S. Cecchini y B. Atuesta, "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", serie Políticas Sociales, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

a Los países incluidos son: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

En 2015 el gasto en los PTC representó el 0,32% del PIB y la evasión fiscal representó el 6,7% del PIB

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, 1996-2017

(En porcentajes del gasto público social y en millones de dólares corrientes)

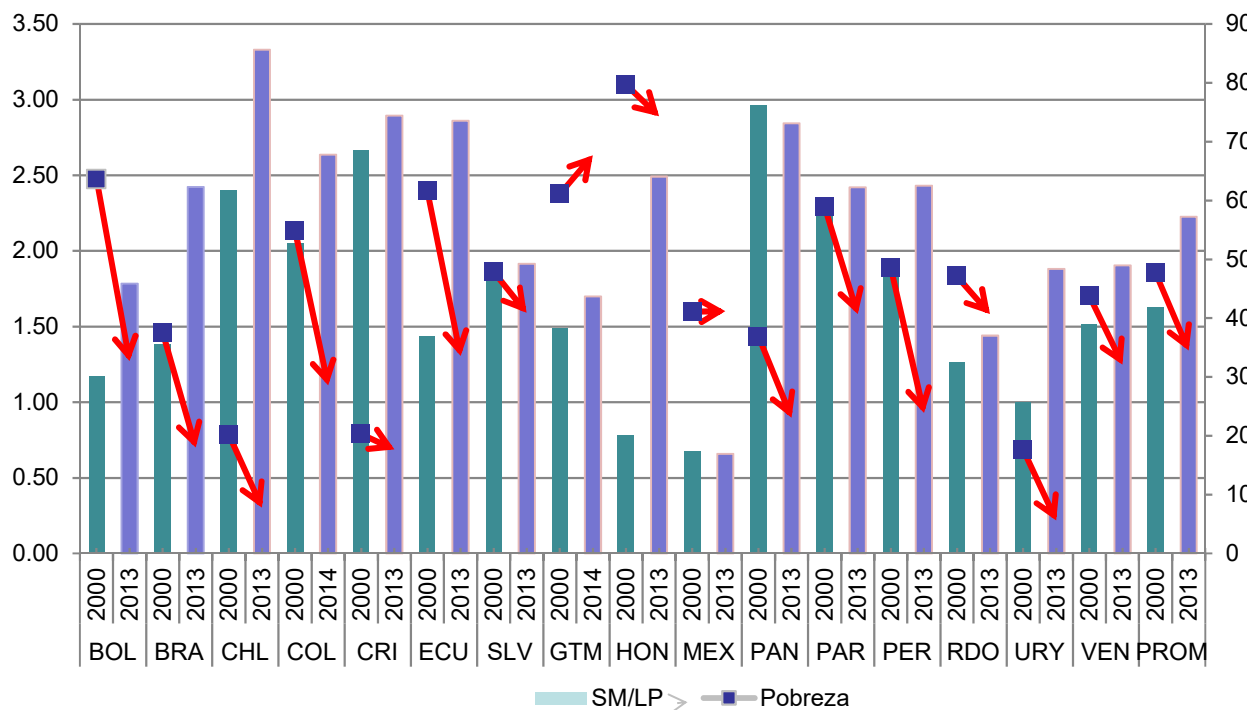


Fuente: Actualización basada en S. Cecchini y B. Atuesta, "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", serie Políticas Sociales, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

a Los países incluidos son: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

El rol de la institucionalidad laboral y la regulación del mercado laboral es clave: aumento del salario mínimo y reducción de la pobreza estrechamente conectados

América Latina (16 países): tendencias del salario mínimo y la pobreza, 2000-2013/2014
(En tasas y porcentajes)

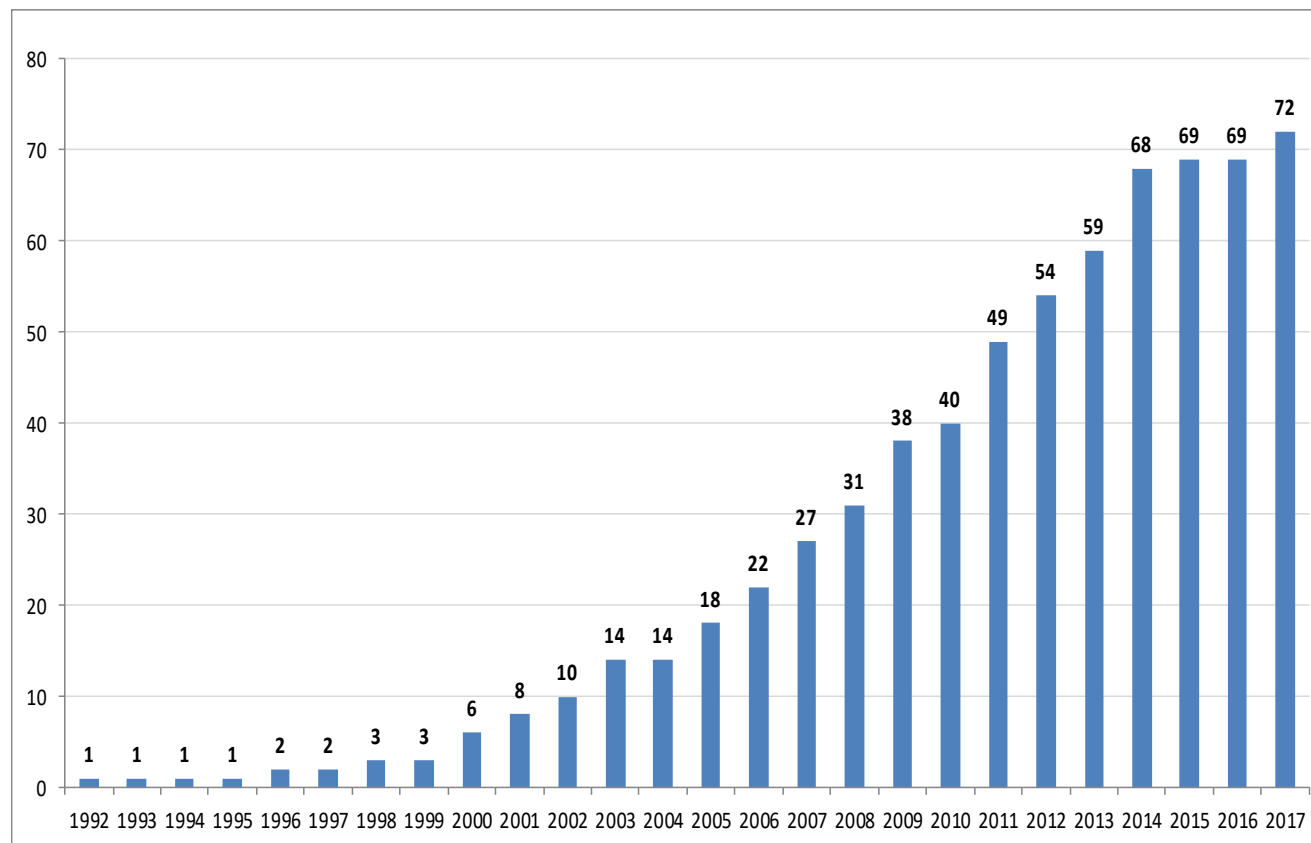


- Fortalecimiento del salario mínimo: uno de los principales factores para la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región
- En algunos países, es referencia para montos de las pensiones (Brasil, Uruguay)
- Contribuye a reducir las desigualdades de género y raza

Fuente: OIT, basado en información oficial de los países y CEPAL, procesamiento especial de encuesta de hogares.

Los programas de inclusión laboral y productiva han crecido como opción de política y tienen una importante función de inclusión y cierre de brechas en el mercado laboral

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
NÚMERO DE PROGRAMAS DE INCLUSIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA, 1992-2017^a**



Fuente: Abramo, Cecchini y Morales (2019) sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/>.

^a Se consideran solamente los programas que siguen en ejecución en la actualidad.

- Efectos de mejora de indicadores laborales para los que están en mayor riesgo de exclusión
- Pueden contribuir a ampliar acceso a protección social contributiva

Desafíos

- El ciclo político vs. el ciclo de políticas públicas (y mediciones)
- Medición de la pobreza e identificación de beneficiarios con registros administrativos u otros instrumentos
- Pobreza multidimensional y articulación intersectorial: el problema de la institucionalidad (autoridad) social
- Intervenciones sectoriales, derechos y errores de inclusión “necesarios”
- Focalización y el principio del universalismo sensible a las diferencias
- Sistemas de información, geolocalización y “big data”

Muchas gracias



Conceptos	Dimensiones
Marginalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto geográfico • Marginalidad laboral.
Vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgos • Incapacidad de respuesta • Inhabilidad adaptativa • Grupos objetivo
Desigualdad	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación de recursos desiguales • Justicia y equidad • Reglas y normas de distribución de los recursos
Exclusión	<ul style="list-style-type: none"> • Quiebre de vínculos del individuo con el sistema. • Énfasis en los procesos y su multicausalidad • Dimensión relacional • Institucionalidad
Pobreza	



LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

Principales problemas de los FIS:

Orientados principalmente a inversión física, aislados de los ministerios sectoriales y sin una mirada integral

Diagnósticos externalizados, diseño e implementación en conjunto

Fallas en la regulación y transparencia

Falta de ONG's especializadas y sector privado socialmente responsable

Falta de participación de las poblaciones objetivo

Modelos de evaluación aún orientados por los análisis de costo-beneficio y costo mínimo

Sistemas de evaluación y monitoreo orientados a los presupuestos y gastos, parcialmente en la producción y distribución, pero no en los resultados de impacto

LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

Los principales beneficios de los FIS:

Mejor reconocimiento de la autoridad social

Mejorías en la gestión dentro del sector público

Mejorías en la participación de las ONG's, otras organizaciones sociales y el sector privado

Extensión de la cultura de la evaluación

Mejoría en los sistemas de focalización de los más pobres

Desarrollo y diseminación de los sistemas de indicadores sociales

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Algunos comentarios:

1. El modelo:

- + La estrategia sistémica disminuye los riesgos y costos e incrementa los impactos.
- + El modelo produce contratos con **derechos y responsabilidades** de ambas partes. **Inversión social** para el capital humano y social (no mera asistencia social).
- ! Los servicios públicos deben cubrir una demanda creciente.
- ! **La transferencia es un complemento**, solo una de las formas de lograr los impactos de las redes de servicios de protección social y sus productos.
- Los administradores públicos y el marco legal no están siempre preparados para una **coordinación real**.
- Falta de calidad, cobertura y comparabilidad de diferentes sistemas de información.

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Algunos comentarios:

2. Población objetivo y focalización: familias pobres y extremadamente pobres

- ✦ Todos los países tienen encuestas de hogares periódicas con unidades equivalentes de intervención: vivienda-hogar-familia.
- ! Una mejor focalización incrementa la eficiencia pero no considera similitudes comunitarias (correlación intra-clase) y puede producir estigmatización.
- Los métodos de focalización no siempre concuerdan con las estimaciones a partir de encuestas de hogares o estimaciones censales.
- La metodología es unidimensional. Divide la población a partir de un punto de corte en la distribución del continuo de ingresos del hogar, no de acuerdo a conjuntos de factores vulnerabilizadores.
- El ingreso familiar no es estático. Permanentemente cambia sobre y bajo el punto de corte.