

"Implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos, y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe"

Marco conceptual: pobreza, desigualdad, vulnerabilidad y protección social

Mecanismos de transmisión: de los choques a la pobreza

Pablo Sauma

1. Hacia un concepto operativo de protección social

- Múltiples definiciones de protección social, desde las más complejas: **Europa siglo pasado -Estado de bienestar-**; hasta algunas más simples: **programas asistenciales para los pobres.**

1. Hacia...

- **Informe del Secretario General de las Naciones Unidas ante la Comisión de Desarrollo Social 39° (2001)**

*"La protección social representa **las respuestas de la sociedad** a los niveles de **riesgo o privación** considerados inaceptables. Por consiguiente, el funcionamiento de los sistemas de protección social se apoya en un consenso social, implícito o explícito, sobre los valores fundamentales relacionados con un acceso seguro, a niveles aceptables, a medios que permitan satisfacer necesidades básicas y ejercer derechos fundamentales. **Entre éstos figuran el acceso seguro al ingreso, medios de vida, el empleo, servicios de salud y educación, alimentación y vivienda.** La protección social tiene, por tanto, dimensiones múltiples y no se refiere únicamente a compensar las variaciones de los ingresos en efectivo mediante transferencias públicas o seguros reglamentados, disposiciones que, aún hoy, prevalecen en algunos países."*

1. Hacia...

Dos aspectos clave en la propuesta anterior:

- **privación**, que se refiere a la insatisfacción de las necesidades básicas materiales, es decir, la **pobreza**, vista tanto como una situación de carencias críticas o necesidades básicas insatisfechas (vivienda, servicios básicos, etc.), como una situación de ingresos/consumo insuficiente.

1. Hacia...

- **vulnerabilidad social** (diferentes enfoques) como un *fenómeno social multidimensional que da cuenta de los sentimientos de riesgo, inseguridad e indefensión y de la base material que los sustenta* (CEPAL).
- combinación de:
 - i) eventos, procesos o rasgos que entrañan **adversidades potenciales** para el ejercicio de los distintos tipos de derechos ciudadanos o el logro de los proyectos de las comunidades, los hogares y las personas;
 - ii) la **incapacidad de respuesta frente a la materialización de estos riesgos**; y
 - iii) la **inhabilidad para adaptarse a las consecuencias** de la materialización de estos riesgos.

1. Hacia...

- **fuentes de vulnerabilidad social** (diferentes estudios, sin orden):
 - el **'nuevo estilo de desarrollo económico'** (globalización, privatización y liberalización) -causa primera-;
 - **volatilidad del crecimiento y de las variables económicas**, incluyendo aquellas que afectan directamente el nivel de bienestar de las familias, como el empleo/desempleo, los salarios, la inflación, etc.;
 - **reformas mercado laboral** (mayor flexibilidad), aumentando la precariedad laboral (inestabilidad, inseguridad, e insuficiencia laboral).

1. Hacia...

- fuentes...
 - pérdida de empleos formales no agropecuarios (productividad), y/o **aumento de la informalidad no agropecuaria** (baja productividad, ingresos, subsistencia);
 - **impacto negativo sobre la economía campesina** (liberalización, subsidios en países desarrollados);
 - además de la informalización y la precarización del empleo, la **privatización** del empleo (traslado de funciones al sector privado);
 - **impacto de la apertura en las micro y pequeñas empresas** (corto plazo -capital humano y físico-);

1. Hacia...

- fuentes...
 - **privatización de servicios sociales** (salud y previsión social) a pesar de que en algunos países son muy básicos, de escasa cobertura y calidad;
 - la falta de cobertura básica de servicios públicos es especialmente marcada en **zonas rurales e indígenas**;
 - la ausencia de servicios públicos obliga a las mujeres a asumir **excesivamente trabajo reproductivo** (principalmente cuidado), afectando su inserción en el mercado laboral;

1. Hacia...

- fuentes...
 - esquemas de protección social vigentes sustentados en el **modelo tradicional de familia nuclear biparental con hijos**, donde el padre es el proveedor y la mujer, ama de casa y cuidadora de hijos y ancianos en el hogar. Sin embargo hay una ruptura del modelo desprotegiendo a la mujer (y además la informalidad);
 - en la misma línea, diseño ortodoxo basado en un solo perceptor, generalmente masculino (“**sesgo hacia un perceptor masculino**”).

1. Hacia...

la **protección social** como *"la acción colectiva de proteger a la población de diferentes riesgos, la cual resulta de la imperiosa necesidad de neutralizar o reducir el impacto sobre los individuos, las familias, las comunidades y la sociedad en general, de determinados riesgos, como son la enfermedad, la vejez, la invalidez, el desempleo, y otros."*

-públicos y privados (ONG, iglesias, familiares -remesas-)

2. Programas

dos tipos de programas:

- i) los que preparan a las personas para enfrentar los riesgos futuros: los sistemas de jubilaciones y pensiones contributivas que atienden los riesgos futuros de la vejez, así como los programas dirigidos a facilitar la creación de capacidades para una mejor inserción al mercado de trabajo; y
- ii) los que buscan paliar los efectos de los riesgos presentes: los programas destinados a atender la concreción de los riesgos en la población (enfermedad, invalidez, etc.), y aquellos dirigidos a mejorar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, apoyando las oportunidades de consumo.

3. Riesgos relevantes para el análisis y las respuestas del sistema del sistema de protección social:

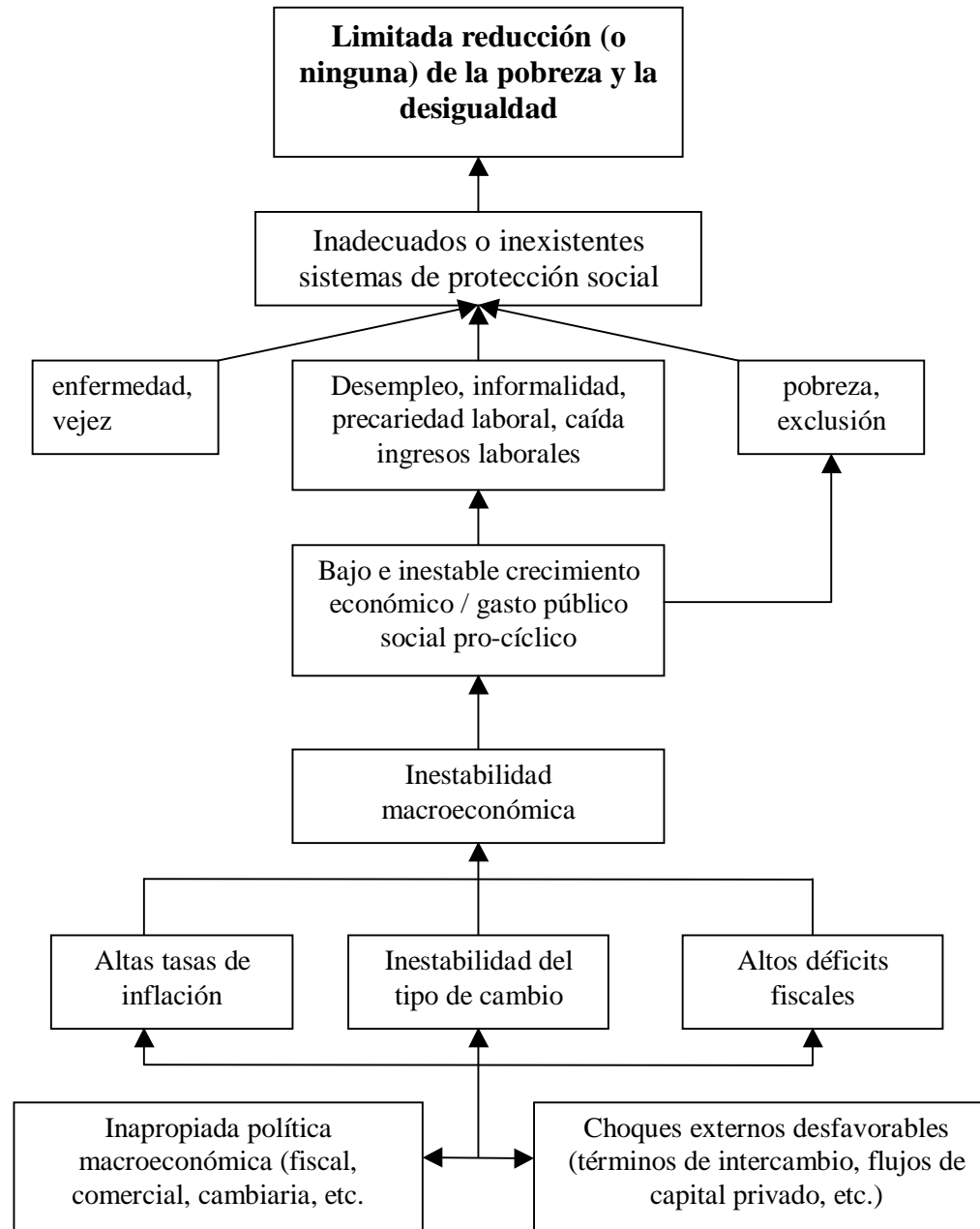
- i) **la salud:** servicios de salud (atención primaria, consulta externa y hospitalización) y los seguros de salud (incluyendo el pago de incapacidades);
- ii) **la vejez:** incluyendo aquí tanto lo referente a las jubilaciones y pensiones contributivas, como las pensiones no contributivas por vejez;
- iii) **el mercado de trabajo** (informalidad, campesinos, etc.);
- iv) **otros riesgos** (formación de capital humano en niños y niñas, etc.).

4. De la mano con la pobreza y la vulnerabilidad, la exclusión:

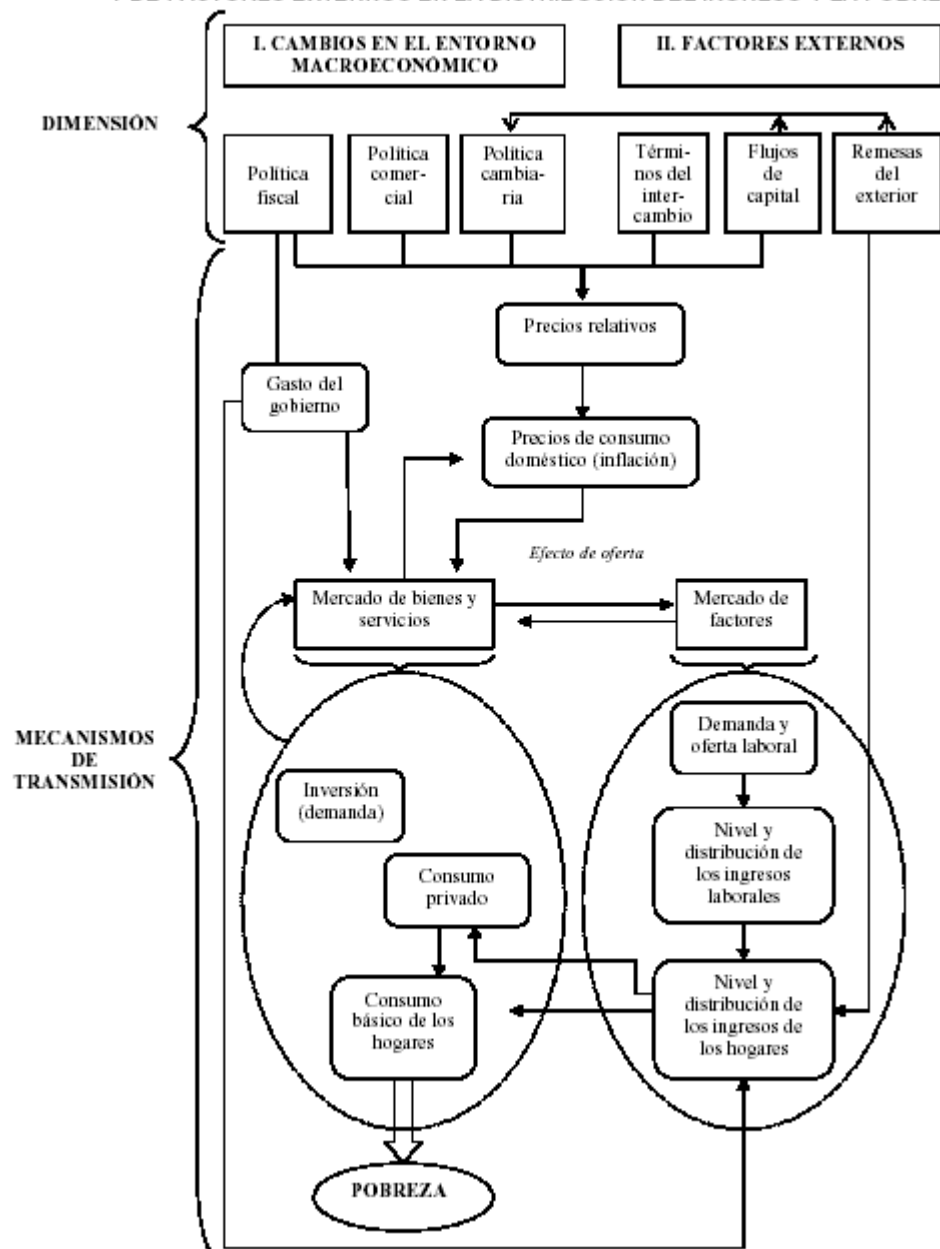
la **exclusión social** *"afecta a individuos o grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente, y/o de participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo"*.

- varios factores: la misma pobreza y vulnerabilidad, acceso a servicios, programas, aislamiento territorial, y normas, valores y costumbres sociales.

5. Marco analítico: relaciones de causalidad



MAPEO DE LOS PRINCIPALES EFECTOS DE ALGUNAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y DE FACTORES EXTERNOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA POBREZA



6. Tres primeros pasos de la investigación

- **Paso 1: Políticas económicas, choques externos, y desempeño económico:** identificar las políticas económicas y los *shocks* externos en cada uno de los países de estudio entre los años 1990 y 2006, y sus implicaciones sobre el desempeño económico.
- **Paso 2: Mercado laboral:** estudiar a profundidad el mercado de trabajo, tanto a la luz de los hechos macroeconómicos y políticas económicas, como de sus vínculos con el sistema de protección social (aseguramiento de los ocupados, informalidad y precariedad laboral, etc.).
- **Paso 3: Sistemas de protección social:** caracterizar adecuadamente los sistemas de protección social en cada uno de los países: programas y sus características (cobertura, etc.), gasto público en ellos y su financiamiento, igualmente para el período 1990-2006.

7. Aspectos formales

- 10 páginas cada capítulo
- desagregar por sexo, etnia y cualquier otra dimensión relevante para el país.

Paso 1: Políticas económicas, choques externos, y desempeño económico

- -¿En qué forma el proceso económico del país se mueve en las líneas de "globalización, privatización y liberalización"?
- -¿Cuáles son los principales choques externos y los causados por políticas macroeconómicas que ha enfrentado el país en el período de estudio (1990-2006), haciendo referencia explícita a su origen?
- -¿En función de esos choques y políticas, es posible dividir el período de estudio en algunos subperíodos?
- -¿Cuáles han sido los impactos de esos choques y políticas sobre la volatilidad macroeconómica y del consumo, así como otras variables relevantes -especialmente el gasto público total y social-?
- -¿Existen mecanismos en el esquema de la política macroeconómica para contrarrestar los efectos adversos de los choques externos o de política, y la volatilidad económica que éstos generan, o más bien la política tiende a responder de manera pro-cíclica?
- -¿A qué grupos sociales han afectado principalmente estos choques y políticas? o visto de otra forma, ¿cómo inciden los procesos mencionados la vulnerabilidad, la pobreza y el aumento en la desigualdad? Esta parte está directamente vinculada con el análisis que se realice en el paso 2.

Paso 2: mercado de trabajo

- ¿cómo se vincula el comportamiento del mercado de trabajo (empleo/desempleo, informalidad, ingresos laborales) con los choques externos y la política económica?;
- ¿dónde están las vulnerabilidades en términos de inseguridad laboral y de los ingresos?;
- ¿cuán movable es el factor trabajo para poder enfrentar la inseguridad del empleo?

Paso 3: situación social y sistemas de protección social

¿tiene el sistema de protección social del país la capacidad de respuesta (rápida) a las vulnerabilidades mencionadas en este documento?

- **-Evolución de la pobreza y la desigualdad durante el período considerado**
- **-Análisis de las políticas sociales y del sistema de protección social del país**
- **-El gasto público social y su relación con los ciclos económicos/volatilidad macroeconómica**
- **-Evaluación del grado de flexibilidad de los programas de protección social prevaletentes**