
financiamiento del desarrollo

Las redes de protección social: modelo incompleto

Olga Lucía Acosta
Juan Carlos Ramírez J.



Unidad de Estudios Especiales
Secretaría Ejecutiva

Santiago de Chile, febrero de 2004

Este documento fue preparado por Olga Lucía Acosta, docente e investigadora de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, y Juan Carlos Ramírez J., Director de la oficina de CEPAL en Bogotá, Colombia, en el marco del proyecto conjunto CEPAL/BID “Aspectos regionales del financiamiento del desarrollo en América Latina y el Caribe” (ATN/SF-7110-RG). Los autores reconocen la valiosa labor como asistentes de investigación de los economistas Abdul Fatat, María Alejandra Botiva y Leyla Castillo. Se agradece la colaboración editorial de Cristina Suárez.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4197

ISSN electrónico 1680-8819

ISBN: 92-1-322342-0

LC/L.2067-P

N° de venta: S.04.II.G.10

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Resultados macroeconómicos y sociales al final de los años noventa	9
1.1 La prioridad de la política social en los primeros 15 años de este siglo: la reducción de la pobreza a la mitad	13
1.2 Las respuestas de las familias latinoamericanas frente a la crisis.....	14
II. Marco conceptual: manejo del riesgo social	17
2.1 Fuentes de riesgos y mecanismos para enfrentarlos	18
2.2 Políticas macro, volatilidad y vulnerabilidad	22
2.3 Protección social universal versus asistencia social focalizada	23
2.4 Consideraciones finales.....	23
III. La protección social tradicional y los nuevos programas de emergencia	25
3.1 Evolución de los esquemas de protección social en América Latina	25
3.2 Los nuevos programas para enfrentar las crisis de finales de los noventa.....	31
3.3 Avances destacados hacia una protección social integral.....	44
3.4 Elementos conclusivos	45

IV. Conclusiones y tareas para una mejor protección social	47
4.1 Elementos del marco de análisis	47
4.2 Resultados macroeconómicos y sociales al final de los años noventa	48
4.3 Alcance de las nuevas REDES de protección social.....	49
4.4 La integración de un sistema de protección social.....	55
4.5 Objetivos de la política macroeconómica y las metas y objetivos sociales	57
4.6 Información, selección de beneficiarios y evaluaciones de impacto.....	59
Anexo	61
Principales programas recientes de protección social en América Latina	63
1. Obras públicas.....	63
2. Capacitación para jóvenes desempleados	65
3. Seguro de desempleo	66
4. Subsidios condicionados	67
5. Programas integrales	73
Bibliografía	75
Serie financiamiento del desarrollo: números publicados	79

Índice de cuadros

Cuadro 1.1 Principales indicadores económicos de algunos países de América Latina	12
Cuadro 2.1 Principales fuentes de riesgos	19
Cuadro 2.2 Mecanismos de gestión de riesgos	20
Cuadro 3.1 Evaluación del gasto social	29
Cuadro 3.2 Tipología de programas para enfrentar la crisis de los años noventa.....	34
Cuadro 3.3 Principales programas de obras públicas.....	35
Cuadro 3.4 Programas de generación de empleo	37
Cuadro 3.5 Principales programas de capacitación.....	38
Cuadro 3.6 Indicadores de algunos programas de capacitación.....	38
Cuadro 3.7 Seguro de desempleo.....	39
Cuadro 3.8 Principales programas de subsidios condicionados y transferencias en efectivo a las familias	43
Cuadro 3.9 Subsidios condicionados y transferencias en efectivo a los hogares.....	44

Índice de recuadros

Recuadro 1.1 Las metas del milenio.....	14
Recuadro 1.2 Las estrategias familiares frente a la crisis	15
Recuadro 2.1 Prevenir, mitigar, enfrentar, compensar	21
Recuadro 3.1 La reforma del sector salud en Colombia.....	28
Recuadro 3.2 Programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	30
Recuadro 4.1 Colombia: el sistema social de riesgo y el fondo de equilibrio y protección social.....	54

Índice de gráficos

Gráfico 1.1 Desviación estándar del crecimiento PIB frente a la media	9
---	---

Resumen

La crisis de finales de la década de los años noventa en América Latina mostró la mayor vulnerabilidad de la región y de sus habitantes, y la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de protección de las familias. La crisis obligó a diseñar programas de emergencia que, con pocas excepciones, contaron con un financiamiento precario y alcanzaron una cobertura reducida.

En este trabajo se propuso elaborar un inventario de los programas recientes puestos en marcha para enfrentar las consecuencias severas de la crisis e identificar las principales debilidades de los esquemas de protección con que cuenta la región.

Se analizaron los principales resultados económicos y sociales de finales de los años noventa y las respuestas de las familias latinoamericanas frente a la crisis. El aumento de la pobreza, asociado con una tendencia creciente del desempleo y el incremento de la desigualdad, son los hechos que generan mayor preocupación en materia social. El aumento del gasto social, la mayor eficiencia y su mejor distribución no lograron compensar los efectos de la aguda crisis económica. Las familias pobres, más vulnerables ante una crisis prolongada, se vieron forzadas a retirar sus hijos de la escuela y a reducir su consumo de alimentos, lo que afectó su salud.

Los países de América Latina desarrollaron diferentes esquemas de protección que fueron insuficientes para enfrentar los riesgos derivados de una mayor exposición a varios tipos de choques externos. En el contexto de los cambios estructurales adelantados en las últimas dos décadas, los países realizaron varias reformas a los esquemas tradicionales de seguridad social de la región, los cuales, con pocas excepciones, continuaron brindando protección sólo a los trabajadores del sector formal. Asimismo, se aprobaron reformas laborales tendientes a adecuar la legislación laboral a un nuevo tipo

de empleo con menor estabilidad. La baja generación de empleo en el sector formal y el

consiguiente crecimiento de las actividades informales, cuya principal característica es precisamente carecer de mecanismos de protección, ha mostrado la falta de un sistema de protección de ingresos que comprenda a todos los trabajadores.

Las redes de protección social, como se han conocido en América Latina, funcionan como un mecanismo de articulación y ejecución de diversos programas sociales, en general “asistenciales” para diferenciarlos de aquellos que hacen parte de los de la seguridad social o del desarrollo social tradicionales. Los primeros, buscan reducir la vulnerabilidad de las familias ante las crisis. En un principio, se concibieron como programas de emergencia para superar los efectos de la crisis, pero progresivamente se ha tratado de fortalecerlos y darles el carácter de permanentes ante la prolongación de la crisis y la certeza de los ciclos.

Entre los nuevos programas de emergencia, se han identificado principalmente tres grandes grupos: **programas de generación de empleo** (obras públicas, subsidios a la creación de empleo –wage subsidies– y líneas de crédito subsidiado), **programas de capacitación** (jóvenes desempleados) y **programas de subsidios condicionados** (transferencias en efectivo).

No obstante los logros en el diseño de programas para enfrentar la crisis a finales de los años noventa, los esquemas de protección social de la región tienen una importante tarea si se proponen lograr los principales objetivos del milenio. Estos se refieren, en primer lugar, a superar la baja proporción de la población cubierta con los programas, limitada fundamentalmente por la proporción de recursos disponibles. En segundo término, las posibilidades de avanzar hacia una red integrada de cobertura de todos los riesgos sociales busca resolver tensiones de distinta índole: entre los objetivos de corto y largo plazo en materia de reducción de la pobreza; entre los objetivos de la política macroeconómica y sus efectos sobre los objetivos y metas sociales; entre los programas tradicionales y la red de seguridad social del sector formal frente a la necesaria flexibilidad que requieren los programas orientados a enfrentar coyunturalmente el ciclo económico y su extensión a los trabajadores informales; entre los destacados niveles de gobierno y la variada gama de organizaciones que atienden riesgos sociales.

Las principales recomendaciones de este trabajo se dirigen a integrar una verdadera Red de Protección Social que articule los programas existentes de una manera permanente.

En diferentes partes de este trabajo se presentan algunos elementos del debate sobre el manejo del riesgo social, motivado por las necesidades crecientes de protección. Se llama la atención sobre la necesidad de construir un conjunto de mecanismos que garanticen cierta estabilidad económica general y condiciones aceptables de vida de la población. Se busca que el funcionamiento de la protección social contenga mecanismos anti-cíclicos. Así se presentan los nuevos enfoques de riesgos para identificar mejor, tanto los eventos y la población expuesta, como los diferentes mecanismos para enfrentarlos. Finalmente se plantea el debate sobre la importancia de enfrentar las causas estructurales de la pobreza, pero también de realizar una política asistencial en condiciones de emergencia.

Introducción

La evaluación de las reformas económicas realizadas en América Latina en las dos últimas décadas, y especialmente de los resultados de crecimiento económico, han señalado la mayor vulnerabilidad de la región. La amplia volatilidad del ingreso y las repercusiones -a través de diferentes canales- de los episodios de crisis en otros países y regiones (las crisis asiática, rusa y más recientemente en Estados Unidos y Japón) han mostrado la insuficiencia de los mecanismos de protección de los ingresos de las familias.

A finales de los años noventa, varios trabajos de entidades multilaterales y de sectores académicos se orientaron a examinar la forma como los hogares enfrentan las crisis. Así mismo, se realizaron estudios que mostraron las insuficiencias de los programas tradicionales de protección al ingreso, asociados generalmente al empleo formal, y la necesidad de recurrir a programas de emergencia para enfrentar la crisis de los últimos años en la región. La propuesta de construcción de redes de protección social viene orientando los cambios que deben realizarse en los esquemas tradicionales, con diferentes avances en los países.

A pesar de la insistencia en diversificar los mecanismos e instrumentos para prevenir, mitigar o diversificar los riesgos, los países de América Latina enfrentaron la última crisis desprovistos de ellos. Los programas puestos en marcha son muy reducidos en cobertura para enfrentar los niveles existentes y nuevos de pobreza, los recursos asignados han sido insuficientes y aún no logran integrarse en un esquema global de protección.

Las políticas se han enfocado a atender pobreza extrema, tratando de prevenir los graves efectos que podría tener la crisis en pérdidas en el capital humano, mediante la entrega de subsidios condicionados al cumplimiento de requisitos como la asistencia escolar y los controles a la

nutrición y la salud infantil. Así mismo, ante las deficiencias de los mecanismos de protección del

empleo, más orientados al sector formal, se diseñaron y se fortalecieron distintos mecanismos para proveer de ingresos a los desempleados. Se pusieron en marcha programas de empleo en obras públicas, se ofrecieron líneas de crédito a las microempresas que generaran empleo y también se concedieron descuentos en los impuestos a la nómina para algunas categorías de nuevos trabajadores.

El objetivo de este trabajo es evaluar las posibilidades que tienen los programas sociales puestos en marcha en América Latina en los últimos años para enfrentar los nuevos riesgos derivados de la mayor integración de sus economías a la economía mundial. Esta crisis mostró la deficiencia del sistema de protección y, aunque se avanzó en el estudio de los riesgos que enfrentan los hogares, las estrategias diseñadas aún son incompletas. La revisión de los principales programas adelantados por distintos países permite extraer algunas recomendaciones sobre las tareas pendientes.

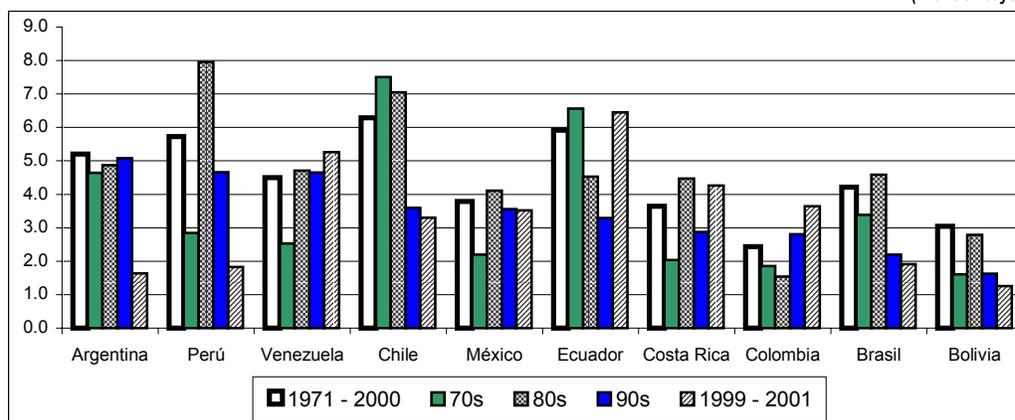
Se propone integrar los diferentes programas sociales de los países de América Latina en redes que permitan coordinar los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales. Los mecanismos de prevención, mitigación y remedio a los choques adversos que sufren los hogares deben enfrentarse mediante esquemas integrados de protección individual, de seguros y de intervenciones públicas automáticas. La red debe ser flexible, y tener la capacidad de contraerse y expandirse de acuerdo con las necesidades del ciclo económico. La red debe contar con la información necesaria para prevenir los riesgos, focalizar los programas, y establecer claramente los costos y los resultados. La red deberá contar con los gobiernos locales para el diseño y financiación de los programas de prevención de pobreza, con las comunidades que conocen mejor los problemas y promueven estrategias efectivas para solucionarlos, y con las organizaciones no gubernamentales que tienen experiencia en el manejo de diferentes episodios de crisis. Para alcanzar estos objetivos se requiere un rediseño institucional, modificaciones en las instituciones presupuestales y mejores sistemas de focalización, entre otras reformas.

Luego de esta introducción, el primer capítulo se ocupa de resaltar los resultados de los países de la región en la reducción de la pobreza. El segundo capítulo presenta un balance de los aportes recientes en el estudio de las alternativas para el manejo de riesgos. Este enfoque, y el reconocimiento de los límites y las posibilidades de la acción estatal para enfrentar las consecuencias sociales del nuevo contexto, son las premisas de los nuevos trabajos en esta área. Se plantea también el debate entre los objetivos de corto y de largo plazo en materia de pobreza. El tercer capítulo presenta el esquema tradicional de protección social de los países de América Latina, los rasgos más destacados de su evolución, y los nuevos programas orientados a mitigar la pobreza puestos en marcha en los años noventa, como los de obras públicas, capacitación, subsidios condicionados y seguros de desempleo. El cuarto capítulo resume las lecciones derivadas de los programas analizados y realiza un inventario de las tareas pendientes para avanzar hacia la construcción de las redes integrales de protección social, que permitan avanzar en la **meta del milenio** de lograr en el 2015 una reducción a la mitad de la proporción de personas pobres existentes en los años noventa.

I. Resultados macroeconómicos y sociales al final de los años noventa

Si bien la alta volatilidad del crecimiento fue una constante en los países de América Latina en las décadas de los años setenta y ochenta (Gráfico 1.1), esta tendencia se atenuó en la mayoría de ellos durante la primera mitad de los años noventa. Sin embargo, en la segunda mitad de la última década el crecimiento económico de América Latina no fue el esperado, debido a las crisis en algunos países y, en general, no respondió a las expectativas creadas con la adopción de diferentes reformas estructurales. Tales reformas promovieron, en general, una mayor presencia del mercado en la tarea de asignar recursos y una integración más profunda de las economías latinoamericanas en el contexto mundial.

Gráfico 1.1
DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB ANUAL
(Porcentaje)



Fuente: Cálculos de los autores a partir de información del Banco de la República de Colombia.

La recesión en varios países, en particular en los últimos años de la década, redujo los logros en disminución de la pobreza y de la desigualdad en la mayoría de los países. Hacia 1997 se cerró en América Latina un ciclo de crecimiento que permitió a varios países lograr reducciones de la pobreza. De hecho, el porcentaje de población pobre en 1997 (43.5%) fue casi 5 puntos porcentuales inferior al registrado en 1990. Para 1997 Brasil, Chile y Panamá presentaban las más altas reducciones, seguidos por Costa Rica, Guatemala y Uruguay.

El proceso de superación de la pobreza se estancó durante los últimos cinco años, con tasas de pobreza que se mantuvieron prácticamente constantes desde 1997. En efecto, entre 1999 y 2002 la tasa de pobreza disminuyó sólo 0.4 puntos porcentuales, al pasar de 43.8% a 43.4%. Esta leve variación guarda relación -entre otros factores- con el escaso crecimiento económico alcanzado por la región en 1999 y 2001 (0.4%), y el retroceso experimentado en 2002 (-0.6%). En el 2001, el crecimiento del producto fue prácticamente nulo, (0.4%) afectado por la disminución del crecimiento económico mundial y la crisis Argentina. En el 2002, el colapso de la economía argentina y sus repercusiones regionales determinaron en gran medida el resultado adverso del crecimiento económico. El año 2000 fue la excepción del período (4.0%). A nivel de países, se presentaron variaciones más bien pequeñas, con pocas excepciones. Argentina y, en menor medida, Uruguay sufrieron serios deterioros de las condiciones de vida de la población, consecuencia de la crisis económica. En el área urbana argentina, la tasa de pobreza casi se duplicó entre 1999 y 2002, al pasar de 23,7% a 45,4%. El caso más destacado fue México que en sólo dos años logró una importante reducción, lo mismo que República Dominicana y Ecuador. Para 2003 se volvería a producir un aumento de la pobreza a escala regional, motivado sobre todo por la ausencia de crecimiento del producto por habitante, particularmente en Venezuela, donde la pobreza podría aumentar significativamente (CEPAL, 2003).

El ritmo de crecimiento económico de los países latinoamericanos fue muy inestable en la segunda mitad de los años noventa, la que ha tendido a mantenerse en los últimos años. El crecimiento promedio de la década de los años noventa fue superior al de los años ochenta, pero se deterioró a partir de 1997, y en 1999 y 2001 las tasas fueron apenas superiores a cero, en 2002 fue de -0.7%, y en 2003 de 1.5%. No se ha consolidado aún un proceso sostenido de recuperación, y algunos casos de fuerte recuperación se dan a partir de niveles muy deprimidos del producto. El moderado crecimiento reciente no ha estado acompañado de un proceso de inversión que permita prever el inicio de un período de crecimiento sostenido en la región (CEPAL, 2003). En consecuencia, en 2003 la región completa un sexenio perdido, en que el producto por habitante descendió cerca de 1.5% en relación con el nivel registrado en 1997, a lo que se agrega la volatilidad.

Los pobres resultados de los últimos años están asociados a diversos aspectos. Primero, los problemas financieros derivados de las crisis asiática (1997), rusa (1998) y argentina (1999), tuvieron como consecuencia para los países de la región, entre otros aspectos, incrementos en tasas de interés, difícil acceso a capital internacional, grandes devaluaciones y caída en las calificaciones de riesgo para estas economías. También se ha argumentado que otra causa del pobre desempeño económico y social ha sido el inadecuado diseño de algunas reformas y, en especial, su falta de continuidad y de profundidad. En este sentido, se esperaba que luego de las primeras reformas, de corte más macroeconómico, prosiguieran las reformas de *segunda generación*, caracterizadas por una mejora sustancial de la administración pública, particularmente de las instituciones para una provisión más eficiente de todo tipo de servicios sociales. Incluso se anunciaron reformas de *tercera generación*, relacionadas con derechos humanos y ciudadanía (Naim, 1995).

La debilidad del crecimiento económico ha sido invocada como uno de los factores determinantes del estancamiento en el proceso de reducción de la pobreza. Sin embargo, también se ha ido ganando consenso alrededor de que la solución a muchos aspectos de la pobreza no puede confiarse exclusivamente al crecimiento. Si se desea avanzar en el logro del primer objetivo acordado en las Metas del Milenio (reducir los niveles de pobreza a la mitad durante el período 1990-2015), se requiere fortalecer todos los mecanismos de prevención y de protección.

La desfavorable evolución del crecimiento, y su alta volatilidad en la segunda mitad de la década de los noventa, ha venido acompañada de una tendencia creciente del desempleo (8.6% en los noventa a 10.8% en 2000-2001), de un crecimiento de la población pobre y de mayor desigualdad (Cuadro 1.1). En la

actualidad, la pobreza afecta a un mayor número de personas que una década atrás, y la región continúa siendo la menos equitativa del mundo. Estos resultados (más desempleados, pobres y rezagados) vienen acompañados de una fuerte percepción de inseguridad. La pobreza ha venido avanzando a pesar de los esfuerzos públicos por mejorar las condiciones de vida de los habitantes y dar prioridad al gasto social. Este conjunto de indicadores configura un escenario de mayor vulnerabilidad.

En materia de empleo, se registró una fuerte contracción de la demanda de empleo en el sector formal y la expansión del sector informal,¹ lo cual se tradujo en desempleo y deterioro en la calidad de los empleos (subempleo). Las reformas laborales, que hicieron más flexible la contratación y el despido de mano de obra, no respondieron como se esperaba y se presentaron mayores niveles de desempleo e informalidad, con una mayor proporción de la población por fuera de los sistemas de protección social. Con la excepción de Colombia, donde a pesar del mayor desempleo aumentó durante la década la proporción de trabajadores asalariados con contrato de trabajo, en todos los países latinoamericanos descendió esta proporción en cerca de 10 puntos porcentuales.² Similar tendencia, aunque menos pronunciada, se presenta en la cobertura de seguridad social para trabajadores asalariados urbanos, y más fuertemente en la muy pequeña empresa que en las de mayor tamaño (CEPAL, 2002b).

Los países de América Latina se caracterizan por sus altos niveles de desigualdad. De hecho, los índices de Gini en la mayoría de países latinoamericanos superan 0.5. En la región, alrededor de tres cuartas partes de la población percibe un ingreso per-cápita inferior al promedio general. En la última década la distribución del ingreso se deterioró como resultado de diferentes crisis económicas, de un crecimiento económico que generó concentración del ingreso y por las mayores remuneraciones relativas a los empleados calificados frente a los poco calificados.

En los últimos años, sin embargo, y como aspecto positivo, se lograron avances importantes en escolarización, proceso que aún no logra un efecto significativo sobre el nivel educativo de los trabajadores. Los bajos niveles educativos alcanzados se traducen en baja calidad de los empleos y en poca productividad laboral (6.1 fue el promedio de años de estudio de la PEA en 1990, que se incrementó a 7.0 en 1999; CEPAL, 2002b) También se presentaron avances en la cobertura en salud básica. Los países de América Latina tienen aún el reto de mejorar la calidad y avanzar hacia la universalización de estos servicios y protecciones básicas. Para ello, se requiere avanzar hacia sistemas que premien la eficiencia, pues, en escenarios de estrechez fiscal y poco crecimiento, el margen para asignación de mayores recursos públicos es limitado.

En general, se ha presentado un aumento del gasto social como porcentaje del PIB en la mayoría de los países de América Latina en la década de los noventa; en promedio, aumentó de 10.2% en 1990-1991 a 13.7% en 2000-2001. Este incremento de 3.5 puntos porcentuales, se ha asignado en mayor proporción a seguridad y asistencia sociales, que comprende pensiones y otras prestaciones (1.5 de los 3.5 puntos) y es el rubro más importante dentro lo social (35.3% en 1990-1991 y 37.1% en 2000-2001 (CEPAL, 2002a). El segundo sector más beneficiado fue la educación: aumentó 1,3 puntos y representa 28,4% del gasto social en 1990-1991 y 30,4% en 2000-2001.

Con las crisis fiscales de los años ochenta, y ante la dificultad técnica y política para mantener y aumentar el gasto social, las políticas sociales avanzaron en un esfuerzo de eficiencia y redistribución, que buscaba aumentar la proporción de ese gasto orientado hacia la población en condiciones más drásticas de pobreza. Así, se desarrollaron múltiples esfuerzos de focalización del gasto social que han permitido que la política social y sus servicios, alcancen hoy mayor cobertura e impacto distributivo. Sin embargo, no ha sido posible evitar que en algunas ocasiones se presenten situaciones de “discriminación”, que fomentan la visión de un estado que sólo atiende emergencias y es poco integrador y que busca desentenderse de las necesidades de vastos y frágiles grupos de ingresos medios y medios bajos. La debilidad de este enfoque se evidenció en la crisis de los años noventa. Ahora vuelven a ganar espacio las políticas que buscan la universalidad de las coberturas sociales, con una práctica de focalización para, precisamente, permitir que los más pobres se integren a una política general, inclusiva.

¹ Siete de cada diez nuevos puestos de trabajo en las zonas urbanas se creaban en el sector informal.

² Esta proporción descendió de 78% a 67% en Argentina, de 65% a 54% en Brasil, de 85% a 78% en Chile, de 68% a 62% en México, y de 70% a 59% en Perú (CEPAL, 2002 b).

Cuadro 1.1

PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA*(La unidad de medida se indica en la primera columna y difiere para cada indicador)*

Indicador	País	70s	80s	90s	1999	2000	2001
Tasa de crecimiento del PIB	Argentina	3.0	-0.9	4.1	-3.4	-0.6	-3.8
	Brasil	8.6	3.1	2.3	0.7	4.5	1.7
	Chile	1.8	3.7	6.5	-0.1	4.9	3.0
	Colombia	5.7	3.4	2.9	-4.1	2.7	1.5
	Ecuador	9.5	2.4	1.9	-9.5	2.8	5.0
	México	6.4	2.3	3.4	3.7	7.0	-0.1
Tasa de crecimiento del PIB per cápita	Argentina	1.2	-2.3	2.8	-4.6	-1.8	-5.0
	Brasil	5.9	1.0	0.8	-0.7	3.2	0.4
	Chile	0.0	2.0	4.9	-1.4	3.5	1.7
	Colombia	3.2	0.4	0.9	-5.8	0.9	-0.3
	Ecuador	6.2	-0.1	-0.3	-11.2	0.9	3.1
	México	3.1	0.3	1.5	2.1	5.4	-1.6
Volatilidad del crecimiento*	Argentina	4.6	4.9	5.1			
	Brasil	3.4	4.6	2.2			
	Chile	7.5	7.1	3.6			
	Colombia	1.9	1.5	2.8			
	Ecuador	6.6	4.5	3.3			
	México	2.2	4.1	3.6			
Crecimiento del consumo privado per cápita	Argentina	1.6	-1.5	2.9	-4.6	-0.4	
	Brasil	5.7	-0.1	1.1	0.6	3.4	
	Chile	0.1	-0.7	2.7	-2.1	2.3	
	Colombia	3.2	1.2	-0.1	-5.5	0.2	
	Ecuador	3.6	-0.8	-0.4	-14.8	0.8	
	México	3.0	0.5	1.1	2.3	8.4	
Tasa de desempleo	Argentina (sin 1971 y 1972)	3.7	5.4	12.7	14.3	15.1	17.4
	Brasil (sin 1971 y 1972)	6.6	5.4	5.9	7.6	7.1	6.3
	Chile (sin 1971 y 1972)	11.1	13.8	7.5	9.8	9.2	9.5
	Colombia (sin 1971 - 1973)	10.3	11.3	12.2	19.4	17.2	18.5
	Ecuador (sin 1983 y 1984)	n.d.	9.9	10.1	14.4	14.1	10.9
	México (sin 1971 y 1972)	7.1	4.5	3.6	2.5	2.2	2.5
% Personas bajo la línea de pobreza	Argentina			19.3	19.7	24.7	30.3
	Brasil			40.6	37.5	36.7	36.9
	Chile			26.0	21.7	20.6	20.0
	Colombia			53.8	54.9	54.8	54.9
	Ecuador			60.2	63.6	61.3	60.2
	México			46.6	46.9	41.1	42.3
% Personas bajo la línea de indigencia	Argentina			4.9	4.8	7.2	10.2
	Brasil			16.5	12.9	12.3	13.0
	Chile			7.5	5.6	5.7	5.4
	Colombia			26.4	26.8	27.1	27.6
	Ecuador			27.3	31.3	31.3	28.1
	México			18.1	18.5	15.2	16.4
Coeficiente de concentración de Gini	Argentina			0.52	0.54		
	Brasil			0.64	0.64		
	Chile			0.56	0.56	0.56	
	Colombia	0.51	0.47	0.58	0.57	0.54	
	Ecuador			0.48	0.52		
	México			0.54	0.54		

Cuadro 1.1 (conclusión)

Indicador	País	70s	80s	90s	1999	2000	2001
Gasto social (% PIB)	Argentina		16.0	19.1	21.6	21.3	21.8
	Brasil		9.6	19.6	19.5	18.4	19.2
	Chile		18.2	14.5	15.4	15.6	16.4
	Colombia	8.7	8.0	11.5	13.2	13.6	13.5
	Ecuador		9.6	n.d.	8.7	8.8	n.d.
	México		7.7	7.8	9.4	9.5	10.0
Gasto social (% gasto público social)	Argentina		44.2	62.9	63.3	63.0	61.8
	Brasil		38.1	54.7	56.7	60.8	61.3
	Chile		55.5	63.8	67.9	61.9	69.9
	Colombia	35.4	33.8	32.2	30.1	32.8	34.1
	Ecuador		35.1	n.d.	30.5	30.5	31.3
	México		28.0	49.7	61.2	60.6	62.4
Nivel de escolaridad ^{1/}	Argentina		n.d.	10.1			
	Brasil		4.9	5.5			
	Chile		8.2	9.0			
	Colombia		6.2	6.9			
	Ecuador		9.0	9.4			
	México		6.0	7.4			

Fuente: Cepal 2002a; 2002b; 2003.

* Desviación estándar del crecimiento del PIB frente a la media

1/ Promedio de años de estudio de la PEA

n.d. no disponible

1.1 La prioridad de la política social en los primeros 15 años de este siglo: la reducción de la pobreza a la mitad

Las Metas del Milenio (Recuadro 1.1) plantean como objetivo principal reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas que viven en la indigencia.³ Para reducir la *pobreza extrema* a la mitad hacia 2015, el producto total debería crecer un 2.7% anual durante 15 años: 5.7% para los países con mayor pobreza, 2.7% para los países con niveles medios y 2.5% para aquellos con menor pobreza (CEPAL, 2002a). Sin embargo, el desempeño regional en los últimos años ha sido inferior al deseable, con tasas de crecimiento del producto per cápita muy bajas, e incluso negativas en varios países. Esta situación sugiere que una meta más acorde con el grado de desempeño, con el nivel de desarrollo y con la posibilidad de incrementos efectivos en el gasto público social de la región, es la reducción a la mitad de la **pobreza total**, y no sólo de la *pobreza extrema* que es la meta mínima propuesta en la Declaración del Milenio. A esto se suma que el avance registrado por los países en reducción de pobreza extrema en la última década es variado: mientras algunos ya alcanzaron la meta (Chile y Panamá), otros se han distanciado de ella (Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela). Brasil, República Dominicana y Uruguay muestran avances que los sitúan muy cerca de la meta, mientras Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua presentan un progreso cercano al 40%. Las posibilidades reales de alcanzar la meta propuesta parecen reducidas para algunos de los países más pobres, como Bolivia, Honduras y Perú, puesto que requerirían alcanzar tasas de crecimiento superiores a su desempeño histórico (CEPAL, 2002a).

La mejor distribución del ingreso también permitiría contribuir para alcanzar las metas planteadas. Una reducción de al menos 2% en el coeficiente de Gini se traduce en una reducción de cinco años en el logro de los objetivos.

En la medida en que lograr altas tasas de crecimiento mejora, aunque lentamente, la reducción de la pobreza de la región, se justifica la revisión de los esquemas de protección social que tienen los países en la

³ Para más información, ver CEPAL (2002a).

búsqueda de mejores diseños institucionales que permitan una mayor eficacia de diversas iniciativas para enfrentar el deterioro de la situación de los hogares y alcanzar las metas de reducción de la pobreza en 2015.

Los programas tradicionales para combatir la pobreza, así como los nuevos esquemas de redes de emergencia no parecen tener hoy el alcance para lograr avances significativos en la situación social de la región. Aunque existen logros parciales con el éxito de algunas iniciativas, que se examinarán en las próximas secciones, es conveniente recordar que persiste un gran reto de la política social pública para enfrentar la grave situación de pobreza y desigualdad de los países de América Latina.

Recuadro 1.1 LAS METAS DEL MILENIO

Las metas del milenio son ocho objetivos claves firmados por más de 160 líderes del mundo. Se busca, en un periodo limitado (hasta el año 2015), realizar mejoras en materias de pobreza, salud, educación y medio ambiente en todo el mundo. El primero y más importante de los objetivos se dirige a la reducción de la pobreza en el mundo en un 50%.

- ✓ Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- ✓ Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- ✓ Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
- ✓ Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
- ✓ Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- ✓ Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- ✓ Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- ✓ Objetivo 8: Crear una asociación mundial para el desarrollo, con objetivos en materia de asistencia, comercio y alivio de la deuda

Cada uno de estos objetivos comprende una serie de metas relacionadas. Los logros se concretan en 18 metas, medidos a través de 48 indicadores que mostrarán la senda en la que se encuentran los países hacia el logro de los objetivos.

El gran interrogante es si será posible cumplir la meta y las condiciones que permitan que ésta se logre. Existen factores claves para obtener el éxito con el logro de las metas propuestas: voluntad política, respaldo financiero, buenos planes e instrumentación efectiva (Sachs, Conferencia sobre las metas de desarrollo del Milenio, Marzo 20 de 2002).

1.2 Las respuestas de las familias latinoamericanas frente a la crisis

Como consecuencia de perturbaciones financieras internacionales e internas, y la consecuente inestabilidad de la política macroeconómica, América Latina ha experimentado periodos de crisis y volatilidad en su crecimiento desde la década de los años ochenta. Aunque la volatilidad en la tasa de crecimiento de la región disminuyó, especialmente en la primera mitad de los noventa, sigue siendo alta frente a la internacional. La grave y persistente crisis de principios de los ochenta, la cual tardó muchos años en recuperarse, dejó lecciones sobre los peligros de la inestabilidad económica y la mayor inseguridad de los hogares (De Ferranti et al, 2000), que en buena medida está asociada con la puesta en marcha de un **nuevo modelo de desarrollo** con menor presencia del estado en la provisión directa de muchos servicios.

La profunda y prolongada crisis de la región al finalizar la década de los noventa y la percepción de mayor inseguridad económica de los hogares, ha llevado a una preocupación nacional e internacional por examinar las estrategias de los hogares para protegerse de las crisis y para superar sus efectos. La situación que se sigue viviendo ha generado demandas crecientes de protección social.

Existe amplio consenso sobre la gravedad que registran las crisis para los hogares, más intensa particularmente para los pobres. Las crisis económicas producen una mayor pérdida proporcional de ingreso de los hogares más pobres, provocando mayor pobreza, empeoramiento de la distribución del ingreso y disminución de la inversión en capital humano (De Ferranti et al, 2000; Lustig, 2002). Sin embargo, es

imprescindible tener en cuenta que se presentan comportamientos diferenciados en cada crisis⁴ y en cada situación extrema de conformismo no recomendable. “En condiciones de extrema pobreza, la persona trata de salvar su estabilidad psicológica minimizando sus objetivos y colocándolos en un punto tan bajo como sea necesario para que sean asequibles”. Para contrarrestar la percepción subjetiva que tienen las familias, se requieren instancias sociales con perspectiva más amplia. Para ello se sugiere hacer objetivo el riesgo, como en el caso de los desastres naturales, de tal forma que se pueda reducir. El propósito de la sociedad debería ser prevenir y mitigar el riesgo, y éste sólo se reduce si es objetivado. Esto es posible lograrlo mediante una protección de carácter colectivo, ya que el individuo no controla la situación que genera el riesgo. Este, a su vez, depende positivamente de las amenazas y de la vulnerabilidad. Así, el aseguramiento obligatorio es un paso hacia la objetivación del riesgo.

En Colombia los seguros no constituyen un instrumento que permita a las familias protegerse de las crisis. Las formas de aseguramiento existentes son muy precarias. Las familias compran apenas el 7% de los seguros en el país. En Colombia los hogares son tan vulnerables y se ven tan afectados por las crisis, que no tienen oportunidad de objetivar el riesgo, y sus soluciones son de corto plazo. Estas soluciones traen efectos negativos sobre el bienestar futuro de las familias. Los seguros tienen dos propósitos: reducir el riesgo y el costo a través de la extensión de la cobertura. Como la ampliación de la cobertura permite que la sociedad asuma el riesgo de toda y cada una de las personas, en la medida en que el riesgo individual se traduzca en riesgo colectivo, se consolida la red de seguridad; se “objetiva” el riesgo.

La principal conclusión del estudio es que, para consolidar un sistema de protección colectivo, la sociedad debe captar y asumir los riesgos que los individuos y las familias perciben. De esta forma, el punto de llegada debe ser un sistema de seguridad social con fundamento en la equidad.

insensibles a las fluctuaciones económicas agregadas, aunque no sucede lo mismo con el rendimiento escolar.

Contrariamente a lo esperado, estudios realizados sobre El Salvador, México y Brasil, muestran evidencia sobre el carácter pro-cíclico del trabajo de los menores. Por el contrario, la mayor proporción de mujeres en el mercado de trabajo en épocas de crisis, indicaría su utilización como una estrategia para superar la caída de ingresos (De Ferranti et al, 2000).

Recuadro 1.2 LAS ESTRATEGIAS FAMILIARES FRENTE A LA CRISIS

El estudio “Familias Colombianas: estrategias frente al riesgo” analiza los mecanismos que utilizan las familias ante la crisis y, a la vez, identifica la naturaleza de las entidades que atienden a las familias y a las personas que son especialmente vulnerables en situaciones difíciles.

Ante el desempleo, que constituye el evento crítico de mayor relevancia en Colombia, la familia recompone la estructura de gasto, en primer lugar, hacia un menor consumo de alimentos. Si el evento se prolonga, se toman medidas más radicales como el trabajo infantil o el abandono de la escuela del hijo adolescente.

De acuerdo con este estudio, el evento crítico de mayor impacto para las familias es el desempleo del jefe del hogar, seguido por una pérdida económica importante. Le siguen en orden descendente, la enfermedad grave de uno de los miembros del hogar, el abandono del hogar por parte de un menor de 18 años y la muerte reciente de algún miembro de la familia.

Así mismo, este estudio encuentra que los factores más poderosos de protección son en su orden: i) el trabajo del hijo mayor de 12 años y del conyuge del jefe del hogar; iii) la posesión de vivienda por alguno de los miembros de la familia; iv) el seguro de desempleo (cesantías); v) el seguro de salud con cobertura familiar; y vi) la propiedad de vehículo particular.

Las familias colombianas tienen una percepción subjetiva del riesgo, por lo que es necesario avanzar en el proceso de “objetivación” del mismo. La percepción subjetiva del riesgo hace que las familias adapten sus preferencias a su situación; esta adaptación puede llevar a una

Recuadro 1.2 (conclusión)

⁴ Se han encontrado, por ejemplo, casos en que crisis moderadas pueden originar pérdidas proporcionalmente más grandes en los hogares ricos, mientras que grupos vulnerables (ancianos o madres solteras) no resultan afectados.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, PNUD, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2003), "Familias colombianas: estrategias frente al riesgo".

La población de mayores ingresos tiene menos posibilidades de ser afectada por la crisis porque tienen más y mejores instrumentos para enfrentar un choque de ingresos.⁵ Un aspecto de enorme relevancia es la necesidad de contar con medidas de bienestar diferentes al ingreso, que es más volátil, tales como el consumo, el acceso a servicios y a protecciones básicas y la tenencia de algunos activos. En este caso se trata de evaluar las condiciones de vulnerabilidad de los hogares, que hacen más probable perder ingresos durante la crisis. Así, distintos grados de vulnerabilidad familiar implican diferentes niveles de volatilidad del ingreso y de pérdida de bienestar. Si se reduce esta vulnerabilidad, los trabajadores y sus familias estarán en mejor situación. Una forma de reducir esas pérdidas de bienestar, mayores para grupos pobres, especialmente en casos de crisis prolongadas, es establecer una política social con componentes contra-cíclicos. De esta forma es más factible reducir el efecto de las crisis sobre los grupos de menores ingresos.

Las reformas laborales introducidas en América Latina para flexibilizar la contratación y el despido han resultado en rápidas variaciones del desempleo ante cambios en el ritmo de actividad económica. Esta mayor volatilidad del empleo se ha acompañado de una mayor velocidad de ajuste en recesión que en expansión. Esta situación ha significado tasas de desempleo crecientes y a mayores niveles, lo cual ha tenido impactos negativos tanto en corto plazo sobre el nivel de ingresos de la población, como sobre los niveles de pobreza en mediano y largo plazo.

Por último, la distribución de los ingresos ha mostrado ser asimétrica y menos elástica en situaciones de recuperación del crecimiento. No sólo se deteriora en las crisis y no mejora de igual forma en la recuperación, sino que en la recuperación tiende a beneficiar en mayor medida a los grupos de ingresos más altos. De hecho, las condiciones de desigualdad en la región no han mejorado en los años noventa en casi ningún país, y los grupos más afectados han sido los medios, aún más que los pobres (Tokman, 2001).

⁵ Así lo evidencian algunas experiencias trabajadas para el caso colombiano, donde la probabilidad de que un hogar experimente una caída en su bienestar es mayor cuando su nivel socioeconómico es inferior (Gaviria 2001).

II. Marco conceptual: manejo del riesgo social

Esta sección reúne las conclusiones de los enfoques de manejo de riesgo que incorporan las posibilidades individuales, colectivas, públicas y privadas de enfrentar los problemas de reducción y volatilidad de los ingresos de las familias.

La globalización económica, la privatización de actividades públicas y la liberalización de mercados han sentado nuevas y complejas reglas de funcionamiento para las políticas nacionales (Tokman, 2001). América Latina no es la excepción y no ha escapado ni a las reformas económicas que buscan una rápida integración de la región a los mercados internacionales, ni a los choques macroeconómicos causados por las caídas de los términos de intercambio y la volatilidad de los flujos de capital.

La mayor apertura económica de los países, así como la mayor presencia del mercado promovida por las reformas que la acompañaron, significaron un nuevo contexto para los esquemas tradicionales de protección, que por lo general no respondieron adecuadamente a las nuevas circunstancias. Luego de recuperar un ritmo aceptable de crecimiento a comienzos de los noventa, la región afrontó una mayor inestabilidad tanto en los flujos comerciales como en los de capital, sin que existieran aún los mecanismos para evitar los costos sociales. El desfavorable desempeño económico de la segunda mitad de los noventa hizo evidente las carencias del sistema de protección tradicional ante la fuerte crisis de finales de la década de los noventa.

La población de menores ingresos es el grupo más vulnerable cuando ocurren choques adversos (crisis financieras, caída en el precio o el monto de las exportaciones o desastres naturales). Esta vulnerabilidad ante choques

negativos se presenta porque la población pobre ve disminuidos sus ingresos, tiene poco acceso a esquemas amplios y estables de seguridad social, no tiene la capacidad adquisitiva para acumular activos, que cumplan la función de auto-seguros en las crisis, y tampoco tiene acceso al mercado privado de seguros y de crédito.

Con la crisis, la desprotección también se manifestó en grupos medios de la población, que sufrieron la pérdida de sus empleos y, con ella, de su seguridad social. La duración mayor del desempleo y las limitaciones de los esquemas tradicionales de protección han mostrado la necesidad de crear mecanismos integrales de protección del ingreso, para sortear estas situaciones de mayor exposición de las familias.

Los efectos negativos del entorno macroeconómico sobre los grupos de menores ingresos dan lugar a la necesidad de diseñar y ejecutar programas que reduzcan esa vulnerabilidad de la población. En este sentido, se requieren intervenciones públicas que prevengan y aminoren el impacto negativo de los eventos económicos no predecibles sobre el ingreso y las condiciones de vida, que fortalezcan la capacidad de los hogares para prevenir episodios futuros de crisis y para evitar que los costos de situaciones adversas sean asumidos en mayor proporción por los más pobres.

Los mecanismos tradicionales de seguro y de protección social en la mayoría de países de América Latina han resultado inadecuados o débiles para afrontar el tipo y la magnitud de la inseguridad económica derivada del nuevo orden internacional, en términos de prevención y compensación para reducir el impacto de los choques sobre los pobres. Estos choques han tenido efectos negativos importantes en la pobreza, la distribución del ingreso y el empleo (De Ferranti y otros, 2000).

A continuación se presentan, en primer lugar, los aspectos más destacados de algunos estudios en materia de tipo de riesgos y principales mecanismos para enfrentarlos. Enseguida se señalan las principales conclusiones de trabajos que enfatizan el papel de la política macroeconómica para enfrentar los efectos de la mayor vulnerabilidad derivada de una integración más estrecha a los mercados mundiales. Finalmente, se llama la atención sobre el énfasis concedido en la región a combatir las causas más estructurales de la pobreza, mediante mayor gasto en educación y salud y, en general, a programas de protección social universal, y la menor atención otorgada a los programas de carácter asistencial más orientados a enfrentar crisis coyunturales.

2.1 Fuentes de riesgos y mecanismos para enfrentarlos

Luego de la poner en marcha el nuevo modelo de desarrollo, con mayor orientación hacia el mercado, los hogares quedaron expuestos a nuevos y mayores riesgos, en especial los hogares de menores ingresos. Es necesario, sin embargo, señalar que en algunos países de América Latina el riesgo “parece haber disminuido en los años noventa, en comparación con los ochenta, e incluso con los setenta,” aún si se reconoce que los actuales mecanismos de seguro y de protección social parecen inadecuados para atender las crecientes pérdidas potenciales (De Ferranti et al. 2000).

En sentido amplio, la vulnerabilidad es la probabilidad (riesgo) de que los individuos, hogares o comunidades puedan ser lesionados o dañados por modificaciones de su entorno, o bien, puedan estar más expuestos en virtud de sus características individuales. Los elementos susceptibles de ser vulnerados son los activos físicos, financieros, humanos y sociales, así como, las oportunidades provenientes del entorno social, constituido por el estado, el mercado y la sociedad (Holzmann y Jorgensen, 1999).

Siguiendo el esquema que clasifica los riesgos (cuadro 2.1), existen diferentes tipos de riesgos: naturales, de salud, sociales, económicos, políticos y ambientales. A su vez, estos pueden afectar a una sola persona o a un grupo familiar (se conocen como idiosincráticos,) como por ejemplo la enfermedad de la persona que sostiene económicamente un hogar; o bien, pueden ocurrir a grupos de hogares o comunidades, o a regiones y naciones (llamados covariantes), como una mala cosecha, o algunos eventos que desencadenan otros riesgos, como un desastre natural que origina pobreza, epidemias y muerte (Lustig, 2001).

Cuadro 2.1

PRINCIPALES FUENTES DE RIESGOS

Tipos de Riesgos	Idiosincrásicos	Covariantes	
	Riesgos que afectan a una persona o un grupo familiar	Riesgos que afectan a grupos de hogares o comunidades	Riesgos que afectan a regiones o naciones
Naturales		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inundaciones ✓ Deslizamientos de tierra ✓ Erupciones volcánicas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Terremotos ✓ Inundaciones ✓ Sequía ✓ Vendavales
De Salud	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Enfermedades ✓ Traumatismos ✓ Discapacidad ✓ Edad avanzada ✓ Muerte 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Epidemias 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pandemias
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Delincuencia ✓ Violencia doméstica 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Terrorismo ✓ Crimen organizado 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conflictos sociales ✓ Guerra
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desempleo ✓ Pérdida de cosechas ✓ Volatilidad de precios 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Crisis locales (carreteras, puentes, servicios públicos) ✓ Reformas institucionales (privatizaciones, reestructuraciones institucionales) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Variación de los precios de los alimentos ✓ Reducción del crecimiento ✓ Hiperinflación ✓ Crisis de la balanza de pagos, financiera o monetaria ✓ Crisis tecnológica ✓ Crisis de la relación de intercambio ✓ Costos de transición de las reformas económicas
Políticos		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Disturbios 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incumplimiento político de los programas sociales ✓ Golpe de estado
Ambientales		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contaminación ✓ Deforestación ✓ Desastre nuclear 	

Fuente: Adaptación con base en Holzmann y Jorgensen, 1999.

Existen diferentes estrategias, instrumentos e instituciones para enfrentar los riesgos. De forma general, las estrategias para afrontar el riesgo pueden ser previas o posteriores a un evento; antes de que ocurra, encaminadas a reducirlo o a mitigarlo, o posteriores, orientadas a remediar o a afrontar sus consecuencias.

Antes de que ocurra un evento, pueden tomarse medidas formales o informales, individuales y colectivas, de mercado y de carácter público, para prevenir o reducir el riesgo. Entre las acciones preventivas o de reducción del riesgo están todas las prácticas individuales y familiares para prevenir enfermedades, el trabajo comunitario para realizar obras que enfrenten desastres naturales; también las acciones más generales de carácter público que buscan educar a la población sobre sus riesgos, o buscan explícitamente reducirlos mediante obras de infraestructura o programas de salud pública.

Las acciones encaminadas a mitigar su impacto también se realizan antes de que ocurra el evento adverso pero reducen su impacto antes que disminuir la probabilidad de que ocurra; son acciones que diversifican el riesgo o hacen que se compartan los costos de la ocurrencia mediante mecanismos de seguro. Entre las primeras, están las formas individuales o familiares de diversificar el riesgo, como los diferentes tipos de cultivos con que se enfrenta el riesgo de pérdida en uno de ellos, o las inversiones en capital físico o humano que dotan de mecanismos para mitigar las consecuencias de la ocurrencia de un accidente natural, de salud o económico. Los mecanismos formales para diversificar el riesgo y mitigarlo comprenden cuentas de ahorro y crédito y, de manera más general, los instrumentos públicos enfocados a ofrecer incentivos para fortalecer la actividad privada orientada a ampliar y diversificar la producción, como la agrícola, o bien a buscar nuevas oportunidades de mercados.

El otro tipo de acciones se dirigen a mitigar el impacto de los siniestros. Tal es el caso de toda la gama de acciones que buscan compartir los riesgos, como en el caso más formal de los seguros. Algunos ejemplos son: la protección adicional que puede brindar ampliar los lazos familiares con un matrimonio, los sistemas informales de compartir riesgos en las actividades agrícolas, tanto individuales como comunitarios, y todas las formas de seguros, desde los que toman los individuos voluntariamente, hasta los obligatorios creados por el estado (seguros de pensiones, de salud o de desempleo).

Finalmente las acciones que enfrentan, compensan o remedian la situación una vez el riesgo se ha convertido en un hecho cierto. Es posible observar mecanismos informales o formales. Entre los mecanismos informales están todas las formas como una persona o una familia enfrenta la ocurrencia de un choque adverso, como la venta de activos, los préstamos, el trabajo infantil o la reducción del consumo, y también los mecanismos de acción de las redes propias de la comunidad, como las intervenciones de las asociaciones de comunidad que, mediante ayuda o crédito, aminoran el impacto de la ocurrencia de un riesgo para uno o varios de los miembros de la comunidad. Los mecanismos formales abarcan las opciones de liquidación de ahorros o de otorgamiento de crédito, o los programas gubernamentales diseñados para atender las crisis, como los de obras públicas, subsidios, fondos sociales de asistencia y transferencias de recursos. Algunos son acciones de mercado, típicamente los seguros u otras medidas de carácter financiero, como el ahorro y el crédito, y otros son intervenciones del estado, en algunos casos de carácter obligatorio como los seguros de salud, de pensiones o de desempleo de los trabajadores (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2
MECANISMOS DE GESTIÓN DE RIESGOS

Objetivo	Mecanismos informales		Mecanismos formales	
	Individuales y familiares	Colectivos	Basados en el mercado	Públicos
Prevención y reducción del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prácticas sanitarias y preventivas ✓ Migraciones ✓ Fuentes de ingresos más seguras 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Acción colectiva para infraestructura ✓ Gestión de los recursos de propiedad común 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Política macroeconómica ✓ Política ambiental ✓ Política de educación y capacitación ✓ Política de salud pública ✓ Infraestructura ✓ Políticas activas de mercado de trabajo
Mitigación del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Diversificación de cultivos y terrenos ✓ Diversificación de fuentes de ingresos ✓ Inversiones en capital físico y humano ✓ Matrimonio y familia ampliada 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asociaciones ocupacionales ✓ Asociaciones de ahorro y crédito 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cuentas de ahorro ✓ Microfinanciamiento 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Extensión agrícola ✓ Protección de los derechos de la propiedad (titulación)
Diversificación				
Aseguramiento	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Seguros informales (aparcería) ✓ Ahorros 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inversiones en patrimonio social (redes, asociaciones, rituales, donaciones recíprocas) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Seguro de renta para la vejez ✓ Seguro contra accidentes, muerte, discapacidad y otros riesgos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistemas de pensiones ✓ Seguro obligatorio contra riesgos de desempleo, enfermedad, accidentes y otros
Afrontar la crisis, una vez sucede	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Venta de activos ✓ Obtención de préstamos ✓ Trabajo infantil y de trabajadores secundarios ✓ Reducción del consumo (de alimentos) ✓ Migraciones temporales 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Transferencias desde redes de apoyo mutuo 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Liquidación de inversiones financieras ✓ Préstamos de instituciones financieras 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asistencia social y transferencias en efectivo ✓ Ayuda laboral ✓ Subsidios ✓ Fondos sociales

Fuente: Adaptación con base en Holzmann y Jorgensen, 1999.

A pesar de la precisión que intenta la clasificación de los mecanismos para el manejo de riesgos (Recuadro 2.1), la definición precisa de las diversas acciones muestra una dificultad de clasificación. Por ejemplo, la diversificación de cultivos o de fuentes de ingresos, puede ser entendida para mitigar o para reducir la posibilidad de ocurrencia de un hecho, al tiempo que también podría entenderse como medida preventiva. Así mismo, en cierta forma, la venta de un activo para enfrentar una crisis puede constituir un mecanismo que mitigue o reduzca los efectos de una caída de ingresos.

Recuadro 2.1

PREVENIR, MITIGAR, ENFRENTAR, COMPENSAR**PREVENIR** (Del lat. Praevenire)

Preparar, aparejar y disponer con anticipación lo necesario para un fin. 2) Prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio. 3) Precaver, evitar, estorbar o impedir algo. 4) Advertir, informar o avisar a alguien de algo. (...) 6) Anticiparse a un inconveniente, dificultad u objeción. 7) Disponer con anticipación, prepararse de antemano para algo.

MITIGAR (Del lat. Mitigare)

Moderar, aplacar, disminuir o suavizar algo riguroso o áspero.

ENFRENTAR (Del lat. Infrenare)

Afrontar

AFRONTAR (Del lat. Affrontare, de frons, frontis, frente)

Poner frente a frente. 2) Hacer frente al enemigo. 3) Hacer cara a un peligro, problema o situación comprometida.

REMEDIAR (Del lat. Remediare)

Poner remedio al daño. 2) Corregir o enmendar algo. 3) Socorrer una necesidad o urgencia. 4) Librar, apartar o separar de un riesgo. 5) Evitar que suceda algo que pueda derivar algún daño o molestia.

COMPENSAR (Del lat. Compensare)

Igualar en opuesto sentido el efecto de una cosa con el de otra (...) Compensar las pérdidas con las ganancias, los males con los bienes. 2) Dar algo o hacer un beneficio en resarcimiento del daño [o] perjuicio (...) que se ha causado.

En los países menos desarrollados, los mecanismos más utilizados para manejar el riesgo y enfrentar sus consecuencias son los informales, basados en decisiones familiares o de las comunidades. Las personas pobres tienen poco acceso a las posibilidades que ofrecen los seguros o a las opciones de ahorro y de crédito del mercado financiero. Por el contrario, los países con mayor desarrollo cuentan con una amplia gama de mecanismos formales (obligaciones legales), tanto públicos como privados, para afrontar situaciones adversas.

Bajo este mismo enfoque de manejo del riesgo, se ha señalado que son las personas, las familias y los hogares el punto central de análisis, y no el estado. Así, se analiza el comportamiento de las personas y de las familias frente al riesgo, y se identifican las decisiones de las personas y el posible papel del estado para complementar el mercado. De Ferranti y otros (2000) presentan tres formas de afrontar el riesgo: seguros de mercado, auto seguro y autoprotección. Los seguros de mercado transfieren ingresos de una coyuntura buena a una mala, pero no modifican las probabilidades de que se produzcan las recesiones. Por su lado, el auto seguro transfiere recursos en las mismas circunstancias, pero se diferencia de los seguros de mercado porque no implican una cobertura conjunta de riesgos. La autoprotección difiere porque no transfiere recursos y porque disminuye la probabilidad de que sobrevenga una situación desfavorable.

Bajo la premisa que las personas o las familias pueden asegurarse contra pérdidas, o disminuir la probabilidad de su ocurrencia, se argumenta que es posible enfrentar el riesgo transfiriendo ingresos cuando hay épocas de bonanza (asegurarse), reduciendo la probabilidad de que lleguen épocas difíciles (autoprotgerse). Enfrentar las restricciones en la toma de decisiones para adoptar algunas de estas opciones es competencia de la política social y, por tanto, el problema es decidir si el estado puede ayudar a eliminar dichas restricciones, y escoger la mejor forma de hacerlo. En este contexto, una vez identificadas las formas de protección ante el riesgo (seguros de mercado, auto seguro y autoprotección), se tienen las siguientes

características: 1) los seguros de mercado y la autoprotección pueden ser sustitutos o complementarios; 2) las pérdidas poco frecuentes y elevadas se cubren mejor mediante seguros, mientras que las pérdidas frecuentes pero moderadas se cubren mejor mediante auto-seguro; y 3) las personas y las familias gozan de mayor bienestar cuando se dispone de los tres instrumentos que cuando falta alguno de ellos. En resumen, la necesidad de implementar una política pública surge cuando fallan o faltan algunos mercados y, en consecuencia, las personas no pueden alcanzar los niveles deseados de seguro y autoprotección. Cuando el mercado falla, el estado debe proporcionar seguros sociales (por ejemplo, seguro de desempleo), formas más eficientes de auto seguro (desarrollo y regulación del sistema financiero⁶), o asistir la autoprotección (educación, salud). Así mismo, un objetivo importante de la política social es objetivar el riesgo, por ejemplo, mediante el aseguramiento obligatorio. La búsqueda de la cobertura universal permite precisamente superar la imposibilidad de enfrentar el riesgo individualmente, convirtiéndolo en un objetivo común de toda la sociedad (DNP-PNUD, 2003).

2.2 Políticas macro, volatilidad y vulnerabilidad

Otros autores han señalado que la mayor integración a los mercados mundiales, sumada a los procesos de privatización y de menor intervención del estado, han acentuado la vulnerabilidad y han generado una mayor inestabilidad macroeconómica (Tokman, 2001; Lautier y otros, 2002). Se argumenta que las reformas adelantadas en las dos décadas anteriores, dirigidas a alcanzar los equilibrios de las cuentas fiscales y externas, se acompañaron de reformas legales y políticas que ponían énfasis en la capacidad del estado para regular los sectores, flexibilizar el mercado de trabajo y realizar una apertura prudente del mercado de capitales, entre otros, cuyo resultado fue la acentuación del ciclo económico, provocando mayor inestabilidad y una transmisión más rápida de la misma a las economías nacionales, lo que conlleva un menor margen de acción para diseñar políticas contra las fluctuaciones, con consecuencias negativas en materia de empleo, pobreza y distribución del ingreso.

El empleo resultó afectado por las reformas que promovieron un tipo de empleo más calificado y redujeron la protección tradicional de los trabajadores; también por las privatizaciones que redujeron el empleo público y lo reemplazaron por empleos en el sector privado con mayor rotación y menor protección; y, finalmente, por el importante incremento de las actividades informales como fuente de generación de ingresos. En materia de pobreza, los avances con el buen desempeño de comienzos de los noventa, se perdieron con la crisis. Adicionalmente, la inestabilidad derivada de la volatilidad del crecimiento y de las nuevas condiciones del mercado de trabajo generó nuevos pobres, particularmente entre los grupos medios de la población. Por su parte, con respecto a la distribución del ingreso se constata la asimetría de la distribución del ingreso en las fases ascendentes y descendentes del ciclo, y su menor elasticidad.

Este enfoque ha llamado la atención sobre el papel del estado, especialmente mediante su política macroeconómica, para prevenir los efectos que tiene el ciclo económico sobre el ingreso, mediante políticas preventivas como en las orientadas a reducir el daño que puede ocurrir o a compensarlo. Las políticas preventivas corresponden tanto al campo macroeconómico como al laboral. Entre las primeras se destacan las orientadas a controlar los flujos de capital y las operaciones de cobertura para prevenir deterioro de los términos de intercambio. Así mismo, medidas supranacionales orientadas a la generación de nuevos mecanismos de financiamiento de emergencia, e inclusive reglas multilaterales para renegociar deuda. También se advierte la necesidad de complementar las políticas macroeconómicas preventivas con intervenciones específicas que promuevan la innovación y el aprendizaje para mejorar el nivel de competencia, y la inversión en la generación de conocimiento y capacitación de trabajadores. Por otra parte, políticas orientadas a mitigar el daño potencial mediante la creación de mecanismos de aseguramiento y de protección social; los seguros de desempleo constituyen un ejemplo. Finalmente, políticas compensatorias para proveer ingresos una vez ocurre una reducción por un choque adverso; entre éstas se encuentran políticas de empleo, los subsidios a la contratación, los programas de capacitación y las transferencias en efectivo.

⁶ Fortalecer el mercado financiero puede ser parte esencial de una política social, en la medida en que ello incentiva el auto-seguro y los seguros de mercado.

2.3 Protección social universal versus asistencia social focalizada

Los sistemas de protección social de los países más desarrollados se han articulado alrededor de seguros sociales, encargando a la asistencia social la atención de quienes no se encuentran asegurados. Asumir esta misma dirección en los países latinoamericanos se enfrenta, en primer lugar, a la limitación de los ingresos del gobierno (Perotti, 2002), lo que no ha permitido avanzar en un sistema total de aseguramiento (mutualista) con contribuciones del estado, los empleadores y los trabajadores (Lautier, 2002). El excesivo tamaño del sector informal restringe las posibilidades de realizar contribuciones de manera continua, y para un grupo importante de informales resulta racional no realizarlas, porque ello les permite usar la totalidad de su ingreso presente en el financiamiento de su subsistencia o de su actividad (capital de trabajo).

Recientemente se ha propuesto una solución intermedia, que busca crear un sistema de protección del ingreso orientado a garantizar el pago de las contribuciones a la seguridad social. Se trataría de asegurar el pago de las contribuciones a la seguridad social ante episodios de desempleo, de manera complementaria o ampliada de los seguros de desempleo que existen en diferentes países de la región. Este sistema, podría basarse en la experiencia de cuentas individuales del régimen de capitalización de pensiones y ser parcialmente financiado por los trabajadores para prevenir eventos de riesgo moral (Ayala y Acosta, 2002). Para trabajadores informales, se han puesto en marcha algunos esquemas para ampliar la cobertura tanto en salud como en pensiones, a través del acercamiento a grupos específicos de población por medio de la entrega de subsidios parciales que garantizan una cobertura básica (Jiménez y Cuadros, 2003).

En los años noventa, el énfasis principal de los países latinoamericanos y de los organismos multilaterales se orientó a privilegiar los programas orientados a eliminar las causas de la pobreza, en lugar de aliviar sus manifestaciones. La recuperación del crecimiento a comienzos de los noventa, motivó una mayor preocupación por los factores estructurales que perpetuaban la pobreza que por los programas de carácter asistencial. Se privilegió entonces el gasto en educación y salud como formas de afectar positivamente la acumulación de capital humano. Este enfoque se complementó también con las ideas del “enfoque de activos”, donde se identifica la debilidad de algunas familias por su carencia de activos y su poca capacidad para diversificarlos, que las vuelve más vulnerables a los riesgos. La estrategia principal sería remover los obstáculos que impiden la acumulación de activos por parte de los pobres (Perotti, 2001, refiriéndose a los estudios de Attanasio, Székely, Birsdall y Londoño). De esta forma, se argumentó a favor del gasto social que promueve la formación de capital humano, en lugar de las transferencias para asistencia social, orientadas a suavizar el consumo, cuyo carácter temporal impide tener efecto sobre el acervo de activos.

Este debate llamó la atención sobre la necesidad de contar con una red asistencial permanente. Esta red articularía los múltiples programas coyunturales contra la pobreza, con el objetivo principal de hacer óptima la incidencia distributiva, mediante una mejor organización de los programas, basada en información y evaluación, evitando la superposición tanto de beneficios y de beneficiarios, como de riesgos cubiertos. Esta red de asistencia tendría que ser permanente y sostenible, y para ello debería operar con mecanismos que le permitan expandirse en la crisis.

2.4 Consideraciones finales

Este capítulo ha presentado brevemente los principales elementos del debate sobre los mecanismos de protección social. Las intervenciones del estado para prevenir, mitigar y enfrentar los riesgos constituyen su política de protección social, con la cual se buscan dos objetivos principales. El primero, la reducción de la vulnerabilidad de los hogares con ingresos muy bajos ante caídas del consumo y de su acceso a servicios básicos. El segundo, suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida para todos los hogares y, por tanto, una distribución más equitativa del bienestar. Se busca evitar que las caídas de ingresos provoquen pérdidas irreparables en el capital humano.

La protección exclusivamente estatal resulta poco viable y efectiva tal como lo demuestra la amplitud de la más reciente crisis en América Latina y el examen de los riesgos que afrontan las familias, de los

mecanismos para enfrentarlos y de las opciones individuales, de mercado o estatales, para mejorar la protección social. El papel más importante de la política pública se centra en impedir que la política macroeconómica acentúe los riesgos y en el diseño de un marco de incentivos para fortalecer las medidas individuales de protección, entre ellas el desarrollo de mecanismos de protección a través del mercado financiero y de seguros.

El avance necesario hacia una protección universal de la población requerirá trabajar en el conjunto de la política social con base en los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. Así por ejemplo, la combinación de regímenes contributivos y asistenciales, con elementos de solidaridad, permitirá avanzar, en primer lugar, en los más pobres, de manera gradual y focalizada. Ello requiere fortalecer la capacidad regulatoria del estado. De otra parte, el establecimiento de equilibrios financieros globales entre beneficios y contribuciones, en los que se avanzó parcialmente con las reformas a la seguridad social en los noventa,⁷ constituye un paso en esta dirección, al evitar la asignación de subsidios regresivos. Queda un gran espacio para mejorar en la definición cuidadosa de los beneficios que se otorgarán a quienes no pueden realizar contribuciones, así como en los esquemas de solidaridad que pueden desarrollarse. Así mismo, la definición más precisa de los riesgos, el seguimiento de los esquemas de administración y fuentes de financiamiento de los mismos, y la articulación de todos los esquemas de protección públicos y privados, podrían contribuir al desafío que plantea la cobertura universal de la población. Se busca lograr mayor certeza en los montos asignados a la protección para conseguir una mejor redistribución.

La protección social de los más pobres requiere tanto de los programas sociales de inversión en capital humano, como de las intervenciones especiales para prevenir manifestaciones más coyunturales de falta de ingresos. Estas intervenciones requieren ser articuladas en una red asistencial que garantice mayor efectividad de los programas y que logre ser sostenible. La articulación va más allá de la creación de organismos burocráticos responsables de los diferentes programas. La experiencia reciente en algunos países, particularmente en Brasil, muestra los logros obtenidos con la creación de mecanismos eficaces de coordinación entre agencias públicas responsables de administración de diferentes programas, dotados de legitimidad, apoyo político y capacidad técnica (Faria, 2003). Así mismo la experiencia de Colombia con la creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, comentada posteriormente en este trabajo, muestra la posibilidad de ampliar coberturas a sectores sin posibilidad de realizar contribuciones, agrupando diversas fuentes de financiamiento y entre ellas la solidaridad de aquellos con capacidad para realizar contribuciones.

La crisis más reciente obligó a revisar las falencias de los programas tradicionales y a introducir programas de emergencia. El próximo capítulo examina estos programas para derivar lecciones que permitan fortalecer la protección de los pobres en diferentes momentos del ciclo económico.

⁷ Los equilibrios o equivalencias individuales, donde los beneficios por el contrario, dependen de las cotizaciones en cada caso individual, sin mecanismos de transferencia o solidaridad, dan lugar a profundas inequidades.

III. La protección social tradicional y los nuevos programas de emergencia

Los esquemas tradicionales de protección social fueron insuficientes para enfrentar varios episodios de crisis en los noventa. Este capítulo presenta, en primer lugar, algunos rasgos de la evolución de los esquemas de protección social en América Latina y, seguidamente, se analizan los principales tipos de programas de emergencia puestos en marcha en algunos países de la región en los años noventa.

3.1 Evolución de los esquemas de protección social en América Latina

Los esquemas de protección social en los países en desarrollo, antes de los ajustes estructurales que generó la crisis económica de los años ochenta, combinaban los mecanismos formales de seguridad social, a los cuales accedían los trabajadores del sector formal (público y privado), con diversos tipos de programas orientados a aliviar o mitigar la pobreza.

En los países de América Latina, los programas de seguridad social para el sector formal fueron introducidos de manera relativamente temprana, siguiendo el ejemplo de los países industrializados. Los países pioneros fueron Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay, que inician sus esquemas de seguridad social entre 1920 y 1930; un segundo grupo de países, conformado por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, lo hicieron entre 1940 y 1950; y los últimos en establecer estas coberturas fueron República Dominicana, El Salvador,

Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua. Estos programas cubrían los riesgos de vejez, inca-

pacidad y muerte, enfermedad y maternidad, y accidentes de trabajo. Sólo algunos sistemas contaban con asignaciones familiares y amparos ante el desempleo (Mesa-Lago, 1994, y Cruz Saco, 2002). Estos programas, que se fondeaban con contribuciones de los empleados asegurados, de sus empleadores y por el estado, tuvieron una cobertura reducida por el poco crecimiento del empleo formal. Las características de la transición demográfica de cada país, hicieron que se fueran presentando situaciones de insolvencia derivadas de los desequilibrios entre contribuciones y beneficios. Las reformas a estos sistemas, impulsadas en su mayoría desde finales de la década de los ochenta, buscaron avanzar hacia sistemas de beneficios definidos por las contribuciones, para frenar la excesiva acumulación de pasivos por pensiones y, en menor medida, desarrollar algunos mecanismos para ampliar la cobertura (Arenas, 2000; Hernández, 2001; Ayala y Acosta, 2002; Jiménez y Cuadros, 2003).

Por su parte, desde los años 70 los países desarrollaron diferentes programas de asistencia social para enfrentar situaciones particulares de pobreza. Estas intervenciones comprendían programas de obras públicas, incluyendo los de trabajo por consumo (para países de menores ingresos), subsidios al consumo para garantizar el acceso a alimentos, combustible y otros bienes y servicios básicos, y otros programas dirigidos a las familias y a la comunidad con el propósito de aliviar la pobreza extrema (Cornia, 1999). Estos programas fueron diseñados para funcionar en épocas normales (crecimiento estable), estaban relativamente desarticulados, y las agencias públicas encargadas de ejecutarlos no contaban con la flexibilidad y los instrumentos necesarios para atender siempre a los más pobres. Por estas razones, tuvieron impactos positivos marginales en las crisis económicas, y la deficiente focalización de su oferta hizo que subsidios (como los de alimentación) no fueran recibidos en todos los casos por los más pobres (Cornia, 1999).

Con la crisis de los años 80 se diseñaron nuevos esquemas de redes de seguridad, concentrados en programas de obras públicas, transferencias en alimentos, programas de apoyo mediante crédito, asistencia a las familias y algunos otros subsidios (vivienda, energía y agua). Estos esquemas intentaron alcanzar diversos objetivos y complementar los resultados del crecimiento económico. Una de las características más importantes de estos años fue la creación de Fondos Sociales, con la intervención de la banca multilateral y de donantes bilaterales (Subbarao, 1997).

- **Los Fondos Sociales**

Los fondos sociales fueron agencias para la financiación de proyectos en muchos sectores. Los proyectos buscaban proveer empleo, ingresos e infraestructura social para los grupos más pobres y vulnerables, y estuvieron basados en prácticas de participación comunitaria y de demandas locales. Los recursos eran asignados de acuerdo con criterios predeterminados de elegibilidad, entre los cuales se encontraba la cofinanciación por la comunidad beneficiada. Estas agencias, con mayor flexibilidad que las entidades públicas tradicionales; generalmente manejaban recursos externos y no ejecutaban los proyectos directamente. Se buscaba alcanzar una gran transparencia para evitar filtraciones, que la mayor cantidad de recursos permaneciera en la comunidad y lograr evaluaciones más ágiles del cumplimiento de sus objetivos. La experiencia pionera fue el Fondo de Emergencia Social de Bolivia, que luego se generalizó en muchos países. Aunque las áreas de intervención variaron entre países, son relativamente comunes las inversiones en infraestructura social, especialmente de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, y caminos y puentes. Se estima que el Banco Mundial y el BID invirtieron más de US\$ 3,5 billones en estos fondos (Jorgensen and Van Dornen, 2002). Estos fondos presentaron tanto experiencias positivas como negativas.

Recuperada la crisis más profunda, y aprendidas algunas lecciones, los fondos de emergencia social fueron transformados en Fondos de Inversión Social (FIS),⁸ que buscaban apoyar el crecimiento económico mediante financiación de proyectos de inversión social para el desarrollo del capital humano y otras acciones orientadas a que los pobres pudieran tener acceso a actividades productivas (BID, 1998). Las principales áreas de intervención de los fondos fueron: i) mejoramiento de infraestructura en regiones donde habitan

⁸ La proliferación de los fondos sociales se extendió a más de 70 países de América Latina, África, Asia y Europa Oriental, en muchos casos con más de un fondo por país.

comunidades pobres, ii) provisión de ingresos de corto plazo, principalmente por trabajos en reparación de infraestructura, iii) desarrollo comunitario, iv) mejoramiento de la provisión de servicios sociales fortaleciendo alianzas público-privadas, y v) el fortalecimiento de las estrategias de descentralización, trabajando en conjunto con los gobiernos locales (Jorgensen and Van Dornen, 2001).

Al igual que los fondos de emergencia, los FIS estaban dirigidos a atender población de bajos ingresos afectada por los choques macroeconómicos y por las medidas de ajuste (Cornia, 1999). Los países latinoamericanos usaron este mecanismo en las décadas de 1980 y 1990, con el propósito de reducir la inflexibilidad, la interferencia política y los altos costos de las agencias públicas tradicionales. Generalmente desarrollaron programas conjuntamente con los gobiernos locales, las organizaciones de la comunidad y otras organizaciones no gubernamentales. Las evaluaciones de los Fondos Sociales muestran que, a pesar de lograr coberturas aceptables, su impacto fue limitado. Estos fondos no lograron atender oportunamente a la población afectada por las crisis y, además, también registraron altos costos per cápita en las transferencias realizadas, y escasa coincidencia entre necesidades de la población y proyectos financiados. También se registraron problemas para lograr el financiamiento necesario para su sostenimiento en el mediano plazo. En la medida en que se trataba en muchos casos de fondos de emergencia temporales, los ministerios o los gobiernos locales no lograron asegurar los fondos para su funcionamiento en el más largo plazo. Sin embargo, ha sido positivamente valorada su nueva capacidad institucional y la construcción de capital social. Las principales causas de su bajo impacto fueron su deficiente focalización y la escasez de recursos (Cornia, 1999; Lustig, 1999; BID, 1998). Desde el enfoque de manejo del riesgo, estos fondos se centraron más en enfrentar la crisis y, en algunos casos, en mitigar sus efectos, más que en estrategias de prevención y reducción del riesgo (Jorgensen and Van Dornen, 2001).

- **El gasto social: seguridad social, servicios sociales y red asistencial**

Durante los años noventa, los países de la región aumentaron de manera importante el gasto público social, y su proporción dentro del gasto público total también avanzó. Este agregado comprende el gasto en servicios de protección social (educación y salud), seguridad social (pensiones y otras prestaciones asociadas), y asistencia social (programas de generación de empleo, transferencias en dinero, programas de nutrición y de protección a la familia). Este trabajo se concentra exclusivamente en este último.

Una proporción importante de este gasto (entre 30 y 40%) se asignó a los esquemas de seguridad social, es decir, pensiones y otras prestaciones exclusivas de los trabajadores del sector formal. Así mismo, el interés por fortalecer la formación de capital humano justificó asignaciones crecientes a la provisión de servicios de educación y salud, considerados más efectivos para eliminar las causas de la pobreza estructural. Finalmente, para los programas de asistencia social, orientados a aliviar situaciones concretas de pobreza (nutrición, cuidado infantil, vivienda), con excepción de Brasil que dedica cerca del 50% de su gasto social, los demás países asignan porcentajes menores (Perotti, 2002; Repetto y Sanguinetti, 2001).

Las reformas a la provisión de educación y salud puestas en marcha desde finales de la década de los ochenta tenían como objetivo aumentar y asegurar los recursos para estos sectores y mejorar la eficiencia del gasto. También se modificaron los roles que jugaban los distintos agentes involucrados; en particular, el sector público debía encargarse prioritariamente del financiamiento y de la regulación de la provisión de estos servicios. Así mismo, se propuso lograr una mayor autonomía de los proveedores de educación y salud, y una mayor participación de los beneficiarios de estas actividades en los organismos de control. Se establecieron mecanismos para la asignación de recursos de acuerdo con resultados y con sistemas de costo per- capita.

Varias de estas reformas han sido exitosas, como las de los sectores educativos en Chile y de salud en Colombia, y constituyen un activo importante para la reforma de la protección social. La reforma del sector salud en Colombia es un ejemplo de las posibilidades de integrar la seguridad social del sector formal y los programas de cobertura de salud de los más pobres. Mediante un esquema de aseguramiento, de asignación de recursos públicos y de mecanismos de solidaridad se avanzó hacia la cobertura universal, se extendió la protección del riesgo de enfermedad de los trabajadores del sector formal a los grupos más pobres de la población, y para ambos grupos se estableció un novedoso esquema institucional con fuerte vinculación del sector privado (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1

La ley 100 de 1993 cambió radicalmente el sistema público de salud vigente en el país. El sistema anterior combinaba el aseguramiento de la población ocupada en el sector formal con el sistema público de asistencia. La reforma partió de tres principios básicos: el acceso universal a los servicios de salud, con un aseguramiento universal obligatorio; la presencia de mecanismos de solidaridad en la financiación con la población más vulnerable (ingresos, ubicación, enfermedad, edad); y el aumento de la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios en el que participan, en forma coordinada, entidades públicas y privadas, afiliadoras y prestadores de servicios, en un sistema de competencia regulada.

Cada afiliado elige libremente la entidad afiliadora y paga la cotización. Esta cotización se comparte con el patrono, si es asalariado, o la paga totalmente si es trabajador independiente, y el Estado aporta un subsidio si es una persona pobre sin capacidad de pago. La afiliación y pago dan derecho, al afiliado y a su familia, a acceder a un plan básico de salud (Plan Obligatorio de Salud, POS), el cual varía según el régimen (contributivo o subsidiado) al que esté afiliado. Todos los dineros recaudados por las cotizaciones pertenecen a un fondo (Fondo de Solidaridad y Garantía Fosyga), que reconoce a cada entidad afiliadora la Unidad de Pago por Capitación UPC, que cubre los costos promedios de ese POS. A su turno, las afiliadoras hacen contratos con Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud IPS, que brindan la atención médica. Estos contratos pueden ser hechos por servicio prestado o por capitación.

Los usuarios de los servicios de salud quedaron segmentados en dos: las personas con capacidad de pago y los más pobres. Los primeros pertenecen al régimen contributivo. La cotización es de 12% de los ingresos laborales; los trabajadores asalariados aportan la tercera parte de ese valor. Uno de esos 12 puntos de cotización va a una cuenta de solidaridad con la cual se cofinancia el aseguramiento de los más pobres. A mediados del 2003, de acuerdo con informes del Ministerio de Protección Social, estaban aseguradas en el régimen contributivo 13,5 millones de personas, que representan el 30% de la población.

El régimen subsidiado debe cubrir a la población más pobre. El municipio selecciona a los beneficiarios de este régimen mediante el "Sistema de Identificación de Beneficiarios" SISBEN. Las personas seleccionadas deben escoger libremente la entidad afiliadora (ARS). Más de 200 ARS están ofreciendo sus servicios de intermediación a la población pobre. A su turno, las ARS hacen contratos con las instituciones prestadoras de servicios de salud IPS, privadas o públicas. Los avances en cobertura logrados son incontrovertibles: el POS asegurado cubre un proporción superior al 50% del POS del régimen contributivo, y alcanza cerca 60% de la población más pobre. El avance en el aseguramiento coincidió con una reducción en la desigualdad del acceso: mientras en 1993 el 40% más pobre representaba el 64% de la población no atendida, en el año 2000 este porcentaje no superaba el 50%. En junio de 2003 se encuentran asegurados 11,8 millones de personas sin capacidad de pago, que representan el 27% de la población total.

En total, cerca del 57% de la población colombiana cuenta con seguro de salud y se trabaja en distintos frentes con el objeto de lograr cobertura universal, tal como lo dispuso la Ley 100 de 1993.

Podemos construir agrupaciones que caracterizan el comportamiento de los países en su gasto social para el conjunto de la década (1990-2001). Caracterizamos, de un lado, la evolución del esfuerzo social para invertir en lo social (gasto social / PIB), en bueno, regular y malo,⁹ y, de otro, la prioridad que se le otorga en el gasto público (gasto social / gasto público), en alto, promedio y bajo (Cuadro 3.1). Si combinamos ambas dinámicas, que reúnen tanto cantidad como evolución, encontramos siete grupos o comportamientos. El primer grupo reúne a los países virtuosos, con un desempeño bueno en el periodo largo y durante la crisis, tanto en esfuerzo como en prioridad: Panamá, Uruguay, Bolivia y Chile. El segundo grupo lo conforman los países con un destacado desempeño general sin que se destaquen en todo: Brasil. El tercer grupo lo conforman países que tienen alguna orientación evidente ya sea en términos de esfuerzo o de prioridad en el gasto público, sin desmedro del otro; en materia de esfuerzo: Costa Rica y, con debilidades, Guatemala y

⁹ Bueno comprende, a su vez, comportamientos bueno y promedio cuando se cuenta con alto nivel de gasto social, y comportamiento bueno con nivel promedio de gasto. Regular comprende: mal desempeño con nivel alto, buen desempeño con nivel bajo, y desempeño y nivel de gasto promedios. Y Bajo, cuando el desempeño es promedio y el nivel es bajo, o cuando el desempeño es malo con niveles de gasto promedio o bajo.

Perú; y México en materia de prioridad. El cuarto grupo lo conforman los países cuyo desempeño correspondió a la tendencia promedio de América Latina: Argentina. El quinto grupo lo conforman los países con avances importantes en uno de los aspectos, y con debilidades en el otro; Colombia y Nicaragua han avanzado en esfuerzo social, mientras El Salvador lo ha hecho en prioridad. El sexto grupo lo conforman los países que no lo han hecho definitivamente bien en ninguno de los aspectos: Paraguay, Venezuela, Honduras, República Dominicana y Ecuador.

Cuadro 3.1
EVALUACIÓN DEL GASTO SOCIAL
(Proporciones)

		Prioridad del gasto social (GS / Gasto público)		
		Bien o muy bien	Promedio, o bien en un aspecto y mal en otro	Mal, o mal en un aspecto y promedio en otro
Esfuerzo en Gasto Social (GS / PIB)	Muy bien, o muy bien en un aspecto y bien en otro	Uruguay (23.5 , 75.0) Chile (18.0 , 69.7) Panamá (25.5 , 49.7) Bolivia (18.0 , 60.4)		Costa Rica (18.2 , 40.5)
	Promedio, o bien en un aspecto y mal en otro	Brasil (18.8 , 61.6)	América Latina(13.7 , 49.0) Argentina (21.6 , 62.4)	Nicaragua (13.2 , 38.4) Colombia (13.6 , 33.5)
	Mal, o mal en un aspecto y promedio en otro	México (9.8 , 61.5) Guatemala (6.2 , 45.6) Perú (8.0 , 46.8)	El Salvador (4.2 , 30.9)	Paraguay (8.5 , 43.8) Venezuela (11.3 , 37.9) Honduras (10.0 , 38.7) R. Dominicana (7.6 , 45.2) Ecuador (8.8 , 29.8)

Fuente: Cepal 2003.

Aspecto: comportamiento o nivel

Bueno: comportamientos bueno y promedio cuando se cuenta con alto nivel de gasto social, y comportamiento bueno con nivel promedio de gasto.

Regular: mal desempeño con nivel alto, buen desempeño con nivel bajo, y desempeño y nivel de gasto promedios.

Bajo: el desempeño es promedio y el nivel es bajo, o cuando el desempeño es malo con niveles de gasto promedio o bajo.

País (x%, y%) = (esfuerzo, prioridad) 2000-2001.

• Los programas de asistencia social, ¿hacia la integración?

La comparación de los programas de asistencia social de los países la región muestra que son muy heterogéneos tanto en su naturaleza, como en la forma como se diseñan y se administran. En la mayor parte de los casos, se trata de programas desarticulados, sin continuidad, que responden a eventos imprevistos, como los desastres naturales, o a programas específicos de cada gobierno, con muy poca participación de los niveles locales de la administración. A diferencia de los sistemas de seguridad social, por lo general, no existe una red asistencial que articule, coordine, evalúe impactos y evite traslapes. Su financiación, altamente pro-cíclica, es el principal obstáculo para que puedan constituirse en un sistema de protección efectivo en momentos de crisis económica (Ayala, 2001; Repetto, 2001).

Existen, sin embargo, ejemplos en algunos países de instituciones que lograron continuidad en los programas, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF en Colombia, entidad reguladora y ejecutora del sistema de bienestar familiar que, a pesar de la multitud de programas que maneja, ha realizado una política continua basada en la atención nutricional y el cuidado infantil (Recuadro 3.2). Así mismo, se ha destacado el programa de cupones para alimentación en Jamaica, donde se ha logrado por más de 15 años consolidar un programa de protección altamente focalizado (BID, 2000).

Recuadro 3.2

PROGRAMAS DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, creado en 1968, está encargado de coordinar la política de bienestar de los niños pobres (cerca de 4 millones de niños pobres y 1,4 millones de niños indigentes), de garantizar sus derechos y asegurar su protección. Aunque esta institución desarrolla múltiples programas (cerca de 100), su misión central es la administración de centros de cuidado infantil, mediante los programas de cuidado diario infantil y restaurantes escolares.

Para 1999, los recursos utilizados por el ICBF alcanzaron 0.56% del PIB (\$850 mil millones), financiados principalmente por un impuesto de 3% sobre la nómina de entidades públicas y de empresas privadas.

Los Hogares Infantiles (creados en 1971) ofrecen el servicio de guarderías para niños entre 3 meses y 5 años, durante 40 horas semanales, y atiende a un poco más de 150 mil niños, cerca del 3% de los menores entre 0 y 7 años.

En 1988, simultáneamente con un aumento de un punto en la contribución sobre las nóminas (de 2% a 3%), se crearon los Hogares Comunitarios de Bienestar, HCB, programa que brinda cuidado infantil por parte de una "madre comunitaria", en su residencia, a un máximo de 14 niños. Las "madres comunitarias" son escogidas por la comunidad o por la asociación local de padres, y deben haber cursado 9 años de educación básica. Su formación se complementa con 40 horas en programas especiales en cuidado infantil y nutrición. Las "madres comunitarias" reciben un pago por niño atendido, además del 80% de los requerimientos nutricionales, suministrados por el ICBF mediante la entrega del suplemento alimenticio "bienestarina". El programa, contempla actividades de capacitación con los padres de familia, las madres comunitarias, las asociaciones y los entes territoriales, para el mejoramiento permanente del programa. Los HCB reúnen actividades de nutrición, promoción y cuidado de la salud y prevención de la enfermedad, y desarrollo sicosocial.

Una nueva modalidad de los HCB comenzó a funcionar en 1991: Familia, Mujer e infancia, FAMI. Su población objetivo son mujeres embarazadas y lactantes, y niños menores de 2 años en extrema pobreza. En FAMI, una "madre comunitaria" supervisa dos grupos de 15 mujeres, cada uno en dos sesiones diarias, donde ofrece consejos sobre nutrición y salud, y realizan también visitas a domicilio.

Algunas recomendaciones realizadas con el fin de mejorar el alcance de estos programas y en particular de los HCB son: mejorar la infraestructura y el control en los hogares, realizar evaluaciones de impacto y análisis costo-beneficio del programa, mejorar la focalización a través del SISBEN, y descentralizar la operación con el fin de definir las responsabilidades locales y obtener recursos adicionales de las transferencias a los municipios.

Se ha propuesto una reforma del ICBF, para que opere como institución reguladora y coordinadora del sub-sistema de asistencia, dentro de una Red de Protección Social integral, con la capacidad de activar, desactivar o reorientar programas de acuerdo con la situación.

Fuente: www.icbf.gov.co. Perotti (2001) y Worldbank (2001).

Una de las principales características de los programas asistenciales de la región es su desarticulación pues, con pocas excepciones, no funcionan como una red de protección. Varias iniciativas de la región en los años noventa buscaron precisamente avanzar en esquemas intersectoriales de coordinación de las políticas de superación de la pobreza. En Argentina, la Secretaría de Desarrollo Social, creada en 1994, es reemplazada en 1999 por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; sin embargo, no se puede decir que se haya implantado "la" agencia pública responsable de la política social. En Chile se planteó la necesidad de una "autoridad social" que coordinara políticas sociales nacionales y locales y, en 1994, se crea el Comité Interministerial Social CIS. En México, la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL fue creada en 1992, y su rol fue complementado con el Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL. Otros ejemplos de intentos de superar la desarticulación de la red de protección social son el Ministerio de Protección Social en Ecuador, el Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS en Costa Rica, y el Ministerio de la Protección Social de Colombia creado en diciembre de 2002.¹⁰ (Repetto, 2001; Repetto et al 2002). La experiencia más exitosa

¹⁰ En Colombia tradicionalmente el rol articulador de la política social la ha ejercido el Departamento Nacional de Planeación, simultáneamente con la programación, seguimiento y evaluación de todos los programas de inversión pública. Hoy se busca

ha sido la de Brasil, con la creación de la Cámara de Políticas Sociales, que no pretendió la creación de una autoridad social, sino reformar y fortalecer las estructuras sectoriales, dotarlas de legitimidad política, alto apoyo técnico y desarrollar mecanismos en lugar de estructuras burocráticas de articulación y coordinación (Faria, 2003).

3.2 Los nuevos programas para enfrentar las crisis de finales de los noventa

La amplitud de la crisis a finales de los noventa mostró las falencias de los esquemas de protección existentes. A pesar de las reformas a la seguridad social (pensiones, salud), y de la búsqueda de mecanismos que promueven la eficiencia en los servicios sociales básicos (educación, salud, agua y saneamiento), la persistencia y profundidad de la crisis mostró que no se estaba preparado para programas que exigen buen nivel de focalización. Las crisis han sido tan amplias y la pobreza tan generalizada, que los instrumentos existentes han resultado insuficientes para cubrir los riesgos que ocasionan pérdidas de bienestar.

En escenarios de sistemas de protección social insuficientes y desarticulados, el desempleo resulta ser la variable macroeconómica más importante en la determinación de los cambios en el nivel de pobreza (para el caso colombiano, ver Núñez y Ramírez, 2002). Durante los noventa se concedió una gran prioridad a la reforma de los mercados laborales; sin embargo, se ha registrado un reducido aumento del empleo, una menor permanencia en el empleo, una mayor duración del desempleo, un problema creciente de informalidad y mayores dificultades para lograr empleo de los trabajadores de mayor edad.

La alta informalidad que ha caracterizado el mercado de trabajo en los países de América Latina se acentuó con la crisis reciente. Los trabajadores del sector informal no están cubiertos por los esquemas de seguridad social, por lo que ante una situación de desempleo, además de no contar con la protección de salud y de pensiones, en general no cuentan con ahorros ni tienen acceso a los mercados de crédito para suavizar la reducción de sus ingresos. Esta situación refuerza su desprotección y los atrapa en un círculo vicioso, pues deben desempeñar empleos precarios (diversas formas de subempleo) como estrategia de sobrevivencia.

La persistencia de la informalidad en los mercados laborales de muchos países de la región ha sido muchas veces interpretada como consecuencia de la amplia regulación del mercado laboral formal. Esta regulación contaba con penalizaciones a los despidos, con altas indemnizaciones o con prohibiciones directas a la terminación de los contratos laborales. Esta rigidez, en verdad, no cubría a todo el mercado laboral, sino a segmentos muchas veces conformados en “mercados internos”. Hasta mitad de los noventa, la región mantuvo niveles altos de protección al empleo, que solo beneficiaban a aquellos que se encontraban en el sector formal, por lo que el sistema de protección era de muy baja cobertura. Varios países latinoamericanos empezaron a introducir reformas en la regulación laboral para hacer más flexible el mercado, mediante normas de contratación menos rígidas: Colombia (1990 y 2002), Perú (1991), Guatemala (1995), Panamá (1995), Nicaragua (1995), Argentina (1991 y 1995) y Venezuela (1997). Todas estas reformas atendieron una reducción en los costos de despido y la introducción de contratos más atractivos para los empleadores, con menores impuestos de nómina.

Sin embargo, las reformas laborales, así como las que promovieron una mayor apertura de los países de la región, no han tenido un impacto evidente sobre la generación de empleo, y se siguen registrando altas tasas de desempleo y una marcada tendencia al crecimiento de la informalidad. Las empresas han tendido a reducir el empleo formal para mantener su competitividad y a exigir trabajadores más calificados. Ello ha provocado que los trabajadores no calificados se mantengan en el sector informal. A su vez estas reformas han traído como consecuencia la reducción de la participación de los contratos con todos los beneficios dentro del empleo total, y por consiguiente, un aumento del empleo en condiciones menos favorables.

El aumento del desempleo, el crecimiento de la informalidad y la mayor rotación y menores beneficios de los trabajadores del sector formal, han creado una situación de inseguridad para los trabajadores de la región, y han llevado al diseño de distintas estrategias para enfrentar y prevenir el

fortalecer la red tradicional de seguridad social, recientemente reformada (empleo, salud y pensiones) e integrar la multitud de programas que cubren otros riesgos con coberturas reducidas, en el contexto de una mayor descentralización en el país.

desempleo, o a mitigar sus consecuencias. Los nuevos episodios de crisis a finales de la década de los noventa incrementan el interés de las autoridades en los programas de generación de ingresos (Márquez, 2000).

La imposibilidad de enfrentar el creciente desempleo y el incremento en la informalidad, que afectaron en mayor medida a los más pobres, llevaron a los países de América Latina, en diferentes momentos, a la creación de programas sociales que permitieran enfrentar las crisis y evitar la pérdida continua de ingreso y capital humano, especialmente de los grupos más vulnerables de la sociedad. Enfrentar la crisis significaba tanto aliviar los daños producidos como implantar nuevas estrategias que permitieran evitar daños posteriores. Así mismo, la severidad e incidencia de la crisis ha preocupado por sus efectos de largo plazo, y de allí la puesta en marcha de programas de protección a la familia y la niñez..

Algunos de los riesgos que enfrenta la población y que son contemplados al formular este tipo de programas, son: la ausencia o pérdida del empleo, particularmente para ciertos grupos de población (jóvenes, mujeres, minorías étnicas poco calificadas), la caída de los ingresos del hogar por la pérdida del empleo de la cabeza de familia, y los efectos negativos sobre el capital humano causados por la deserción escolar, la deficiente nutrición o la falta de atención en salud.

La respuesta a través del mercado laboral es ampliamente justificada por el hecho de que el trabajo es el principal activo que tiene la población, y porque la más grave consecuencia de la crisis fue un gran crecimiento del desempleo en los países de la región. Con excepción de los programas de seguro de desempleo, que se crean en muchos casos antes de los noventa, los nuevos programas para enfrentar la crisis se ponen en marcha a partir de 1995, para compensar los efectos negativos que empezaron a aparecer a partir de la crisis mexicana en 1995. En muchos casos estos programas fortalecen y renuevan algunos de los mecanismos que ya habían sido utilizados para generar ingresos, en especial en los grupos de población más vulnerable.

Sin desconocer distintos énfasis específicos de cada país, los programas de generación de ingresos de emergencia comprenden actividades de generación de empleo en obras públicas, capacitación para el trabajo de jóvenes y desocupados, subsidios al sector privado para la generación de empleo y seguros de desempleo. También se diseñaron sistemas de intermediación para la búsqueda de empleo.

La otra vía de enfrentar la pérdida de ingresos fueron los programas de subsidios condicionados (cash transfers) a los segmentos más pobres de la población. Estas intervenciones, que buscaban remediar de manera inmediata los bajos ingresos de algunos segmentos de la población, se combinaban con las exigencias para los beneficiarios de cumplir con ciertas prácticas nutricionales, de asistencia escolar o de cuidado de la salud, que protegieran a la familia de pérdidas irreparables de capital humano.

El cuadro 3.2 presenta una descripción que en cada programa identifica su función (prevención, mitigación o compensación del riesgo), características que se examinaron en el capítulo anterior. Las próximas secciones comentan, en cada caso, los aspectos más relevantes de su funcionamiento en los distintos países, y presentan una comparación de su cobertura y de los recursos utilizados.

3.2.1 Programas de generación de empleo

Existe una amplia tradición de programas de empleo en la región. Estos programas son una reacción ante el incremento del desempleo; sus objetivos comprenden la generación de ingresos y la capacitación para el trabajo. Entre los programas de generación de empleo se cuentan los programas de empleo temporal de baja inversión, como los trabajos en obras públicas, y los diferentes tipos de incentivos al sector privado para la creación de empleo, como las reducciones a las cargas parafiscales y el crédito subsidiado a las microempresas.

- **Obras Públicas**

Los programas de obras públicas fueron rápidamente utilizados mediante el concurso de los gobiernos locales y de ONGs. Estos programas contaban con experiencias anteriores en la región y, además, tienen baja probabilidad de generar distorsiones en el mercado de trabajo. Además son programas que pueden ser implementados rápidamente con carácter de emergencia.

Estos programas brindan trabajo e ingresos a miembros de las familias (jefes y trabajadores secundarios) y comunidades más vulnerables que son afectados durante una crisis. Los empleos generados por este tipo de programas son básicamente en la construcción de infraestructura para el desarrollo de las mismas comunidades afectadas, constituyendo intervenciones contra-cíclicas muy importantes para reducir los efectos de la crisis y la pobreza que ésta conlleva.

Estos programas se implantaron en Chile en las décadas de los años 70 y 80, como parte de una estrategia para la recuperación económica (Verdera, 2002). Chile fue el país que logró mayor impacto con los programas de empleo de emergencia a comienzos de los ochenta. Mediante una red de programas de obras públicas que buscaba enfrentar el alto desempleo generado por la recesión de 1982, se logró emplear 13% de la población trabajadora (BID, 2000). En la región, el desarrollo de los Fondos de Inversión Social, en especial de algunos fondos transitorios (de emergencia), permitió el diseño de transferencias a la población pobre a cambio de su participación en proyectos de infraestructura, principalmente social. Este tipo de programas ha cobrado reciente importancia en América Latina, como programas de emergencia (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México). Por tratarse de programas de generación de ingreso, su objetivo principal es enfrentar la pobreza, dado que provee ingresos a sectores vulnerables, contrarrestando así la caída o pérdida de los ingresos en el hogar. El Cuadro 3.3 sintetiza las principales características de los programas de empleo: Trabajar de Argentina, Empleo en Acción de Colombia, y Programas de Empleo Temporal PET de México. Un mayor detalle sobre los mismos es consignado en el Anexo.

Su cobertura es el resultado de la cantidad de recursos asignados al programa, razón por la cual es difícil lograr un diseño contra-cíclico, que permita ampliar este tipo de programas justamente cuando la situación económica se torna desfavorable. También se han señalado limitaciones de estos programas, como la exclusión de grupos de población que requieren protección (mujeres, discapacitados, jóvenes y ancianos), que resultan excluidos por el tipo de trabajo que se ofrece (generalmente obras de construcción) y por su localización (lejos del hogar). En consecuencia, para estos grupos se requiere de programas complementarios.

Se han mencionado tres características principales de estos programas de obras públicas (Márquez, 2001). En primer lugar, el diseño del programa (nivel de salario y criterios para escoger la población objetivo) es realizado por el gobierno central, mientras que la selección de beneficiarios y la ejecución del programa es responsabilidad de los gobiernos locales. Ello exige una buena capacidad técnica e institucional de estos últimos, así como una relación bien estructurada entre los dos niveles de gobierno. La selección del tipo de obras a realizar, así como la asignación de los recursos y los criterios asociados, son responsabilidad del gobierno central en el caso de un país más centralizado, o de los gobiernos locales en el caso de países más federales. En segundo lugar, la importante inversión de los gobiernos centrales en diseños de muestras para evaluación y supervisión, con el objeto de lograr mayor transparencia, el cubrimiento de las personas más pobres y evitar su desvío con fines políticos. En tercer lugar, la determinación de remuneraciones por debajo del salario de mercado, para evitar las distorsiones en los mercados de trabajo, entre los cuales estaría el riesgo moral asociado al desestímulo en la búsqueda de empleo. Esta última característica tiene costos en términos de estigmatización de los trabajadores que participan en el programa (Ravallion 1998).

En términos generales, se puede afirmar que, a pesar que los programas de obras públicas son considerados como los más adecuados para proveer de ingresos en las crisis, su alcance es aún en extremo limitado, especialmente para cubrir episodios en los que la incidencia del desempleo es tan alta como la que registran los países de la región. Probablemente con excepción de México, los programas de obras públicas resultan marginales como mecanismo para enfrentar el creciente desempleo, tanto por el porcentaje de trabajadores que cubren como por el monto de los recursos comprometidos.

TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS DE LOS AÑOS NOVENTA

Programa	Riesgo que enfrenta	Enfoque	Objetivo	Países con estos Programas
Generación de empleo (obras públicas y subsidios a la generación de empleo)	Desempleo de los grupos más vulnerables	Mitigación de la pobreza y promoción del empleo	Los programas de obras públicas ofrecen trabajo con remuneraciones muy bajas a quien esté dispuesto a aceptarlo. Por esta razón es probable que el programa atraiga a trabajadores desempleados y a trabajadores previamente inactivos. Los programas de subsidios para la creación de empleo son menos frecuentes. Reducen los impuestos de nómina o cofinancian contratos laborales para grupos particulares de trabajadores. Otro tipo especial de subsidios son las líneas de crédito especiales para la creación de microempresas.	- Argentina (Trabajar, Proempleo) - Colombia (Empleo en Acción) - México - Brasil (PROGER – subsidios) - Costa Rica (Subsidios salariales y créditos a pequeñas empresas) - Ecuador (Crédito productivo solidario) - Jamaica (Crédito a pequeñas empresas) - Perú (Foncodes y programa de crédito a la pequeña empresa)
Capacitación	Desempleo en los jóvenes y falta de calificación para el trabajo	Mitigación y prevención de la pobreza	Transferencia de ingresos a jóvenes desempleados, a través de becas durante un período de entrenamiento (entre 3 y 6 meses), asistencia durante el período de búsqueda de empleo y consecución de prácticas en empresas privadas.	- Colombia (Jóvenes en Acción) - México (Probecat) - Argentina - Chile - Perú - Brasil (PLANFOR) - Costa Rica - Jamaica
Seguro de desempleo	Pérdida de ingresos por causa del desempleo	Compensación	Ante la pérdida del empleo, garantiza el pago de una suma de dinero (generalmente entre el 50-60% del último salario - con máximos ligados al salario mínimo) por un determinado período	- Argentina - Brasil - Ecuador - Uruguay - Venezuela.
Subsidios Condicionados	Desacumulación de capital humano debido a la pérdida y/o falta de ingresos en el grupo familiar	Mitigación y prevención	Transferencia monetaria a los segmentos más pobres de la población que no pueden obtener los niveles mínimos de supervivencia en el mercado laboral, condicionadas al cumplimiento de requisitos nutricionales y asistencia escolar. En muchos casos hacen parte de un programa más amplio de protección a familias pobres, para mantener y acumular capital humano, y evitar círculos viciosos de pobreza.	- Brasil (Bolsa Escola) - México (Oportunidades) - Colombia (Familias en Acción) - Ecuador (Beca Escolar) - Honduras (PRAF) - Venezuela (Beca Alimentaria)

Fuente: Clasificación de los autores con base en: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000; Bourguignon et al 2002; De Ferranti David et al, 2000; Ferreira Francisco et al. 1999; Lustig, N. Editor, 2001; Progres, 1999; Repetto, Fabian, Juan Sanguinetti, 2001; Velásquez P., Mario D., 2003; Verdara Francisco. 2002; Marquez Gustavo, 2000 y 2001; Mazza, Jacqueline, 1999; <http://www.contigo.gov.mx>; <http://www.progres.gov.mx>.

Cuadro 3.3
PRINCIPALES PROGRAMAS DE OBRAS PÚBLICAS

País / Programa		Período	Objetivo	No. Beneficiarios	Logros	Financiación	Inversión Total	Salario Mensual	Focalización
Argentina	Trabajar	1996	Alivio al desempleo y reducción de la pobreza generando trabajo de baja remuneración en el corto plazo, por un corto período de tiempo, en zonas pobres y deprimidas, mediante la construcción o reparación de infraestructura local que mejore la calidad de vida en el primer quintil.	233.000	N.D	Organismos multilaterales y cofinanciación de los municipios	US \$1.200 millones	US\$ 200 (2/3 salario medio del primer decil)	Autofocalizado por el salario. Las zonas beneficiarias se determinaron por encuestas a los hogares.
	Trabajar II	1997			(80% en el primer quintil, 50% primer decil)				
	Trabajar III	1999			75 – 85% primer quintil, 60% primer decil				
	Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados	2003	Alivio del desempleo de jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores, asegurando la asistencia escolar, el control de salud de los hijos, capacitación laboral de los beneficiarios y su incorporación a la educación formal o el trabajo productivo comunitario.	1.85 millones en dos años	N.D	Organismos multilaterales (US\$ 600 millones)	US\$ 600 millones	US\$ 45 mensuales	Sistema de identificación y registro de familias beneficiarias (SISFAM)
Colombia	Empleo en Acción	2001	Alivio en el corto plazo de los efectos del desempleo causado por la recesión colombiana de 1998-1999. Encaminado a proveer o reparar infraestructura básica y de alto impacto en las comunidades del quintil más pobre, en las 78 zonas urbanas principales.	300.000 (meta)	115.000 beneficiados a 2002	BID y Banco Mundial (US\$ \$180 mill)		\$ 180.000 (6 h/día), equivalentes a 60% del salario mínimo legal	Las zonas beneficiarias y los beneficiarios se determinaron por Sisben.
México	Programa de Empleo Temporal		Alivio al desempleo, en particular de los jóvenes	1 millón		Presupuesto nacional	US \$ 1.800 millones		

Fuente: Clasificación de los autores con base en: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000; De Ferranti David et al, 2000; Ferreira Francisco et al.1999; Lustig, N. Editor, 2001; Repetto, Fabian, Juan Sanguinetti, 2001; Velásquez P., Mario D., 2003; Verdera Francisco. 2002; Marquez Gustavo, 2000 y 2001; Mazza, Jacqueline, 1999.

Con el fin de que el diseño económico y financiero de estos programas garantice un ingreso mínimo a los trabajadores se recomienda: i) evitar la introducción de distorsiones, como la reducción de los esfuerzos de búsqueda de empleo; ii) tener una amplia cobertura, porque el riesgo de desempleo afecta a todos los trabajadores, incluso a aquellos de sectores no regulados o con deficientes contratos de empleo; iii) los recursos para fundear estos programas deben protegerse de los efectos del ciclo económico para que, precisamente, puedan expandirse en las crisis y contraerse en los períodos de mejor desempeño económico; y iv) para que sean efectivos, su montaje y administración debe poder lograrse rápidamente (Márquez, 2000 y 2002; Verdera, 2002).

- **Subsidios a la creación de empleo (wage subsidies)**

Estos programas subsidian los costos salariales, porque generalmente reducen los impuestos a la nómina o los costos de despido en los contratos para algunos grupos especiales de trabajadores (jóvenes, mujeres, etc.). En otros casos financian directamente el valor de las remuneraciones. Este tipo de programas se han instaurado especialmente en Argentina, para flexibilizar en su mercado laboral. Costa Rica también cuenta con este tipo de subsidios. A finales de 2002 Colombia realizó una nueva reforma que creó el subsidio temporal de empleo mediante la entrega a las pequeñas y medianas empresas de un subsidio para contribuir al pago del salario y de las contribuciones a la seguridad social de los empleos generados para jefes de hogar.

En la medida en que este tipo de programas se orienta hacia grupos específicos, puede introducir distorsiones en los costos salariales para diferentes grupos de trabajadores. Así mismo, son programas que exigen una dispendiosa labor de control de las entidades responsables, generalmente débiles en la región. La dificultad en determinar su impacto en la creación de empleo, y sus problemas de administración y de control, han contribuido a que tiendan a desaparecer y sean reemplazados por programas como los de obras públicas.

- **Crédito subsidiado**

En algunos países se han establecido líneas de crédito especiales a pequeñas empresas como un programa público frente al aumento del desempleo. Brasil, Costa Rica, Bolivia y Perú otorgan este tipo de créditos para microempresas, cooperativas y otro tipo de asociaciones que puedan contribuir con la creación de empleo. Aunque los recursos asignados a este tipo de programas es en general muy bajo en la región, se destaca el caso de Bolivia que cuenta con BancoSol, una institución de crédito a microempresas con resultados satisfactorios para la población pobre de zonas rurales y urbanas (BID, 2000). La experiencia de BancoSol muestra algunos resultados que permiten apreciar las posibilidades de los esquemas de microfinanzas en la protección de los más pobres: (i) pueden ser sostenibles, aún con márgenes pequeños y participando en un mercado altamente competido; (ii) no son necesarios los subsidios al crédito; (iii) La disminución de sus costos administrativos les ha permitido reducir la tasa activa de los créditos (Herbas, 2003).

El cuadro 3.4. presenta una comparación del alcance en términos de beneficiarios de los programas de obras públicas, subsidios a la creación de empleo y crédito subsidiado.

Cuadro 3.4

PROGRAMAS DE GENERACIÓN DE EMPLEO

(Miles de personas beneficiadas y su proporción en la Población Económicamente Activa. Millones de dólares y proporción con respecto al PIB)

Programa	País	Beneficiarios		Gastos	
		Miles	% PEA	US\$ Millones	% PIB
Obras públicas	Argentina – Trabajar	233,0	2,4	44,9	0,02
	Chile	4,3	0,1	1,2	0,00
	Colombia – Empleo en acción	300,0	1,8	180,0	0,22
	Costa Rica	2,1	0,2	0,1	0,00
	México	1.024,0	4,4	1.800,0	0,29
	Perú	23,6	0,8	100,0	0,16
Subsidios salariales	Argentina – Proempleo	5,2	0,1	73,4	0,03
	Costa Rica	3,4	0,3	2,1	0,01
Líneas de crédito	Bolivia – Bancosol ¹	400,1	0,2	437,0	5,48
	Brasil – Proger	221,8	0,5	1.188,8	0,23
	Costa Rica	2,6	0,2	1,1	0,01
	Perú	4,2	0,1	0,1	0,00

Fuente: Lustig (2001), Herbas (2003), BID (2000) y cálculos con base en CEPAL (2002).

¹ Los beneficiarios del programa de crédito Bancosol aparecen como proporción de la población del sector informal.

El monto total en porcentaje del PIB corresponde al total de la cartera vigente de este tipo de créditos.

3.2.2 Programas de capacitación

Las altas tasas de desempleo que enfrentan jóvenes entre 18-25 años, en especial los del quintil más pobre, motivan el montaje de programas de capacitación, que han sido usados ampliamente para transferir ingresos a jóvenes desempleados. Normalmente se brindan becas durante el período de entrenamiento (entre 3 y 6 meses), se brinda asistencia durante el período de búsqueda de empleo o se financia la formación a través de prácticas en empresas privadas. En este sentido, el programa cumple tres funciones muy importantes: mitigación de la pobreza, dado que otorga una beca durante el tiempo de capacitación; disminución de la tasa de desempleo de los jóvenes; y brindar cierta experiencia laboral durante el aprendizaje para facilitar su posterior inserción laboral.

La estructura básica de operación tomó como modelo Chile Joven, programa pionero que combinaba una beca para entrenamiento con una práctica remunerada por tres meses en una empresa privada. Otras experiencias importantes son los programas Probecat (México), Jóvenes en Acción (Colombia) y PLANFOR (Brasil) (Cuadro 3.5). En la mayoría de los casos, estos nuevos programas de capacitación son financiados por el gobierno y ejecutados por ONG o empresas privadas, con poca o ninguna intervención de las instituciones nacionales de entrenamiento tradicionales. Un desafío mayor que presentan estos programas es vencer la resistencia de los organismos oficiales de capacitación de la región, que brindan programas muy generales, permanentes, de calidad heterogénea y relativamente costosos. Otro desafío es hacer posible su expansión en las crisis y su contracción en los auges de la actividad económica (Márquez, 2000).

Cuadro 3.5

PRINCIPALES PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN

País	Programa	Inicio	Objetivo	Nº Beneficiarios	Logros	Financiación	Inversión Total	Apoyo Financiero	Focalización
México	Probecat	1984	Proporcionar capacitación a corto plazo para el trabajo a la población desempleada para que obtenga la calificación requerida por el aparato productivo.	500.000/año					
Colombia	Jóvenes en Acción	2001	Mejoramiento de la empleabilidad de los jóvenes entre 18 y 25 años de los estratos más pobres. Reducir la pobreza mediante capacitación y transferencias directas de dinero por un corto periodo de tiempo, en las siete áreas metropolitanas con mayores índices de desempleo.	100.000 jóvenes (meta)	14.740 jóvenes a 2002	Cofinanciación BID y Banco Mundial	US\$ 70 mill.	Jóvenes \$5000/día (US\$ 2)	Sisben 2 estratos más bajos (de los 7)
Brasil	Planfor	1995	Garantizar oferta de educación profesional permanente que contribuya a reducir el desempleo y el subempleo, combatir la pobreza y la desigualdad social, y elevar la productividad, la calidad y la competitividad del sector productivo.	20% de la PEA	11.6 millones				Grupos vulnerables y otros que sean vitales para el desarrollo sostenido

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000; De Ferranti David et al, 2000; Ferreira Francisco et al.1999; Lustig, N. Editor, 2001; Repetto, Fabian, Juan Sanguinetti, 2001; Velásquez P., Mario D., 2003; Verdera Francisco. 2002; Marquez Gustavo, 2000 y 2001; Mazza, Jacqueline, 1999.

No se conocen evaluaciones sobre los resultados de los programas en términos de mayor empleabilidad y de conservación del empleo. En todos los casos son modestos los alcances en términos de beneficiarios y de recursos asignados (Cuadro 3.6).

Cuadro 3.6

INDICADORES DE ALGUNOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN¹

(Aquí hay varias unidades de medida, cada una en su columna)

País y Programa	Beneficiarios		Gastos	
	Miles	% Fuerza Laboral	Millones US\$	% PIB
Argentina	133,0	1,4	95,6	0,04
Brasil (Planfor)	740,5	1,6	310,2	0,05
Chile (Chile Joven)	36,6	0,8	18,3	0,02
Colombia (Jóvenes en acción)	100,0	0,6	70,0	0,08
Costa Rica	13,1	1,2	60,6	0,38
México (Probecat)	410,3	1,8	135,0	0,02
Perú	1,5	0,1	5,0	0,01

Fuente: Lustig (2001); BID (2000); Verdera (2000); cálculos con base en CEPAL (2002).

¹ Con excepción de Colombia, país para el que se reporta un programa que comenzó a diseñarse en 2001, los programas de capacitación de los demás países corresponden a la información existente al final de 1995.

De acuerdo con la comparación realizada entre los programas de empleo en América Latina y los de países de la OECD (Márquez, 2000), este tipo de programas en los países latinoamericanos no alcanzan 0,19% del PIB, mientras en la OECD absorben recursos que en promedio representan 0,38% del PIB.

3.2.3 Seguro de desempleo

Un seguro de desempleo constituye una fuente de ingreso adicional a los pagos por retiro que reciben generalmente los trabajadores del sector formal una vez son despedidos. Básicamente, el seguro opera como un mecanismo de compensación monetaria una vez el individuo ha perdido su empleo (no por separación voluntaria). Ambas fuentes (indemnización y seguro) buscan garantizar un monto mínimo de recursos en tanto se encuentra un nuevo empleo. Estas fuentes de ingresos resultan contracíclicas, pues se expanden justamente cuando el desempleo se incrementa y disminuyen cuando el empleo se recupera. La cobertura está limitada a los trabajadores que han contribuido al sistema mientras estaban laborando. Los trabajadores tienen derecho a un beneficio después de un período de aportes determinado. Trabajadores y empleadores del sector formal realizan aportes periódicos a un fondo, en general manejado por la administración de la seguridad social del país. Los trabajadores informales o con “contratos informales” de trabajo no acceden a estos recursos.

Los seguros de desempleo, ampliamente usados en los países desarrollados, han sido también implementados en algunos países de América Latina, con diferentes características. En América Latina, existen seguros de desempleo en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela (Cuadro 3.7).

Existen por lo menos dos diferencias con los seguros de desempleo en los países desarrollados (Márquez, 2000). En primer lugar, los impuestos a la nómina, fuente habitual de financiación de los seguros de desempleo, resultan proporcionalmente más altos en los países menos desarrollados, por lo que la cobertura del seguro es limitada, las tasas de reemplazo son bajas y los períodos de beneficio son cortos. En segundo lugar, un seguro de desempleo exige el desarrollo de servicios de intermediación laboral con buenos sistemas de información que disminuya los tiempos de búsqueda, oriente acciones de recalcificación y evite fraudes. Ante la ausencia de estos sistemas, el seguro de desempleo se convierte en una transferencia de ingreso sin facilitar el tránsito a un nuevo empleo.

El beneficio es un cierto porcentaje del salario que, por lo general, disminuye con el tiempo, y se paga mientras el trabajador permanezca sin empleo y hasta durante un máximo de varios meses o años. Los pagos de este seguro representan en promedio 50-60% del último salario, y con máximos ligados al salario mínimo; en general, el período de cobertura de los beneficios no sobrepasa los cuatro meses.

Cuadro 3.7
SEGURO DE DESEMPLEO

País	Ley	Financiación T: Trabajador E: Empleador	Salario reconocido o tasa de reemplazo	Duración (meses)	Beneficios (SMLM)		Cobertura
					Min.	Max.	
Argentina	1991 1995 R	T: 1,5% del salario E: 1,5% nómina Financiamiento estatal con recursos fiscales extraordinarios	60% del salario más alto de los últimos 6 meses	4-12 en función de la cotización	1 US\$ 150	4 US\$ 300	Empleados (10% del total de desempleados en promedio entre 1995 y 2000)
Barbados	1982	T: 1,5% del salario E: 1,5 % nómina	60% 10 semanas y 40% por las 16 semanas siguientes	6,5	1		Empleados 16-64 años

Brasil	1986 1990R	Fondo de Amparo del Trabajador, FAT (gobierno): 0.65% impuesto sobre ventas totales	1-2 SMLM*	4	1	Empleados (11,8% del total de desempleados en 2000)
--------	---------------	--	-----------	---	---	---

Cuadro 3.7 (conclusión)

País	Ley	Financiación T: Trabajador E: Empleador	Salario reconocido o tasa de reemplazo	Duración (meses)	Beneficios (SMLM)		Cobertura
					Min.	Max.	
Chile	1981 2002 R	Gobierno Cuentas individuales y fondo de reparto: T: 0,6% del salario E: 2,4% de la nómina El Estado aporta 12 millones de dólares anuales aproximadamente	5 meses de prestaciones, con valores máximos y mínimos: 1er mes: 50% de la remuneración 2do mes: 45% 3er mes: 40% cuarto mes: 35% quinto mes: 30%	Máximo 5 meses			Empleados (6,7% del total de desempleados en 2000)
Colombia	1965 1990 R	E: 8,33% de nómina más intereses	Ahorro generado				Fondo individual
Ecuador	1958 1988R	T: 2% Salario E: 1% nómina	Subsidio de un solo pago; la cantidad se decide cada año				Empleados
México		Seguro Social	95% pensión	Máximo 60 meses			Empleados 60-65
Uruguay	1981	Contribuciones al Seguro Social T: 2% del salario E: 12,5% de la nómina El estado financia los déficit	Hasta 50%	6	50%	4	Empleados en comercio e industria (14,7% del total de desempleados en 2001)
Venezuela	1989 1998 R	T: 0.7% Salario E: 1.5% nómina	Indemnización semanal de hasta 60%	3-6,5	60%	US\$44	Empleados (7,2% del total de desempleados en 1999)

Fuente: Lora y Pages (1987); Lustig (2001), Velásquez (2003)

* SMLM : Salario mínimo legal mensual

En la región, los seguros de desempleo tienen papel limitado. Mientras los países desarrollados invierten en promedio más de 1,5% del PIB en este tipo de programas, los países latinoamericanos apenas registran 0,14% del PIB (Márquez, 2000). Ahora bien, también hay que reconocer que es un sistema costoso para muchos países, en razón de las altas tasas de desempleo y los promedios de duración del mismo.¹¹ Adicionalmente estos programas presentan baja integración con otros programas y dificultades de ampliar su cobertura por la alta informalidad en el empleo (Velásquez, 2003).

En general los seguros de desempleo constituyen para América Latina una prestación orientada a los trabajadores del sector formal, que contribuyen a financiar el aseguramiento del riesgo de desempleo. Sin embargo, no cubre a los grupos más pobres y vulnerables. Para superar estas desventajas, un seguro de desempleo tendría entonces que ser focalizado en los pobres; pero para ello existen mejores alternativas, como los subsidios al empleo a través de programas de obras públicas, o al consumo a través de subsidios condicionados. Tanto la creación de sistemas de individuales de ahorro (autoseguro) introducidos en las reformas pensionales y laborales, como el desarrollo de políticas activas de empleo, en particular aquellas destinadas a incrementar la inversión en capacitación laboral (auto-protección) y en servicios de información e intermediación, han sido propuestas como mecanismos alternativos de protección (Velásquez, 2003).

¹¹ Cálculos preliminares sugieren que en un esquema tradicional de seguro de desempleo en Colombia, con desempleo de 20% y 73% de cesantes asalariados, 40 semanas promedias de desempleo, tendría en la actualidad un costo de 11.1% de los salarios de los asegurados, para reemplazar un 60% del salario durante máximo seis meses. No se cuentan los gastos de administración (Ayala 2001).

3.2.4 Subsidios condicionados

Los programas de subsidios condicionados fueron concebidos como programas de asistencia social, que se intensificaron durante la situación de emergencia. En muchos casos, las transferencias hacen parte de un programa más amplio de protección a familias pobres para mantener y acumular capital humano, y evitar círculos viciosos de pobreza. Se trata de transferencias, generalmente en efectivo, para enfrentar una crisis, mitigan la pobreza en el corto plazo, enfrentan el problema de la acumulación de capital humano, y se condicionan en la mayor parte de los casos a objetivos de largo plazo en la lucha contra la pobreza, como la asistencia de los niños a la escuela, el mantenimiento de un mínimo de condiciones nutricionales y la asistencia a controles básicos de salud.

Estos programas son focalizados usualmente hacia los segmentos más pobres de la población, que no pueden obtener los niveles mínimos de permanencia en el mercado laboral. Su diseño contempla una transferencia que, de una parte, genere incentivos suficientes para influir en las decisiones de las familias y, de otra, procure cubrir a gran parte de las familias más pobres, siempre dados unos recursos limitados (BID, 2000).

El éxito de estos programas exige la oferta de servicios sociales con capacidad y calidad para poder lograr los beneficios a largo plazo en la formación de capital humano (De Ferranti et al., 2000). La posibilidad de contar con cupos en las escuelas, así como el acceso a centros asistenciales de salud, constituyen elementos determinantes del éxito de estos programas. Así mismo, los diferentes esquemas de subsidios condicionados requieren de sistemas sofisticados de focalización y de verificación de su cumplimiento. También es necesario reconocer que, una vez implantados, se tienen dificultades para suspenderlos cuando vuelve la recuperación, porque tienden a convertirse en derechos para sus beneficiarios (Márquez, 2000).

Algunos consideran que los programas de subsidios condicionados constituyen mecanismos de última instancia, cuando han fallado los otros mecanismos de la política social. Una cobertura muy amplia de estos programas revelaría que están fallando los otros mecanismos de protección del ingreso de las familias (Márquez, 2000). Estos programas presentan el riesgo de crear incentivos perversos contra el empleo, ya que no exigen contrapartida de trabajo.

En América Latina se han implementado diversos programas de transferencias de recursos a las familias. El cuadro 3.8 reúne las principales características de estos programas. Sin embargo, es necesario advertir sobre la dificultad de compararlos porque su desarrollo se extiende por varios años, en tanto se diseñan, se realizan las encuestas a familias para focalizar, y, se determinan los mecanismos más apropiados de transferencia de recursos, de acuerdo con la institucionalidad de cada país. Por lo general se trata de programas que fueron diseñados en la segunda mitad de los noventa, y que se han venido ajustando en cada país hasta hoy.

Cuadro 3.8

PRINCIPALES PROGRAMAS DE SUBSIDIOS CONDICIONADOS Y TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO A LAS FAMILIAS

País	Programa	nicio	Objetivo	Nº Beneficiarios	Inversión total	Subsidio mensual	Focalización
Brasil	Bolsa Escola	1995	Asegurar que todo niño entre 7 y 14 años tenga acceso a educación básica, con el fin de disminuir el trabajo infantil mediante la sustitución del ingreso laboral por una beca.	10 millones niños (meta) 8.3 millones niños 4.8 millones familias	US \$1 835 millones		Se implementa por regiones administrativas y de acuerdo con criterios socioeconómicos para elegir las zonas con mayor pobreza. Se entrega en las escuelas, a las madres de los niños
México	Oportunidades (antes Progresa)	1997	Abarca desde la alimentación de las madres hasta la formación de personas que cursan el nivel medio superior. Incorpora más categorías de personas y las zonas urbanas. Extiende su cobertura.	4 millones de hogares	Gobierno Federal US \$960 millones		Censo a los hogares que son beneficiarios potenciales.
Colombia	Familias en Acción	2001	Mejoramiento de la nutrición y las condiciones de salud de los menores de edad en el nivel uno del SISBEN en los municipios con menos de 100.000 habitantes	353.000 familias 1 millón de niños (meta) 800 mil niños	US\$ \$200 millones	\$46.500 (US\$ 16) <7 años \$14.000 (\$US 6) primaria \$28.000 (US\$12) bachillerato	Madres de Sisben 1 y 2 con hijos menores de 18 años
Ecuador	Beca Escolar	2000	Incrementar el ingreso familiar y promover el acceso y permanencia de los niños y adolescentes a la educación básica, garantizando la asistencia hasta 90% del período escolar.	33.095 niños (20.874 madres)	Presupuesto estatal US\$ \$6.6 millones	US \$ 6 por niño	Niños entre 6 y 15 años en extrema pobreza según el SELBEN
Ecuador	Bono Solidario	1998	Busca garantizar un nivel mínimo de consumo de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza (madres con hijos menores, tercera edad, discapacitados)	1.300.000 beneficiarios	US\$ 146.4 millones	Madres: US\$ 45 Tercera edad y discapacitados: US\$ 7	Mecanismo de autocalificación: ficha de inscripción distribuida y certificada por las iglesias
Honduras PRAF	Bono Escolar y Bono Materno Infantil	1998	Compensar a las familias por la reducción en el ingreso que enfrentaban durante el período de aplicación de medidas macroeconómicas, a través transferencias monetarias para los hogares.	62.213 niños 47.771 mujeres gestantes	US\$ 40 millones	Lps. 80 (US\$ 5)	Familias de los deciles más bajos
Venezuela	Subsidio Familiar	1996	Mejorar el ingreso de las familias con niños hasta 6º, que asisten a colegios públicos localizados en zonas marginales urbanas, indígenas o áreas de frontera			BI 4.800 (US\$ 7)	Por colegio más que por individuo.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000; Bourguignon et al 2002; De Ferranti David et al, 2000; Ferreira Francisco et al. 1999; Lustig, N. Editor, 2001; Progresa, 1999; Repetto, Fabian, Juan Sanguinetti, 2001; Velásquez P., Mario D., 2003; Verdara Francisco. 2002; Marquez Gustavo, 2000 y 2001; Mazza, Jacqueline, 1999; <http://www.contigo.gov.mx>; <http://www.progresa.gob.mx>. <http://dnp.gov.co>

Los programas de subsidios condicionados son probablemente los que ofrecen mejores resultados para combatir problemas estructurales de pobreza, pero exigen una gran flexibilidad para expandirse en las crisis y contraerse en los mejores períodos. Hasta donde lo permite la información disponible el cuadro 3.9 reporta el porcentaje de población cubierto con respecto a la población objetivo, así como los recursos totales asignados al programa. Es necesario llamar la atención sobre el bajo monto de recursos movilizados para enfrentar la severidad de la crisis de finales de los noventa. En un período de aproximadamente cinco años, los países estudiados asignaron un monto cercano a US\$ 3000 millones de dólares, equivalente a 0,25% del PIB en promedio para realizar transferencias en efectivo a los hogares.

Cuadro 3.9

SUBSIDIOS CONDICIONADOS Y TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO A LOS HOGARES

País y Programa	Año de inicio	Beneficiarios		Gastos	
		Niños/Hogares/ Madres	% Población Objetivo	Millones US\$	% PIB
Brasil – Bolsa Escola	1995	8,3 millones de niños	98	1.835,0	0,36
México – Progresá, hoy Oportunidades	1998	2,6 hogares – 4 millones (desde Progresá)	75	960,0	0,16
Colombia – Familias en acción	2001	353 mil familias, 1 millón niños	80	200,0	0,24
Ecuador – Beca escolar	2000	33 mil niños, 21 mil madres ¹	25	9,7	0,05
Ecuador – Bono solidario ²	1998	1,3 millones de beneficiarios	41	146,4	0,81
Honduras – Bono escolar y Bono Materno Infantil	1998	183 mil hogares 62 mil niños y 47,7 mil mujeres gestantes	30	40,0	0,62

Fuente: Lustig (2001); BID (2000); cálculos con base en CEPAL (2002).

¹ Corresponde a los años 2001 y 2002

² El programa Bono Solidario es una transferencia en efectivo a las familias, no condicionada.

Las satisfactorias evaluaciones de impacto de algunos de ellos señalan, por una parte, la necesidad de redireccionar recursos para fortalecerlos con una financiación de carácter anticíclico y con mecanismos que permitan activarlos y desactivarlos en función de las caídas y las recuperaciones de la actividad económica. De otra parte, es necesario lograr mecanismos de selección e identificación de beneficiarios oportunos y efectivos para evitar los largos períodos de montaje del programa.

En el anexo se compila una descripción de los rasgos más importantes de los siguientes programas: Bolsa Escola (Brasil), Progresá (México), Familias en Acción (Colombia), Beca Escolar y Bono Solidario (Ecuador), PRAF-Programas de Asignaciones Familiares (Honduras) y Beca Alimentaria (Venezuela).

3.3 Avances destacados hacia una protección social integral

Entre las experiencias nacionales que promovieron un diseño más integral de la política social, se destacan los casos de Brasil y Chile. En Brasil se reestructuró el esquema de financiamiento, la asignación del gasto y los beneficios de los programas, para aumentar su eficacia, ampliar su cobertura y mejorar su impacto redistributivo. Durante la segunda administración del Presidente Cardoso (1998-2002) la estrategia social se estructuró (i) mediante una reforma profunda a la provisión pública de los servicios sociales, (ii) programas de mejoramiento de la cantidad y la calidad de empleos y de obtención de ingresos, (iii) políticas específicas para el área rural, (iv) aumento de las oportunidades de acceso a activos productivos, como la tierra, el crédito y el conocimiento, (v) programas de emergencia orientados a aliviar a corto plazo la pobreza más aguda, y (vi) el desarrollo de programas de transferencia directa de ingresos (Faria, 2003).

Algunas de las reglas del juego determinantes en el éxito de la estrategia fueron: (i) establecer tiempo de permanencia en cada uno de los programas y condicionalidades específicas; (ii) introducir una condicionalidad universal mediante Contratos de Promoción Social y la participación de las familias en programas de acción socio-educativa; y (iii) definir prioridades claras de los beneficiarios en los programas.

Por otra parte, los esfuerzos se centraron en la familia como espacio central en la reproducción y superación de la pobreza; con cada familia se estableció un pacto de promoción social, con énfasis en los temas del capital social de los pobres y de relaciones entre los pobres y los no pobres. Adicionalmente, la focalización se realizó en tres niveles: (i) geográfica, señalando los municipios con bajo IDH; mediante el Proyecto “Alvorada”, se instalaron portales en cada uno de los 2,500 municipios pobres del país, y en los bolsones de pobreza de las municipalidades de IDH medio y alto; (ii) poblacional, concentrándose en familias en situación de pobreza e indigencia (Red de Protección Social); y (iii) en grupos excluidos por raza, etnia o género (Engel, 2003).

Los principales trabajos de evaluación de la experiencia brasileña coinciden en señalar la importancia de nuevos arreglos institucionales. En primer lugar, la adopción de una estricta Ley de Responsabilidad Fiscal, que impuso límites al enorme esfuerzo de gasto. En segundo lugar, la creación de espacios institucionales de articulación entre sectores, mediante cámaras sectoriales que reunieron grupos de ministros, en algunos casos con participación activa del Presidente, que contaron con legitimidad, apoyo político y gran capacidad técnica (Faria, 2003). También se crearon fondos de financiación, como el FUNDEF y el Fondo de Reducción de la Pobreza, con contribución de los diferentes niveles de gobierno y con criterios claros de repartición de presupuestos (Engel, 2003). Finalmente, se promovió la asociación entre los programas gubernamentales de los niveles federales, estatales y municipales, los programas sectoriales, y distintos sectores de la sociedad civil (empresas, universidades, sindicatos, iglesias) con el objeto de desarrollar políticas sociales innovadoras, dando un gran incentivo al voluntariado (Centros de Voluntariado, Proyecto Tempo Solidario).

Por su parte, Chile ha ido configurando una estrategia global de protección, combinando asistencia y promoción social. El problema de la extrema pobreza fue dimensionado desde cuatro variables: ingresos monetarios (insuficientes), (escaso) capital humano del hogar, (débil) capital social, y (alta) vulnerabilidad de la familia.

Las familias seleccionadas, con base en la información de la ficha CAS II, firman un contrato familiar de mejoramiento de las condiciones de vida, mediante el cual el gobierno se compromete a poner al servicio de la familia un conjunto de apoyos y recursos, y la familia se compromete a trabajar para superar las limitantes que lo condicionan a permanecer en la pobreza. El sistema se compone de cuatro elementos básicos: i) apoyo sicosocial, que comprende un acompañamiento personalizado a través de visitas periódicas, y que ejerce como enlace entre las familias y las redes públicas y privadas de promoción social; ii) bono de protección a la familia, que se asigna en montos decrecientes durante los 24 meses de su participación en el programa, y está sujeto al cumplimiento de los términos del Contrato Familiar; iii) garantía a las familias de las prestaciones tradicionales subsidiadas (pensión asistencial de vejez o de invalidez y subsidio único familiar, entre otros); y iv) acceso preferente a programas de promoción social, que incluye programas de nivelación de estudios, prevención y rehabilitación de drogas, prevención y apoyo ante situaciones de violencia intrafamiliar, etc. El sistema integral es responsabilidad del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), que realiza el monitoreo y evalúa el desarrollo del sistema.

3.4 Elementos conclusivos

En las dos últimas décadas el sistema de protección social de varios países de América Latina registró avances en distintos frentes. En primer lugar, existe consenso sobre el énfasis acordado en la región a la provisión de servicios sociales básicos como mecanismo para fortalecer el capital humano de los más pobres. Así mismo, se han desarrollado mecanismos de intervención para prevenir pobreza, que han evolucionado desde los programas realizados por las agencias estatales hasta el logro de esquemas más flexibles mediante fondos sociales. Finalmente, se realizaron reformas a los esquemas de seguridad social para los trabajadores del sector formal que buscaron mayor sostenibilidad y, en menor medida, una ampliación de su cobertura a trabajadores informales. Sin embargo, la crisis mostró la debilidad del esquema integral de seguridad social para enfrentar y mitigar sus consecuencias. Fueron necesarias intervenciones de emergencia que no siempre se realizaron con la oportunidad y la cobertura necesarias.

Los programas de asistencia social revisados en este capítulo son bastante heterogéneos, tanto en su naturaleza como en la forma como se diseñan y se administran. Por lo general, son programas desarticulados, que responden a la ocurrencia de choques adversos o a programas específicos de cada gobierno. Tampoco existe una articulación de sus alcances y coberturas en una red asistencial y, por lo general, no tienen efectivos sistemas de focalización. Su financiación, altamente pro-cíclica y orientada a cubrir necesidades particulares, impidió su utilización como mecanismo efectivo de protección en la crisis más reciente.

Dada la magnitud de la pobreza y la severidad de la crisis, la cobertura de los programas y los recursos asignados resultan extremadamente bajos. Los beneficiarios de los programas no llegan en la mayoría de países a representar 1% de la población económicamente activa, cuando las tasas de desempleo se aproximan en algunos países, y superan en otros, el 10%. Claramente este problema tiene que ver con la baja capacidad de los países para orientar recursos en momentos de crisis para financiar programas de generación de ingresos, pero también con dificultades de carácter institucional para poner en marcha estos programas. En especial se carece de adecuados sistemas de información y de seguimiento de los afectados, débil focalización y excesiva dispersión de programas.

Pese a los esfuerzos durante la década pasada por avanzar en los procesos de descentralización en América Latina, los programas de prevención y mitigación de la pobreza siguen siendo el resultado de agencias centrales de gobierno, que no siempre conocen las condiciones particulares de pobreza en distintas áreas geográficas, las redes informales ni otros mecanismos de solidaridad o cooperación utilizados para enfrentarla. Adicionalmente, la concurrencia de los gobiernos locales es mínima, desaprovechando oportunidades de acopiar recursos fiscales y, sobre todo, de elección pública local para enfrentar situaciones de pobreza.

En general el sistema de protección adolece de adecuados sistemas de información, así como de evaluación sistemática de los programas. Sólo muy recientemente, en México y Brasil, y en curso en Colombia, se han comenzado a realizar evaluaciones de impacto de los programas (Repetto y Sanguinetti, 2001). Este tipo de evaluaciones, sobre los logros en el bienestar de los beneficiarios darían la orientación necesaria para seleccionar mejores instrumentos y combinaciones de políticas, así como para diseñar y modificar los programas. La poca tradición de evaluación de los resultados de las políticas implementadas ha contribuido a su poco respaldo político y, por lo tanto, a la dificultad de preservarlos de los recortes en el ajuste fiscal.

Es difícil definir un conjunto de tareas comunes para todos los países de la región. Primero, porque la situación de la red de protección social en cada uno es diferente; hay éxitos en algunas iniciativas y resultados menos favorables en otros; y segundo, porque la revisión de la política social y de los programas específicos que se ha hecho sólo alcanza los programas más representativos, sobre los cuales se disponía de información. A pesar de esta limitación, el próximo capítulo presenta las principales tareas para avanzar en la construcción o consolidación de una efectiva red de protección social.

IV. Conclusiones y tareas para una mejor protección social

4.1 Elementos del marco de análisis

La protección social ha sido comúnmente vista desde una perspectiva de necesidad y de derecho social. Bajo esta visión se construyeron los sistemas sociales, esencialmente públicos, de educación, salud, asistencia familiar e infantil, y de seguridad social en salud y pensiones. Se pueden incluir también algunos sistemas nacionales de formación profesional.¹²

En el último tercio de siglo las sociedades han reinterpretado sus visiones y sus actuaciones (programas e institucionalidad) sobre sus sistemas de protección social. Estas redefiniciones se han dado tanto por el predominio de los mecanismos de mercado, como forma privilegiada de asignar recursos privados y públicos, como por la redefinición de las responsabilidades y las funciones del estado (CEPAL, 2000, Cap 3).

Con el avance político hacia una sociedad de derechos y obligaciones sociales e individuales, de carácter universal (para todos, en todo lugar), se establece la protección legal nacional y la internacional frente a distintos aspectos, como la salud, la nutrición, el trabajo, la educación, en fin, el derecho a una vida digna. Ahora bien, recientemente se enfrentan nuevas circunstancias: el progreso permanente no está asegurado, por lo que el objetivo de estabilidad se vuelve importante, y entran en escena los criterios anticíclicos y el comportamiento de la economía internacional como pautas a diseñar y cumplir para asegurar estos derechos.

¹² También se han implementado otros sistemas con un alcance más restringido, según grupos y condiciones específicas de la población, como asignaciones familiares e indemnizaciones particulares para grupos de empresas y trabajadores.

Las frecuentes, fuertes y prolongadas crisis económicas de los últimos años han llamado la atención sobre la necesidad de construir un conjunto de mecanismos que generen y “aseguren” cierta estabilidad económica general y de condiciones de vida de la población. Por ello, ahora se busca que el funcionamiento de la protección social (financiación, operación) contenga mecanismos anticíclicos. Conocida la altísima correlación entre actividad y crecimiento económico, recursos fiscales y gasto social, se busca avanzar en la formulación de mecanismos anticíclicos de la financiación pública de los programas y, en general, de la política económica para atenuar los ciclos económicos generales.

En desarrollo de estas nuevas visiones, las necesidades de protección de la población han venido siendo recientemente analizadas en términos de los riesgos que se enfrentan, ya sean individuales o por diferentes colectivos, ya sean originados en razones propias de la vida humana (salud, ciclo de vida), en la institucionalidad (educación, ingresos), en la situación económica general (local, nacional, internacional), o en la naturaleza (desastres naturales).

El extenso conjunto de situaciones y de personas a proteger, particularmente en economías pobres, llevan a la necesidad de plantear formas particulares de funcionamiento de la protección frente a los distintos riesgos, y sus alcances. Las inequidades se originan en la falta de cobertura universal y equivalente, que deja excluidos grupos de población necesitados y merecedores de la protección; también en formas de financiación que no generan la necesaria distribución del ingreso ni los recursos necesarios para los programas, como la implantación de mecanismos y de equivalencias de financiación y beneficios con una base individual o grupal, pero no colectiva.

Los programas de protección, en esta visión de riesgo, obligan a comprender la lógica de los diferentes riesgos, una distinta de otra y, por lo tanto, programas posibles y necesarios de organizar bajo distintas formas institucionales, en sus diferentes aspectos (financiación, cobertura, beneficios, etc).

Las distintas dimensiones (riesgos) de la protección social comprenden distintos grupos de población posiblemente afectados por cada riesgo y, a su vez, distintas fuentes de cada riesgo. Por ello, en los últimos años se ha avanzado en la conceptualización de la protección social como una RED, que comprende programas, grupos de población, regiones, riesgos, sistemas de financiación, etc. En este sentido, hablar de una red de protección social, no significa hacer referencia exclusiva a los programas de asistencia social, especialmente los aplicados en casos de crisis extremas, o de población que vive en extrema pobreza, sino que debe comprender el conjunto de mecanismos de protección social para todos los riesgos, para todos los momentos, y para las poblaciones de distintos niveles socio-económicos.

4.2 Resultados macroeconómicos y sociales al final de los años noventa

El último ciclo económico positivo en América Latina se vivió entre 1990 y 1997. En ese periodo el porcentaje de la población pobre se redujo casi 5 puntos porcentuales, hasta 43.5% en 1997. Con la crisis, a partir de 1998, la pobreza ha aumentado hasta 44% en 2002. Por su parte, los más pobres de los pobres, la población que vive en la indigencia, pasó de 22% de la población total en 1990, a 19.4% en 1997 y a 18.6% en 2002.¹³ Así, aunque levemente, los logros se estancan o se revierten con la crisis. En gran medida esta situación esta asociada con una tendencia creciente del desempleo, que pasa de 8.6% en los noventa a 10.8% en 2000-2001. Esta disminución en la ocupación se debe a una fuerte contracción de la demanda de empleo en el sector formal con la consecuente extensión del sector informal, muy desprotegido, y del desempleo, casi sin protección. La proporción de trabajadores asalariados con contrato de trabajo, en América Latina descendió en cerca de 10 puntos porcentuales; una tendencia similar, aunque menos pronunciada, se presenta en la cobertura de seguridad social para trabajadores asalariados urbanos, que es más fuerte en las empresas más pequeñas. Sobre este aspecto es importante tener en cuenta que las reformas laborales, que hicieron más flexible la contratación y el despido de mano de obra, no favorecieron la generación de empleo e ingresos para los trabajadores y sus hogares, como se esperaba.

¹³ La información que aquí se presenta se encuentra desarrollada en el capítulo 1 de este documento y en las ediciones recientes del Panorama Social (CEPAL, 2002a y 2003).

Además, tanto en el periodo de crecimiento como en la crisis, se ha incrementado la desigualdad. El coeficiente Gini en la mayoría de países latinoamericanos supera 0.5, y alrededor de tres cuartas partes de población percibe un ingreso per-capita inferior al promedio general. El patrón de crecimiento económico provocó mayores remuneraciones relativas a los empleados calificados.

Pero, también se han logrado avances importantes. El primero, el aumento del gasto social como porcentaje del PIB que, en promedio, pasa de 10.2% en 1990-1991 a 12.1% en 1996-1997, a 13.5% en 2000-2001. La mayor proporción de este aumento se orientó a la seguridad social y a la educación, que, en similar proporción, significan 84% del incremento total. También aumentó la prioridad del gasto social entre los gastos públicos, que paso de representar 41.7% en 1990-1991 a 49.2% en 2000-2001. Los beneficios combinados de estos incrementos han sido diversos.¹⁴ Los “programas nuevos”, que se suman a la asistencia social, adquirieron un mayor espacio fiscal.¹⁵ Los sistemas de pensiones avanzan hacia la sostenibilidad fiscal, aunque aún su asignación no es progresiva. También se presentaron avances en la cobertura de salud básica y se incrementó la escolarización, de 87.6% en 1990 a 93.3% en 1999 para los niños entre 6 y 13 años, y de 61.6% a 69.8% para jóvenes entre 14 y 17 años. Sin embargo, no es lo suficientemente dinámica como para revertir la relación perversa con baja calidad de los empleos y escasa productividad laboral; el promedio de años de estudio de la PEA se incrementó de 6.1 en 1990 a 7.0 en 1999 (CEPAL, 2002b).

En segundo lugar, las políticas sociales avanzaron en eficiencia y redistribución. Se logró un progreso en el efecto redistributivo del gasto, mediante la mejor selectividad (focalización), la ampliación de recursos hacia asignaciones más distributivas, como la educación básica y el aseguramiento subsidiado de atención de salud.

El balance de la búsqueda de la eficiencia es aún incierto. En forma positiva, se han desarrollado criterios de asignación de recursos más acorde con los resultados esperados, con nuevas exigencias de información sobre operaciones y contenidos. Pero, simultáneamente, el establecimiento de más operaciones sujetas a mecanismos de mercado, con algunas regulaciones en el mejor de los casos, no se han visto siempre libres del exceso de ambición de las empresas, cuyas utilidades y malas prácticas no se condicen con su participación en el “mercado de los bienes meritorios o derechos ciudadanos”. La exclusión, la discriminación, la selección adversa, siguen siendo características y consecuencias de este mecanismo.

Así, en síntesis, la pobreza ha venido avanzando a pesar de los esfuerzos públicos por mejorar las condiciones de vida de los habitantes y dar prioridad al gasto social, y hoy afecta a un mayor número de personas que una década atrás, mientras la región continúa siendo la más inequitativa del mundo. Estos resultados están acompañados de una fuerte y creciente percepción de inseguridad de todos los estratos de la población frente a distintos riesgos.

Finalmente, las redes de seguridad social, la focalización de los programas sociales y otras innovaciones, útiles, no compensan plenamente los costos sociales de las reformas y las crisis.

4.3 Alcance de las nuevas REDES de protección social

- **Dos dimensiones: reducir pobreza a largo plazo y enfrentar el impacto de la crisis en el corto plazo.**

Las diversas manifestaciones de crisis que vivió América Latina en la segunda mitad de los noventa, y en los primeros años de la presente década, han conducido a un estancamiento y hasta una reversión de los logros sociales, y llaman fuertemente la atención sobre la necesidad de contar con una política activa de protección social y de lucha contra la pobreza, al tiempo que han desnudado las debilidades de los esquemas de protección en la mayoría de los países.

América Latina desarrolló en el pasado diferentes esquemas de protección, que resultaron insuficientes para enfrentar los nuevos riesgos derivados de la mayor exposición a nuevos y diferentes choques externos. Durante las últimas dos décadas, los países de América Latina realizaron varias reformas a aquellos esquemas tradicionales de seguridad social; sin embargo, con pocas excepciones, estos continuaron

¹⁴ Los datos anteriores son estimaciones de los autores con base en CEPAL (2003).

¹⁵ Hasta la fecha, la información de CEPAL no presenta separadamente los gastos en la asistencia y la seguridad sociales.

brindando protección sólo a los trabajadores del sector formal, y a sus familias. Así mismo, se aprobaron reformas a la legislación laboral tendientes a favorecer la movilidad laboral, consistente con un nuevo tipo de empleo con menor estabilidad. Pero, con la excepción de algunas economías centroamericanas y mexicana, incluso en los periodos de crecimiento, los “sectores modernos” no generaron, e incluso perdieron empleos, con el consiguiente crecimiento de las actividades informales, cuya principal característica es precisamente carecer de mecanismos de protección. Esto ha hecho nuevamente evidente la necesidad de contar con un sistema de protección social que comprenda a todos los trabajadores, más allá de la relación laboral asalariada en los sectores modernos (formales).

Con los ajustes realizados en la década de los ochenta y las reformas en la primera mitad de los noventa, y con el optimismo generado por el buen desempeño económico, los países de América Latina registraron un aumento del gasto social; este aumento perdió dinamismo posteriormente (CEPAL, 2003). Este gasto se orientó principalmente a dos objetivos: realizar inversiones en capital humano para combatir los factores estructurales de la pobreza, particularmente mediante la ampliación de las coberturas educativas y la provisión de servicios de salud; y a cubrir los déficit de los sistemas pensionales y sus gastos incrementales. Aunque los programas de asistencia social no recibieron igual atención que los programas tradicionales, en términos de estrategia ni de recursos, sí fueron reformados para incrementar su eficiencia y efectividad, por ejemplo, mediante el desarrollo de instrumentos de selección de beneficiarios, el diseño de instituciones y de mecanismos para actuar en las emergencias naturales y sociales, y de procesos de descentralización administrativa y financiera.

Una de las características del desarrollo económico ha sido que el crecimiento de los primeros años noventa no fue en general intensivo en generación de puestos de trabajo. Así, cuando sobrevinieron las dificultades de las crisis financieras internacionales, y el crecimiento se hizo menor, o incluso negativo, y más volátil, el impacto negativo sobre el empleo fue mayor, afectando los ingresos de los hogares, con mayor intensidad en los grupos medios y pobres. Se empezó a presentar evidencia que los logros obtenidos en materia de educación, salud y nutrición, especialmente, estaban en riesgo de alto deterioro.

En los años recientes fue más evidente la vulnerabilidad y volatilidad de los ingresos de los hogares. De allí la puesta en marcha de programas orientados a mitigar la falta de ingresos de las familias, que se implantaron en forma relativamente generalizada desde mediados de los años noventa en América Latina, generalmente mediante la provisión de ingresos a miembros de la familia, en la mayoría de las veces condicionados al trabajo, a mantener a los hijos en el sistema escolar y de salud, o a asistir a una capacitación para el trabajo. Los sistemas de seguro de empleo, que han tenido poca tradición, escasa cobertura y alta selectividad regresiva, en muchos casos autofinanciados y bastante individuales, tuvieron algunos desarrollos, pero siguen teniendo alcances muy cortos.

El diseño de programas de emergencia ha hecho resurgir el debate sobre el conjunto de los programas sociales. La existencia de una red de protección social supone la construcción y operación de múltiples programas o mecanismos sociales que enfrentan distintos riesgos sociales, para distintas poblaciones, con formas particulares y combinadas de financiación y acceso.

- **Redes y equidad**

Los principios que debe recoger el conjunto de la política social para avanzar hacia mayor equidad, deben ser la universalidad, la solidaridad, la eficiencia y la integralidad (CEPAL 2000). En su conjunto, una red de protección social debiera ser un instrumento y un concepto central para avanzar hacia la equidad, y lograrlo en circunstancias particulares y concretas. Pero, ante la evidencia que la cobertura de los distintos riesgos sociales (tradicionales y nuevos) no es universal, hay que reconocer que no se cuenta con una verdadera red de protección. Los países tienen programas, actividades, normas, reglamentaciones y experiencias frente a casi todos los riesgos y aunque la visión pretende ser integral, en la práctica se presentan desprotección e inequidades, porque no funcionan todos los programas, o porque cada uno no funciona plenamente, de modo que no existe la cobertura universal en ningún riesgo.

No es suficiente que existan los programas o las normas. Programas de protección social sujetos al mercado y a la acción individual, por ejemplo, que tienden a privilegiar la relación entre el beneficio y la cantidad de pago y los precios de mercado (equivalencias individuales) producen severas inequidades y

exclusiones, y no contemplan la solidaridad. La introducción de mecanismos de mercado (abiertos o cuasi-mercados) necesita el acompañamiento de regulaciones claras y efectivas que eviten la exclusión. El enfoque de manejo de riesgo, que promueve una utilización eficiente de los seguros, expresa la necesidad de combinar e integrar seguros de mercado, con autoseguros y autoprotección. La fundamentación de la protección con base exclusiva o predominante en seguros privados y autoaseguro significa, en la práctica, que no se cuenta con la protección, o con una red con mecanismos de solidaridad en su conjunto. La capacidad y necesidad de las redes de crear equidad se ve comprometida con la incertidumbre en la asignación de los recursos. En este caso por las restricciones que se presentan durante las crisis como por la falta de suficiente prioridad. En este sentido, cuanto más previsibles y ciertos sean los mecanismos y las magnitudes orientadas a la protección, mayor impacto equitativo se podrá tener.

Ahora bien, esto no excluye el hecho que muchos trabajadores del sector formal y con altos ingresos, pueden autofinanciar ciertas protecciones, más allá de su esfuerzo de solidaridad, lo que permite disminuir la presión por protección social pública de parte de esta población, pero manteniendo la obligatoriedad social de realizarlo por sus externalidades. Mecanismos como las cuentas de ahorro individual (cesantías, pensiones) permiten contar con esquemas adecuados en este propósito; en algunos casos, el incentivo individual logra hacer avanzar en coberturas.

Ahora bien, la responsabilidad pública sobre la protección social tiene los alcances y límites que adopta ética y legalmente la misma sociedad, así como los que determinan condiciones económicas propias y exógenas. La responsabilidad pública también está en definir las responsabilidades obligatorias tanto para el estado como para los hogares y personas. Por ello, esta institucionalidad bien puede, siempre en forma equitativa, acompañar las estrategias públicas con las acciones obligatorias particulares. Nos referimos, por ejemplo, a la financiación de la educación, con la obligatoriedad de los padres a enviar a sus hijos a la institución escolar; a la atención en salud de los accidentados con el seguro obligatorio para los automotores; o la existencia de pensión de vejez con la obligatoriedad de un ahorro. Un asunto definitivo de equidad es que en aquellas protecciones básicas que se consideran como derechos, irrenunciables, siempre se pueda acceder cuando se requiera.

También se presenta inequidad por la falta de integración de los diferentes programas. En este sentido, cuando no se puede tener acceso a alguno de ellos, necesítandolo, se enfrenta la desprotección de un aspecto fundamental de la vida presente y /o futura; además, quedar excluido de una determinada protección (atención de salud, ingresos, educación) también afecta el acceso a otras.¹⁶ Por ello, la protección social tiene efectos de largo y corto plazo sobre la equidad.

En la práctica, hasta ahora la RED como tal es altamente desarticulada, y aunque, en general, los países tienen políticas que expresan la voluntad de avanzar en tejer esta red, resulta evidente que, de una parte, no se logran articular los diferentes mecanismos y programas de protección, y que, por lo tanto, no se ha conformado un sistema de protección; o que tal sistema es parcial, incompleto y segmentado y, por lo tanto, excluyente.

Finalmente, el concepto y la existencia de una red de protección, supone una articulación e integración frente a los diversos riesgos que la sociedad desea proteger a sus miembros. En términos financieros, esto se traduce en estrategias para diversificar el riesgo, sus formas de financiarlo, anticiparlo y prevenirlo. El agrupamiento (pool) diversificado, significa que se financia con diferentes fuentes y mecanismos, en distintas coyunturas, atendiendo eventos que probablemente no ocurran en forma simultánea ni generalizada.

- **Redes, pobreza y protección en la crisis**

Los sistemas y redes de protección social deben tener la capacidad de reducir la profundidad y la severidad de la pobreza tanto a corto como a largo plazo.

¹⁶ A manera de ejemplo, un niño o un joven que no es atendido oportuna y adecuadamente se ve perjudicado en su educación y futuro profesional; o la ausencia de ingresos en un hogar genera deserción escolar; o la falta de educación afecta los ingresos y la salud presentes y futuros de los hogares.

El presente análisis examinó los nuevos programas de asistencia social, que se adelantaron durante los últimos años, ante la evidencia de la crisis, para mitigar la pobreza de ingresos. A pesar de la dificultad de generalizar, en la urgencia de la crisis los países diseñaron programas de emergencia, con distintos alcances y resultados. Surgieron programas públicos para generar -o mejor, transferir- rápidamente ingresos a los afectados y sus familias, para compensar la pérdida de ingresos, principal manifestación de la crisis, y así también evitar pérdidas irreparables de capital humano. Con menor alcance, también se pusieron en marcha otros programas para fortalecer a las familias ante desfavorables eventos futuros, mediante programas de capacitación y subsidios condicionados a la permanencia escolar y a los controles de salud. Estos programas buscan asegurar un ingreso y/o un consumo mínimo de subsistencia, que garantice el acceso a los bienes y servicios más básicos, los derechos sociales y económicos como la nutrición, la educación de los hijos, la atención básica en salud y la vivienda.

Estos programas son bastante heterogéneos en su naturaleza, en sus diseños y en su gestión, y existe consenso sobre el carácter improvisado de estas intervenciones. Esta imprevisión, sumada a la estrechez de recursos fiscales y a la ausencia de fondos disponibles cuando sobrevino la crisis, ha limitado sus deseables implantación y operación. Su financiación ha sido altamente procíclica. Esto contribuyó a que, en la mayor parte de los casos, fueran programas desligados de las redes de protección social tradicional, y con sistemas de focalización deficientes. Sus alcances y coberturas no permiten configurar una verdadera red asistencial. Así, en conjunto, estos programas no constituyeron un mecanismo efectivo de protección o compensación en la crisis reciente.

La principal meta del milenio, durante los primeros 15 años de este siglo, será reducir a la mitad la población pobre en el mundo. Para lograrlo, es necesario crear, consolidar e integrar los mejores esquemas de protección y promoción para las personas, las familias y las comunidades. Solo si se universalizara el acceso a este tipo de programas, y se mantuvieran en el tiempo, se estaría avanzando hacia el reconocimiento y la garantía de un estándar de vida mínimo, en la forma de un derecho social.

- **Progresos y rezagos en cobertura y recursos**

Con todo y las anteriores afirmaciones, la experiencia de los últimos años permitió registrar algunos avances para enfrentar las crisis. Así, no obstante el bajo crecimiento y los desequilibrios fiscales, la mayoría de los países lograron mantener o mejorar el esfuerzo fiscal para propósitos sociales, incluidos los nuevos programas para enfrentar la crisis. Este aumento general de recursos sociales se dio de una manera sana mediante el mayor recaudo de impuestos y, en otros casos, mediante endeudamiento. En este caso, los programas y la fiscalidad se han vuelto más vulnerables. Colombia, por ejemplo dobló su nivel de gasto (de 6.8% del PIB en 1990-1991 a 13.5% en 2000-2001), pero el aumento simultáneo del endeudamiento y del gasto en otros sectores generó un grave desequilibrio en sus cuentas fiscales. Igualmente, en ningún país, la proporción del PIB dedicada al gasto social fue menor en 2001 que en 1990-91, aunque en algunos de ellos los ajustes durante la crisis de final de la década castigaron los logros obtenidos hasta 1997.

En cuanto al progreso en el diseño de programas para enfrentar la crisis, se logran éxitos en algunas iniciativas y resultados menos favorables en otras. En lo positivo merecen destacarse México, Brasil, Argentina y Chile, a los que se suman, por sus logros anticíclicos en el gasto social, Bolivia, Guatemala, Perú y Uruguay.

Los esquemas de protección social en la región tienen importantes tareas a adelantar, si se proponen lograr los principales objetivos del milenio. Es difícil definir un conjunto de tareas comunes para todos los países, porque la situación de la red de protección social en cada uno es diferente; y porque la presente revisión sólo alcanza los programas más representativos sobre los cuales se disponía de información.

A pesar de estas limitaciones, a continuación se presentan algunas consideraciones que, en general, permitirán consolidar las redes de protección social, naturalmente con énfasis diferentes en cada país. Los aspectos que consideraremos se relacionan, en este acápite, con la cobertura y los recursos; en los siguientes se abordarán la integración y sus dilemas, las relaciones entre las políticas macroeconómicas y sociales, y algunos aspectos institucionales.

La primera tarea es superar los problemas de cobertura (exclusión) de población pobre merecedora de estos apoyos, que se ve limitada fundamentalmente por la proporción de recursos sociales asignados para la

red asistencial o para el conjunto de los sistemas de protección. Frente a la magnitud de la pobreza y la severidad de la crisis, la cobertura de los nuevos programas y los recursos asignados han sido bajos. Los beneficiarios de los programas en la mayoría de países no llegan a representar 1% de la PEA, cuando las tasas de desempleo pasaron, para el conjunto de la región, de menos de 6% en 1990-1991 a 7.5% en 1995-1997, y a 9% en 2002 y, en algunos países (Argentina, Colombia, Venezuela) se han prácticamente doblado frente a 1990.

Claramente, este problema tiene que ver con la prioridad en la orientación de los recursos públicos hacia lo social, particularmente en momentos de crisis, y en los programas más o menos redistributivos.

Desde el punto de vista de la financiación, una red de protección más eficiente debe financiarse con recursos fiscales corrientes, y no de crédito, mediante mecanismos que eviten o atenúen los efectos del ciclo económico, de modo que siempre se encuentre la financiación oportuna y el espacio fiscal necesario para estos programas. Pocos países (Chile, Brasil¹⁷ y México) han logrado financiar los programas con ingresos corrientes. En los países donde se dependió críticamente de los créditos externos, como en Argentina y Colombia, las intervenciones contra la crisis han tenido restricciones para la permanencia y continuidad de los nuevos programas de asistencia social, que acusan un carácter restringido y temporal.

La gravedad de la crisis y la dificultad para responder de inmediato reveló la necesidad de crear instrumentos anticíclicos para la política social. Para el futuro, es necesario diseñar y contar con mecanismos, preferiblemente de carácter automático, con el fin de reservar los recursos para que, ante una contracción, sea posible atender de manera más inmediata a la población afectada.

La constitución de fondos de ahorro para la protección social constituye un mecanismo posible de poner en práctica y ser evaluado. Los menores ingresos de que disponen los gobiernos durante las crisis exige poner en marcha mecanismos que protejan los recursos asignables a la protección y el desarrollo sociales, y que eviten el deterioro, o incluso permitan la expansión, de las coberturas durante las crisis. También es necesario modificar instituciones presupuestales con el fin de proteger los recursos de protección para los pobres en momentos de austeridad fiscal, mediante la definición de protocolos que defiendan estos recursos y que respondan a la necesidad de una red integral de protección social. Estos protocolos, entendidos como reglas pre-establecidas de aumento de los montos asignados, o bien de recortes cuando la situación lo amerite, deben (i) cambiar en el tiempo, (ii) contemplar aspectos cuantitativos absolutos y relativos del gasto y el presupuesto públicos, (iii) determinar las prioridades de tal gasto (niños, ingresos, etc), y (iv) considerar aspectos institucionales y márgenes de flexibilidad.

Colombia ha dado pasos en ambas direcciones; primero, con la asignación de una proporción determinada de los ingresos públicos a educación, salud y agua potable, que fue creciente entre 1994 y 2001, y que permitió incrementar los recursos para lo social, de manera creíble, y protegidos durante las crisis.¹⁸ Sin embargo, este mecanismo ha resultado en un arma de doble filo que muchos califican como una de las causas de la crisis, aunque en realidad se suma a un escenario de endeudamiento, aumento internacional de las tasas de interés (spreads), la política monetaria (en 1998) y los mayores gastos públicos en seguridad y justicia. Y, segundo, con el diseño del Sistema Social de Riesgos y el Fondo de Protección Social, que es un esquema de ahorro en las fases ascendentes del ciclo, para ser usados en las fases de contracción (Recuadro 4.1).

¹⁷ Brasil aumentó el recaudo en los noventa en más de 6 puntos del PIB, y ha orientando más de la tercera parte a la financiación de los nuevos programas sociales.

¹⁸ La Constitución 1991, y las leyes reglamentarias establecen que hacia estas actividades y propósitos se orientará más de 80% de los recursos que trasfiere la nación a los gobiernos locales y sub regionales que, a su vez, representan casi el 50% de los ingresos corrientes del gobierno central. En 2001 se introdujeron algunas reformas que desligaron la proporcionalidad con los ingresos corrientes, que ahora se evalúa con referencia al crecimiento económico y la inflación.

COLOMBIA: EL SISTEMA SOCIAL DE RIESGO Y EL FONDO DE EQUILIBRIO Y PROTECCIÓN SOCIAL

Las crisis se traducen, entre otros, en desempleo, caídas considerables del ingreso, disminución del consumo de bienes y servicios, y reducción de las inversiones en capital humano por parte de las familias más pobres. El gasto público en asistencia social, que enfrenta situaciones de riesgo, ha resultado procíclico: disminuye en las épocas de crisis, cuando es más necesario. Por esta razón se creó el Sistema Social de Riesgo (SSR) y el Fondo de Equilibrio y Protección Social (FEPS), para enfrentar futuras crisis económicas (documento 3187 del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, 31 de Julio de 2002).

El principal objetivo del SSR es articular y flexibilizar la oferta de programas sociales del Estado, de forma que se fortalezca su capacidad para enfrentar, mitigar, y contribuir a superar los riesgos y consecuencias que se derivan de las crisis económicas. El Sistema se activará durante las épocas de crisis, con el objeto de ampliar y mantener las coberturas de los programas sociales.

Por su parte, el FEPS es el instrumento financiero central del SSR. EL FEPS es una cuenta sin personería jurídica que se capitaliza de manera automática, y financia exclusivamente los programas del SSR. Funcionará de manera contracíclica: recauda recursos en las épocas de auge, para ser utilizados durante las épocas de crisis. Se ha propuesto el ahorro de los recursos adicionales que se reciban por impuestos en los años en que el crecimiento del PIB supere el 4%. Estos recursos deberían permitir la expansión de los programas de protección social cuando el crecimiento económico sea inferior a 2%. Sin embargo no se esperan crecimientos superiores al 4% antes del 2006, por lo que será necesario esperar varios años antes de que entre a operar el esquema. El CONPES iniciaría el proceso cuando se registren dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo del PIB, ordenando la creación de la Unidad Temporal de Contratación, UTC y la descapitalización (progresiva) del FEPS para asignar los recursos a los programas autorizados.

El SSR se desactiva en el momento en que el CONPES declare que el estado de riesgo ha terminado. Igualmente, se suspende la descapitalización del FEPS y finalizan los contratos para la ejecución de los programas activados.

El Sistema Social de Riesgo contempla dos tipos de programas de asistencia social: los básicos, que cubren riesgos del capital humano en salud, nutrición y educación; y los complementarios, que están dirigidos a la protección del ingreso vía empleo o micro crédito. Uno de los aspectos más importantes del Sistema es la forma como se realiza la focalización y la selección de beneficiarios. Los criterios de focalización de los programas se harán a través del Sistema de Identificación de Beneficiarios, SISBEN.

Organización Institucional. La institución coordinadora es el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES; y el Departamento Nacional de Planeación DNP brinda el soporte técnico (caracteriza la crisis, identifica grupos poblacionales afectados y los programas necesarios). El DNP se encarga de conformar un grupo técnico de apoyo, con la ayuda de los diferentes ministerios, cuyas principales funciones son: monitorear los indicadores sociales más importantes relacionados con la vulnerabilidad, y hacer un seguimiento general al proceso del SSR. La Unidad Temporal de Contratación UTC recibe los recursos del Fondo e implementa los programas, a través de contratos con diversas entidades proveedoras. Los recursos que recibe deben ser administrados en cuentas separadas de los recursos ordinarios, con el fin de verificar su buen uso en los programas autorizados. La UTC es temporal, y su duración se limita al tiempo de riesgo establecido por el CONPES.

Fuente: www.dnp.gov.co

Otro aspecto fundamental en la construcción de una red de protección, es lograr capacidad de acción frente a los distintos aspectos o momentos de un riesgo y de un siniestro. Esto quiere decir, contar con mecanismos que permitan prevenir, disminuir o mitigar el riesgo, y su posibilidad de ocurrencia. Y, ya ocurrido, contar con los mecanismos y recursos para mitigar, paliar, atenuar o compensar los damnificados por las consecuencias, mediante ingresos mínimos, provisión de alimentos, albergues, indemnizaciones, etc. Si alguno de estos aspectos no está cubierto por las políticas públicas, claramente se producirán rupturas, exclusión e inequidad.

Los nuevos programas de protección social, que buscan mitigar la carencia de ingresos mínimos, ocupan un puesto en la red que atiende al derecho a un nivel de vida mínimo, que considera entre sus

elementos los niveles básicos de nutrición, y acceso a servicios sociales, como educación, salud y agua potable. Por ello, los subsidios condicionados buscan atender la falta de ingresos, y condicionan su gasto al acceso y “consumo” de estos servicios que la sociedad considera obligatorios, por deseables individual y colectivamente, para todos y cada uno.

4.4 La integración de un sistema de protección social

En segundo término, el sistema de protección social de los países cuyos programas se examinaron en este trabajo es altamente desintegrado. Avanzar hacia una red integrada de previsión y atención de riesgos sociales, significa avanzar en distintas dimensiones de la integración, alrededor de las cuales existen múltiples tensiones. La primera, se presenta entre los objetivos de corto y de largo plazo para la reducción de la pobreza; la segunda, entre los programas tradicionales y la flexibilidad que requieren los programas orientados a enfrentar las coyunturas del ciclo económico, y entre la red de seguridad social para el sector formal y su extensión a los trabajadores informales.

- **Los objetivos y la situación de corto y de largo plazo**

La política social, a partir de la crisis, ha enfrentado el reto de balancear el énfasis ya tradicional de las intervenciones a favor de la formación de capital humano (educación, salud, seguridad social, capacitación), núcleo de la protección social y de la superación de la pobreza de carácter más estructural, y el menos desarrollado de redes asistenciales que atiendan episodios coyunturales de pobreza. El objetivo actualizado de las políticas de protección social incluye tanto asegurar contra una pérdida de bienestar como reducir la probabilidad que esto ocurra.

Realizar acciones inmediatas durante las crisis, sin el sacrificio significativo de los objetivos de largo plazo en reducción de la pobreza, significa desarrollar un enfoque más integral de las redes de protección social. Así, si bien durante la primera parte de los noventa se realizó un esfuerzo importante para ampliar las coberturas en servicios sociales básicos, hoy se reconoce que es necesario fortalecer también los recursos de la red asistencial; se ha hecho evidente la necesidad de privilegiar intervenciones que prevengan y aminoren el impacto negativo que tienen algunos eventos económicos no predecibles sobre el entorno macroeconómico, el ingreso y las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos. En este campo, la prioridad deberá estar en el diseño y ejecución de programas que compensen la vulnerabilidad de la población pobre. Este tipo de intervenciones y programas sociales es crucial para asegurar la protección a los más afectados y con menos oportunidades. Esto también significa privilegiar intervenciones públicas que fortalezcan la capacidad de los hogares para prevenir episodios futuros de crisis, y así evitar que los costos de situaciones adversas sean asumidos en mayor proporción por los más pobres.

La protección durante una crisis debe contemplar transferencias para suavizar las caídas de ingresos y de consumo y, a la vez, mantener y crear incentivos sociales e individuales para realizar inversiones continuas en capital humano. El éxito de los programas de subsidios condicionados reside precisamente en enfrentar la pérdida de ingresos de los hogares, simultáneamente con intervenciones que evitan sus consecuencias de largo plazo (CEPAL, 2000, cap 3).

Un mejor conjunto de instrumentos públicos debe combinar tanto los programas orientados a proteger a los hogares pobres y vulnerables durante las crisis, como a programas permanentes e intensivos en reducción de la pobreza mediante aquellas acciones que tienen un mayor potencial para reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza, como son la educación y la dotación de activos productivos para los hogares pobres, y las compensaciones suficientes en casos de ausencia de ingresos. Un énfasis fuerte en autoprotección o seguros de mercado restringe la posibilidad para que personas y hogares pobres estén protegidos adecuada y oportunamente durante la crisis y, así, vean afectadas sus condiciones de vida en el corto y en el largo plazos.

- **Seguridad social tradicional y programas asistenciales**

La necesidad de fortalecer los programas de carácter asistencial, sin castigar los gastos orientados a enfrentar las causas estructurales de la pobreza y los sistemas de seguridad social tradicional, ante los diferentes tipos de riesgos y los mecanismos disponibles para enfrentarlos, impone diseñar mecanismos de integración, coordinación y complementación de los diferentes componentes de la política de protección social (BID, 2000; De Ferranti et al, 2000; Gill, 1999; Holzmann and Jorgensen, 1999; Lustig 1999 y 2001; y Tokman, 2001, entre otros). Esta integración se hace aún más necesaria dada la mayor movilidad laboral. La principal contraparte de las políticas de flexibilización laboral debe ser la conformación de una red de protección social que esté en capacidad de proteger a trabajadores bajo distintas formas de vinculación y movilidad laboral. La desprotección que enfrentaron grupos medios de la población, que perdieron sus empleos, ingresos y protección durante la crisis, evidenciaron las falencias de la red tradicional de seguridad social. En particular, la duración mayor del desempleo, y las limitaciones de los esquemas tradicionales de protección, ha hecho evidente la necesidad de crear mecanismos integrales de protección del ingreso, para sortear las situaciones de mayor exposición de las familias. Se requiere mayor integración entre la red-sistema de seguridad social, a la que acceden mayoritariamente los trabajadores del sector formal, y la red-programas de política asistencial orientados a los excluidos del primer sistema.

Ahora bien, los programas asistenciales han existido por largos años. Son reconocidos los programas públicos de protección infantil y nutrición. La necesidad de afrontar nuevos riesgos no significa sustituir los programas asistenciales vigentes y las instituciones que los desarrollan. Muchas experiencias exitosas, algunas de ellas brevemente comentadas, muestran la necesidad de recoger estas experiencias para articularlas en el sub-sistema de protección asistencial.

El otro sentido de integración entre los sistemas tradicionales y los nuevos o asistenciales, es su sentido de complementariedad y de subsidiariedad. La mayor movilidad laboral, por ejemplo, hace que un trabajador pobre, y su familia, pasen con cierta frecuencia de un régimen contributivo de seguridad social en salud a un régimen subsidiado. Son necesarios por lo tanto sistemas de información que permitan oportunamente dar cuenta de estos cambios al sistema.

- **La coordinación, básica para que haya red**

Actualmente muchos programas de protección social atienden poblaciones, sin criterios adecuados de identificación, focalización y seguimiento. Una red integral de protección social exige una fuerte presencia coordinadora. Esta figura institucional, que bien puede ser una única agencia pública o un comité que funcione y decida, se encargaría prioritariamente de la definición de los criterios de asignación de recursos y selección de beneficiarios, y de la activación, permanencia o suspensión de ciertas actividades o programas. Esto seguramente permitirá el uso más eficiente y más integral de los recursos hoy asignados.¹⁹ Esta instancia coordinadora tiene, en buena medida, la responsabilidad de determinar el balance, o de recomendarlo ante la instancia pertinente, entre las acciones y los recursos que se orientan hacia objetivos de corto y de largo plazo.

- **Una red exige mayor integración entre las iniciativas nacionales y locales, y entre las públicas, privadas y comunitarias**

Para poner en marcha y asegurar su mejor operación, también se suman dificultades institucionales. Para lograr una mayor articulación de los programas, se deben mejorar las relaciones entre niveles de gobierno, particularmente entre el gobierno central, que diseña y financia los programas, y los gobiernos locales que los ejecutan, y cuyas iniciativas de protección social no se reconocen. Pese a los avances en los procesos de descentralización en América Latina, los principales programas sociales, y particularmente los de prevención y mitigación de la pobreza, siguen siendo esencialmente de responsabilidad e iniciativa de agencias de los gobiernos centrales; entre tanto, la responsabilidad de los gobiernos locales, en general, se limita a la ejecución de estos programas, con muy baja participación en su diseño y financiación. Adicionalmente, es poca la concurrencia política y financiera de los gobiernos locales para enfrentar

¹⁹ Otros temas referentes a la operación, que aquí no se discuten, y que tienen profundo impacto sobre los beneficios, pertenecen a la esfera institucional, tales como la corrupción y los códigos de transparencia, y normas de manejo y de administración.

situaciones de pobreza, y se desaprovechan oportunidades de acopiar recursos y, sobre todo, de elección pública local.

Se trata de resolver problemas de coordinación e integración, mediante esquemas que potencien los recursos nacionales y locales que se asignan a los programas de protección. La definición clara de responsabilidades y de autonomía local para orientar recursos a necesidades sociales específicas, así como una revisión de los sistemas de cofinanciación, constituyen mecanismos eficaces en la concepción y operación de una red integral. Con este criterio, ciertas condiciones para definir las transferencias de la nación a los gobiernos subregionales, pueden constituir un excelente mecanismo.

En general, la distancia entre las decisiones centrales y las circunstancias locales hacen que no siempre se reconozcan las condiciones particulares de distintas áreas geográficas, las redes informales ni otros mecanismos de solidaridad o cooperación particulares a distintas comunidades. Sin embargo, a pesar de la creciente experiencia y participación privada en la provisión de servicios sociales,²⁰ la mayor parte de los programas orientados a enfrentar pobreza y, por supuesto, los de mayor alcance, están centrados en entidades y actividades de gobierno. Mejorar el diseño de una red de protección social integral, requiere mayor conocimiento e integración del trabajo (capital humano, asistencial y protección) que realizan una variada gama las organizaciones sociales y privadas (iglesias, organizaciones de la comunidad, ONG), que han desarrollado esquemas de protección que bien podrían potenciarse.

Finalmente, la verdadera integración se logrará cuando los beneficiarios sean ciudadanos, es decir, con capacidad para exigir y para decidir. Esto significa que los pobres, que hoy están políticamente aislados, tengan “voz”. Por ello los esfuerzos técnicos e institucionales por crear y mejorar una red de protección también contemplan el propósito concomitante de generar este poder político. Para que esto sea posible, y llegue a ser parte de un proceso de decisiones colectivo, la información pública, sobre distintos aspectos, es indispensable y exigible.

4.5 Objetivos de la política macroeconómica y las metas y objetivos sociales

El éxito de una estrategia de desarrollo se mide por sus resultados. Además de los acostumbrados objetivos e indicadores de crecimiento y de equilibrios macroeconómicos, o incluso de la penetración del mercado como asignador de recursos, hoy la sociedad reconoce y reclama también, y muy enfáticamente, que el bienestar de la población debe ser el principal evaluador de las políticas públicas. Por ello, existe la necesidad de articular la política macroeconómica con el análisis de sus relaciones y efectos sociales, e incorporar en sus decisiones el estudio de sus efectos sociales.

La discusión sobre las relaciones y responsabilidades mutuas entre las políticas social y macroeconómica radica, en primer lugar, en la aparente y a veces real contradicción entre perseguir la consistencia macro y mejorar el desempeño social, y en la disputa por prioridades de corto y de largo plazo.²¹ Reconciliar la estabilidad macroeconómica y el mejor desempeño social pasa necesariamente por unas políticas macro más integrales en su acción y en sus objetivos, atendiendo con igual importancia las metas de crecimiento económico, generación de empleo y bienestar social.

En general, no existe ninguna duda que las políticas monetaria, fiscal y de cambio, que conforman el grueso de la política macro, tienen consecuencias significativas para el bienestar social, así como son evidentes las consecuencias sociales de la volatilidad financiera. En mucho, el adecuado manejo y los principales objetivos de la política macroeconómica tienen que ver con la consistencia macroeconómica en el corto plazo; entretanto, la naturaleza de la agenda social ha tendido a priorizar el largo plazo, tanto en su manejo como en sus objetivos. Las relaciones entre ambas políticas son ahora más estrechas y evidentes, dado que la política social, en el nuevo escenario de mayor volatilidad, ha entrado a tener en cuenta, con mayor intensidad, los programas de asistencia social que requieren de atención inmediata. El argumento de la

²⁰ Recientemente se comienza a dar cuenta de la oferta de servicios por entidades privadas, que cuentan con experiencia en el manejo de algunos tipos especiales de riesgos. En Colombia, una encuesta mostró que 87% de los proveedores de servicios sociales a población vulnerable son de carácter privado, entre los que se encuentran las ONG (DNP, 2003).

²¹ La mayor parte de las ideas que siguen sobre este tema están inspiradas en CEPAL (2001a).

eficiencia económica de corto plazo, corriente en la mayoría de las recomendaciones sobre estabilidad macro, tiene que ser moderado por los objetivos sociales de corto y de largo plazo.

En los últimos años la mundialización de la economía ha traído nuevos riesgos sistémicos, cada vez más relacionados con los mercados financieros internacionales (flujos de capital, crédito internacional para gobiernos y empresas, tasas de interés). La inestabilidad económica afecta el proceso de ahorro e inversión y reduce el crecimiento de largo plazo, genera desigualdad porque, en el corto plazo, afecta proporcionalmente más a los grupos vulnerables, y genera una suerte de histéresis²² en la pobreza y la equidad. Además, durante las crisis las políticas macro abandonan la agenda de largo plazo. Cuando hay estabilidad económica de corto plazo, la agenda de política puede ser más de largo plazo, lo que expande el horizonte en la toma de decisiones de individuos, empresas y gobierno, y se reducen la especulación y las estrategias de supervivencia de corto alcance. En este sentido, tiene profundo sentido e impacto social que la política macro evite la inestabilidad.

Entre crecimiento económico y pobreza se presentan asimetrías indudables. Así, los nuevos equilibrios macro económicos en general, se logran con resultados sociales inferiores a los existentes al inicio del ciclo. De allí el reto de lograr rápidamente la consistencia macroeconómica, en un contexto de crecimiento efectivo, sostenible y más estable; este es el camino necesario para contar con un buen margen de protección contra choques y crisis.

Sin embargo, las necesarias estabilidad y consistencia macroeconómica no representan condiciones suficientes para mejor desempeño social; por ejemplo, baja inflación y buen balance fiscal son componentes de la estabilidad y la consistencia, pero no son sinónimos de equidad, ni son suficientes para prevenir las crisis. Ni la estabilidad ni el crecimiento reducen la pobreza o el desempleo en forma automática. Se requiere, entonces, explícitamente, generar lazos que no son automáticos, para que haya integralidad en la acción pública y, así, un mejoramiento más pronto de la equidad. Y estos lazos son relaciones entre las políticas macroeconómicas consistentes y el progreso social, que se deben maximizar.

En general, es posible afirmar que no hay decisiones económicas neutras. Las autoridades económicas ejercen una responsabilidad social activa, así como las autoridades del sector social también ejercen una responsabilidad económica activa cuando se impulsan diferentes visiones en reformas tan importantes en los campos laboral, fiscal, de seguridad social, y de desarrollo productivo y sectorial. Naturalmente, un marco de consistencia macro con equidad exige compromisos fuertes de todas las partes.

Un ejemplo significativo de esta conjunción es el objetivo empleo, cuando se tiene. La generación de empleo es una responsabilidad mayor la política macroeconómica, al tiempo que es uno de las principales mecanismos transmisores de progreso o de pobreza. Es reconocido el gran impacto que tienen las condiciones del mercado laboral sobre la pobreza, lo que implica enfatizar la necesidad de impulsar políticas especiales que contribuyan a estimular el empleo. Por ello, en la perspectiva social, las políticas activas de empleo o las combinaciones macro económicas maximizadoras de impactos positivos sobre empleo constituyen una prioridad central en la región. En muchas ocasiones, se ha preferido, antes que políticas macro que favorezcan el empleo, el manejo de asignaciones micro (programas) que se orientan a abaratar los costos del trabajo directo.²³

Otro campo de interacción parte del reconocimiento actual de la necesidad de instaurar mecanismos para que la inestabilidad macroeconómica no se transmita en forma automática ni desproporcionada sobre los recursos de la política social, cuyo financiamiento debe ser más estable, ni sobre su orientación y, menos, sobre sus beneficiarios. De allí las diversas alternativas sobre mecanismos anticíclicos en la financiación, mejor aún si son automáticos, de modo que se logre atenuar el ciclo, en la alerta y en la operación (CEPAL, 2001).

²² Histéresis, originalmente describe el fenómeno físico, de una variable que, cuando ha estado sometida transitoriamente a una fuerza externa, no retorna a su valor original después de removerse dicha fuerza. En sentido económico significa que, si un choque transitorio hace empeorar una “variable” social, esta no retorna a su nivel original aun después de haber pasado el choque. Incluso un determinado nivel “natural” o “estructural” cambiaría como resultado de una situación transitoria diferente.

²³ Varios países han avanzado en esta dirección mediante programas de capacitación, de crédito o de tratamientos especiales en las cargas parafiscales; todas estas iniciativas cuentan con deficiente evaluación sobre su contribución a la disminución del desempleo.

Una discusión muy interesante surge, por ejemplo, alrededor de la financiación de algunos programas (permanentes o temporales) mediante imposiciones (cotizaciones) sobre el salario, como sucede frecuentemente con instituciones de capacitación, asignaciones familiares y cuidado infantil. A pesar de las indudables presiones desfavorables que estos costos ejercen sobre el empleo, más críticas en épocas de crisis, ha resultado ser una fuente menos vulnerable y menos volátil que los recursos públicos generales, que permite asegurar su continuidad y la de otros programas de protección especial. En alguna medida, este mecanismo se erige como un instrumento anticíclico, a pesar de no haber sido diseñado con este propósito.

Los impactos de las buenas políticas macro y sociales serán más importantes cuando se cuente con una mejor distribución del ingreso. En este sentido, serán igualmente importantes y centrales aquellas políticas públicas, macroeconómicas y sectoriales, que regulen los mercados que muestran un sesgo concentrador, particularmente en aquellos bienes y servicios que hacen parte de los elementos básicos de una vida digna (educación, acceso al cuidado de la salud, vivienda). En este campo, los sistemas tributarios y de gasto público tienen altísimos impactos, y se debe perseguir la mejor combinación distributiva en estas dos caras de los recursos públicos.

Por supuesto, la política social no es solamente una receptora de consecuencias; ella misma es un sistema activo que debe contribuir a la buena situación macroeconómica, por ejemplo, mediante estrictos análisis de costo beneficio de sus programas. En tal sentido, actitudes críticas frente a situaciones de dominancia macroeconómica no pueden soslayar la necesidad permanente de mejorar la eficiencia de los mayores recursos asignados a los programas sociales, mostrando resultados.

Terminaremos con dos reflexiones finales. La primera: la responsabilidad social de las políticas macroeconómicas, en una economía más mundializada, no es exclusiva de las autoridades de un país; es cada vez más internacional. Esto trae una enorme dificultad para localizar orígenes y responsables, para corregir instituciones y mecanismos. Por ello, hoy el margen de maniobra en las autoridades nacionales, y del impacto de sus políticas ha llegado a ser progresivamente restringido.

La segunda: construir las políticas sociales adecuadas, o las mejores posibles, en determinado momento, no resulta un ejercicio fácil, y solo es evaluable ex-post. La dificultad radica en que desconocemos la situación en la que nos hallamos frente al ciclo. Así, por ejemplo, si creemos que hoy nos encontramos en la fase más baja del ciclo, propondríamos un cierto conjunto de decisiones y de acciones. Pero si consideramos que la fase baja del ciclo se va a prolongar, tendríamos que proponer una combinación diferente de políticas. En cuál momento nos hallamos hoy? Debemos prepararnos para una crisis duradera, dado la baja expectativa de crecimiento en la que estamos; o las reformas, las políticas y la economía internacional nos llevan hacia un escenario más cercano a las promesas y a las mejores expectativas.

4.6 Información, selección de beneficiarios y evaluaciones de impacto

La integración de la seguridad y la asistencia sociales, de la provisión de servicios sociales, con mayor cobertura y con mecanismos más automáticos de intervención exige más esfuerzos en información y conocimiento. Se requieren permanentes estudios sobre muchos aspectos, como: (i) la clasificación de riesgos, y los principales mecanismos para prevenirlos, reducirlos o compensar sus impactos; (ii) la identificación de fuentes de vulnerabilidad de segmentos de población con mayores riesgos, mecanismos más efectivos de caracterización, identificación, ubicación y seguimiento de los más necesitados, de las características e incidencias sociales de las crisis y de la forma como las familias enfrentan los choques adversos; (iii) el desarrollo y aplicación de diversos enfoques, como el del ciclo de vida que permite precisar los riesgos las personas y sus características en cada grupo etario de población, asociados a los programas de una red de protección social; y (iv) sobre los mecanismos más efectivos de selección de beneficiarios.

Se requiere información para analizar la vulnerabilidad, riesgos y composición de las familias (y sus efectos), sus maneras de asignar los recursos, para asegurar que se focalicen los recursos en los más vulnerables²⁴ o en los asuntos más críticos.

Los problemas de información, de capacidad de seguimiento de los afectados y de los mecanismos de selección de beneficiarios, ayudan a la fragmentación y dispersión de los programas, y se convierten en aspectos institucionales críticos para la conformación de una red de protección social. A pesar de los importantes avances en muchos países en la orientación del gasto, su continuo perfeccionamiento es ingrediente necesario para integrar la red de protección.

El desarrollo de la información y del análisis, permite identificar las características de la pobreza que se enfrenta, sus factores determinantes y lo que impide superarla, y se convierte en un instrumento político central, y abona la discusión social y técnica para seleccionar las mejores intervenciones para reducir la pobreza y, dadas las limitaciones fiscales, establecer prioridades entre las posibles intervenciones públicas diferentes. También, mayores desarrollos en los análisis de efectividad, cobertura, recursos utilizados, costos, rapidez de respuesta, y toda la información indispensable para su seguimiento y evaluación.

Una mejor focalización depende, en gran medida, del avance en los sistemas de información cuyo objetivo último es identificar los riesgos específicos de cada familia y los programas de protección social (públicos o privados, individuales o colectivos) que la benefician. Un buen sistema de direccionamiento de los programas sociales permite lograr también un mayor poder distributivo del gasto social, y su posibilidad de llegar a quienes enfrentan mayores riesgos. Un sistema único (o sistemas compatibles e integrados) de registro de las personas permitirá mayor eficacia en la focalización de los programas de protección. Ante cada episodio de crisis, habrá que combinar los sistemas de caracterización socioeconómica, las pruebas de necesidad (de medios), el direccionamiento geográfico e institucional y la auto-focalización.

El análisis de los diferentes riesgos, con los grupos de población y los programas deben ser instrumento de primer orden en el diseño de programas y asignación de recursos.

La combinación de información, análisis, evaluación es muy poderosa para mejorar la efectividad de los programas.²⁵ En general, el sistema de protección carece de sistemas de información y de evaluación de los programas, que sean adecuados y permanentes. Las evaluaciones de impacto son necesarias porque permiten formular orientaciones para seleccionar instrumentos y combinaciones de políticas, así como para diseñar y modificar los programas.

La poca tradición de evaluación de los resultados de las políticas implementadas ha contribuido a su escaso respaldo político y, por lo tanto, a la dificultad de preservarlos de los ajustes fiscales. La mejor defensa política del gasto en programas de protección es demostrar su impacto y su eficiencia, dada la fuerte competencia por los recursos públicos entre múltiples propósitos. Esto incluye amplia información sobre costos de las ejecuciones públicas y del impacto previsto sobre la pobreza y el desarrollo.

También, es indispensable disponer de y proclamar, las metas y los indicadores sobre los resultados periódicos y el impacto real de las políticas y programas, y con el fin de crear y mantener el compromiso público con la reducción de la pobreza y la equidad, y realizar los posibles ajustes. El avance hacia la consolidación de una red, y determinados objetivos, exige establecer metas precisas, revisarlas periódicamente e impulsar los correctivos necesarios.

Finalmente solo un mayor desarrollo de la información permitirá hacer factible y productiva la participación de la comunidad, en la definición de la cuantía de los recursos, y diseño y aplicación de los programas.

²⁴ Por ejemplo, y según la situación, los trabajadores pobres, las familias con niños pequeños, los niños en edad escolar, los discapacitados, los ancianos, etc.

²⁵ Sólo muy recientemente (en México, Argentina, Brasil y Colombia) se comienzan a realizar evaluaciones de impacto de los programas (Repetto y Sanguinetti, 2001).

Anexo

Principales programas recientes de protección social en América Latina

1. Obras Públicas

- **Argentina**

“Trabajar” (I, II y III) y “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados”

El Programa Trabajar en Argentina fue creado en 1996-97 como respuesta al preocupante aumento del desempleo en 1995; a la fecha se han realizado tres etapas.

El gobierno federal de Argentina financia y supervisa este programa a través del Fondo Nacional de Empleo, que se financia con impuestos sobre la nómina. También se han utilizado recursos de crédito de los organismos multilaterales y cofinanciación de las provincias y municipalidades.

Desde el inicio, este programa se orientó a los trabajadores desempleados sin calificación de las zonas urbanas (deciles uno y dos), y a los trabajadores rurales sin subsidio de desempleo. El salario para los participantes se asignó en dos tercios del salario medio del decil más pobre en la ciudad capital (US \$200 de salario, contra \$263 de ingreso del primer decil). Los beneficiarios son seleccionados en las mismas comunidades que presentan el más alto índice de incidencia de pobreza y desempleo, en las que se desarrollan los proyectos.

La primera etapa de Trabajar logró cubrir solamente 8,4% de la población objetivo, equivalente a la tercera parte de la meta establecida. El énfasis en las provincias más pobres y mejores instrumentos de focalización mejoraron los resultados en las siguientes etapas del programa. El 80% de los beneficiarios de Trabajar II se ubicó en el quintil más pobre de la población, y 50% en el primer decil. Entre 75% y 85% de los beneficiarios de Trabajar III se ubicó en el quintil más pobre.

En razón de la persistencia del desempleo, que alcanzó en mayo de 2001 una tasa de 21,5%, tasa que se duplicaba en los sectores más pobres de la población, se aprobó una nueva etapa del programa llamada “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” para fortalecer la constitución de una red de protección social para los hogares pobres. El objetivo primordial es proveer asistencia financiera a los jefes(as) de hogar desempleados con hijos menores, asegurando la concurrencia escolar y el control de la salud de los hijos, la capacitación laboral de los beneficiarios y su incorporación a la educación formal. El programa otorga un subsidio de US\$ 45/mes al jefe(a) de hogar con hijos menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad. Como contraparte, el jefe de hogar debe realizar una actividad laboral o de entrenamiento en pequeños proyectos de infraestructura y servicios comunitarios. Este programa pretende alcanzar 1.85 millones de beneficiarios aproximadamente, cifra que irá descendiendo a lo largo de los dos años que dura el programa. Para esta nueva etapa, el Banco Mundial desembolsó US\$600 millones en enero de 2002.

Trabajar, por sus diversas características, también podría ser clasificado como programa de subsidios condicionados o de capacitación; pero es considerado un programa de empleo y es manejado desde la Dirección Nacional de Promoción de Empleo en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El desarrollo del programa ha mostrado dos dificultades básicas: i) la cofinanciación pública local dificulta la localización de los recursos en los sectores más pobres, por segmentos y localización; y ii) la inexistencia de un sistema de identificación de beneficiarios hizo necesario confiar en el criterio local de asignación de recursos. Igualmente, la aguda recesión de la economía argentina, a partir del segundo semestre de 1999, disminuyó los recursos locales para la cofinanciación, afectando negativamente la efectividad de Trabajar III.

• Colombia

“Empleo en Acción”

Empleo en Acción se implantó con base en el programa Trabajar de Argentina, y busca el alivio en el corto plazo de los efectos del desempleo causado por la recesión colombiana de 1998-1999. Genera trabajo de baja remuneración en el corto plazo, por un corto período de tiempo, en zonas pobres y deprimidas; específicamente, financia la construcción o reparación de infraestructura local que mejore la calidad de vida en el primer quintil en 78 zonas urbanas principales (más de 100.000 habitantes y capitales de los departamentos). Solo 20% de los recursos se destinan a otros (1.000) municipios.

Empleo en Acción inició actividades de inversión directa en 2001 y fue diseñado para funcionar durante 3 años. Opera con financiación de organismos multilaterales (BID y Banco Mundial) y cofinanciación mínima de los municipios. Empleo en Acción hace parte de una estrategia del gobierno nacional llamada Red de Apoyo Social (RAS), que comprende también otros programas de capacitación y subsidios condicionados.

La meta inicial del programa es generar 300.000 empleos temporales de mano de obra no calificada (beneficiarios directos), en 5.000 proyectos de inversión de máximo 5 meses de duración y 100 puestos como máximo. Los proyectos tienen como restricción un costo entre 40 y 300 millones de pesos (US\$ 15.000 y US\$ 110.000). Cada proyecto contaría con un aporte mensual de \$180 millones de pesos (US\$ 65.000). Los proyectos están especialmente relacionados con la provisión de servicios públicos (extensión o instalación de redes de acueducto y alcantarillado), vías (accesos peatonales, pavimentación, ciclo-rutas, reparcho y recuperación de zonas verdes urbanas), infraestructura social y ambiente urbano (taludes, muros de contención, limpieza y canalización de quebradas) y vivienda (construcción de vivienda nueva de interés social). Se proyectó que el 80% de los recursos se dirigiera a los 78 municipios.

La formulación y presentación de los proyectos se asignó a organismos de gestión conformados por ONGs registradas. Una Unidad Coordinadora Regional (UCR) selecciona los proyectos con base en su viabilidad técnica y financiera, y la Unidad Coordinadora Nacional determina la disponibilidad y el flujo de recursos.

El programa cubre los costos de mano de obra principalmente, aunque es posible que se asignen recursos para la adquisición de materiales; los otros componentes se cubren con cofinanciación de los municipios, departamentos o entidades públicas que soliciten el servicio.

Los beneficiarios deben pertenecer a los niveles uno y dos (de siete) del Sistema de Información y Selección de Beneficiarios (SISBEN), al cual deben estar previamente inscritos; esta restricción ha excluido a muchas personas con el perfil deseado, ya que la cobertura del SISBEN no es universal. Los beneficiarios son seleccionados en las mismas comunidades en las que se desarrollan los proyectos. Dado que el programa es muy reciente y está en marcha, aún no se tienen resultados consolidados. A septiembre de 2002 se han beneficiado más de 115,000 desempleados, con inversiones en 2.586 proyectos. Por otra parte, no se ha logrado el objetivo de ubicar la mayor parte de los recursos en grandes zonas urbanas debido a las restricciones en el valor de los proyectos y el número de empleados, lo que disuade a las grandes ciudades de participar en las proporciones deseadas.

Dado que ha disminuido la capacidad de cofinanciación de los municipios y entidades, hay problemas para los municipios más pobres. Sin embargo, es posible que este inconveniente no sea tan grande en Colombia, comparándolo con Argentina, ya que se incluye la financiación de materiales con el fin de mitigar esta deficiencia. Los recursos han sido solicitados principalmente por municipios que no se consideran prioritarios y, para cumplir con metas de gestión, se han asignado la mayor parte de los dineros destinados a la financiación de materiales.

La demora de la puesta en marcha del programa (2001) ha hecho que el objetivo fundamental de proveer ingresos a los desempleados de los sectores más pobres, afectados por la crisis que se inicia en 1998-1999, no se haya realizado dentro del contexto de emergencia en el cual fue concebido. Además, el programa cubrirá un ínfimo porcentaje de toda la población que se encuentra en condiciones de recibir los beneficios del programa. Hasta el momento no existe ninguna evaluación de sus resultados (cobertura, impacto). Es posible afirmar que

se queda corto en cuanto a población objetivo y metas de cobertura, teniendo en cuenta la tasa de desempleo y la población que debería ser beneficiada por este tipo de programa.

2. Capacitación para jóvenes desempleados

• México

“Programas de Becas de Capacitación para trabajadores” – Probecat (Lustig, 2001 y BID, 2000)

Probecat se creó en 1984 para aumentar los ingresos y el empleo de los trabajadores desempleados a través de la capacitación en el corto plazo. El objetivo de la capacitación es que los desempleados obtengan la calificación requerida con el propósito de facilitar su acceso o mejoramiento en el empleo. Durante el aprendizaje (entre uno y seis meses) se ofrece una beca equivalente al salario mínimo, ayuda de transporte (sólo en algunas modalidades), seguro de accidentes y, en algunos casos, un paquete de herramientas para participantes de la modalidad de autoempleo.

Los beneficiarios de estos programa son seleccionados entre desempleados, entre 16 y 55 años de edad, con un nivel máximo de escolaridad de preparatoria o equivalente. En algunos casos, se acuerda con las empresas la contratación de por lo menos 70% de los egresados de la capacitación.

Probecat se administra a través de las oficinas de empleo estatales. En un principio tenía una baja cobertura (unos 50.000 participantes), pero ha crecido considerablemente en los últimos años hasta abarcar a más de 500.000 personas al año. El programa contempla varias modalidades: capacitación escolarizada, capacitación mixta en medianas y grandes empresas, capacitación en microempresas y autoempleo.

A la fecha se han realizado tres evaluaciones de impacto del programa, con resultados muy similares en las dos primeras, pero bastante diferentes en la última, hecho que se explica por el cambio en las técnicas econométricas utilizadas. En las evaluaciones de 1994 y 1995 se determinó que el programa tuvo impactos positivos en el empleo y los salarios, y de costo-beneficio, mientras que no se encontró impacto positivo alguno en la evaluación de 1999 con los mismos datos utilizados para la evaluación de 1995.

• Colombia

“Jóvenes en Acción”

El programa Jóvenes en Acción inició actividades en 2001 con un plan piloto en Bogotá. El programa busca el alivio de los efectos del desempleo en jóvenes entre 18 y 25 años, mejorando la empleabilidad a través de capacitación y transferencias directas de dinero por un corto período de tiempo en las siete áreas metropolitanas con mayores índices de desempleo. Dadas sus características, Jóvenes en Acción cumple una función de mitigación de los efectos del desempleo y sustrae temporalmente a los jóvenes de la población económicamente activa.

Al igual que los otros programas de la Red de Apoyo Social (RAS), el programa opera con financiación de organismos multilaterales (BID y Banco Mundial). La meta es capacitar unos 100.000 jóvenes mediante programas de entrenamiento que incluyen cursos en oficios semicalificados durante seis meses, tres de fase lectiva y tres de práctica laboral dirigida, en una empresa legalmente constituida, que pone al estudiante en contacto con las máquinas, herramientas y/o actividades del área de capacitación escogida, y le proporciona experiencia de campo. También brinda apoyo económico para alimentación, transporte y seguro contra accidentes.

Los jóvenes beneficiarios son seleccionados según el SISBEN (estratos más pobres), y tienen autonomía para escoger el área de capacitación que desean. Con este propósito, las entidades capacitadoras desarrollan y presentan programas con currículos que satisfagan tanto las aspiraciones de los estudiantes como las necesidades de las empresas que proporcionan la fase práctica. De igual forma, las entidades capacitadoras efectúan las alianzas necesarias para garantizar la práctica laboral. Jóvenes en Acción paga los alumnos inscritos y otorga incentivos de acuerdo con los índices de retención logrados. Los apoyos de alimentación y transporte

alcanzan \$5.000 diarios, equivalentes aproximadamente a US\$2 (para las madres \$7.000). La única condición para recibir la ayuda es asistir a la capacitación o a la práctica durante ese día.

A finales de 2002, el programa ha alcanzado unos 14.740 jóvenes en las siete áreas metropolitanas; 4.260 corresponden a la prueba piloto realizada en Bogotá y los 10.480 restantes a las otras seis áreas metropolitanas. No se han presentado informes consolidados sobre el impacto.

- **Brasil**

- **“Plan Nacional de Calificación del Trabajador” - Planfor**

PLANFOR empezó en 1995 y es uno de los mecanismos de la Política Pública de Trabajo e Ingreso (PPTR), en el ámbito del Fondo de Amparo al Trabajador FAT. El objetivo primordial es garantizar una oferta de calificación y educación profesional permanente que contribuya a reducir el desempleo y el subempleo, a combatir la pobreza y la desigualdad social, y a elevar la productividad, la calidad y la competitividad del sector productivo. De este modo, se busca suministrar atención a grupos vulnerables que tienen dificultad en acceder a otras alternativas de calificación profesional.

El programa busca calificar anualmente al menos 20% de la población económicamente activa (PEA), lo que representa unos 15 millones de personas. A pesar de que el programa tiene como foco general la PEA, opera con dos precisiones de población objetivo: grupos vulnerables y otros que sean vitales para el desarrollo sostenido. En el primer caso, los grupos vulnerables contemplan cuatro categorías: desocupados, personas en riesgo de desocupación permanente o coyuntural, emprendedores urbanos/rurales y trabajadores autónomos. Para estos grupos PLANFOR garantiza al menos el 80% de los fondos y el 90% de los cupos.

El programa es financiado por el FAT, con fondos que son transferidos a los estados, al Distrito Federal o a asociados nacionales o regionales. Se exige una contrapartida para los estados que, en promedio, se sitúa en 20% del valor acordado. Hasta el año 2000 se han calificado 11,6 millones de trabajadores.

- **Bolivia**

- **“Bancosol”**

BancoSol o Banco Solidario S.A es una institución de financiamiento de la microempresa creada desde 1992 cuando una Organización no Gubernamental, PRODEM, que otorgaba crédito al sector informal se convierte en Banco Comercial. Su cartera de crédito pasó de 25 mil clientes en 1992 a más de 75 mil en 1997 (BID, 2000) y a cerca de 400 mil en junio de 2003 (Herbas, 2003). Cerca del 72% de sus clientes son mujeres y el mecanismo de garantía de los créditos es otorgarlos a grupos de solidaridad, en los cuales todos los integrantes de un grupo respaldan el crédito de uno de ellos. Las tasas de interés son más elevadas que las de otros programas de financiamiento de microempresas, pero inferiores a las que cobran los prestamistas informales (BID, 2000).

3. Seguro de Desempleo

- **Brasil**

El mayor programa de seguro de desempleo en la región lo tiene Brasil, a pesar de ser de poca envergadura si se compara con los de países de la OECD. El programa se financia con impuestos que pagan los empleadores. Para tener derecho a los beneficios del seguro, el trabajador debe estar cubierto durante 15 de los 24 meses anteriores a la pérdida del empleo. El beneficio fluctúa entre uno y dos salarios mínimos mensuales, de acuerdo con los aportes realizados, y se paga hasta un máximo de 120 días. Más de la mitad de los beneficiarios son menores de 30 años y 45% tiene niveles de escolaridad superior al promedio nacional. Buscando mayor cobertura, se ha extendido el seguro a trabajadores con condiciones particulares de vulnerabilidad, como los pescadores y los trabajadores del nordeste brasileño afectado por la sequía.

• Argentina

En Argentina, el seguro de desempleo es bastante limitado en el número de beneficiarios, y ha permanecido invariable debido al fuerte incremento del desempleo en los últimos años. El número de beneficiarios ha permanecido estable alrededor de 100-125 mil trabajadores, de los cuales la mitad no son cabeza de familia (Mazza 1999). Un gran porcentaje de beneficiarios son trabajadores jóvenes y de ingresos medios.

• Colombia

Colombia cuenta con el sistema más antiguo de seguro de desempleo, denominado “cesantías”. Las Cesantías son una prestación social originada del contrato de trabajo y en un ahorro forzoso que reconoce el empleador al trabajador y se liquida anualmente o al terminar el contrato de trabajo. Como auxilio, el trabajador recibe un mes de salario por cada año de servicio y en el caso de que el período de vinculación laboral sea inferior a un año, recibirá un valor proporcional equivalente al período trabajado. Hasta 1990 el fondo individual lo administraba la empresa y el cálculo del beneficio se hacía de acuerdo con el salario de los tres meses inmediatamente anteriores al retiro del trabajador. Esta prestación se tradujo, con el tiempo, en altos costos para las empresas que contaban con trabajadores estables, y el beneficio aumentaba con la antigüedad.

Con la Ley 50 de 1.990, se promulgó el nuevo régimen de cesantías, el cual cubre a todo trabajador que celebre contrato de trabajo con posterioridad al 1 de enero de 1.991 y a aquellos trabajadores que se acojan voluntariamente a él. Las cesantías del trabajador cobijado por el nuevo régimen son administradas por una Administradora del Pensiones y Cesantías AFPC, a través de un Fondo de Cesantías, el cual es un patrimonio autónomo conformado por los aportes (Asofondos, 2003).

La ley autoriza hacer retiros parciales del ahorro exclusivamente para i) pago de educación superior del afiliado, de su cónyuge; o hijos; ii) adquisición, mejora o liberación de hipoteca de vivienda; y iii) pago de impuestos de valorización o renta de la vivienda del afiliado. Así mismo, las cesantías pueden ser pignoradas para garantizar los préstamos para vivienda que otorgan los fondos de empleados y cooperativas.

A marzo de 2003, existían 3,2 millones de afiliados a los Fondos de cesantías, lo que representa cerca de 17% de la P.E.A.

4. Subsidios condicionados

• Brasil

“Bolsa Escola”

Objetivo y requisitos

Este programa fue creado en 1995 como parte de la estrategia de protección social contemplada en el Plan Real. El objetivo principal era asegurar el acceso a educación básica de todo niño entre 7 y 14 años. Para acceder a los beneficios del programa se debían cumplir ciertos requisitos: i) estar matriculado y comprobar asistencia a un colegio público; ii) el ingreso per cápita no debe exceder la mitad del salario mínimo mensual; iii) todo adulto desempleado de la familia debe ser registrado en el Sistema Nacional de Empleo (SINE) y debe estar buscando empleo.

Selección y tipo de subsidio

A partir del cumplimiento de estos requisitos, las familias son seleccionadas de acuerdo con una clasificación socioeconómica que otorga prioridad a los más necesitados, y se le otorga un beneficio mensual equivalente a un salario mínimo por un año. La situación de cada beneficiario se evalúa anualmente para determinar si continúa recibiendo el beneficio. Si el requisito de asistencia escolar de los niños entre 7 y 14 años no se cumple en por lo menos 90%, se suspende el beneficio del programa durante un mes.

Principales resultados

Entre los resultados observados, se ha encontrado que la meta principal del programa (evitar la vinculación de los niños al mercado laboral y su retorno a la escuela) se ha cumplido, y es así como las tasas de empleo infantil de niños entre 10 y 14 años bajaron. Para 1999, el programa había llegado a 1.1 millones de niños y jóvenes, y para 2000 la cifra había ascendido a 1.7 millones. Al finalizar el año 2001, 98% de las 5.561 municipalidades brasileñas estaban participando en el programa, y el programa había proporcionado beneficios monetarios a 8.2 millones de niños de 4.8 familias brasileñas. Sin embargo, recientes evaluaciones no encuentran una reducción de los niveles corrientes de pobreza y desigualdad, principalmente por lo reducido de la suma que se transfiere (Bourguignon, Ferreira y Leite, 2002).

• México

“Oportunidades” (antes Progres)

Objetivo y requisitos

El programa Progres se desarrolló en el marco de un cambio radical en las políticas sociales del gobierno mexicano en 1997. El objetivo del programa era mejorar la nutrición y las condiciones de salud de los menores de edad en los hogares pobres de localidades rurales de alta marginación del país. Se sustituyeron las tradicionales subvenciones vía oferta, como el subsidio a las tortillas, por intervenciones a la demanda, a través de transferencias directas de efectivo a las familias más pobres.

Para recibir la ayuda monetaria, los seleccionados deben cumplir ciertos requisitos: i) todos los niños en edad escolar deben estar matriculados y asistir a la escuela; ii) los niños y sus madres deben acudir a los centros de salud a recibir atención preventiva; iii) se vigila el peso y talla de los niños menores de 5 años y las madres en período de lactancia cuidan su alimentación, para lo que obtienen suplementos alimenticios y las madres acuden a sesiones educativas relacionadas con la alimentación e higiene; y iv) las mujeres embarazadas deben acudir a consultas para aprender sobre el control prenatal, recibir suplementos alimenticios y charlas dirigidas al cuidado de su salud.

Selección y tipo de subsidio

Para la selección de beneficiarios se realiza un censo para recolectar información a nivel de los hogares y determinar cuáles necesitan más ayuda. Se utiliza un sistema de puntajes que refleja la precariedad de la familia con respecto a un conjunto de indicadores básicos y aquellos que caen bajo la línea de pobreza extrema reciben los beneficios. Con datos obtenidos en censos, se crea y se aplica un índice de marginación a más de 105 mil localidades. Se consideró prioritario incluir en el programa a las localidades con grado alto o muy alto de marginación (76,098 localidades que abarcan a 14.75 millones de personas).

El subsidio se entrega directamente a las madres con el propósito, en primer lugar, de fortalecer el rol de la mujer dentro de las familias de bajos recursos para disminuir el riesgo de desviación de los recursos a fines diferentes a la alimentación y la calidad de vida de los niños. El 70% del dinero recibido se utiliza para incrementar la disponibilidad de alimentos en el hogar, tanto en términos de cantidad (calorías) como calidad (ricos en proteínas y en micronutrientes) (Hoddinott y Skoufias, 2000).

Financiamiento y Operación

El programa es financiado en su totalidad por el presupuesto federal y representa un costo total estimado de US \$960 millones (0.2% del PIB). A diferencia de los programas de reducción de pobreza, donde la operación se encuentra bajo el control central, Progres fue diseñado e implementado por instituciones a nivel federal con participación de sectores a nivel estatal y municipal.

Principales Resultados

La simulación de resultados del impacto sobre pobreza indican que Progres disminuye en 10% el número de personas por debajo de la línea de pobreza, reduce la incidencia de la pobreza en 30% y la severidad de pobreza en 45% (Skoufias, citado por IFPRI, 2002).

Para finales de 1998 PROGRESA tenía una cobertura de más de 1.9 millones de hogares beneficiarios. Uno de los aspectos observados más importante es la mejora significativa en la salud tanto de niños como de adultos. En particular, los niños beneficiarios del grupo de 0 a 5 años presentaron una reducción en su tasa de morbilidad de 12% en comparación con los no beneficiarios. En relación con los adultos, en el grupo de 18 a 50 años se observa una reducción significativa (19%) en el número de días que tuvieron dificultades para realizar sus actividades diarias por motivos de salud, y un aumento significativo en el número de kilómetros (7.5%) que pueden caminar sin cansarse (Gertler, citado por IFPRI, 2002).

No hay duda de que el objetivo de Progres de incrementar la cobertura de los servicios de salud, particularmente los servicios preventivos, ha sido alcanzada. Hay evidencia que la calidad de los servicios de salud y el suministro ha mejorado, por lo menos en parte, como resultado de las acciones de Progres (Adato, et al, 2000).

De la evidencia proporcionada por encuestas a los beneficiarios, la distribución y el consumo del suplemento alimenticio por el grupo objetivo, fue uno de los problemas operativos más serios del componente de salud de Progres (Adato, et al, 2000).

Progres ha tenido un impacto positivo en la matrícula escolar de primaria y secundaria de niños y niñas. La tasa de matrícula en la escuela primaria antes del programa oscilaba entre 90% y 94%; con Progres, la tasa de matrícula de niños creció 1,07% y la de niñas 1,45%. En secundaria la matrícula de las niñas antes del programa era 67% y creció entre 7,2 y 9,3 puntos porcentuales. Para los niños la matrícula en escuela secundaria era 73% y creció entre 3,5 y 5,8 puntos porcentuales (Schultz, 2000). El impacto Progres tuvo un efecto más pronunciado sobre las tasas de inscripción escolar que sobre la asistencia, pues un número importante de niños continúa combinando escuela y trabajo. (Schultz, 2001).

Progres ha desaparecido y, en su lugar, México cuenta ahora con el programa “Oportunidades” que crece en cobertura y en servicios. Oportunidades es más ambicioso en las metas que Progres, al incorporar más categorías de personas y las zonas urbanas, además de extender su cobertura de aseguramiento. La meta es que las familias beneficiarias pasen de 3 a 4 millones. Algunos de los nuevos servicios son programas de empleo temporal, apoyo para proyectos productivos, programas de mejoramiento de la vivienda rural, sistemas de ahorro y crédito popular, proyectos de recuperación ambiental, de bosques y agua, y educación para la vida y el trabajo para adultos y jóvenes. “Oportunidades” hace parte de la nueva política social de México que agrupa todos los programas sociales del Gobierno federal denominados “Contigo”.

Los dos objetivos primordiales de Contigo son erradicar la pobreza en México y permitir el desarrollo pleno de todos los mexicanos; se busca que todos los mexicanos cuenten con una protección social y un patrimonio mínimos. Contigo trabaja en cuatro frentes diferentes (ampliación de capacidades, generación de oportunidades de ingreso, protección social para todos y formación de patrimonio), y Oportunidades abarca desde la alimentación de las madres hasta la formación de personas que cursan el nivel medio superior.

• Colombia

“Familias en Acción”

Objetivo y requisitos

A través de Familias en Acción se busca mejorar la nutrición y las condiciones de salud de los menores de edad y mitigar los efectos de la recesión colombiana de 1998-1999 en la población más vulnerable. La meta inicial es alcanzar una cobertura a madres de 353 mil familias (aproximadamente un millón de niños), por periodos de entre dos y tres años, en 270 municipios de los mil en todo el país.

Selección y tipo de subsidio

El programa se orientó hacia las familias del nivel 1 del Sistema de Identificación de Beneficiarios, SISBEN, en municipios con menos de 100 mil habitantes. La escogencia de estos municipios se realizó teniendo en cuenta características como: existencia de alguna entidad bancaria, puestos de salud, escuelas y el interés de las autoridades municipales para implementarlo. De igual forma se exigió a los municipios contar con un

registro reciente y actualizado de beneficiarios (SISBEN) para poder determinar si el municipio y sus familias representaban una buena focalización.

El programa es focalizado a través del SISBEN, los beneficiarios deben ser madres con hijos menores de 18 años. Las madres cuyos hijos cumplen con la asistencia a puestos de salud y escuelas, reciben cada dos meses su pago completo en la entidad financiera del municipio. Se entrega un subsidio nutricional de \$46.500 (US\$ 20) a familias con niños menores de 7 años, a cambio de la asistencia de los menores a controles de peso, salud y vacunas. Para los niños en edad escolar, se entrega un subsidio educativo a las madres de \$14.000 (US\$ 6) por cada hijo que se encuentre cursando primaria y \$28.000 (US\$ 12) por cada niño que curse bachillerato.

Financiamiento y Operación

El programa inició actividades con un plan piloto en 2001 con un presupuesto total de US \$200 millones. Estos recursos constituyen un financiamiento conjunto del Banco Mundial y del BID.

Principales Resultados

El programa ha inscrito 353.008 familias, y ha presentado resultados importantes en cuanto a la asistencia a controles de salud y asistencia a las escuelas. Aún no existe una evaluación completa del programa. En la actualidad se llevan a cabo encuestas que servirán de base para la evaluación. Algunos resultados preliminares confirman el logro de varios de los resultados buscados con este programa (DNP, 2003). En primer lugar, se han encontrado incrementos de la asistencia escolar de los jóvenes entre 14 y 17 años (13% en el sector urbano y 5% en el sector rural). En segundo término, luego de 3 meses de funcionamiento del programa, aumentó el consumo de alimentos de alto contenido nutricional en los niños entre 2 y 6 años, y ha disminuido la proporción de niños entre 0 y 6 años con desnutrición global, especialmente en el sector rural. Finalmente, se ha reducido la incidencia de enfermedad diarreica aguda EDA en los niños menores de 6 años, y ha aumentado la cobertura de vacunación.

• Ecuador

“Beca Escolar”

Objetivo y requisitos

Beca Escolar es un programa permanente que hace parte de la estrategia de protección social del gobierno ecuatoriano. El principal objetivo de este programa es incrementar el ingreso familiar y promover el acceso y permanencia de los niños y adolescentes a la educación básica, garantizando la asistencia de por lo menos 90% del período escolar. Para ello se entrega una beca escolar (transferencia de dinero) a las familias, con la condición de que mantengan a los niños entre los 6 y 15 años en la escuela.

Selección y tipo de subsidio

Los beneficiarios son hogares en extrema pobreza según el índice de bienestar del Programa de Selección de Beneficiarios (SELBEN). Actualmente hay 33.095 niños beneficiarios (que corresponden a 20.874 madres), y está previsto llegar a 135.000 a fines de 2002. El monto de la beca es de US\$ 72 anuales por niño(a) y puede beneficiar hasta dos hijos de una misma familia.

Financiamiento y Operación

El financiamiento se hace exclusivamente a través del presupuesto general del estado, y representa el 30% de la inversión en social. Para el año 2002 el monto asignado fue de 6.6 millones de dólares en el año 2001 el presupuesto alcanzó 3.1 millones de dólares y contó, con un aporte de 126 mil dólares de UNICEF.

El dinero es entregado al representante de cada niño beneficiario, para lo cual debe presentar en la agencia de pago un certificado de asistencia emitido por el director del establecimiento educativo, que demuestre que el niño no ha faltado injustificadamente a más del 10% de las clases normales del bimestre. El pago se realiza a través de una red de cooperativas privadas.

Criterios de Focalización

El subsidio se otorga a los niños entre 6 y 15 años de los hogares en extrema pobreza según el índice de bienestar del SELBEN .

“Bono Solidario”

Objetivo y requisitos

El Bono Solidario es una transferencia directa no condicionada, que busca garantizar un nivel de consumo mínimo de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza. El programa fue diseñado como una medida de compensación a la población pobre, por la eliminación de los subsidios al gas, a la electricidad y a los combustibles, a través de un programa de transferencias monetarias directas. Se inició en 1998 y hoy es percibido como la base de la protección social en Ecuador, ya que protege el capital humano.

Selección y tipo de subsidios

La población objetivo de este programa son (i) las madres de familia con al menos un hijo menor de 18 años, cuyo ingreso familiar no supere un millón de sucres, siempre que ni ella ni su cónyuge, si lo tuviere, perciban salario fijo, ni estén afiliados al IESS (desde septiembre de 1998); (ii) las personas mayores de 65 años de edad, cuyo ingreso familiar no supere un millón de sucres, siempre que el beneficiario no perciba salario fijo (desde septiembre de 1998); y (iii) las personas que tengan un grado de discapacidad de por lo menos el 70%, cuya edad se encuentre entre los 18 y 65 años (desde abril de 1999).

El sistema de focalización se realiza mediante un mecanismo de autocalificación de las personas en situación de pobreza. La construcción de la base de datos se hizo a través de una ficha de inscripción distribuida y certificada por las iglesias, católicas y evangélicas. Se seleccionaron las iglesias tomando en cuenta su capacidad de convocatoria y cobertura. La red bancaria nacional fue la encargada de ingresar las solicitudes en la base de datos, información que posteriormente fue contrastada con otras fuentes de información (Seguro Social, empresas eléctricas, dirección de tránsito) para excluir a quienes tuvieran un empleo estable, o consumieran más de un mínimo de electricidad o fueran propietarios de vehículos. En sus inicios, el programa comenzó con 1.300.000 beneficiarios. Los beneficiarios del programa se concentran en tres grupos de población: madres de familia pobres con al menos un hijo menor de 18 años (US\$ 15 mensuales), personas mayores de 65 años (US\$ 7 mensuales) y personas discapacitadas (US\$ 7 mensuales).

Financiamiento y Operación

El programa asigna recursos anuales cercanos a los US\$ 150 millones de dólares millones y está a cargo del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, con el apoyo técnico del CONAM. El CONAM fue la institución que se encargó del diseño y puesta en marcha del programa. En el año 2000 el apoyo técnico pasó a estar a cargo del Ministerio de Bienestar Social mientras la administración sigue en el Ministerio de Finanzas.

La transferencia de recursos a los beneficiarios es inmediata, a través de la red bancaria nacional: 20 bancos privados y el Banco Nacional de Fomento. El costo administrativo del programa es de US\$ 0,38 por transacción, de los cuales US\$ 0,25 se destinan a los bancos privados y US\$ 0,13 a BANRED. El costo administrativo anual, con el número actual de beneficiarios, alcanza los US\$ 6 millones, aproximadamente el 4% del valor total de las transferencias a los beneficiarios del programa.

Principales Resultados

El análisis del acceso al programa con una pregunta que se incluyó en la ECV de 1999, mostró la existencia de un error de inclusión del 19,5%, un error de exclusión de 24,2%, y una cobertura de el 41% de la población objetivo (Parandekar, 1999). El programa tiene, además, un sesgo urbano. La población pobre de las zonas rurales dispersas tuvo dificultades de acceso debido que, por un lado, muchos no contaban con cédula de identidad cuando se abrieron las inscripciones y, por otro, la ausencia de agencias bancarias en las zonas rurales.

• Honduras

“Programa de Asignaciones Familiares”, PRAF

Objetivo y requisitos

El PRAF ha venido funcionando desde 1990 como un programa transitorio para compensar a las familias por la reducción en el ingreso que tenían que enfrentar durante el período de aplicación de medidas macroeconómicas, a través de transferencias monetarias para los hogares. Para superar problemas de focalización tradicionales, una segunda fase del PRAF se diseñó desde 1998, donde la elegibilidad de las familias se determinó mediante una encuesta sobre medios económicos. El programa está diseñado para que logre la transición del modelo actual, que es compensatorio a la pérdida de ingresos y de incentivos a la demanda, a un modelo que acumule el capital humano de los más pobres y que incluye incentivos a la demanda y a la oferta. El objetivo general del programa es enriquecer el capital humano del país mediante el mejoramiento de las condiciones de los niños de las familias más pobres entre los pobres, rompiendo así el círculo de pobreza. La duración se estima en 48 meses y su financiación proviene del BID y el Gobierno de Honduras.

Los canales que se eligieron para la entrega de dichos subsidios fueron los centros de salud y las escuelas. El PRAF otorga dos tipos de transferencias monetarias a familias pobres. El primero, llamado Bono Escolar (BE), se da a las familias, si éstas envían sus niños a la escuela, con un máximo de tres niños por familia. El segundo, Bono Materno Infantil (BMI), se suministra a niños menores de cinco años, mujeres embarazadas o lactantes, con la condición que éstas reciban atención materno - infantil básica.

Las actividades se desarrollan en 70 municipios, registrados en el Censo de Talla en Escolares de Primer Grado (1997), con los más altos niveles de desnutrición crónica. Estos municipios son asignados a cuatro grupos poblacionales que han sido seleccionados bajo el nuevo sistema de focalización: el primero solamente recibe bonos; el segundo recibe bonos e incentivos por el lado de la oferta; el tercero recibe sólo incentivos por el lado oferta; y el cuarto grupo no recibe incentivos pero se le hace seguimiento socioeconómico. A través de un nuevo mecanismo de focalización, el programa identifica e incorpora aquellas familias que se encuentran en los primeros deciles.

Selección y tipo de subsidio

Para lograr llevar a terreno los instrumentos diseñados y seleccionar a los beneficiarios se realizó una encuesta de Gastos y Medios de Vida en hogares de 80 municipios y un censo de familias en 40 municipios. Esta encuesta determina de un lado los potenciales beneficiarios del bono escolar y del bono nutrición y salud, y de otro, establece una línea de base para la medición de impactos anuales de la evaluación.

El Programa se ha estructurado en tres componentes (nutrición, salud y atención materno infantil) y dos tipos de subsidios. El primer subsidio está dirigido a cubrir la demanda de salud (bonos) para incentivar la utilización de los servicios de salud materno-infantiles, otorgándose durante todo el año, y con un valor mensual de \$55 lempiras (US \$ 3,30), que se entrega a las madres. Se ha estimado beneficiar a dos niños por familia. El segundo subsidio es un incentivo a la calidad en salud, y consiste en dotar a los centros de salud del paquete básico de medicamentos y equipamiento, así como proveer fondos destinados a la capacitación del personal de salud y para cubrir gastos de emergencias obstétricas. Se busca educar a las madres sobre prácticas alimentarias y de higiene, para asegurar el mejoramiento de la calidad de la atención materno infantil y la nutrición.

Principales Metas del programa

El Bono Escolar aspira alcanzar a 62,213 niños que asisten anualmente a 953 escuelas; 626 escuelas serán mejoradas. El Bono de Nutrición y Salud beneficiará a 47,771 mujeres embarazadas, niños menores de tres años y 69 centros de salud serán mejorados.

• Venezuela

“Beca Alimentaria”

Objetivo y requisitos

El objetivo principal es mejorar el ingreso de las familias con niños hasta sexto grado, que asisten a colegios oficiales o públicos localizados en zonas marginales urbanas, indígenas o áreas de frontera.

Selección y tipo de subsidio

El subsidio es una transferencia monetaria a los padres por un monto de 4,800 bolívares mensuales (US\$7) por niño, hasta por un máximo de 3 niños por familia.

El programa no estaba bien focalizado, se centraba más en el colegio que el individuo, por lo que cerca de 90% de los colegios eran elegibles para participar. Se estima que 50% de los beneficiarios provenían de los grupos menos empobrecidos.

Principales Resultados

En 1996 se alcanzó un total de 3,1 millones de niños, correspondiente al 97.7% de la población objetivo. El subsidio se pagaba a representantes designados una vez cada dos meses, vía cheque no transferible, que podía ser cambiado por efectivo en casi cualquier banco. Un problema notable fue la carencia de controles y evaluación de los mecanismos, al igual que las deficiencias en la información sobre el impacto del programa.

5. Programas integrales

“Chile Solidario”

No se ha incluido a Chile en ninguno de los grupos anteriores, porque este país cuenta con una estrategia global de protección social. Chile Solidario es un sistema de protección social que combina dos elementos centrales: asistencia y promoción, desde una perspectiva integradora, para abordar la extrema pobreza en que viven hoy 225.000 familias. (cerca del 6 % de las familias del país). La población objetivo por año variaría entre 56.000 y 60.000 hasta 2004, y se espera que se reduzca a 33.000 en 2005.

El programa dimensionó el problema de la extrema pobreza desde cuatro variables: i) ingresos monetarios (insuficientes), ii) (escaso) capital humano del hogar, iii) (débil) capital social, y iv) (alta) vulnerabilidad de la familia. Las familias beneficiarias se seleccionaron con base en la información de la ficha CAS II.

La protección social de las familias seleccionadas se activa tras su aceptación de participar en el Sistema, que se expresa en la firma de un Contrato Familiar de mejoramiento de las condiciones de vida, lo que constituye un compromiso entre el gobierno y las familias; el primero se compromete a poner al servicio un conjunto de apoyos y recursos, y las familias se comprometen a trabajar por superar aspectos de gran necesidad, haciendo uso de los recursos que le ofrece la red.

El sistema se compone de cuatro elementos básicos: i) apoyo sicosocial, o acompañamiento personalizado a través de visitas periódicas, que también ejerce como enlace entre las familias y las redes públicas y privadas de promoción social; ii) bono de protección a la familia, que se asigna en montos decrecientes durante los 24 meses de su participación en el programa, y que está sujeto al cumplimiento de los términos del Contrato Familiar; iii) garantía a las familias de las prestaciones tradicionales subsidiadas (pensión asistencial de vejez o de invalidez, subsidio único familiar, entre otros); y iv) acceso preferente a programas de promoción social, que incluye nivelación de estudios, prevención y rehabilitación de drogas, prevención y apoyo ante situaciones de violencia intrafamiliar, etc. El sistema integral es responsabilidad del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), que realiza el monitoreo y evalúa el desarrollo del sistema.

Bibliografía

- Adato M., B. de la Brière, D. Mindek, y A. Quisumbing (2000), “The Impact of PROGRESA on Women’s Status and Intrahousehold Relations”. *Informe Final*. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Arenas de Mesa Alberto, (2000), “Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado”. CEPAL, *Serie financiamiento del desarrollo N° 105*. Diciembre.
- Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, Asofondos, (2003), www.asofondos.org.
- Ayala Ulpiano, (2001) “Hacia una red de protección social para Colombia”. *Informe presentado por Fedesarrollo al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Ayala Ulpiano y Olga Lucía Acosta, (2002), “Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia”. CEPAL, *Serie financiamiento del desarrollo N° 118*. Abril.
- Banco Interamericano de Desarrollo, (2000) “Protección Social para la equidad y el crecimiento”. Washington.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira and Phillippe Leite (2002) “Ex-ante evaluation of conditional cash transfer programs: The case of Bolsa Escola”. *Primer borrador*, septiembre.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2000), “Equidad, desarrollo y ciudadanía”. Ed. Alfaomega, Bogotá.
- ___ (2001), “Crecer con Estabilidad”. Ed Alfaomega, Bogotá.
- ___ (2001a), “Social dimensions of macroeconomic policy”; Informe del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. *Serie CEPAL Informes y estudios especiales, N° 1*. Santiago. Chile. www.eclac.cl
- ___ (2002), “Anuario Estadístico”. www.eclac.cl
- ___ (2002a), “Panorama Social de América Latina 2001-2002”. www.eclac.cl
- ___ (2002b), “Globalización y Desarrollo”. www.eclac.cl

- ___ (2003), “Panorama social de América Latina 2002-2003”. www.eclac.cl
- Cornia Giovani, (1999), “Social Funds during stabilisation and adjustment”. United Nations University.
- Cruz-Saco y Maria Amparo, (2002), “Labour markets and social security coverage: The Latin America experience”. *International Labour Organization. ESS paper N° 2*.
- De Ferranti David, Guillermo Perry, Indermit S. Gill y Luis Servan, (2000), “Securing our future in a global economy”. The World Bank. *World Bank Latin American and Caribbean Studies*.
- Departamento Nacional de Planeación, (DNP), (2003), “Sinergia”, *Reportes de Evaluación*. Colombia.
- ___, (2003), “Familias Colombianas: estrategias frente al riesgo”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Misión Social.
- Engel Wanda, (2003), “Experiencia de Reducción de Pobreza en Brasil”. Memorias segundo taller sobre pobreza. DNP, IADB.
- Faria Vilmar, (2003), “Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil”. CEPAL, *Serie Políticas Sociales, N° 64*. Marzo.
- Ferreira Francisco, Giovanna Prennushi, y Martin Ravallion, (1999), “Protecting the poor from macroeconomic shocks: An agenda for action in a crisis and beyond,” *Policy Research Working Paper N° 2160*, Washington, Banco Mundial.
- Gaviria Alejandro, (2000). “Sobre quién ha recaído el peso de la crisis” en *Fedesarrollo Coyuntura Social, N° 23*, Noviembre.
- Herbas Julio Cesar, (2003), BancoSol Bolivia: “Una reseña de la evolución de las microfinanzas bolivianas”. *Ponencia Cumbre Internacional de Microcrédito*. Medellín, Septiembre.
- Hernández Licona Gonzalo, (2001), “Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones: el caso de México”. CEPAL, *Serie financiamiento del desarrollo, N° 107*. Enero.
- Hoddinott J., y E. Skoufias, (2001), “The Impact of PROGRESA on food consumption.” Presentado en la reunión AEA en Nueva Orleans, enero.
- Holzmann, R., y S. Jorgensen, (1999), “Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection strategy paper”, *Social protection discussion paper N° 9904*, Banco Mundial, Washington, DC.
- International Food Policy Research Institute, (IFPRI) (2002), “Mexico–Progresa: breaking the cycle of poverty”. www.ifpri.org
- Jiménez Luis F., y Jessica Cuadros, (2003), “Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas”, CEPAL, *Serie financiamiento del desarrollo, N°131*, Santiago de Chile.
- Jorgensen S., y Van Dornenlen, (2001), “The social funds. In Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World”. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Lautier Bruno, Jaime Marques-Pereira y Pierre Salama, (2002), “De la inseguridad económica en América Latina a la definición de objetivos sociales de política económica”. *Ponencia para el foro “Política Macroeconómica y vulnerabilidad social”*. CEPAL, Noviembre.
- Lora E., y C. Pagés, (1997), “La legislación laboral y el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe”. “En Empleo y distribución del ingreso en América Latina, Hemos avanzado?”, Cardenas, M., Bogotá, Fedesarrollo.
- Lustig N., (1999), “Crisis and the poor: socially responsible macroeconomics”, *Presidential address to LACEA 1999*, Santiago, Chile.
- ___, (2001), “Shielding the poor: social protection in the developing world”. *Inter-American Development Bank*, Editor, Washington, D.C.
- Marquez Gustavo, (2000), “Labor markets and income support; What did we learn from de crisis?” Interamerican Development Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- ___, (2001). “Social protection for the unemployed: programs in Latin America. In shielding the poor: social protection in the developing world”. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Mazza Jacqueline, (1999), “Unemployment insurance: Case studies and lessons for the Latin American and Caribbean region”, *Technical Study RE2/SO2*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Mesa-Lago Carmelo, (1991), “Inequalities in coverage of the population; in comparative study of the development of social security in Latin America”. *International Social Security Review [Geneva] 39, N° 2*.
- Naim Moises, (1995), “Las instituciones, el eslabón perdido de las reformas económicas en América Latina”, *En Crecimiento Económico, Teoría, Instituciones y Experiencia Internacional*. Banco Mundial, Banco de la República.

- Neubourg C., (2002), "Incentives and the role of institutions in the provision of social safety nets". *Social protection discussion paper*. September.
- Núñez Jairo y Juan Carlos Ramírez J., (2002), "Determinantes de la pobreza en Colombia. Años recientes". *CEPAL, Serie Colombia*.
- Perotti Roberto, (2002) "Gasto público en asistencia social en Colombia: análisis y propuestas" en *Reformas Institucionales en Colombia*, editado por Alberto Alesina. Fedesarrollo, Ed. Alfaomega.
- Progresa, (1999), "Más oportunidades para las familias pobres", Ciudad de México.
- Ravallion M., (2002), "Are the poor protected from budget cuts: theory and evidence for Argentina". *Journal of applied economics*, Vol. V, p. 95-1213.
- Ravallion, M., (1998), "Appraisising workfare programs", Technical Study, Interamerican Development Bank, Washington DC.
- Repetto Fabian, (2001), "Argentina, Chile y México en la primera década del Siglo XXI: Las políticas frente a la pobreza como desafío de segunda generación". Mimeo.
- Repetto Fabian y Juan Sanguinetti, (2001), "Inventory of social protection and poverty reduction programs in Latin America and the Caribbean: a first approximation". International Development Bank, *Working Paper*. Mimeo.
- Repetto, Fabian, Juan Sanguinetti y Mariano Tommasi, (2002), "La influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de las políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe". Segunda fase del Inventario de Programas de Protección Social y de Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe.
- Sachs J., (2002), Conferencia sobre las metas de desarrollo del Milenio, Marzo.
- Schultz T. P., (2001), "School subsidies for the poor: evaluating the mexican PROGRESA poverty program". August. Yale University Economic Growth Center, New Haven, CT.
- Subbarao K., y otros, (1997), "Safety net programs and poverty reduction: Lessons from cross-country experience". Washington, D.C. Banco Mundial.
- Tokman V., (2001), "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo", Trabajo presentado al Taller sobre macroeconomía y pobreza, diciembre. CEPAL, Santiago, Chile.
- Velásquez P., y Mario D., (2003), "Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina", CEPAL, *Serie financiamiento del desarrollo, N° 133*, Santiago de Chile.
- Verdera Francisco, (2002), "Panorama del empleo en los países andinos y de algunas experiencias de políticas y programas de empleo". Banco de la República. *Seminario sobre Empleo*. Marzo

Páginas Web consultadas:

- <http://www.icbf.gov.co>
- <http://www.presidencia.gov.co>
- <http://www.contigo.gob.mx>
- <http://www.progresa.gob.mx>



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****financiamiento del desarrollo****Números publicados:**

1. Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
2. Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
3. Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buira (LC/L.549), 1990.
4. Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
5. La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
6. Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
7. El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
8. Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
9. Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
10. ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
11. La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
12. Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
13. Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
14. Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
15. Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, Cézár Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
16. El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
17. La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
18. Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
19. Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
20. Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
21. Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.
22. La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.
23. Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
24. Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
25. El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
26. Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
27. Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
28. El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
29. Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.

30. Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
31. Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
32. Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
33. Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
34. Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
35. Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
36. Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
37. Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
38. Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
39. Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
40. Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
41. Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
42. Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
43. Choques, respostas de política económica e distribucao de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
44. Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
45. Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Holzmann (LC/L.1007), 1997.
46. Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
47. La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
48. On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Holzmann (LC/L.1012), 1997.
49. Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997. [www](#)
50. La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
51. Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
52. A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997. [www](#)
53. Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997. [www](#)
54. Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.
55. El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997. [www](#)
56. Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
57. Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
58. Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
59. Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
60. Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
61. Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
62. Acceso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
63. Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzales Arrieta (LC/L.1045), 1997.

64. Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.
65. Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
66. Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis A. Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
67. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
68. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
69. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
70. Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
71. Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
72. Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
73. Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
74. Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
75. El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. [www](#)
76. Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999. [www](#)
77. El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
78. El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999. [www](#)
79. Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999. [www](#)
80. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), N° de venta: S.99.II.G.10 (US\$10.0), 1999. [www](#)
81. El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez (LC/L.1212-P), N° de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.0), 1999. [www](#)
82. O financiamento do sistema público de saúde brasileiro, Rosa María Márques, (LC/L.1233-P), N° de venta: S.99.II.G.14 (US\$10.0), 1999. [www](#)
83. Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1234-P), N° de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999. [www](#)
84. Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held, (LC/L.1259-P), N° de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999. [www](#)
85. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta, (LC/L.1245-P), N° de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999. [www](#)
86. Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), N° de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999. [www](#)
87. Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar, (LC/L.1243-P), Sales Number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999. [www](#)
88. Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales Number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999. [www](#)
89. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto, (LC/L.1265-P), N° de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999. [www](#)
90. Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), N° de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999. [www](#)
91. Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), N° de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000. [www](#)
92. Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994. Raquel Szalachman (LC/L.1337-P), N° de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000. [www](#)

93. Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.1344-P), N° de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000. [www](#)
94. Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina, Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka, (LC/L.1345-P), N° de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000. [www](#)
95. Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez, (LC/L.1372-P), N° de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000. [www](#)
96. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held, (LC/L.1382-P), N° de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000. [www](#)
97. Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficiarios, Vinicius Carvalho Pinheiro y Solange Paiva Vieira, (LC/L.1386-P), N° de venta: S.00.II.G.62 (US\$10.0), 2000. [www](#)
98. Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde, (LC/L.1388-P), N° de venta: S.00.II.G.63 (US\$10.0), 2000. [www](#)
99. Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México, Luis N. Rubalcava y Octavio Gutiérrez (LC/L.1393-P), N° de venta: S.00.II.G.66 (US\$10.0), 2000. [www](#)
100. Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido, Adolfo Rodríguez y Fabio Durán (LC/L.1405-P), N° de venta: S.00.II.G.74 (US\$10.0), 2000. [www](#)
101. Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay, Nelson Noya y Silvia Laens, (LC/L.1408-P), N° de venta: S.00.II.G.78 (US\$10.0), 2000. [www](#)
102. Pension funds and the financing productive investment. An analysis based on Brazil's recent experience, Rogerio Studart, (LC/L.1409-P), Sales Number: E.00.II.G.83 (US\$10.0), 2000. [www](#)
103. Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa, Raquel Szalachman, (LC/L.1417-P), N° de venta: S.00.II.G.89 (US\$10.0), 2000. [www](#)
104. Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes, Daniel Titelman, (LC/L.1425-P), N° de venta: S.00.II.G.99 (US\$10.0), 2000. [www](#)
105. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, Alberto Arenas de Mesa (LC/L.1457-P), N° de venta: S.00.II.G.137 (US\$10.0), 2000. [www](#)
106. Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999, Jorge Rodríguez C. y Marcelo Tokman R. (LC/L.1458-P), N° de venta: S.00.II.G.139 (US\$10.0), 2000. [www](#)
107. Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones, Gonzalo Hernández Licón (LC/L.1482-P), N° de venta: S.01.II.G.15 (US\$10.0), 2001. [www](#)
108. Evolución de la equidad en el sistema colombiano de salud, Ramón Abel Castaño, José J. Arbelaez, Ursula Giedion y Luis Gonzalo Morales (LC/L.1526-P), N° de venta: S.01.II.G.71 (US\$10.0), 2001. [www](#)
109. El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica, Fernando Herrero y Fabio Durán (LC/L.1527-P), N° de venta: S.01.II.G.72 (US\$10.00), 2001. [www](#)
110. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Uruguay, Fernando Lorenzo y Rosa Osimani (LC/L.1547-P), N° de venta: S.01.II.G.88 (US\$10.00), 2001. [www](#)
111. Reformas del sistema de salud en Venezuela (1987-1999): balance y perspectivas, Marino J. González R. (LC/L.1553-P), N° de venta: S.01.II.G.95 (US\$10.00), 2001. [www](#)
112. La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, Andras Uthoff (LC/L.1575-P), N° de venta: S.01.II.G.118 (US\$10.00), 2001.
113. International Finance and Caribbean Development, P. Desmond Brunton and S. Valerie Kelsick (LC/L.1609-P), Sales Number: E.01.II.G.151 (US\$10.00), 2001. [www](#)
114. Pension Reform in Europe in the 90s and Lessons for Latin America, Louise Fox and Edward Palmer (LC/L.1628-P), Sales Number: E.01.II.G.166 (US\$10.00), 2001. [www](#)
115. El ahorro familiar en Chile, Enrique Errázuriz L., Fernando Ochoa C., Eliana Olivares B. (LC/L.1629-P), N° de venta: S.01.II.G.174 (US\$10.00), 2001. [www](#)
116. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia, Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala (LC/L.1630-P), N° de venta: S.01.II.G.167 (US\$10.00), 2001. [www](#)
117. La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado, José Luis Machinea, (LC/L.1713-P), N° de venta: S.02.II.G.23 (US\$10.00), 2002. [www](#)
118. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia, Ulpiano Ayala y Olga Lucía Acosta, (LC/L.1724-P), N° de venta: S.02.II.G.39 (US\$10.00), 2002. [www](#)
119. La banca multilateral de desarrollo en América Latina, Francisco Sagasti, (LC/L.1731-P), N° de venta: S.02.II.G.42 (US\$10.00), 2002. [www](#)
120. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos en Bolivia, Juan Carlos Requena, (LC/L.1747-P), N° de venta: S.02.II.G.59 (US\$10.00), 2002. [www](#)

121. Multilateral Banking and Development Financing in a Context of Financial Volatility, Daniel Titelman, (LC/L.1746-P), Sales Number: E.02.II.G.58 (US\$10.00), 2002. [www](#)
122. El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina, Gerardo M. Gonzales Arrieta, (LC/L.1779-P), N° de venta S.02.II.G.94 (US\$10.00), 2002. [www](#)
123. Equidad de género en el sistema de salud chileno, Molly Pollack E., (LC/L.1784-P), N° de venta S.02.II.G.99 (US\$10.00), 2002. [www](#)
124. Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Costa Rica, Saúl Weisleder, (LC/L.1825-P), N° de venta S.02.II.G.132 (US\$10.00), 2002. [www](#)
125. From hard-peg to hard landing? Recent experiences of Argentina and Ecuador, Alfredo Calcagno, Sandra Manuelito, Daniel Titelman, (LC/L.1849-P), Sales Number: E.03.II.G.17 (US\$10.00), 2003. [www](#)
126. Un análisis de la regulación prudencial en el caso colombiano y propuestas para reducir sus efectos procíclicos, Néstor Humberto Martínez Neira y José Miguel Calderón López, (LC/L.1852-P), N° de venta S.03.II.G.20 (US\$10.00), 2003. [www](#)
127. Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo, Víctor E. Tokman, (LC/L.1877-P), N° de venta S.03.II.G.44 (US\$10.00), 2003. [www](#)
128. Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas., Raquel Szalachman, (LC/L.1878-P), N° de venta: S.03.II.G.45 (US\$10.00), 2003. [www](#)
129. Macroeconomic success and social vulnerability: lessons for Latin America from the celtic tiger, Peadar Kirby, (LC/L.1879-P), Sales Number E.03.II.G.46 (US\$10.00), 2003. [www](#)
130. Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas a hogares, Javier Herrera y Nancy Hidalgo, (LC/L.1880-P), N° de venta S.03.II.G.49 (US\$10.00), 2003. [www](#)
131. Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas, Luis Felipe Jiménez y Jessica Cuadros (LC/L.1913-P), N° de venta S.03.II.G.71 (US\$10.00), 2003. [www](#)
132. Macroeconomic volatility and social vulnerability in Brazil: The Cardoso government (1995-2002) and perspectives, Roberto Macedo (LC/L.1914-P), Sales Number E.03.II.G.72 (US\$10.00), 2003. [www](#)
133. Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina, Mario D. Velásquez Pinto, (LC/L.1917-P), N° de venta S.03.II.G.73 (US\$10.00), 2003. [www](#)
134. Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal, Daniel Titelman y Andras Uthoff (LC/L.1919-P), N° de venta S.03.II.G.74 (US\$10.00), 2003. [www](#)
135. Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio, (LC/L.1929-P), N° de venta S.03.II.G.84 (US\$10.00), 2003. [www](#)
136. Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena, Alberto Arenas de Mesa y Julio Guzmán Cox, (LC/L.1930-P), N° de venta S.03.II.G.86 (US\$10.00), 2003. [www](#)
137. La banca de desarrollo y el financiamiento productivo, Daniel Titelman, (LC/L.1980-P), N° de venta S.03.II.G.139 (US\$10.00), 2003. [www](#)
138. Acceso al crédito bancario de las microempresas chilenas: lecciones de la década de los noventa, Enrique Román, (LC/L.1981-P), N° de venta S.03.II.G.140 (US\$10.00), 2003. [www](#)
139. Microfinanzas en Centroamérica: los avances y desafíos, Iris Villalobos, Arie Sanders y Marieke de Ruijter de Wildt, (LC/L.1982-P), N° de venta: S.03.II.G.141 (US\$10.00), 2003. [www](#)
140. Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine. Les conditions «macro» de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, Bruno Lautier, Jaime Marques-Pereira, et Pierre Salama, (LC/L.2001-P) N° de vente: F.03.II.G.162 (US\$10.00), 2003. [www](#)
141. Las redes de protección social: modelo incompleto, Olga Lucía Acosta y Juan Carlos Ramírez J., (LC/L.2067-P), N° de venta S.04.II.G.10 (US\$10.00), 2004. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.
[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: