

support@shutterstock.com

Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas

Simone Cecchini, Ernesto Espíndola, Fernando Filgueira,
Diego Hernández y Rodrigo Martínez

Si bien en América Latina se han logrado importantes avances en la reducción de la pobreza, son muchos los hogares que viven en una condición de fuerte vulnerabilidad, con ingresos que los sitúan apenas por encima de los límites definidos por las líneas de pobreza. En este trabajo se plantea que el análisis de la estructura social en los países de la región debiera superar la dicotomía pobres/no pobres y considerar los distintos grados y tipos de vulnerabilidad a los cuales está sometida la población. Se plantea, asimismo, que para superar los altos niveles de vulnerabilidad de la estructura social en dimensiones clave —como el mercado laboral, las dinámicas demográfico-familiares y las capacidades humanas— es preciso construir sistemas inclusivos de protección social desde el Estado, que logren sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas.

Palabras clave: vulnerabilidad, pobreza, protección social, América Latina.

Introducción

En las últimas décadas ha habido un gran debate académico sobre el tema de la vulnerabilidad, concepto que ha sido definido de diferentes maneras según las distintas disciplinas que lo han abordado, como: la Micro y la Macroeconomía, la Sociología, la Antropología y la Geografía, o desde el punto de vista de los medioambientalistas (Sumner y Mallett, 2011). Sin embargo, todas tienen algo en común: reducir la vulnerabilidad es necesario para mejorar el bienestar.

En particular, en el ámbito del desarrollo se reconoce cada vez más que tomar en cuenta los conceptos de riesgo y vulnerabilidad es esencial para entender las dinámicas de pobreza. A lo largo de este artículo, nos situamos justo en una perspectiva de desarrollo, según la cual la vulnerabilidad se refiere a la probabilidad de que las personas u hogares sufran una disminución de su bienestar,

Even though in Latin America important progress in poverty reduction has been achieved, many households live in a condition of great vulnerability, whose incomes are only slightly above the limits defined by the poverty line. This work suggests that the analysis of the social structure in the countries of the region should go beyond the poor/non poor dichotomy and consider the different degrees and types of vulnerability to which the population is exposed. It also recommends that, in order to overcome high levels of vulnerability of the social structure in key areas such as the labor market, demographic and family dynamics and human capabilities, it is important to build inclusive social protection systems led by the State. These systems would sustain levels of quality of life considered basic for the development of people.

Key words: vulnerability, poverty, social protection, Latin America.

que los lleven por debajo de un nivel considerado mínimo por la sociedad. En particular, hablaremos de *vulnerabilidad al empobrecimiento*.

Utilizando los conceptos de líneas de indigencia y pobreza de ingresos presentados en las ediciones anuales del *Panorama social de América Latina* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010a, 2011), podemos dar una primera mirada a las tendencias del bienestar en la región y relacionarlas con la vulnerabilidad a los choques macroeconómicos, que ha sido tan característica de nuestra región. En la gráfica 1 se puede observar cómo —no obstante los grandes avances que la región ha tenido en términos de reducción de la pobreza y la indigencia— los choques macroeconómicos han retrasado o hasta revertido los avances. Las crisis de la deuda de la década de los 80, la asiática, la del 2001-2002, la reciente global y el alza de los precios de los alimentos son todos ejemplos de ello.

Otro punto relevante es que la salida de las situaciones de crisis es muy lenta en términos económicos pero, en especial, en los sociales. Como se puede observar en la gráfica 2, el efecto de la crisis de la deuda de la década de los 80 tomó 14 años para volver al nivel de producto interno bruto (PIB) per cápita pre-crisis. Sin embargo, la recuperación social fue aun más lenta, ya que tomó 25 años volver a los niveles de pobreza que existían antes de ella.

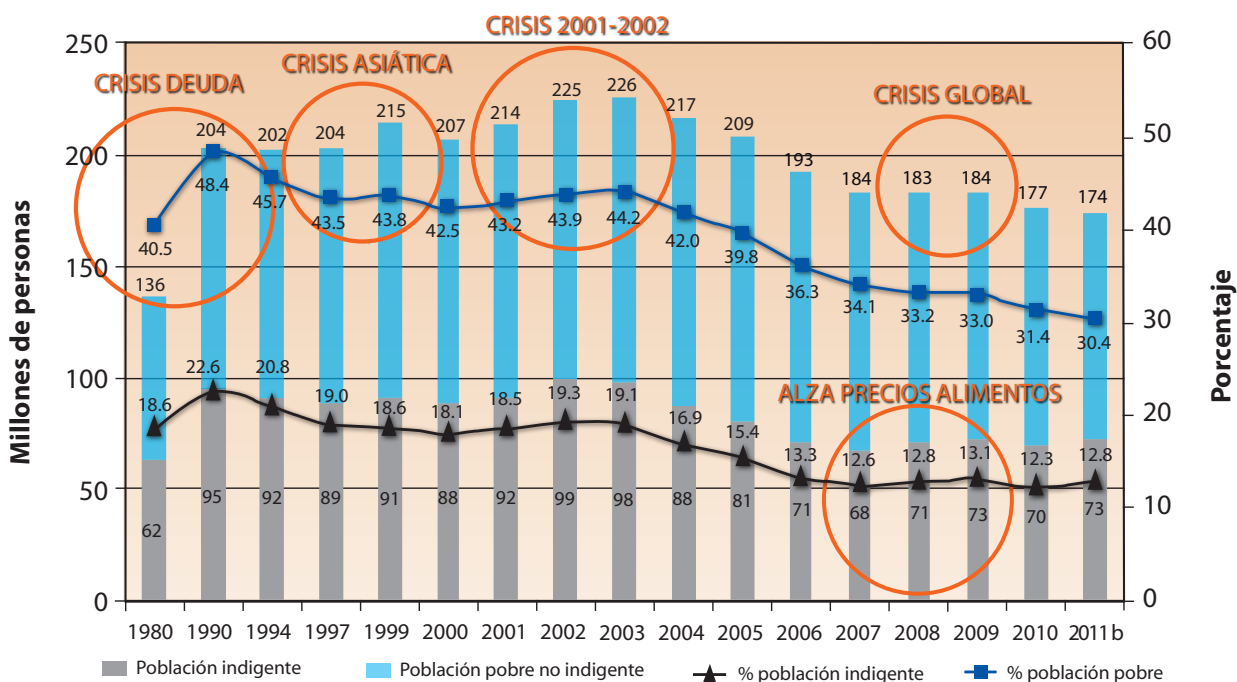
Las razones de estas asimetrías son múltiples. Las modalidades de ajuste a la crisis de la deuda fueron en particular regresivas. En algunos casos se hicieron por procesos de recorte de gasto social, privatizaciones y desregulación de mercados laborales, en otros, por procedimientos heterodoxos que culminaron en procesos hiperinflacionarios y con marcada destrucción de empleo. Pero más allá de estas explicaciones, existe una que es intrínseca al fenómeno de la pobreza y la vulnerabilidad

y que interactúa con choques exógenos: la movilidad descendente o pérdida de bienestar de los sectores pobres y vulnerables a la pobreza, que es cualitativamente diferente a la de sectores medios o altos. Cuando se destruye el bienestar en los sectores bajos se producen procesos de descapitalización de los que es difícil recuperarse (se pierden propiedades, se sacrifica atención a la salud, se truncan trayectorias educativas, se destruyen familias, se generan deudas con tasas de usura). Esto sucede por dos razones fundamentales: la disminución de un flujo de ingresos rápido de los ahorros en capital físico, la inversión en capital humano, así como el uso y cuidado del capital social; y que estos sectores carecen de aseguramientos formales o informales, privados o públicos robustos para enfrentar estas pérdidas.

En las gráficas 1 y 2 se observa también que, en comparación con 1990, la pobreza ha disminuido

Gráfica 1

América Latina (18 países): evolución de la indigencia y la pobreza, 1980-2011^a



Nota: las cifras colocadas sobre las secciones azules de las barras representan el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

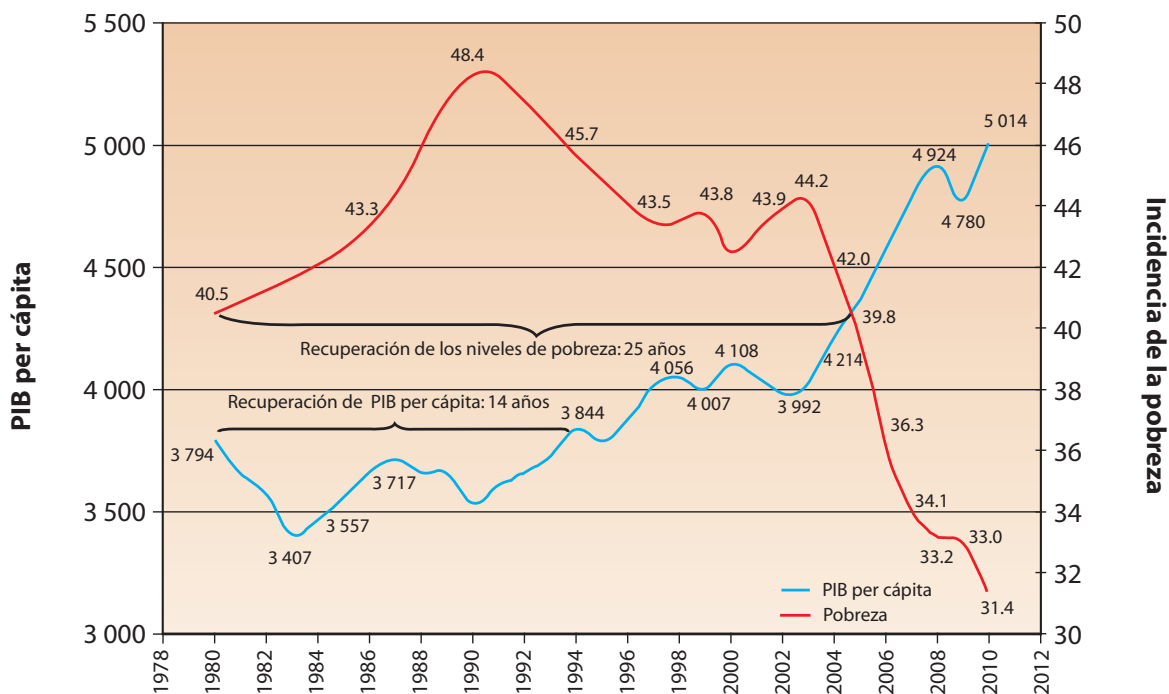
^a Estimación correspondiente a 18 países de la región, más Haití.

^b Proyección.

Fuente: autores sobre la base de CEPAL. *Panorama social de América Latina, 2011.*

Gráfica 2

América Latina (18 países): evolución del PIB per cápita y la incidencia de la pobreza, 1980-2010



Fuente: autores sobre la base de CEPALSTAT.

y, por la aceleración de la reducción de la pobreza a partir del 2003, muchos latinoamericanos son *egresados recientes* de la pobreza. Sin embargo, muchos de ellos ostentan ingresos apenas por encima de los límites definidos por las líneas de pobreza (CEPAL, 2010a, p. 153) y están expuestos, por lo tanto, a riesgos y dinámicas de empobrecimiento similares a los mencionados más arriba.

A continuación, analizaremos la vulnerabilidad de la estructura social en América Latina y abordaremos el tema de las políticas públicas de protección social, que tienen un papel fundamental para disminuir la vulnerabilidad.

Pobreza y vulnerabilidad al empobrecimiento

La población tiene distintas capacidades de respuesta al riesgo; esta capacidad es menor en el caso de quienes viven en la condición de pobreza

y es mayor, aunque precaria, entre quienes son vulnerables desde el punto de vista socioeconómico. Para los hogares que han salido hace poco tiempo de una situación de pobreza o cuyos ingresos los ubican de forma leve sobre la línea de pobreza, un evento crítico puede determinar su recaída. Estos hogares son, por lo tanto, *no pobres, pero vulnerables al empobrecimiento*. Su situación es diferente a la de los hogares *no pobres autónomos*, que son menos vulnerables tanto por contar con mayores activos y/o ingresos como por tener un mejor acceso a esquemas de aseguramiento de tipo contributivo, y distinta también a la de los pobres, que pueden ser empujados hacia la indigencia o bien, hacia la pobreza crónica si se encuentran en situación de pobreza transicional (CEPAL 2010a; Cecchini y Martínez, 2011). Asimismo, hay diferencias entre los pobres crónicos y los transicionales, que depende del tiempo en que un individuo ha experimentado una *deprivación significativa en sus capacidades* y de su movilidad en torno a la línea de pobreza (Hulme y Shepherd, 2003, p. 405).

Respecto a la identificación de quienes viven en situación de pobreza crónica o transicional en la región, una dificultad concreta para su análisis es la ausencia de encuestas de tipo panel que permitan conocer mejor los cambios socioeconómicos que experimentan las familias a lo largo del tiempo. De allí que una importante recomendación para los sistemas estadísticos de la región es fortalecer (o, en la mayoría de los países, comenzar a levantar) las encuestas de este tipo, las cuales permiten tener una mirada más dinámica de la pobreza y la vulnerabilidad y, por lo tanto, adoptar mejores respuestas de políticas públicas de las que se derivan de resultados de los levantamientos tradicionales de hogares que nos proveen el equivalente a una serie de fotografías estáticas.

Cabe destacar que, si bien aquí relacionamos la vulnerabilidad con la pobreza de ingresos, los riesgos tienen una desigual intensidad en los grupos de población que se encuentran en una situación particular de menoscabo estructural como resultado de discriminación, dinámicas de segregación territorial u otras formas de exclusión social que pueden implicar una menor disposición de activos. La pertenencia a una etnia indígena o afrodescendiente, el vivir en zonas rurales o urbanas marginales o la discapacidad pueden, por ejemplo, incidir en la capacidad de respuesta de las personas y las familias. Otros grupos en particular vulnerables son los migrantes y los desplazados por episodios de violencia y conflictos armados (Cecchini y Martínez, 2011; Filgueira, 2007).

Fronteras móviles del bienestar: alta proporción de población expuesta al riesgo

Con el fin de captar la vulnerabilidad de la estructura social a la pobreza, en CEPAL (2010a, pp. 153-155) se propone ordenar a la población en cuatro grandes categorías respecto a la línea de pobreza: 1) población con ingresos per cápita hasta 0.6 veces la línea de pobreza (indigentes y altamente vulnerables a la indigencia); 2) entre 0.6 y 1.2 veces (pobres y altamente vulnerables a la pobreza);

3) entre 1.2 y 1.8 (vulnerables a la pobreza); y 4) por encima de 1.8 (no vulnerables).

La primera categoría incluye a quienes se encuentran en la indigencia o en sus límites y que, por lo tanto, en contextos normales tienden a entrar y salir de dicha situación.

En la segunda se encuentran los pobres y los que, por su cercanía a la línea de pobreza, también entran y salen de ella en ciclos económicos normales.

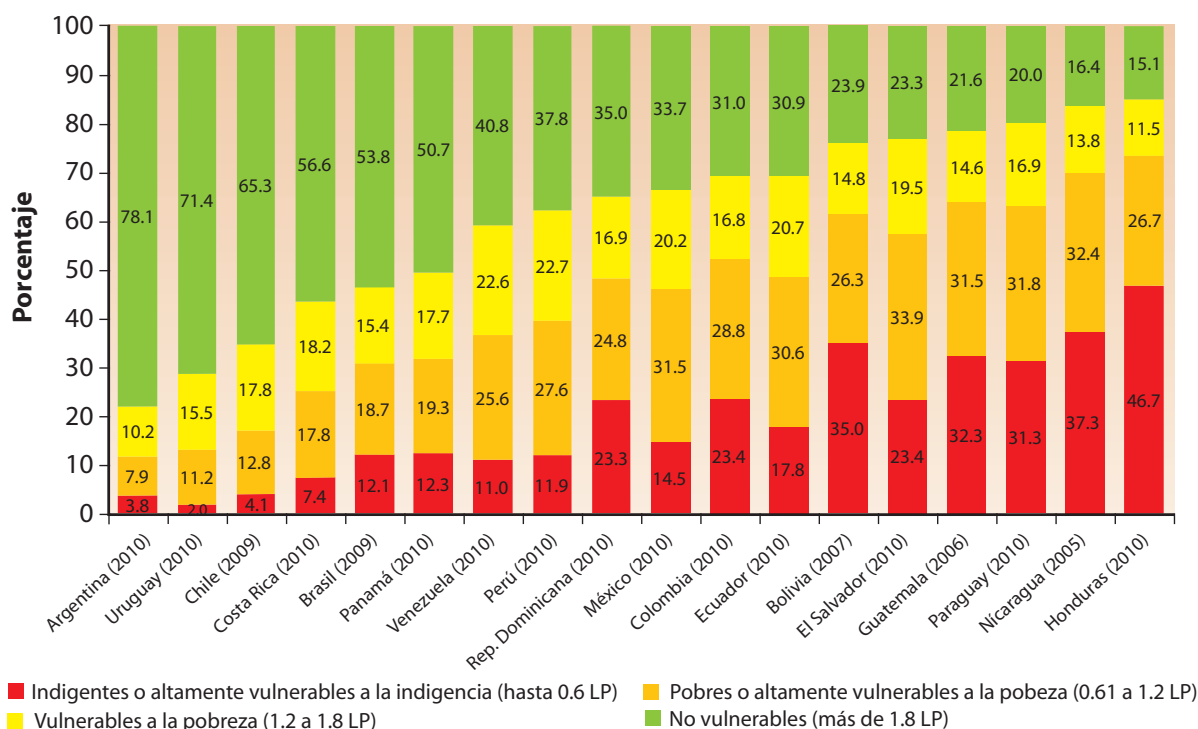
En tercer lugar están las personas vulnerables a la pobreza, cuyo promedio de ingresos es alrededor de 1.5 veces la línea de pobreza. Estos sectores —aunque no son pobres— presentan una larga lista de carencias ya que, por lo general, no disponen de seguro de desempleo, ahorro monetario, buenas pensiones o jubilaciones, seguros privados para las más diversas eventualidades ni, en muchos casos, vivienda y transporte propios. Tampoco cuentan con seguro de salud o lo pierden ante la crisis. En general, también presentan altas tasas de dependencia y no cuentan con las capacidades humanas necesarias para insertarse en los sectores de media y alta productividad del mercado de trabajo. En un contexto recesivo, una proporción importante de estos sectores se encuentra ante el riesgo de caer en situación de pobreza o deteriorar sus ingresos y se acerca al límite de dichos umbrales. Son éstas las características de la vulnerabilidad al empobrecimiento la que torna a las crisis económicas en fenómenos tan devastadores de las condiciones sociales de la región (CEPAL, 2010a).

La cuarta categoría incluye a los no vulnerables a la pobreza, que, en ausencia de eventos catastróficos, gracias a sus ingresos y activos están en condiciones de mantenerse fuera de la pobreza.

Aunque la selección de los límites para las cuatro categorías poblacionales sea arbitraria y el análisis menos sofisticado respecto a las mediciones multidimensionales de la pobreza, como las que lleva adelante el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2011) en México, esta metodología permite visibilizar la

Gráfica 3

América Latina (18 países): perfil de la vulnerabilidad de ingresos por país, alrededor del 2010 (en porcentajes)



Fuente: autores sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas en hogares de los respectivos países.

gran cantidad de población que vive en la indigencia, pobreza o vulnerabilidad al empobrecimiento en los distintos países de América Latina. En casi todos ellos, cerca de la mitad de la población puede ser catalogada como viviendo en situación de vulnerabilidad, pobreza o indigencia. Sólo en Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica, Brasil y Panamá más de 50% de la población no es vulnerable a la pobreza. Al otro extremo, en Paraguay, Nicaragua y Honduras, menos de 20% de la población no es vulnerable (CEPAL, 2010a), ver gráfica 3.

Los datos sobre el perfil de la vulnerabilidad de ingresos nos dan, asimismo, una primera pista para la política pública: para cubrir, con la poca capacidad fiscal existente, en un conjunto grande de población (aquella por debajo del área de vulnerabilidad) es clave un diseño inteligente y eficaz de la protección social, sin caer en formas focalizadas extremas que van sólo a la indigencia y no cubren a pobres y vulnerables.

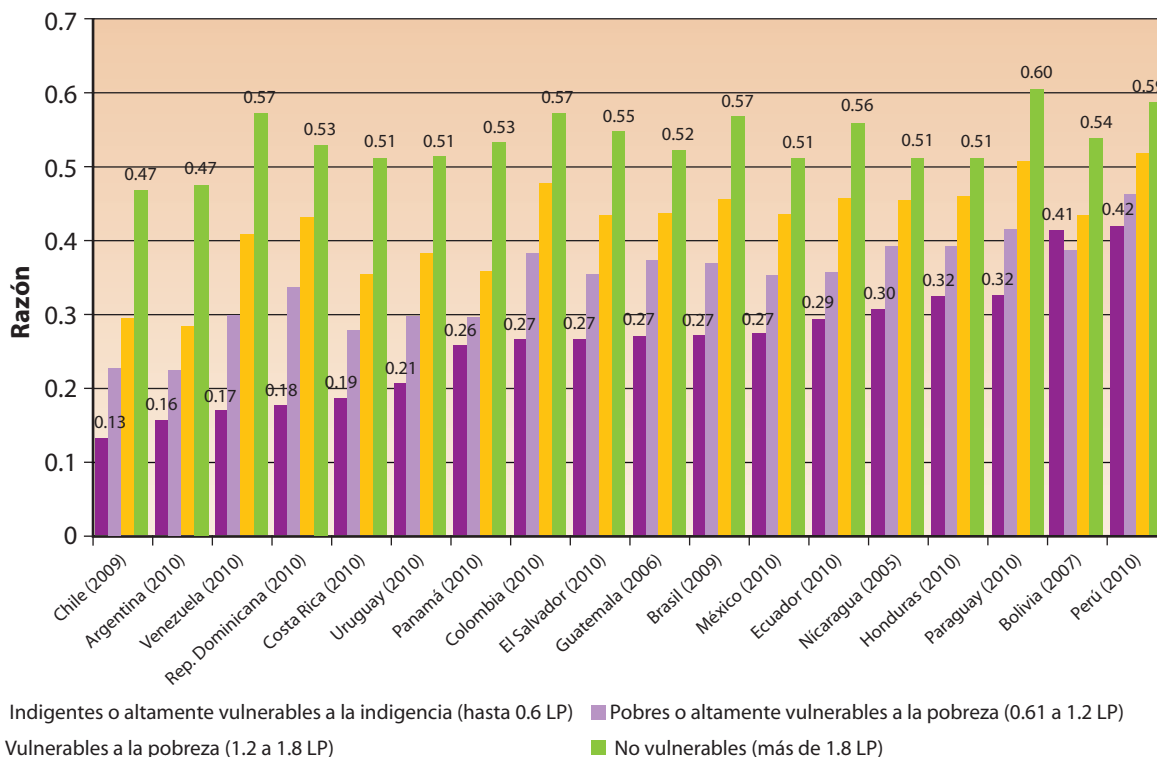
Dimensiones centrales de la vulnerabilidad de la estructura social

En esta sección examinamos de manera sucinta tres dimensiones clave que permiten captar la estructura de la vulnerabilidad al empobrecimiento: el mercado laboral, los aspectos demográficos y de estructura familiar, así como las capacidades humanas.

Mercado laboral

Los hogares que cuentan con un mayor número de personas que tienen la edad y están disponibles para ingresar al mercado de trabajo tendrán más probabilidades de salir de la pobreza o alejarse de ella. Si, a su vez, dicha disponibilidad se transforma efectivamente en ocupación, las probabilidades son mayores, aun por el simple moti-

América Latina (18 países): proporción de ocupados sobre total de personas en el hogar por categoría de vulnerabilidad, alrededor del 2010 (razón personas ocupadas/población total)



Fuente: autores sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

vo de que mejorará la relación entre *sostenedores* y dependientes. Por esto, cuanto mayor sea el coeficiente entre ocupados y total de personas en el hogar (ver gráfica 4), más amplia será la base de ingresos que fluye en el hogar. Asimismo, aunque el ingreso por trabajo depende del tipo de inserción¹ y los vaivenes del mercado laboral, cuanto mayor sea la proporción de ocupados sobre la cantidad de personas, menos vulnerable será el hogar a dichos vaivenes. Así, en un hogar de cuatro miembros donde trabajan dos personas, frente a un periodo de recesión y retracción laboral, la pérdida de una de las fuentes de ingreso puede no significar automáticamente la caída en la po-

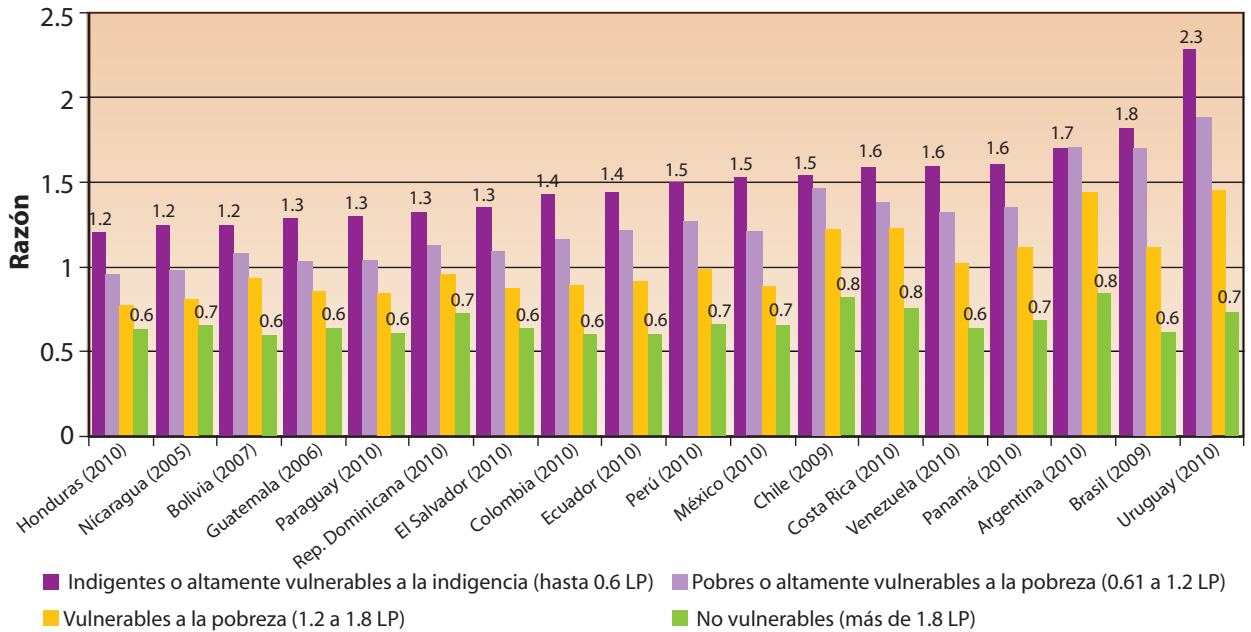
breza, como sí puede ocurrir cuando sólo hay un perceptor de ingresos laborales.

En la gráfica 4 se observa, para casi todos los países de América Latina, una importante distancia en la proporción de ocupados sobre el total de personas entre los hogares de las categorías 1, 2 y 3 y los hogares que se encuentran fuera del rango de vulnerabilidad por ingresos (categoría 4). Esto es muy marcado en los países más ricos. En muchas naciones de menor desarrollo relativo, las distancias son menores o, como sucede en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, no existen casi diferencias en los coeficientes. Esto se debe a la baja productividad y las malas remuneraciones del trabajo de los sectores pobres e indigentes. En contraste, en países más ricos, una alta tasa de ocupación del hogar tiende a garantizar la salida de la vulnerabilidad y de la pobreza por ingresos (CEPAL, 2010a).

¹ En la región, existe una fuerte correlación entre inserción de los trabajadores en el mercado laboral formal —con mejores ingresos laborales y protección social— y niveles de bienestar. Alrededor del 2005, frente a una tasa de formalidad promedio de los ocupados de 53.4%, entre los ocupados pertenecientes al primer decil de la distribución del ingreso esa tasa era de 22.2%, mientras que en el decil más rico era de 66.4% (Cecchini y Uthoff, 2008).

Gráfica 5

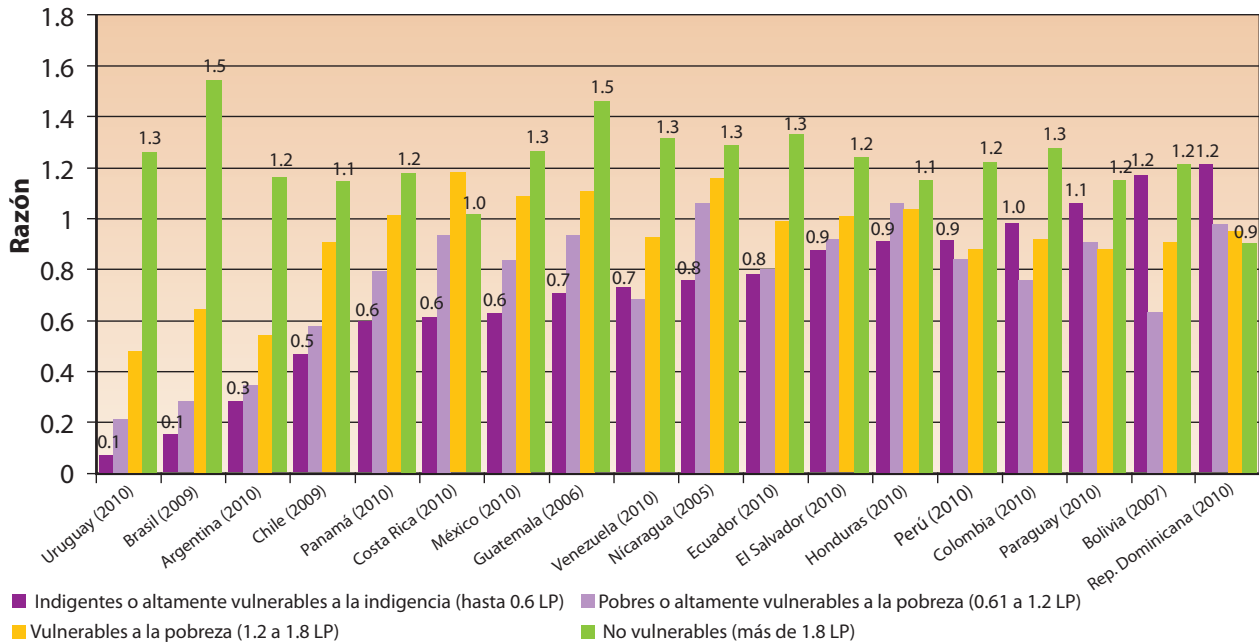
América Latina (18 países): contribución de niños de 0 a 14 años a cada categoría de vulnerabilidad sobre contribución a la población total, alrededor del 2010 (razón niños/población total)



Fuente: autores sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas en hogares de los respectivos países.

Gráfica 6

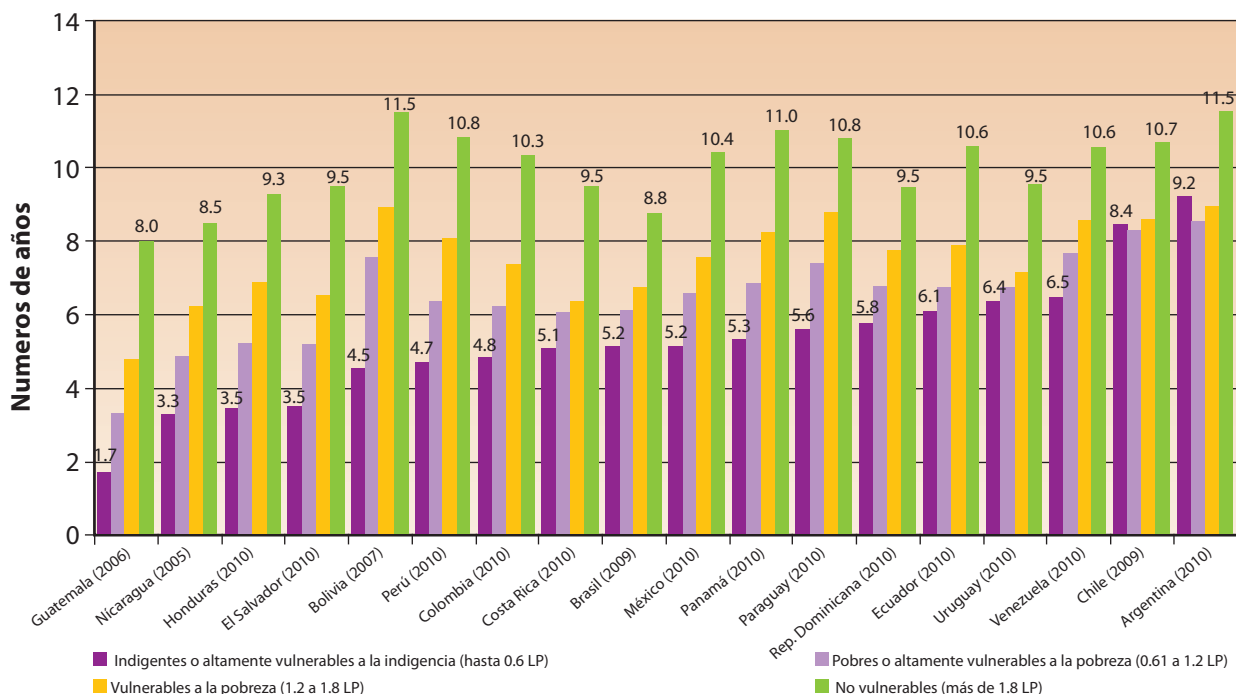
América Latina (18 países): contribución de adultos mayores de 65 años y más a cada categoría de vulnerabilidad sobre contribución a la población total, alrededor del 2010 (razón adultos mayores/población total)



Fuente: autores sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfica 7

América Latina (18 países): promedio de años de educación de los integrantes de 25 y más años de los hogares por categoría de vulnerabilidad, alrededor del 2010 (en número de años)



Fuente: autores sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Demografía y estructura familiar

El punto anterior está muy ligado a las diferencias en las tasas de dependencia demográfica que existen por categoría de vulnerabilidad. Los procesos de transición demográfica no sólo presentan fuertes variaciones en intensidad y etapas entre los países de la región sino, también, entre estratos de población en un mismo país. Con la excepción de Chile, en los hogares indigentes o vulnerables a la indigencia se presenta un coeficiente de 1 o superior. Ello quiere decir que la cantidad de personas dependientes es igual o mayor que la de las personas entre 14 y 64 años. Esta razón disminuye a 0.5 y 0.4 en el caso de los hogares no vulnerables a la pobreza, con un comportamiento consistente en el resto de las categorías: a mayor ingreso, menor tasa de dependencia (CEPAL, 2010a).

Otro aspecto importante de conocer desde el punto de vista demográfico es la presencia de ses-

gos etarios en la estructura de vulnerabilidad. Esto aporta pistas que pueden ser cruciales para diseñar sistemas de protección social que aborden dichas situaciones y lo hagan en forma intertemporalmente eficiente. Como se puede observar en la gráfica 5, la infancia está sobrerrepresentada en toda la región en las categorías 1 y 2 (CEPAL, 2010a). Por el contrario, la tercera edad está sobrerrepresentada en la pobreza y vulnerabilidad en la gran mayoría de los países de la región (ver gráfica 6). Esto es marcado en particular en Uruguay, Brasil y Argentina; no es aleatorio, ya que los regímenes de bienestar y los sistemas de protección social, en especial, contribuyen a este resultado (CEPAL, 2010a).

Capacidades humanas

Respecto a este tema, en la gráfica 7 se presenta la distribución de años de educación para la pobla-

ción mayor de 25 años de edad (aquella que, posiblemente, no incorpore más educación formal). Se nota aquí que los hogares de menores ingresos cuentan con muchos menos años de educación formal respecto a los no vulnerables. A su vez, los hogares pobres y vulnerables a la pobreza presentan, en los países de menor desarrollo relativo, niveles muy bajos de logro educativo que explican por qué, a pesar de presentar algunos de ellos tasas de ocupación altas, no logran escapar de la pobreza o de la vulnerabilidad. La desigualdad en la dotación de capacidades humanas en algunas naciones plantea un serio obstáculo para lograr, en el futuro cercano, mejoras en equidad social por la vía de la reversión de la reproducción intergeneracional de la pobreza (CEPAL, 2010a).

Superar la vulnerabilidad mediante los sistemas de protección social

Para abatir los altos niveles de vulnerabilidad que caracterizan a los países de la región, y desde un enfoque de derechos, es preciso construir sistemas inclusivos de protección social desde el Estado que logren: 1) resguardar determinados mínimos sociales y compensar frente a las caídas de ingresos por debajo de los estándares consensuados como esenciales, 2) identificar las barreras de acceso a los servicios sociales y de promoción para fortalecer las capacidades humanas y 3) fomentar el trabajo decente. Éstas son las tres funciones principales de un sistema de protección social, cuya orientación debiera ser universal, incluyendo tanto a quienes se encuentran en el mercado formal de trabajo como a los que están fuera de él. Esto no impide aplicar mecanismos de focalización en su implementación para hacer frente a la escasez de recursos y dar prioridad a las personas que se encuentran en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad (Cecchini y Martínez, 2011).

La responsabilidad primaria de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y reducir la vulnerabilidad de la población recae sobre el Estado que, por lo tanto, juega un papel fundamental en la provisión de protección social

a sus ciudadanos. Esto, sin embargo, no significa desconocer que el bienestar y la protección social son provistos también por otros tres actores: el mercado, las familias y la sociedad civil (organizada o no organizada).

Una manera de examinar el desempeño actual de la protección social en la región consiste en analizar los niveles de inversión pública social junto a los logros en protección social, salud y educación. Esto permite crear tres grupos de países con características similares y apreciar que donde es menor el peso del Estado pesa más el gasto del bolsillo y las capacidades familiares para afrontar situaciones de crisis (CEPAL 2010a, 2010b), ver cuadro 1. Las naciones con menores brechas de bienestar (grupo I) —que tienen un PIB más alto, menores niveles de pobreza, menores tasas de dependencia demográfica y mercados de trabajo menos informales— presentan un gasto público social superior no sólo en monto total per cápita, sino también como porcentaje del PIB; más cobertura de seguridad social; mayor cobertura pública respecto a los servicios de salud (menor proporción de gasto de bolsillo) y tasas más altas de escolarización. En la medida que nos movemos hacia países con menor desarrollo relativo (grupos II y III), todos estos parámetros se desplazan hacia situaciones más críticas de menor inversión y peores resultados en materia de seguridad social, salud y educación. Sin embargo, cabe destacar que hasta en el grupo I, con la mejor situación, subsisten grandes desafíos en términos de universalización de la seguridad social y cobertura de pensiones y aseguramiento en salud.

Los sistemas inclusivos de protección social debieran contar con tres pilares relacionados entre sí:

- 1) Protección social no contributiva. Corresponde al conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos, financiados mediante impuestos a los ingresos generales bajo el principio de solidaridad. Sus beneficios no se relacionan con la existencia de contribuciones previas. Con frecuencia, está dirigida a quienes viven en situación de indi-

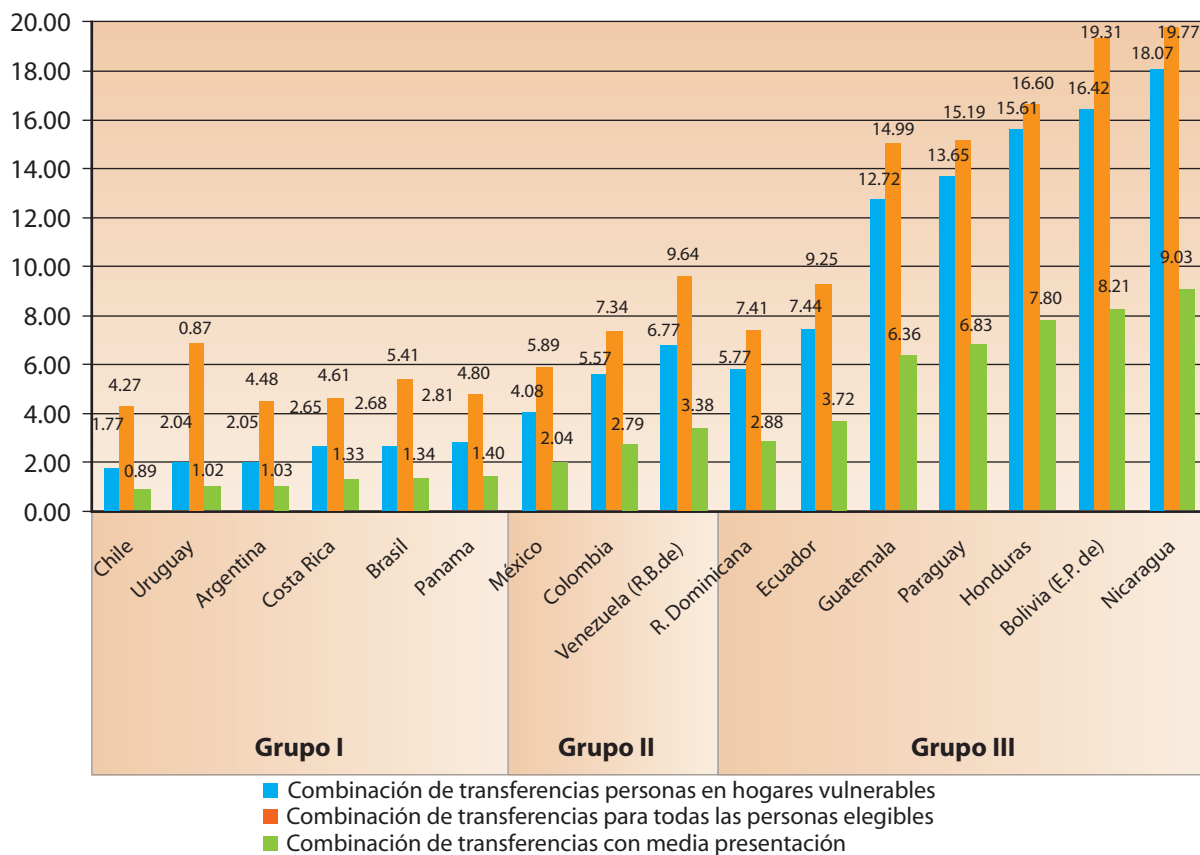
**América Latina: indicadores de inversión social, cobertura de protección social, salud y educación, alrededor del 2010
(en promedios simples para cada grupo de países)**

Indicador	Grupo I	Grupo II	Grupo III	América Latina
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay	Colombia, México, Venezuela (Rep. Bolivariana de)	Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana	
Gasto social				
Gasto público social per cápita (en dólares)	1 275	734	249	672
Gasto público social como % del PIB	21.3	12.4	11.4	14.9
Gasto público en seguridad y asistencia (en dólares)	540	264	69	270
Gasto público en salud (en dólares)	292	135	56	147
Gasto público en educación (en dólares)	335	184	108	196
Cobertura en protección social, salud y educación				
Ocupados afiliados a la seguridad social (en %)	62.6	33.9	24.5	38.9
Cobertura de pensiones y jubilaciones. Áreas urbanas (en %)	75.5	36.4	16.2	39.9
Cobertura de aseguramiento en salud (en %)	69.7	45.6	17.2	39.4
Porcentaje que declara gasto de bolsillo en salud	23.3	35.1	72.1	49.7
Tasa neta de asistencia a educación secundaria	91.0	88.6	83.0	86.6

Fuente: CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas en hogares de los respectivos países y base de datos sobre gasto social. // Mesa-Lago, C. "Social insurance (pensions and health), labour markets and coverage in Latin America", en: *Financing Social Policy. Mobilizing Resources for Social Development*. K. Hujo y S. McClanahan (eds.). Nueva York, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Palgrave MacMillan, 2009.

Gráfica 8

América Latina (16 países): costo del conjunto de transferencias de ingresos, hogares vulnerables y total de hogares, alrededor del 2008 (en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL. La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas en hogares de los respectivos países.

gencia, pobreza y vulnerabilidad, para cubrir las necesidades más esenciales de los individuos y hogares, proveyendo ingresos mínimos a quienes viven en situación de pobreza o deteniendo la caída de los ingresos y de la capacidad de consumo de los que están en situación de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, cumple un rol fundamental de enlace y de facilitación del acceso a las políticas y servicios sociales y de promoción social para la formación de capacidades humanas. Sus intervenciones principales se orientan a transferir recursos o crear activos, así como a evitar su pérdida y promover su fortalecimiento. Sin embargo, la protección social no contributiva puede también ser de corte universal,

tal como ocurre en el caso de los subsidios generalizados al consumo de alimentos o energía y algunas pensiones sociales.

2) Protección social contributiva. Incluye todos los programas orientados al aseguramiento presente y futuro de los trabajadores y sus dependientes, procurando mantener un nivel mínimo de calidad de vida durante su etapa activa e inactiva, por ejemplo: para momentos de cesantía, jubilación, enfermedad o invalidez. Se consideran también en este componente a los seguros de salud, el conjunto de beneficios y los resguardos asociados a la maternidad. Se trata de beneficios de naturaleza contributiva, aun cuando el monto de los aportes pueda variar de ma-

nera significativa —y ser o no compensado por aportes públicos no contributivos— de acuerdo con el estrato socioeconómico de los trabajadores y su permanencia en el mercado formal de trabajo.

3) Regulación del mercado laboral. Se refiere a la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y cumple un rol central en la reducción y mitigación de los riesgos asociados al déficit de trabajo decente. Este componente de la protección social considera una serie de normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente, es decir, aquel que se desarrolla en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad. Entre este conjunto de normativas se encuentran aquéllas tendientes a la formalización de las relaciones contractuales, la garantía a los derechos de sindicalización y seguridad en el trabajo, las regulaciones y prohibiciones asociadas al trabajo de niños y adolescentes, las de empleo y salario mínimo, así como las orientadas a evitar la discriminación en el trabajo, en especial contra las mujeres. La existencia de este conjunto de regulaciones es fundamental para garantizar la superación de los riesgos que las políticas de protección social contributiva y no contributiva buscan resolver (Cecchini y Martínez, 2011).

Costo de las medidas de protección social no contributiva

Para hacer frente a la vulnerabilidad de la estructura social y cumplir con su función de protección social, es necesario que el Estado intervenga —entre otras medidas— con transferencias monetarias no contributivas de garantía y redistribución del ingreso. Al respecto, CEPAL (2010b) ha propuesto a los países de la región implementar transferencias a hogares con niños, a desempleados y a los adultos mayores. Esta acción constituye un peldaño hacia un piso de bienestar mínimo garantizado para todos, sin importar el desempeño en el mercado y el origen familiar de las personas.

CEPAL (2010b) ha realizado ejercicios de simulación del costo de esta acción del Estado, sobre la base de los microdatos de encuestas en hogares y parametrizando con datos de cuentas nacionales con el fin de estimar los costos en relación con el PIB. El modelo consiste en la asignación de cuatro tipos de transferencias:

- Una línea de pobreza a los niños menores de 5 años.
- Media línea de indigencia a los niños de entre 5 y 14 años.
- Una línea de pobreza a los que son mayores de 64 años.
- Una línea de pobreza a los desocupados.

Estas prestaciones han sido simuladas en relación con dos universos: por una parte, quienes poseen las características expuestas; por otra, los que, además de presentar esas características, se encuentran en hogares que están por debajo de 1.8 líneas de pobreza (o sea, los pobres o vulnerables a la pobreza). Como puede observarse en la gráfica 8, el costo de las transferencias aumenta de manera progresiva en la medida que se pasa de países con menor brecha de bienestar (grupo I) a naciones con mayor brecha (grupo III). Sin embargo, se puede argumentar que, en especial en los países de los grupos I y II, el costo de las transferencias a la población pobre o vulnerable a la pobreza es alcanzable desde el punto de vista financiero, así como la entrega de media prestación en las naciones del grupo III. Esto, en particular si se considera que existen también fuertes costos económicos asociados a la falta de protección de la población, por ejemplo: en términos de costos directos de atención sanitaria y los servicios educativos junto con la pérdida de productividad por efecto de la desnutrición infantil (Martínez y Fernández, 2007 y 2009).²

Por último, es importante destacar que en el marco de la Organización Internacional del Tra-

² Martínez y Fernández (2007 y 2009) estiman estos costos en 6.4% del PIB en la República Dominicana y los países de Centroamérica en el 2004 y a 2.6% del PIB en Paraguay y los países andinos en el 2005.

bajo (OIT, 2009) se ha propuesto también ampliar el piso básico de protección social de carácter no contributivo, agregándole (como en una escalera) un segundo nivel de prestaciones contributivas obligatorias y, al final, un escalón superior —seguros privados voluntarios—; aunque para alcanzar estos resultados se requieren acciones basadas en acuerdos sociales y fiscales adaptados a la realidad de cada país, brindar una protección social universal por medio de sistemas contributivos y no contributivos articulados entre sí y diseñados desde un prisma ciudadano e inclusivo. Son objetivos realistas que se deben perseguir (Cecchini y Martínez, 2011).

Referencias

Cecchini, S. y R. Martínez. *Protección social inclusiva: una mirada integral, un enfoque de derechos. Libro de la CEPAL núm. 111*. Santiago de Chile, 2011.

Cecchini, S. y A. Uthoff. "Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005", en: *Revista de la CEPAL*. Núm. 94. Santiago de Chile, abril del 2008.

CEPAL. *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago de Chile, 2011.

_____. *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile, 2010a.

_____. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile, 2010b.

CONEVAL. "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México", en: *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*. Vol. 2, núm. 1, enero-abril, 2011.

Filgueira, F. "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", en: *Serie Políticas Sociales*. Núm. 135. CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

Hulme, D. y A. Shepherd. "Chronic poverty and development policy: an introduction", en: *World Development*. Vol. 31, núm. 3, 2003.

Martínez, R. y A. Fernández. *El costo del hambre: impacto social y económico en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú*. Documentos de proyectos, núm. 260. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa Mundial de Alimentos (CEPAL/PMA), 2009.

_____. *El costo del hambre. Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana*. Documentos de proyectos, núm. 144. Santiago de Chile, CEPAL/PMA, 2007.

OIT. *Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas*. Ginebra, TMESSC, 2009.

Sumner A. y R. Mallett. "Snakes and Ladders, Buffers and Passports: Rethinking Poverty, Vulnerability and Wellbeing", en: International Policy Centre for Inclusive Growth. *Working Paper*. No. 83, agosto del 2011.