

Pobreza y Protección Social

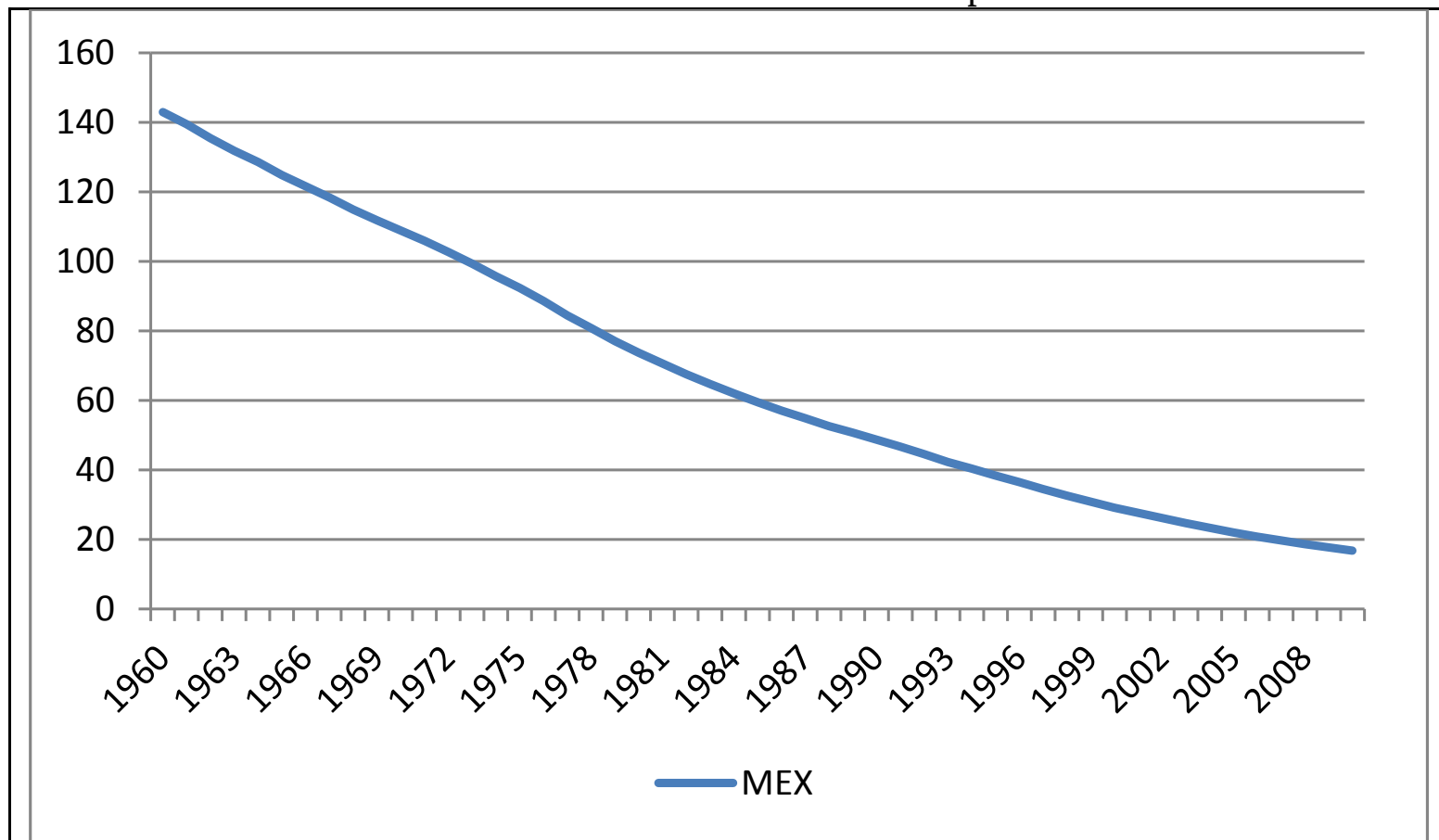
John Scott,
CIDE y CONEVAL

“Mesas de Discusión sobre Pobreza, Desigualdad y Política Social”
SEDESOL

14 de Septiembre, 2012

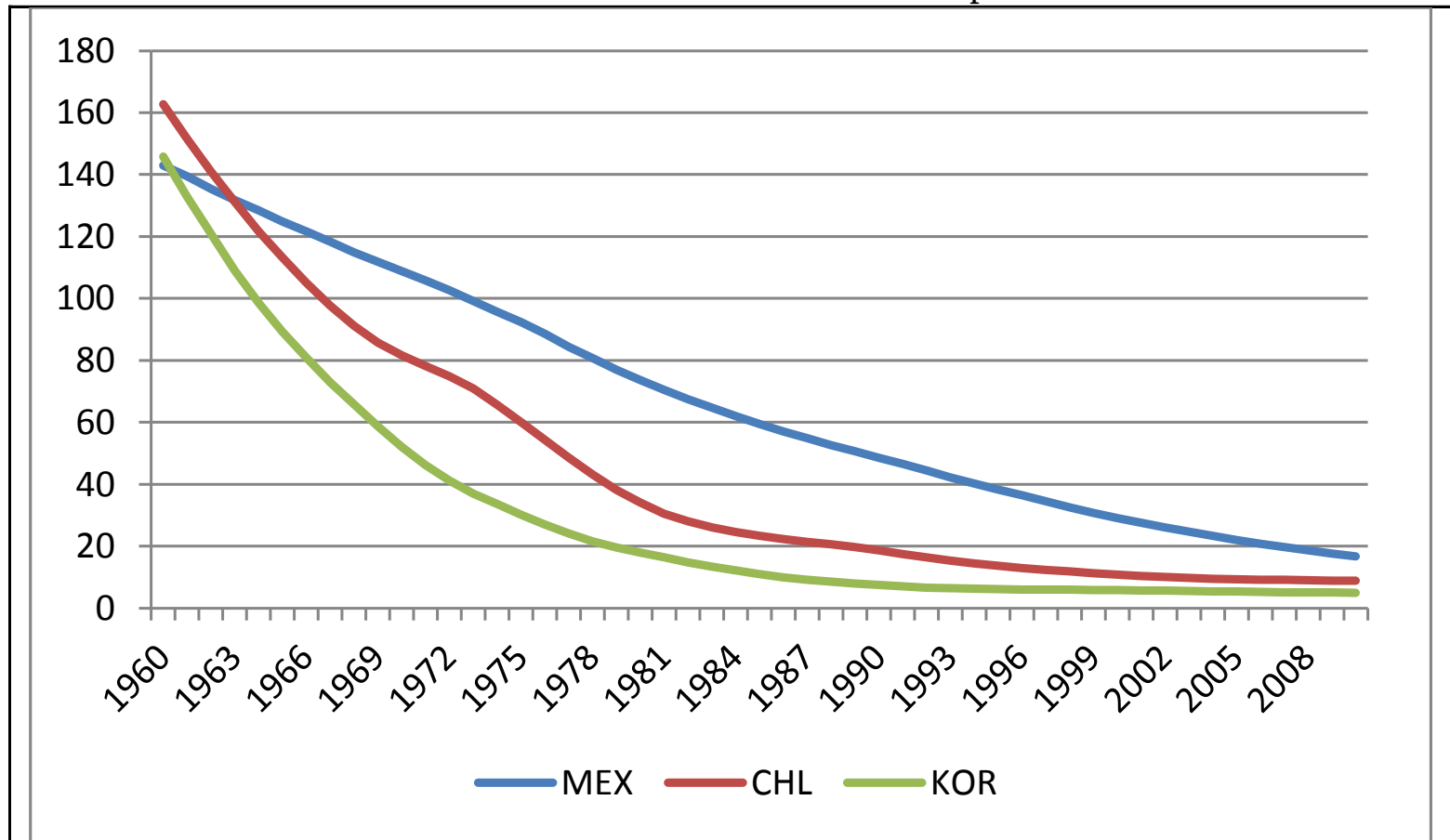
¿Cuál es el contrafactual para evaluar la política de PS en su conjunto?

Gráfica I.1. Tasas de mortalidad de menores de 5 años por 1000 nacidos vivos



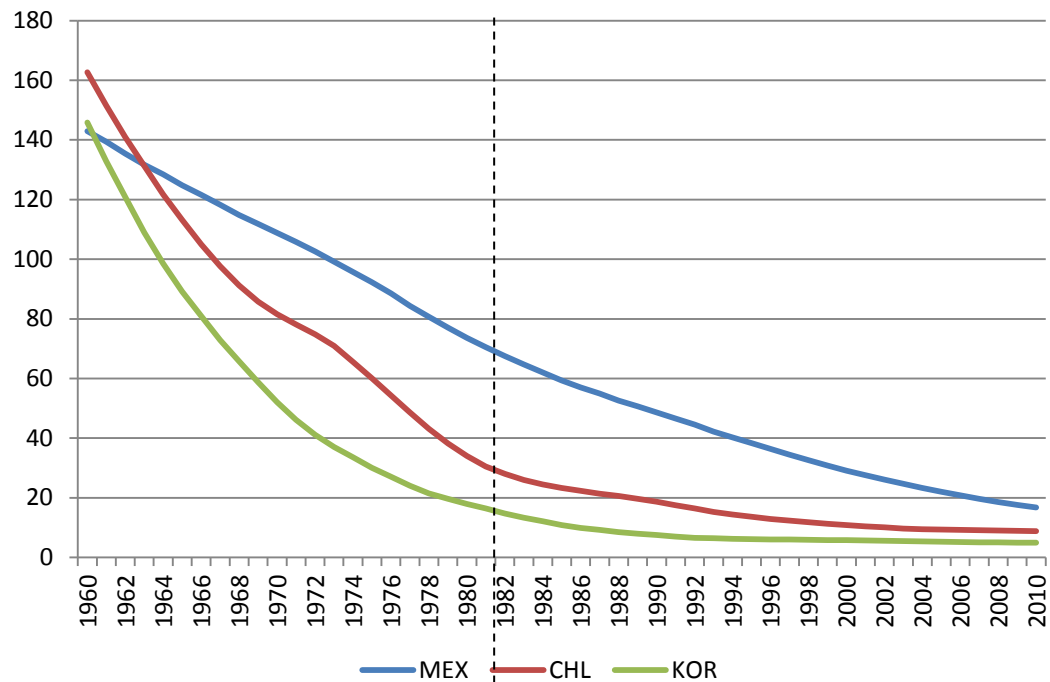
Fuente de datos: WDI 2011, Banco Mundial.

Gráfica I.1. Tasas de mortalidad de menores de 5 años por 1000 nacidos vivos

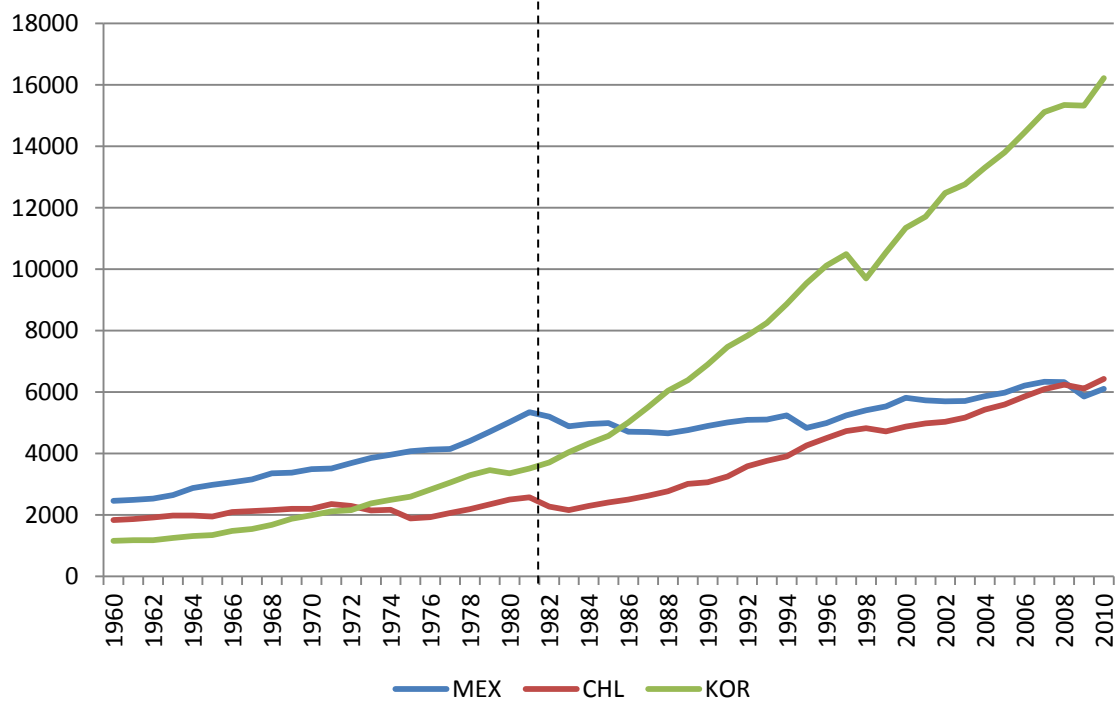


Fuente de datos: WDI 2011, Banco Mundial.

1. Si México hubiera logrado la reducción de la TMI de Chile/Corea del Sur en 1960-2010...se hubieran evitado **3.2/4.4 millones** de muertes infantiles.
2. Existe una brecha en TMI de 10:1 entre el decil más pobre (30-60) y el más rico (3-6), equivalente a Bangladesh-Reino Unido (base MI de Conapo, 2005)



GDP/cap
(constant 2000 USD\$)



Activos Productivos

- Dotación
- Uso
- Precio, Retornos
- Acumulación

Pobreza
(ingresos)

Contingencias

- Ciclo de Vida
- Riesgos
- incluyendo insuficiencia de activos productivos

Políticas para mejorar *capacidad de generación de ingresos*

Políticas para proteger contra *pérdida de ingresos*

General

Política Económica

- B. Públicos: regulación, infraestructura...
- B. Privados: insumos, crédito, subsidios

Política Social

- KH: Educación, salud

Seguridad Social

- Seguridad social contributiva: vejez, salud
- **Desempleo**

Pobl. Pobre

Política Económica

- **Apoyos productivos dirigidos**

Política Social

- KH, transferencias
- Infraestructura social básica

Protección Social

- **Programas NC: pensiones, salud, estancias**
- **Insuficiencia de ingresos para consumo de canasta básica (LBM)**

CICLO DE VIDA

DIMENSIONES



^aSe consideran situaciones en las que una enfermedad o accidente imposibilita a las personas a realizar una actividad económica remunerada, tales como ceguera, sordera o falta de un miembro específico, entre otros. En el caso de los menores de edad, este riesgo se refiere a la situación en la que éstos tienen una discapacidad o una enfermedad que exige que un integrante del hogar deje de trabajar para cuidarle o bien que alguien que podría contribuir al gasto doméstico deje de hacerlo para cuidarle.

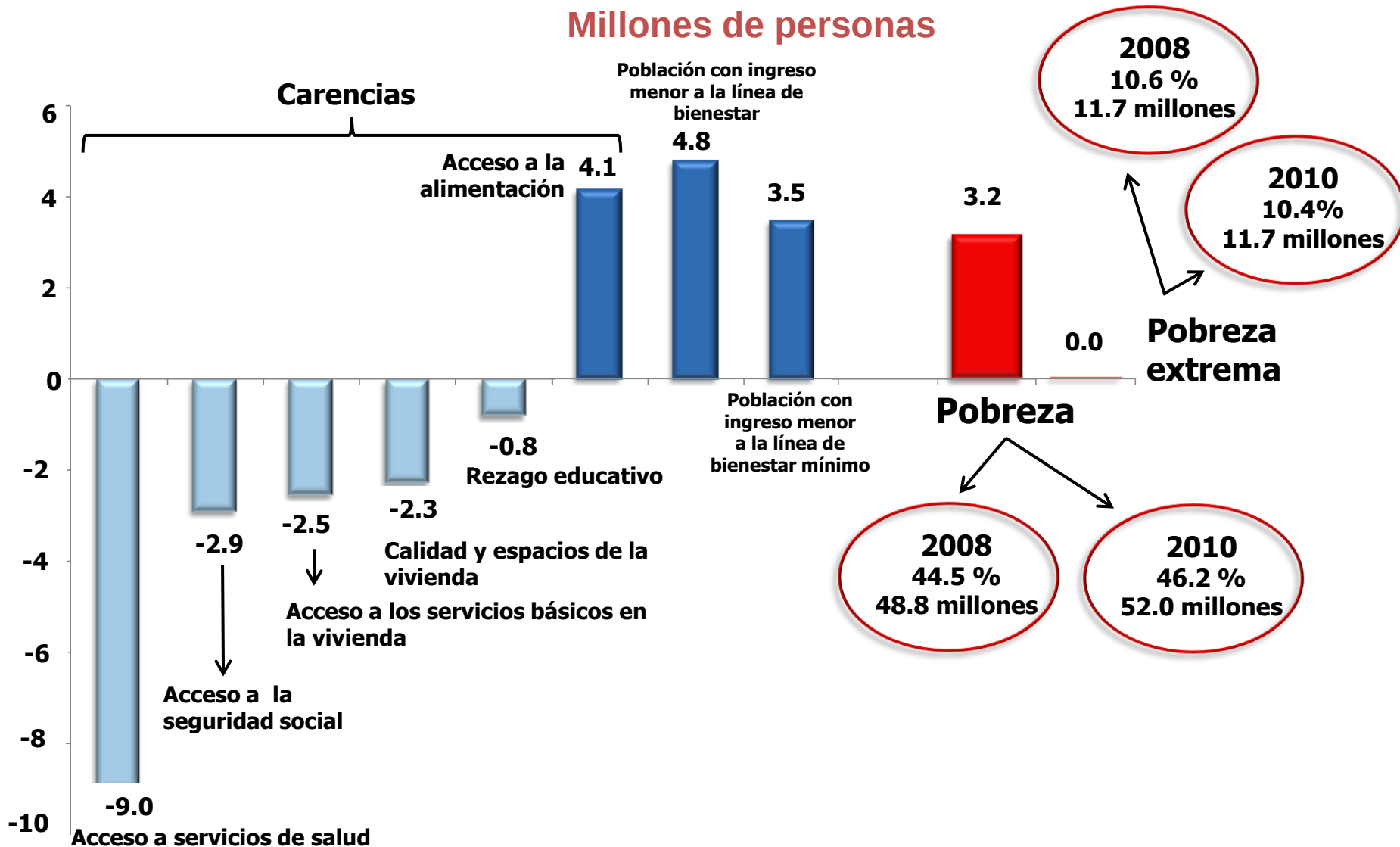
Fuente: CONEVAL, Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México, 2012

Avances

- Hemos avanzado en extender la **cobertura de un piso mínimo de KH** a la población pobre: educación básica, salud PNA, programas alimentarios. Este era el objetivo de Progresas/Oportunidades.
- Se ha ampliado la cobertura de los **servicios básicos a la vivienda**.
- Se han generado programas de PS en beneficio de la población pobre: PET, Pensiones NC (70 y Más, Adultos Mayores), Seguro Popular, Estancias.

Cambio en el número de personas en pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2008-2010

Millones de personas



**PORCENTAJE DE POBLACIÓN PARA CADA UNO DE LOS COMPONENTES DE
LOS INDICADORES DE CARENCIA SOCIAL
MÉXICO, 1990-2010 (%)**

Componentes de los indicadores de carencia social	1990	2000	2010
<i>Rezago educativo</i>	26.6	22.5	19.4
Población de 6 a 15 años	14.0	9.7	5.9
Población de 16 años o más nacida hasta 1981	39.0	31.2	28.0
Población de 16 años o más nacida a partir de 1982	0.0	37.9	23.1
<i>Carencia por acceso a los servicios de salud¹</i>	ND	58.6	33.2
<i>Carencia por calidad y espacios de la vivienda</i>	41.5	29.4	17.0
Población en viviendas con carencia en pisos	20.8	14.9	5.8
Población en viviendas con carencia en techos	12.4	6.7	2.7
Población en viviendas con carencia en muros	7.4	4.2	2.1
Población en viviendas con hacinamiento	28.7	20.0	11.8
<i>Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda</i>	44.3	32.3	19.3
Población en viviendas con carencia en agua	24.2	15.8	11.6
Población en viviendas con carencia en drenaje	40.3	26.9	12.0
Población en viviendas con carencia en electricidad	13.1	4.8	1.9

¹ Población no afiliada al IMSS, ISSSTE, Seguro Popular, servicios médicos privados u otros.

Retos

- Pero estamos aún muy lejos de la **equidad de oportunidades para acumular KH más allá del piso mínimo: calidad de servicios básicos, acceso a educación MS y Superior, becas...**
- Los principales **apoyos productivos y sistemas de seguridad social excluyen a la población más vulnerable (pobre).**
- Los programas de gasto dirigido se originaron como **políticas *residuales, compensatorias y discrecionales*** ante este fracaso de cobertura, por lo que **no surgieron dentro de un sistema coordinado e integral** de apoyos a la generación de ingreso/protección social.
- Por ello existen tres grandes divisiones en la política pública:
 - **Políticas Contra la Pobreza – Política Económica**
 - **Seguridad Social – Políticas de PS**
 - **Políticas Contra la Pobreza – Políticas de PS**

Políticas Contra la Pobreza – Política Económica

- La PCP se enfoca principalmente en piso de KH, pero incluye pocos apoyos para la generación de ingresos...
- la PE ofrece estos apoyos pero principalmente en beneficio a población no pobre, integrada a los mercados y la formalidad.
- **No existen instrumentos relevantes de apoyos para la generación de ingresos en beneficio de las poblaciones que más los necesitan.**

Seguridad Social –Protección Social

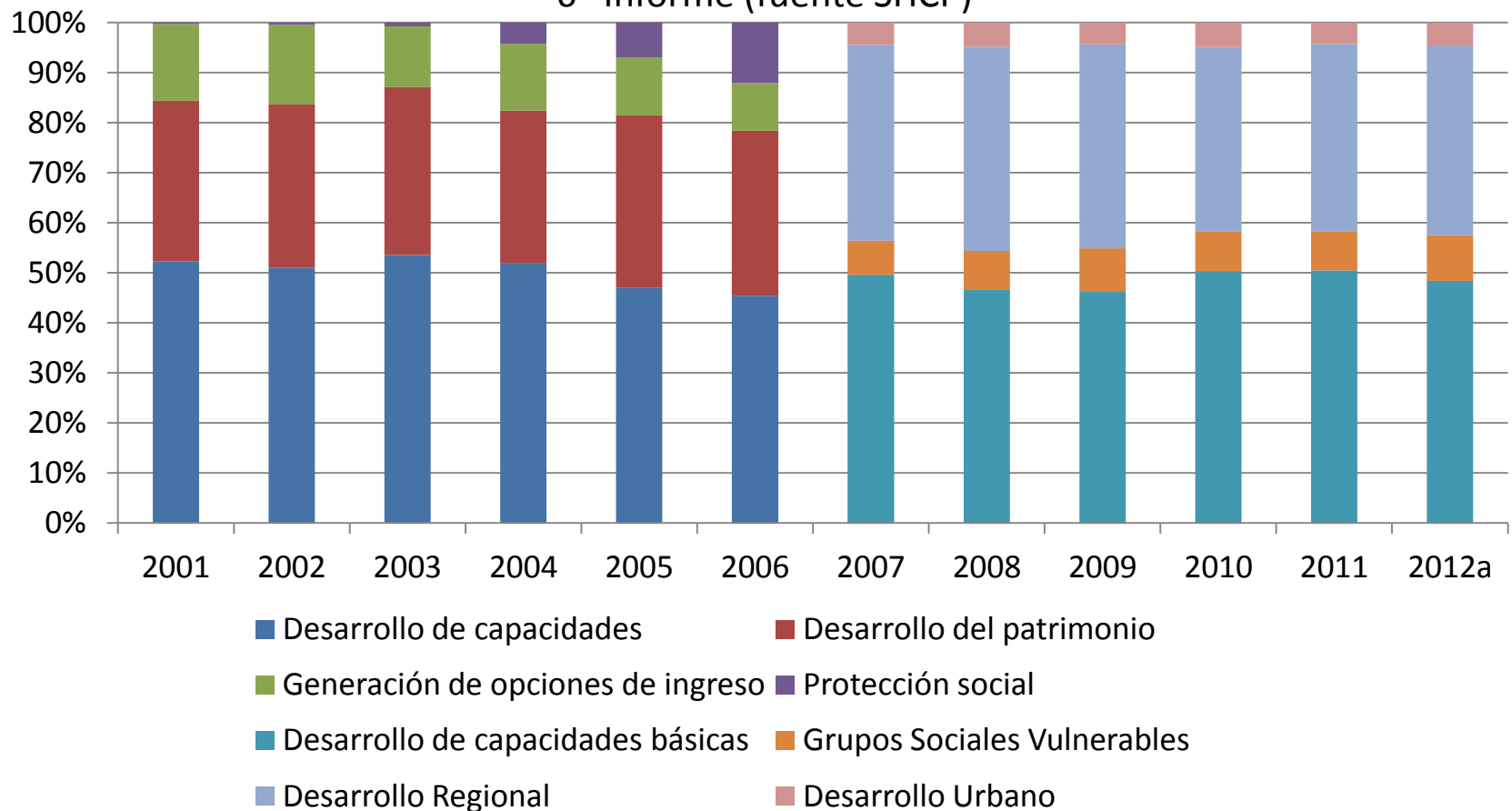
- **Exclusión y cobertura incompleta y desigual de beneficios:**
 - 68.3 millones aún no tienen acceso a la seguridad social (Coneval, pobreza 2010)
 - el resto recibe pensiones públicas y subsidios públicos a pensiones que varían desde transferencias por 500 pesos mensuales (70 y más) contingentes a la continuidad de un programa, hasta decenas de miles de pesos mensuales garantizados como derecho laboral (paraestatales).
- **Ineficiencias de sistema fraccionado:** incentivos a la informalidad, ineficiencias en provisión de servicios de salud...

Políticas Contra la Pobreza – Políticas de PS

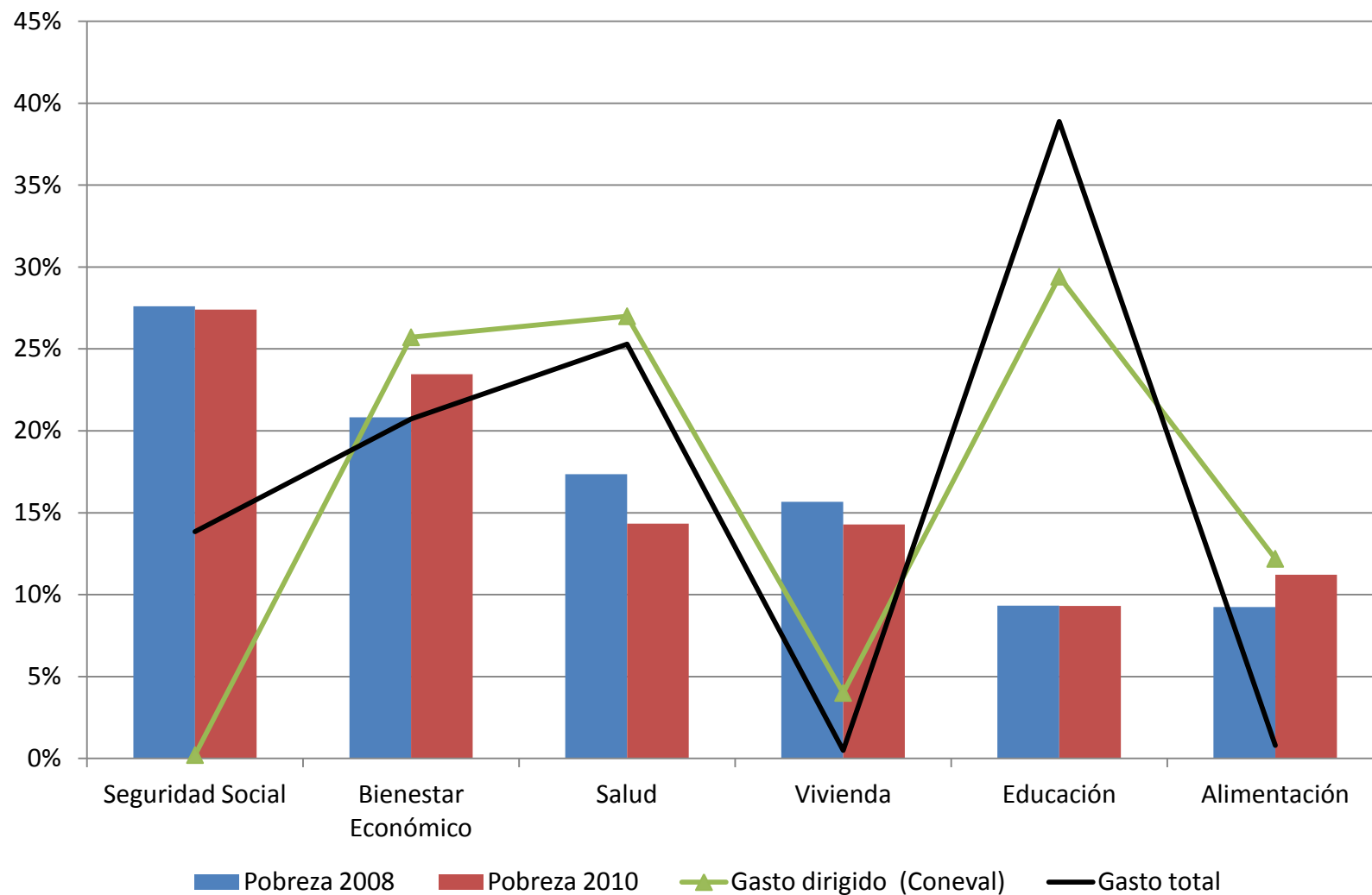
- **Uso de PCP como instrumentos de PS** ante la ausencia de estos instrumentos frente a crisis económicas (Oportunidades), a pesar de no estar diseñados para este propósito.
- **Contingencias afectan acumulación de AP** y capacidad de generación de ingresos en el largo plazo.
- El derecho a un **ingreso mínimo** suficiente para adquirir una canasta básica (LBM) es independiente de las causas de bajos ingresos: **insuficiencia permanente de activos o pérdida de ingresos por contingencias o ciclo de vida.**

No contamos con una clasificación funcional adecuada y estable para el gasto en PCP y PPS...

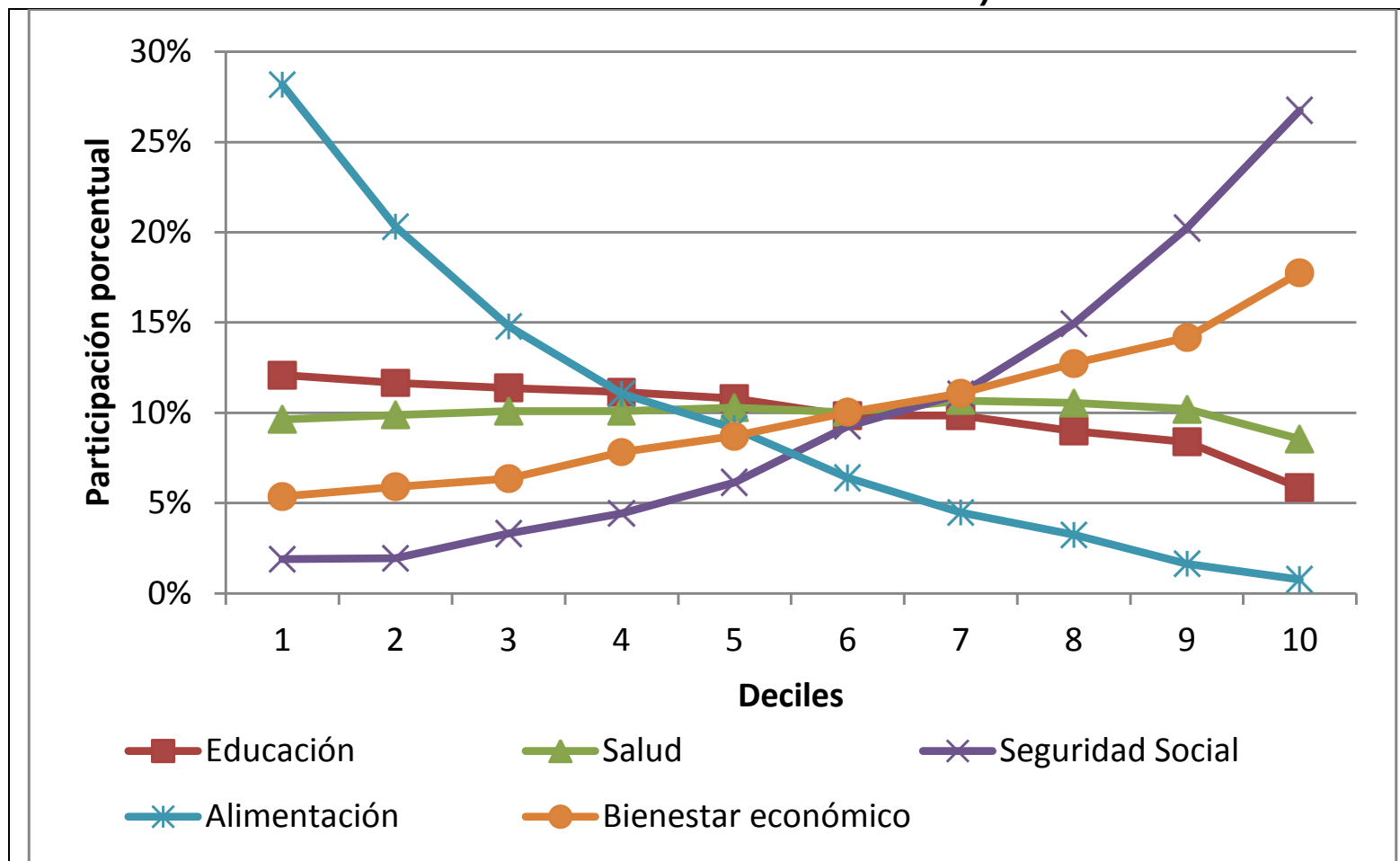
Gasto federal ejercido para la superación de la pobreza por estrategia,
6º Informe (fuente SHCP)



Rezagos sociales (% de total de rezagos) y gasto público

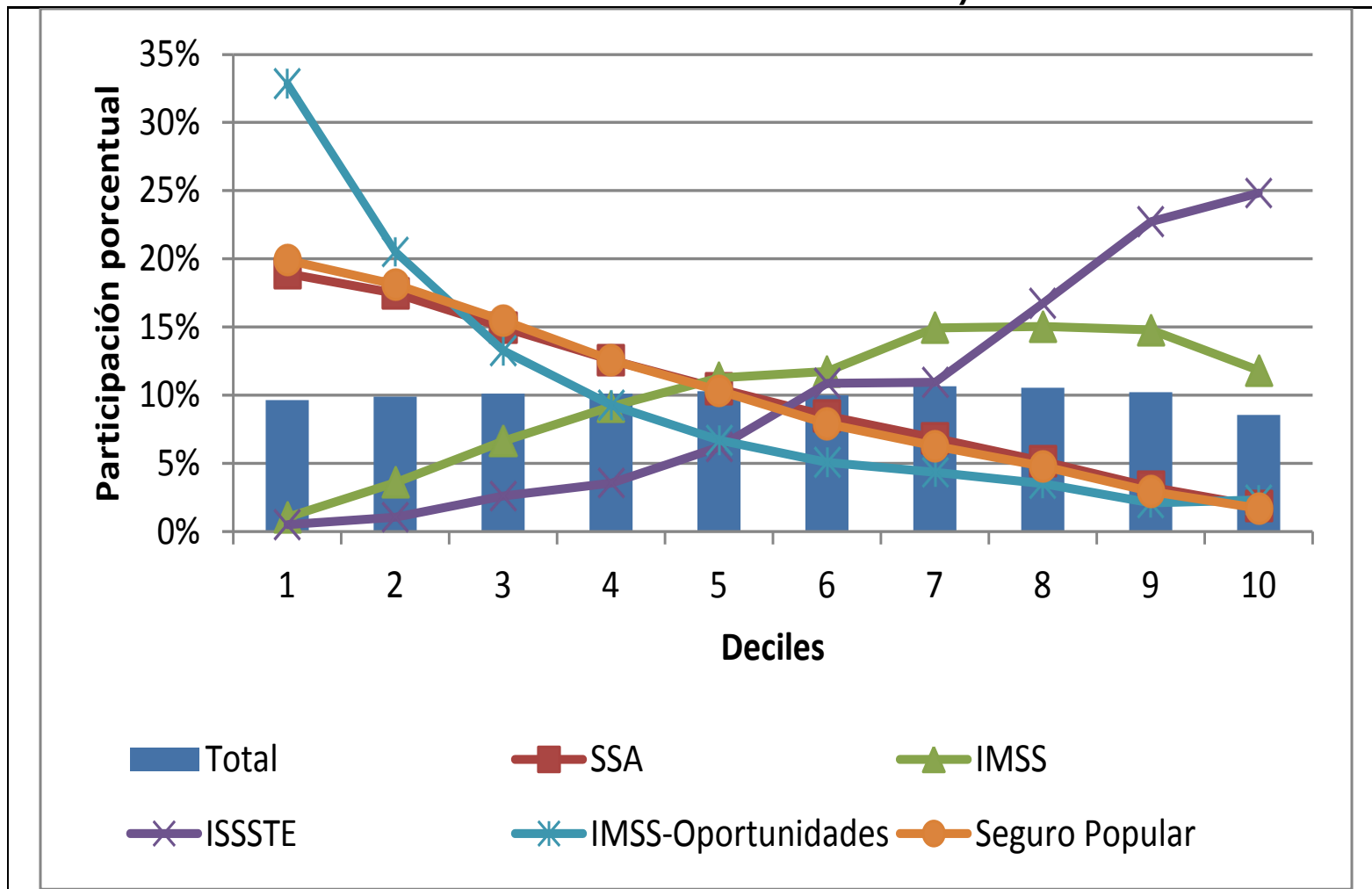


Gráfica 3.6.3. Distribución del Gasto Público por Dimensión: 2010
 (participación porcentual en el gasto por deciles poblacionales ordenados por ingreso antes de transferencias monetarias)



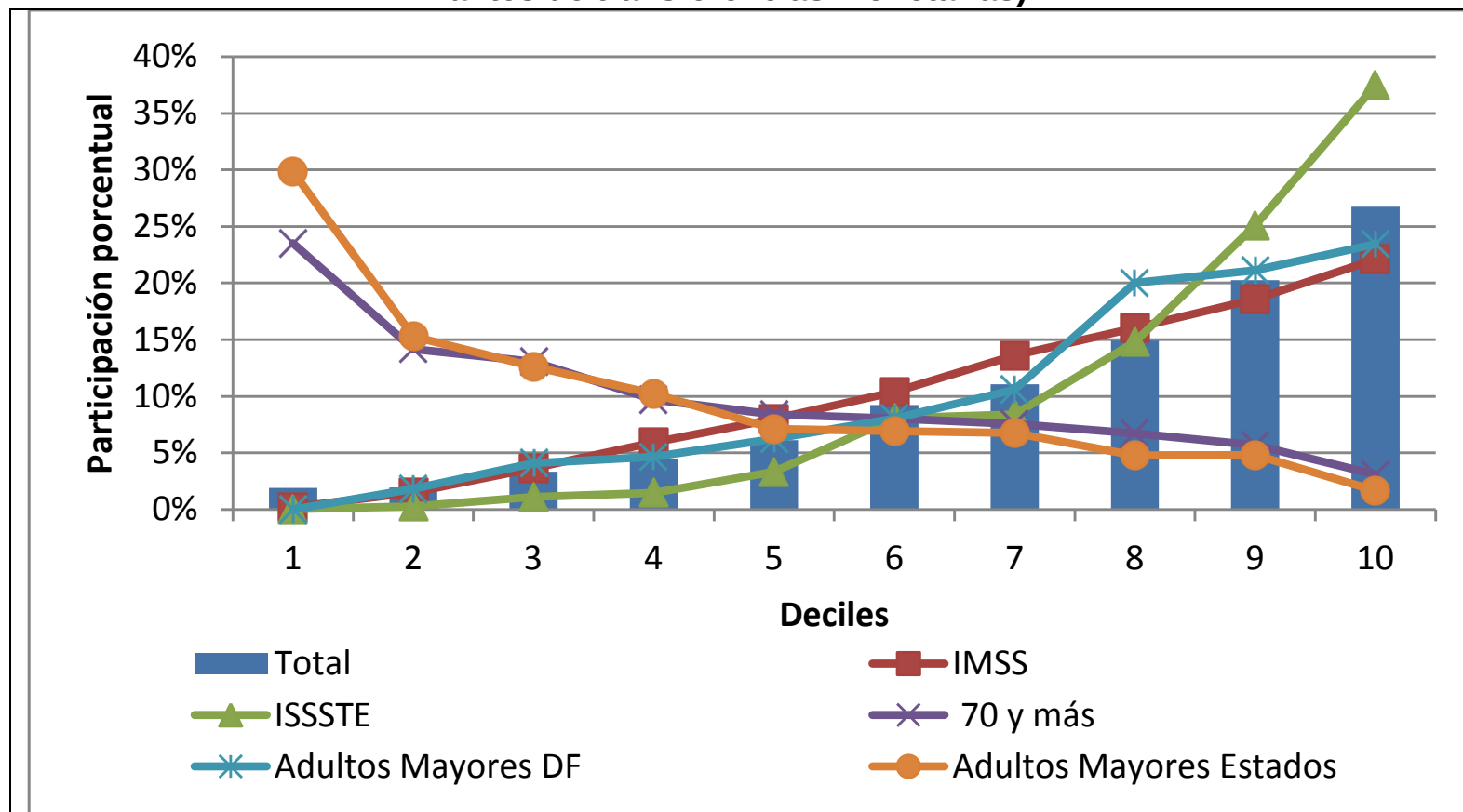
Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010, Cuenta Pública 2010.

Gráfica 3.6.5. Distribución del Gasto Público en Salud: 2010
 (participación porcentual en el gasto por deciles poblacionales ordenados por ingreso antes de transferencias monetarias)



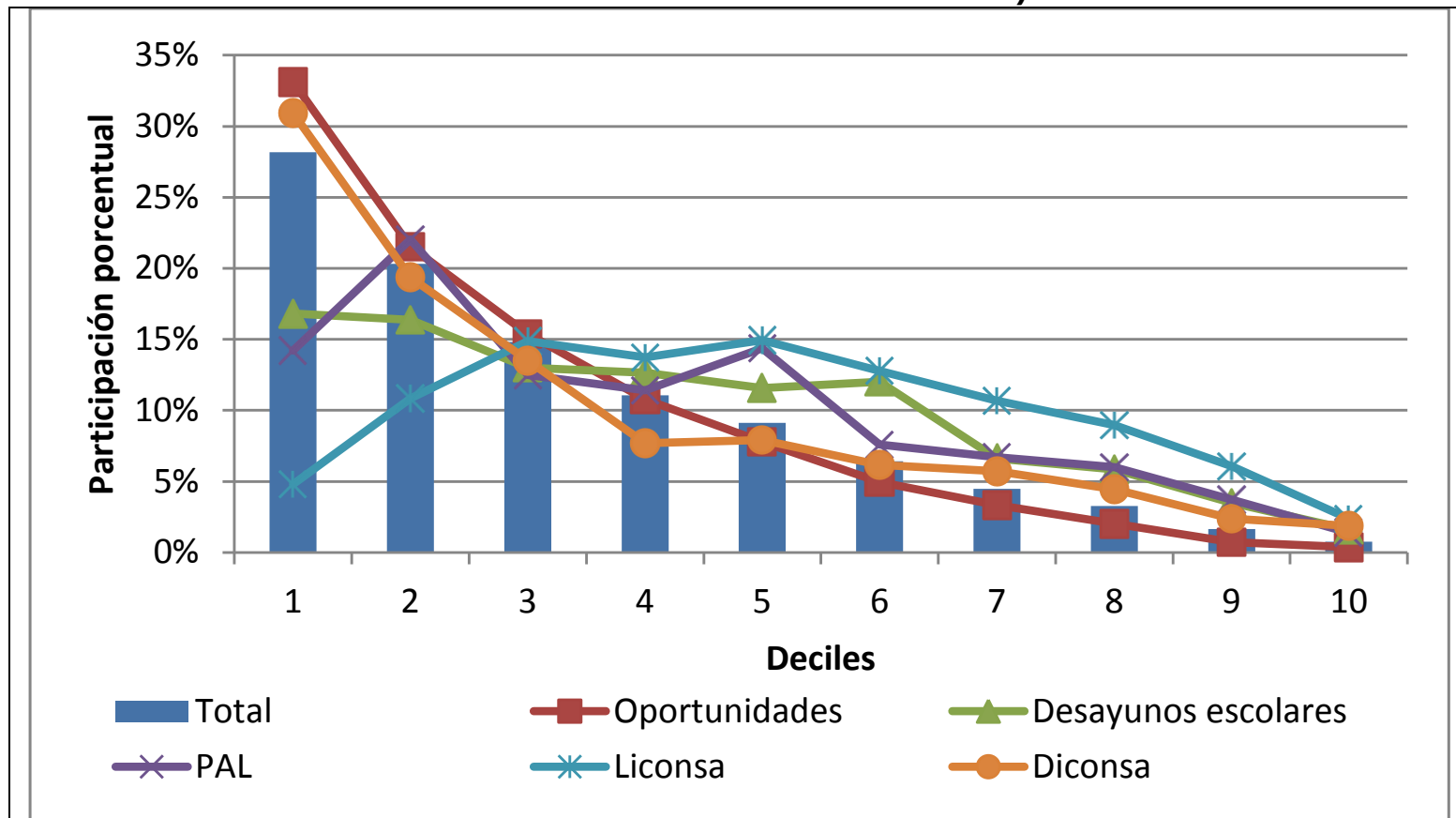
Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010, Cuenta Pública 2010.

**Gráfica 3.6.6. Distribución del Gasto Público en Seguridad Social (Pensiones): 2010
(participación porcentual en el gasto por deciles poblacionales ordenados por ingreso
antes de transferencias monetarias)**



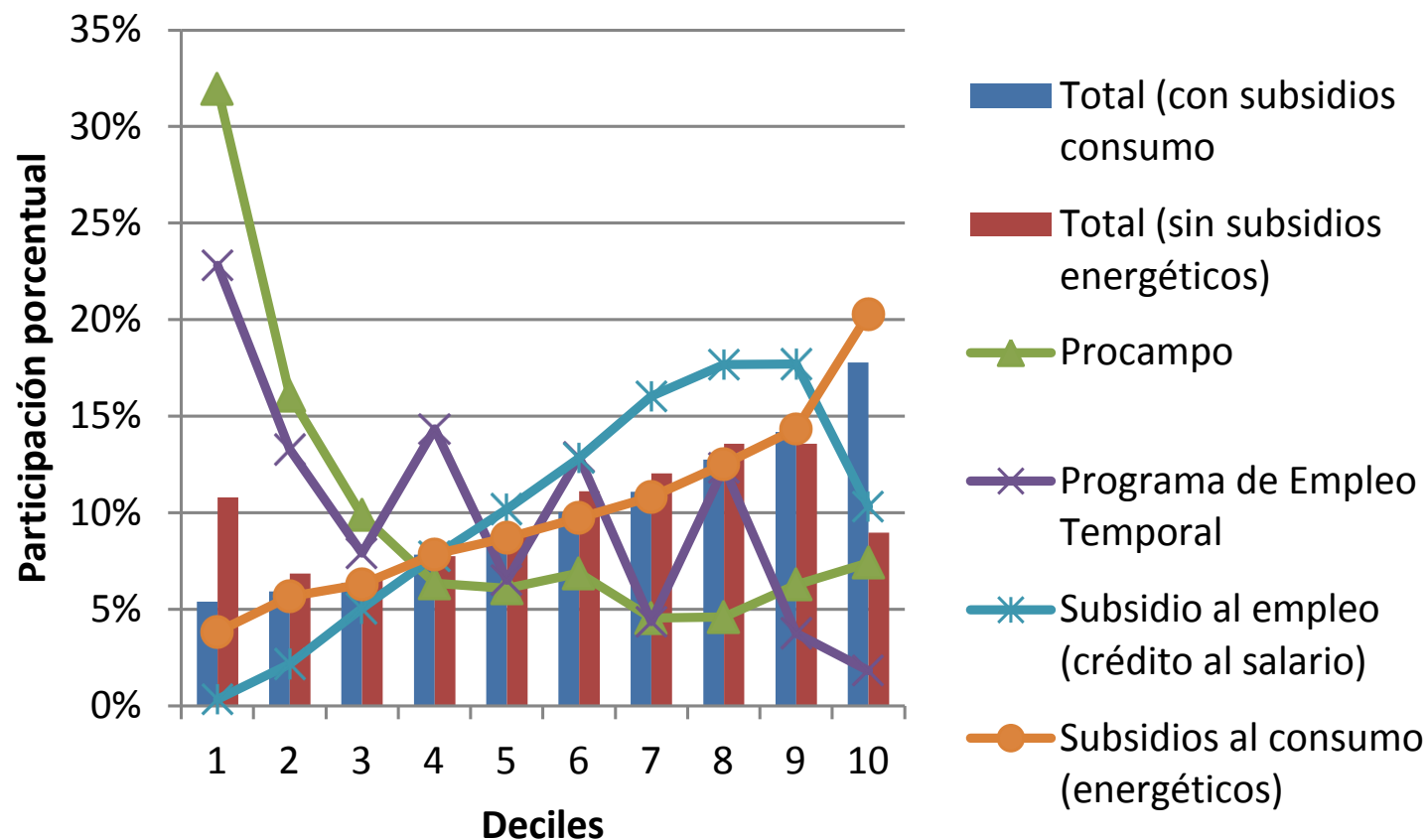
Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010, Cuenta Pública 2010.

Gráfica 3.6.7. Distribución del Gasto Público en Alimentación: 2010
 (participación porcentual en el gasto por deciles poblacionales ordenados por ingreso
 antes de transferencias monetarias)



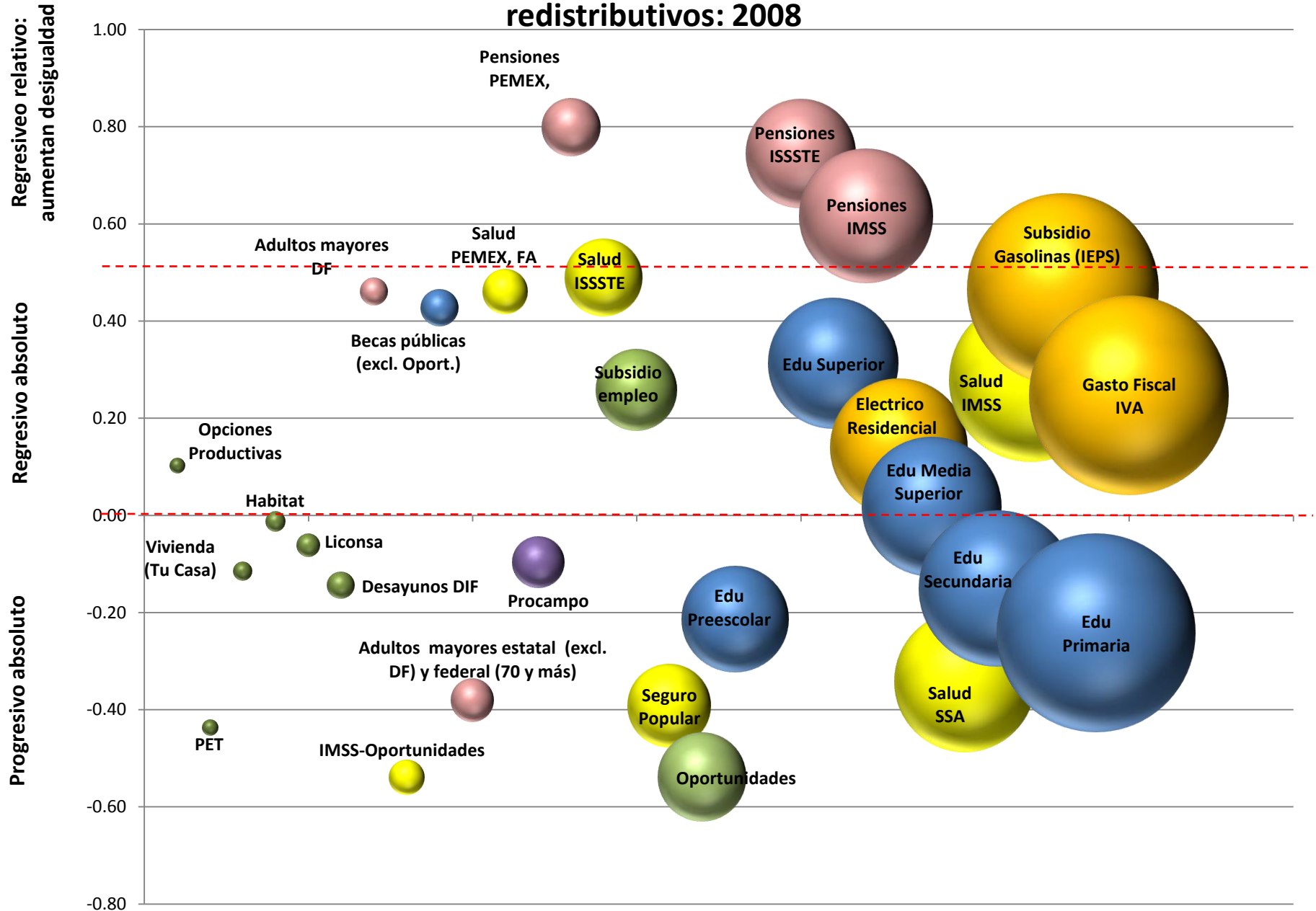
Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010, incluyendo el *Módulo de Programas Sociales 2010*. Cuenta Pública 2010.

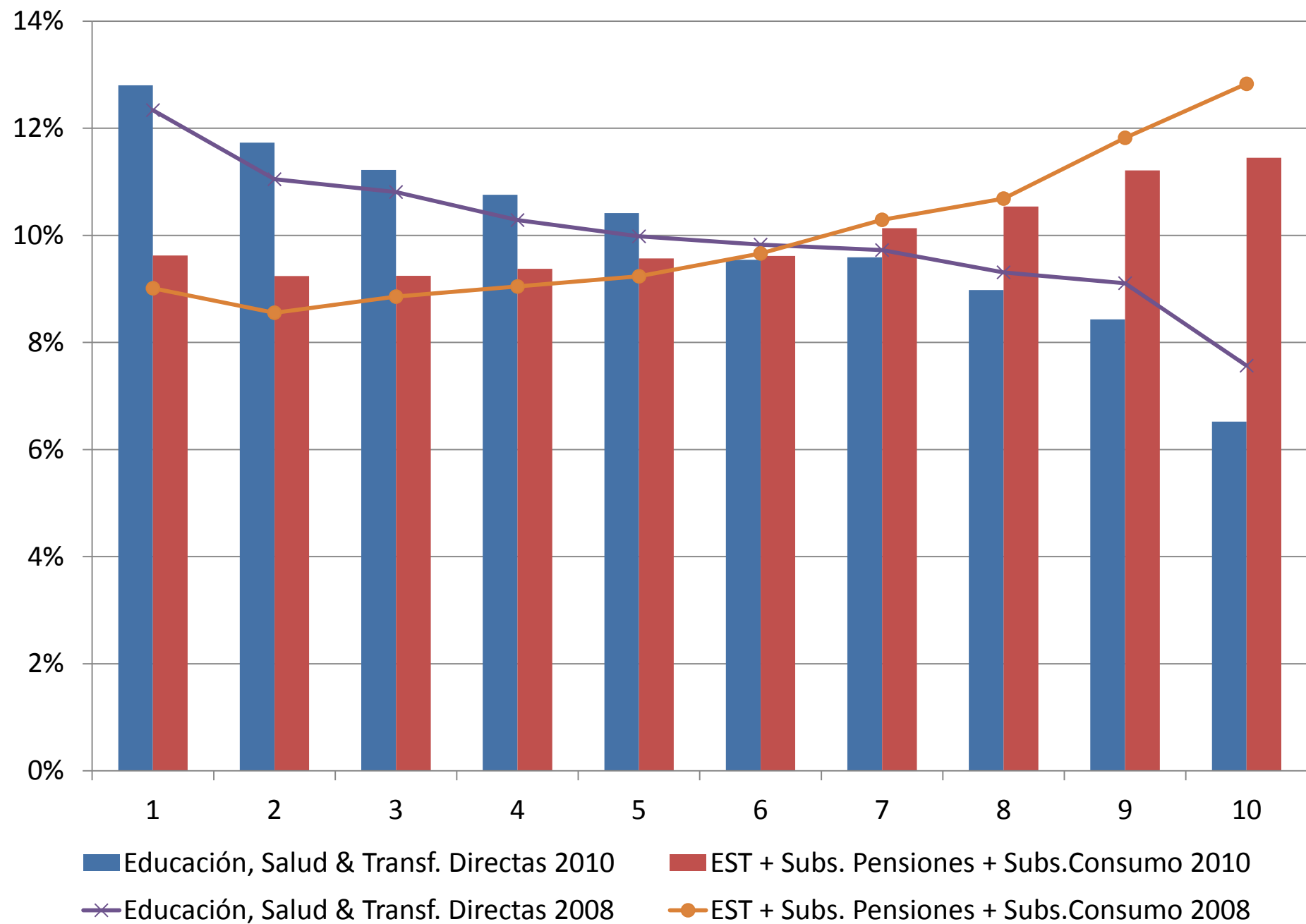
Gráfica 3.6.8. Distribución del Gasto Público en Bienestar Económico: 2010
 (participación porcentual en el gasto por deciles poblacionales ordenados por ingreso
 antes de transferencias monetarias)

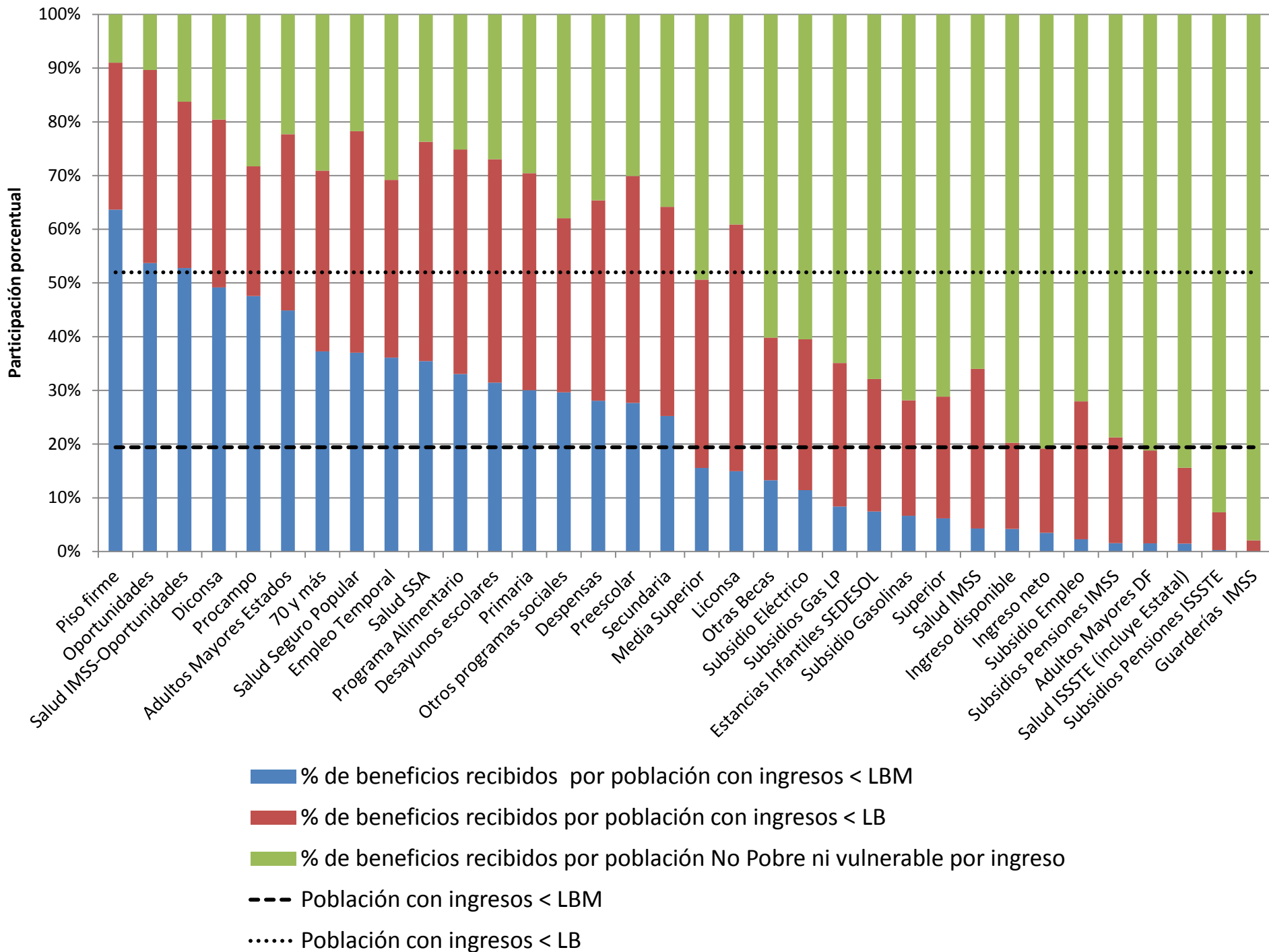


Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010, Cuenta Pública 2010.

Equidad y peso presupuestal de los principales instrumentos redistributivos: 2008







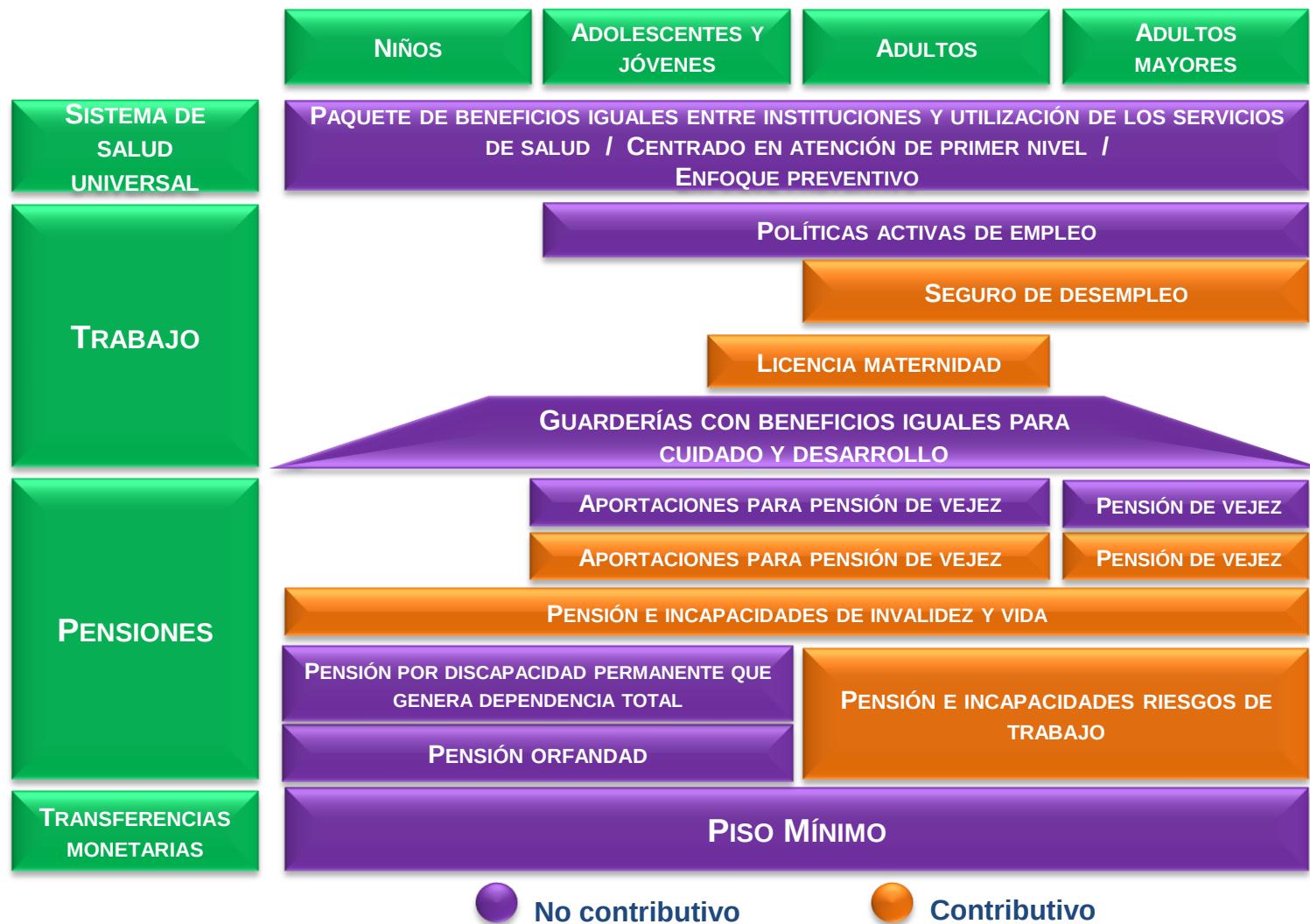
Opciones de Reforma

- La causa principal del acceso limitado de la población pobre a los sistemas de SS, y a otros instrumentos de la políticas social y económica, son los ***costos de acceso*** que estas poblaciones enfrentan: contribuciones OP, costos de oportunidad laboral, transporte, capacidad de consumo...
- Protección Social Universal: piso mínimo, financiamiento no contributivo.
- Ingreso Mínimo Universal

SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

CICLO DE VIDA

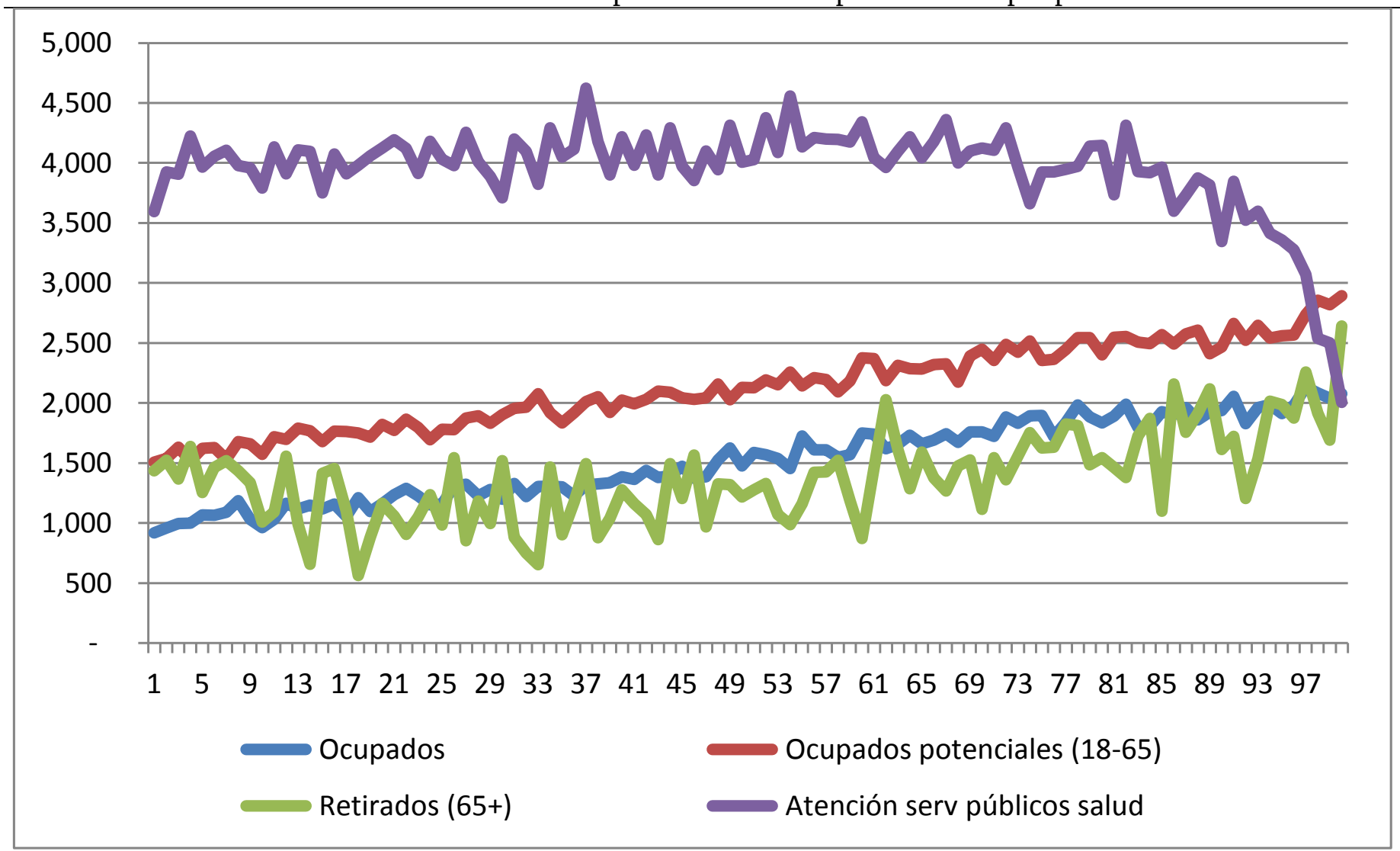
DIMENSIONES



Costo e incidencia de un sistema de PSU (parámetros: Levy 2010)

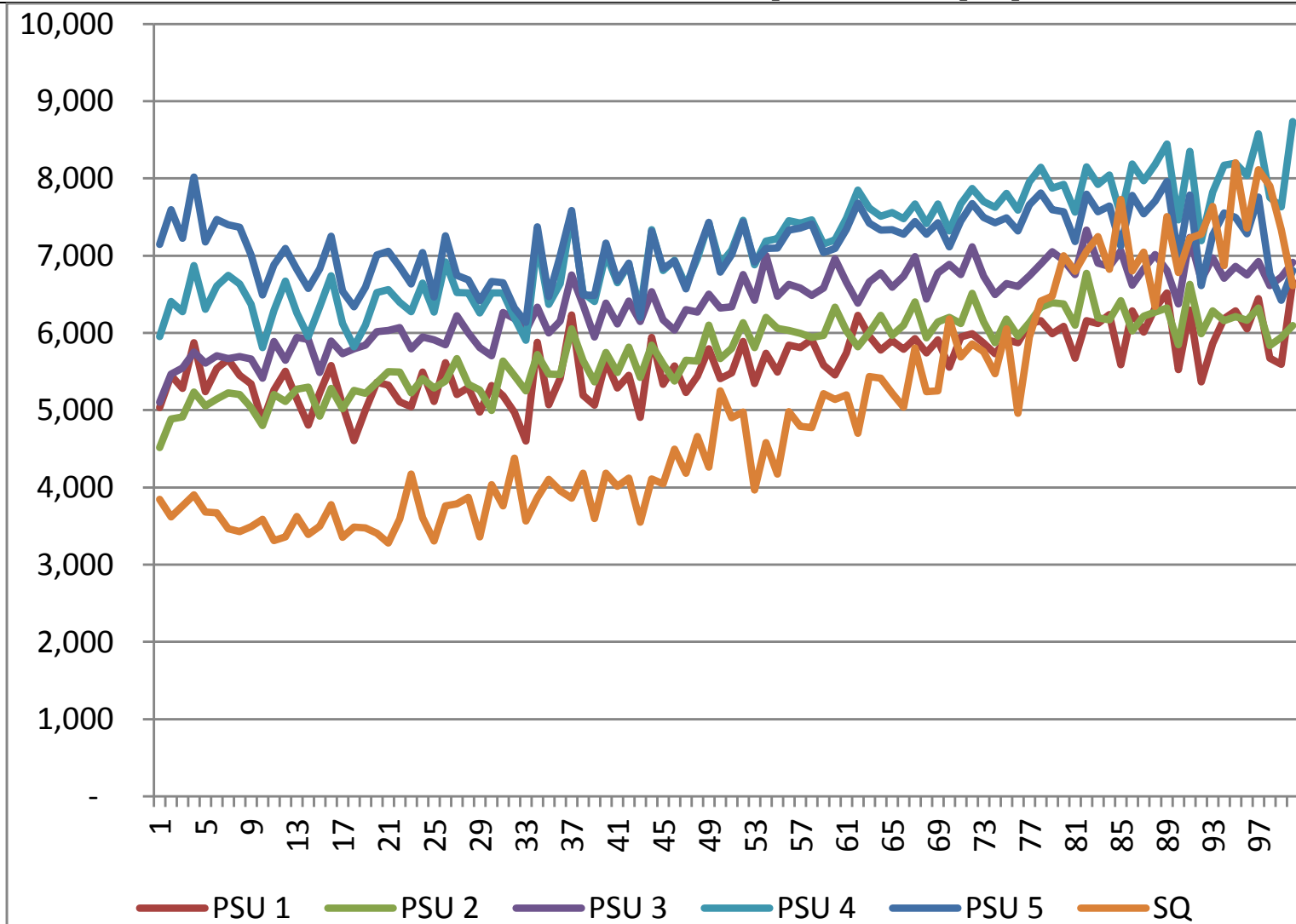
Cuadro I.4 Escenarios alternativos para un sistema de PSU: definiciones, poblaciones, y escenarios				
Etiqueta	Beneficiarios	Población (millones personas)	Gasto anual estimado (millones de pesos)	
			Total PU	Total PSU
PSU 1	Retirados actuales: 1 SM; 65+	7.2	137,997	564,245
PSU 2	Ocupados actuales: 2 SM	43.5	136,293	562,541
PSU 3	Ocupados potenciales: 18-65	61.1	213,413	652,309
PSU 4	Ocupados actuales + retirados actuales	50.7	274,290	700,538
PSU 5	Ocupados actuales + retirados actuales + compensación IVA (vía Oportunidades)	50.7	303,090	729,338
Fuente: estimaciones del autor a partir de datos de la ENIGH y Anton et al. (2012).				

Gráfico I.8
Distribución de beneficios específicos de PSU: pesos anuales por persona



Fuente: calculos propios a partire de ENIGH 2008 y Cuenta Pública 2008.

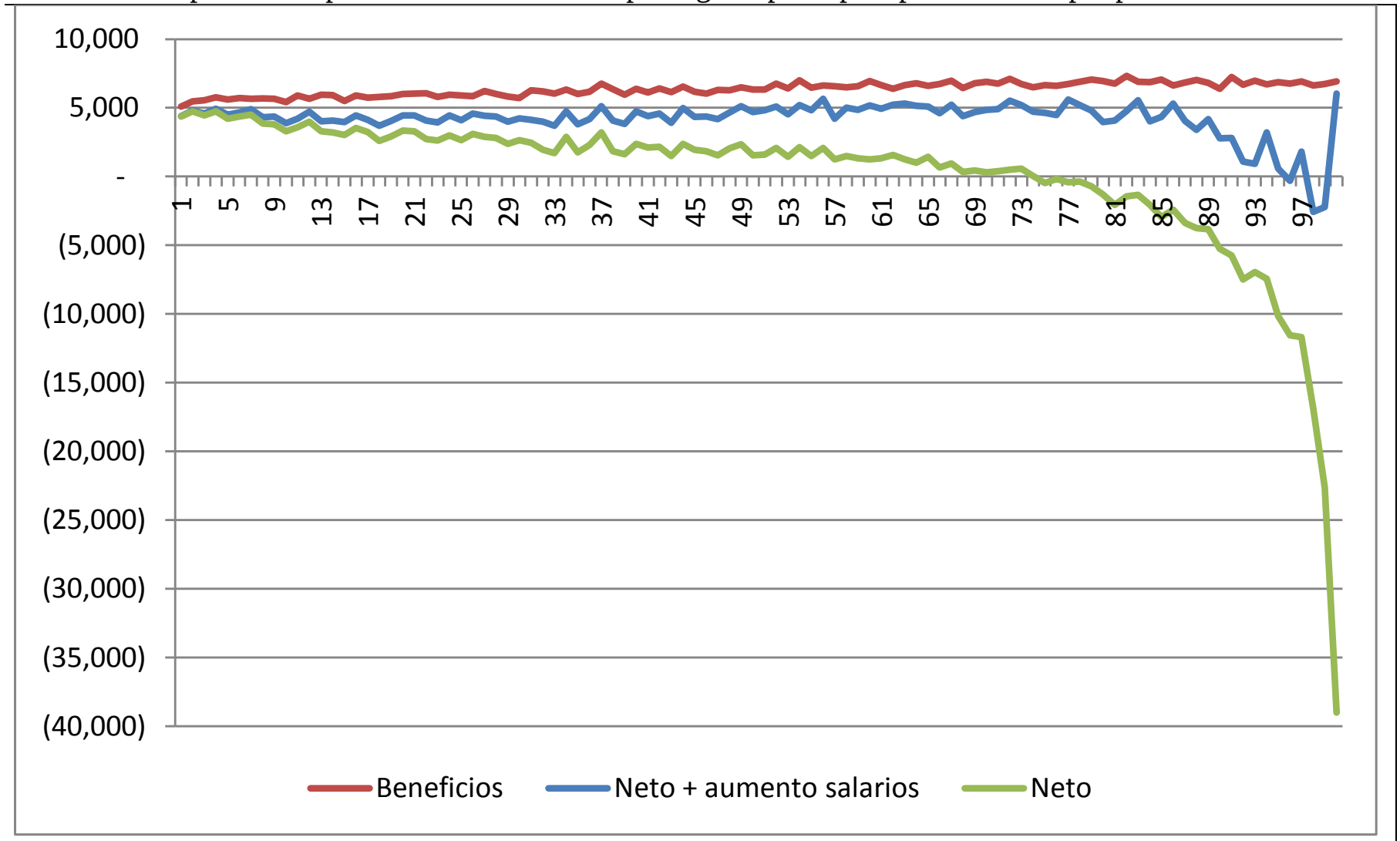
Gráfico I.7
Distribución de beneficios totales de PSU: pesos anuales por persona



Fuente: calculos propios a partir de ENIGH 2008 y Cuenta Pública 2008.

Gráfico I.6

Distribución de beneficios, beneficios netos, y beneficios netos + aumentos salariales en PSU 3:
percentiles poblacionales ordenados por ingreso per cápita: pesos anuales por persona

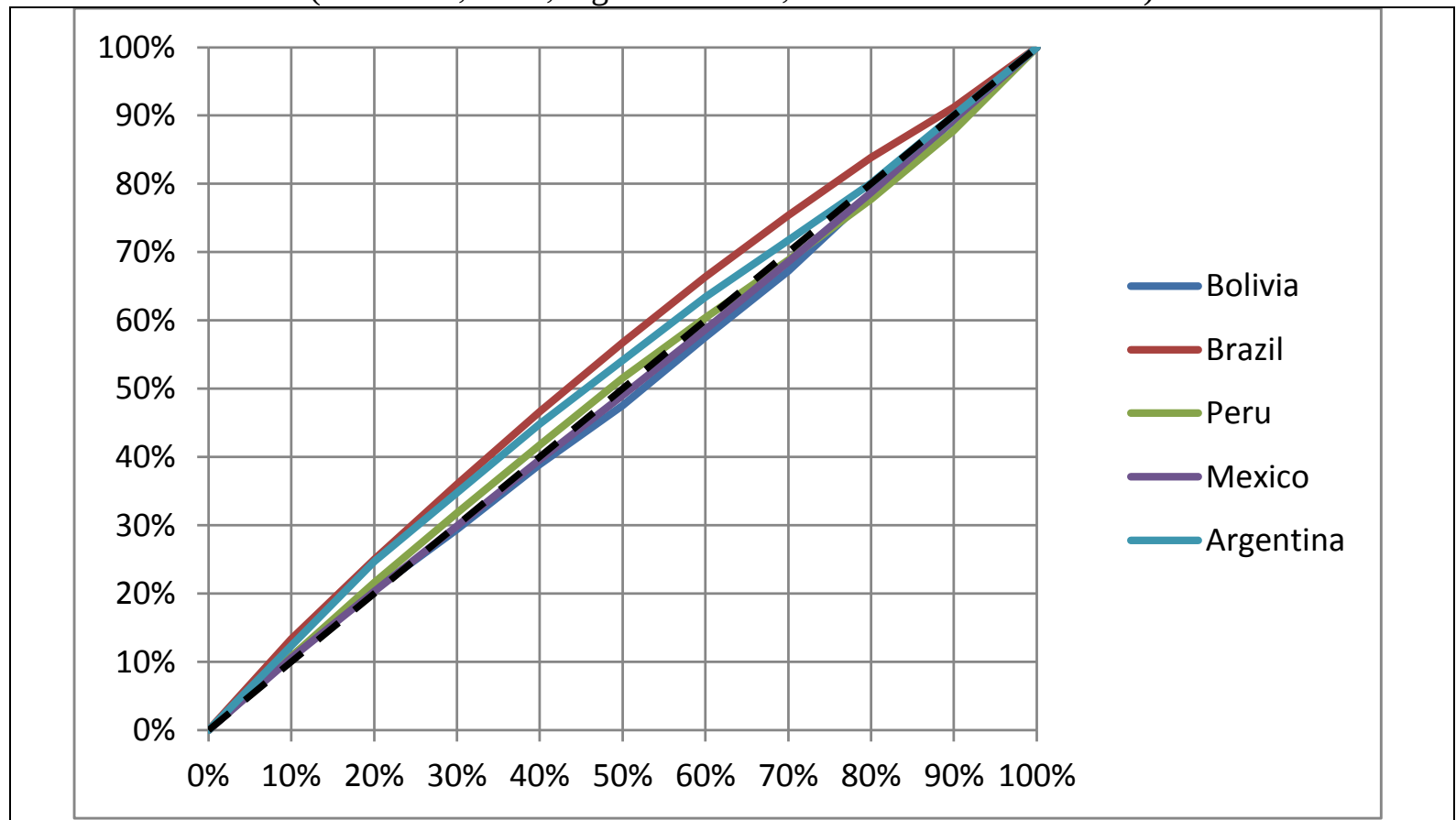


Fuente: calculos propios a partire de ENIGH 2008 y Cuenta Pública 2008.

Concepto de Transferencia Universal

- La incidencia global de beneficios del gasto social resulta casi neutral en términos absolutos: **preferencia social revelada (o equilibrio político) a favor de una TU multi-dimensional**. Pero esto supondría un sistema coordinado de beneficios, cuando lo que tenemos es un conjunto de instrumentos dispersos, descoordinados y desiguales en términos verticales como horizontales.

Gráfica I.3.
Curvas de concentración de gasto social total 2008-2010
(educación, salud, seguridad social, transferencias monetarias)



Fuente: Lustig et al. 2012.

Concepto de Transferencia Universal

- El concepto de TU puede parecer exótico y alejado de las prácticas comunes de los países cuando se considera en forma de una TU monetaria fija a toda la población, *renta básica o demogrant* (Van Parijs 2004).
- Pero existen diversas tradiciones de pensamiento y de políticas públicas que convergen sobre el mismo concepto de universalidad en el ámbito social: **derechos sociales; teoría de impuestos óptimos** (Atkinson 1995: *Basic Income/Flat Tax*); **el modelo de PSU básica postulado desde el *Reporte de Beveridge* (1942)**, adoptado en el RU y otros países de habla inglesa (excepto EEUU), los Países Escandinavos y en muchos otros países de ingresos altos y medios por lo menos en forma parcial y en componentes específicos: cerca de la mitad de los países de la OCDE tienen sistemas de salud y pension universales).

Concepto de Transferencia Universal

- **TY/Impuesto Lineal:** El financiamiento de un sistema de PSU por medio de un IL reduce las distorsiones en el mercado laboral que imponen los impuestos a la nómina asociados a los SSC. Pero la creación de un SPU financiado por medio de un IL representa además una oportunidad para ampliar y fortalecer el sistema fiscal.
- **En contextos de alta desigualdad, la combinación tiene un alto poder redistributivo:** un IL de 10% utilizado en su totalidad para financiar una TU implicaría un aumento del ingreso para el decil más pobre en México cercano al 100%: de 1% a 2% ($0.01 + 0.1 \times 0.1$) del ingreso nacional.

Concepto de Transferencia Universal

- **Referencia normativa para evaluar la equidad de los beneficios sociales:** La medida más común de *progresividad absoluta* del gasto público, el *coeficiente de concentración* (o cuasi-Gini), tiene como punto de referencia la distribución perfectamente neutral en términos absolutos (curva de concentración coincide con la diagonal y índice de concentración = 0).
- La TU representa una norma de referencia relevante en el sentido de que cualquier transferencia regresiva en términos absolutos podría en principio sustituirse por una TU, eliminando por completo la desigualdad horizontal y la regresividad vertical. En **equidad horizontal** la TU representa una norma ideal (igualdad de beneficios para igualdad de características—residencia en el caso más amplio), mientras que en términos de **equidad vertical** puede interpretarse como una norma de equidad *mínima*, requiriendo que los estratos más pobres por lo menos obtengan beneficios equivalentes a los que se transfieren a los de mayores ingresos.

Ingreso Mínimo Universal

- Protección contra el riesgo de **no contar con ingresos suficientes para adquirir una canasta alimentaria mínima (LBM)**, por cualquier causa y a lo largo de todo el ciclo de vida.
- Las propuestas de PSU recientes no incluyen este riesgo. También resulta poco común en la teoría y práctica internacional.
- Sin embargo, en un país como México resulta inconsistente adoptar una PU, pero no un IMU.

Ingreso Mínimo Universal

- El riesgo principal que se busca cubrir con una PU es llegar a la tercera edad sin recursos financieros ni activos productivos suficientes para sostener un nivel mínimo absoluto de consumo.
- **En un país de ingresos altos y desigualdad moderada,** este riesgo se limita a las etapas no laborales del ciclo de vida y a pérdidas contingentes de capacidad productiva: **tercera edad, infancia y juventud, desempleo y discapacidad.** Por ello en este contexto tiene sentido diseñar instrumentos específicos enfocados a estas etapas y riesgos: pensiones de tercera edad, invalidez o discapacidad, transferencias por niño, seguros de desempleo. Los escasos casos que quedan de ingresos insuficientes en este contexto se pueden atender efectivamente por medio de programas específicos focalizados.

Ingreso Mínimo Universal

- En países con ingresos más bajos y niveles de desigualdad más altos, como México, la mayoría de la población en edad laboral que sufre de insuficiencia de ingresos para sostener un mínimo de consumo alimentario no se encuentra en esta posición por estar desempleada o discapacitada, sino por **contar con activos productivos insuficientes para generar este ingreso mínimo**, aún si trabajan más horas que otros estratos económicos.
- Un IMU podría justificarse mejor para adultos en edad laboral sin activos y para niños que para adultos mayores. Los adultos mayores pueden ser responsables de llegar a la tercera edad sin activos financieros suficientes, pero muchos trabajadores pobres no tienen **acceso a oportunidades para acumular activos**.

Ingreso Mínimo Universal

- Si existe un consenso a favor de proteger a los adultos mayores por medio de una PU, tendría que haberlo también, por consistencia y equidad, a favor de proteger al resto de la población en condiciones de pobreza extrema.
- A pesar de esto, es común observar un sesgo fuerte en los sistemas de PSU a favor de la tercera edad frente al resto del ciclo, y en particular frente la infancia (Brasil , Sudáfrica).
- Una PU de 2 SM (Levy), 3,200 pesos mensuales representa 4.8 veces la LBM media (672 pesos por persona), y 13.4 veces la transferencia mensual necesaria para cerrar la brecha media de pobreza respecto a esta línea (238 pesos por persona).

IMU vs. Transferencias focalizadas

- **Derecho social (vs. Programas discrecionales)** a un ingreso mínimo (LBM): valor intrínseco de la universalidad.
- **Focalización óptima** cuando se todo el peso a minimizar error de exclusión—valor instrumental de la universalidad: mejor forma de maximizar la cobertura de la población pobre (fundamento: leximin; Rawls 1971).). No supone que la población pobre sea la única que un sistema de PS debe atender, pero si que un sistema que no logra dar cobertura efectiva a esta población fracasa en su función más básica.
- **Universalización fiscal:** una TU representa la única forma para garantizar que toda la población pobre resulta *beneficiaria neta* de una reforma PSU/IL. Una compensación focalizada (Levy) no es factible. Incentivo y desarrollo administrativo para el registro en el sistema fiscal de los estratos de menores ingresos. Sistema de información integral para implementar una política coordinada y equitativa horizontal y verticalmente, de impuestos y transferencias.

IMU vs. Transferencias focalizadas

- **Distribución de la renta petrolera.** Podemos suponer que la renta petrolera se asigna por igual entre la población en forma de una RB, pero esta es recaudada inmediatamente por el gobierno para financiar el gasto público: este impuesto petrolero implícito es altamente regresivo, “poll tax”.
- **Reforma de subsidios energéticos.** Una reforma más modesta sería sustituir los subsidios energéticos por un IMU (Iran).

IMU vs. Transferencias focalizadas

- Una TU aparentemente implicaría un costoso error de inclusión. Pero el sistema fiscal se encargaría de eliminarlo inmediatamente (la TU sería “retenida” para los contribuyentes netos en el ejercicio, y la transferencia para estos sería nominal).
- Al no estar condicionada al ingreso de los beneficiarios, un IMU **minimiza efecto sobre incentivos laborales, de ahorro privado, o de incorporación a los sistemas públicos contributivos de seguridad social** (no hay efecto de sustitución, sólo de ingreso, que sería mínimo para los montos propuestos).

Estimación del costo de un Ingreso Mínimo Universal en 2008			
	Nacional	Urbano	Rural
Población total (millones)	106.7	82.8	23.9
Población < LBM	17.8	9.0	8.7
BP total: focalización perfecta (mill. Pesos) (%PIB)	58,236 (0.5)	29,622	28,613
TU total para eliminar BP media	348,574 (2.9)	270,267	78,308
TU total para garantizar eliminación de pobreza	1,045,329 (8.6)	869,305	176,024
LBM (pc, pesos, mensual)	672	875	614
BP media antes de transferencias directas	272	272	273
BP media después de transferencias directas	238	246	210
Transferencias* recibidas por pobres	132	82	183
Subs energeticos recibidos por pobres	111	131	90
TU financiable con subsidios energéticos	268	268	268

BP: brecha de pobreza (LBM – ingreso medio de pobl pobre)

*Oportunidades, Procampo, Pensiones NC, otras becas, otros programas sociales.

Fuente: estimaciones del autor a partir de la ENIGH 2008, Cuenta Pública 2008 e Informe de gasto fiscal para 2008 de la SHCP.