

Estado de las redes de protección social 2018

PANORAMA GENERAL DEL INFORME

El presente panorama general es un texto preliminar del informe, de próxima aparición, titulado *The State of Social Safety Nets 2018* (Estado de las redes de protección social 2018) (doi: 10.1596/978-1-4648-1254-5). Tras su publicación, el informe final en formato PDF estará disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29115/> y se podrán ordenar ejemplares impresos en www.amazon.com. A los efectos de citar la fuente y reproducir y adaptar el texto, utilice la versión final del informe.

© 2018 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.
Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.bancomundial.org

Algunos derechos reservados

Esta obra ha sido realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo establecido en el presente documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 para Organizaciones Intergubernamentales (CC BY 3.0 IGO), <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso para fines comerciales, en las siguientes condiciones:

Cita de la fuente: La obra debe citarse de la siguiente manera: Banco Mundial (2018), *Estado de las redes de protección social 2018*, panorama general del informe, Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

Traducciones: En caso de que se haga una traducción de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción”.

Adaptaciones: En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o de sus autores y no son avaladas por el Banco Mundial”.

Contenido de terceros: Téngase presente que la autoría de todos los componentes de esta obra no es necesariamente del Banco Mundial, por lo que este no garantiza que el uso de cualquiera de los distintos componentes o partes de esta obra no violará derechos de propiedad de terceros. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. Si se desea reutilizar algún componente de esta obra, es responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se pueden mencionar los cuadros, los gráficos, las imágenes, entre otros.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Foto de la portada: Mariama, una niña de Níger que cursa tercer grado. © Stephan Gladieu/Banco Mundial. Se requiere autorización adicional para volver a utilizarla.

Diseño de la portada: Bill Praguski, Critical Stages, LLC.

Índice del panorama general del informe

<i>Índice del informe completo</i>	v
<i>Agradecimientos</i>	vii
<i>Acerca de los autores</i>	ix
<i>Siglas</i>	xi
<i>Prólogo</i>	xiii

Panorama general del informe..... 1

Principales conclusiones del informe	1
¿Cuánto se destina a redes de protección social en cada región y país?	3
¿Los países más ricos destinan más recursos a las redes de protección social?	4
¿Cómo se ha modificado el gasto en el curso del tiempo?	4
¿Quiénes están cubiertos por los programas de protección social y empleo?	8
¿Qué tipos de programas de redes de protección social proporcionan cobertura a los pobres?	8
¿Cuál es la incidencia de los beneficiarios en diversos instrumentos de redes de protección social?	11
¿Cuáles son los niveles de beneficios de los programas de redes de protección social?	11
¿Cuáles son los impactos de los programas de redes de protección social en la pobreza y la desigualdad?	13
¿Qué factores inciden en el impacto de las transferencias de redes de protección social en la pobreza y la desigualdad?	15
¿Por qué las economías establecen pensiones sociales de vejez?	17
¿Qué se ha logrado mediante las pensiones sociales de vejez?	17
¿Por qué se necesitan medidas de protección social para la adaptación en el mundo?	19
Conclusiones	24
Notas	24
Bibliografía	25

Índice del informe completo

Prólogo
Agradecimientos
Acerca de los colaboradores
Siglas

Resumen

PRIMERA PARTE: ANÁLISIS

Capítulo 1 Explicación de los datos sobre las redes de protección social

Capítulo 2 El gasto en las redes de protección social

Capítulo 3 Análisis del desempeño de los programas de redes de protección social

SEGUNDA PARTE: TEMAS ESPECIALES

Capítulo 4 Asistencia social y envejecimiento

Capítulo 5 El inicio de la protección social para la adaptación

Apéndice A Marco metodológico, definiciones y fuentes de datos

Apéndice B Encuestas de hogares usadas en el informe

Apéndice C Inventario mundial de programas

Apéndice D El gasto en los programas de redes de protección social

Apéndice E Nivel mensual de beneficios, por hogar, para programas seleccionados

Apéndice F Indicadores de desempeño

Apéndice G Pensiones sociales de vejez

Apéndice H Características básicas de los países incluidos en el informe

Agradecimientos

El presente panorama general y el informe completo han sido preparados por el equipo del Atlas de Protección Social: Indicadores de Resiliencia y Equidad (ASPIRE), encabezado por Alex (Oleksiy) Ivaschenko e integrado por Marina Novikova (principal autora del capítulo 2), Claudia P. Rodríguez Alas (principal autora del capítulo 3), Carolina Romero (principal autora del capítulo 4), Thomas Bowen (principal autor del capítulo 5) y Linghui (Jude) Zhu (principal autor del análisis de datos para todos los capítulos).

La orientación general estuvo a cargo de Michal Rutkowski (director superior), Steen Jorgensen (director), Margaret Grosh (asesora superior), Anush Bezhanyan (gerente de Prácticas) y Ruslan Yemtsov (economista principal y experto mundial en redes de protección social), de las Prácticas Mundiales de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial.

Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a los revisores de la base de datos del ASPIRE y el informe *The State of Social Safety Nets* (Estado de las redes de protección social), cuyas opiniones contribuyeron a delinear la orientación del presente estudio, entre ellos Francesca Bastagli, Margaret Grosh, Aline Coudouel, Philip O'Keefe, Phillippe Leite, Cem Mete, Emma Monsalve, Carlo Del Ninno, Aleksandra Posarac y Ramya Sundaram.

Los autores desean agradecer a los coordinadores y equipos regionales por sus esfuerzos permanentes para difundir y verificar los datos: Aline Coudouel y Emma Monsalve, de la Oficina Regional de África; Pablo Acosta, Jesse Doyle y Puja Dutta, de la Oficina Regional de Asia Oriental y el Pacífico; Renata Gukovas, Aylin Isik-Dikmelik, Mattia Makovec y Frieda Vandeninden, de la Oficina Regional de Europa y Asia Central; Úrsula Milagros Martínez Angulo, Lucía Solbes Castro y Junko Onishi, de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe; Amr Moubarak y Wouter Takkenberg, de la Oficina Regional de Oriente Medio y Norte de África, y Cem Mete, de las Oficinas Regionales de Asia Meridional y Europa y Asia Central.

Expresamos nuestro especial agradecimiento a Maddalena Honorati (ex jefa de equipo para la elaboración del ASPIRE), por el asesoramiento y las orientaciones brindadas generosamente en las primeras etapas de este trabajo. El equipo también desea expresar su agradecimiento a Robert Palacios, cuya orientación sobre el capítulo 4 del informe completo fue de un valor incalculable. Los autores también agradecen el valioso apoyo de Jewel McFadden (editora de adquisiciones), Rumit Pancholi (editor de producción) y Deb Appelbarker (coordinadora de impresión) en el diseño, la configuración, la gestión y la impresión.

Los autores desean agradecer especialmente a los equipos de los países por la recopilación, difusión y validación de datos detallados a nivel de los programas de redes de protección social. Los equipos están conformados por los siguientes miembros: Pablo Acosta, Ihsan Ajwad, Mahamane Amadou, Diego Ángel-Urdinola, Ignacio R. Apella, Philippe Auffret, Clemente Ávila Parra, Joao Pedro de Azevedo, Juan M. Berridi, Shrayana Bhattacharya, Gastón M. Blanco, John D. Blomquist, Gbetoho J. Boko, Bénédicte de la Brière, Stefanie Brodmann, Hugo Brousset, Tomás Damerau, Christabel E. Dadzie, Ivan Drabek, Puja Dutta, John van Dyck, Heba Elgazzar, Adrian Nicholas Gachet Racines, Jordi José Gallego-Ayala, Sara Giannozzi, Endashaw T. Gossa, Rebekka E. Grun, Nelson Gutiérrez, Carlos S. Iguarán, Fatima El-Kadiri El-Yamani, Alex Kamurase, Toni Koleva, Matthieu Lefebvre, Raquel T. Lehmann, Victoria Levin, Ana Verónica López, Zaineb Majoka, Dimitris Mavridis, Emma S. Mistiaen, Muderis Mohammed, Vanessa Moreira, Matteo Morgandi, Ingrid Mujica, Iene Muliati, Rose Mungai, Michael Mutemi Munavu, Edmundo Murrugarra, Bojana Naceva, Suleiman Namara, Minh Cong Nguyen, Ana Ocampo, Foluso Okunmadewa, Katerina Petrina, Marina Petrovic, Juul Pinxten, Serene Praveena Philip, Lucian Pop, Avantika Prabhakar, Ali N. Qureshi, Aneeka Rahman, Laura Ralston, Randa el-Rashidi, Laura B. Rawlings, Gonzalo Reyesy, Nina Rosas Raffo, Solène Rougeaux, Manuel Salazar, Nadia Selim, Verónica Silva Villalobos, Julia Smolyar, Víctor Sulla, Hadyiat El-Tayeb Alyn, Cornelia M. Tesliuc, Fanta Toure, Maurizia Tovo, Andrea Vermehren, Asha M. Williams, Sulaiman A. Yusuf, Giuseppe Zampaglione y Eric Zapatero.

Los autores piden disculpas por cualquier omisión involuntaria en estos agradecimientos.

Acerca de los autores

Oleksiy Ivaschenko se desempeña como economista superior en las Prácticas Mundiales de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial. Es un economista empírico versátil con amplia experiencia en operaciones y estudios analíticos en las esferas de protección social y empleo, análisis de la pobreza, migración y evaluaciones de impacto. Su trabajo se ha publicado en numerosas revistas sobre el desarrollo, entre ellas *Journal of Comparative Economics*, *Journal of Development and Migration*, *Journal of Policy Modeling*, *Migration Letters* y *Economic Development and Cultural Change*. Oleksiy obtuvo el título de doctor en Economía del Desarrollo en la Gothenburg School of Economics, en Suecia.

Claudia P. Rodríguez Alas se desempeña como especialista en protección social en las Prácticas Mundiales de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial. Su labor en el Banco Mundial se centra en la generación de productos de conocimientos mundiales sobre protección social e incluye la elaboración de la base de datos del ASPIRE. Además, ha colaborado con organizaciones sin fines de lucro en cuestiones relativas a la divulgación comunitaria y los derechos de los inmigrantes. Claudia es licenciada en Economía por la Montana State University, donde fue becaria Fulbright. Además, tiene una maestría en Desarrollo Internacional otorgada por la American University, en la ciudad de Washington.

Marina Novikova se desempeña como consultora en las Prácticas Mundiales de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial. Es coordinadora mundial de los datos administrativos para la base de datos del ASPIRE; sus otros proyectos abarcan actividades operacionales y estudios analíticos en la esfera de protección social y empleo, exámenes del gasto público y análisis del mercado laboral. Marina tiene una licenciatura en Economía y una maestría en Economía del Trabajo otorgadas por la Higher School of Economics de la National Research University, en Moscú (Rusia).

Carolina Romero se desempeña como analista de investigaciones en las Prácticas Mundiales de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial. Tiene más de una década de experiencia en reformas de sistemas de pensiones gestionados en forma pública y privada en todo el mundo, y es coautora de libros y artículos sobre sistemas de pensiones, mercados laborales y empoderamiento de los jóvenes y las mujeres. Carolina tiene una maestría en Administración de Empresas otorgada por la Wharton School de la University of Pennsylvania y una maestría en Economía de la Universidad de Los Andes, en Colombia.

Thomas Bowen se desempeña como especialista en protección social en las Prácticas Mundiales de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial. En el desempeño de esta función, Thomas ha colaborado ampliamente en cuestiones relacionadas con redes de protección social, programas de transferencias monetarias y el papel que cumplen para dotar a los hogares de resiliencia frente a desastres, y el cambio climático, con especial énfasis en la región de Asia oriental y el Pacífico. Tiene una maestría en Economía y Relaciones Internacionales otorgada por la School of Advanced International Studies de la Johns Hopkins University, en la ciudad de Washington.

Linghui (Jude) Zhu se desempeña como consultor en las Prácticas Mundiales de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial y cuenta con amplia experiencia en materia de investigación, análisis y asistencia técnica. Se especializa en economía laboral aplicada y ha colaborado ampliamente en cuestiones relativas a la protección social, los mercados laborales, la educación y la migración. En la actualidad lleva a cabo investigaciones sobre la movilidad laboral en China, mediante el examen de las vinculaciones entre la migración y la distribución del bienestar. Jude es candidato a un doctorado en Economía en la Kobe University, en Japón, y tiene una maestría otorgada por la University of Pittsburgh, en Pennsylvania.

Siglas

AS	asistencia social
ASPIRE	Atlas de Protección Social: Indicadores de Resiliencia y Equidad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PIB	producto interno bruto
PPA	paridad del poder adquisitivo
PRPSP	Programa de Red de Protección Social Productiva
RPS	redes de protección social
TMC	transferencia monetaria condicionada
TMNC	transferencia monetaria no condicionada

Prólogo

La necesidad de redes de protección social/asistencia social (RPS/AS) es motivo de gran preocupación para los Gobiernos de todo el planeta. La elección de los programas de RPS/AS, la manera más adecuada de estructurarlos y aplicarlos y el modo de lograr que sean sostenibles desde el punto de vista fiscal en el largo plazo son cuestiones importantes porque de ellas depende el bienestar de millones de personas pobres y vulnerables de todo el mundo. A medida que crece el interés en los programas de RPS/AS y aumenta su uso, los países también están estudiando medidas para integrarlos más adecuadamente en su agenda global de protección social y empleo.

El interés mundial en la protección social y el empleo en general, y en la función de las RPS en particular, se ha intensificado. Por primera vez, la protección social forma parte de una agenda integral de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 1 exige poner fin a la pobreza (extrema) en todas sus formas para el año 2030, asegurar la protección social para las personas pobres y vulnerables, aumentar el acceso a los servicios básicos y proporcionar apoyo a las personas afectadas por los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales. La meta 1.3 (ODS 1) requiere implementar a nivel nacional medidas y sistemas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables. Naturalmente, en el curso de la implementación de esta agenda surgen muchas preguntas: por ejemplo, ¿qué se considera “apropiado a nivel nacional” en un determinado país o contexto? ¿Cuál es la combinación de programas e intervenciones de RPS/AS que es adecuada en un contexto específico o para un determinado conjunto de objetivos de política? ¿Qué cantidad del gasto en RPS resulta insuficiente y qué cantidad es excesiva?

Para responder estas preguntas se necesita una sólida base de evidencias. El principal objetivo de este informe es realizar un análisis comparativo para establecer en qué situación se encuentran los países individuales, las regiones y el mundo en lo referente al gasto en RPS/AS y los principales indicadores de desempeño, como la cobertura de los programas, la incidencia de los beneficiarios, el nivel de beneficios y los impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad. La evaluación y comparación de estos indicadores de manera congruente en el tiempo y el espacio (países/programas) requiere un enorme esfuerzo de recopilación y procesamiento de datos. Ese ha sido el objetivo de la iniciativa del Banco Mundial denominada ASPIRE, una compilación de indicadores integrales de protección social derivados de datos administrativos y de encuestas de hogares (<http://data-topics.worldbank.org/aspire/>). En el análisis empírico que se presenta en esta edición del informe se usan datos administrativos (a nivel de programas) correspondientes a 142 países y datos de la encuesta de hogares de 96 países.

Las evidencias presentadas indican sin lugar a dudas que los programas de RPS/AS son importantes. En el informe se establece que las inversiones en la cobertura y suficiencia de las RPS reducen la brecha/el recuento de la pobreza y disminuyen la desigualdad de ingresos, y que la cobertura de los pobres suele ser mayor en los lugares donde la de la población general también es sustancial. No sorprende que la cobertura y la suficiencia de los programas de RPS/AS generen un costo fiscal; a nivel mundial, las economías en desarrollo y en transición destinan en promedio el 1,5 % del producto interno bruto (PIB) a estos programas. Si bien muchos países aún no destinan a programas de RPS/AS recursos suficientes para incidir en la pobreza, otros asignan un gasto específico que ha ayudado a millones de personas a escapar de la pobreza extrema y a muchos millones más a ser menos pobres.

Es necesario hacer mucho más por los habitantes pobres y vulnerables del mundo, y es posible hacer mucho más en lo que respecta a los programas de RPS/AS. Todavía existen brechas importantes en los niveles de cobertura y beneficios, pero lo que resulta aún más desconcertante es que las brechas son más profundas en los países de ingreso bajo. Según los datos, en esos países los programas de RPS/AS proporcionan cobertura a tan solo el 18 % del quintil más pobre y la transferencia promedio representa tan solo el 13 % del consumo del quintil de menores ingresos. La comunidad internacional del desarrollo debe estar dispuesta a intensificar la colaboración con los países para abordar las brechas.

Además de presentar los números clave sobre el gasto y el desempeño en todo el mundo, en este informe también se analizan en profundidad dos áreas temáticas pertinentes a la gestión del riesgo y la vulnerabilidad. La primera es la *asistencia social y el envejecimiento*, en la que se estudia concretamente la función de las pensiones sociales de vejez. La segunda es la *protección social para la adaptación*, en la que se estudian las perturbaciones y cómo pueden adaptarse los programas de RPS/AS para dar una respuesta más adecuada cuando estas se producen. Claramente, el grado de previsibilidad es mayor en el caso del riesgo de envejecimiento y mucho menor cuando se trata del riesgo de desastres naturales. Así pues, se necesitan enfoques e instrumentos diferentes para ayudar a las personas a gestionar estos riesgos.

Nos complace ofrecerle toda la gama de datos y análisis en que se asienta este informe y confiamos en que consultará sus páginas constantemente, como guía de referencia y brújula para orientar sus ideas sobre las cuestiones que forman parte de su contenido. Mientras tanto, seguiremos elaborando, compartiendo y difundiendo los datos más recientes a nivel mundial, regional y nacional y las novedades en este campo crucial de las redes de protección social, a través de esta edición de 2018 y de las que vendrán en el futuro. Recomendamos al lector explorar en profundidad la rica base de datos que ofrece la plataforma en línea del ASPIRE.

Espero que disfrute la lectura de este informe.

Michal Rutkowski

Director superior

Prácticas Mundiales de Protección Social y Trabajo

Grupo Banco Mundial

Panorama general del informe

La necesidad de redes de protección social (RPS) es motivo de gran preocupación para los Gobiernos de todo el planeta. La elección de los programas de RPS/asistencia social (AS), la manera más adecuada de estructurarlos y aplicarlos y el modo de lograr que sean sostenibles desde el punto de vista fiscal en el largo plazo son cuestiones importantes porque de ellas depende el bienestar de millones de personas pobres y vulnerables de todo el mundo. A medida que crece el interés en los programas de RPS/AS y aumenta su uso, los países también están estudiando medidas para integrarlos más adecuadamente en su agenda global de protección social y empleo.

El objetivo del informe *The State of Social Safety Nets 2018* es recopilar, analizar y difundir los datos y las novedades más importantes de la agenda de RPS/AS¹. Esta serie de informes periódicos forma parte de medidas más amplias orientadas al seguimiento de los avances en la aplicación de la estrategia del Banco Mundial para la protección social y el trabajo para el decenio 2012-22 en relación con los objetivos estratégicos de aumentar la cobertura —en particular de las personas pobres— y acrecentar el impacto de los programas en la pobreza².

En esta tercera edición del informe se examinan las tendencias en materia de cobertura, gasto y desempeño de los programas utilizando la base de datos actualizada del ASPIRE del Banco Mundial³. En el informe se documentan los principales programas de RPS que existen en todo el mundo y su uso para aliviar la pobreza y promover la prosperidad compartida. En la edición de 2018 se amplía la cobertura de datos administrativos y de encuestas de hogares que contenía la edición de 2015. Esta edición es diferente pues, por primera vez, se describe la evolución del gasto y la cobertura de los programas de RPS/AS en el curso del tiempo, cuando los datos permiten realizar ese análisis.

Asimismo, el informe aborda dos temas especiales: la *asistencia social y el envejecimiento*, que abarca la función de las pensiones sociales de vejez, y la *protección social para la adaptación*, que abarca la capacidad de adaptación de los programas y sistemas de RPS frente a diversas perturbaciones.

El presente informe contiene las evidencias empíricas que son muy necesarias en el contexto del creciente interés mundial en la protección social⁴, como está plasmado en los Objetivos de Desarrollo

Sostenible (ODS). Por primera vez, la protección social forma parte de una agenda integral de ODS. El ODS 1 exige poner fin a la pobreza (extrema) en todas sus formas para el año 2030, asegurar la protección social para las personas pobres y vulnerables, aumentar el acceso a los servicios básicos y proporcionar apoyo a las personas afectadas por los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres. La meta 1.3 (ODS 1) requiere implementar a nivel nacional medidas y sistemas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables. La meta 1.5 (ODS 1), relacionada con la protección social para la adaptación, requiere fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales. Para medir los resultados en la consecución de esas metas se necesitan datos confiables.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME

A nivel mundial, las economías en desarrollo y en transición destinan en promedio el 1,5 % de su PIB a programas de RPS. No obstante, como se describe en el capítulo 2, el gasto varía entre los países y las regiones. Actualmente, en la región de Europa y Asia central se registra el gasto más elevado en programas de RPS, con un gasto promedio del 2,2 % del PIB; las regiones de África al sur del Sahara y América Latina y el Caribe se sitúan en la mitad de la escala, y en las regiones de Oriente Medio y Norte de África y Asia meridional se registra el gasto menor, del 1,0 % y 0,9 %, respectivamente.

Asimismo, se observa que el compromiso con las RPS/AS va en aumento: muchos países tienden a destinar más recursos a estos programas con el correr del tiempo. A partir del análisis del subconjunto de países con datos comparables a lo largo del tiempo, en el capítulo 2 se establece que en la región de América Latina y el Caribe, por ejemplo, el gasto promedio en programas de RPS/AS como porcentaje del PIB aumentó del 0,4 % del PIB en 2000 al 1,26 % del PIB en 2015. Esto se produjo al mismo tiempo que aumentaba el PIB, lo que implica que el gasto en RPS

aumentó tanto en valores relativos como en valores absolutos. Muchos países de otras regiones, entre ellas Europa y Asia central y África al sur del Sahara, también han incrementado considerablemente su gasto en programas emblemáticos de RPS.

El aumento del gasto se ha traducido en un incremento considerable de la cobertura de los programas en todo el mundo. Por ejemplo, varios países están comenzando a implementar programas emblemáticos de RPS y están ampliando rápidamente su cobertura. En Tanzania, la cobertura del Programa de Red de Protección Social Productiva (PRPSP) se amplió del 2 % al 10 % de la población entre 2014 y 2016. En Senegal, la cobertura del Programa Nacional de Transferencias Monetarias se amplió del 3 % al 16 % de la población en el curso de cuatro años. En Filipinas, la cobertura del programa de transferencias monetarias condicionadas Pantawid se amplió del 5 % al 20 % de la población a partir de 2010. Estos son solo algunos ejemplos de la rápida expansión de los programas.

En el capítulo 3 se señala que los programas de RPS están contribuyendo de manera considerable a la lucha contra la pobreza. A partir de los datos disponibles de encuestas de hogares, se calcula que el 36 % de las personas escapan de la pobreza absoluta⁵ debido a que reciben transferencias de RPS. En otras palabras, el número de personas que viven en la pobreza absoluta sería mucho mayor si no existieran las transferencias. Incluso cuando las transferencias de RPS no permiten que los beneficiarios se sitúen por encima de la línea de pobreza, generan una reducción de alrededor del 45 % en la brecha de la pobreza⁶. Asimismo, los programas de RPS reducen un 2 %, en promedio, la desigualdad en materia de consumo e ingresos. Estos efectos positivos de las transferencias de RPS en el recuento de la pobreza, la brecha de la pobreza y la desigualdad se observan en todos los grupos de países clasificados por su nivel de ingreso.

A pesar de los avances que se han realizado, la comunidad del ámbito de la protección social debe adoptar más medidas. Aún existen grandes brechas en la cobertura de los programas en todo el planeta. Estas brechas son especialmente profundas en los países de ingreso bajo, donde tan solo el 18 % del quintil más pobre está cubierto por programas de RPS. Incluso en los países de ingreso mediano bajo, menos del 50 % de los habitantes pobres tiene acceso a programas de RPS. Asimismo, muy pocos de los pobres están incluidos en programas de seguro social. Como se señala en el informe (véase el capítulo 3), la cobertura es mucho mayor en los países de ingreso mediano alto y los países de ingreso alto⁷, pero las brechas persisten incluso allí.

También es necesario aumentar los niveles de los beneficios. Como se indica en el capítulo 3, en los países de ingreso bajo se registran los menores beneficios de RPS como porcentaje del ingreso/consumo de los pobres, tan solo el 13 %. La situación no es mucho mejor en los países de ingreso mediano bajo, donde la relación se sitúa en el 18 %. Además, en el informe se señala que los países difieren marcadamente en el gasto absoluto promedio per cápita en RPS (en dólares de los Estados Unidos, en paridad del poder adquisitivo). Por ejemplo, los países de África al sur del Sahara destinan, en promedio, USD 16 al año por ciudadano en programas de RPS, mientras que los países de la región de América Latina y el Caribe destinan, en promedio, USD 158 al año por ciudadano.

Es importante cerrar estas brechas debido a que los países con bajos niveles de cobertura y beneficios solo logran una reducción muy pequeña de la pobreza. El análisis de la base de datos del ASPIRE permite establecer que solo los países con niveles considerables de cobertura y beneficios realizan avances importantes en la lucha contra la pobreza. Los países con los niveles más altos de cobertura en combinación con altos niveles de beneficios logran una reducción de hasta el 43 % en el recuento de la pobreza (la proporción de la población en el quintil más pobre). Asimismo, se observan efectos sólidos similares en lo referente a la reducción de la brecha de la pobreza y la disminución de la desigualdad en materia de ingresos y consumo.

En el presente informe, además de realizar análisis de datos, se examinan dos áreas específicas de la política de protección social que deben ser objeto de mayor estudio e investigación: la *asistencia social* y el *envejecimiento* y la *protección social para la adaptación*. En lo referente al primer tema especial, en el capítulo 4 se examina a través del prisma numérico la creciente función que desempeñan las pensiones sociales de vejez en todo el mundo. Esta tendencia mundial refleja en gran medida la limitada cobertura y suficiencia de los planes de pensiones contributivos. El capítulo sobre las pensiones sociales de vejez constituye una contribución importante pues se intenta cuantificar el impacto de este instrumento de política en la pobreza utilizando encuestas de hogares con datos confiables.

En el capítulo 5 se analizan los principales elementos que permiten adaptar las RPS a diversos tipos de perturbaciones, tanto naturales (por ejemplo, ciclones y sequías) como causadas por el hombre (por ejemplo, conflictos y desplazamiento forzado). Los instrumentos de protección social para la adaptación son importantes para las personas, independientemente de la etapa del ciclo de la vida en que se encuentren. En el capítulo sobre la

protección social para la adaptación se procura aportar información clara sobre el concepto de adaptabilidad y la manera de lograrla. Además, se incluyen ejemplos de las medidas que algunos países ya están aplicando para que sus planes de protección social sean más flexibles y eficientes.

Confiamos en que el análisis de estos temas especiales resultará interesante y oportuno a los lectores.

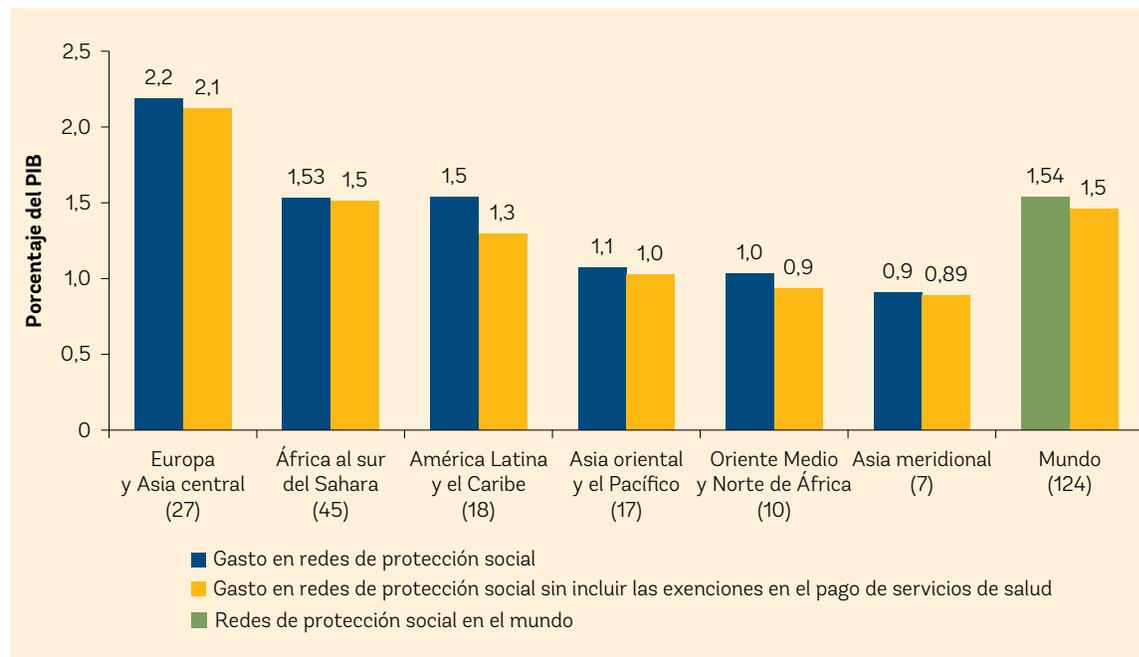
¿CUÁNTO SE DESTINA A REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CADA REGIÓN Y PAÍS?

En promedio, los países en desarrollo destinan el 1,5 % del PIB a programas de RPS. Se examinó el gasto total en RPS, sin incluir los subsidios generales a los precios, para una muestra de 124 países en desarrollo con datos disponibles. El gasto en RPS supera el promedio mundial en Europa y Asia central, donde asciende al 2,2 % del PIB, y es aproximadamente igual al promedio mundial tanto en África al sur del Sahara como en América Latina y el Caribe, pues en ambas regiones asciende al 1,5 %. Asia oriental y el Pacífico, Oriente Medio y Norte de África y Asia meridional destinan el 1,1 %, el 1,0 % y el 0,9 % del PIB, respectivamente (gráfico PG.1).

Por lo general, los países con niveles muy altos de gasto en RPS son aquellos que enfrentan situaciones de fragilidad, conflicto y violencia. Por ejemplo, Timor-Leste introdujo en 2008 una pensión social universal para veteranos de guerra, en respuesta a los conflictos violentos que se produjeron a mediados de la década de 2000. En Sudán del Sur la totalidad del gasto en RPS consta de dos grandes programas financiados e implementados por el Programa Mundial de Alimentos. Ambos son programas en especie e incluyen múltiples componentes, como la distribución general de alimentos, programas generalizados de alimentación complementaria y programas focalizados de alimentación complementaria para personas desplazadas internamente y personas repatriadas.

La inclusión de programas universales en las carteras de RPS de los países suele constituir otra explicación común de los altos niveles de gasto observados. Por ejemplo, Georgia y Lesotho son dos de los países que más recursos destinan a protección social debido a que sus programas de RPS incluyen una pensión social universal mínima/de vejez. En Georgia, el gasto del 4,6 % del PIB en la pensión universal de vejez contribuye a más del 60 % del gasto total en RPS. Lesotho destina el 2 % del PIB a

GRÁFICO PG.1 Gasto promedio en redes de protección social, a nivel mundial y regional



Fuente: Base de datos del ASPIRE.

Nota: La cifra que figura entre paréntesis es el número de países en cada región. La diferencia en el promedio regional de África entre este informe y el informe sobre la región de África (Beegle y cols., de próxima aparición) radica en que en este último el gasto promedio en redes de protección social (1,3 % del PIB) no incluye a Sudán del Sur por ser un valor atípico en términos del gasto. Las cifras regionales que figuran en este gráfico son promedios simples entre países. Para obtener más detalles, véase el apéndice B. El tratamiento conceptual de las exenciones en el pago de servicios de salud no es directo debido a que depende de la manera en que los países organizan e informan la prestación de servicios de atención de la salud. Si bien en algunos casos esas exenciones se consignan como gastos de salud pública, en otros se contabilizan como gastos de protección social.

pensiones sociales de vejez (véase el apéndice D del informe completo). Mongolia también destina una suma significativamente mayor que el promedio regional debido a su asignación universal a la niñez, que se denomina Programa de Dinero para los Niños y representa casi el 80 % del gasto total en RPS.

¿LOS PAÍSES MÁS RICOS DESTINAN MÁS RECURSOS A LAS REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL?

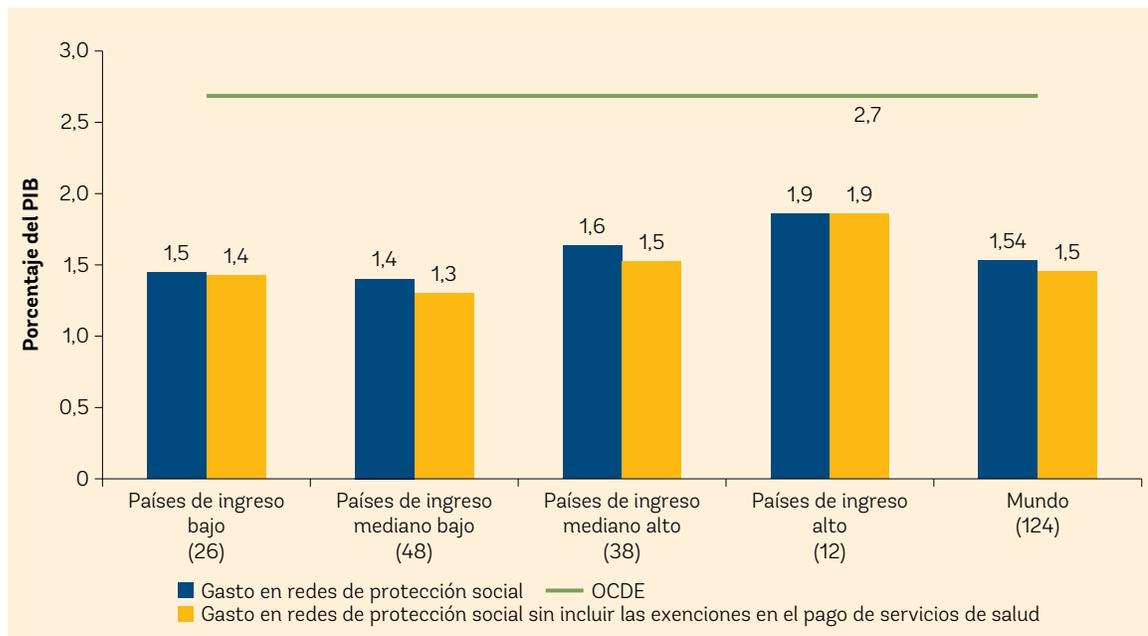
A nivel mundial, se observa una débil asociación entre los niveles de ingreso de los países y el gasto en RPS como porcentaje del PIB. Los datos indican que los países de ingreso alto, con el 1,9 % del PIB, y los países de ingreso mediano alto, con el 1,6 % del PIB, solo destinan un porcentaje ligeramente mayor que los países de ingreso mediano bajo, con el 1,4 % del PIB, y los países de ingreso bajo, con el 1,5 % del PIB. Al analizar los niveles de gastos, sin incluir las exenciones en el pago de servicios de salud, los patrones parecen similares. Los países de ingreso bajo, de ingreso mediano bajo y de ingreso mediano alto destinan, en promedio, entre el 1,3 % y el 1,5 % del PIB, mientras que los países de ingreso alto asignan, en promedio, el 1,9 % del PIB (véase el gráfico PG.2).

El nivel de beneficios absolutos por hogar también difiere marcadamente entre los grupos de países clasificados por su nivel de ingreso. En una submuestra de 36 países que cuentan con programas emblemáticos (principales) en los que el hogar es una unidad beneficiaria (para obtener más detalles, véase el apéndice E del informe completo), el monto del beneficio (en dólares de los Estados Unidos, en paridad del poder adquisitivo) por hogar en los países de ingreso mediano alto es cuatro veces mayor que en los países de ingreso bajo: USD 106 en paridad del poder adquisitivo (PPA) frente a USD 27 en PPA, respectivamente (gráfico PG.3).

¿CÓMO SE HA MODIFICADO EL GASTO EN EL CURSO DEL TIEMPO?

Por lo general, en algunos países se registran fluctuaciones en el gasto en RPS de manera constante en el curso del tiempo, mientras que en otros se mantiene relativamente estable. Esta sección se centra principalmente en las tendencias temporales en el gasto en RPS en las regiones de América Latina y el Caribe y Europa y Asia central debido a que no se cuenta con datos congruentes sobre el gasto en las otras regiones para períodos de 10 años o más. En consecuencia, los resultados solo reflejan

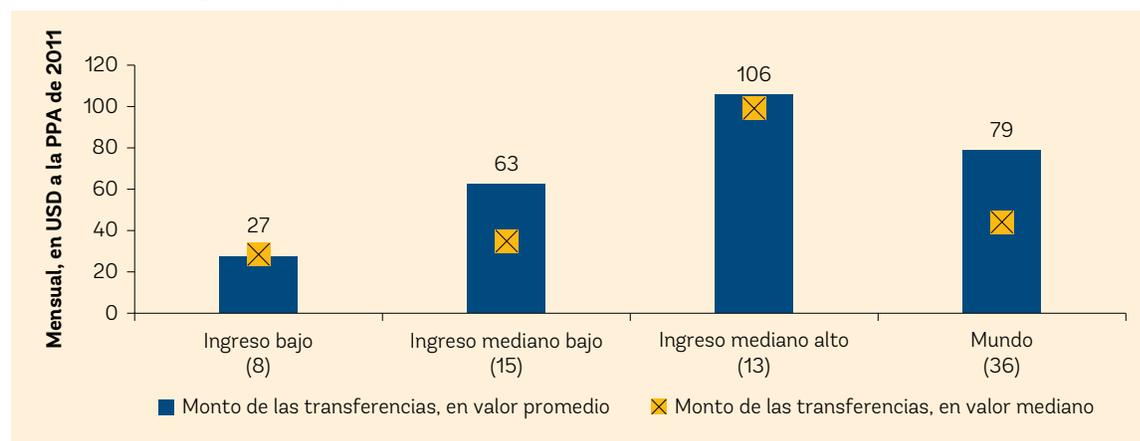
GRÁFICO PG.2 Gasto en redes de protección social, por grupos de países clasificados por su nivel de ingreso, y en los países de la OCDE



Fuente: Base de datos del ASPIRE.

Nota: La cifra que figura entre paréntesis es el número de países en cada grupo de ingresos. Los países de ingreso alto incluidos en el análisis son Arabia Saudita, Chile, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Kuwait, Letonia, Lituania, Polonia, Seychelles y Uruguay. Los datos de los países de la OCDE corresponden a 2013 y se extractaron de la base de datos sobre el gasto social. En este gráfico, el gasto en redes de protección social de los países de la OCDE es el resultado de la suma de las funciones de protección social denominadas "familia" y "otras políticas sociales", según la definición incluida en la base de datos sobre el gasto social. OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

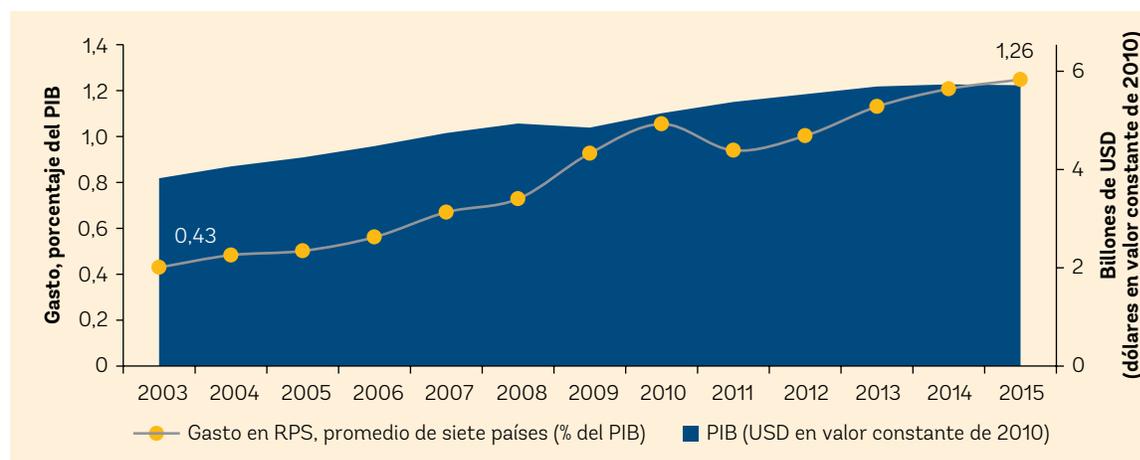
GRÁFICO PG.3 Monto de las transferencias en el marco de los programas de transferencias monetarias, por grupos de ingresos



Fuente: Base de datos del ASPIRE (para obtener más detalles, véase el apéndice E del informe completo).

Nota: La cifra que figura entre paréntesis es el número de países (un programa por país). Se seleccionó el programa de transferencias monetarias más importante o emblemático de cada país. Véase la lista completa de programas seleccionados en el apéndice E. Los valores de los montos de las transferencias (según su diseño) se convierten a precios constantes de 2011 utilizando la PPA y el IPC especificados en los Indicadores del Desarrollo Mundial. Además, se utiliza 2011 como el valor del año base para calcular el coeficiente del IPC, como deflactor, entre el año observado y 2011 para todos los países de la muestra. Luego se divide primero por el coeficiente del IPC y después por el valor a la PPA de 2011 para obtener el valor constante del dólar estadounidense a la PPA de 2011. En los casos en que los Indicadores del Desarrollo Mundial no contienen las series del IPC, se utiliza el deflactor del PBI como valor sustituto de la deflación, en particular para Argentina y Belarús. Los países de ingreso alto no se incluyen en este análisis debido a que la muestra es pequeña. IPC = índice de precios al consumidor.

GRÁFICO PG.4 Tendencias en el gasto en redes de protección social en América Latina y el Caribe



Fuente: Base de datos del ASPIRE.

Nota: El PIB de América Latina y el Caribe corresponde a países miembros de la Asociación Internacional de Fomento y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Se utiliza un grupo equilibrado de siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay). El gasto promedio en RPS en esta región antes de 2010 se debe interpretar con cautela a raíz de problemas relativos a la disponibilidad de datos, en particular en el caso de los datos desglosados de cada programa hasta 2009. El gasto en RPS no incluye las exenciones en el pago de servicios de salud.

estas dos regiones y no representan tendencias mundiales. No obstante, el aumento de la cobertura y el gasto también se observa en muchos programas grandes (emblemáticos) a nivel mundial.

En América Latina y el Caribe, el gasto social como porcentaje del PIB aumentó considerablemente durante la última década (2005-15). En el

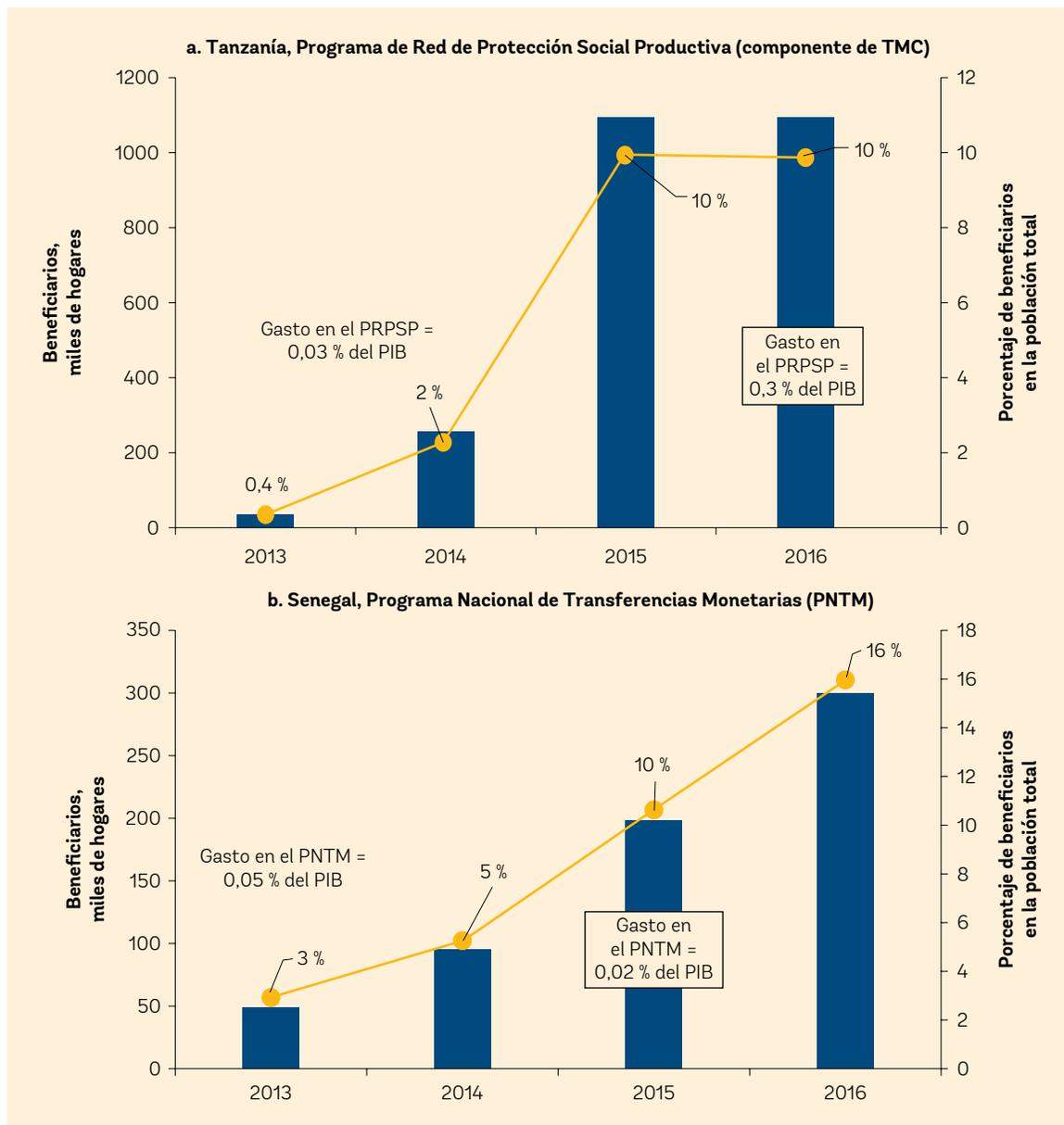
presente informe se analiza una submuestra de siete países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay) con series cronológicas del gasto en RPS del grupo equilibrado. Su población total representa alrededor del 75 % de la población total de América Latina y el Caribe. El análisis indica que en este

grupo de países el gasto promedio en RPS aumentó del 0,43 % al 1,26 % del PIB entre 2003 y 2015 (véase el gráfico PG.4). El aumento del gasto en RPS se aceleró durante la crisis financiera de 2008 a pesar de la disminución de la tasa de crecimiento económico. En Argentina y Perú se observan los mayores aumentos relativos del gasto a partir de 2009 (véase el gráfico PG.4).

Muchos países de África al sur del Sahara y Asia están comenzando a implementar programas emblemáticos de RPS y están ampliando rápidamente su

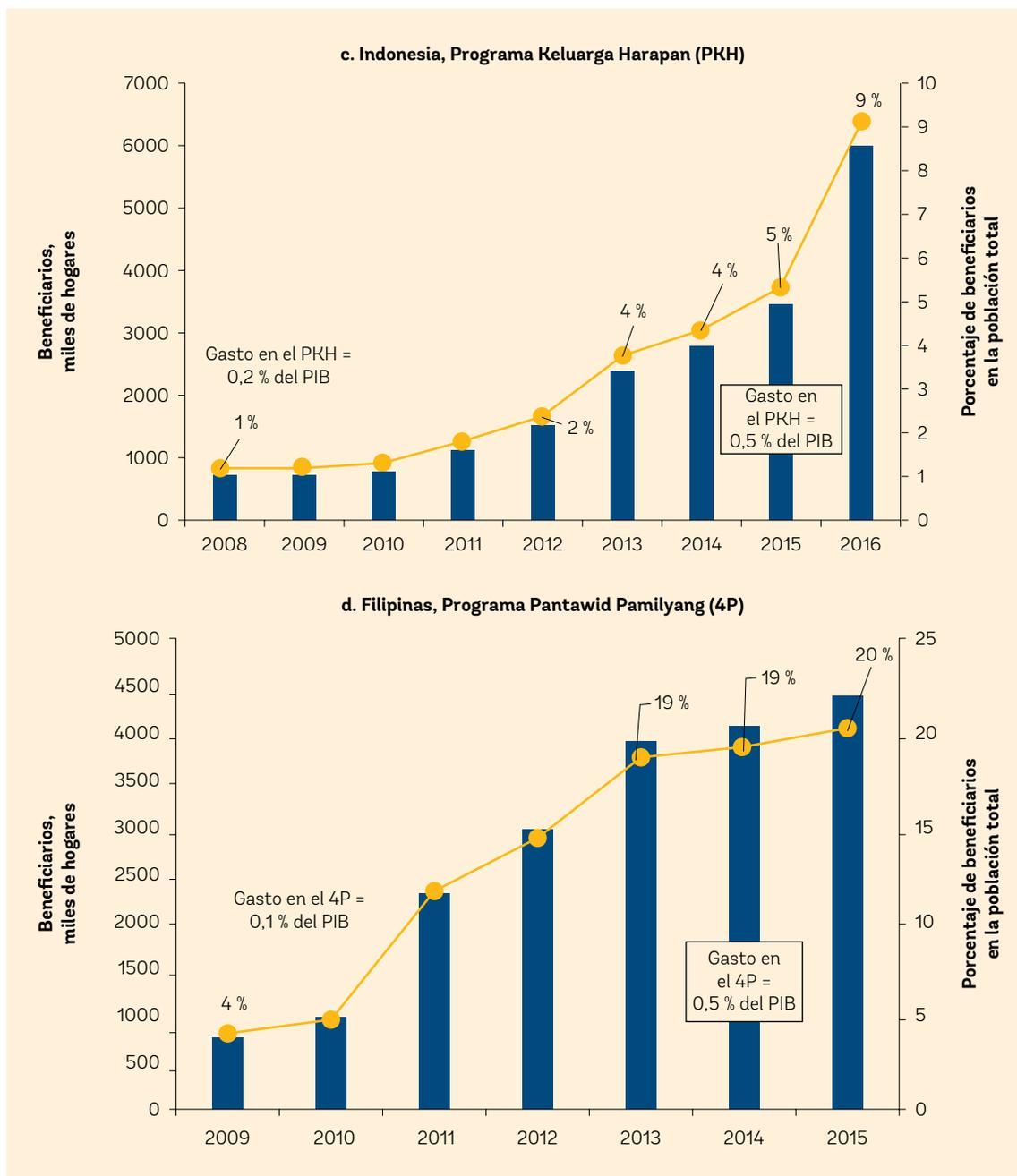
cobertura. No obstante, estas iniciativas tienen un costo fiscal. En Tanzania, la cobertura del PRPSP se amplió del 0,4 % al 10 % de la población desde su inicio en 2013 hasta 2016 (gráfico PG.5, panel a). Esta ampliación de la cobertura se produjo en simultáneo con un rápido aumento del gasto del programa, del 0,03 % a casi el 0,3 % del PIB en dos años. En Senegal, la cobertura del Programa Nacional de Transferencias Monetarias se amplió del 3 % al 16 % de la población en el curso de cuatro años (gráfico PG.5, panel b). El correspondiente gasto del

GRÁFICO PG.5 Ampliación de los programas emblemáticos de transferencias monetarias en Tanzania, Senegal, Filipinas e Indonesia



(continúa)

GRÁFICO PG.5 Ampliación de los programas emblemáticos de transferencias monetarias en Tanzania, Senegal, Filipinas e Indonesia (continuación)



Fuente: Base de datos del ASPIRE.
Nota: Los datos de Tanzania incluyen a Zanzibar.

programa aumentó del 0,05 % al 0,2 % del PIB durante el período 2013-15. En Indonesia, la cobertura del Programa Keluarga Harapan aumentó del 1 % al 9 % de la población entre 2008 y 2016, y también aumentó el respectivo presupuesto (gráfico PG.5, panel c). En Filipinas, la cobertura del programa emblemático de transferencias

monetarias condicionadas denominado 4P aumentó del 4 % al 20 % de la población entre 2008 y 2015, y el respectivo presupuesto aumentó del 0,1 % al 0,5 % del PIB (gráfico PG.5, panel d). El apéndice C del informe completo contiene el inventario mundial de los mayores programas de RPS (por categoría), por país.

¿QUIÉNES ESTÁN CUBIERTOS POR LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y EMPLEO?

Un análisis de los datos de encuestas de hogares de 96 países revela que los programas de protección social y empleo cubren, en promedio, el 44 % de la población total y el 56 % del quintil más pobre. Existe una elevada correlación entre la cobertura de estos programas y el nivel de ingresos de los países. El gráfico PG.6 muestra que los países de ingreso alto y de ingreso mediano alto proporcionan cobertura al 97 % y al 77 % del quintil más pobre, respectivamente. Por el contrario, en los países de ingreso mediano bajo y de ingreso bajo la cobertura asciende al 54 % y al 19 % del quintil más pobre, respectivamente. Estas cifras de cobertura deben interpretarse con cautela debido a que es probable que las tasas derivadas de las encuestas de hogares estén subestimadas⁸.

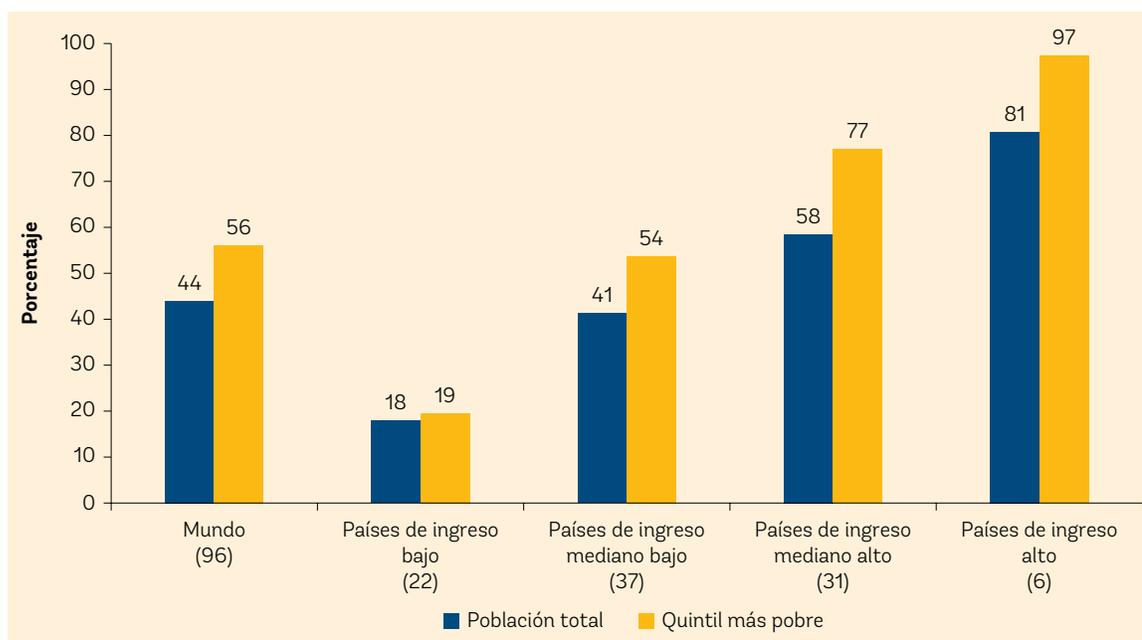
En términos de la cobertura de los pobres, los países de ingreso bajo están rezagados en las tres áreas de protección social. El gráfico PG.7 muestra que la prevalencia de los programas de seguro social es mayor en los países de ingreso alto, donde cubren el 60 % del quintil más pobre; por el contrario, en los países de ingreso bajo este tipo de programa solo brinda

cobertura al 2 % del quintil más pobre. Los programas de RPS/AS representan la mayor parte de la cobertura de los programas de protección social y empleo que reciben los pobres en todos los grupos de países clasificados por su nivel de ingreso. No obstante, en los países de ingreso alto se registra la cobertura más alta de los pobres por programas de RPS (76 %), en comparación con tan solo el 18 % en los países de ingreso bajo. Los programas del mercado laboral proporcionan cobertura a los pobres a una tasa del 2 % en los países de ingreso bajo y del 8 % en los países de ingreso alto⁹. Por lo tanto, los programas de RPS cumplen una función crucial para brindar cobertura de protección social a los pobres (los apéndices F.1 y F.2 del informe contienen una lista completa de los principales indicadores de desempeño para los programas de protección social y empleo y los programas de RPS, respectivamente).

¿QUÉ TIPOS DE PROGRAMAS DE REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL PROPORCIONAN COBERTURA A LOS POBRES?

Los países usan instrumentos de RPS diferentes. No existe un único enfoque que se aplique a todos los

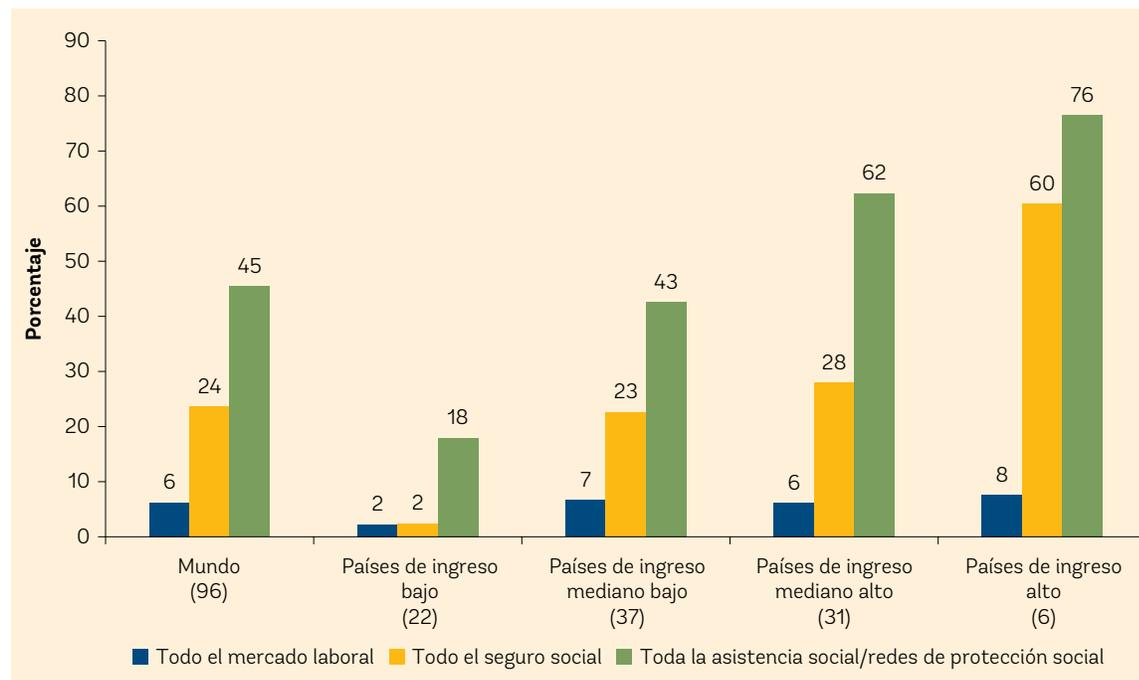
GRÁFICO PG.6 Porcentaje de la población total y del quintil más pobre que recibe algún programa de protección social y empleo, según se desprende de las encuestas de hogares, por grupos de países clasificados por su nivel de ingreso



Fuente: Base de datos del ASPIRE.

Nota: La cifra que figura entre paréntesis es el número total de países en cada grupo de ingresos incluidos en el análisis. Los indicadores agregados se calculan usando los promedios simples de las tasas de cobertura de protección social y empleo a nivel de cada país, por grupos de países clasificados por su nivel de ingreso. La cobertura se determina de la siguiente manera: (número de personas en la población total o en el quintil más pobre que viven en un hogar donde un miembro, como mínimo, recibe la transferencia)/(número de personas en la población total). Esta cifra subestima la cobertura total de los programas de protección social y empleo debido a que las encuestas de hogares no incluyen todos los programas que existen en cada país. El quintil más pobre se calcula usando el bienestar per cápita anterior a las transferencias (ingreso o consumo).

GRÁFICO PG.7 Porcentaje del quintil más pobre que recibe algún programa de protección social y empleo, según se desprende de las encuestas de hogares, por tipo de área de protección social y empleo y por grupos de países clasificados por su nivel de ingreso



Fuente: Base de datos del ASPIRE.

Nota: La cifra que figura entre paréntesis es el número total de países en cada grupo de ingresos incluidos en el análisis. Los indicadores agregados se calculan usando los promedios simples de las tasas de cobertura de los programas de seguro social, de asistencia social y del mercado laboral a nivel de cada país, por grupos de países clasificados por su nivel de ingreso. Los indicadores no tienen en cuenta la superposición entre tipos de programas (personas que reciben más de un programa); por lo tanto, la suma de los porcentajes por tipo de programa puede ascender a más del 100 %. La cobertura se determina de la siguiente manera: (número de personas en la población total o en el quintil más pobre que viven en un hogar donde un miembro, como mínimo, recibe la transferencia)/(número de personas en la población total). Esta cifra subestima la cobertura total de los programas de protección social y empleo debido a que las encuestas de hogares no incluyen todos los programas que existen en cada país. El quintil más pobre se calcula usando el bienestar per cápita anterior a las transferencias (ingreso o consumo).

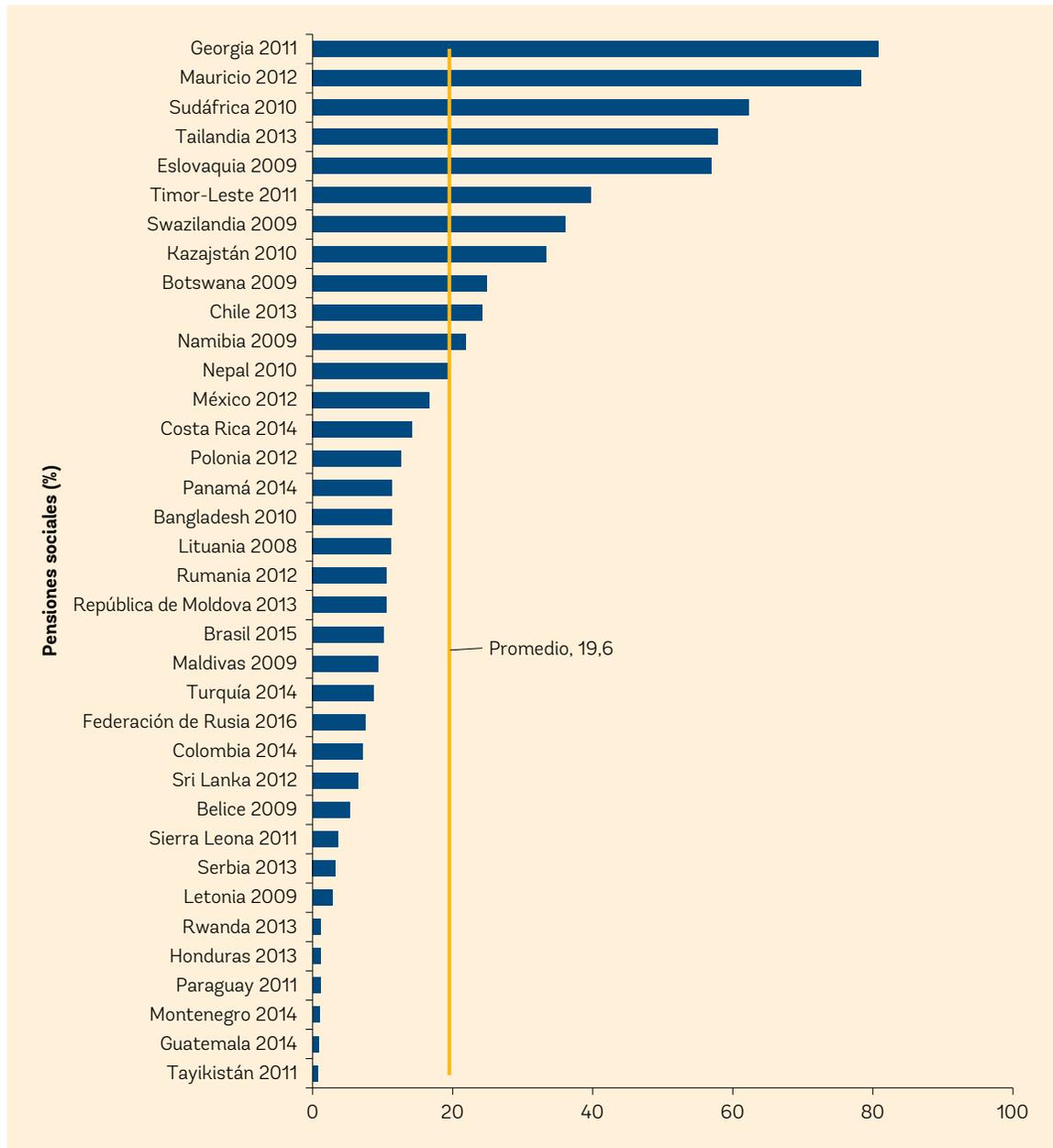
programas de RPS/AS. Estos programas no contributivos abordan diversas cuestiones y están orientados a grupos diferentes de la población, teniendo en cuenta las necesidades y las vulnerabilidades. Por lo general, los países adoptan una combinación de programas de RPS/AS que se basa en sus objetivos en materia de política social. Para facilitar el análisis y las comparaciones entre países, los programas se dividen en ocho categorías estándar de RPS, a saber:

- Las *transferencias monetarias no condicionadas (TMNC)* abarcan intervenciones tales como los programas de emergencia o alivio de la pobreza, los programas de ingreso mínimo garantizado y las asignaciones familiares o a la niñez tanto universales como focalizadas en la pobreza. Estos instrumentos de RPS son algunos de los más populares y se observan en la mayoría de las encuestas de hogares en todas las regiones. En nuestra muestra de países, las TMNC cubren, en promedio, el 23 % del quintil más pobre.
- Las *transferencias monetarias condicionadas (TMC)* usualmente tienen por objeto reducir la

pobreza y aumentar el capital humano al exigir que los beneficiarios cumplan determinadas condiciones, como la asistencia a la escuela y los controles de salud. En la muestra de encuestas, la cobertura promedio del quintil más pobre mediante TMC asciende al 40 %.

- Las *pensiones sociales* tienen por objeto superar la pérdida de ingresos causada por vejez, discapacidad o fallecimiento del proveedor de sustento en el caso de las personas que no tienen acceso a los beneficios de un seguro social. En la muestra de países, las pensiones sociales cubren, en promedio, el 20 % del quintil más pobre (véase el gráfico PG.8).
- Los *programas de obras públicas* usualmente condicionan las transferencias a la participación en un proyecto o actividad de la comunidad. Nuestra muestra de encuestas de hogares capta muy pocos programas de obras públicas, que tienen una cobertura limitada del quintil más pobre, el 11 %.
- Las *exenciones en el pago de servicios y los subsidios específicos* usualmente subsidian servicios o

GRÁFICO PG.8 Porcentaje del quintil más pobre que recibe pensiones sociales, según se desprende de las encuestas de hogares



Fuente: Base de datos del ASPIRE.

Nota: El número de países por región es el siguiente: total (36/96); Europa y Asia central (13); América Latina y el Caribe (10); África al sur del Sahara (7); Asia meridional (4); Asia oriental y el Pacífico (2), y Oriente Medio y Norte de África (0). Las pensiones sociales abarcan lo siguiente: pensiones de vejez no contributivas; pensiones por discapacidad y pensiones de sobrevivencia. La cobertura promedio de las pensiones sociales es el promedio simple de las tasas de cobertura de las pensiones sociales de todos los países. La cobertura se determina de la siguiente manera: (número de personas en la población total o en el quintil más pobre que viven en un hogar donde un miembro, como mínimo, recibe la transferencia)/(número de personas en la población total). Esta cifra subestima la cobertura total debido a que las encuestas de hogares no incluyen todos los programas que existen en cada país. El quintil más pobre se calcula usando el bienestar per cápita anterior a las transferencias (ingreso o consumo).

proporcionan acceso a alimentos básicos de bajo precio para los pobres. Si bien son comunes, generalmente proporcionan cobertura limitada al quintil más pobre: el 13 %, en promedio, en la muestra de países.

- Los programas de alimentación escolar proporcionan alimentos a estudiantes, generalmente en zonas pobres o afectadas por inseguridad alimentaria, con el objeto de mejorar la nutrición, la salud y los resultados educativos. En la

muestra, se observa que estos programas, en promedio, benefician a un porcentaje considerable de pobres: el 37 %.

- Las *transferencias en especie* consisten en raciones de alimentos, vestimenta, artículos escolares, albergue, fertilizantes, semillas, herramientas o animales para la agricultura, materiales de construcción y otros elementos. Son un instrumento de RPS muy común y, en la muestra, cubren, en promedio, el 27 % del quintil más pobre.

¿CUÁL ES LA INCIDENCIA DE LOS BENEFICIARIOS EN DIVERSOS INSTRUMENTOS DE REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL?

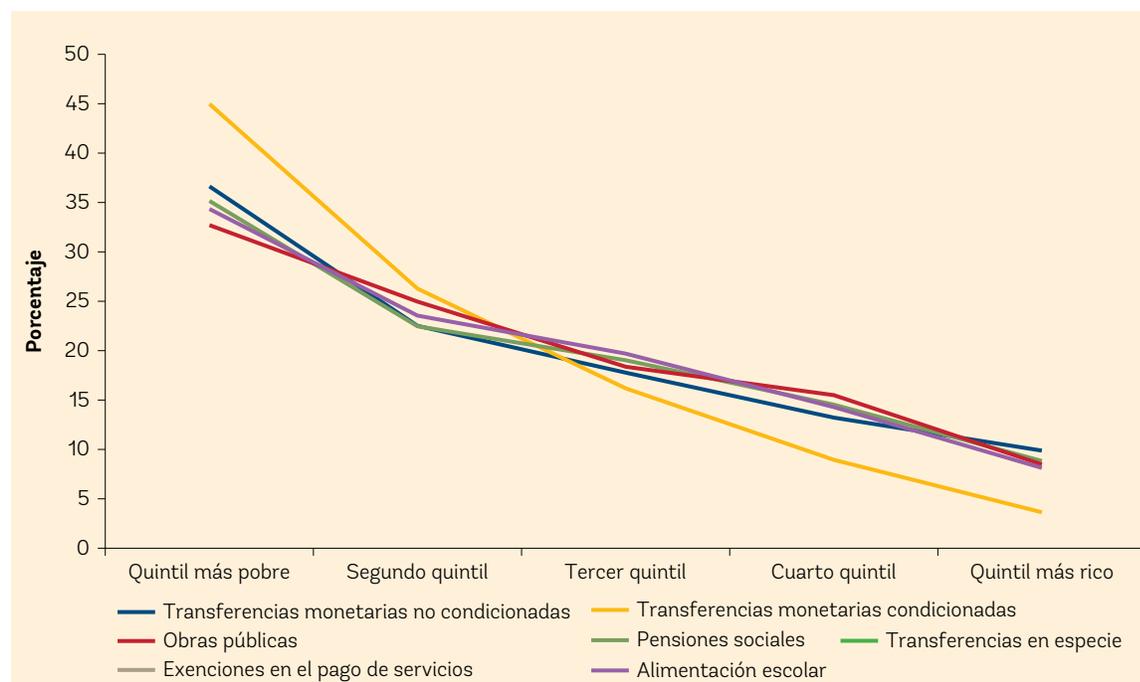
El análisis de la incidencia de los beneficiarios que se realizó por tipo de instrumento de RPS revela que, en promedio, todos los tipos de programas de RPS suelen favorecer a las personas pobres o casi pobres. Es decir que un porcentaje más alto de los beneficiarios pertenece al primer y segundo quintiles más pobres. Esto se observa en el gráfico PG.9, donde las líneas que representan cada instrumento de RPS muestran

una inclinación descendente similar, lo que indica la proporción de beneficiarios correspondiente a cada quintil de la distribución de bienestar anterior a las transferencias. Por lo general, las TMC muestran una distribución que favorece más a los pobres en comparación con otros instrumentos de RPS, lo cual no sorprende debido a que estos programas usualmente están orientados a los hogares pobres. En el gráfico PG.9 se observa que, entre los programas analizados, el 45 %, en promedio, de los beneficiarios de TMC forma parte del quintil más pobre, mientras que tan solo el 4 % pertenece al quintil más rico. En promedio, entre el 33 % y el 37 % de los beneficiarios de los otros instrumentos de RPS pertenecen al quintil más pobre, lo que indica que esos instrumentos son, de todos modos, favorables a los pobres.

¿CUÁLES SON LOS NIVELES DE BENEFICIOS DE LOS PROGRAMAS DE REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL?

En promedio, las transferencias de RPS representan el 19 % del bienestar del quintil más pobre. No obstante, los niveles de transferencia varían

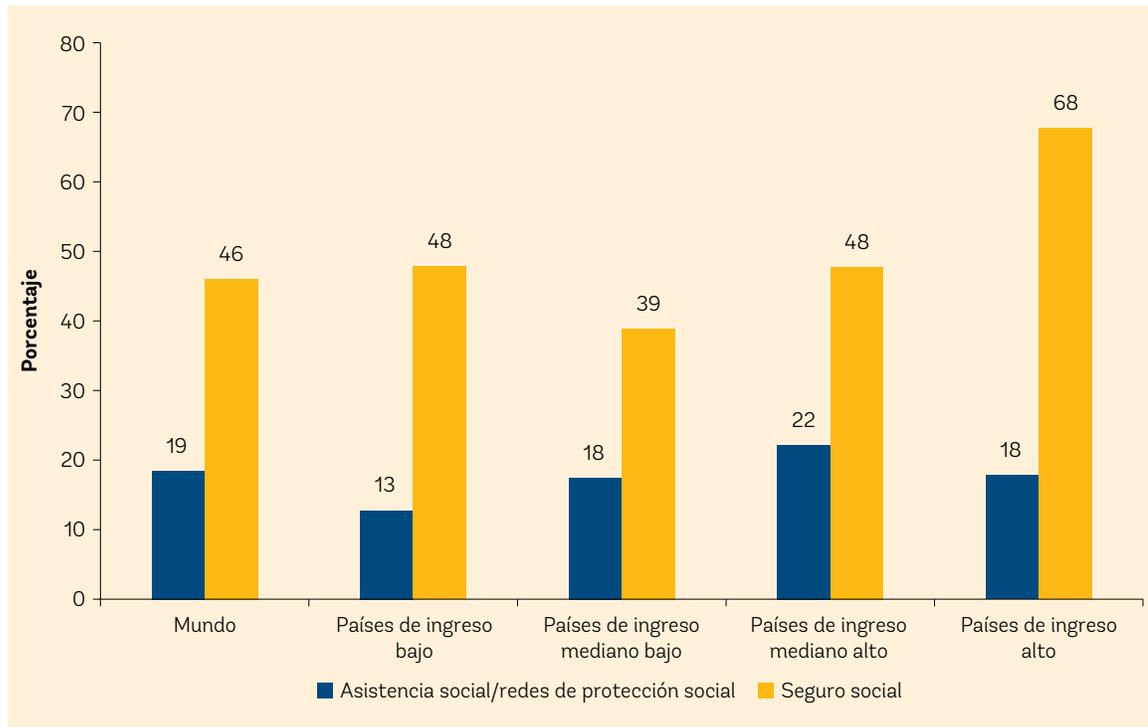
GRÁFICO PG.9 Distribución mundial de beneficiarios por tipo de instrumento de redes de protección social, según se desprende de las encuestas de hogares, por quintil de bienestar anterior a las transferencias



Fuente: Base de datos del ASPIRE.

Nota: El número total de los países donde las encuestas de hogares captan el instrumento de redes de protección social es el siguiente: transferencias monetarias no condicionadas (63); transferencias monetarias condicionadas (19); pensiones sociales (36); obras públicas (9); exenciones en el pago de servicios y subsidios específicos (22); alimentación escolar (26), y transferencias en especie (45). La incidencia de los beneficiarios es la siguiente: (número de beneficiarios directos e indirectos [personas que viven en un hogar donde un miembro, como mínimo, recibe la transferencia] en un determinado quintil)/(número total de beneficiarios directos e indirectos). La suma de los porcentajes de todos los quintiles por cada instrumento es igual al 100 %. Los indicadores agregados se calculan usando los promedios simples de las tasas de cobertura del instrumento del programa en todos los países. Los quintiles se calculan usando el bienestar per cápita anterior a las transferencias (ingreso o consumo).

GRÁFICO PG.10 Valor de las transferencias de protección social y empleo según se desprende de las encuestas de hogares, como porcentaje del bienestar de los beneficiarios posterior a las transferencias en el quintil más pobre



Fuente: Base de datos del ASPIRE.

Nota: El número de países en cada grupo de ingresos con valores monetarios para la asistencia social es el siguiente: total (79), países de ingreso alto (5), países de ingreso mediano alto (30), países de ingreso mediano bajo (30) y países de ingreso bajo (14). El número de países con valores monetarios para el seguro social es el siguiente: total (79), países de ingreso alto (6), países de ingreso mediano alto (28), países de ingreso mediano bajo (29) y países de ingreso bajo (16). El valor de las transferencias como porcentaje del bienestar de los beneficiarios solo se puede generar si se registran valores monetarios en la encuesta de hogares; por esta razón, la muestra de países utilizada en este gráfico es más pequeña que la utilizada para calcular la cobertura y la incidencia de los beneficiarios. Los programas del mercado laboral no se incluyeron debido a que abarcan principalmente programas activos del mercado laboral en cuyo respecto solo se observan variables participativas (a diferencia de monetarias) en las encuestas. La muestra de países que incluye variables monetarias (principalmente para el seguro de desempleo) es muy pequeña (18) y no permite derivar conclusiones significativas. El porcentaje de las transferencias se determina de la siguiente manera: (monto de transferencia que reciben todos los beneficiarios directos e indirectos en un grupo de la población)/(suma total del bienestar de los beneficiarios directos e indirectos en ese grupo de la población). Los indicadores agregados se calculan usando los promedios simples de los porcentajes de las transferencias de asistencia social y seguro social a nivel de cada país, por grupos de países clasificados por su nivel de ingreso. El quintil más pobre se calcula usando el bienestar per cápita posterior a las transferencias (ingreso o consumo).

ampliamente de un instrumento de RPS a otro y de un país a otro. Estas diferencias reflejan, en parte, los objetivos de diversos programas y el grado en el que las encuestas de hogares captan los valores de las transferencias. El gráfico PG.10 muestra que, en promedio, el nivel de beneficios de los programas de seguro social es mayor que el nivel de beneficios de los programas de RPS. Esto es previsible dado que los programas de seguro social se diseñan para reemplazar los ingresos laborales de los beneficiarios. Los programas de RPS conforman el 22 % del bienestar de los beneficiarios en los países de ingreso mediano alto, es decir, un valor mayor que el porcentaje en los países de ingreso mediano bajo y de ingreso alto (18 %). El nivel relativo de beneficios de los programas de RPS en los países de ingreso bajo representa el valor más bajo, 13 %, del bienestar de los beneficiarios en el quintil más pobre.

En promedio, las TMNC como porcentaje del bienestar de los beneficiarios en el quintil más pobre ascienden al 19 %. Algunas evidencias indican que, entre las TMNC, los programas de alivio de la pobreza suelen tener un nivel más alto de beneficios. Esto se observa en los ejemplos del programa de asistencia social focalizada en Georgia y el apoyo directo en el marco del programa Visión 2020 Umurenge en Rwanda. En ambos casos, el porcentaje de beneficios representa el 49 % del bienestar del quintil más pobre. Las TMC como porcentaje del bienestar de los beneficiarios pobres ascienden al 16 %.

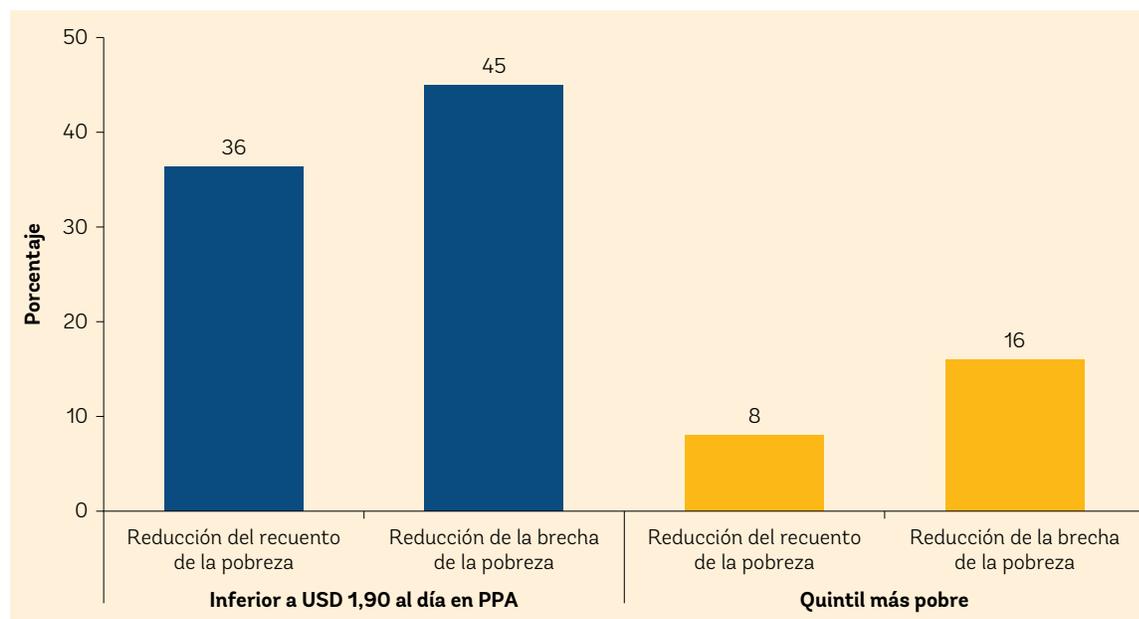
Las pensiones sociales constituyen una proporción del bienestar de los pobres más alta que la de otros instrumentos de RPS: el 27 %, en promedio. Este resultado es previsible pues las pensiones sociales están diseñadas, de manera similar a las

pensiones contributivas, para abordar la falta de ingresos causada por vejez y discapacidad. Por otra parte, el nivel de beneficios de las obras públicas y las exenciones en el pago de servicios y los subsidios específicos, como porcentaje del bienestar de los beneficiarios, es el más bajo entre los programas de RPS (7 %). Este resultado no sorprende en el caso de las exenciones en el pago de servicios y los subsidios específicos debido a que los programas comprendidos en esta categoría generalmente tienen por objeto ayudar a los pobres a compensar el costo de algunos servicios (no se incluyen los beneficios relacionados con la salud) en lugar de respaldar los ingresos principales. En el caso de los programas de obras públicas, se pueden extraer pocas conclusiones debido a que, de las 10 encuestas con información sobre obras públicas, tan solo 4 incluyen valores monetarios para calcular el indicador.

¿CUÁLES SON LOS IMPACTOS DE LOS PROGRAMAS DE REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD?

Sobre la base de la información observada en las encuestas de hogares, el análisis indica que las transferencias de RPS están realizando una contribución considerable a la lucha contra la pobreza. Tanto si se usa una línea de pobreza absoluta (medida como USD 1,90 per cápita al día en términos de PPA)¹⁰ como una línea de pobreza relativa (medida en términos del 20 % más pobre), el análisis indica que las personas están escapando de la pobreza o reduciendo su nivel de pobreza gracias a las transferencias de RPS. En los 79 países que cuentan con información monetaria, las transferencias reducen la incidencia de la pobreza absoluta (USD 1,90 al día en PPA) en un 36 %, mientras que la pobreza relativa (el 20 % más pobre) disminuye un 8 % (véase el gráfico PG.11).

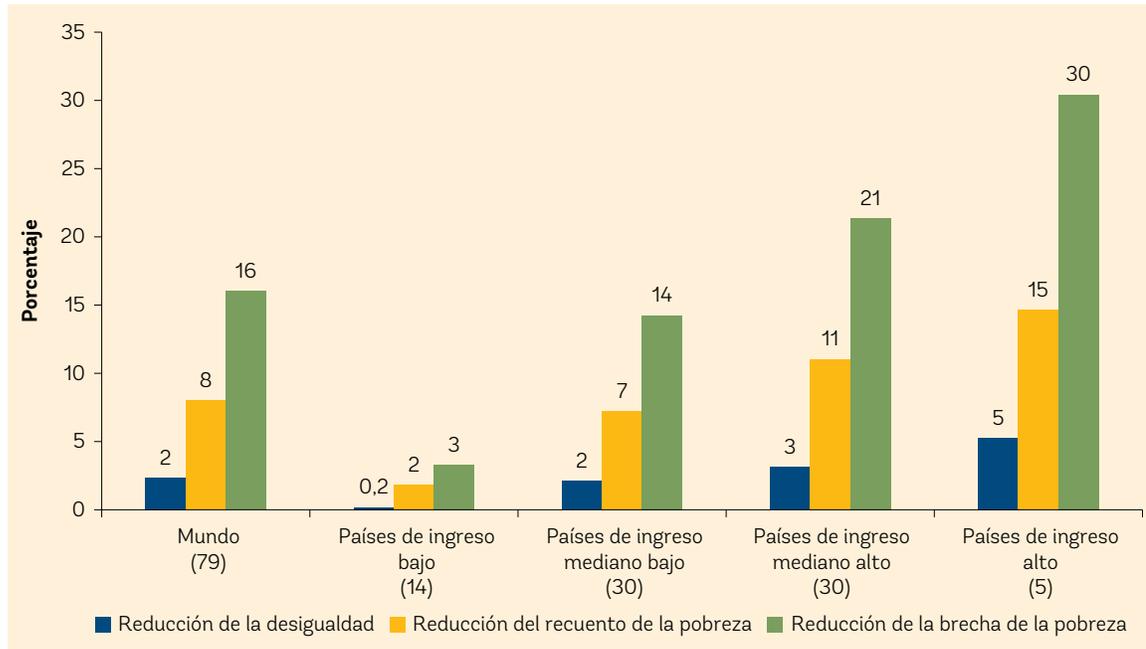
GRÁFICO PG.11 Reducción mundial de la pobreza derivada de las transferencias de redes de protección social, según se desprende de las encuestas de hogares, como porcentaje de los niveles de los indicadores anteriores a las transferencias, por líneas de pobreza relativa y absoluta



Fuente: Base de datos del ASPIRE.

Nota: El número de países por región con valores monetarios para las redes de protección social es el siguiente: mundo (79/96); África al sur del Sahara (23); Europa y Asia central (20); América Latina y el Caribe (16); Asia oriental y el Pacífico (10); Oriente Medio y Norte de África (6), y Asia meridional (4). En este gráfico se utiliza un indicador relativo de la pobreza que se define como el 20 % más pobre de la distribución del bienestar (ingresos o consumo) y un indicador absoluto de la pobreza que se define como USD 1,90 al día en PPA. Los impactos en la pobreza y la desigualdad solo se pueden calcular si se registran valores monetarios en la encuesta de hogares; por esta razón, la muestra de países utilizada en este gráfico es más pequeña que la utilizada para calcular la cobertura y la incidencia de los beneficiarios. Los porcentajes de reducción de la pobreza y la desigualdad se determinan de la siguiente manera: (recuento de la pobreza anterior a las transferencias - recuento de la pobreza posterior a las transferencias)/(recuento de la pobreza anterior a las transferencias). Para calcular las reducciones porcentuales de la brecha de la pobreza se utiliza el mismo método. Los indicadores agregados se calculan usando los promedios simples de las reducciones porcentuales del indicador a nivel de cada país, por grupos de países clasificados por su nivel de ingreso. Las reducciones de la pobreza están subestimadas debido a que el ASPIRE no incluye datos para todos los países individuales incluidos en el grupo de ingresos e incluso, para un determinado país, la encuesta no incluye todos los programas de redes de protección social existentes ni proporciona valores monetarios para ellos. Por ejemplo, India y su programa emblemático Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural Mahatma Gandhi (MNREGA) no se incluyen en el cálculo porque solo se dispone de información participativa para el programa.

GRÁFICO PG.12 Reducción de la pobreza y la desigualdad derivada de las transferencias de redes de protección social, según se desprende de las encuestas de hogares, como porcentaje de los niveles de los indicadores anteriores a las transferencias, por grupos de países clasificados por su nivel de ingreso, utilizando la línea de pobreza relativa (20 % más pobre)



Fuente: Base de datos del ASPIRE.

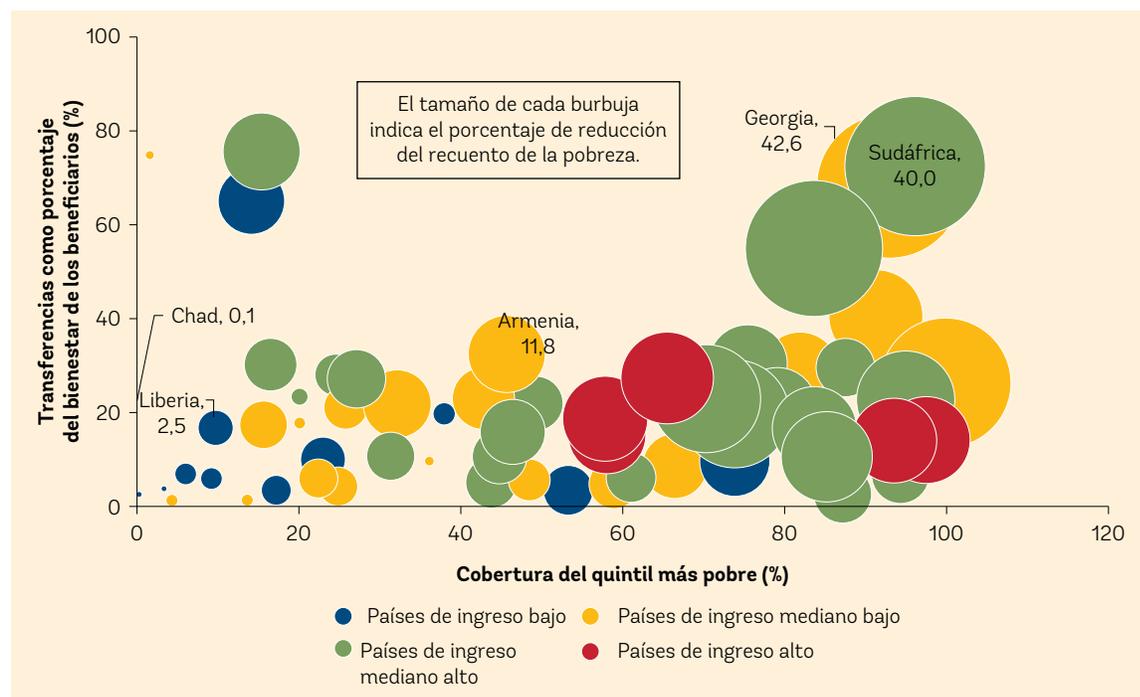
Nota: La cifra que figura entre paréntesis es el número de países en cada grupo de ingresos con valores monetarios para las redes de protección social. En este gráfico se utiliza un indicador relativo de la pobreza que se define como el 20 % más pobre de la distribución del bienestar (ingresos o consumo). Los impactos en la pobreza y la desigualdad solo se pueden calcular si se registran valores monetarios en la encuesta de hogares; por esta razón, la muestra de países utilizada en este gráfico es más pequeña que la utilizada para calcular la cobertura y la incidencia de los beneficiarios. Los porcentajes de reducción de la pobreza y la desigualdad se determinan de la siguiente manera: (recuento de la pobreza anterior a las transferencias - recuento de la pobreza posterior a las transferencias)/(recuento de la pobreza anterior a las transferencias). Para calcular las reducciones porcentuales de la brecha de la pobreza y el índice de Gini se utiliza el mismo método. Los indicadores agregados se calculan usando los promedios simples de las reducciones porcentuales a nivel de país del indicador, por grupos de países clasificados por su nivel de ingreso. Las reducciones de la pobreza y la desigualdad están subestimadas debido a que el ASPIRE no incluye datos para todos los países individuales incluidos en el grupo de ingresos e incluso, para un determinado país, la encuesta no incluye todos los programas de redes de protección social existentes ni proporciona valores monetarios para ellos.

En promedio, las transferencias de RPS generan una reducción de la brecha de la pobreza mayor que la del recuento de la pobreza. En otras palabras, aunque las transferencias de RPS no eleven a los pobres y casi pobres por encima de la línea de pobreza, están reduciendo marcadamente la brecha de la pobreza. Como se muestra en el gráfico PG.11, las transferencias de RPS reducen la brecha de la pobreza absoluta en un 45 % y la brecha de la pobreza relativa en un 16 %. Estos resultados son notables, teniendo en cuenta que estas cifras están subestimadas debido a que las encuestas de hogares no captan todo el universo de programas de RPS implementados en esos países. Por lo tanto, puede inferirse que los impactos reales son, probablemente, aún mayores.

Las reducciones en el recuento de la pobreza, la brecha de la pobreza y la desigualdad derivadas de las transferencias de RPS se observan en todos los grupos de países clasificados por su ingreso. En la muestra de 79 encuestas, el recuento de la pobreza relativa disminuye un 8 %, la brecha de la pobreza

disminuye un 16 % y el índice de desigualdad de Gini disminuye un 2 % (véase el gráfico PG.12). En todos los grupos de países clasificados por su ingreso, la reducción promedio en el recuento de la pobreza relativa asciende a tan solo el 2 % en los países de ingreso bajo, el 7 % en los países de ingreso mediano bajo, el 11 % en los países de ingreso mediano alto y el 15 % en los países de ingreso alto. En términos de la brecha de la pobreza, la reducción promedio asciende al 3 % en los países de ingreso bajo, el 14 % en los países de ingreso mediano bajo, el 21 % en los países de ingreso mediano alto y el 30 % en los países de ingreso alto. Las transferencias de RPS inciden en menor medida en el índice de desigualdad de Gini, aunque de todos modos se observan reducciones que oscilan entre el 0,2 % en los países de ingreso bajo y el 5 % en los países de ingreso alto. Para consultar una lista de las reducciones de la pobreza y la desigualdad derivadas de los programas de RPS, por país, véase el apéndice F.3 del informe.

GRÁFICO PG.13 Reducción del recuento de la pobreza derivada de la cobertura y el nivel de los beneficios de asistencia social para el quintil más pobre, según se desprende de las encuestas de hogares



Fuente: Base de datos del ASPIRE.

Nota: El número de países con valores monetarios para las redes de protección social es el siguiente: mundo (79/96); países de ingreso alto (5), países de ingreso mediano alto (30), países de ingreso mediano bajo (30) y países de ingreso bajo (14). En este gráfico se utiliza un indicador relativo de la pobreza que se define como el 20 % más pobre de la distribución del bienestar (ingresos o consumo). Las reducciones del recuento de la pobreza solo se pueden calcular si se registran valores monetarios en la encuesta de hogares; por esta razón, la muestra de países utilizada en este gráfico es más pequeña que la utilizada para calcular la cobertura y la incidencia de los beneficiarios. Los porcentajes de reducción del recuento de la pobreza se determinan de la siguiente manera: (recuento de la pobreza anterior a las transferencias - recuento de la pobreza posterior a las transferencias)/(recuento de la pobreza anterior a las transferencias). Las reducciones del recuento de la pobreza están subestimadas debido a que el ASPIRE no incluye datos para todos los países individuales incluidos en el grupo de ingresos e incluso, para un determinado país, la encuesta no incluye todos los programas de redes de protección social existentes ni proporciona valores monetarios para esos programas.

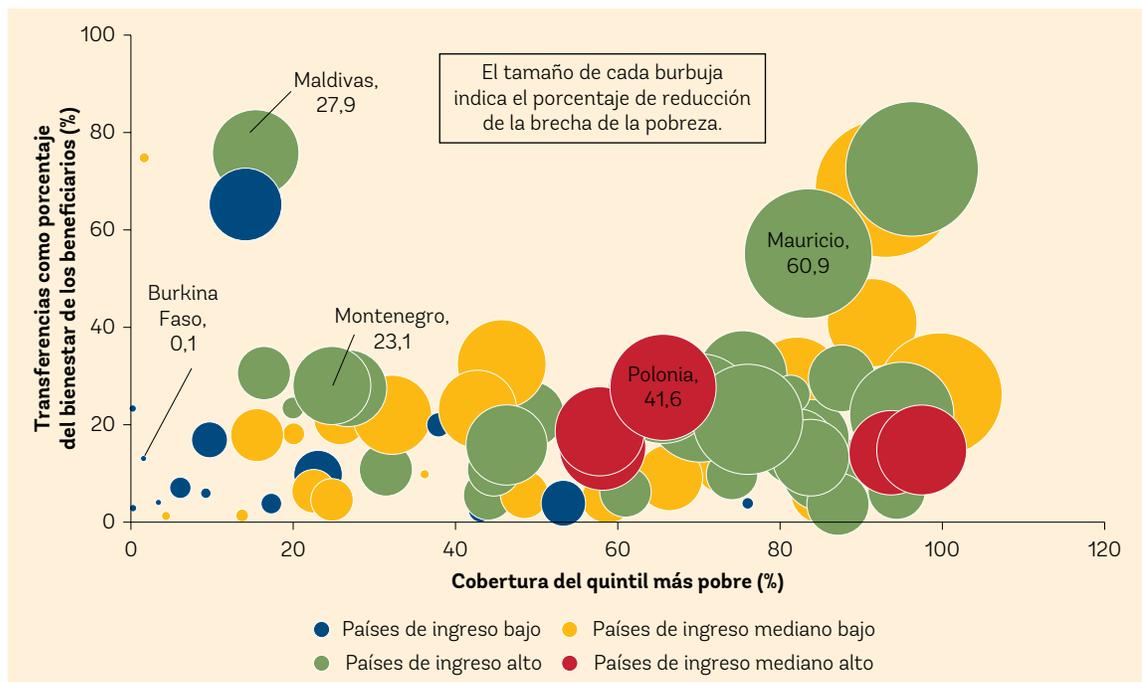
¿QUÉ FACTORES INCIDEN EN EL IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS DE REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD?

El grado de impacto de las transferencias de RPS en la pobreza y la desigualdad depende de factores tales como la cobertura del programa, el nivel de las transferencias y la incidencia de los beneficiarios/los beneficios. Las autoridades encargadas de formular las políticas deben prestar atención a la interacción de estos factores cuando diseñan las políticas para reducir la pobreza y la desigualdad. En los gráficos PG.13 y PG.14 se analizan las reducciones de la pobreza y la desigualdad logradas por cada país, teniendo en cuenta su grado de cobertura de los pobres y sus niveles de beneficios.

El análisis revela, en términos generales, que la combinación de niveles de cobertura muy elevados y altos niveles de beneficios genera resultados más elevados de reducción de la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, en Georgia y Sudáfrica se observa la

mayor reducción del recuento de la pobreza, utilizando el quintil más pobre como indicador de pobreza (véase el gráfico PG.13). En Georgia, la combinación de la amplia cobertura de RPS (93 % del quintil más pobre) y el alto nivel de beneficios (las transferencias de RPS constituyen el 68 % del bienestar de los pobres) genera la mayor reducción del recuento de la pobreza, casi el 43 %. La pensión social universal a la vejez impulsa estos resultados pues cubre el 81 % del quintil más pobre y constituye el 56 % de su bienestar total. Los cinco programas incluidos en la categoría de programas de transferencias monetarias correspondiente a Georgia —entre ellos, el programa de asistencia social focalizada— también cubren un alto porcentaje del quintil más pobre (46 %) y constituyen el 49 % del bienestar de los beneficiarios. Asimismo, en Sudáfrica se observan altos niveles de cobertura y beneficios para los pobres (96 % y 72 %, respectivamente), que generan una reducción del 40 % en el recuento de la pobreza. En la encuesta de Sudáfrica, las asignaciones familiares y de

GRÁFICO PG.14 Reducción de la brecha de la pobreza derivada de la cobertura y el nivel de los beneficios de asistencia social para el quintil más pobre, según se desprende de las encuestas de hogares



Fuente: Base de datos del ASPIRE.

Nota: El número de países por grupo de ingresos con valores monetarios para las redes de protección social es el siguiente: mundo (79/96); países de ingreso alto (5), países de ingreso mediano alto (30), países de ingreso mediano bajo (30) y países de ingreso bajo (14). En este gráfico se utiliza un indicador relativo de la pobreza que se define como el 20 % más pobre de la distribución del bienestar (en términos de los ingresos o el consumo). Las reducciones de la brecha de la pobreza solo se pueden calcular si se registran valores monetarios en la encuesta de hogares; por esta razón, la muestra de países utilizada en este gráfico (79) es más pequeña que la utilizada para calcular la cobertura y la incidencia de los beneficiarios (96). Los porcentajes de reducción de la brecha de la pobreza se determinan de la siguiente manera: (brecha de la pobreza anterior a las transferencias - brecha de la pobreza posterior a las transferencias)/(brecha de la pobreza anterior a las transferencias). Las reducciones de la brecha de la pobreza están subestimadas debido a que el ASPIRE no incluye datos para todos los países individuales incluidos en los grupos de ingresos e incluso para un determinado país es posible que la encuesta no incluya todos los programas de redes de protección social existentes ni proporcione valores monetarios para esos programas. El tamaño de cada burbuja indica el porcentaje de reducción de la brecha de la pobreza.

otro tipo se sitúan entre los beneficios de RPS con alto nivel de cobertura de los pobres; no obstante, las pensiones sociales representan porcentajes más elevados del bienestar de los beneficiarios. En ambos países, el costo de los programas de RPS expresado como un porcentaje del PIB es bastante elevado (el 7 % para Georgia y el 3,3 % para Sudáfrica).

Por el contrario, la combinación de niveles de cobertura muy bajos y un bajo nivel de beneficios produce resultados insignificantes en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, en el gráfico PG.13 se muestra cómo Armenia, con una combinación de niveles más bajos de cobertura de RPS para los pobres y de beneficios (46 % y 32 %, respectivamente), logra una reducción más modesta en su recuento de la pobreza (12 %). Las RPS en Liberia, con una combinación mucho más modesta de cobertura de los pobres y nivel de beneficios (10 % y 17 %, respectivamente), logran una reducción pequeña del recuento de la pobreza (2,5 %). La reducción estimada del recuento de la pobreza para Chad

es casi nula (0,1 %) debido a que el programa de becas es el único programa de RPS que se registra en la encuesta. Estas becas tienen una muy baja cobertura de los pobres (0,2 %), aunque su contribución al bienestar de los beneficiarios asciende al 23 %.

En términos de la reducción de la brecha de la pobreza, se observa la misma interacción entre la cobertura y la magnitud de los beneficios (véase el gráfico PG.14). En Mauricio, que se sitúa en tercer lugar después de Georgia y Sudáfrica, también se registran altos niveles de cobertura y beneficios para el quintil más pobre (84 % y 55 %, respectivamente), que generan una reducción del 61 % en la brecha de la pobreza. La encuesta incluye información monetaria sobre ocho programas, de los cuales los planes de pensión jubilatoria básica no contributiva tienen el nivel más alto de cobertura de los pobres. Asimismo, según la base de datos administrativos, Mauricio declara un elevado gasto social (3,5 % del PIB). En Polonia, los programas de RPS que se consignan en las encuestas de hogares indican un nivel

relativamente alto de cobertura de los pobres (65 %), pero las transferencias como porcentaje del bienestar de los beneficiarios son más pequeñas (27 %), lo que genera una reducción más modesta de la brecha estimada de la pobreza (42 %). En Montenegro, los programas de RPS proporcionan un nivel más bajo de cobertura de los pobres (25 %) y representan un porcentaje pequeño del bienestar de los beneficiarios (28 %); en consecuencia, el país logra una modesta reducción de la brecha de la pobreza (23 %). En Maldivas, la encuesta de hogares solo incluye dos programas de RPS: transferencias gubernamentales no especificadas y pensiones sociales. Aunque las pensiones sociales tienen un alto nivel de beneficios, que elevan el beneficio promedio de RPS del país al 76 % del bienestar de los beneficiarios, la cobertura de ambos tipos de programas es pequeña (15 %), y por lo tanto la reducción de la brecha de la pobreza es modesta (28 %). En Burkina Faso, la reducción de la brecha de la pobreza asciende al 0,1 %, debido principalmente a que la encuesta no registra un valor monetario para las transferencias gubernamentales, por lo cual la estimación se basa únicamente en la información sobre las becas y otras transferencias generales (gráfico PG.14).

¿POR QUÉ LAS ECONOMÍAS ESTABLECEN PENSIONES SOCIALES DE VEJEZ?

Las pensiones sociales de vejez han proliferado en las últimas dos décadas. Desde 2001, 29 economías han establecido o ampliado su instrumento de RPS/AS. La región de América Latina y el Caribe encabezó la tendencia y la siguieron Asia oriental y varias economías africanas. Además, las economías que ya contaban con un sistema de pensiones sociales (en su mayoría sistemas contributivos) incorporaron beneficios paralelos orientados a proporcionar cobertura a diversos grupos (por ejemplo, el programa rural y el Programa 70 y Más en México). Para 2014, aproximadamente 101 economías habían establecido pensiones sociales de vejez¹¹. Estas pensiones existen en casi todas las economías de América Latina, mientras que las economías de África al sur del Sahara cuentan con algunos de los sistemas de pensiones sociales de vejez más grandes en términos del porcentaje de la población anciana que recibe cobertura.

Las pensiones sociales de vejez se crean teniendo en cuenta las necesidades y la capacidad de cada economía, en particular para aliviar la pobreza, establecer el componente principal de un sistema de pensiones o abordar un déficit de cobertura en un sistema de pensiones existente. Bangladesh, India, Kenya, Myanmar y Viet Nam, por ejemplo, incorporaron las pensiones sociales de vejez en forma de programas de alivio de la pobreza. Australia y

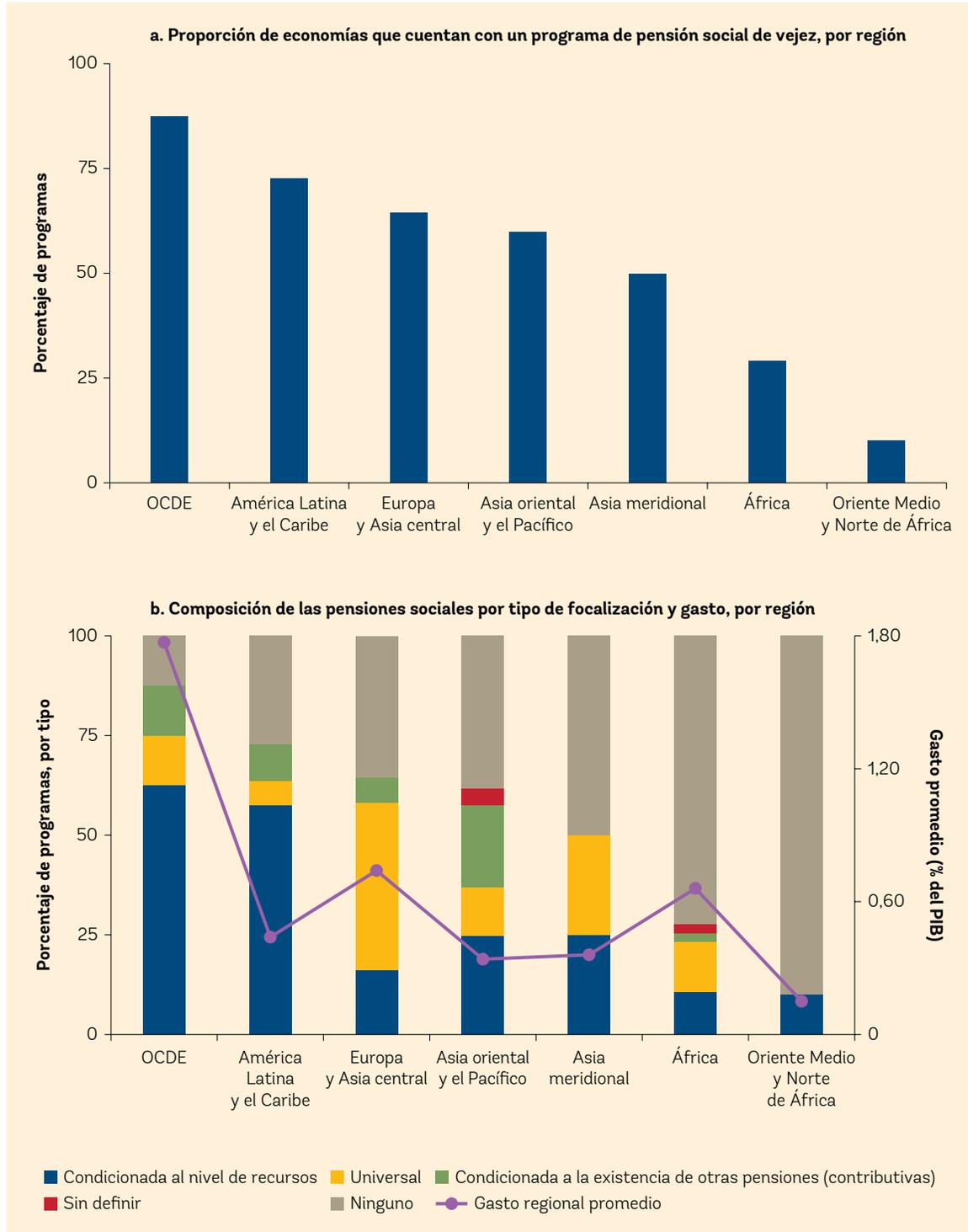
Nueva Zelanda (economías pioneras) y Bolivia, Maldivas y Timor-Leste (economías recientes) han incorporado las pensiones sociales de vejez como el principal componente de sus sistemas de pensiones, en forma de pensiones universales. Otras economías han usado las pensiones sociales de vejez para abordar el déficit de cobertura que dejaron los regímenes obligatorios de pensiones ya existentes. Entre ellos, algunos cuentan con regímenes contributivos desarrollados pero sin cobertura suficiente (por ejemplo, Chile y México), mientras que otros cuentan con regímenes contributivos no desarrollados para tendencias significativas de envejecimiento de la población (por ejemplo, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China; la República de Corea y Tailandia).

Las pensiones sociales de vejez reflejan el contexto de la economía y adoptan una de las dos formas siguientes: universales o condicionadas al nivel de recursos. Las pensiones universales proporcionan beneficios uniformes a todas las personas ancianas, generalmente las que llegan a una determinada edad y cumplen los requisitos de ciudadanía o residencia. Se puede considerar que las pensiones sociales de vejez son un tipo de TMNC¹². Los programas focalizados o los programas de beneficios condicionados al nivel de recursos proporcionan beneficios a los pobres, que generalmente no están cubiertos por otros elementos (contributivos) del sistema de pensiones. Los beneficios condicionados al nivel de recursos pueden ser la principal fuente de ingresos de los adultos mayores y, por lo tanto, es posible que estén condicionados a la existencia de otras pensiones (es decir que el plan permite excluir a los beneficiarios de otros planes de pensión). En el gráfico PG.15 se muestra, para cada región, el porcentaje de las economías que, ya en 2014, tenían un plan de pensiones sociales, el tipo de pensión social y la relación entre el costo total promedio y el PIB, por región. Casi el 90 % de las economías de la OCDE, el 70 % de las economías de América Latina y el Caribe y casi el 65 % de las economías de Europa y Asia central cuentan con pensiones sociales de vejez (panel a). Las pensiones condicionadas al nivel de recursos son más comunes en todas las regiones, salvo en Europa y Asia central, donde predominan los planes condicionados a la existencia de otras pensiones (panel b).

¿QUÉ SE HA LOGRADO MEDIANTE LAS PENSIONES SOCIALES DE VEJEZ?

Las pensiones sociales de vejez proporcionan una fuente alternativa de ingresos a los adultos mayores que no están cubiertos por planes contributivos. Según estimaciones derivadas de los datos de HelpAge International, las pensiones sociales cubren cerca del 35 % de la población mayor de 60 años en los países de

GRÁFICO PG.15 Distribución de los programas de pensiones de vejez



Fuente: Los cálculos se basan en las pensiones sociales de HelpAge International.
 Nota: Los datos corresponden a 2014.

la OCDE y en las regiones de Europa y Asia central, Asia oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe y Asia meridional. La región de África tiene, en promedio, la mayor proporción de pensiones sociales de vejez (medida como porcentaje de la población mayor de 60 años)¹³. Por el contrario, en pocos países de la región de Oriente Medio y Norte de África se han establecido pensiones sociales. En algunos países, las pensiones sociales de vejez se han expandido rápidamente. Entre 2010 y 2015, el número de beneficiarios en Chile, México, Filipinas y Viet Nam aumentó más de un 70 % (a menudo, la causa de esta ampliación es la disminución de la edad jubilatoria). En Bolivia, Mauricio y Namibia, la cobertura de la población mayor de 60 años es casi universal.

Las personas ancianas del primer quintil (el más pobre) son quienes han obtenido más beneficios de los programas de pensiones sociales de vejez, sea cual fuere su diseño. La distribución de los beneficiarios (o la incidencia de los beneficiarios) de los programas de pensiones sociales de vejez se calculó utilizando los datos de los hogares extractados de la base de datos del ASPIRE¹⁴. En Bulgaria, Letonia, Lituania y Turquía, más del 50 % de los beneficiarios de pensiones sociales de vejez pertenecen al quintil más pobre,

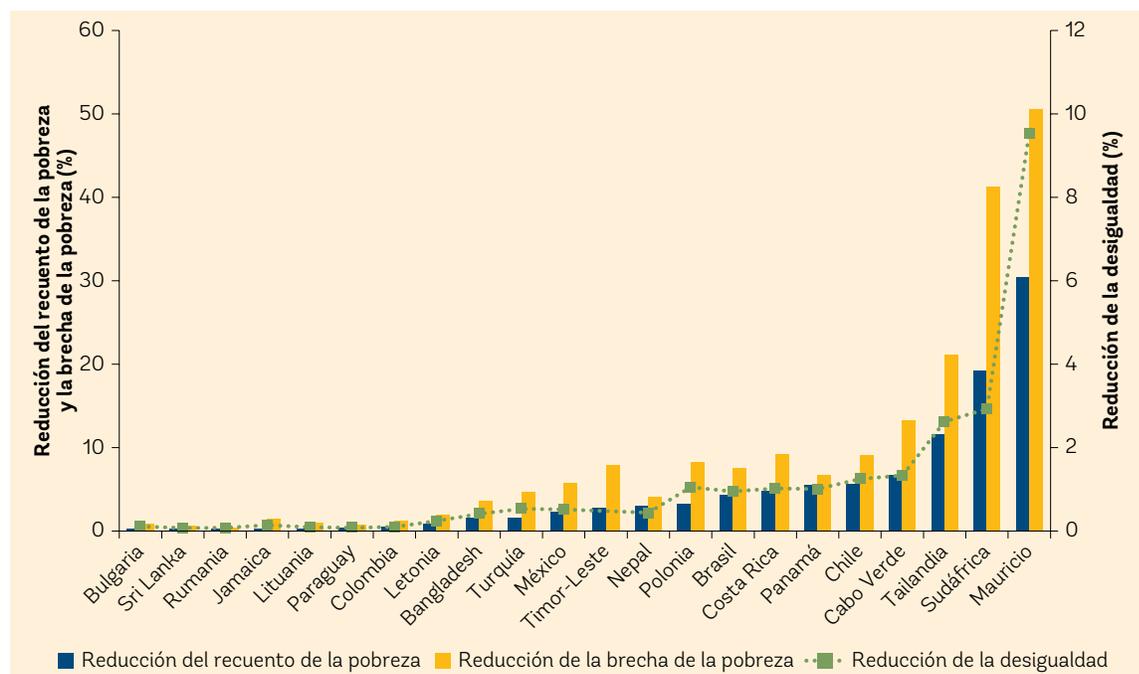
mientras que en Swazilandia y Guatemala más del 50 % de los beneficiarios de pensiones sociales pertenecen a los quintiles más ricos (el cuarto y el quinto).

Las pensiones sociales de vejez han ayudado a los beneficiarios a ser menos pobres o a salir totalmente de la pobreza. En una muestra de 18 países (véase el gráfico PG.16), el efecto de las pensiones sociales de vejez en la reducción del recuento de la pobreza y la brecha de la pobreza solo es significativo (entre el 10 % y el 40 %) en tres (Mauricio, Sudáfrica y Tailandia). En los otros 16 países, el impacto en la pobreza es mucho menor. Asimismo, el efecto de las pensiones sociales de vejez en la desigualdad (en términos de la reducción del coeficiente de Gini para la población total) es inferior al 10 % (véase el gráfico PG.16), con la salvedad de los mismos tres países (donde los niveles de cobertura y beneficios son elevados).

¿POR QUÉ SE NECESITAN MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA ADAPTACIÓN EN EL MUNDO?

En la actualidad, el panorama mundial está plagado de múltiples perturbaciones que están interconectadas y suelen ser devastadoras. Entre 1980 y 2012, la

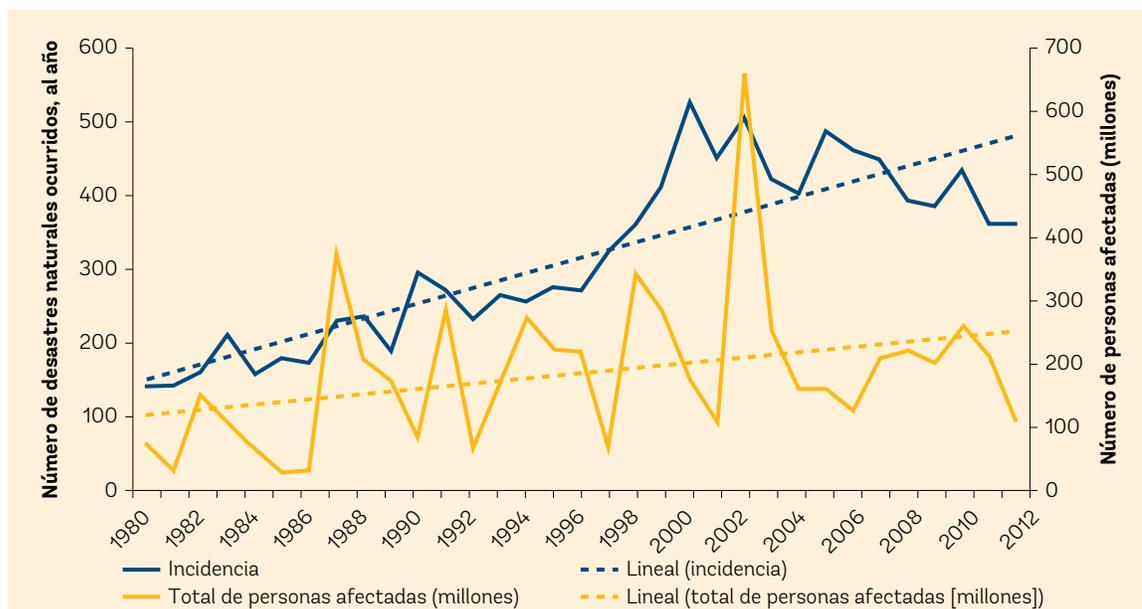
GRÁFICO PG.16 Impacto de las pensiones sociales de vejez en la reducción del recuento de la pobreza, la brecha de la pobreza y el índice de desigualdad de Gini, como porcentaje de los niveles de los indicadores anteriores a las transferencias, utilizando la línea de pobreza relativa (el 20 % más pobre)



Fuente: Los cálculos se basan en la base de datos del ASPIRE.

Nota: Los países se seleccionaron teniendo en cuenta la disponibilidad de datos de encuestas de hogares confiables consignados en la base de datos del ASPIRE. Los impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad se determinaron de la siguiente manera: (recuento de la pobreza anterior a las transferencias - recuento de la pobreza posterior a las transferencias)/(recuento de la pobreza anterior a las transferencias). Para calcular las reducciones porcentuales de la brecha de la pobreza y el índice de Gini se utiliza el mismo método.

GRÁFICO PG.17 Número total de desastres y personas afectadas, 1980-2012



Fuente: Base de datos EM-DAT.

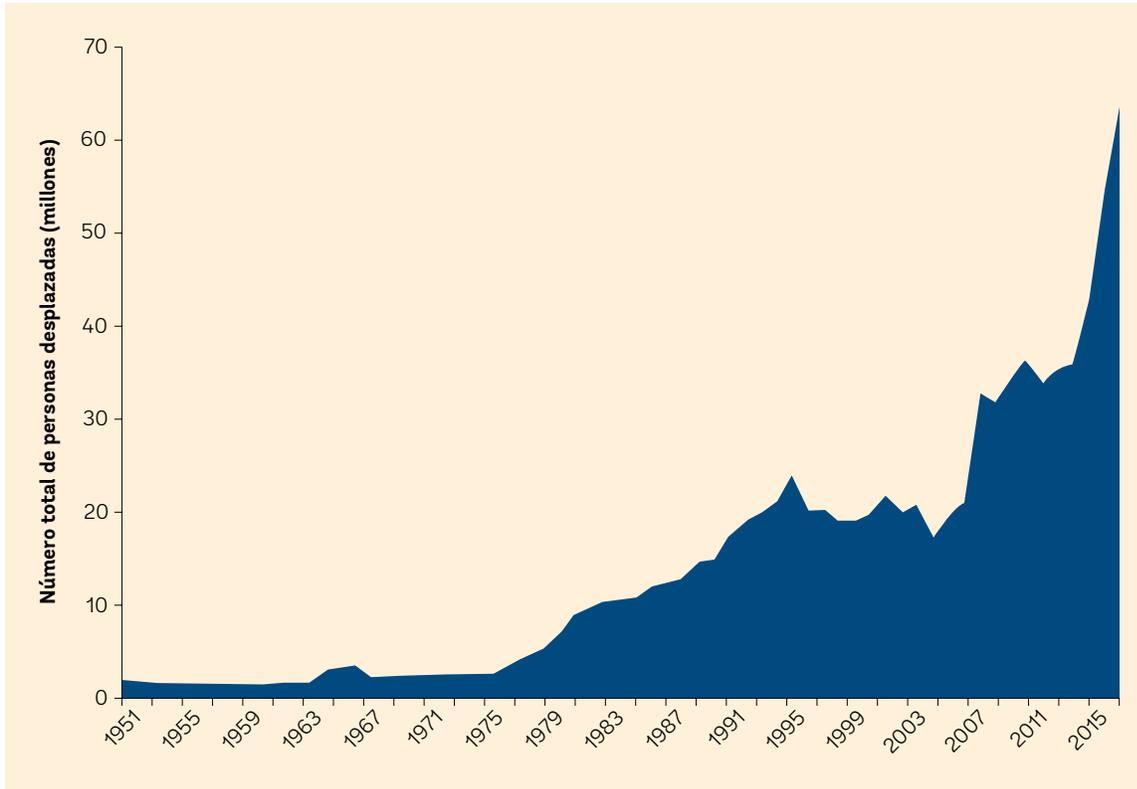
frecuencia anual de los desastres naturales aumentó un 250 % y el número de personas afectadas se incrementó en un 140 % (gráfico PG.17). Se prevé que el cambio climático exacerbará estas tendencias y, sin un desarrollo compatible con el clima, para 2030 sumará a otros 100 millones de personas en la pobreza extrema (Banco Mundial, 2016). El desplazamiento forzado también alcanzó un nivel sin precedentes: se calcula que, en promedio, 20 personas han abandonado su hogar cada 60 segundos en 2016 (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2016). A fines de 2015, el número total de personas desplazadas en todo el mundo ascendía a más de 64 millones (gráfico PG.18). Además, hace menos de una década se produjo la peor crisis económica y financiera de los últimos tiempos y, en 2014, el brote de ébola despertó conciencia en la comunidad internacional sobre los potenciales efectos devastadores de las pandemias. Esas perturbaciones, sus tendencias y los riesgos conexos están profundamente entrelazados (véase, por ejemplo, Foro Económico Mundial, 2017) y crean un entorno sumamente complejo que plantea dificultades a los hogares, las autoridades encargadas de formular las políticas y los profesionales.

El desafío que enfrentan las RPS para generar resiliencia en los hogares y dar una respuesta ante las perturbaciones durante todo el ciclo de vida es ahora más acuciante que en el pasado. Como se señala detalladamente en el informe completo, durante la última década se realizaron avances importantes mediante la incorporación de nuevos

programas de RPS y la ampliación de los existentes para acrecentar la cobertura de las personas más pobres. En consecuencia, las redes de protección están mejor posicionadas que nunca para ayudar a los hogares a gestionar los riesgos derivados de la multiplicidad y complejidad de las perturbaciones. En rigor, las RPS y el amplio conjunto de políticas, programas e instrumentos de protección social gozan de amplio reconocimiento como herramientas eficaces para aumentar la resiliencia de las personas pobres y los grupos más vulnerables. Específicamente, en la estrategia del Banco Mundial para la protección social y el trabajo (2012b) se pone de relieve que la protección social aumenta la resiliencia “de los grupos vulnerables al proporcionarles un seguro contra el impacto de las reducciones en el bienestar ocasionadas por diversas perturbaciones”. Las redes de protección pueden proporcionar dinero, alimentos, seguros y otras medidas para estabilizar los ingresos y el consumo cuando se producen perturbaciones, con el objeto de aumentar la resiliencia de los hogares. Cuando se combinan con intervenciones complementarias, las redes de protección permiten aumentar la resiliencia de los hogares en el largo plazo debido a que promueven actividades orientadas a desarrollar el capital humano y generar ingresos (Banco Mundial, 2012b).

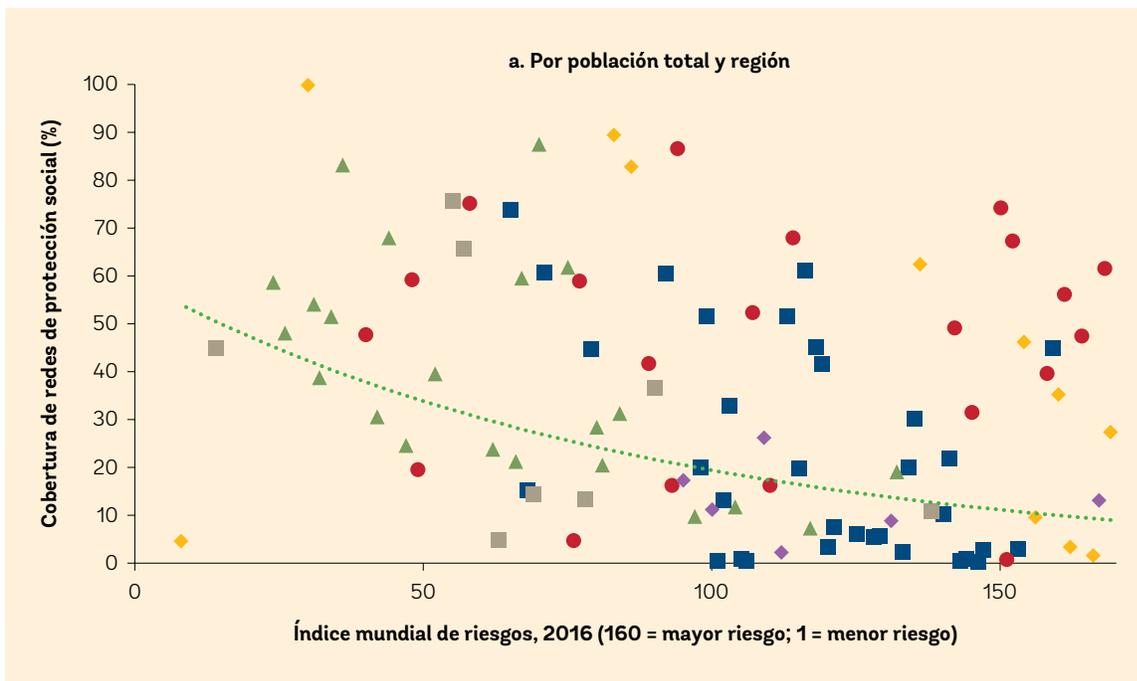
No obstante, las limitaciones en materia de cobertura y diseño de las RPS restringen la capacidad de esas redes para proteger a los hogares que son vulnerables a las perturbaciones. Por ejemplo, los datos

GRÁFICO PG.18 Número total de personas desplazadas, en conjunto, 1951-2015



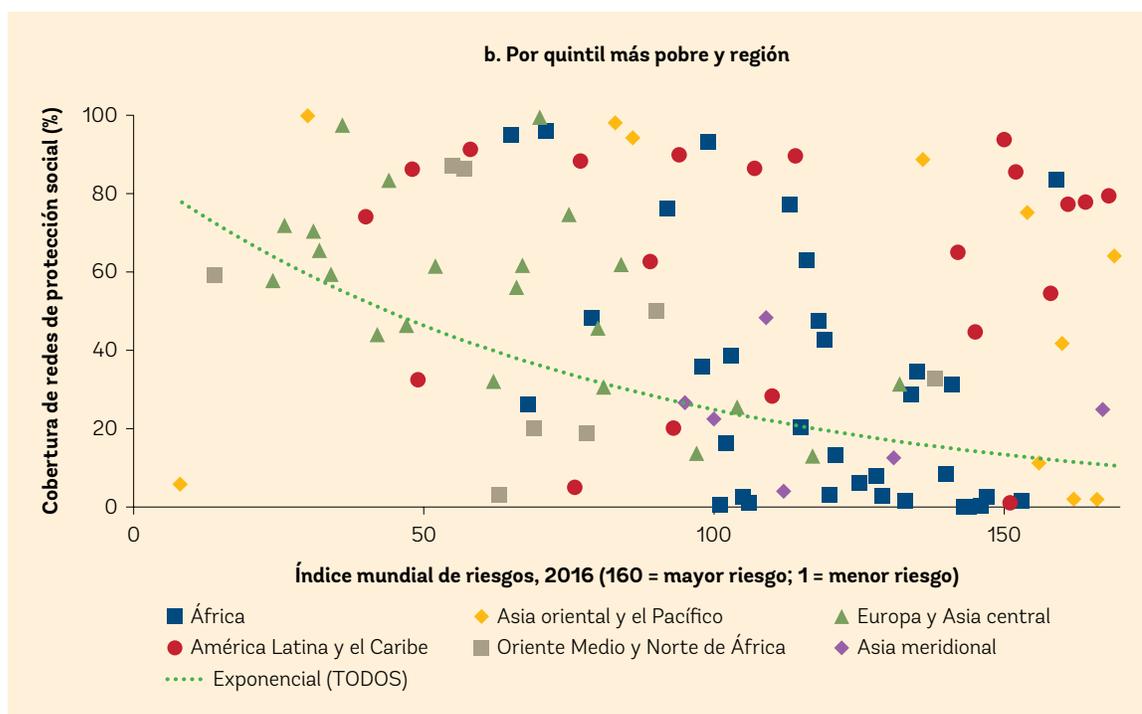
Fuente: Base de datos estadísticos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

GRÁFICO PG.19 Clasificación de los desastres naturales y la cobertura de las redes de protección



(continúa)

GRÁFICO PG.19 Clasificación de los desastres naturales y la cobertura de las redes de protección (continuación)



Fuentes: Garschagen y cols., 2016; base de datos del ASPIRE.

Nota: La cobertura de redes de protección social se basa en el año más reciente consignado en la base de datos del ASPIRE (todos los programas).

empíricos indican que los países que están expuestos a un alto riesgo de desastres naturales con frecuencia tienen un nivel más bajo de cobertura de redes de protección. En el panel a del gráfico PG.19, se compara la cobertura de todos los programas de RPS de un país (teniendo en cuenta los datos del año más reciente consignado en la base de datos del ASPIRE) con el riesgo a sufrir desastres naturales que afronta el país (según la clasificación del *Informe mundial de riesgos 2016*). Si bien existe una amplia variación, en los países más expuestos a desastres se registran grandes brechas de cobertura que, en muchos casos, no permiten que los programas de redes de protección lleguen a las personas que están más expuestas a los riesgos¹⁵. En las regiones de Asia meridional y África, donde reside la proporción más grande de habitantes pobres del mundo, la cobertura de las redes de protección es muy inferior a los niveles acordes a su exposición al riesgo de desastres.

En este contexto, en los últimos años se han comenzado a aplicar medidas de protección social para la adaptación. Inicialmente, este tipo de protección social se definió como “un conjunto de medidas que tienen por objeto aumentar la resiliencia de las personas más pobres y vulnerables al cambio climático mediante la combinación de elementos de protección social, reducción del riesgo de desastres y

cambio climático” (Arnall y cols., 2010; véase, también, Institute of Development Studies, 2012). Desde entonces, las autoridades encargadas de formular las políticas de protección social y los profesionales del área han llegado a entender el concepto de “adaptación” como la necesidad de adecuar los programas de una manera más precisa a todas las perturbaciones. Esta determinación ha dado lugar a muchas preguntas complejas, entre ellas cuál es exactamente la mejor manera de dotar a las RPS y la protección social de los medios necesarios para ayudar a los hogares a gestionar diversos tipos de perturbaciones en una miríada de contextos nacionales. Dado que se trata de un área incipiente, esta pregunta no ha sido respondida totalmente, pero la respuesta se ha comenzado a cristalizar en torno a dos enfoques interrelacionados que tienen por objeto acrecentar la resiliencia de los hogares y aumentar la capacidad de respuesta de los programas.

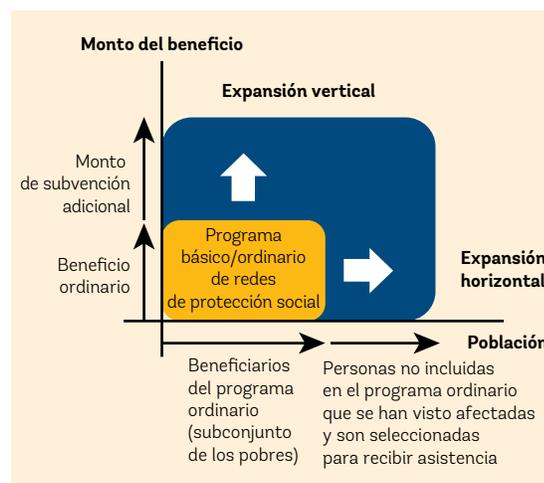
El primero de estos enfoques se centra en reforzar la función que cumplen la protección social y las redes de protección para aumentar la resiliencia de los hogares más vulnerables antes de que se produzcan las perturbaciones. De esta manera, a través del enfoque se procura romper el círculo nocivo de pobreza y vulnerabilidad que de otro modo se produciría. En síntesis, un hogar más resiliente estará en mejores

condiciones para afrontar las perturbaciones si sus miembros poseen más capital humano y tienen acceso a oportunidades laborales, acumulan capital físico y diversifican sus medios de subsistencia.

Un gran cúmulo de evidencias confirma que las RPS, para la adaptación o para otros fines, contribuyen a mejorar la resiliencia a nivel de los hogares. Las evaluaciones de impacto permiten establecer que los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias son más propensos a ahorrar, como se observa en el Programa de Mejoramiento de los Medios de Subsistencia para Luchar contra la Pobreza, de Ghana; el Programa de Redes de Protección contra el Hambre, de Kenya, y el Programa de Subvenciones para Niños, de Zambia (Banco Mundial, 2016c). Por ejemplo, en Hoddinott y cols. (2015) se examinan las ventas forzadas de ganado en el período 2010-14 entre los beneficiarios del PRPSP de Etiopía, en comparación con un grupo de control. Los niños del programa de transferencias monetarias condicionadas Pantawid de Filipinas trabajan seis días menos al mes que un grupo de control. Asimismo, se observa un aumento de la base de evidencias sobre el impacto de las intervenciones de inclusión productiva (“modelos de graduación”) que respaldan la salida sostenible de la pobreza y, por extensión, el aumento de la resiliencia. Como ejemplo principal cabe citar un ensayo controlado aleatorio de un “enfoque integrado” similar en seis países (Etiopía, Ghana, Honduras, India, Pakistán y Perú), en el que se combinó la transferencia de un activo productivo con apoyo al consumo, capacitación y asesoramiento, así como medidas para alentar el ahorro y el acceso a servicios de salud y educación. El ensayo permitió constatar impactos eficaces en función de los costos y estadísticamente significativos en el consumo (impulsados, en su mayoría, por aumentos de la renta del trabajo por cuenta propia) y la situación psicosocial de los hogares beneficiarios, observándose que los impactos en los hogares pobres perduraban como mínimo un año después de finalizadas todas las actividades de implementación (Banerjee y cols., 2015). Este enfoque de inclusión productiva se está implementando en muchos países de África occidental y oriental, donde iniciativas similares orientadas a la protección social para la adaptación procuran aumentar la resiliencia de los hogares frente a las sequías repetidas y crónicas y otras perturbaciones.

El segundo enfoque interrelacionado de la protección social para la adaptación se centra en incrementar la capacidad de las redes de protección para dar una respuesta a las perturbaciones una vez que se han producido mediante la incorporación de un mayor grado de flexibilidad y escalabilidad en el diseño del programa. Esos elementos del diseño permiten realizar ajustes con más rapidez para

GRÁFICO PG.20 Escalabilidad de los programas para acrecentar la capacidad de respuesta ante las perturbaciones



Fuente: Banco Mundial, 2017.

atender las necesidades que surgen después de las perturbaciones. De esta manera es posible ampliar el alcance de los programas a fin de abarcar a personas que no son beneficiarias usuales de programas de protección social, pero que se han visto afectadas por una perturbación, así como también aumentar, en un momento de extrema necesidad, los montos de los beneficios que perciben los beneficiarios existentes de los programas de protección social, como se observa en el gráfico PG.20. Este proceso también se denomina expansión “horizontal” y “vertical” (Oxford Policy Management, 2015).

Una respuesta pragmática y cada vez más habitual de las redes de protección consiste en aumentar los montos de la subvención que perciben los beneficiarios existentes de RPS después de las perturbaciones (expansión vertical). De esta manera, los programas existentes, como las transferencias monetarias y las obras públicas, se utilizan como vías para brindar asistencia rápidamente a los hogares pobres de las zonas afectadas que se seleccionaron y registraron con antelación. Hace poco tiempo, este enfoque se usó para atender a beneficiarios existentes afectados por los desastres que se produjeron en Fiji y Filipinas. Asimismo, es posible incrementar las medidas de preparación de las RPS mediante inversiones adicionales para lograr que los programas sean más flexibles y puedan expandirse horizontalmente a fin de abarcar más hogares.

Específicamente, la expansión horizontal se puede lograr mediante inversiones en sistemas de prestación más dinámicos, información sobre los riesgos y las vulnerabilidades de los hogares y financiamiento de riesgos disponible con antelación. Las

redes de protección establecidas para abordar la pobreza crónica en épocas de relativa calma y estabilidad utilizan metodologías y enfoques de prestación impulsados por la oferta durante períodos fijos, que pueden incluir enfoques de selección con plazos definidos (es decir, un enfoque de “barrido censal”, que se repite una vez que han transcurrido varios años) y listas centralizadas fijas de beneficiarios. Generalmente, resulta más fácil administrar este enfoque, pero su rigidez suele generar efectos no deseados (por ejemplo, errores de exclusión de hogares), que se magnifican bajo la influencia de las perturbaciones, cuando las necesidades, la situación de pobreza, el bienestar y la vulnerabilidad pueden cambiar rápidamente. En este sentido, estos sistemas de prestación son estáticos; no pueden dar una respuesta administrativa a los cambios en las necesidades de los hogares. El sello distintivo de una red de protección para la adaptación es un sistema de prestación dinámico que brinde la flexibilidad y escalabilidad necesarias para lograr una expansión horizontal o vertical, de conformidad con las necesidades posteriores a cada perturbación. Asimismo, la vinculación de las redes de protección a la información sobre los riesgos y la vulnerabilidad permite prever con más precisión las necesidades de los hogares, mientras que el financiamiento de riesgos disponible con antelación puede ser la clave para atender esas necesidades en el momento oportuno.

CONCLUSIONES

El informe completo contiene un análisis comparativo que permite establecer en qué situación se encuentran los países individuales, las regiones y el mundo en lo referente al gasto en RPS/AS y los principales indicadores de desempeño, como la cobertura de los programas, la incidencia de los beneficiarios, el nivel de beneficios y los impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad. A los efectos de evaluar y comparar estos indicadores de manera congruente en el tiempo y el espacio (países/programas) se utilizó la base de datos mundiales del ASPIRE, del Banco Mundial. Los resultados se describen en la primera parte: Análisis.

Además de presentar los números clave sobre el gasto y el desempeño en todo el mundo, en este informe también se analizan en profundidad dos áreas temáticas pertinentes a la gestión del riesgo y la vulnerabilidad. La primera es la *asistencia social y el envejecimiento*, en la que se estudia concretamente la función de las pensiones sociales de vejez. La segunda es la *protección social para la adaptación*, en la que se estudian las crisis y cómo pueden adaptarse los programas de RPS/AS para dar una respuesta más adecuada cuando estas se producen. Estos

temas se analizan en la segunda parte: Temas especiales.

En el informe completo se establece claramente que los programas de RPS/AS son componentes clave de los sistemas generales de protección social que realizan contribuciones importantes para alcanzar el objetivo de reducir la pobreza.

NOTAS

1. Los términos “redes de protección social” y “asistencia social” se usan de manera indistinta en este panorama general y en el informe. Se refieren a medidas no contributivas diseñadas para proporcionar apoyo de manera regular y previsible a las personas pobres y vulnerables. También se denominan redes de protección, asistencia social y transferencias sociales y son un componente de sistemas de protección social más amplios.
2. En la estrategia del Banco Mundial para la protección social y el trabajo 2012-22 (www.worldbank.org/spstrategy) se establece que “los objetivos primordiales de la estrategia consisten en ayudar a mejorar la capacidad de recuperación, la equidad y las oportunidades para los habitantes de los países de ingreso bajo y de ingreso mediano a través de sistemas integrados de protección social y empleo, el aumento de la cobertura de los programas de redes de protección social, en particular en los países de ingreso bajo, y datos más adecuados”.
3. Para consultar la base de datos del ASPIRE, visite www.worldbank.org/aspire.
4. En la base de datos del ASPIRE y en el análisis que se incluye en el informe completo se considera que la protección social consta de las redes de protección social/la asistencia social, el seguro social y los programas del mercado laboral.
5. La pobreza extrema se mide utilizando la línea de pobreza de USD 1,90 al día en términos de la paridad del poder adquisitivo.
6. La brecha de la pobreza es la distancia entre la línea de pobreza y el ingreso promedio de las personas pobres. Generalmente, se expresa como la deficiencia porcentual en el ingreso de los pobres con respecto a la línea de pobreza.
7. En este panorama general y en el informe completo, la categoría de países de ingreso alto solo incluye algunos de esos países que son miembros del Grupo Banco Mundial y para los cuales se dispone de datos de encuestas de hogares. Para consultar una lista de esos países, véase el cuadro 1.3 en el capítulo 1 del informe completo.
8. El hecho de que las encuestas de hogares no recaban información sobre todos los programas de protección social implementados en un país puede dar lugar a desviaciones; no obstante, es probable que las encuestas incluyan datos de los grandes programas emblemáticos.

9. Un factor que influye en este bajo nivel de cobertura es que la mayoría de las encuestas de ingresos y gastos de hogares captan muy poca información sobre las intervenciones en el mercado laboral; en consecuencia, resulta difícil extraer conclusiones significativas respecto de este tipo de programas.
10. La línea de pobreza absoluta, USD 1,90 al día en PPA, tal vez no constituya un estándar significativo para muchos países de ingreso alto que tienen una población muy pequeña o que quizás no tienen habitantes que subsistan por debajo de ese umbral. Según la información suministrada por las encuestas de hogares (véase el apéndice F del informe completo), algunos países, como Belarús, Croacia, Lituania, Montenegro y Rumania, pueden eliminar totalmente el recuento de la pobreza de USD 1,90 al día en PPA.
11. Base de datos de pensiones sociales de HelpAge (<http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database>). Obsérvese que para 20 de estos 101 países no se dispone de información sobre la fecha de creación de las pensiones sociales.
12. Más específicamente, solo están condicionadas a una edad mínima.
13. La cobertura en África abarca desde programas universales en África meridional hasta la inexistencia de programas en muchos países del continente. En consecuencia, un indicador de cobertura “promedio” podría conducir a errores.
14. La incidencia de los beneficiarios es el porcentaje de beneficiarios del programa que pertenece a cada quintil de la distribución del bienestar.
15. Obsérvese que la falta de cobertura es aún más evidente entre los miembros del quintil más pobre.

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2016), *Global Trends: Forced Displacement in 2016*, <http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>.
- Arnall, A., K. Oswald, M. Davies, T. Mitchell y C. Coirola (2010), “Adaptive Social Protection: Mapping the Evidence and Policy Context in the Agriculture Sector in South Asia”, documento de trabajo n.º 345, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido, <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp345.pdf>.
- Atlas de Protección Social: Indicadores de Resiliencia y Equidad (ASPIRE) (2017), Banco Mundial, Washington, DC, <http://datatopics.worldbank.org/aspire/>.
- Banco Mundial (2016), *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Beegle, K., A. Coudouel y E. Monsalve, eds., de próxima aparición, “Realizing the Full Potential of Social Safety Nets in Africa”, Banco Mundial, Washington, DC.
- Hoddinott, J., J. Lind, G. Berhane, K. Hirvonen, N. Kumar, B. Nishan, R. Sabates-Wheeler, A. Strickland, A. Taffesse, M. Tefera e Y. Yohannes (2015), *PSNP-HABP Final Report, 2014*, http://essp.ifpri.info/files/2017/07/PSNP-HABP_Final_Report_2014.pdf.
- Institute of Development Studies (IDS) (2012), *Realising the Potential of Adaptive Social Protection, IDS in Focus Policy Briefing Note 28*, <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/IF28.pdf>.

En el informe *The State of Social Safety Nets 2018* (Estado de las redes de protección social 2018) se examinan las tendencias mundiales en materia de cobertura, gasto y desempeño de los programas del área de redes de protección social/asistencia social utilizando la base de datos actualizada del Atlas de Protección Social: Indicadores de Resiliencia y Equidad (ASPIRE), del Banco Mundial. En el informe se documentan los principales programas de redes de protección social que existen en todo el mundo y su uso para aliviar la pobreza y promover la prosperidad compartida.

En la edición de 2018 se amplía la cobertura de datos administrativos y de encuestas de hogares que contenía la edición de 2015. Esta edición es diferente pues, por primera vez, se describe la evolución del gasto y la cobertura de los programas de redes de protección social/asistencia social en el curso del tiempo, cuando los datos permiten realizar ese análisis.

Asimismo, el informe aborda dos temas especiales: la *asistencia social* y *el envejecimiento*, que abarca la función de las pensiones sociales de vejez, y la *protección social para la adaptación*, que abarca la capacidad de adaptación de los programas y sistemas de redes de protección social frente a diversas crisis.