

¿Hacia dónde los CCTs?

Luis F. López-Calva

Chief Economist, RBLAC-UNDP

Cuernavaca, Morelos

Enero 15, 2008



Latinoamérica hoy

LAC crece

Growth Rates in Latin America and Select Countries, 2002-2006
(Based on GDP expressed in constant 2000 US dollars)

	2002	2003	2004	2005	2006 ^b	Average Annual Growth Rate (2002-2006)
Latin America*	-0.5	2.1	6.2	4.5	5	3.6
Mexico	0.8	1.4	4.2	2.8	4.8	2.8
Brazil	2.7	1.1	5.7	2.9	3.7	3.2
Chile	2.2	3.9	6	5.7	4	4.4

b/ Preliminary numbers
Source: BADEINSO

Pero sigue siendo pobre

Percentage of poor people in Latin America

	1990	2000	2005
Latin America	48%	42.5%	40%

Source: Statistical Yearbook of Latin America and the Caribbean. ECLAC 2006

Poverty Headcount in Latin American Countries.

Country	Year		
	1980	1990	2005
Argentina	0.10	0.24	0.26
Brazil	1987 0.4	1999 0.38	2005 0.36
Chile	1987 0.40	2000 0.20	2006 0.14
Colombia	1980 0.39	1999 0.55	2005 0.47
Costa Rica	1981 0.22	1999 0.20	2005 0.21
Guatemala	1980 0.65	1998 0.61	2002 0.60
Mexico	1984 0.34	1998 0.47	2005 0.36

Country	Year		
	1986	1999	2005
Panama	0.34	0.24	0.33
Paraguay	n.a.	2000 0.61	2005 0.61
Peru	1986 0.52	2001 0.55	2004 0.51
Dominican Rep.	n.a.	2002 0.45	2005 0.48
Uruguay	1981 0.11	1999 0.09	2005 0.19
Venezuela	1981 0.22	1999 0.49	2005 0.37
Latin America	1980 0.35	2000 0.43	2005 0.40

Source: Statistical Yearbook of Latin America and the Caribbean. ECLAC 2001, 2002, 2004 y 2006

Y desigual....

Gini Index in Latin America, select countries

Country	Year		
	1990	1999	2005
Brazil	0.61	0.59	0.57
Chile	1990	2000	2006
	0.57	0.58	0.54
Costa Rica	1990	1999	2005
	0.44	0.47	0.47
Mexico	1989	1998	2005
	0.54	0.54	0.53
Dominican Rep.	1997	2000	2005
	0.55	0.54	0.57

Country	Year		
	1995	1999	2004
El Salvador	0.51	0.52	0.49
Colombia	1994	1999	2005
	0.60	0.57	0.58
Nicaragua	1993	1998	2001
	0.58	0.58	0.58
Venezuela	1990	1999	2005
	0.47	0.50	0.49
Latin America*	1990	2000	2005
	0.55	0.55	0.55

*Average of the Gini Index of Countries listed in this table.

Source: Statistical Yearbook of Latin America and the Caribbean. ECLAC 2006.

Barros (2007)

Qué debería preocuparnos

- La capacidad de los países y la región para crecer
- Y su capacidad para convertir el crecimiento en bienestar con equidad...
 - ¿Qué bienestar?

El enfoque de desarrollo humano

Los principios generales

Los tres ejes del enfoque de desarrollo humano:

1. Equidad (procesos, ex ante)
2. Libertad (en sentido positivo)
3. Responsabilidad (agencia)

El desarrollo Triple-A

- A partir de Sen podemos hablar del desarrollo triple-A”

- Alcance
- Amplitud
- Apropiación

Ejemplos: Evaluación de impacto, otras intervenciones, agregación de preferencias

Matriz de Intervención

Libertad positiva

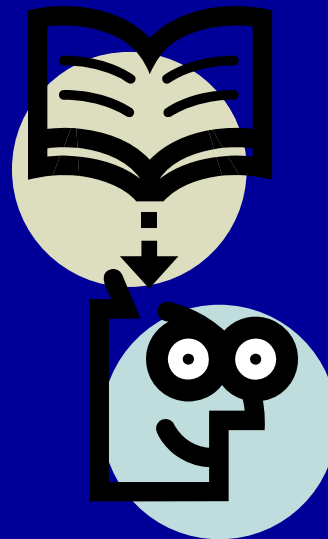
Alcance

Agencia, responsabilidad

Amplitud

Equidad

Apropiación



Los CCT en este contexto

- En este proceso y en estos resultados, los CCTs han jugado un papel central, como se ha mostrado (Paes de Barros, 2007; Cortés, 2006)
- La pregunta es: estos resultados de corto plazo son sostenibles? Bajo qué condiciones y complementariedades?

Concretamente

- Activos
 - Capital Humano
 - Capital financiero
 - Capital físico

 - Transferencias:
 - Públicas
 - Privadas

Magnitud

- Actualmente, casi 80 millones de personas se encuentran bajo un esquema de este tipo en LAC (ver cuadro)
- Sin embargo, la visibilidad e importancia de estos programas en el debate, debido a su éxito y resultados, no se refleja con la importancia presupuestal

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CON CORRESPONSABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

País	Número de beneficiarios	Costo anual	Costo como % del PIB	Año de la información
Brasil ²	40,500,000	USD \$2 billones	0.30	2006
Chile	165,000	N.d.	0.02	N.d.
Colombia	2,066,091	N.d.	0.10	2005
República Dominicana	1,035,000	USD \$57 millones	0.34	2006
Ecuador	4,771,872	USD \$194 millones	0.60	2006
El Salvador ^{1/2}	450,000	USD \$50 millones	N.d.	2006
Honduras	240,000	USD \$10 millones	0.20	2006
Jamaica	195,000	USD \$15.5 millones	N.d.	2005
México	25,000,000	USD \$1.6 billones	0.40	2006
Nicaragua ²	135,000	USD \$3.7 millones	0.70	2006
Paraguay ²	24,075	USD \$1.77 millones	N.d.	2006
Perú ²	274,500	USD \$100 millones	N.d.	2006
Total de beneficiarios de CCT's en América Latina	74,856,538			

1/ Meta de beneficiarios entre 2004 y 2009

2/ Dato estimado a partir de los hogares beneficiarios. Se hace el supuesto de 4.5 integrantes por familia

Fuente: Banco Mundial



Qué Sabemos

- Los CCT han sido programas exitosos en términos de los objetivos de corto plazo: disminución de desnutrición, asistencia escolar, indicadores de salud específicos que mejoran, reducción de niveles de pobreza monetaria
- Nos son claros sus efectos en contextos más urbanos y, sobre todo, los efectos sobre mercados laborales y sus efectos de equilibrio general han sido poco estudiados

Qué sabemos

- Los efectos positivos vendrían de dos características:
 - La focalización (no necesariamente individual, pero sí asegurar progresividad)
 - La condicionalidad (con ciertos casos interesantes)

Hay cosas por saber

TEMA 1

- Ejemplo: el caso de Ecuador (Araujo y Schady, 2007) nos permitiría entender qué restricciones o contextos inciden sobre decisiones de escolaridad
 - Dos lecciones de ese caso: focalización descentralizada, papel de la condicionalidad
- Supply versus demand constraints: componente clave de una nueva etapa analítica

Falta por saber

TEMA 2

- Institucionalmente, todavía no existe evidencia concluyente sobre en qué contextos el grado de centralización o descentralización lleva a mejores resultados
- Los incentivos a institucionalizar los programas son, como largo plazo potencialmente ambiguos, como corto plazo (ciclo electoral) potencialmente negativos (manipulación) Díaz-Cayeros, et al. (2007), De la O (2007), Rodríguez-Chamussy (2007), Ferraz-Finan(2007)

Falta por saber

TEMA 3

- Cómo incorporar la dimensión de vulnerabilidad como elemento importante de la política de protección social
- Encontrar mecanismos de “salida” de programas de CCT que son consistentes con los objetivos de largo plazo del programa

Falta por saber

TEMA 4

- Cómo hacer consistentes los CCTs con políticas de desarrollo local sostenibles
- Esto, dada la gran desigualdad regional

Cómo abordar estos temas

- En todos los casos, existen elementos que hacen que la discusión de estos retos no sea posible al interior de los programas de CCT
- Insistiendo: la política de protección social debe tomar como un elemento central y útil a los CCT, pero sería un grave error pensar a la política desde los CCTs (riesgo, por ejemplo, de empezar a incorporar componentes o exigir resultados que no son coherentes con el diseño de los CCT)

Principio (si bien obvio)

- Estos esquemas deben fortalecerse, respetando su diseño original, pero no debe agotarse en ellos toda la estrategia de política social, siendo que son solamente un instrumento con objetivos muy bien definidos

La región enfrenta el reto de la protección social

Riesgos

- El mayor riesgo consiste en crear un sistema que otorga derechos diferenciados a diferentes grupos y sin esquemas de contribución eficientes

4. Hacia una protección social integral

- Un esquema de protección social integral debe basarse en tres pilares:
 - Universalidad
 - Solidaridad
 - Eficiencia

Eficiencia

- Lo anterior, considerando restricciones financieras intertemporales, minimizando problemas de riesgo moral y selección adversa estableciendo un sistema fiscal competitivo
- Los esquemas focalizados complementarios pueden servir como mecanismos de protección o compensación ex post (De Janvry and Sadoulet, 2006)

Complementariedades

- Ello requiere pensar en niveles de protección básica universal con programas específicos de focalización que refuercen la inversión en activos
- El componente universal debería ser homogéneo, financiado de manera contributiva, con transferencias (contribución diferenciada) a grupos en pobreza

Vulnerabilidad

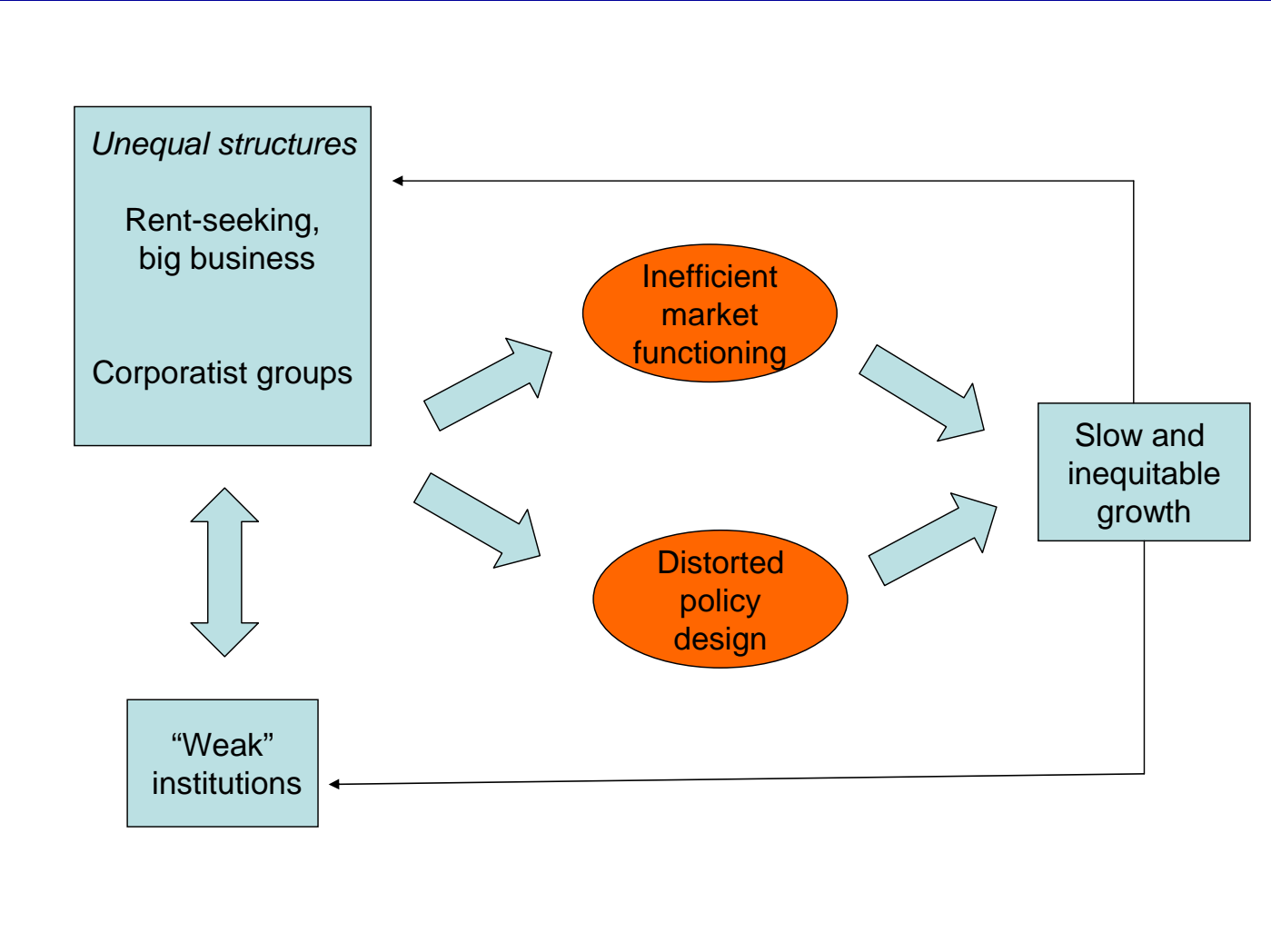
- La política de protección social que se basa en estos tres pilares, requiere un nivel de reducción de pobreza, mediante la garantía de niveles básicos de consumo (por ejemplo, vía pensión básica universal)
- Pero también una dimensión de *vulnerabilidad*, proporcionando a los hogares esquemas de protección ante choques externos

Vulnerabilidad (2)

- Los esquemas de estabilización del consumo entre hogares vulnerables induce, por ejemplo, reducción del logro escolar, con efectos de largo plazo (De Janvry, et al. 2005)
- ¿Cuando los hogares cumplen con el “puntaje de graduación” de un esquema de transferencias, son también menos vulnerables? (Cortés, et al. 2006)

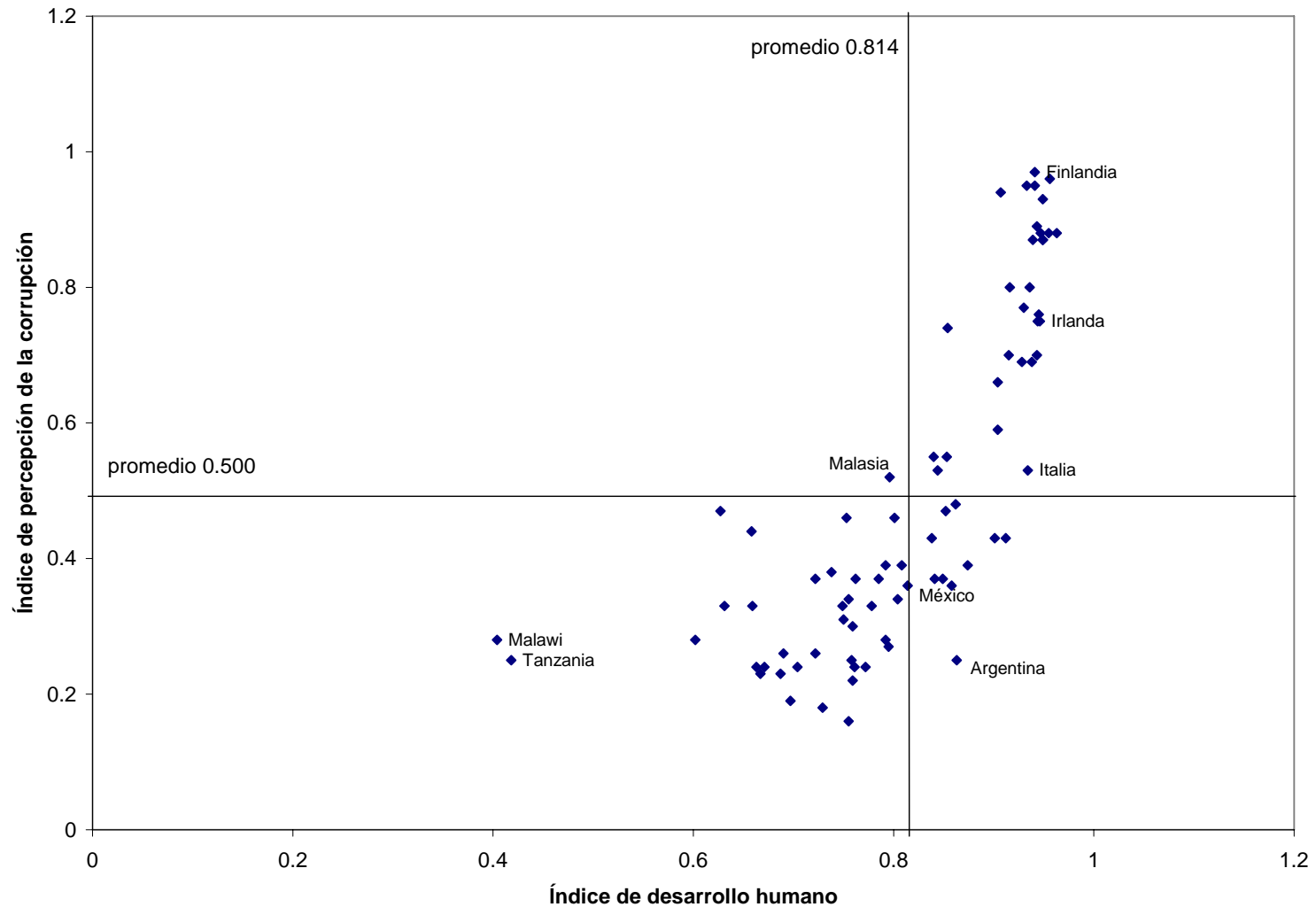
Desigualdad y distorsiones

- La desigualdad no es solamente consecuencia, sino causa de mala política pública



Calidad de la política pública

Índice de percepción de la corrupción Vs Índice de desarrollo humano, 2003



Existe

- Existe influencia desigual de grupos específicos en las instituciones del Estado
 - Esto impide, por varias razones, mejorar la calidad de la política pública
 - Es posible crear una coalición de apoyo a un sistema de protección social financieramente sostenible?

Hay vínculos con competitividad, por ejemplo

- Las decisiones de los hogares menos vulnerables son más eficientes:
 - Reducen la necesidad de liquidez, con una mejor diversificación (y mayor rendimiento)
 - Evitan interrupciones en la acumulación, por ejemplo, de escolaridad
 - Amplían los horizontes de planeación

Cohesión

- Esquemas solidarios parten de una visión de objetivo social compartido, induciendo acuerdos legislativos respecto a metas comunes mínimas
- Evitan que el Estado de trato desigual a iguales (por ejemplo, “derechohabientes” versus “población abierta”)
- Fomentan una cultura de equidad

Comentario final

- El diseño institucional debe permitir los balances políticos que induzcan resultados económicos equitativos y con incentivos a la diferenciación (percepción de justicia, *fairness*)
- Un primer escalón es la creación de una base de equidad mínima socialmente establecida, mediante esquemas en donde coexistan la universalidad y la focalización
- Sin ello, la capacidad de crecimiento será de enclave, no sistémica