



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

OBJETIVOS
DE DESARROLLO
SOSTENIBLE

2030/ Alimentación, agricultura y desarrollo rural
en América Latina y el Caribe

Documento nº 22

Garantías mínimas de protección social

para el desarrollo incluyente de la
economía rural en América Latina
y el Caribe



2030/ Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe

Documento n° 22

Garantías mínimas de protección social para el desarrollo incluyente de la economía rural en América Latina y el Caribe

Natalia Winder Rossi y Pablo Faret

Cita requerida:

Winder Rossi, N. y Faret, P. 2019. *Garantías mínimas de protección social para el desarrollo incluyente de la economía rural en América Latina y el Caribe*. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 22. Santiago de Chile. FAO. 41 p.

Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

En el marco de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esta serie tiene el propósito de promover un amplio diálogo e intercambio de ideas sobre el desarrollo sostenible e incluyente de la alimentación, la agricultura y las sociedades rurales.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2019



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: “La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en español será el texto autorizado”.

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Fotografía de la portada y contraportada: ©FAO

Índice

Presentación	4
1. Trayectoria reciente y deudas en materia de protección social en las zonas rurales de América Latina y el Caribe	5
2. Una propuesta de garantías mínimas de protección social para el desarrollo rural incluyente y sostenible en América Latina y el Caribe	16
1. Expansión de la cobertura y acceso a los sistemas de protección social en atención a las brechas específicas presentes en las zonas rurales	17
2. Adecuación del diseño y la implementación de programas de protección social	19
2.1. Programas no contributivos	19
2.2. Programas contributivos	24
3. La promoción de la “doble inclusión” a través de la “protección social ampliada”	27
3. Precauciones y consideraciones para la sostenibilidad de la propuesta	31
1. Costo, capacidad y financiamiento	31
2. Una nueva agenda de evaluación en la región	35
3. Disponibilidad y calidad de los datos e Información	36
Bibliografía	37

Presentación

La idea del “paquete social mínimo” en el debate internacional sobre protección social, no es nueva. Existe un consenso mundial y formalizado en el marco de la Agenda 2030, sobre la importancia de construir pisos mínimos de protección social y alcanzar una amplia cobertura.

Si bien, dicho concepto se entiende como parte de un consenso general, siguen existiendo diferentes perspectivas que influyen en la manera de concebir e implementar estos niveles mínimos de protección en el ámbito nacional. Por un lado, existen los conceptos universalistas que consideran a la protección social como un derecho –tal es el caso de la normativa y doctrina de los derechos humanos y de la Iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas– y según los cuales la protección social es un fin último que contribuye a asegurar un nivel adecuado de garantías de salud, ingresos y acceso a servicios básicos. Por el otro, existen los conceptos de orden funcionalista que conciben a la protección social como un instrumento, cuyo papel es actuar como una “inversión social” focalizada y limitada para contener riesgos y satisfacer necesidades, operando mediante supuestos más complejos de acción para promover el desarrollo en el largo plazo.

La mayoría de los sistemas que se vienen definiendo a nivel mundial y en América Latina y el Caribe, reúnen elementos tanto de los programas focalizados como de las políticas universales y de medidas afirmativas, diferenciándose entre sí por la vocación universalista de sus políticas transversales, vinculadas a la seguridad social y al mundo laboral, o por la capacidad de los programas e iniciativas de ganar escalabilidad y relevancia más acotadas en el ámbito no contributivo.

Sea cual fuere la noción y avance que predominan en el diseño de un “paquete social mínimo” en los distintos países de América Latina y el Caribe, la discusión y práctica de políticas de protección social de los países de la región en las dos últimas décadas han tendido a trasladar este debate a zonas rurales sólo como una mera “desagregación del antiguo modelo primario de protección social urbana. Es decir, un modelo donde el componente no contributivo “reacciona” a las fallas del componente contributivo y el mercado laboral, ubicándose al final de la cadena de igualdades/desigualdades, en lugar de desarrollar un modelo específico de protección social de acuerdo a las características diferenciadas de las economías rurales, ubicando a los tres componentes del sistema de protección social al inicio de la cadena de igualdad/desigualdad de forma proactiva.

En este contexto: ¿Qué modelo de garantías mínimas de protección social deberían ponerse en práctica en los países de América Latina y el Caribe para contribuir al desarrollo sostenible de sus economías rurales al 2030? El debate entre “normativistas” y “funcionalistas”, la experiencia regional en protección social no contributiva y seguridad social y las características propias de los territorios rurales de la región, dejan una serie de lecciones de utilidad. En primer lugar, en la realidad de los países, estos modelos no son excluyentes. En segundo lugar, la definición de un paquete mínimo depende naturalmente del objetivo de largo plazo. En este caso, el objetivo sería contribuir a crear las condiciones sociales y económicas en los territorios rurales para el desarrollo de sus habitantes, desde un enfoque de fortalecimiento de sus capacidades. En tercer

lugar, es necesario tomar en consideración que la matriz de desigualdades comienza en las ocupaciones y el mundo del trabajo, los mercados laborales rurales de la región tienen una serie de características propias que crean desafíos diferenciados para los sistemas de protección social, los cuales no pueden resolverse mediante la mera “desagregación del modelo urbano”.

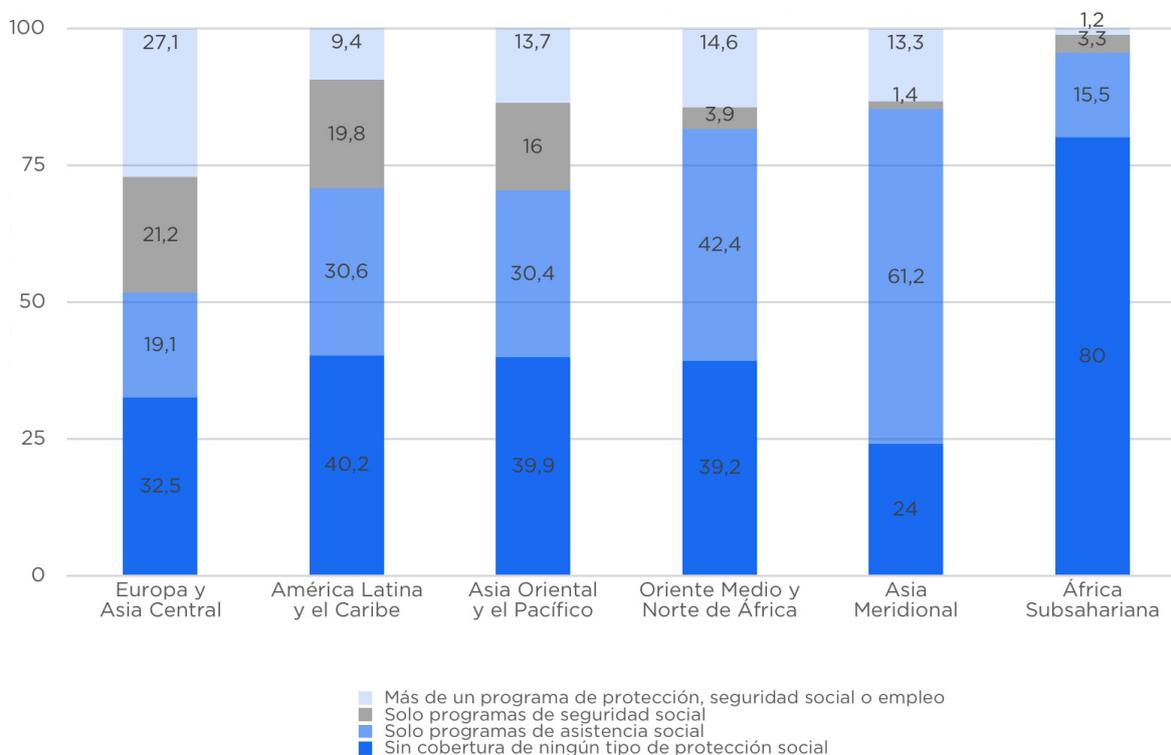
Un modelo de garantías mínimas de protección social, destinado a las zonas rurales hacia 2030, debe considerar tres objetivos fundamentales: Primero, garantizar la seguridad de ingresos para toda la población rural, a lo largo de las distintas etapas de su ciclo de vida, para lograr niveles de básicos de bienestar. Esto se logra con el objetivo específico de la cobertura efectiva. Segundo, adaptar los sistemas actuales de protección social a la realidad rural, tomando en cuenta el ciclo de vida y la pobreza como variables claves de su diseño. Esta adaptación debe considerar, sobre todo, a los medios de subsistencia rurales y a las variables propias del empleo y la economía rural, como eje estructurante. Tercero, impulsar una agenda de “protección social ampliada” para la “doble inclusión” (social y económica) promoviendo sinergias entre las políticas de protección social y las políticas productivas, dando así, un primer paso fundamental para establecer un marco de estrategias renovadas de desarrollo incluyente y sostenible en los territorios rurales de la región.

1. Trayectoria reciente y deudas en materia

de protección social en las zonas rurales de América Latina y el Caribe

En las últimas décadas, la expansión de la protección social en las zonas rurales de la región coincidió con un esfuerzo generalizado que los países de América Latina y el Caribe realizaron para fortalecer sus sistemas de protección social. Esta expansión es atribuible tanto a un período de mayor crecimiento económico y espacio fiscal como a la consolidación de la institucionalidad social, además de la ampliación del empleo asalariado en las ciudades y el consiguiente aumento de la capacidad contributiva de la población. Lo anterior se refleja en el hecho que América Latina y el Caribe ocupa el segundo lugar a nivel mundial en materia de cobertura de la protección social. El 61,3% de la población de la región vive en un hogar en donde hay al menos un beneficiario de un esquema de asistencia o seguridad social, siendo superado sólo por Europa y Asia Central (67,8%).

Gráfico 1. Cobertura de la protección social y políticas de empleo en distintas regiones del mundo, en porcentajes de la población.



Fuente: Banco Mundial (en línea).

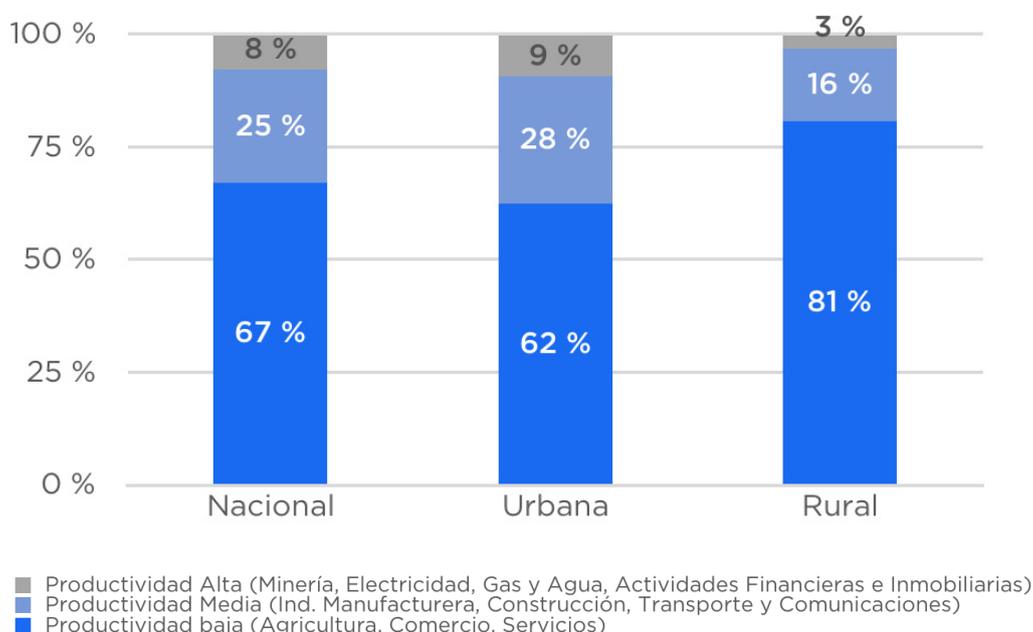
Este resultado global exitoso, en términos comparativos, y a todas luces positivo en cuanto a sus

efectos más inmediatos sobre la capacidad de consumo e inversión de los hogares pobres en el área rural, esconde deficiencias estructurales en la conformación de los sistemas de protección social de América Latina y el Caribe (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2016; CEPAL, 2012), las cuales —como se verá más adelante— afectan la cobertura, adaptación y capacidad de contribuir de manera sostenible a la inclusión social y económica de la población rural en sus territorios.

Estas deficiencias estructurales guardan una relación respecto a los altos niveles de pobreza e informalidad, así como respecto a una estructura productiva poco diversificada, a la baja calidad de los empleos y a las brechas de productividad e inserción económica presentes en los distintos estratos productivos que caracterizan a los países de la región, lo cual ha limitado la efectividad global de los esfuerzos realizados durante la segunda mitad del siglo XX, a fin de construir sistemas basados en la ampliación del empleo formal y el acceso a la seguridad social, como principio ordenador de la protección social (Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL, 2006).

En la práctica, a nivel general, se identifican tres estratos productivos claramente diferenciados, cuyas características han condicionado la naturaleza y calidad del acceso a la protección social de sus miembros. En los dos extremos de esta estructura productiva se encuentran, por un lado, los estratos más diferenciados, de alto rendimiento productivo, formalización, que aportan un alto valor agregado al producto interno bruto, aunque con bajos niveles de empleo; mientras que por el otro, se sitúa el estrato más vulnerable que representa a un amplio sector social y productivo, desconectado de las dinámicas de crecimiento, caracterizado por altas brechas de productividad, informalidad y precariedad, en el que se emplea a más de la mitad de la población de la región.

Gráfico 2. Estructura de la población ocupada, por sector de actividad económica, según el nivel de productividad y el área geográfica alrededor de 2017. Porcentaje sobre el total de la población ocupada en un promedio de 18 países de América Latina y el Caribe*.



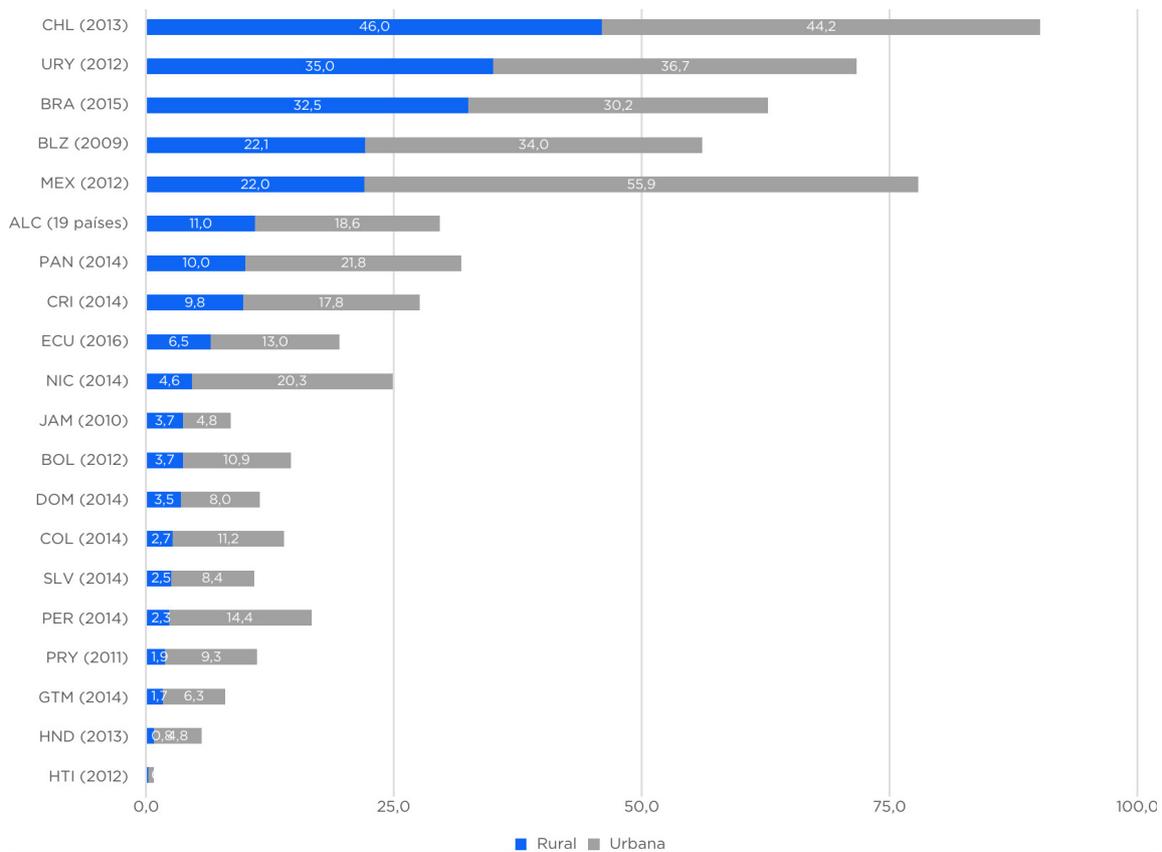
* Distribución de la población ocupada de 15 años y más según el nivel de productividad. Los sectores de actividad económica se han determinado de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.2. Estos sectores se han agrupado considerando su productividad laboral promedio (en USD PPA de 2005).

Fuente: CEPAL (en línea).

En las zonas rurales la heterogeneidad estructural se materializa, por un lado, en la existencia de un sector de empresas intensivas en capital y tecnología que han logrado insertarse exitosamente en los mercados agroalimentarios globalizados y, por el otro, en la presencia de un amplio sector socioprodutivo constituido por agricultura de subsistencia, microempresas rurales no agrícolas y población rural sin tierra que no ha podido participar en circuitos económicos más dinámicos y que, en muchos casos, forma parte de la población en condición de pobreza y exclusión, que se caracteriza por ser altamente vulnerable a los impactos económicos, políticos y a los riesgos agroclimáticos (FAO, 2018a).

Como resultado de lo anterior, y considerando las distintas barreras que impiden el acceso a la protección social contributiva de los latinoamericanos en general, y de su población rural en particular, se comprueba que hasta el día de hoy la protección efectiva de la población a través de la seguridad social, presenta deficiencias importantes de cobertura. De acuerdo con el Banco Mundial, para un promedio de 19 países de América Latina y el Caribe, sólo un 19% de la población urbana vive en un hogar donde, al menos uno de sus miembros recibe alguna prestación vinculada a la seguridad social; mientras que en el caso de las zonas rurales el acceso de los hogares a la seguridad social puede estimarse en apenas un 11% de la población (ver Gráfico 3). En otras palabras, mientras que uno de cada cinco hogares urbanos de la región accede a la seguridad social, sólo uno de cada diez hogares rurales está cubierto por alguna prestación vinculada a ella.

Gráfico 3. Cobertura^a de la seguridad social^b en el total de la población de 19 países de América Latina y el Caribe en porcentaje de la población cubierta, según el área geográfica.



^a Población que vive en un hogar donde al menos uno de sus miembros recibe una prestación.

^b Incluye pensiones no contributivas de vejez, de supervivencia y discapacidades; junto a otros esquemas de seguridad social como seguridad ocupacional, pago de días por enfermedad, seguro de salud, maternidad y paternidad.

Fuente: Banco Mundial (en línea).

A diferencia de lo que sucede con el componente contributivo de la protección social, durante las últimas dos décadas los países de la región sí han logrado expandir la cobertura de su base no contributiva (conocida como asistencia social) de forma coincidente con el surgimiento y/o fortalecimiento de ministerios de desarrollo social y un ciclo de expansión económica que permitió mayor espacio fiscal durante la década de 2000. Aunque el menú de políticas y programas se ha diversificado en los últimos años, la expansión de la asistencia social en la región se dio principalmente a través de la implementación de pensiones sociales y programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC).

Los programas de pensiones sociales (incluyendo los destinados a personas mayores, personas con discapacidad y otros) en la región aumentaron desde tan solo 8 programas en 1990 a 26 en 2016; aumentando su cobertura durante dicho período de 1 a 26 millones de personas (CEPAL, 2018a: 70).

Desde una lógica de piso mínimo de protección social, y tomando en cuenta el efecto de la complementación entre los regímenes de seguridad social y las pensiones sociales, el porcentaje de la población mayor de 65 años que recibe algún tipo de pensión (sea contributiva, no contributiva o mixta) pasó del 53,6% en 2000, al 70,8% en 2015, creciendo alrededor de un 30%, tanto en el grupo de menores ingresos como en el de las zonas rurales (CEPAL, 2018a). Pese a ello, esto aún significa que en la región existe un 29% de la población mayor de 65 años que no recibe ningún tipo de pensión; y aunque la cobertura de estos programas haya aumentado entre la población rural, esto no significa que la adecuación del sistema integrado de seguridad pensional sea suficiente. Esto obedece a que no se consideraron explícitamente factores como la estacionalidad de los ingresos y la intermitencia de las contribuciones de las personas en edad productiva en la economía rural, como parte del modelo de operaciones de la seguridad pensional, especialmente aquellos dedicados a la agricultura por cuenta propia, en explotaciones de la agricultura familiar y, en ella, el trabajo familiar no remunerado.

No obstante, los principales motores de la expansión de la asistencia social en la región, durante los últimos veinte años, han sido los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)¹. Estos programas –implementados como pilotos en la década de 1990 y luego aplicados masivamente a escala nacional desde la década de los 2000– combinan objetivos de corto y largo plazo por medio de la provisión de una transferencia de ingresos para proteger el consumo a hogares en situación de pobreza o pobreza extrema con menores de edad; al mismo tiempo que incentivan la construcción de capital humano en salud y educación destinada a los niños del hogar, a través de las condicionalidades o corresponsabilidades. Dado el desarrollo conexo de sistemas sofisticados de registro y focalización, así como la capacidad de los PTC de llegar a los más vulnerables del país, estos programas también han servido como plataforma para intervenciones complementarias, como la facilitación del acceso a distintos servicios sociales básicos (identificación, apoyo psicosocial, acceso a subsidios de servicios, entre otros), la transferencia de bonos variables de acuerdo a objetivos diferenciados de construcción de capital humano o protección del consumo, y la introducción de intervenciones en apoyo a la inclusión productiva (transferencia en especie e insumos, capacitación y asistencia técnica, créditos, entre otros).

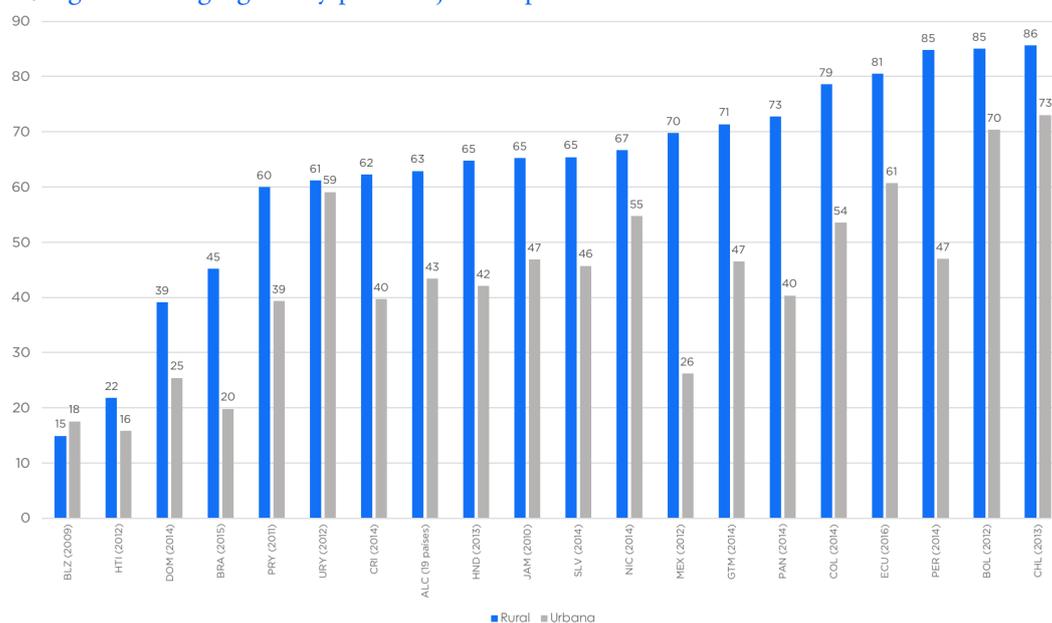
¹ Muchos de ellos comenzaron como pilotos en áreas rurales antes de ser escalados a nivel nacional y hacia zonas urbanas, como el extinto programa Progresas (posteriormente Oportunidades y luego Prospera) de México y el programa *Familias en Acción* de Colombia. En la actualidad los programas nacionales de Perú (Juntos) y Paraguay (Tekoporà) operan casi exclusivamente en áreas rurales.

Entre 1996 y 2015 la inversión pública regional en los PTC aumentó de forma exponencial. La cobertura de estos programas pasó de menos de un millón de personas (300 000 hogares) en 1996, a 132 millones de personas (30 millones de hogares) en 2015, representando al 21% de la población de toda la región (Cecchini y Atuesta, 2017: 21). El resultado ha sido que uno de cada cinco latinoamericanos y caribeños vive en un hogar destinatario de transferencias condicionadas. Este impresionante logro de la política social regional (y mundial) fue alcanzado con un promedio de inversión que, en su pico más alto, sólo ascendió al 0,38% del PIB regional.

Si bien la evidencia ha demostrado que los programas de transferencia monetaria condicionada representan un paso importante en el desarrollo rural en tanto que permiten garantizar un nivel mínimo de ingresos económicos, de desarrollo de capacidades y de acumulación de capital (Bastagli *et al.*, 2016), potenciar y mantener sus impactos a largo plazo requiere crear las condiciones que permitan a los pobladores de estos territorios insertarse con efectividad en las dinámicas productivas y de mercado².

Al analizar el alcance que ha tenido la seguridad social en las últimas décadas (Gráfico 3) se observa que la expansión de la protección social no contributiva en la región ha empujado a los sistemas nacionales de protección social a incluir a los grupos poblacionales históricamente excluidos de las políticas públicas estructuradas y de gran escala; entre ellos figuran los hogares pobres rurales, acerca de los cuales la información del Banco Mundial sobre la cobertura de la asistencia social (ver Gráficos 4 y 5) muestra la reversión de la brecha de cobertura de la protección social, favoreciéndolos.

Gráfico 4. Cobertura^a de todos los programas de asistencia social^b en 19 países de América Latina y el Caribe, según el área geográfica y porcentaje de la población en cada área.

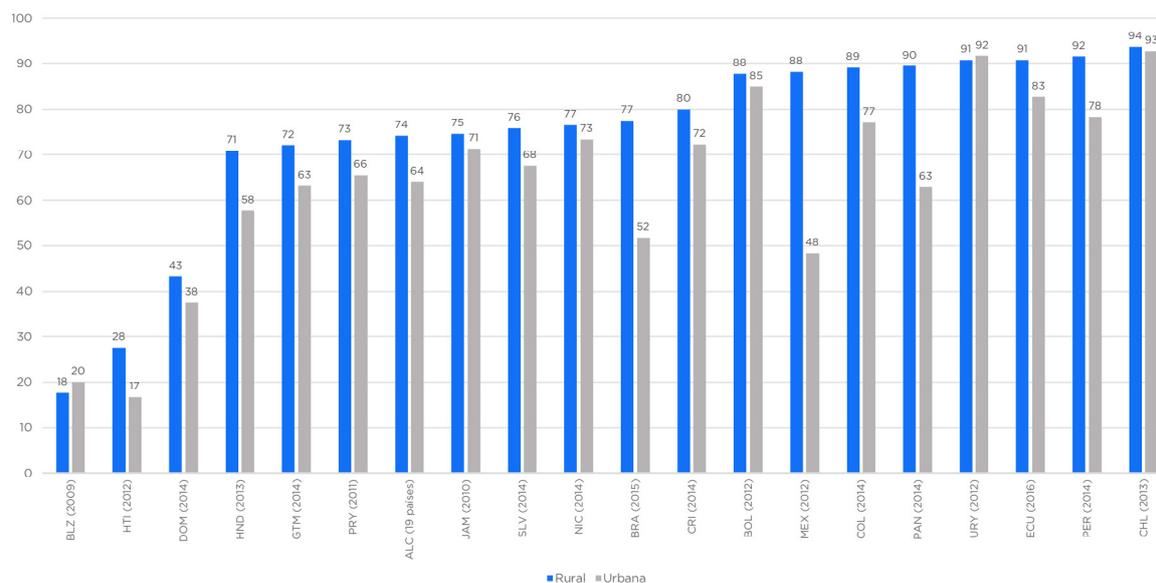


^a Población que vive en un hogar donde al menos uno de sus miembros recibe una prestación

^b Incluye transferencias no condicionadas de ingresos, transferencias condicionadas, pensiones sociales, transferencias de alimentos y en especie, alimentación escolar, programas de obras públicas y empleo temporal y/o directo, exenciones tarifarias y subsidios, entre otros.

² Pese a estos buenos resultados en indicadores intermedios de pobreza, los supuestos iniciales de diseño de este tipo de programas incluía el quiebre de la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la construcción de capital humano en los menores de edad y su posterior inserción en empleos de mayor calidad. Dicho supuesto, en los casos en que ha sido posible evaluarlo usando seguimientos de panel, no ha podido ser comprobado de forma rotunda (ver por ejemplo Rodríguez-Oreggia y Freije, 2012). Lo que obliga a poner la atención en el entorno económico de las familias y en el desarrollo de intervenciones productivas complementarias (ver sección II.3).

Gráfico 5. Cobertura^a de todos los programas de asistencia social^b en 19 países de América Latina y el Caribe, en el quintil más pobre según el área geográfica, y el porcentaje de la población del total del quintil



Fuente: Banco Mundial (en línea).

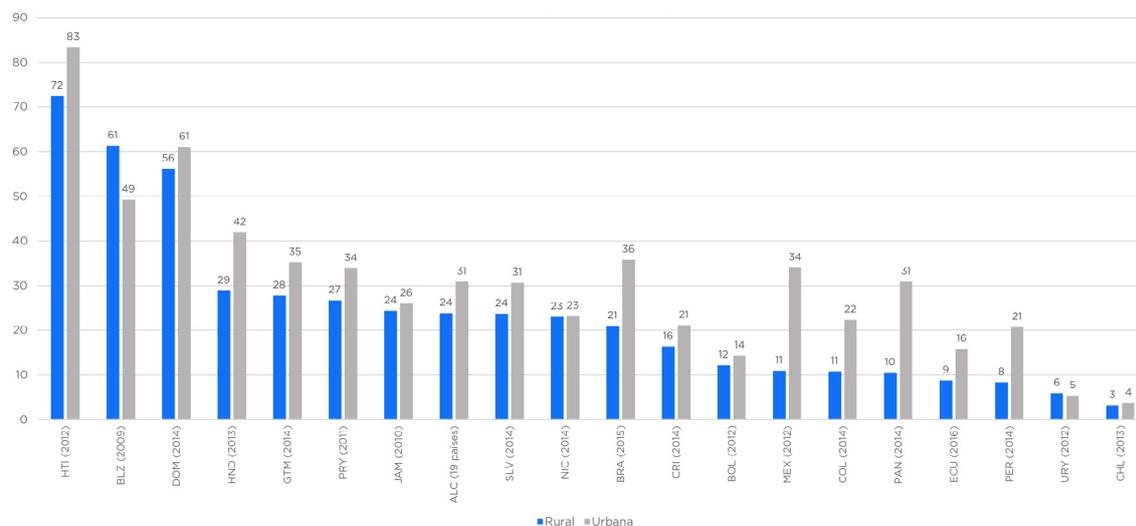
Los avances hasta aquí expuestos presentan una descripción básica del desarrollo que han tenido los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas, pero no necesariamente proveen información de diagnóstico sobre los desafíos en cuanto al diseño, implementación y evaluación que estos deben abordar desde una lógica de “garantías mínimas” para el desarrollo incluyente de las economías rurales de la región al año 2030. Los desafíos específicos –que serán desarrollados a nivel de propuestas en las secciones III y IV– guardan relación con la **cobertura, la adecuación y la “doble inclusión”**.

Tanto la cobertura como la adecuación pueden ser abordadas en el marco de propuestas ya existentes de garantías mínimas de protección social a nivel internacional siguiendo principios de adaptación, escalabilidad y flexibilidad. No obstante, de acuerdo con los debates más actualizados a nivel internacional en materia de límites y capacidades de la protección social, existe una tercera área de actuación, vinculada al potencial transformador y habilitante de la protección social en los ámbitos productivos y económicos, y en particular modo, para los medios de subsistencia rurales. Esta área consiste en el potenciamiento de la inclusión productiva de forma simultánea a la inclusión social, mediante mecanismos de “protección social ampliada”, en el marco de estrategias integradas de “doble inclusión”.

Sin embargo, pese al aumento de la cobertura del conjunto de prestaciones de los subsistemas contributivos y no contributivos en los últimos 20 años; el desafío de la cobertura de la protección social en América Latina y el Caribe aún no ha sido resuelto.

En primer lugar, la cobertura no sólo es dispar entre países, si se toma en cuenta que existen distintos grados de inversión social, magnitudes de pobreza y niveles de crecimiento y desarrollo; sino que esta también es heterogénea al interior de cada país y hogar. En este último aspecto, no sólo se observan brechas territoriales y entre estratos socioeconómicos, sino también en el grado de protección efectiva que alcanzan los distintos individuos de un hogar, tomando en consideración las necesidades propias de cada etapa de su ciclo de vida y las particularidades de grupos y colectivos especialmente vulnerables. A modo de ejemplo, las cifras señalan que un 24% de los hogares rurales del quintil más pobre en 19 países de la región, permanece sin recibir ningún tipo de protección social (Gráfico 6); mientras que un 61% de los grupos más vulnerables de la región, de acuerdo al ciclo de vida, aún no son cubiertos por la asistencia social (Gráfico 7).

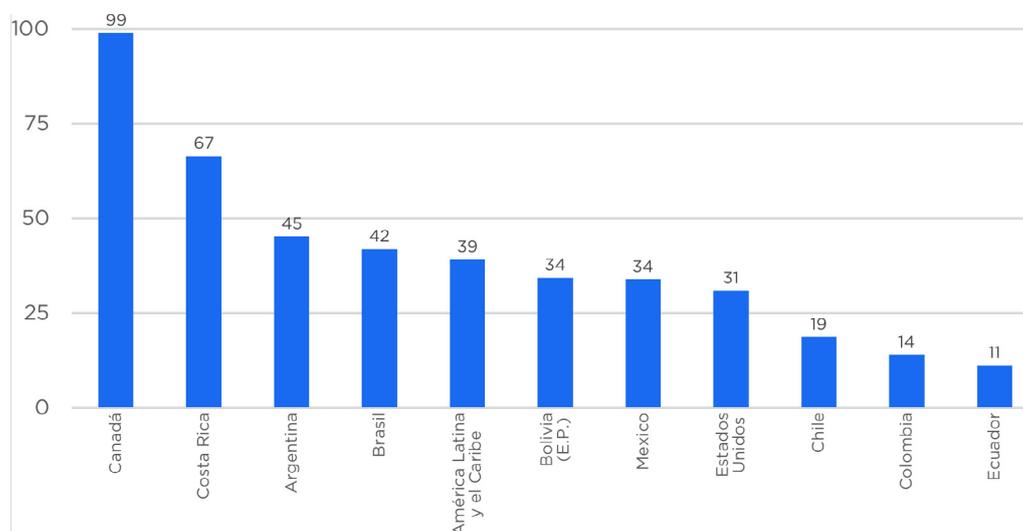
Gráfico 6. América Latina y el Caribe (19 países): Población del quintil más pobre que no recibe ningún tipo de protección social^a según el área geográfica, porcentaje de la población del quintil.



^a Población que vive en hogares donde ningún miembro recibe prestaciones.

Fuente: Banco Mundial (en línea).

Gráfico 7. Cobertura efectiva de la asistencia social a grupos vulnerables^a de la población en países seleccionados de América Latina y Norteamérica (porcentaje de la población vulnerable que recibe transferencias en efectivo de la asistencia social al último año disponible alrededor del año 2015).



^a Las personas vulnerables están estimadas considerando: a) todos los niños y niñas; b) todas las personas en edad contributiva que no contribuyen ni reciben prestaciones de la seguridad social; y c) todas las personas sobre la edad de jubilación que no reciben pensiones contributivas.

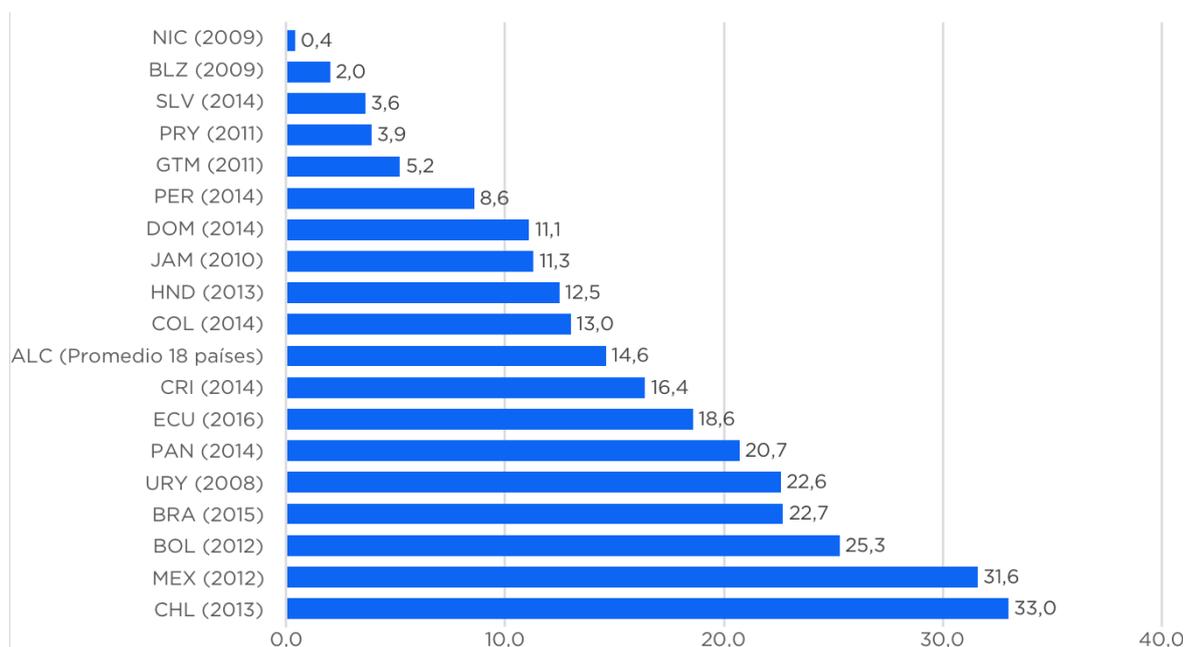
Fuente: OIT (2017a).

En segundo lugar, el dilema de la adecuación universal tampoco se ha resuelto. Como se ha mencionado en la introducción de este capítulo, el avance de la cobertura en materia de protección social hacia esquemas más universalistas a menudo trae consigo inercias de diseño e implementación que, de no mediar factores políticos y económicos más poderosos, pueden reforzar una contrapartida (*trade off*) entre la cobertura y la especificidad de las políticas. Los sistemas de protección social del mundo se encuentran constantemente sometidos a esta presión por mayor diferenciación y sofisticación, debido a sus funciones –proveer o proteger, prevenir, promover

y transformar (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004; FAO, 2017a) así como debido a sus pilares de intervención –seguridad social, asistencia social y políticas de mercado del trabajo– amén de los riesgos y necesidades específicos de cada individuo durante su ciclo de vida –primera infancia y edad escolar, adolescencia y juventud, etapa activa y reproductiva; y vejez (Cecchini *et al.* 2015)– y finalmente, debido al enfoque transversal en cada colectivo y comunidad históricamente discriminado o invisibilizado (Cecchini y Martínez, 2011) es decir, mujeres, pobladores rurales, pueblos indígenas u originarios y afrodescendientes.

En zonas rurales de América Latina y el Caribe, aun cuando en las últimas décadas ha aumentado la cobertura de la protección social a través del empuje de los mecanismos no contributivos, esta no ha tomado en cuenta las particularidades específicas de los distintos medios de subsistencia presentes en cada territorio, ni se han realizado mayores ajustes técnicos y operativos³ para reducir las barreras de acceso de índoles económica, social y cultural que impiden a los hogares rurales el goce efectivo de los instrumentos de protección social puestos a su disposición. En consecuencia, aunque el promedio de cobertura de toda la asistencia social para los hogares del quintil más pobre de las zonas rurales de la región ascienda al 74% (Gráfico 5) después de acceder a esa cobertura, la brecha de la pobreza de este segmento poblacional sólo logra reducirse en un promedio del 15%, lo cual no sólo puede ser indicativo de bajos montos y niveles de transferencia directa, sino de la ausencia de mecanismos técnicos y operativos capaces de integrar un enfoque específico, basado en medios de subsistencia, así como en el fortalecimiento de componentes específicos y la articulación interprogramática para reducir las barreras de acceso y uso efectivo de las prestaciones.

Gráfico 8. Porcentaje de reducción de la brecha de pobreza del quintil más pobre de las zonas rurales, después de haber recibido asistencia social^a en 18 países de América Latina y el Caribe.



^a Incluye transferencias no condicionadas de ingresos, transferencias condicionadas, pensiones sociales, transferencias de alimentos y en especies, alimentación escolar, programas de obras públicas y empleo temporal y/o directo, exenciones tarifarias y subsidios, entre otros.

Fuente: Banco Mundial (en línea).

³ Por ejemplo, ajuste de montos, frecuencia, naturaleza de prestaciones, componentes complementarios, articulaciones programáticas, entre otros.

Finalmente, el desafío de la “doble inclusión” requiere de ajustar, mejorar el alcance y complementar las intervenciones sociales y productivas sobre una misma población objetivo, con el fin de proteger, prevenir y promover medios de subsistencia sostenibles e iniciar trayectorias complejas de inclusión económica, a través de intervenciones sobre individuos, hogares, comunidades, organizaciones y territorios. Sin embargo, el alcance de las políticas activas del mercado de trabajo –capacitaciones y asistencia técnica, incentivos y subsidios al empleo, así como la contratación, apoyo en efectivo y en especie a micro emprendimientos e intermediación laboral– respecto a la población rural de la región, es bastante limitado, haciéndose presente de nuevo una brecha de cobertura en favor de las poblaciones urbanas: para un promedio de diez países de la región, sólo un 1,3% de los hogares rurales accede a este tipo de políticas, lo que equivale únicamente a una quinta parte de la cobertura poblacional en comparación con las zonas urbanas, cuyos hogares cubiertos constituyen el 6,6% (Gráfico 9). Del mismo modo, al analizar la cobertura de este tipo de prestaciones sobre el quintil más pobre, el promedio de 10 países de la región también muestra un desequilibrio de la cobertura en favor de las zonas urbanas (5,3%) por sobre el quintil más pobre rural (4,3%) (Gráfico 10).

Gráfico 9. Cobertura^a de políticas activas del mercado de trabajo^b en 10 países de América Latina y el Caribe: porcentaje de la población por área geográfica.

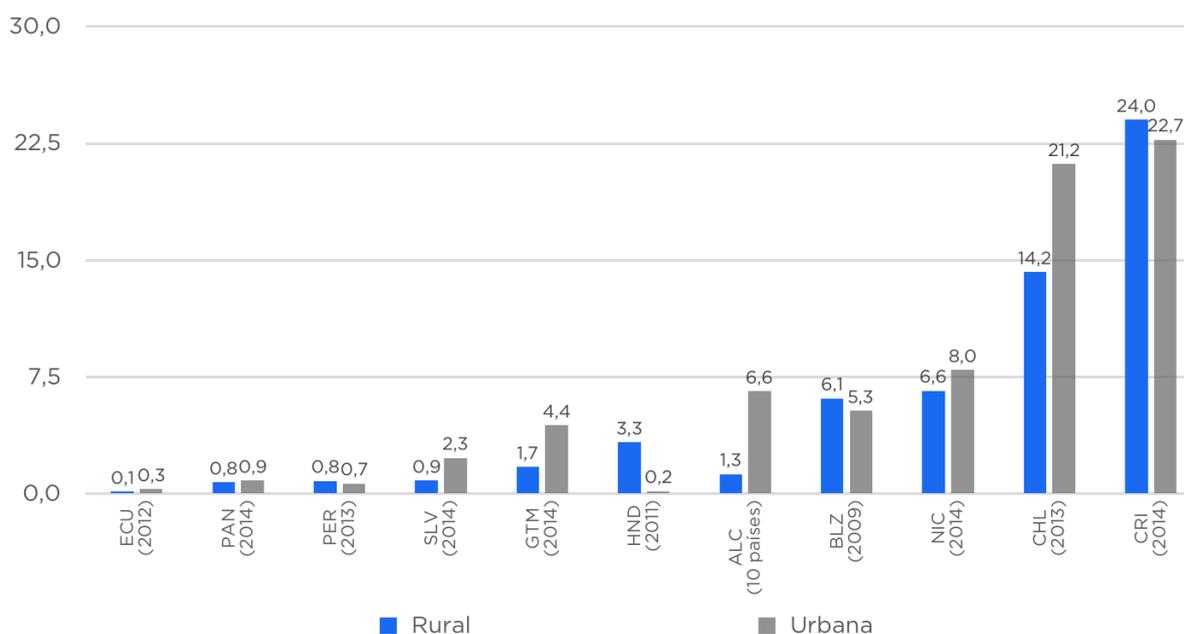
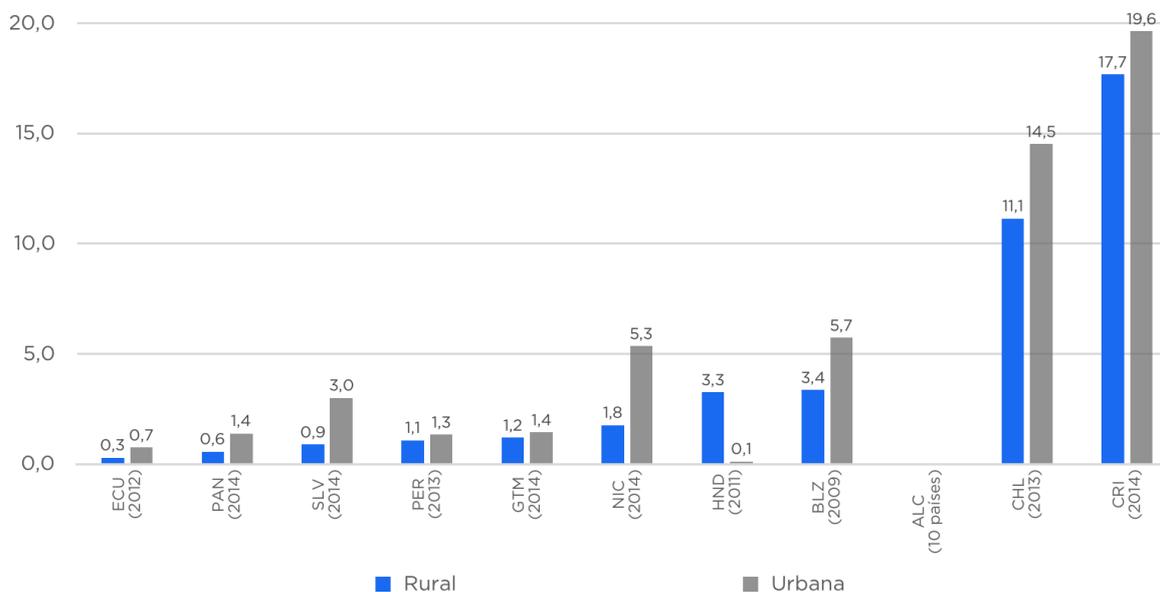


Gráfico 10. Cobertura^a de políticas activas del mercado de trabajo^b en el quintil más pobre en 10 países de América Latina y el Caribe: porcentaje de la población cubierta del quintil.



^a Población que vive en un hogar donde al menos uno de sus miembros recibe una prestación.

^b Incluye a capacitaciones (vocacional, habilidades y destrezas), incentivos y subsidios al empleo y la contratación, apoyo a micro emprendimientos (efectivo y en especie, microcréditos), e intermediación laboral.

Fuente: Banco Mundial (en línea).

Así, pese a que, en promedio, un 63% del total de la población rural y un 74% de la población del quintil rural más pobre recibe asistencia social, debido al gran impulso del pilar no contributivo ocurrido en las últimas dos décadas; el acceso de esta población a las políticas activas del mercado de trabajo, ni siquiera supera el 2% en el caso del primer grupo, ni el 6% en el caso del segundo (Banco Mundial, en línea). Esta situación puede ser un reflejo de: a) reduccionismos a la hora de implementar políticas de protección social para la población rural o población en situación de pobreza (“los pobres rurales no son productivos” o “los pobres no son capaces de participar de las dinámicas de desarrollo”); b) el bajo grado de conocimiento y capacidad de innovación para maximizar los rendimientos productivos de la protección social (Tirivayi, Knowles y Davis, 2013; FAO, UNICEF y Oxford University Press, 2016; Bastagli *et al.*, 2016), además de las sinergias e impactos combinados cuando se implementan programas de protección social y programas productivos sobre la misma población (Soares, Knowles, Daidone y Tirivayi, 2017; Maldonado *et al.*, 2016); c) el hecho de que en el ámbito económico rural, los gobiernos de la región han favorecido históricamente el apoyo a unidades productivas, más que la implementación de políticas activas en el mercado de trabajo sobre individuos específicos; y d) el escaso desarrollo institucional de los Estados de la región, lo cual dificulta la coordinación interinstitucional a nivel político, técnico y operativo tanto a nivel nacional como local.

Una propuesta de garantías mínimas de protección social destinada al desarrollo incluyente de las economías rurales de la región, debe articularse en torno a la superación de las brechas de cobertura, la adecuación de su oferta a los riesgos y necesidades específicas del medio rural, así como en torno al impulso de innovaciones programáticas específicas en el marco de estrategias amplias de doble inclusión.

2. Una propuesta de garantías mínimas

de protección social para el desarrollo rural incluyente y sostenible en América Latina y el Caribe

Los marcos estratégicos globales, incluyendo el Piso de Protección Social de la OIT y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, se han convertido en los referentes más importantes para la definición de agendas nacionales de protección social a nivel nacional. Dichos marcos indican que es necesario identificar estrategias diferenciadas a lo largo del ciclo de vida, reconociendo que las vulnerabilidades, necesidades y capacidad de los Estados son heterogéneas y cambiantes, priorizando, además, el acceso a la salud y a la seguridad de ingresos para asegurar, a su vez, el acceso a servicios básicos y el acceso progresivo a distintos niveles de protección, siguiendo los estándares internacionales de trabajo decente (OIT, 2011a).

Asimismo, resaltan la importancia de poder contar con una visión de sistema integral de protección social, minimizando la proliferación de programas paralelos y estrategias fragmentadas, priorizando: (i) el acceso a diferentes modalidades de protección social para responder a la heterogeneidad de riesgos y necesidades presentes a lo largo del ciclo de vida y (ii) el balance de objetivos: reducción de pobreza y manejo de riesgos. Se resalta también el derecho a tener acceso a dichos programas cuando sea necesario, incluyendo a todos los residentes, no sólo a los ciudadanos.

En el debate recurrente sobre la protección social, durante la 100ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en Ginebra, junio de 2011 se puso de manifiesto la posibilidad de considerar a la protección social como el mecanismo que fortalezca no sólo el acceso a los servicios básicos sociales, sino que también permita la promoción de la actividad productiva y económica, asegurando su coordinación con programas más amplios de empleo (OIT, 2011b: 78).

Es sobre esta base sólida, consensuada y aprobada en el contexto de varios ámbitos internacionales y nacionales que se hace importante reflexionar si esta definición de “piso mínimo”, es realmente lo “mínimo necesario” para responder a las especificidades de la economía rural. En este sentido, esta sección no erige una alternativa diametralmente distinta a la Iniciativa del Piso de Protección Social que consiste en asegurar atención esencial en los temas de salud y seguridad de ingresos a todas las personas durante todo su ciclo de vida, sino que establece directrices específicas de actualización e implementación de dichos pisos en el ámbito rural para garantizar su relevancia, y de esta manera su impacto sostenible en términos sociales, económicos y ambientales.

Para ello, se proponen tres enfoques coordinados: (i) la expansión de la cobertura y el acceso a los sistemas de protección social, en atención a las brechas específicas presentes en las zonas rurales; (ii) la adecuación del diseño de la protección social a las características heterogéneas de la población rural, a lo largo de su ciclo de vida, sus medios de subsistencia y fuentes de ingresos,

y a la de los colectivos históricamente discriminados, así como su respectiva implementación; y (iii) la implementación de mecanismos de “protección social ampliada” para contribuir a la “doble inclusión” de la población rural.

1. Expansión de la cobertura y acceso a los sistemas de protección social en atención a las brechas específicas presentes en las zonas rurales

El objetivo 1 de la Agenda 2030, prioriza la expansión de los sistemas de protección social para todos (meta 1.3). De igual manera, dentro los objetivos 2, 5, 8 y 10, la expansión y acceso a pisos de protección social son considerados como ejes centrales en términos de reducción de la pobreza, promoción del empleo decente, equidad de género y reducción de las brechas de inequidad. El principio de “no dejar a nadie atrás”, pone atención explícita a las zonas rurales en el contexto de las estrategias de desarrollo.

Como se expuso en la sección I, a pesar de que los países de América Latina y el Caribe incrementaron la cobertura de la protección social en las últimas décadas, su población rural aún experimenta rezagos importantes: un 32,6% de la población rural carece de cobertura legal para acceder a los servicios de salud, en comparación con el 9,8% de la población urbana afectada por la misma situación (OIT, 2015); sólo un 11% de la población rural vive en hogares que reciben prestaciones de seguridad social, en comparación con un 19% de la población urbana que goza de ellas (Banco Mundial, en línea); en promedio, un 24% de la población del quintil rural más pobre de la región sigue sin acceder a ningún esquema de protección social (Banco Mundial, en línea); además, para un promedio de 10 países, sólo un 1,3% de la población rural accede a políticas activas del mercado de trabajo (Banco Mundial, en línea). A nivel general, tomando en cuenta el gran esfuerzo realizado en la región por medio de los programas de transferencias condicionadas; las cifras muestran que, para un promedio de 18 países, dicha cobertura social aún no alcanza al 26,4% de la población en situación de pobreza (Cecchini y Atuesta, 2017: 26).

¿Qué determina la existencia de estas brechas? Por un lado, la limitada priorización de la inversión pública para atender las demandas específicas de los colectivos más pobres y vulnerables de las zonas rurales, quienes, a diferencia de las poblaciones urbanas, tienen un menor peso político específico, y una menor influencia en dinámicas de economía política que pudieran incidir en la distribución del gasto público.

Por el otro, las brechas tienen que ver con el paradigma que predomina en el modelo de política social implementada desde 2000. Una vez comprobados los efectos de la transformación rural en la región –crecimiento y modernización del sector rural, acompañados de mayor inequidad y exclusión– (FIDA, 2016), se priorizó tanto el aumento de la productividad como la inversión en programas de transferencias condicionadas ligadas a la acumulación del capital humano, entendiendo a la protección como una “inversión social” (Morel, Palier y Palme, 2012) que eventualmente permitiría a la población obtener mejores condiciones para aprovechar las dinámicas de crecimiento e insertarse en mejores empleos. Sin embargo, este enfoque fracasó a la hora de considerar las fallas presentes en los mercados de servicios y activos a nivel territorial, así como en lo que respecta a la incorporación de intervenciones más allá de la habilitación en salud y educación.

Un tercer factor que fortalece la persistencia de brechas de cobertura en materia de protección social, es la existencia de barreras específicas que impiden el acceso de los pobladores rurales a dichos siste-

mas. La naturaleza de estas barreras responde a variables sociales, económicas y culturales, y tiene una implicancia directa en el diseño, implementación y evaluación de los programas de protección social. Tanto la FAO como la OIT han identificado algunas de estas barreras (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Barreras que impiden el acceso de los pobladores rurales a sistemas de protección social en zonas rurales

Dispersión poblacional: La baja densidad poblacional en muchas zonas rurales de la región puede ser causa y consecuencia de territorios económica y socialmente rezagados, y afecta directamente los incentivos para la presencia del Estado y la mejora de sus servicios públicos, la presencia de capitales y funcionamiento de mercados, y la posibilidad de establecer vínculos comunitarios capaces de articular redes de cooperación. Desde una perspectiva de desarrollo territorial, este elemento es central tanto para la producción de empleos potencialmente objetos de seguridad social como para la implementación efectiva de esquemas de asistencia social e inclusión productiva.

Barreras legales: En muchos contextos, las actividades económicas –agrícolas y no agrícolas– de las zonas rurales no se toman en cuenta de manera explícita en el marco normativo laboral. Esto podría cambiar mediante provisiones que faciliten el acceso a la seguridad social y garanticen el empleo decente, en atención a sus características propias. En América Latina y el Caribe, salvo las excepciones notables de Argentina (Ley del Régimen del Trabajo Agrario, actualizada en el año 2011) y la República Oriental del Uruguay (Estatuto del Trabajador Rural, creado en 1978 y actualizado en 2012), no existen regímenes jurídicos laborales y de seguridad social específicos y de amplio alcance para el mundo rural.

La capacidad contributiva: La capacidad contributiva de la población rural es la principal barrera económica de acceso a esquemas contributivos de protección social. Si se consideran la estacionalidad y los bajos niveles que alcanzan los ingresos laborales de los trabajadores rurales, los mecanismos tradicionales de contribución resultan ser un desincentivo para acceder a la seguridad social, pues una contribución regular implicaría una merma de ingresos que afectaría la supervivencia inmediata de los hogares. A modo de ejemplo, en 2015, el ingreso laboral anual promedio de un trabajador del sector rural en América Latina fue de 363 USD, menos de la mitad de los 804 USD que perciben los trabajadores urbanos por concepto de ingresos laborales (CEPAL, 2018a).

Las estructuras de los sistemas de protección social no son siempre compatibles con las características del empleo agrícola y no agrícola en zonas rurales:

- **Estacionalidad:** puede incentivar la pluriactividad y las migraciones entre territorios y hacia el extranjero, las que, si bien no constituyen por sí mismas estrategias negativas de supervivencia y desarrollo, sí pueden ser riesgosas para la cobertura de la seguridad social en ausencia de normas e instituciones adecuadas de protección (interrupción contribuciones, informalidad y “lagunas previsionales”).

- **Informalidad:** Donde hay informalidad laboral, los trabajadores no son reconocidos como tales y no pueden ser protegidos por la Ley, no se registran ni se visibilizan ante los esquemas de seguridad social, aumenta su vulnerabilidad ante las malas condiciones de trabajo, la remuneración inadecuada y la falta de representación. Además, los empleos informales se vinculan a trabajos improductivos y a la pobreza. De acuerdo con un estudio regional de FAO, CEPAL y OIT (2012a y 2012b: 358) basado en 12 casos nacionales, entre el 55% y el 98% de los empleos rurales de las personas en situación de pobreza son informales, estableciéndose así, una asociación directa y clara entre informalidad y pobreza. Hallazgos similares han sido relevados recientemente por la OIT (2016: 45) según los cuales, a diferencia de las zonas urbanas de la región –en donde el 51% de los asalariados tiene contrato de trabajo escrito– sólo el 27% de los asalariados rurales cuenta con uno.

- **Predominio del trabajo por cuenta propia:** La mayor presencia relativa de trabajadores por cuenta propia y de microempresarios, suele estar asociada a situaciones de precariedad y por ende, suele ser un grupo de difícil cobertura para la seguridad social debido a la irregularidad de los ingresos que percibe y a las barreras económicas, la baja formalización y control contributivo, sensibilización y capacitación, el menor grado de asociación y organización entre unidades productivas y económicas de menor tamaño, y la movilidad entre los distintos empleos en el territorio. De acuerdo a un análisis realizado para 14 países de la región por la OIT (2016: 30) un 42,7% de los ocupados rurales declara trabajar en un negocio propio o por cuenta propia, proporción mucho mayor respecto a la mostrada en zonas urbanas (25%). De igual manera, de acuerdo con el mismo estudio, el 99,7% de quienes declaran tener un negocio propio y generar empleo provienen de pequeñas y medianas empresas rurales.

• **Trabajo familiar no remunerado:** Dada la alta concentración de la propiedad de la tierra, el acceso a servicios rurales financieros y no financieros por parte del hombre adulto, y los sistemas discriminatorios de género; las mujeres y los jóvenes rurales son quienes más frecuentemente encuentran esta forma de inserción laboral (FAO, 2016: 20), estando sujetos a dinámicas de poder, dependencia y abuso, y siendo prácticamente invisibles para la seguridad social. Para el caso específico del sector agropecuario en América Latina, reportado en Weller (2016) para 15 países, el sector concentra a la mitad del total de los trabajadores familiares no remunerados de toda la región, siendo altamente preponderante en el caso de las mujeres (36,3% del empleo de las mujeres del sector agropecuario en comparación al 11,6% del empleo agropecuario de los hombres).

• **Acceso a servicios:** las zonas rurales presentan retos claros con respecto a la accesibilidad a los servicios sociales y económicos. Asimismo, estos retos son aún mayores en territorios remotos, frágiles y con alta concentración de población indígena. Las limitantes con respecto al acceso a servicios sociales se extienden también al acceso a servicios de información, registro, seguimiento y rendición de cuentas en lo que respecta a programas de protección social.

Desconfianza con respecto al sistema de protección formal y su respuesta limitada, en términos históricos, con respecto a vulnerabilidades específicas del medio rural.

Fuente: Allieu y Ocampo (2019), OIT (2017b).

Como se ha visto, una política que apunte a la expansión de la protección social sobre la población rural con un enfoque especial en las brechas de cobertura existentes no sólo debe considerar el debate sobre el pacto fiscal y los costos de los planes plurianuales de expansión, sino que también las consideraciones sobre las dinámicas sociales y políticas que pudieran impulsar y dar sostenibilidad a estos esfuerzos, los enfoques de política pública predominantes que pudieran limitar la cobertura y el alcance de los instrumentos de la protección social, y las barreras específicas de acceso a la protección social experimentadas por la población rural.

2. Adecuación del diseño y la implementación de programas de protección social

El piso de protección social pone de relieve que es importante contar con programas y/o abordajes diferenciados a lo largo del ciclo de vida, así como con programas que respondan a distintos niveles de ingreso. Si bien dicha premisa es crítica y necesaria, su implementación hasta el momento no ha sido suficiente, ni adecuada para la población que vive en zonas rurales, debido a la especificidad de sus necesidades y riesgos. Por ello, es importante adaptar el diseño de los programas de protección social contributivos y no contributivos.

El Cuadro 1 describe diferentes barreras de acceso a la protección social que son específicas para la población rural. Para superar estas barreras es necesario adaptar el diseño e implementación de los programas. A continuación, se presentan algunas opciones de diseño e implementación para programas no contributivos y contributivos:

2.1 Programas no contributivos

a. Expansión de criterios de focalización y caracterización de medios de subsistencia

Los programas de asistencia social, incluyendo los programas de transferencias de ingresos, definen sus criterios de elegibilidad sobre la base de indicadores socioeconómicos: niveles de ingresos, disponibilidad de activos y servicios básicos, tamaño del hogar y tasa de dependencia, entre otros. Por ejemplo, a nivel mundial algunos programas que priorizan resultados de seguridad alimentaria y nutrición, así como los impactos en la reducción de la pobreza, han incluido

también dimensiones de seguridad alimentaria y prevalencia de malnutrición (Programa Piloto IN-SCT de Etiopía IN-SCT, Programa LEAP 1000 de Ghana). Sobre esta base, se definen los parámetros de focalización.

A fin de fortalecer la pertinencia y posible impacto de los programas de protección social en la economía rural, se considera importante tomar en consideración las vulnerabilidades y las condiciones específicas de aquellos que viven en las zonas rurales. Además de los elementos sociales y económicos de base, se recomienda identificar elementos adicionales y propios de sus medios de vida. Asimismo, es necesario prestar atención sistemática para entender no sólo las vulnerabilidades adicionales, sino también las barreras específicas que impiden el acceso de la población rural a la protección social, lo cual ayudaría a definir un diseño más adecuado. Esto concierne el diseño específico del programa (monto, regularidad, condicionalidades, etc.), así como la introducción de posibles medidas complementarias. La FAO ha empezado a fortalecer dicha información, explorando las vulnerabilidades y barreras específicas que existen en los subsectores agrícolas, por ejemplo, a través de un estudio específico sobre la protección social para los pescadores artesanales y acuicultores de recursos limitados en América Latina y el Caribe (FAO, 2019).

b. Monto de las transferencias

Estudios realizados por la FAO, UNICEF y la Universidad de Carolina del Norte (UNC) en el marco del “Transfer Project”⁴ para el contexto de África subsahariana, analizaron cual sería el monto mínimo de las transferencias monetarias a fin de generar impactos económicos y productivos. Este análisis se hizo sobre la base de programas nacionales de transferencias monetarias, destinados mayoritariamente a las zonas rurales. La revisión concluyó que, a fin de generar impactos productivos, era necesario que el monto de la transferencia fuese igual o mayor al 15-20 por ciento del consumo del hogar (UNICEF-ESARO/Transfer Project, 2015). El elemento innovador del Transfer Project fue evaluar no sólo los impactos sociales, íntimamente ligados a los objetivos del programa, sino también sus impactos económicos y productivos.

Dado que en América Latina y el Caribe, el objetivo original de las transferencias condicionadas abarca la protección del consumo, la construcción de capital humano, mediante el acceso a servicios de salud y educación; los montos de las transferencias, en la mayoría de los casos, han sido calculados y diseñados para subsidiar el consumo de bienes básicos o cubrir el costo de oportunidad para acceder a servicios sociales. De acuerdo con Cecchini y Madariaga (2011: 81) a finales de la década de 2000, los montos de las transferencias monetarias condicionadas no lograban acercar a los hogares indigentes a la línea de indigencia; de forma similar y con datos más recientes para un promedio de 18 países de la región, la brecha de pobreza del quintil rural más pobre sólo se reduce en un 15% después de haber recibido toda la asistencia social (Banco Mundial, en línea).

Una nueva generación de políticas de protección social en la región debería explorar otras formas para definir los montos de las transferencias, a partir de objetivos desacoplados respecto a las condicionalidades de capital humano y ligados al fortalecimiento de los medios de subsistencia, de acuerdo a la evidencia relacionada con el potencial productivo de las familias rurales

⁴ Para más información, consultar: <https://transfer.cpc.unc.edu/>

c. Regularidad de los pagos

La amplia gama de evaluaciones acerca del impacto que tienen los programas de asistencia social, específicamente aquellas evaluaciones relativas a las transferencias monetarias señalan cuán importantes son los diversos elementos del diseño para asegurar impactos positivos. Un elemento clave es la regularidad y predictibilidad de los pagos, lo cual facilita una visión de mediano plazo, una mayor planificación, la toma de riesgos para invertir en actividades económicas en anticipación a pagos futuros. Si los pagos no son regulares o predecibles el uso de los recursos tiende a ser diferente. Esta regularidad y predictibilidad, sumadas a un monto adecuado, permite a los participantes de los programas hacer una inversión gradual en actividades económicas, una vez se hayan satisfecho las necesidades básicas de alimentación, deudas, enfermedades y otros (FAO, 2015; Tirivayi, Knowles y Davis, 2013; FAO, UNICEF y Oxford University Press, 2016).

Algunos estudios han propuesto priorizar pagos cumulativos de mayor escala, en reemplazo a los pagos regulares pequeños. En otras palabras, en lugar de recibir una transferencia mensual o bimensual, se trata de brindar a los hogares la opción de recibir el monto total de lo que recibirían en un año o en un período más largo de tiempo. Tal es el caso del Componente de Crédito de Desarrollo Humano del Programa Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, en donde se adelanta el equivalente a seis meses de transferencias para incentivar emprendimientos económicos. Otra variante incluye, brindar una opción mixta, es decir, proporcionar montos agregados, complementando los pagos regulares (FAO, UNICEF y Oxford University Press, 2016). En estos casos, se percibe que recibir montos agregados y de mayor valor, en momentos claves del año, por ejemplo, durante la siembra o cosecha; puede contribuir a potenciar los impactos productivos de los programas de transferencias. La elección del diseño óptimo dependerá del contexto, del funcionamiento de los mercados, y de que exista una oferta adecuada de insumos productivos. Si bien la evidencia es mixta con respecto a los pagos únicos, sí hay consenso en cuanto a ciertos criterios fundamentales (Beazley y Farhat, 2016). Por ejemplo, la importancia que tiene mantener y asegurar el objetivo y papel principal de los programas de transferencias monetarias para el manejo de riesgos, la mitigación y la estabilización del consumo durante el año. La predictibilidad y la regularidad de las transferencias permite un cambio de perspectiva, facilitando decisiones más riesgosas, como la posibilidad de hacer inversiones para incrementar la productividad. Asimismo, aunque se piense en complementar dichos pagos con pagos agregados, se debe asegurar que estos también sean regulares y precisos respecto al momento en que se entregan, por ejemplo, antes del período de siembra o durante períodos de escasez.

d. Condicionalidades, oferta y calidad de los servicios en zonas rurales

La mayoría de los programas de transferencias monetarias en la región incluyen algún tipo de corresponsabilidad. Estas comprenden actividades para fortalecer el uso de servicios de educación, salud y nutrición de los niños, niñas y adolescentes. La inclusión de condicionalidades o corresponsabilidades responde a varios factores ligados a la economía política, al contrato social, al enfoque imperante en la política social, así como a la matriz de los objetivos específicos derivados del mismo⁵.

⁵ Ver Morel, Palier y Palme (2012).

Estudios iniciales sobre la efectividad e impacto de dichos programas, reconocieron que estos contribuyeron a mejorar los indicadores de desarrollo social de corto y mediano plazo, tales como años de escolaridad, chequeos de salud, aumento de la seguridad alimentaria, consumo de bienes básicos y durables, pequeñas inversiones entre otros (Bastagli *et al.*, 2016; Cecchini y Madariaga, 2011). Sin embargo, los estudios también pusieron de relieve que el enfoque, dirigido casi exclusivamente a producir impactos en materia de salud y educación, puede limitar la contribución de dichos programas a procesos más amplios de desarrollo económico, incluyendo el desarrollo rural (Handa y Davis, 2006).

A diferencia de las zonas urbanas, las barreras de acceso y de pertinencia sociocultural, así como la calidad de los servicios, son mucho más evidentes en las zonas rurales. Esto lleva a cuestionar la pertinencia del uso de las condicionalidades en contextos donde los servicios son escasos, de baja calidad y/o no responden a las características socioculturales de la población meta (Stampini y Tornarolli, 2012; OIT, 2015).

La relación que existe entre las transferencias y la calidad de los servicios sociales –específicamente de educación y salud– ha sido discutida a lo largo de los años. Las transferencias condicionadas parten del supuesto que es necesario crear incentivos para la demanda de servicios específicos y, de esta manera, fomentar la creación de una masa crítica de ciudadanos educados y saludables con un mayor potencial de empleabilidad y de generación de ingresos. Si el acceso es limitado o si la calidad no es óptima, el monto de la transferencia no siempre es un incentivo suficiente para demandar dichos servicios. Más aún, la calidad de los servicios es clave para demostrar que existe un impacto real en términos de acumulación del capital humano, y no sólo de acceso a los servicios (Villatoro, 2007).

En contextos indígenas, además del acceso a los servicios y la calidad de los mismos, existe también el factor de pertinencia sociocultural. Por ejemplo, a pesar de que muchos programas implementados en Colombia, Panamá, Perú o México, han considerado la necesidad de incluir a la población indígena en el diseño, son aún muy pocos los que han logrado un diseño pertinente (Robles, 2009). Las limitaciones tienden a estar relacionadas con la poca información y conocimiento disponibles sobre la economía, la cultura indígena y sus especificidades, así como debido a la limitada pertinencia de los servicios sociales. Si bien, en América Latina y el Caribe, la puesta en práctica del enfoque de derechos en los programas de protección social, así como el aumento de la demanda de servicios de salud y educación, a través de los PTC, pueden ser considerados en términos generales como factores positivos; al momento de abordar los elementos centrales de la pobreza y la exclusión en los territorios indígenas, la poca atención a su pertinencia cultural y económica limitan su impacto. La pobreza rural indígena se relaciona fuertemente con las escasas oportunidades de desarrollo económico y con un mucho menor acceso a los servicios sociales (Angulo, Solano y Tamayo, 2018), pero también tiene su origen en la discriminación y exclusión históricas, en la pérdida del control sobre los recursos naturales y en la ausencia de una mirada integral a los elementos de autodeterminación y pertinencia cultural. Esas consideraciones aún no han sido integradas de manera sistemática en el diseño de las estrategias nacionales de desarrollo en general, ni de los programas de protección social en particular. Más aún, esta multiplicidad de privaciones hace aún más necesaria la mirada integral del paquete mínimo, y el acceso no sólo a programas de asistencia social, sino que a todo un sistema inclusivo y pertinente que priorice y promueva su desarrollo social, económico, cultural y ambiental.

Cuadro 2. Protección social y el principio de adecuación a las necesidades de los pueblos indígenas

Tanto a nivel mundial como regional, se han elaborado recomendaciones para fortalecer el alcance, adecuación y, por lo tanto, el impacto de los programas de transferencias monetarias a las poblaciones indígenas. Entre ellas se señala:

- que, en lo referente a la conceptualización de los programas de asistencia social, es necesario dar una definición amplia del concepto de privación, yendo más allá de las carencias materiales y económicas, para agregar elementos de exclusión social, manejo de recursos naturales e integración cultural.
 - En términos de diseños pertinentes de los programas de asistencia social, incluyendo los PTC, se requiere de una particular atención a:
 - la participación activa de los líderes y organizaciones indígenas en el diseño de los programas, incluyendo los criterios de focalización, corresponsabilidades, mecanismos de rendición de cuentas, entre otros;
 - la comunicación respecto a los participantes de los programas debe informar de manera clara lo que promueve y no promueve el programa, así como priorizar la traducción de procesos y documentación claves a las lenguas e idiomas originarios.
- El análisis en cuanto a la pertinencia sociocultural del tipo de transferencia tanto a nivel individual, de hogar, como de comunidad.
- La naturaleza de la prestación, ya sea monetaria o en especie.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Robles (2009) y Correa Aste y Roopnaraine (2014).

e. Provisiones de diseño para aumentar la resiliencia medioambiental con un enfoque proactivo y reactivo

En América Latina y el Caribe, las poblaciones rurales siguen siendo las más afectadas por las crisis alimentarias, los impactos en el sector agrícola, el agotamiento de los recursos naturales y los desastres naturales, y por lo tanto, constituyen un factor crítico para lograr la reducción de la pobreza rural (FAO, 2018b). En los últimos años, los sistemas de protección social de la región, en general, han pasado de ser respuestas inorgánicas sobre la base de transferencias en especie operadas por sistemas de defensa civil a respuestas más orgánicas e institucionalizadas en los sistemas nacionales de protección social, en donde también se ha comenzado a utilizar a los programas de transferencias de ingresos como plataforma preferente de acción.

No obstante, al igual que el resto de la oferta programática de la protección social, este ámbito también tiene desafíos en su adecuación al medio rural.

El primer desafío consiste en asegurar que la flexibilidad y capacidad de expansión de la protección social, en tiempos de crisis (capacidad reactiva), se lleve a cabo sobre la base de evidencia y análisis específicos para cada territorio rural. Asimismo, la expansión vertical (aumento de montos) debe considerar el tipo de impacto que enfrentan los hogares rurales, así como la severidad de la pobreza y grados de vulnerabilidad que la población enfrentaba antes que se manifestara el impacto negativo. Además, la expansión horizontal (aumento de cobertura) debe considerar catastros y registros previos de la población, incluyendo información sobre sus medios de subsistencia y vocación productiva. Esos mismos principios de diseño deberían operar en los casos en que dichas expansiones se realicen por medio de programas e iniciativas preexistentes, ajenas a la oferta estatal (cooperación internacional, oenegés y sector privado).

El segundo desafío se refiere al enfoque proactivo, pues es importante promover las sinergias que existen entre la protección social y los aspectos productivo y medioambiental, incluyendo mo-

delos en los que las transferencias de ingresos pueden ir acompañados de paquetes productivos y tecnológicos, destinados a incentivar a los hogares rurales pobres a ejercer la gestión sostenible de los recursos naturales (por ejemplo, bosques, suelos y recursos pesqueros). A este respecto, la región ya ha generado experiencias modelo, como los programas Bolsa Verde y Bolsa Floresta de Brasil, Socio Bosque de Ecuador, el antiguo Familias Guardabosques de Colombia, y el proyecto PROEZA en Paraguay.

2.2 Programas contributivos

a. Legislación inclusiva

Asegurar la cobertura y el acceso a la protección social, no sólo requiere de programas exitosos y relevantes, sino que también necesita elevar los resultados y los enfoques exitosos de dichos programas, al nivel de políticas públicas. Esto permite la institucionalización de los enfoques, asegurar su financiamiento, y en consecuencia, su sostenibilidad a largo plazo.

Un primer paso para asegurar la cobertura de protección social en las zonas rurales es la creación de garantías legales básicas —es decir menciones explícitas de la cobertura de trabajadores rurales en los sistemas de protección social y en los regímenes nacionales de legislación laboral— así como el establecimiento de un sistema consolidado que permita aplicar dichas leyes y consignas. A este respecto, los marcos internacionales son claves y proporcionan la guía rectora. Sin embargo, es la implementación nacional la que permitirá el cumplimiento real de estos derechos y garantías para la población rural.

En muchos casos, la mayoría de la población rural carece de garantías de protección social, debido a que trabaja en el sector informal o en sectores que aún no han sido reconocidos formal y explícitamente por la legislación laboral. Sin embargo, aunque el reconocimiento sea explícito, la alta informalidad de dichos sectores y la falta de información sobre sus características, los hace invisibles a la legislación. Un instrumento a considerar es el fortalecimiento de los registros de agricultores y el uso de estos para identificar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores del sector rural y de esta manera, su posible integración en los sistemas formales de protección social.

b. Esquemas simplificados de formalización y contribución

Como se mencionó anteriormente, la informalidad es una de las preocupaciones principales en materia de acceso a la seguridad social. Por lo tanto, se requiere de instrumentos e incentivos para simplificar los procesos administrativos y disminuir las barreras económicas que siguen excluyendo a la población rural de la seguridad social, sin afectar los criterios mínimos de trabajo decente⁶.

En este contexto, distintos países de la región han implementado políticas tendientes a la formalización de los sectores más vulnerables, en el marco de estrategias amplias de protección y promoción. Dichas estrategias han establecido esquemas en donde el acceso a las prestaciones de seguridad social se obtiene a través de una sola y única contribución al sistema público, de menor tamaño que el resto de la población. Brasil ha implementado un mecanismo de incentivos para la formalización de pequeños productores que fue establecido a través de la Ley 128 de 2008. Este mecanismo tiene como objetivo facilitar la formalización de empleados por

⁶ Sobre la base de la Recomendación 102 de la OIT, sobre garantías mínimas de la seguridad social.

cuenta propia que cuenten con al menos un empleado, brindándoles acceso a la seguridad social (incluyendo salud y pensiones) mediante una contribución reducida del 11%. De forma similar, Argentina y Uruguay también tienen esquemas de contribución que establecen esquemas simplificados y mínimos de aportación para microempresarios agrícolas y del sector rural. En Argentina, este esquema se conoce como Monotributo Social Agropecuario. En la República Oriental del Uruguay el esquema de Monotributo cuenta con dos modalidades: Monotributo para emprendimientos asociativos (Monotributo Sociedad de Hecho) y Monotributo Social del Ministerio de Desarrollo Social (para personas de hogares en situación de pobreza).

c. Regímenes subsidiados y/o mixtos de seguridad social para los trabajadores rurales

A diferencia de los trabajadores en el sector formal, la capacidad contributiva de los trabajadores rurales en la mayoría de los casos es menor y/o irregular. Esto representa una barrera importante para el acceso de estos trabajadores a los programas contributivos. Para revertir esta situación se pueden considerar varias opciones incluyendo pilares subsidiados para trabajadores de bajos ingresos, o esquemas más flexibles que respondan, por ejemplo, a patrones contributivos que siguen el ciclo de generación de ingresos en el sector agrícola, pesca o bosques. A nivel global se han discutido propuestas diversas (Durán-Valverde *et al.*, 2013), incluyendo la definición de categorías diferenciadas de contribución sobre la base de la capacidad contributiva propia de cada individuo, sector productivo y subramo de actividad. Este enfoque ha permitido considerables aumentos en la participación de los trabajadores rurales en esquemas de seguridad social, de salud, seguros agrícolas y otros.

En América Latina y el Caribe, el caso más emblemático corresponde al sistema de pensiones semi-contributivo para los trabajadores rurales informales de Brasil, conocido como *Previdência Rural*, el cual en su calidad de componente especial del Régimen General de Previsión Social (RGPS), asegura una pensión básica equivalente al salario mínimo para aquellos trabajadores que no están inscritos en los sistemas de pensión y jubilación, y que hayan tenido un desempeño económico, comprobado, en el área rural o la pesca artesanal, y hayan aportado un nivel mínimo de contribución.

d. El papel de las organizaciones rurales en la extensión de la protección social

Las organizaciones rurales, incluyendo las cooperativas y organizaciones de productores son agentes claves para la inclusión social y económica en las zonas rurales (FAO, 2017b). Desde una perspectiva amplia, dichas organizaciones apoyan la distribución de ingresos y el acceso a los servicios tanto productivos como sociales. Asimismo, en muchos contextos donde las opciones formales de protección social no están disponibles, han proliferado alternativas innovadoras para la extensión de la cobertura de protección social. En algunos casos son las mismas organizaciones rurales, incluyendo cooperativas y organizaciones de productores, quienes proporcionan servicios básicos, entre ellos el acceso a crédito, liquidez y acompañamiento técnico.

Si bien, se debe seguir insistiendo en el principio fundamental que el Estado es el garante último del acceso a la protección social para todos los ciudadanos y residentes; es importante reconocer el papel que las organizaciones rurales juegan y deben seguir jugando para fortalecer el acceso de la población rural a mecanismos formales e informales de protección. Un primer tipo de función que estas han desempeñado, y que ha sido primordial para dar mayor efectividad a los programas de protección social a nivel mundial y regional, es su función en la implementación misma de los programas, canalizando la participación activa de los participantes potenciales, fortaleciendo sus capacidades de negociación e injerencia, garantizando así la adecuación de

dichos programas, incluyendo los criterios de selección y validación de la lista de participantes a nivel comunitario (mecanismos de focalización comunitaria)⁷ y esquemas de rendición de cuentas y contraloría social.

En este contexto se incluye también el papel desempeñado por las organizaciones rurales, tales como las cooperativas y organizaciones productivas, en cuanto al acceso a programas contributivos. Numerosos países del mundo y de la región han definido que pertenecer a una organización rural puede contribuir a completar los requisitos de afiliación a programas específicos de seguridad social, incluyendo mecanismos de contribución colectiva, en lugar de la contribución individual, aumentando así la cobertura y los niveles de protección. A este respecto ya se cuenta con experiencias exitosas en Colombia, Uruguay y Costa Rica, entre otros (Durán-Valverde y otros). Otro ejemplo positivo acerca del papel que las organizaciones rurales desempeñan, es la facilitación del acceso a mecanismos de finanzas rurales, cuya función es importante para la contención de riesgos ante contingencias y la promoción de emprendimientos. Un caso insigne de la región es el modelo de las Cajas Rurales de Honduras.

Cuadro 3. ¿Son la cobertura y la adecuación suficientes para que la protección social juegue un rol estratégico en el desarrollo incluyente y sostenible de las economías rurales de América Latina y el Caribe?

El piso de protección social propone garantías mínimas durante el ciclo de vida (OIT, en línea):

1. acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
2. seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
3. seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez y
4. seguridad básica del ingreso para los adultos mayores.

En otras palabras, lo “mínimo” se define como la seguridad básica del ingreso que permita el acceso a servicios de salud y educación. Las propuestas de aumento de la cobertura y adecuación del diseño de los programas, específicamente aquellas relacionadas con el monto, temporalidad y regularidad de las prestaciones tiene la posibilidad de ampliar la definición de lo mínimo para poder tener acceso también a oportunidades económicas, específicamente en el contexto de medios de vida rurales ¿Es esto suficiente?

Se considera que esta es una condición necesaria, pero no suficiente. La cobertura y la adecuación son condiciones mínimas para comenzar a desarrollar estrategias de reducción de la pobreza e inclusión económica. La protección social es el elemento central de cualquier política que apunte a la reducción de la pobreza, aunque paradójicamente y a diferencia de los sistemas de protección social de los países desarrollados, su evolución en las últimas décadas en los países con mayores carencias socioeconómicas ha estado estrictamente separada del mundo productivo y económico. El tercer objetivo específico de esta propuesta para zonas rurales, vinculado a la búsqueda de la “doble inclusión” de las poblaciones en situación de pobreza mediante esquemas de “protección social ampliada” busca comenzar a revertir esta brecha en términos instrumentales e institucionales.

⁷ Por ejemplo, el programa de transferencias condicionadas de Perú -Juntos-, realiza una etapa de focalización comunitaria de los participantes luego de las focalizaciones geográfica, de comprobación de medios indirecta y categórica. En la etapa de focalización comunitaria, la Asamblea comunal de validación (ACV) se encarga de validar en consulta pública, los criterios categóricos de los hogares censados y no censados de su comunidad.

3. La promoción de la “doble inclusión” a través de la “protección social ampliada”

El tercer objetivo de esta propuesta de garantías mínimas es la búsqueda simultánea de la inclusión social y económica a través de la protección social.

El debate y la práctica internacionales, en torno al papel que desempeña la protección social para el fortalecimiento de los medios de subsistencia y de las posibilidades de inclusión económica, han venido desarrollándose durante la última década para responder a dos necesidades. Por un lado, a la falta de cobertura de protección social y la consiguiente proliferación de intervenciones integradas en proyectos de asistencia y desarrollo para la “graduación de la pobreza” de pobres extremos, en contextos de alta privación⁸. Por el otro, para dar respuesta, a través del debate sobre la temporalidad, sostenibilidad y “graduación” de programas de protección social consolidados, según argumentos ligados tanto a derechas como a izquierdas, con el fin de generar propuestas vinculadas a la inclusión económica de los participantes de dichos programas de protección social, especialmente de los Programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) en América Latina y el Caribe.

Antes de desarrollar las especificidades de este tercer pilar de la propuesta de garantías de protección social para la población rural, se adelantarán dos precauciones; la primera, sobre el uso generalizado del concepto de “graduación” al aproximarse al análisis de la inclusión productiva y económica, desde el punto de vista de la protección social; y la segunda, a nivel instrumental, sobre el uso de paquetes de servicios productivos prediseñados.

El término “graduación” ha sido utilizado libremente por políticos, directivos, técnicos y académicos, durante largos años, dando lugar a un consenso en la comunidad de expertos de protección social sobre los riesgos e implicancias que este concepto entraña a nivel conceptual y práctico. En efecto, el uso libre del concepto ha derivado en el mal uso práctico y conceptual del mismo (Kidd, 2013), llevando a decisores a buscar erróneamente esquemas que persiguen la “graduación” de los participantes de la protección social hacia “la nada”. No obstante, incluso entre quienes sí reconocen un potencial uso del concepto de la graduación, se advierte que su diseño no debe basarse en hitos administrativos (como la simple pérdida de las condiciones de elegibilidad de los programas), umbrales socioeconómicos intermedios (como la mayor capacidad de producción o adquisición de habilidades), sino en objetivos de “desarrollo” evaluables en el largo plazo (Devereux y Sabates-Wheeler, 2015; Roelen, Devereux y Sabates-Wheeler, 2017).

Desde una perspectiva de garantías explícitas y dentro de un marco de sistemas integrales de protección social, podría ser eventualmente posible egresar de un programa determinado, pero no del sistema de protección social, en virtud de las necesidades recurrentes a lo largo de todo el ciclo de vida, los riesgos diferenciados de cada colectivo, el enfoque de derechos humanos, los grandes costos sociales y económicos que implicaría la desprotección de la población (que muy probablemente caería de vuelta en la pobreza o en niveles más profundos de ella) (Behrendt, 2017; Cecchini y Martínez, 2011), amén de la ineficacia de promover iniciativas de inclusión económica sin pisos de protección social que contengan riesgos básicos para desacoplar los factores que afectan las decisiones de consumo e inversión de los hogares (FAO, 2015).

Es por ello que esta propuesta utiliza el concepto de “doble inclusión”, aduciendo a un esfuerzo continuo e iterativo por proveer, desde la protección social, tanto las condiciones para la inclu-

⁸ Ver por ejemplo el modelo de intervención de la oenegé BRAC (<http://www.brac.net/program/ultra-poor-graduation/>) y sus impactos (Banerjee y otros, 2015).

sión social –acceso a servicios sociales sectoriales, construcción de capital humano, protección del consumo y niveles adecuados de bienestar, entre otros– como las condiciones para la inclusión productiva mediante políticas activas de trabajo, como parte del sistema de protección social (Banco Mundial, en línea)⁹. Estas políticas comprenden acciones como la contención de riesgos para realizar inversiones productivas, la creación de capacidades, la transferencia de insumos, el acceso a servicios financieros, la asistencia técnica, entre otros. Estas políticas permiten dar inicio a rutas más complejas de doble inclusión, las que involucrarían gradualmente a otros sectores de políticas, en el marco de estrategias amplias de reducción de la pobreza rural. Se trata de una estrategia que permita la inclusión sistemática, pero progresiva, de los hogares que participan en los programas de protección social, en procesos más amplios de desarrollo social y económico; con una mirada de sostenibilidad económica a largo plazo.

La segunda precaución guarda relación con el lado instrumental. Ante el debilitamiento –en décadas pasadas– de los servicios de extensión y transferencia tecnológica (SETTA), de los cuales ciertamente los pobres del área rural están generalmente excluidos, así como debido a la consiguiente uniformidad, estandarización y centralización en la provisión de estos servicios en la región (FAO, 2014) existe el riesgo que con tal de ganar escala y cobertura para las políticas de apoyo productivo y económico, se recurra a grandes esquemas uniformes que omiten las especificidades ambientales, económicas y sociales de cada territorio, disminuyendo así la efectividad total de las sinergias socioproductivas y económicas.

Del mismo modo, se pueden correr riesgos en los casos en que las instituciones de desarrollo social tengan a su cargo la implementación de los componentes productivos, por ejemplo, la lenta adaptación institucional a prestaciones que no son parte de la *expertise* institucional tradicional; el encapsulamiento político y técnico de la reducción de la pobreza en los Ministerios de Desarrollo Social –incentivando indirectamente el desentendimiento de otros sectores en cuanto a mediar respecto a directrices superiores–, y vinculado a lo anterior, las dificultades de encadenar intervenciones para establecer rutas más completas de inclusión económica.

Lo cierto es que, a diferencia de los planes piloto de graduación, las políticas nacionales de gran escala y con capacidad de afectar los indicadores de desarrollo de forma acelerada, no pueden ser diseñadas e implementadas como “paquetes” estandarizados de intervenciones, sino como modelos y directrices, fundados en una teoría de cambio adaptable a cada contexto territorial y poblacional, en donde la “protección social ampliada” inicia el camino de rutas más complejas de promoción en las cuales luego deberán intervenir otros sectores como los mercados y los vínculos urbanorurales.

En concreto, la “protección social ampliada”, como elemento adicional a la cobertura y adecuación de la protección social en zonas rurales, puede ponerse en práctica a través de:

• La maximización del potencial productivo y económico de la protección social por sí misma basándose en:

- la regulación y estabilidad de las transferencias;
- el monto de las transferencias;

⁹ Ver Gráficos 9 y 10.

- los pagos únicos o “bonos productivos” adicionales;
- el análisis de reglas de recertificación y egreso (establecimiento de “hitos de desarrollo” en lugar de hitos “administrativos”);
- el acompañamiento social y comunitario, así como de redes de coordinación programática, dotando a las actuales políticas de intervención sobre la extrema pobreza existentes en América Latina y el Caribe (tales como, UNIDOS de Colombia, Punte al Desarrollo de Costa Rica, subsistema Chile Solidario, esquema de acompañamiento de Progresando con Solidaridad de la República Dominicana) de capacidad real de trabajo en zonas rurales y de la posibilidad de ampliar su capacidad de vinculación programática –predominantemente social– hacia servicios productivos acordes.

· Mecanismos sobre la oferta y demanda de trabajo de individuos participantes de los programas de protección social (CEPAL, 2017: 112) tales como:

- mecanismos sobre la oferta de trabajo: acceso a capacitación, asistencia técnica y nivelación de estudios;
- intermediación laboral;
- mecanismos sobre la demanda de trabajo: acceso a herramientas de apoyo al trabajo independiente (agricultura familiar, microemprendimientos no agrícolas, entre otros), generación directa de empleo (programas de obras públicas), generación indirecta de empleo (subsidios a la contratación).

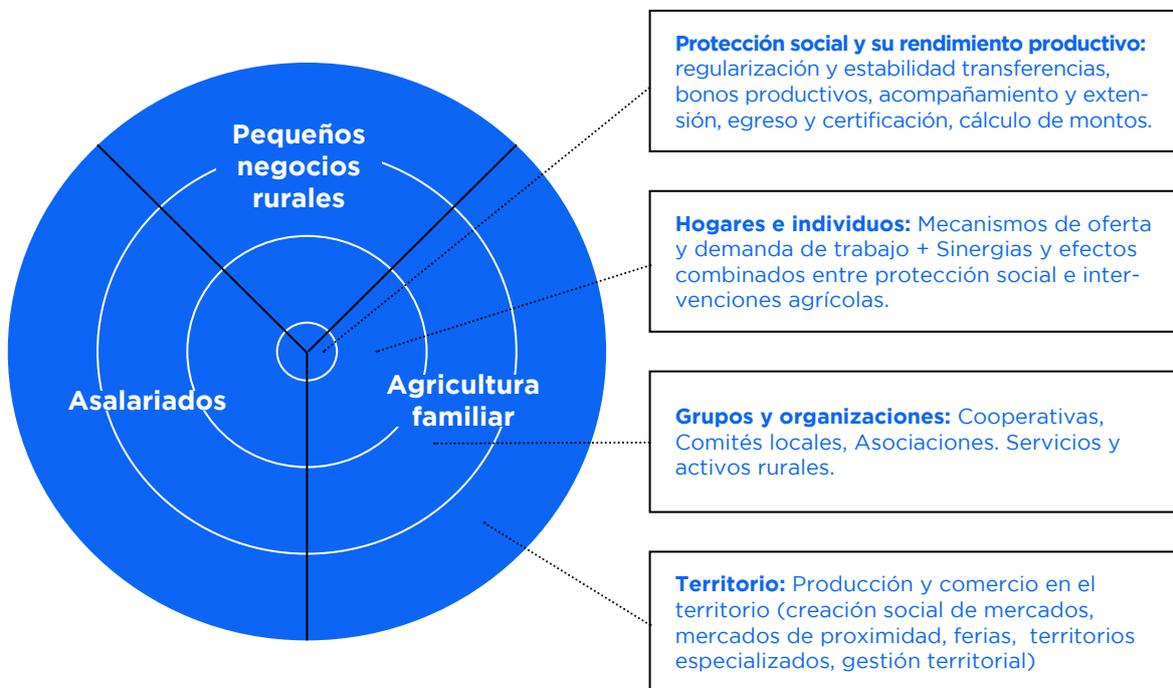
· Combinación de programas de protección social con programas de inclusión productiva para obtener sinergias (Soares, Knowles, Daidone y Tirivayi, 2017) e Integración progresiva de los hogares participantes de los programas de protección social en procesos más amplios de desarrollo social y económico, tales como:

- estrategias de inclusión económica integradas en programas nacionales de reducción de pobreza, desarrollo rural o económico enfocados en participantes de programas de protección social;
- integración de elementos de protección social en los planes de inversión agrícola y de desarrollo territorial;
- programas integrales de protección social con enfoque en los medios de vida, que combinen prestaciones sociales (usualmente transferencia de ingresos) y productivas (transferencias de insumos, asistencia técnica, crédito, entre otros). Algunos ejemplos de estos programas son: Prospera en México, *Productive Safety Net Program* de Etiopía entre otros.
- programas o intervenciones complementarias que comprenden la coordinación de dos sectores de política o unidades de forma secuencial, operando una teoría de cambio amplia. Por ejemplo: los programas *Tekoporâ* y *Tenonderâ* en Paraguay, PNAE y PAA en Brasil.

- programas de protección social e inclusión productiva traslapados o que comparten la misma población objetivo (individuos/hogares/comunidades/territorios) de forma no intencionada. Por ejemplo los programas: PRONAF y Bolsa Familia en Brasil, Juntos y *Haku Wiñay* en Perú, Más Familias en Acción y Familias en Su Tierra en Colombia.

Finalmente, es necesario reiterar que siguiendo una perspectiva de largo plazo, los mecanismos de “protección social ampliada” instauran estrategias nacionales más complejas, de doble inclusión, a través de la intervención en individuos, hogares, organizaciones, comunidades, y territorios; las cuales deben ser diferenciadas, considerando no sólo los medios de subsistencia que dependen de la agricultura familiar, sino también los empleos asalariados, y los microemprendimientos rurales, la pluriactividad de los miembros de los hogares rurales y la creciente diversificación de las actividades económicas del campo en la región (ver Figura 1).

Figura 1. Niveles de intervención y componentes de acción para estrategias integrales de doble inclusión



Fuente: Elaboración propia.

3. Precauciones y consideraciones para la sostenibilidad de la propuesta

La propuesta que se desarrolla en esta publicación se enmarca en tres ideas claves: cobertura, adecuación y doble inclusión. En la sección anterior se definieron pautas para fortalecer la conceptualización, el diseño y la implementación de los programas de protección social, poniendo un énfasis especial en los programas de transferencias monetarias, debido a su escala e importancia en la región y en la economía rural. La implementación efectiva de un modelo ajustado al piso de protección social y su contribución al desarrollo económico y social de la población rural, depende fuertemente de dos elementos del entorno: la voluntad política para llevarlo a cabo y el contrato social junto a los elementos del marco económico más amplio. En otras palabras, las decisiones de inversión pública tienen un elemento de economía política muy fuerte; por lo tanto, promover una agenda de protección social rural requiere de una discusión técnica, a la cual este documento pretende contribuir, pero también requiere de una estrategia política sistémica.

Asimismo, el impacto de un programa de protección social en el marco de la estrategia de doble inclusión, depende en gran parte de las inversiones económicas y sociales que se prioricen en los territorios rurales, y del logro de entornos económicos habilitantes. Por ejemplo, estudios recientes de los impactos de largo plazo del Programa Prospera de México fueron claros en demostrar los impactos intergeneracionales, demostrando, por ejemplo, el aumento de la participación económica de las mujeres rurales y por ende de sus ingresos (Parker y Vogl, 2018). Sin embargo, estos impactos están fuertemente condicionados por el desarrollo de políticas públicas más amplias y por los patrones de crecimiento de la economía. La teoría de cambio de un proceso exitoso de reducción de la pobreza rural es multisectorial, en la cual la protección social constituye un componente central.

Esta sección presenta tres elementos adicionales para la implementación de la propuesta: (1) costo, capacidad y financiamiento; (2) agenda de evaluación; y (3) disponibilidad y calidad de los datos e información.

1. Costo, capacidad y financiamiento

Tomando en consideración las metas de la agenda internacional de desarrollo al 2030 y los actuales niveles de inversión y cobertura de la protección social en la región, resulta altamente desafiante promover aumentos sostenibles del gasto público para cumplir con los estándares de los pisos mínimos universales de protección social. Asimismo, es un reto cumplir con las metas específicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –vinculadas al acceso de la población a medidas de protección y promoción– especialmente en el actual momento de desaceleración económica y menor holgura fiscal, experimentadas por los países de la región, sobre todo si se les compara con el *boom* de la exportación de materias primas de la década de 2000.

Para ello, se deben considerar cuatro elementos a favor de la expansión sostenible de estos esfuerzos:

1. En primer lugar, aunque el “efecto crecimiento”¹⁰ fue el factor que predominó en la reducción de la pobreza en la región durante el período 2002-2016, el “efecto distribución”¹¹ sobre la pobreza ha cobrado una relevancia fundamental sobre la reducción de la pobreza en períodos de menor crecimiento económico (CEPAL, 2018a), motivo por el cual, si lo que se busca es impulsar ciclos sostenibles de crecimiento, reducción de la pobreza y de la desigualdad para cumplir las metas de los ODS; como mínimo, se deben evitar recortes en la inversión en protección social.

2. En segundo lugar, aun en países de ingresos bajos y medios, los componentes específicos de los pisos de protección social tienen costos relativamente bajos. Estos aún están al alcance en este tipo de países si se implementan reformas y decisiones en materia de política fiscal en ámbitos en los que aún no se ha realizado una discusión avanzada (Ortiz, Durán-Valverde, Pal, Behrendt, & Acuña-Ulate, 2017).

Tabla 1. Estimación de los costos totales del pilar de beneficios en materia de transferencias en efectivo, según los pisos universales de protección social en 8 países de ingresos medios y bajos de América Latina y el Caribe, porcentajes del Producto Interno Bruto.

País	Costo del beneficio de la niñez, equivalente a una transferencia del valor del 25% de la línea de pobreza para todos los menores de 5 años	Costo de transferir el equivalente al 100% de la línea nacional de pobreza a todos los huérfanos	Costo de transferir un beneficio equivalente al 100% de la línea nacional de pobreza a todas las madres y recién nacidos por un período de 4 meses	Costo de transferir un beneficio equivalente al 100% de la línea nacional de pobreza a todas las personas con discapacidad severa	Costo de transferir un beneficio equivalente al 100% de la línea nacional de pobreza a todas las personas mayores de 65 años
Bolivia (E.P)	1,7%	0,0%	0,5%	1,1%	3,9%
El Salvador	0,3%	0,0%	0,1%	0,2%	1,0%
Guatemala	1,1%	0,0%	0,3%	0,6%	1,7%
Guyana	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%
Haití	1,1%	0,0%	0,3%	1,0%	1,7%
Honduras	1,8%	0,0%	0,5%	1,4%	3,5%
Nicaragua	1,2%	0,0%	0,3%	0,9%	2,4%
Paraguay	1,0%	0,0%	0,3%	0,8%	2,3%

Fuente: Reproducido a partir de Ortiz *et al.* (2017: 57).

¹⁰ Vale decir, el aumento general de los ingresos medios de la población debido al aumento del crecimiento económico.

¹¹ El aumento focalizado de los ingresos medios de la población en situación de mayor vulnerabilidad mediante políticas distributivas, entre ellas, la protección social.

De las estimaciones de la tabla anterior se desprende que, a pesar de los comunes y reiterados argumentos acerca del costo inalcanzable que conlleva el establecimiento de pisos mínimos de protección social, desde un punto de vista fiscal, los costos de estos son, en realidad, relativamente bajos, incluso para los países más pobres de la región. De acuerdo con Ortiz *et al.* (2017), existen distintas opciones en materia de políticas que pueden ser exploradas para aumentar la base del financiamiento de la protección social, entre ellas figuran: (1) la redistribución de recursos fiscales entre distintas partidas de gasto; (2) el aumento de los ingresos tributarios; (3) la expansión de la seguridad social y, con ello, el aumento de los ingresos contributivos; (4) el uso de instrumentos oficiales de la asistencia y cooperación al desarrollo; (5) la eliminación de los flujos financieros ilícitos; (6) el uso de reservas fiscales y de divisas; (7) el manejo de la deuda (nuevos préstamos o reestructuración de las deudas existentes); y (8) la adopción de estrategias macroeconómicas flexibles y sostenibles.

A fin de poder definir la inversión necesaria (presupuesto concreto a corto, mediano y largo plazo) para contar con un piso de protección social rural es necesario concebir un sistema integral, donde los distintos sectores, incluyendo el sector social, el laboral, así como el económico y productivo (por ejemplo: sectores agrícolas, sistemas alimentarios, manejo de recursos naturales), definen cuál es la brecha en cada sector, y por ende, cuál es la contribución de cada sector para cerrar dichas brechas. Ello implica también facilitar el diálogo intersectorial que permita recoger las perspectivas a nivel nacional, subnacional, local y territorial, identificando los distintos roles de cada actor, incluyendo la sociedad civil, trabajadores rurales, entre otros.

3. En tercer lugar, otro argumento a favor del escalamiento del gasto público social, especialmente en materia de protección social, se vincula a su relación directa con la reducción de la desigualdad, la pobreza y el aumento de la progresividad de las políticas sociales sectoriales. A mayor inversión social, mejores resultados finales, lo que entrega un potente mensaje a aquellos países y actores que ven a la protección social como un “gasto” y no como una inversión hacia el desarrollo.

En un análisis realizado por Ocampo & Gómez-Arteaga (2016) para 11 países de América Latina con información levantada por el Instituto Compromiso por la Equidad¹² (CEQ, por sus siglas en inglés), se establece que en países con mayor cobertura y presupuesto destinados a la protección social y, por ende con “sistemas comprehensivos de protección social”¹³ se reducen la desigualdad en el índice de Gini en un promedio de 0,021 puntos a través de transferencias directas y 0,085 puntos a través de transferencias en especie, lo que representa un poco más del doble del efecto sobre la desigualdad que el alcanzado por los países con sistemas de protección social “intermedios” (0,01 y 0,037 puntos respectivamente); y cerca del triple del efecto logrado en países con sistemas de protección social “limitados” (0,006 y 0,03 puntos respectivamente).

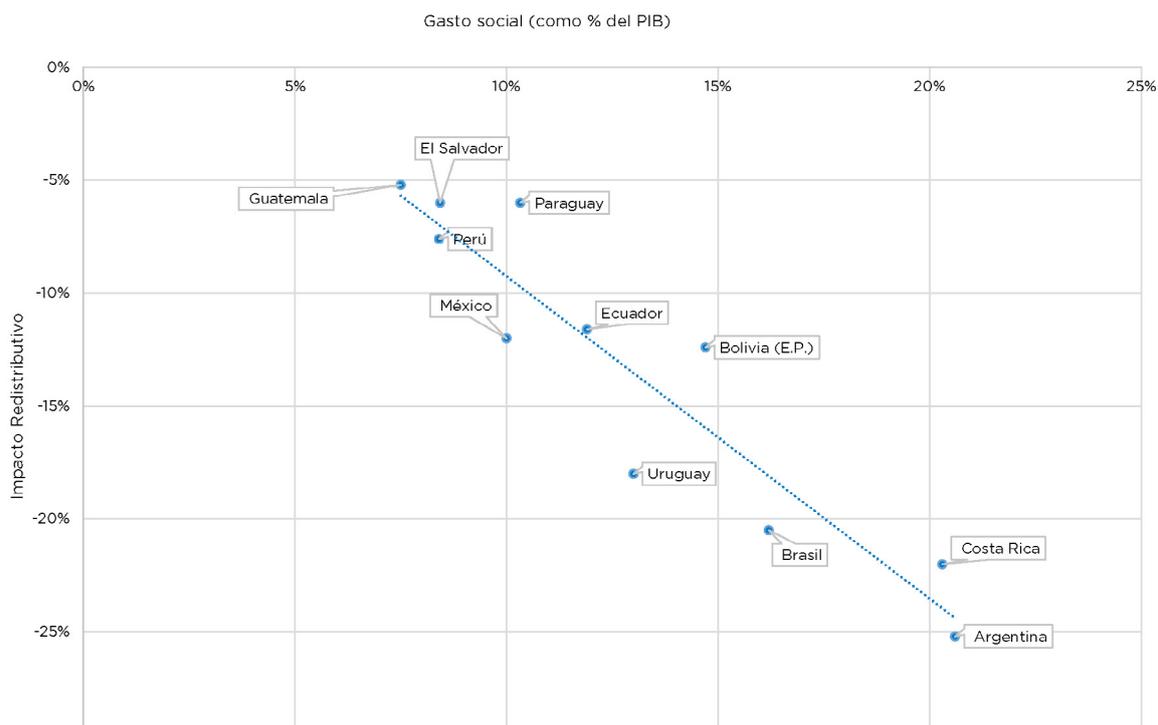
¹² El Instituto Compromiso con la Equidad (CEQ) trabaja para reducir la desigualdad y la pobreza a través de un análisis exhaustivo y riguroso de la incidencia de impuestos y beneficios sobre ellas en distintos países del mundo. <http://commitmentoequity.org/>

¹³ En el grupo de países con sistemas de protección social “comprehensive” o completos se incluyó a Argentina, Brasil, Uruguay y Costa Rica; en el grupo de países con sistemas de protección social “intermedios” se incluyó a Ecuador, México y Perú; mientras que en el grupo de países con sistemas de protección social limitados se incluyó a El Salvador, Bolivia, Guatemala y Paraguay (Ocampo & Gómez-Arteaga, 2016).

En el caso de la pobreza monetaria, los países con sistemas de protección social “comprehensive” también tienen una mayor incidencia en la reducción de la pobreza monetaria (con un umbral de 2,5 USD diarios). Usando estimaciones nacionales alrededor del año 2010, las transferencias directas redujeron en 7,5 puntos porcentuales la incidencia de la pobreza en Argentina, 4,5 puntos en el caso de Brasil, 3,5 puntos en Uruguay, y 1,8 puntos en Costa Rica. Todos estos países tienen sistemas “comprehensive” de protección social con un alto nivel de inversión. Por su parte, en la estimación para los países con sistemas “limitados” de protección social, la reducción de la incidencia de pobreza fue de 2,4 puntos en El Salvador, 2 puntos en Bolivia, 1 punto en Guatemala y 0,5 punto en Paraguay (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2016: 23). Las diferencias entre países pueden ser explicadas por los distintos niveles de cobertura, las distintas tasas de inversión social y los niveles de progresividad de las transferencias.

En suma, tal como se muestra en el Gráfico 11, existe una relación clara y directa entre el tamaño de los presupuestos para transferencias de ingresos, la amplitud de su cobertura y el impacto redistributivo que estas pueden alcanzar en cada país en el marco de sistemas de protección social integrales.

Gráfico 11. Impacto redistributivo del gasto social (transferencias directas en efectivo y en especie), alrededor del 2010.



Fuente: Ocampo y Gómez-Arteaga (2016: 24) sobre la base de estudios de CEQ.

4. Finalmente, un cuarto argumento a favor de la expansión sostenible del financiamiento de la protección social, se desarrolla a nivel estructural: la matriz tributaria de todos los países de la región sigue siendo altamente *regresiva* (pues depende fundamentalmente de impuestos indirectos, pudiendo incluso generar más pobreza en algunos casos¹⁴), *insufi-*

¹⁴ En un estudio realizado por Lustig (2016) sobre 13 países de América Latina, en 4 países la incidencia de la pobreza después de impuestos, subsidios y transferencias (excluyendo el gasto público en educación y salud) es más alta que la incidencia de pobreza “de mercado”.

ciente (considerando el nivel de desarrollo y la carga tributaria total de acuerdo con la experiencia internacional), e *ineficiente* (considerando que el promedio regional de evasión tributaria asciende a 6,7% del PIB¹⁵), lo que fuerza al establecimiento de nuevos pactos fiscales en los que los países de la región sean capaces de dar un salto importante de calidad (CEPAL, 2016 y 2018b; Ocampo y Gómez-Arteaga, 2016).

2. Una nueva agenda de evaluación en la región

Los PTCs en América Latina han sido sistemáticamente evaluados a lo largo de los años. Por ejemplo, Programas como Oportunidades, Progresa y Prospera estuvieron enmarcados dentro de una política nacional sistemática de evaluación de programas sociales. Los resultados de dichas evaluaciones han permitido fortalecer el discurso sobre los impactos de dichos programas en términos de acceso a servicios sociales básicos, manejo de riesgos, estabilidad de consumo y también, gracias a trabajos recientes, se ha podido discutir sus impactos de largo plazo, sobre todo en términos de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Sin embargo, el enfoque de dichas evaluaciones ha sido principalmente en materia de impactos sociales y de capital humano, con algunas excepciones¹⁶. En general, no se ha desarrollado de manera sistemática –como sí es el caso en otras regiones– una agenda más exhaustiva, enfocada a discernir también los impactos económicos y ambientales de dichos programas tanto en los participantes de dichos programas como en su impacto multiplicador en las economías locales. Esto es de suma importancia para el impacto que se quiere generar en la economía rural. En la región, se ha podido institucionalizar la importancia que reviste la protección social para contribuir a procesos de reducción de la pobreza, así como el papel que esta ha desempeñado hasta ahora en el marco de los procesos de inestabilidad y crisis económicas, pero aún no se ha institucionalizado el papel que desempeña como eje central del desarrollo rural económico. Una agenda de investigación enfocada en estos impactos es clave y ciertamente aún más pertinente, en vista del cambio político que vive la región y la desaceleración económica actual.

En este marco, se recomienda definir una agenda de investigación más exhaustiva acerca de la protección social para la economía rural, priorizando el análisis de su impacto y pertinencia:

- **Impactos a largo plazo** de los programas de asistencia social, en términos de la transmisión intergeneracional de la pobreza, la acumulación del capital humano y su impacto en la actividad económica y/o inserción en el mercado laboral, haciendo énfasis en posibles diferencias de impacto en relación con el género, grupos étnicos y vulnerabilidad climática. El promedio de antigüedad de la implementación de muchos de los programas de PTC en la región permitirían este tipo de análisis, así como el seguimiento de los participantes de dichos programas desde la niñez hasta la adolescencia y juventud¹⁷.
- **Impactos económicos y productivos** de los programas de asistencia social, priorizando los PTC, en virtud de su escala y cobertura, pero incluyendo también otros instrumentos

¹⁵ Considerando un 2,4% de evasión del IVA y un 4,3% de evasión de Impuestos Sobre la Renta a nivel regional al año 2015 (CEPAL, 2018b: 61).

¹⁶ Ver por ejemplo, Davis *et al.*, (2012); Barrientos, (2012) y el proyecto “Sinergias Rurales” implementado en América Latina por FIDA y UNIANDES (Maldonado *et al.*, 2016), disponible en: <http://sinergiasrurales.info/Nosotros/Libro-sinergias-rurales>.

¹⁷ Algunos ejemplos: Behrman, Parker y Todd (2005) y Molina Millán *et al.* (2018).

claves que tienen incidencia en la economía local, como los subsidios a insumos agrícolas, programas de alimentación escolar, así como los programas de inclusión económica.

- Análisis de la oferta programática rural, específicamente de parte de los sectores agrícolas y de producción y definir su **alcance y pertinencia** para la población pobre.
- Evaluación del **valor agregado de programas complementarios y fortalecimiento de las sinergias** entre los programas sociales y productivos¹⁸, así como los de manejo sostenible de recursos naturales y sostenibilidad ambiental (por ejemplo: proyecto PROEZA en Paraguay).
- Definición y **evaluación del impacto** de hojas de ruta diferenciadas hacia la inclusión económica de los participantes de programas de protección social, sobre la base del acceso a servicios sociales, inversión económica y productiva y la potencialidad de los territorios.

3. Disponibilidad y calidad de los datos e Información

Según lo expuesto a lo largo de todo el documento, uno de los principales desafíos de la “doble inclusión” para combatir la pobreza en las zonas rurales, es lograr que actores institucionales, usualmente ajenos al tema de la reducción de la pobreza, se vinculen técnica y operativamente a la plataforma del Estado para dar atención a la población vulnerable. En este sentido y de conformidad con las recomendaciones internacionales, resultaría extremadamente valioso lograr crear un sistema único de registro y focalización de protección y promoción social, considerando que aún dentro del sector “social” se utilizan diversos registros, instrumentos y criterios para la selección de participantes de programas y proyectos especiales. Asimismo, hay que subrayar que, a nivel general, los usuarios institucionales de dichos registros provenientes del sector productivo son muy pocos.

En la mayoría de los casos, esto no implica la eliminación de otros tipos de registro y medios de selección utilizados para la gestión de políticas sectoriales, sino el fortalecimiento de un “Sistema nacional de protección y promoción”, mediante la interoperabilidad técnica y operativa de distintas fuentes registrales sectoriales. En este sentido, interesa sobremanera el vínculo existente entre los sistemas de información relacionados con la gestión de políticas para la agricultura familiar y los sistemas propios de la protección social. Este tipo de estrategias requiere de esfuerzos graduales, pero sostenidos, por parte de un liderazgo político al más alto nivel.

¹⁸ Ver por ejemplo la evaluación cuantitativa de las sinergias entre el programa “Juntos” de transferencias condicionadas y *Haku Wiñay de inclusión productiva en comunidades pobres rurales del Perú*, realizado por Escobal y Ponce (2016).

Referencias

- Allieu, A.M., y Ocampo, A. (en proceso).** Extending Social Protection Coverage to Rural Populations: barriers and opportunities. Roma. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Angulo, R., Solano, A. y Tamayo, A. 2018.** La pobreza rural en América Latina: qué dicen los indicadores sobre la población indígena y afrodescendiente de la región. Lima. IEP y FAO.
- Banco Mundial. 2018.** The State of Social Safety Nets 2018. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Banco Mundial. ASPIRE: The Atlas of Social Protection - Indicators of Equity and Resilience.** Disponible en: <http://databank.worldbank.org/Data/Views/VariableSelection/SelectVariables.aspx?source=1229>).
- Banerjee, A., Duflo, E., Goldberg, N., Karlan, D., Osei, R., Parienté, W., Udry, C. 2015.** “A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries.” *Science*, 348(6236) (2015): 772-788.
- Barrientos, A. 2012.** “Social Transfers and Growth: What do we know? What do we need to find out?” *World Development*, 40(1) (2012): 11–20.
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T. y Pellerano, L. 2016.** Cash transfers: what does the evidence says? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. Londres. Overseas Development Institute (ODI).
- Beazley, R. y Farhat, M. 2016.** How can lump-sum cash transfers be designed to improve their productive potential? (Documento de trabajo). Oxford Policy Management (OPM). (Disponible en: <http://www.cashlearning.org/downloads/opm-working-paper-2016-02-lump-sum-cash-transfers.pdf>).
- Behrendt, C. 2017.** “Can graduation approaches contribute to building social protection floors?” *International Policy Centre for Inclusive Growth. Policy in focus*. Vol. 14 (2) (2017): 33-35. (Disponible en: http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PIF39_Debating_Graduation.pdf).
- Behrman, J., Parker, S. y Todd, P. 2005.** Long-term impacts of the Oportunidades conditional cash transfer program on rural youth in Mexico. (Documento para el debate No. 122). Göttingen Ibero-AmerikaInst. für Wirtschaftsforschung (Instituto de Investigación Económica para Iberoamérica).
- Cecchini, S. y Atuesta, B. 2017.** Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).
- Cecchini, S. y Madariaga, A. 2011.** Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).
- Cecchini, S. y Martínez, R. 2011.** Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. 2015.** Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).

CEPAL. Base de datos y publicaciones estadísticas (CEPALSTAT). (Disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html?idioma=spanish>).

CEPAL. 2006. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas. (CEPAL)

CEPAL. 2012. Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).

CEPAL. 2016. Estudio económico de América Latina y el Caribe. La agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los desafíos de financiamiento para el desarrollo. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).

CEPAL. 2017. Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productiva. Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe Montevideo, octubre de 2017. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). (Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/brechas_ejes_y_desafios_en_el_vinculo_entre_lo_social_y_lo_productivo.pdf).

CEPAL. 2018. Panorama Social de América Latina 2017. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).

Correa Aste, N. y Roopnaraine, T. 2014. Pueblos indígenas y Programas de Transferencias Condicionadas (PTC): Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13731/pueblos-indigenas-y-programas-de-transferencias-condicionadas-ptc-estudio>).

Davis, B., Gaarder, M., Handa S. y Yablonski, J. 2012. “Evaluating the impact of cash transfer programs in Sub Saharan Africa: an introduction to the special issue”, *Journal of Development Effectiveness*. 4(1)(2012).

Devereux, S., y Sabates-Wheeler, R. 2015. “Graduating from Social Protection?” (introducción editorial). *IDS Bulletin*. 46 (2)(2015) Brighton. IDS.

Devereux, S., y Sabates-Wheeler, R. 2004. Transformative social protection. Working Paper 232. IDS.

Durán-Valverde, F., Flores Aguilar, J., Ortiz Vindas, J.F., Muñoz Corea, D., de Lima Vieira, A.C., y Tessier, L. 2013. Innovations in extending social insurance coverage to independent workers. Experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay. ESS – Document No. 42. Ginebra. Organización Internacional del Trabajo (OIT). (Disponible en : <https://www.socialprotection.org/gimi/gess/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=42119>).

FAO. 2014. Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política. Santiago.

FAO. 2015. El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La protección social: romper el ciclo de la pobreza rural. Roma. FAO.

FAO. 2016. Juventud rural y empleo decente en América Latina. Santiago. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

FAO. 2017a. FAO Social protection framework. Promoting rural development for all. Roma. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

FAO. 2017b. Harnessing the role of rural organizations in social protection. An inventory of practices. Roma. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

FAO. 2018a. Hacia una agenda transformadora del desarrollo rural sostenible. Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 35° Período de Sesiones. Montego Bay, Jamaica.

FAO. 2018b. Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018. Santiago. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

FAO. 2019. Protección social en la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados en América Latina y el Caribe. Santiago. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

FAO, CEPAL y OIT. 2012a. Políticas del mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I. Santiago. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

FAO, CEPAL y OIT. 2012b. Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo II. Santiago. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

FAO, UNICEF y Oxford University Press. 2016. From evidence to action: The story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa. (B. Davis, S. Handa, N. Hypher, N. Winder Rossi, P. Winters y J. Yablonski, Coords.). Oxford. Reino Unido. Oxford University Press.

FIDA. 2016. La transformación estructural y la transformación rural en América Latina y el Caribe. Informe sobre el desarrollo rural 2016. Roma. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Handa, S. y Davis, B. 2006. The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean. Documento de trabajo ESA No. 06-07 mayo de 2006. Roma. FAO.

Kidd, S. 2013. “The Misuse of the Term “Graduation” in Social Policy. Pathways’ Perspectives on social policy.” International development. 14 (2013). (Disponible en: <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2013/12/14-PathwaysPerspectives-Misuse-of-graduation-pathways-perspectives-14.pdf>).

Lustig, N. 2016. The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Peru and Uruguay. Documento de trabajo 427. Center for Global Development. (Disponible en: https://www.cgdev.org/sites/default/files/CEQ-WP37-impacto-del-sistema-tributario_0.pdf).

Molina Millán, T., Barham, T., Macours, K., Maluccio, J.A., y Stampini, M. 2018. Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence. Documento de Trabajo. Paris School of Economics. (Disponible en: <https://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/macours-karen/molina-et-al-long-term-impacts-of-cct-review-of-the-evidence-2018july09.pdf>).

Morel, N., Palier, B., y Palme, J. 2012. “Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilisation.” N. Morel, B. Palier, y J. Palme, Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges (2012): 353-375. Bristol. The Policy Press.

Ocampo, J.A. y Gómez-Arteaga, N. 2016. Social protection systems in Latin America: an assessment. Documento de trabajo ESS No. 52 Ginebra. Departamento de Protección Social, Organización Mundial del Trabajo (OIT).

OIT. 2011a. Social protection floor for a fair and inclusive globalization. Informe del Grupo Consultivo dirigido por Michelle Bachelet convocado por la OIT en colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS). Ginebra. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

OIT. 2011b. Conclusions of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ma Sesión, 2011 Ginebra. (Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_157813.pdf).

OIT. 2015. Global evidence on inequities in rural health protection. New data on rural deficits in health coverage for 174 countries. Xenia Scheil-Adlung, (Coord.). Ginebra. Oficina Internacional de Trabajo, Departamento de Protección Social.

OIT. 2016. Trabajar en el campo en el siglo XXI. Realidad y perspectivas del empleo rural en América Latina y el Caribe. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

OIT. 2017. World social protection report 2017-2019: universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. Ginebra. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

OIT. 2017a. Extensión de la Protección Social a la Economía Rural. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_437221.pdf

OIT (en línea). Los pisos de protección social. Disponible en: <https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang-es/index.htm>).

Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Pal, K., Behrendt, C. y Acuña-Ulate, A. 2017. Universal social protection floors: Costing estimates and affordability in 57 lower income countries. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Protección Social. Ginebra. Organización Mundial del Trabajo (OIT)

Papadopoulos, T., y Velázquez Leyer, R. 2016. “Two Decades of Social Investment in Latin America: Outcomes, Shortcomings and Achievements of Conditional Cash Transfers.” *Social Policy & Society*, 15(3) (2016): 435-449.

Parker, S. y Vogl, T. 2018. Do Conditional Cash Transfers Improve Economic Outcomes? Documento de trabajo 24303 NBER.

Robles, C. 2009. Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).

Roelen, K., Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. 2017. “Responsible graduation. En: International Policy Centre for Inclusive Growth. Policy in focus.” Vol. 14(2)(2017): 40-42. Disponible en: http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PIF39_Debating_Graduation.pdf

Stampini, M. y Tornarolli, L. 2012. The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?. IZA Policy Paper No. 49, November. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. (Instituto para el estudio del trabajo). (Disponible en: <http://ftp.iza.org/pp49.pdf>)

Soares, F., Knowles, M., Daidone, S. y Tirivayi, N. 2017. Combined effects and synergies between agricultural and social protection interventions: What is the evidence so far? Roma. FAO.

Tirivayi, N., Knowles, M. y Davis, B. 2013. The interaction between social protection and agriculture: A review of evidence. Roma. FAO.

UNICEF-ESARO/Transfer Project. 2015. Social Cash Transfers and Children's Outcomes. A Review of Evidence from Africa. Nairobi. UNICEF. (Disponible en: https://www.unicef.org/esaro/Social_Cash_Transfer_Publication_ESARO_December_2015.pdf)

Villatoro, P. 2007. “Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras”, documento presentado en el seminario internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas, Brasilia, 20 y 21 de noviembre.

Weller, J. 2016. Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Yu, B., Fan, S., y Magalhães, E. 2015. “Trends and Composition of Public Expenditures: A Global and Regional Perspective.” *European Journal of Development Research*, 27(3) (2015): 353-370.

