



Financiamiento y Gobernanza:
Presupuesto social, Estimación del
gasto del piso de protección social y
Espacio Fiscal

***Estrategias para la extensión de la
protección social para trabajadores en la
economía informal***

Tegucigalpa, 6 de setiembre de 2011



Instrucciones para la Presentación

- Se desea que todos los participantes se sientan en plena libertad de hacer preguntas en cualquier momento
- Esta es una presentación larga que incluye los temas destinados a tres horas de presentación, en la medida de lo posible se realizaran las pausas a las horas convenidas



Idea principal que da soporte a la Presentación

- ***Para alcanzar la extensión de la protección social, se requiere desde el punto de vista de sostenibilidad financiera: i. conocer su extensión actual, además de su costo actual y proyectado, ii. conocer el costo proyectado de la estrategia de extensión y iii. conocer como se financiara esta estrategia.***

***CONOCER SU
EXTENSIÓN ACTUAL,
ADEMÁS DE SU COSTO
ACTUAL Y PROYECTADO***





¿Que queremos hacer?

- Queremos evaluar el desempeño de nuestro Sistema de Protección Social en el pasado
 - Queremos conocer su costo
 - Queremos conocer su eficiencia
 - Queremos conocer su cobertura
 - Queremos conocer su financiamiento



¿Que dificultades tenemos?

- El Sistema de Protección Social comprende un conjunto de esquemas que cubren riesgos distintos
- Tales esquemas no son necesariamente manejados por una sola entidad
- Algunas de las entidades que los manejan poseen más de una actividad, no solo se dedican a la Protección Social

Para esto la herramienta que tenemos es un
SPER

¿Que es un SPER?

- « El análisis de las Prestaciones y de los Indicadores de Resultados de la Protección Social» constituye una de las herramientas del Departamento de Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) posee como objetivo la **medición de los dispositivos de protección social y de adoptar una visión de conjunto de los mismos en el país.** El SPER contribuye notablemente a obtener un **retrato general de las tendencias de gasto de los regímenes de protección social, de la talla de su cobertura social y su nivel de prestaciones,** con el fin de asistir al gobierno en el campo de la política social.

¿Como se ve un SPER?

- Un SPER, se logra mediante la elaboración de tres matrices:
 - Gastos en Protección Social a través del tiempo
 - Beneficiarios de cada uno de estos Gastos de Protección Social a través del tiempo
 - Fuentes de Financiamiento de estos gastos a través del tiempo
- Además de la revisión de los indicadores demográficos, de mercado laboral, vulnerabilidad social y macroeconómicos

Descripción y objetivos de un SPER

¿Cuales son los objetivos de un SPER?

- Analizar el marco demográfico y económico, en especial la identificación del nivel de informalidad y de grupos vulnerables.
- Identificar el nivel de cobertura del sistema de protección social
- Brindar un análisis estático de los costos y las fuentes de financiamiento de los sistemas nacionales de protección social
- Medir el desempeño en términos de eficacia, equidad y de eficiencia del sistema de protección social así como desarrollar un conjunto de indicadores de desempeño del sistema



Descripción y Objetivos del SPER

Ambiente demográfico y macroeconómico

- **Características Demográficas**
 - Urbanización, estructura de la población, etc.
- **Mercado de Empleo**
 - Tasa de participación, tasa de desempleo, distribución de la población empleada por sector y nivel de ingreso
- **Ambiente macroeconómico**
 - Nivel de ingreso, nivel de pobreza y redistribución de ingreso

Descripción y Objetivos del SPER

Cobertura del Sistema de Protección Social

- Visión de conjunto del sistema de protección social
 - Inventario de instituciones de protección social y naturaleza de sus prestaciones
 - Nivel de las prestaciones
 - Equidad y suficiencia de las prestaciones
- Cobertura a nivel nacional
 - Análisis de la cobertura del Sistema de Protección Social
 - Identificación de los límites a la cobertura



Descripción y Objetivos del SPER

Costo del Sistema de Protección Social

- **Costo total anual de la Protección Social**
 - Como % de gasto del gobierno
 - Como % del PIB
- **Costo total anual de la Protección Social**
 - Según la edad, el sexo, nivel de ingresos y sector de empleo

Descripción y Objetivos del SPER

Regímenes de Protección Social

- **Vejez, Invalidez y Muerte**
- **Riesgos Profesionales**
- **Prestaciones familiares**
- **Salud y Maternidad**
- **Desempleo**
- **Asistencia Social**



Descripción y Objetivos del SPER

Medidas de desempeño de los Regímenes existentes

- **Indicadores de Eficacidad**
 - Resultados Sociales
 - Redistribución de riqueza
 - Desempeño administrativo
- **Indicadores de Cobertura**
 - Nivel de Cobertura
 - Extensión de la Cobertura
 - Calidad de la Cobertura
- **Indicadores de Financiamiento**
 - Proporción de gastos en Protección Social

Descripción y Objetivos del SPER

Medidas de desempeño de los Regímenes existentes

- Los indicadores pueden compararse con:
 - Metas de políticas sociales
 - Experiencia reciente
 - Experiencia nacional
 - Estándares internacionales



¿Que más queremos hacer?

- Queremos proyectar el desempeño de nuestro Sistema de Protección Social
 - Queremos conocer su costo
 - Queremos conocer su eficiencia
 - Queremos conocer su cobertura
 - Queremos conocer su financiamiento
 - Queremos conocer su sostenibilidad



Herramienta recomendada: Presupuesto Social ¿Qué es un Presupuesto Social?

- Un Presupuesto Social es un conjunto de proyecciones y de simulaciones, basados sobre el sistema de Contabilidad Social que establece los enlaces entre los recursos y gastos en Protección Social con la evolución demográfica y económica esperada
- Un potente instrumento cuantitativo para la administración de los sistemas nacionales de protección social

¿Como se ve un Presupuesto Social?

- Un Presupuesto Social, se logra mediante la proyección de tres matrices en el mediano-largo plazo:
 - Gastos en Protección Social a través del tiempo
 - Beneficiarios de cada uno de estos Gastos de Protección Social a través del tiempo
 - Fuentes de Financiamiento de estos gastos a través del tiempo
- Además de la proyección de los indicadores demográficos, de mercado laboral, vulnerabilidad social y macroeconómicos

Descripción y Objetivos del Presupuesto Social

Componentes de un Presupuesto Social

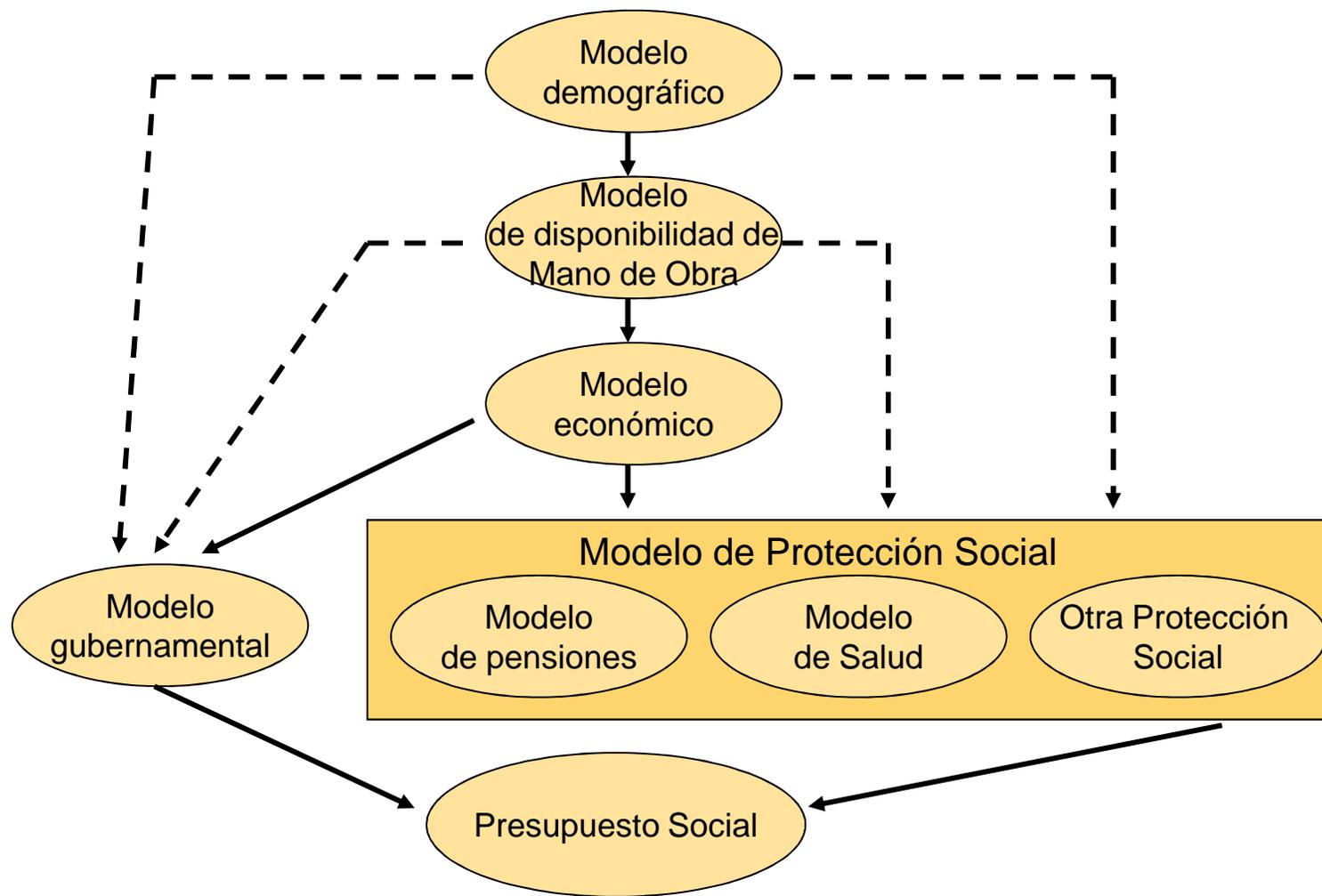
- Un Presupuesto Social incluye:
 - Evolución a mediano plazo de los recursos y gastos relacionados con la protección social bajo las disposiciones actuales
 - Sus implicaciones en los presupuestos del sector público
 - La necesidad eventual de medidas de mantención del financiamiento del régimen en su conjunto
 - Posibles efectos sobre el financiamiento, consecuencia de cambios en materia de recursos y de gastos
 - Análisis de sensibilidad del Sistema de Protección Social a distintos escenarios demográficos y macroeconómicos.

Descripción y Objetivos del Presupuesto Social

Utilidad del Presupuesto Social

- Un Presupuesto Social responde a las siguientes preguntas:
 - ¿Como se emplea el dinero y de donde provienen los recursos?
 - Cuentas de gastos e ingresos para todos los regímenes de protección social existentes
 - ¿Que recursos se requerirán en el futuro para financiar los regímenes existentes?
 - ¿Cuanto costará en el corto, mediano y largo plazo el financiar nuevos regímenes o reformar los existentes?

Descripción y Objetivos del Presupuesto Social Estructura de la Modelización



Descripción y Objetivos del Presupuesto Social

INSUMO

A. Nivel macroeconómico

- Perfil demográfico
- Variables económicas
- Cuentas gubernamentales

B. Nivel microeconómico

- Datos específicos del régimen
- Datos específicos de un sector

PROCESO

- Hipótesis
- Objetivos de política
- Escenarios

Modelo de Presupuesto Social

Módulos

PRODUCTOS

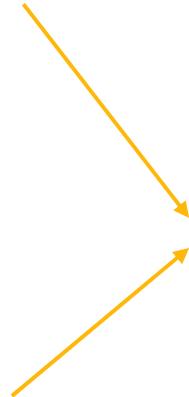
Proyecciones de recursos y gastos

Módulos

+

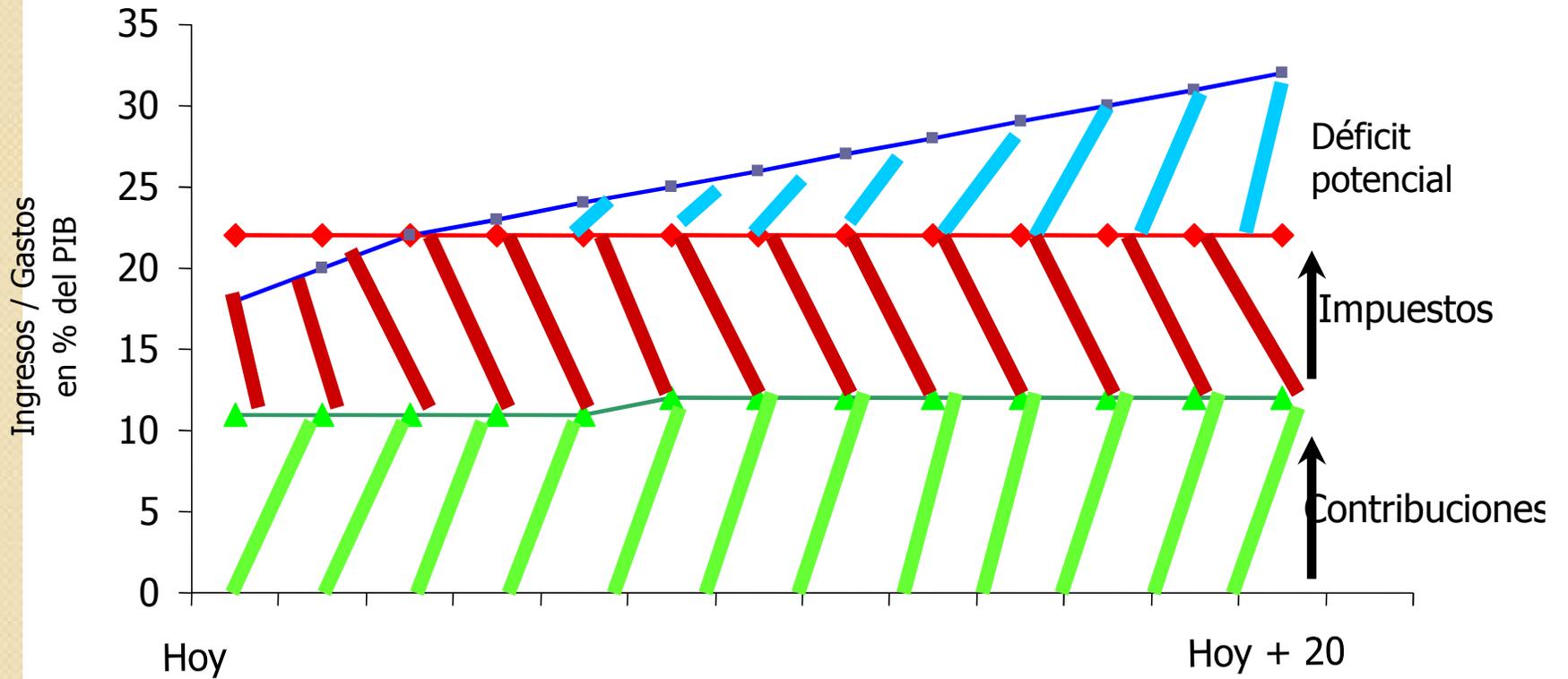
Equilibrio Global

Opciones de
Financiamiento



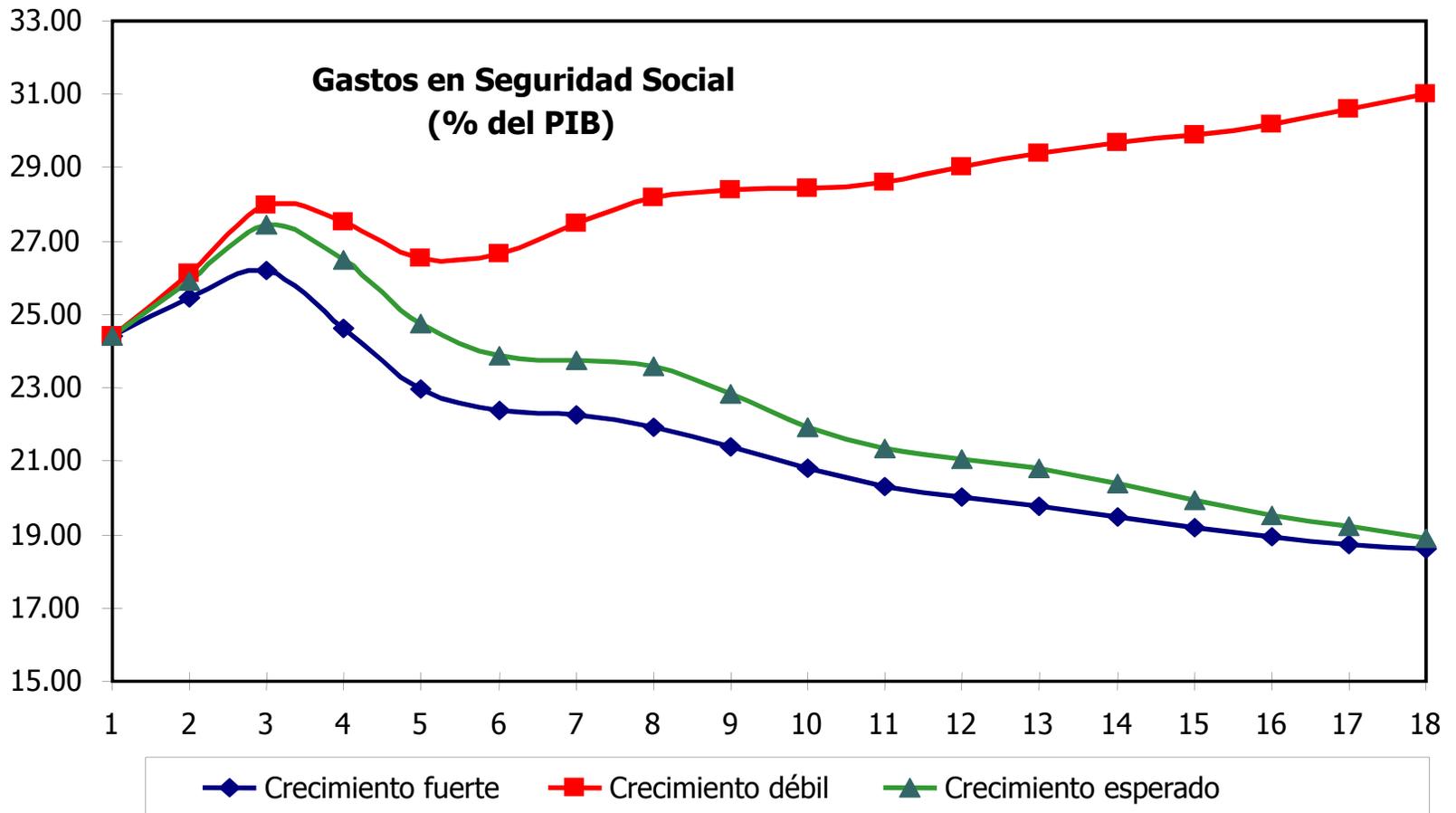
Descripción y Objetivos del Presupuesto Social

Proyección del Espacio Fiscal



Descripción y Objetivos del Presupuesto Social

Proyección de Pruebas de Sensibilidad





¿Que logramos con un Presupuesto Social?

- Evaluar la Sostenibilidad de todo el Sistema:
 - Podemos distinguir entre una falta de sostenibilidad de un esquema en particular y una falta de sostenibilidad sistémica
- Podemos proyectar indicadores y compararles con metas.
- Tenemos una referencia ante la cual comparar las alternativas de política.

CONOCER EL COSTO PROYECTADO DE LA ESTRATEGIA DE PROYECCIÓN





Ejemplo de una Estrategia de Extensión

- **Piso de Protección Social:**
- **Todos los residentes con acceso a un paquete nacionalmente definido de servicios esenciales de cuidados médicos**
- **Todos niños con seguridad económica, al menos al nivel de la línea de pobreza nacionalmente definida, por medio de prestaciones a las familias de tales niños con fines de facilitar acceso a nutrición, educación y cuidados**
- **Todos en edad activa, que no sean capaces de acceder al mercado de trabajo, pueden tener un ingreso mínimo por medio de asistencia social.**
- **Todos residentes en edad avanzada ó inválidos tienen seguridad económica al menos al nivel de la línea de pobreza definida nacionalmente por medio de pensiones por edad y por invalidez**

Estrategia Básica de Costeo

- El costo de un esquema es igual a:
 - El beneficio individual promedio multiplicado por la cantidad de beneficiarios, más los costos fijos de operación y los costos iniciales de implementación.
- Parece sencillo, pero cada uno de los términos de la Estrategia Básica son fuente de acalorados debates y de potenciales dificultades de identificación.

Beneficio Individual Promedio

- Se facilita la identificación cuando es un monto definido e igual para todos los beneficiarios, pero:
 - ¿Si hay gente con necesidades distintas, por que darle a todos lo mismo?
- En cambio si se desea solamente, permitir que los beneficiarios superen la línea de pobreza, se requiere información sobre sus ingresos individuales, que dificulta la aplicación y la cotización.
- Si se pueden identificar variables que afectan este Beneficio, como por ejemplo, interrelaciones entre el numero de beneficiarios y el costo promedio, la edad, la disponibilidad de servicios.



Cantidad de Beneficiarios

- Son muy fáciles de estimar, cuando se trata de beneficios universales o dependientes de la edad
 - Eso si contamos con un buen sistema de identificación en el país
- Se complica más cuando se trata de beneficios condicionales respecto a ciertas acciones de los individuos
- La aplicación se complica (y encarece) cuando se requiere la identificación de medios de subsistencia
- Aún más complicado: dependen de la utilización de los individuos, que depende a su vez de la información y disponibilidad de los servicios y de la efectividad de los mismos. Caso de los Servicios de Salud.



Costos fijos de Operación y Costos de Instalación Inicial

- Dependenden enormemente del ¿Como se va a implementar?
- La profundidad de otras intervenciones de Protección Social puede afectar estos costos.
- En muchas ocasiones se requieren “proxies” para calcular el costo de hacer lo que nunca antes se ha hecho.
- La creatividad puede facilitar las cosas, pero deben considerarse los riesgos que puede implicar.



Algunas lecciones de los ejercicios de modelización en el contexto del costeo de un Piso de Protección Social

- Falta de datos y estadísticas para alimentar los cálculos
- Las prestaciones nunca están lo suficientemente bien definidas
- Los modelos genéricos son insuficientes
- El tiempo entre el costeo y la toma de decisión es considerable
- La naturaleza interactiva e iterativa de los modelos en el proceso de toma de decisiones se vuelve delicada



Definición de las prestaciones de un Piso de Protección Social

- Importancia de una buena definición de las prestaciones incluidas en el Piso de Protección Social antes de comenzar con los ejercicios de proyección
- Esta definición tendrá un impacto sobre los datos requeridos y la metodología a utilizar
- Importancia de determinar el objetivo y el nivel de precisión de las proyecciones, el cual es diferente en cada etapa de la toma de decisiones

Limites de los modelos

- Un modelo adecuado debe desarrollarse para cada situación particular
- Los modelos genéricos son más ilustrativos que precisos
- La OIT desarrolló modelos sofisticados para los seguros sociales, notablemente en el caso de las pensiones. Modelos simples se han concebido para estimar los costos del Piso de Protección Social



Metodología

- En el caso de la cotización de un Piso de Protección Social, una aproximación macroeconómica es empleada para determinar un orden de tamaño de la puesta en marcha de una o todas las prestaciones considerando:
 - Nivel de cobertura
 - Monto de las prestaciones
 - El costo en el momento del establecimiento, además de su evolución esperada
- El modelo otorga una importancia preponderante a la interdependencia entre las prestaciones sociales y el ambiente económico

CONOCER COMO SE FINANCIARÁ ESTA ESTRATEGIA





Concepto de Espacio Fiscal

- El margen que existe dentro del presupuesto público para adjudicar mayores recursos sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la de la economía