

Panorama de los sistemas de protección social en América Latina

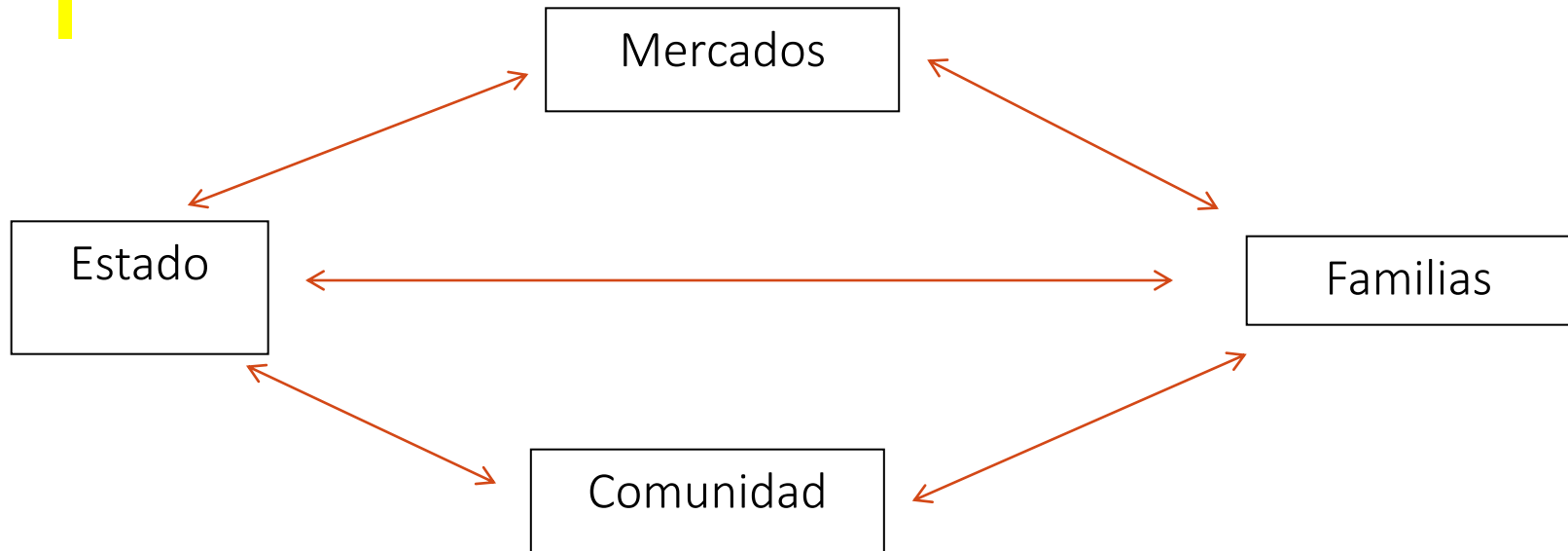
CECILIA ROSSEL
CURSO INTERNACIONAL INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL A LO LARGO DEL
CICLO DE VIDA
SANTIAGO DE CHILE, 22 AL 26 DE MAYO DE 2017

Estructura de la sesión

- Regímenes de bienestar
- Sistemas de protección social en AL
 - Mesa Lago
 - Filgueira (2001)
 - Martínez Franzoni (2008)
 - Uthoff, Vera & Ruedi (2006)
 - Cecchini & Martínez (2011)
 - Cecchini, Filgueira & Robles (2014)
- Elementos relevantes de la variación regional para pensar reformas e instrumentos

Que reflejan las variaciones?

- No existen modelos únicos ni desarrollos lineales y evolutivos simples que permitan entender los sistemas de protección social



Regímenes de bienestar (PD)

- *regímenes liberales*: asistencia basada en la demostración de medios, planes modestos de transferencias de seguridad social, un estado que estimula al mercado garantizándole un mínimo o subsidiando sistemas de bienestar privados, compromiso político de minimizar el estado, individualizar los riesgos y promover soluciones de mercado para la protección social de los ciudadanos
- *regímenes social-demócratas*: compromiso hacia la cobertura universal de los ciudadanos y la igualdad, parecen haber construido importantes vínculos de solidaridad entre diferentes grupos sociales y fundado una fuerte y amplia coalición que promueve el estado de bienestar
- *regímenes corporativo-conservadores*: importante rol que juega en ellos la familia y la iglesia en la protección social, importante nivel de segmentación, legado corporatista que refleja la vinculación entre derechos sociales y status y clase social.

SISTEMAS DE PS EN AL

RB y Sistemas de protección social en AL

- Diferencias con el mundo desarrollado en la emergencia de sistemas de prestaciones sociales básicas y expansión posterior
- Ausencia de variables que permitieron emergencia de RB en países desarrollados
 - Inestabilidad de estrategias económicas en AL: se cambian las versiones del capitalismo de forma mas frecuente y radical que en Europa
 - Mercado no como agente incorporador (como en modelos liberales) sino imperfectos y escasamente regulados, con componentes oligopólicos
 - Sociedad civil débil (clientelizada, reprimida, coptada)
 - Estados débiles y problemas fiscales
 - Aspectos estructurales
- Límites a opciones disponibles

Desarrollo de los SPS latinoamericanos

- Desarrollo de políticas sociales en América Latina y las diferencias con países desarrollados tiene que ver la naturaleza del desarrollo tardío y su efecto sobre la estructura ocupacional y de clase
- Estructura de propiedad de la tierra + intensidad de demanda de mano de obra (determina necesidad de un sistema de trabajo coercitivo, ej. Fazenda en Brasil)
- Desarrollo de modelo del estilo conservador/cristiano de Esping-Andersen
- Evolución reflejo configuración de fuerzas: militares, estatales, judiciales. Seguidos por los mejor organizados y los ubicados en sectores estratégicos de la economía (bancarios, ferroviarios, portuarios) y sólo después los sectores obreros mas amplios

TIPOLOGÍAS

Mesa Lago

- **Pioneros:** cobertura universal o casi universal de protección social básicos, estratificación en la calidad y condiciones de acceso a servicios, rango directamente estratificado de servicios para la población, masificación y déficit estructural en materia de recursos y gastos
- **Intermedios:** (a) modelo estratificado maduro desde la lógica excluyente de los modelos tardíos (b) países con niveles de cobertura y calidad sin errores de estratificación de modelos pioneros
- **Tardíos:** baja cobertura de protección social, limitado menú de opciones en materia de servicios, calidad y cantidad de beneficios desproporcionados para sectores efectivamente protegidos
- *Indicadores:* cobertura y gasto social

Filgueira: Tipos en el post-ISI – 1970s)

| | |
|------------------------------------|---|
| Universalismo estratificado | Uruguay, Argentina, Chile |
| Regímenes duales | Brasil, México |
| Regímenes excluyentes | R. Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Perú |

Universalismo estratificado

- Protección a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social, de servicios de salud
- Extensión de educación primaria e inicial secundaria a toda la población
- Extendidos niveles de “decomodificación” tanto en la prestación de servicios fuera del mercado como en la provisión de beneficios monetarios para diversas situaciones de imposibilidad laboral
- Fuerte estratificación de beneficios, condiciones de acceso, y rango de protección en materia de seguro social y en similar medida en salud. (quienes tienen acceso?)
- La estratificación de los servicios sociales amortiguó, no reforzó, la pauta de estratificación social.
- Impacto considerable en bienestar social
- Reformas estructurales: partiendo de cobertura alta, fuerte retracción del gasto, grupos mejor situados se apropian de beneficios sociales, agudización de estratificación.

Regímenes duales

- Desarrollo casi universal de educación primaria, alta cobertura de salud pero estratificada, alta estratificación de seguridad social
- Desarrollo importante del mercado formal, el Estado y la protección en ciertas regiones y una virtual desprotección y baja incorporación de la mayor parte de la población (ya sea vía el mercado o por la vía del Estado) en otras regiones
- Control e incorporación de los sectores populares en base a formas clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social y forma de corporativismo vertical en áreas más desarrolladas.
- El bajo desarrollo en duración e intensidad de regímenes democráticos electoralmente competitivos ha permitido esta forma dual de incorporación, incrementado los diferenciales de poder de los sectores populares en una y otra área.
- Los sistemas de protección amortiguan —aun en su naturaleza estratificada- la segmentación social solamente en los sectores incorporados a formatos de protección modernos, y la acentúan entre éstos y los sectores desprotegidos

Regímenes excluyentes

- *Estados depredadores* (Evans, 1992): Elites que se apropian del aparato estatal, utilizan la capacidad fiscal de los estados para extraer rentas sin proveer la contraparte de bienes colectivos (infraestructura, regulación o servicios sociales)
- Los sistemas de protección y seguro social agregan a población en situaciones privilegiadas, privilegios adicionales. Sistemas elitistas de seguro social y salud
- Sistema dual en materia de educación, expansión de la matrícula primaria, con fuertes desigualdades en calidad
- Incorporación y cooptación de los sectores sociales subalternos ha sido alcanzada por mecanismos clientelistas y patrimonialistas de las elites locales

Martínez Franzoni: Interacciones entre decomodificación, desfamiliarización y *comodificación* en AL

- *Decomodificación/ Desmercantilización*: Grado en que las políticas desvinculan el acceso al bienestar de la posición de los individuos en el mercado
 - 8 indicadores que incluyen distintas medidas de gasto público social, población ocupada en el sector público y empleados con seguridad social
- *Comodificación/ mercantilización*: Absorbe el mercado laboral a la fuerza de trabajo?
 - 10 indicadores entre los que se encuentran la tasa neta de participación a nivel nacional, la tasa de desempleo a nivel nacional, la PEA femenina, el PBI per cápita e indicadores de pobreza y desigualdad
- *Desfamiliarización*: Cuánto de la provisión de bienestar recae sobre las familias?
 - indicadores de tipos de familias, porcentaje de mujeres activas, empleo en el servicio doméstico e indicadores que reflejan relación activos- pasivos)

Martínez Franzoni (2008)

| | |
|-------------------------------|---|
| Estatal-proteccionista | Brasil, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay |
| Estatal-productivista | Argentina, Chile |
| Informal-familiarista | Colombia, R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay |

Regímenes estatal proteccionistas

- Estado tiende a intervenir en áreas de la política social para los sectores medios
- Asumen que el Estado debe eliminar, o al menos reducir, la dependencia del mercado de ciertas áreas de políticas, lo que implica no sólo que el sector público las financie, sino que muchas veces también preste los servicios en forma directa
- Predomina un “Estado menos reformado o reformado de maneras más heterodoxas, y que mantiene vigente rasgos intervencionistas propios del modelo de sustitución de importaciones” (Martínez Franzoni, 2008: 116)
- Mayor presencia de la protección social organizada colectivamente, y en tal sentido, estratificada según ocupación. Decomodificación favorable a sectores medios

Regímenes estatal-productivistas

- Niveles más altos de población ocupada asalariada
- Estado interviene en aquellas áreas que el mercado no resuelve o para aquella parte de la población, para la cual el intercambio mercantil no es suficiente
- Sector privado cumple un papel central en la provisión de estos servicios.
- Estado realiza un esfuerzo importante para mejorar las condiciones de la fuerza laboral para que esta participe del mercado laboral, y el carácter productivista está dado por su orientación compensatoria frente a los déficits del mercado y funcional frente a las demandas a sus demandas
- Protección social en lógica individual, decomodificación favorable a los sectores pobres

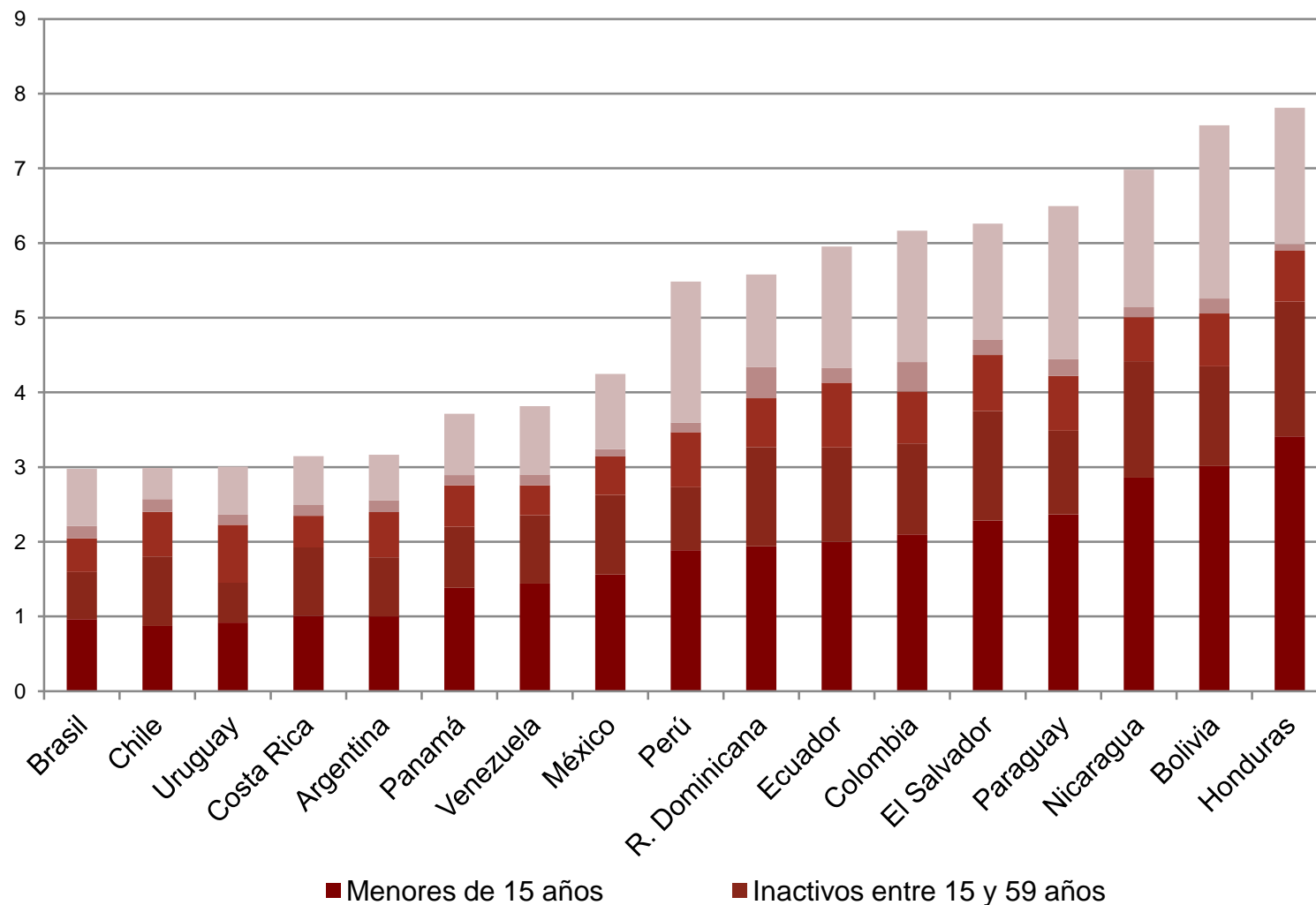
Regímenes informal-familiaristas

- Fuerte peso de las prácticas informales en provisión la producción del bienestar
- Gran parte de población suele depender “sólo de los arreglos familiares y comunitarios, en el marco de los mercados laborales y de las políticas públicas excluyentes” para acceder al bienestar (Martínez Franzoni, 2008: 116)
- Fuerte peso de las familias y una gran centralidad de lo doméstico. En estos países el Estado suele ser débil y con muy baja capacidad de incidir en las áreas centrales de la política social

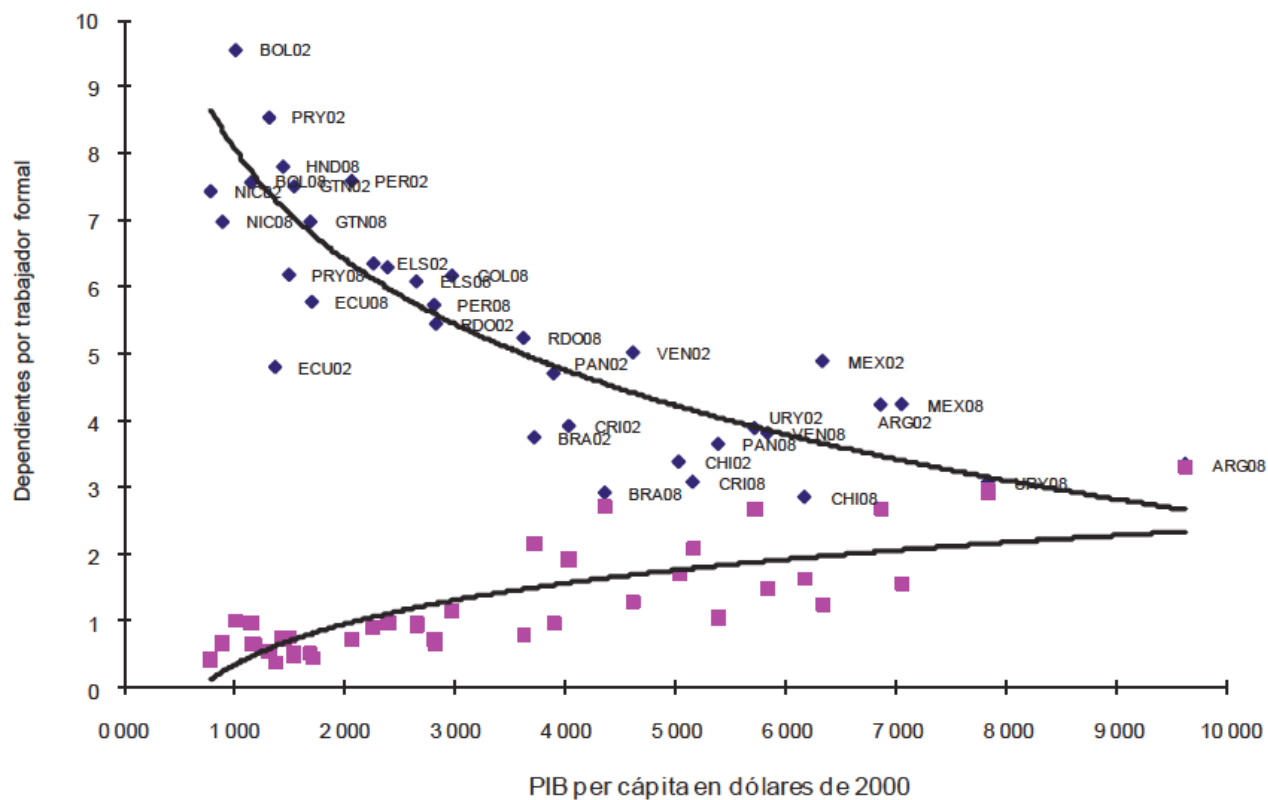
Uthoff, Vera & Ruedi: Transformaciones demográficas y mercado laboral: una intersección clave

- SPS en AL: lógica de empleo formal
- Escualida articulación entre empleo y protección social
- “Demanda” de protección social:
 - clásica relación de dependencia demográfica
 - problemas estructurales o cíclicos de los mercados laborales: relación que existe entre los ocupados formales y el resto de la población en edades activas que no cumple este requisito
- Indicador de dependencia formal estima un número de dependientes que requieren protección por cada ocupado formal

AMERICA LATINA (17 PAÍSES): TASA DE DEPENDENCIA FORMAL POR COMPONENTES (PROMEDIO SIMPLE), ALREDEDOR DE 2009.
(En razón de personas dependientes sobre ocupados formales)



Brechas de bienestar



Brechas de bienestar

| | |
|--------------------------|--|
| Brechas modestas | Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Uruguay |
| Brechas moderadas | México, Panamá, Venezuela |
| Brechas severas | Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, R. Dominicana |

Cecchini, Filgueira & Robles (2014)

- Brechas de bienestar:
 - Capacidad de una sociedad de generar ingresos a través del mercado laboral para sustentar a sus miembros
 - Capacidades de los estados para proporcionar sustento y protección a quienes carecen de ingresos o acceden a ingresos insuficientes
- Capacidades, Esfuerzos e interacción entre ambos
- Límites: parámetros estructurales que limitan lo posible

Brechas modestas

- Mayor potencial para desarrollar un estado de bienestar
- Fuertes descensos en fecundidad (60s) y avanzado proceso de envejecimiento
- Más inactivos por cobertura educativa (mayor proporción de niños y adolescentes p/trabajador formal)
- PIB elevado para la región, mayor carga tributaria que permite gasto público social superior al 20% del PIB
- Menores tasas de pobreza
- SPS segmentados por capacidad contributiva
- Acceso universal limitado a prestaciones básicas (por restr. fiscales y escasa solidaridad en financiamiento)
- Capacidad reguladora estatal para corregir desigualdades limitada

Brechas moderadas

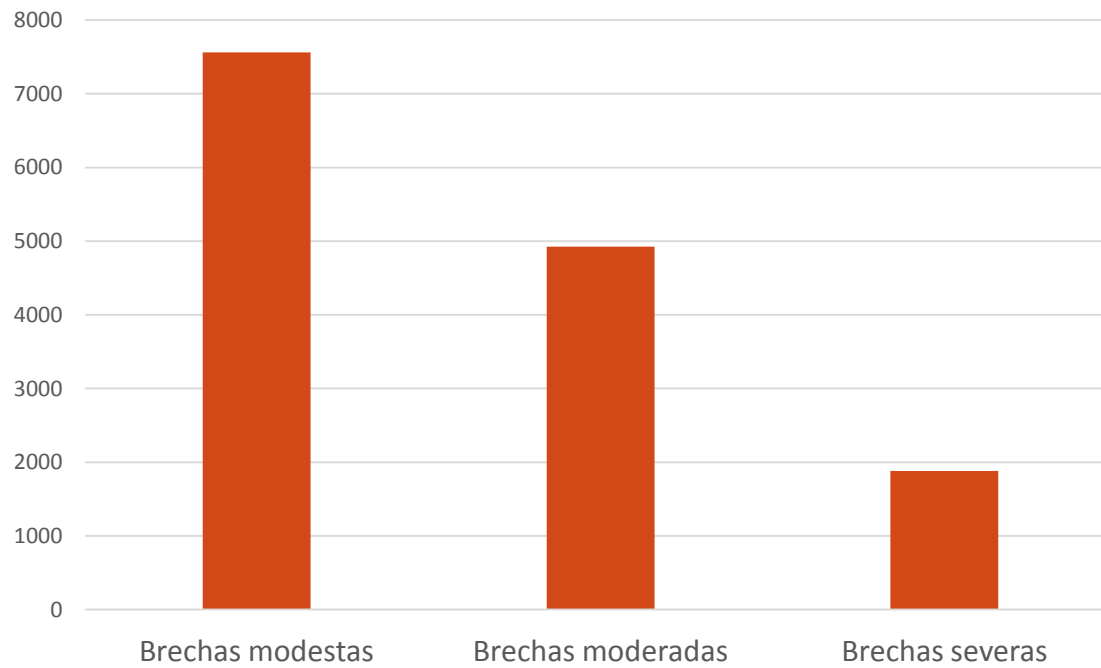
- Fuertes descensos en fecundidad (70s en adelante, envejecimiento incipiente)
- Menor peso de inactivos dependientes por cobertura educativa p/trabajador formal
- PIB medio para la región, con gasto que permite prestaciones básicas (peso de rentas naturales en ingreso gubernamental)
- Tasas intermedias de pobreza
- Mejoras moderadas en pobreza
- Capacidad estatal insuficiente para financiar red básica de PS y aumentos en la calidad
- Mercados laborales discriminan por estrato social y mercados financieros por riesgo
- Acceso a educación segmentado, sin solidaridad en el financiamiento
- Instituciones tienden a reforzar mecanismos de transmisión de desigualdades

Brechas severas

- Estr. demográfica con alta fecundidad (pob. joven)
- Mercados laborales informales, salarios bajos, alta dependencia p/trabajador formal dada por tr. Informales. Subempleo
- PIB bajo para la región, carga tributaria baja que impide asignar fondos significativos a PS
- Tasas elevadas de pobreza
- Capacidad estatal muy limitada para financiar red básica de PS
- Mercados laborales desiguales y mercados financieros estrechos
- Límites fuertes a movilidad social y a posibilidad de cambiar estructuras sociales
- Estrategias de costeo privado por parte de los hogares (gasto bolsillo, remesas, trabajo infantil), con consecuencias para cohesión social

Capacidades

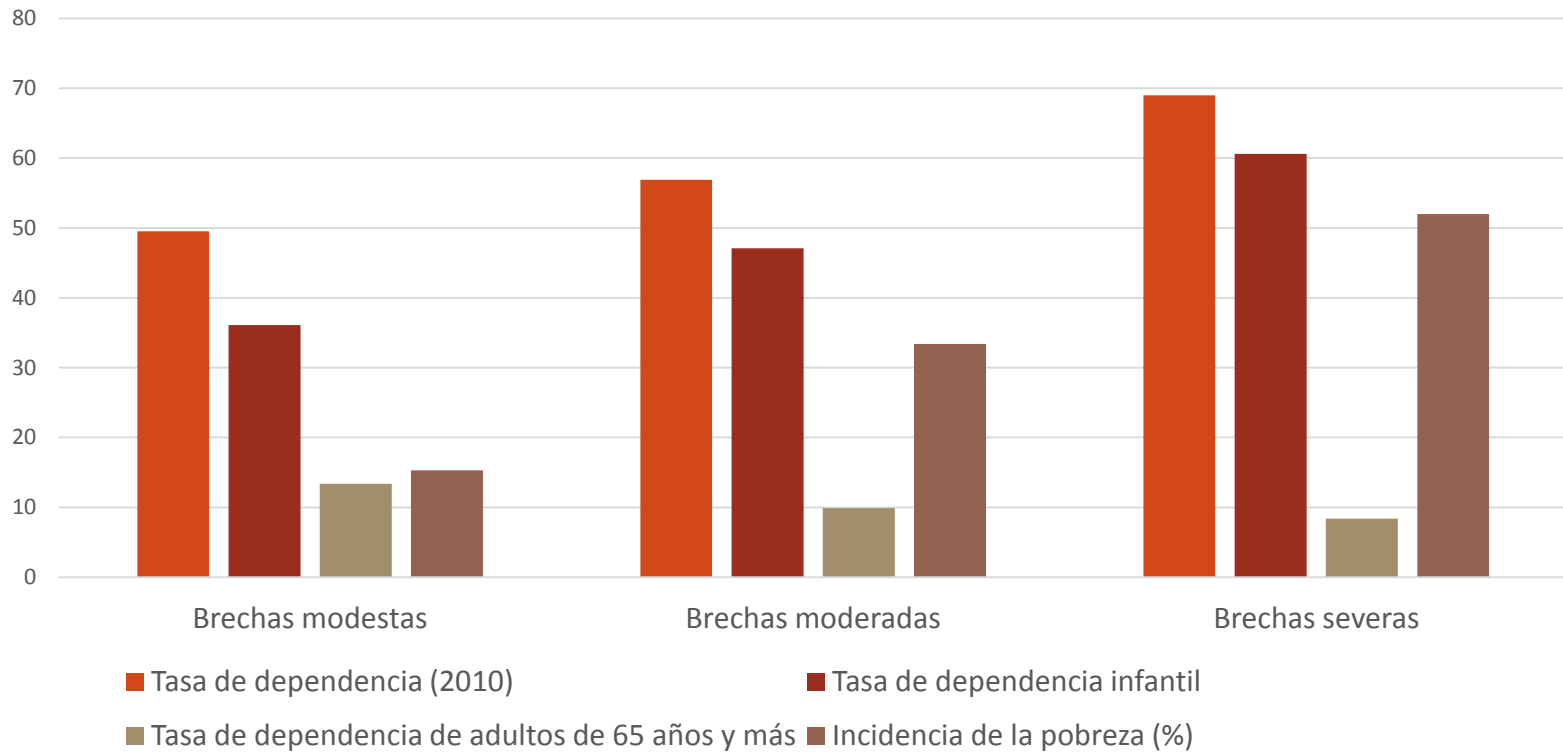
PIB per cápita (en dólares del 2005)



Cecchini, Filgueira & Robles (2014)

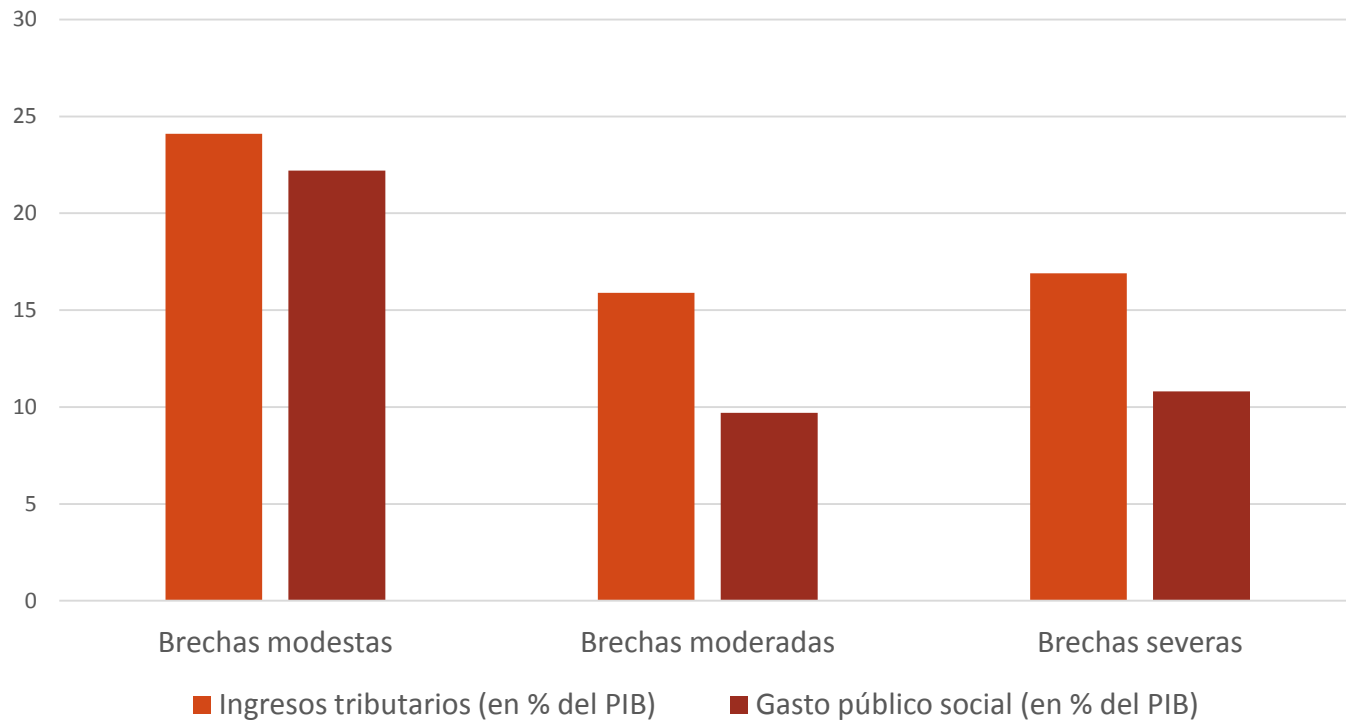
Capacidades

Indicadores de capacidades



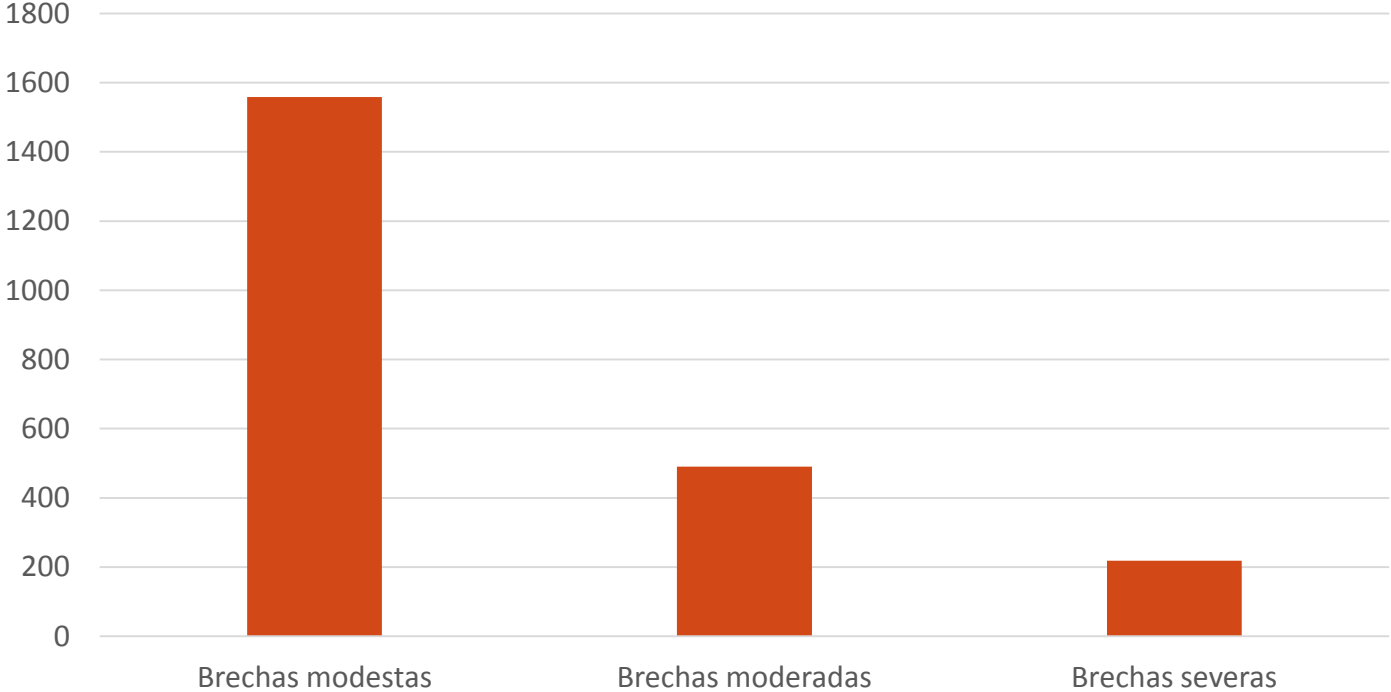
Esfuerzo

Indicadores de esfuerzo



Esfuerzo

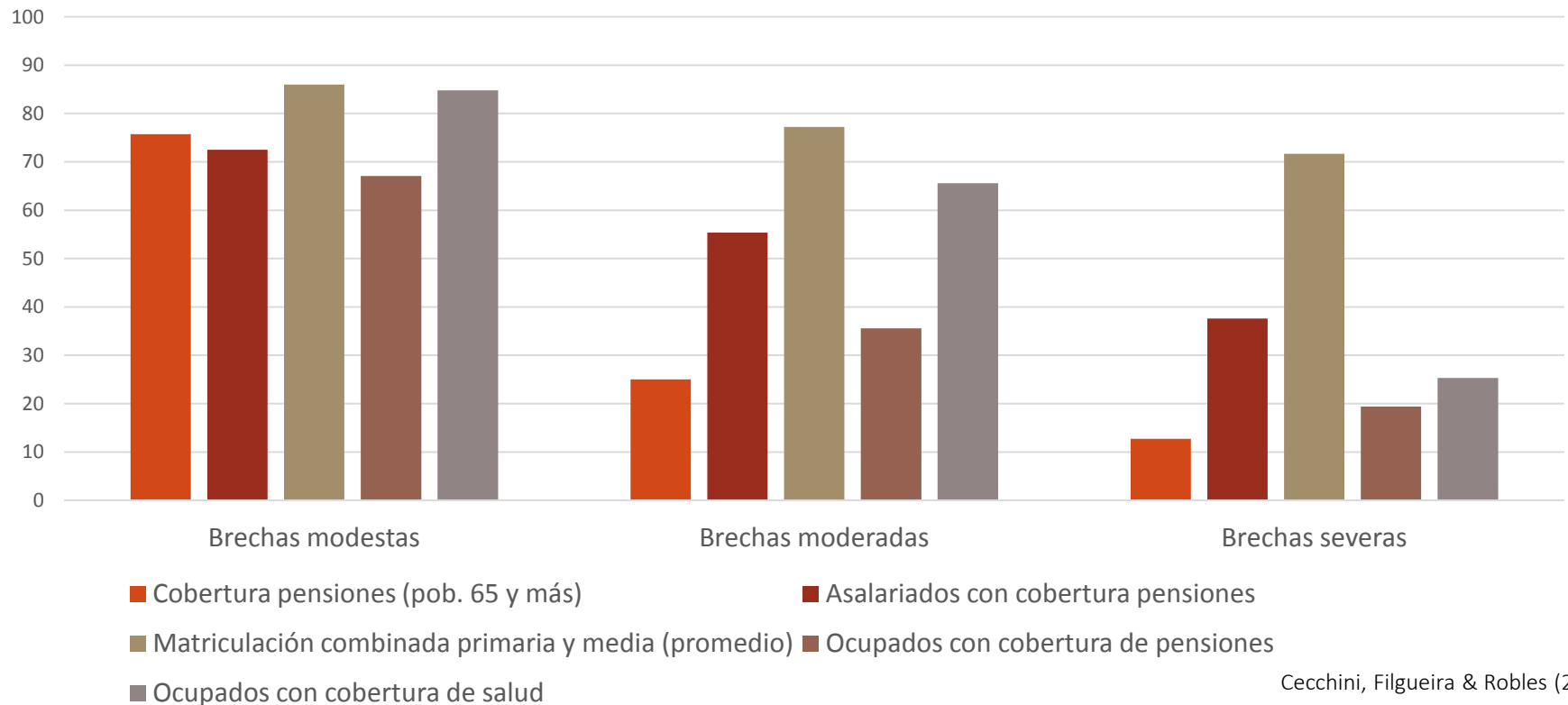
Gasto público social por habitante (en dólares)



Cecchini, Filgueira & Robles (2014)

Cobertura

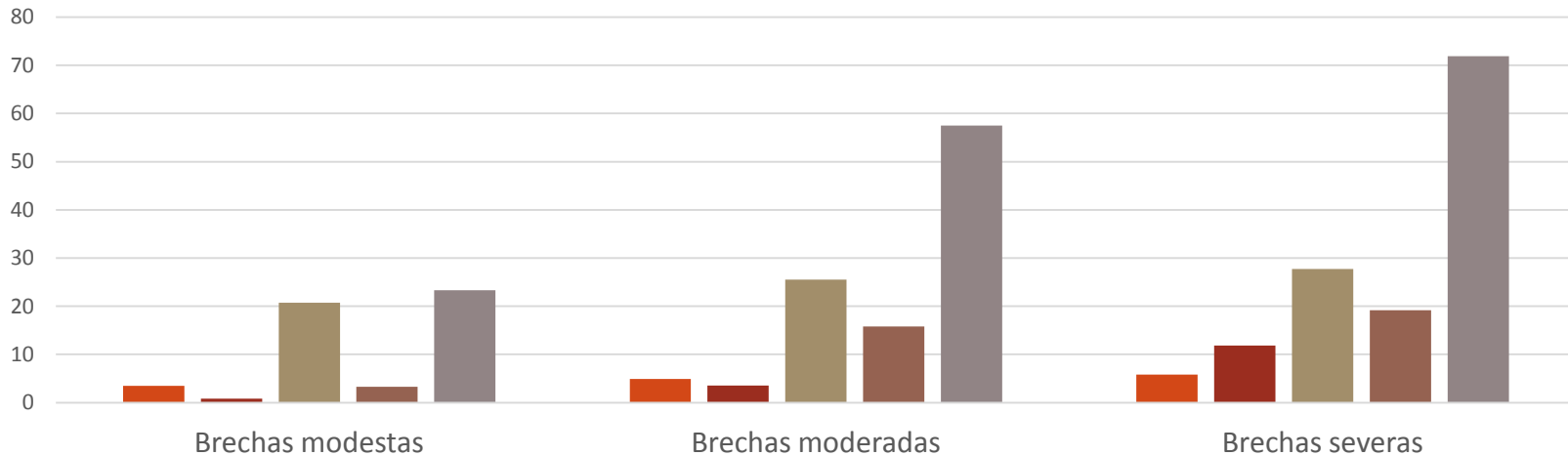
Indicadores de cobertura de protección social



Cecchini, Filgueira & Robles (2014)

Estrategias familiares

Indicadores de estrategias familiares

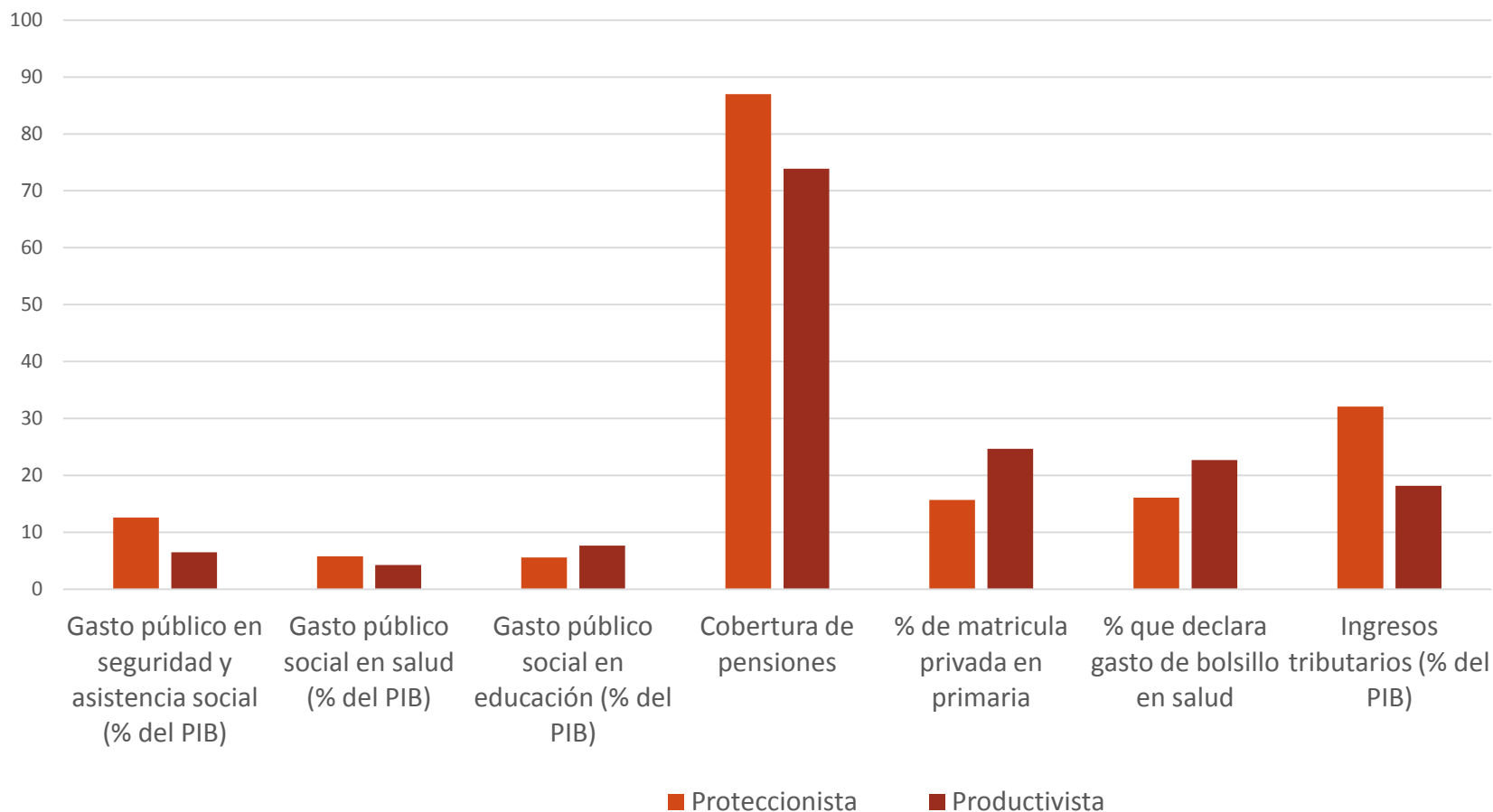


- Gasto privado en salud (% sobre gasto total de los hogares)
- Remesas del exterior
- Familias extendidas y compuestas (%)
- Trabajo infantil (%)
- Porcentaje que declara gasto de bolsillo en salud

Variantes (orientaciones y segmentación)

- Brechas modestas de bienestar:
 - *Perfil proteccionista* (Argentina, Brasil, Uruguay): estado proteccionista, familias y mercados con menor capacidad inclusiva y agregativa, menor inversión en capital humano
 - *Perfil productivista* (Chile, Costa Rica, Panamá): menor peso del estado en protección de quienes están fuera del mercado, sesgo en articulación con familias e incrementar capital humano de la población
- Gasto en salud similar en ambos, gasto en educación más alto en modelo productivista
- Mayor esfuerzo fiscal en proteccionistas, con sesgo hacia protección a inactivos y desempleados
- Productivistas: mayor protección hacia capacidades de quienes trabajan o trabajarán, mayor peso del sector privado en servicios

Indicadores seleccionados en países con brechas modestas de bienestar



Dinámicas de brechas de bienestar y tipos de regímenes

- Pautas diferentes en distribución de ingresos laborales (menos concentración, más concentración)
- Patrones distintos en distribución del gasto social (progresivo, regresivo)
- Peso del PIB y estructura demográfica: modelo no determinístico con desvíos importantes, aunque:
 - Lock-in effects
 - Path dependency
- Decisiones políticas afectan capacidades, esfuerzos, e interacciones entre ambas
 - Ej: % de pob. Activa, empleo, desempleo no son destinos inevitables (lo que afecta capacidades – tasas de fecundidad, capital humano, inversión, consumo)

Tendencias recientes en los SPS de AL

- Esfuerzos por aumento de cobertura de PS
- Aumento de calidad y variedad en el menú de la PS
- Respaldo normativo-institucional a las prestaciones
- Coordinación y sinergia entre sectoriales