

# LA PROTECCIÓN SOCIAL DE CARA AL FUTURO: ACCESO, FINANCIAMIENTO Y SOLIDARIDAD



NACIONES UNIDAS



**José Luis Machinea**

Secretario Ejecutivo

Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe

XXXI PERÍODO DE SESIONES DE CEPAL  
*Montevideo, Uruguay, 20-24 de Marzo de 2006*

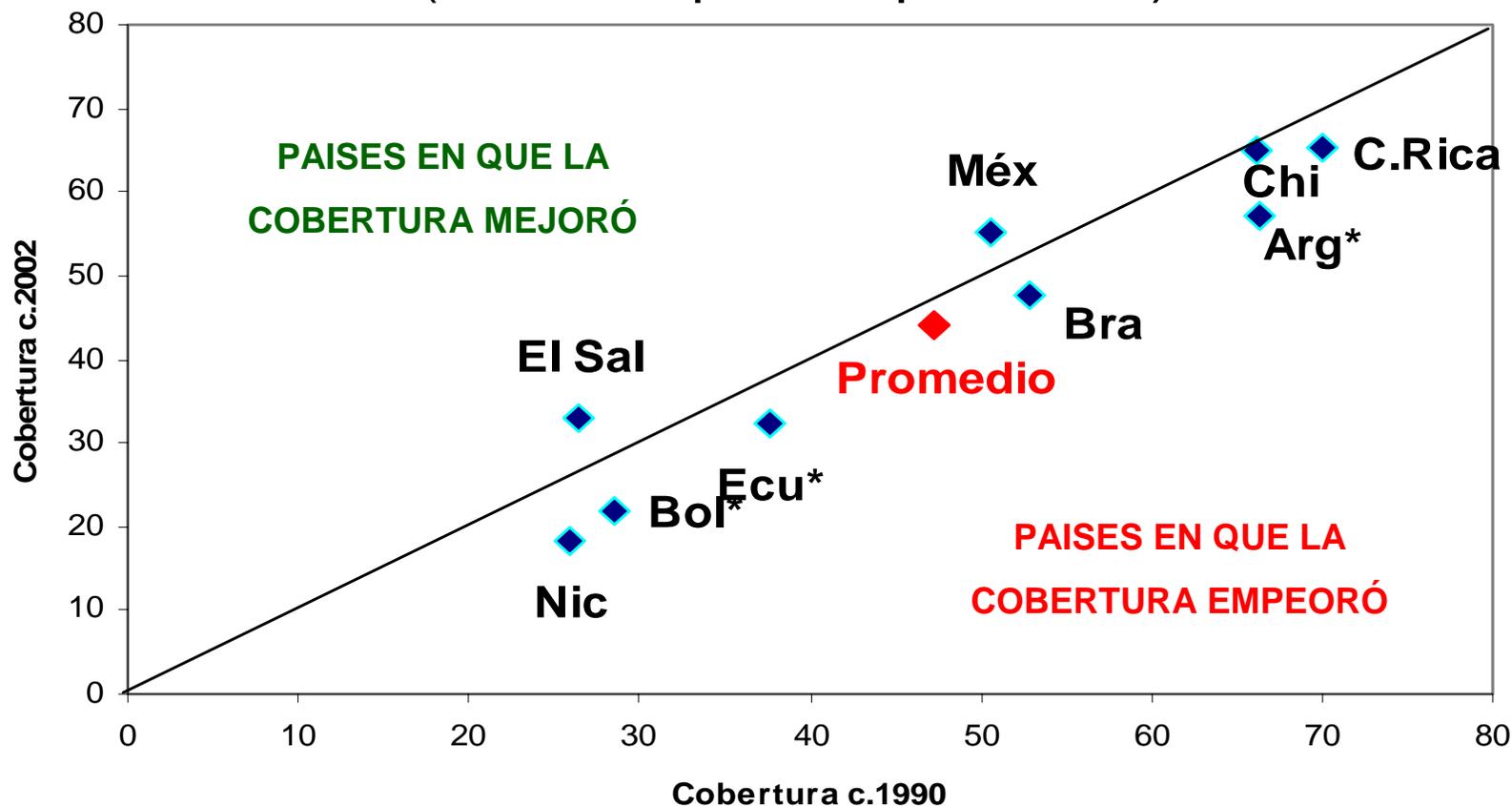
# Antecedentes históricos y reformas de los 90

---

- El Estado de Bienestar basado en la “sociedad del trabajo” ha sido una promesa inconclusa.
  - Baja cobertura, que incide en exclusión social
  - La desigualdad en la distribución del ingreso se traslada a la protección social.
- Las reformas de los 90 buscaron mejoras en el financiamiento y el acceso mediante:
  - Una mayor relación entre empleo y protección, a través de la formalización del mercado laboral
  - Énfasis en mecanismos de incentivos y eficiencia más que en los de solidaridad

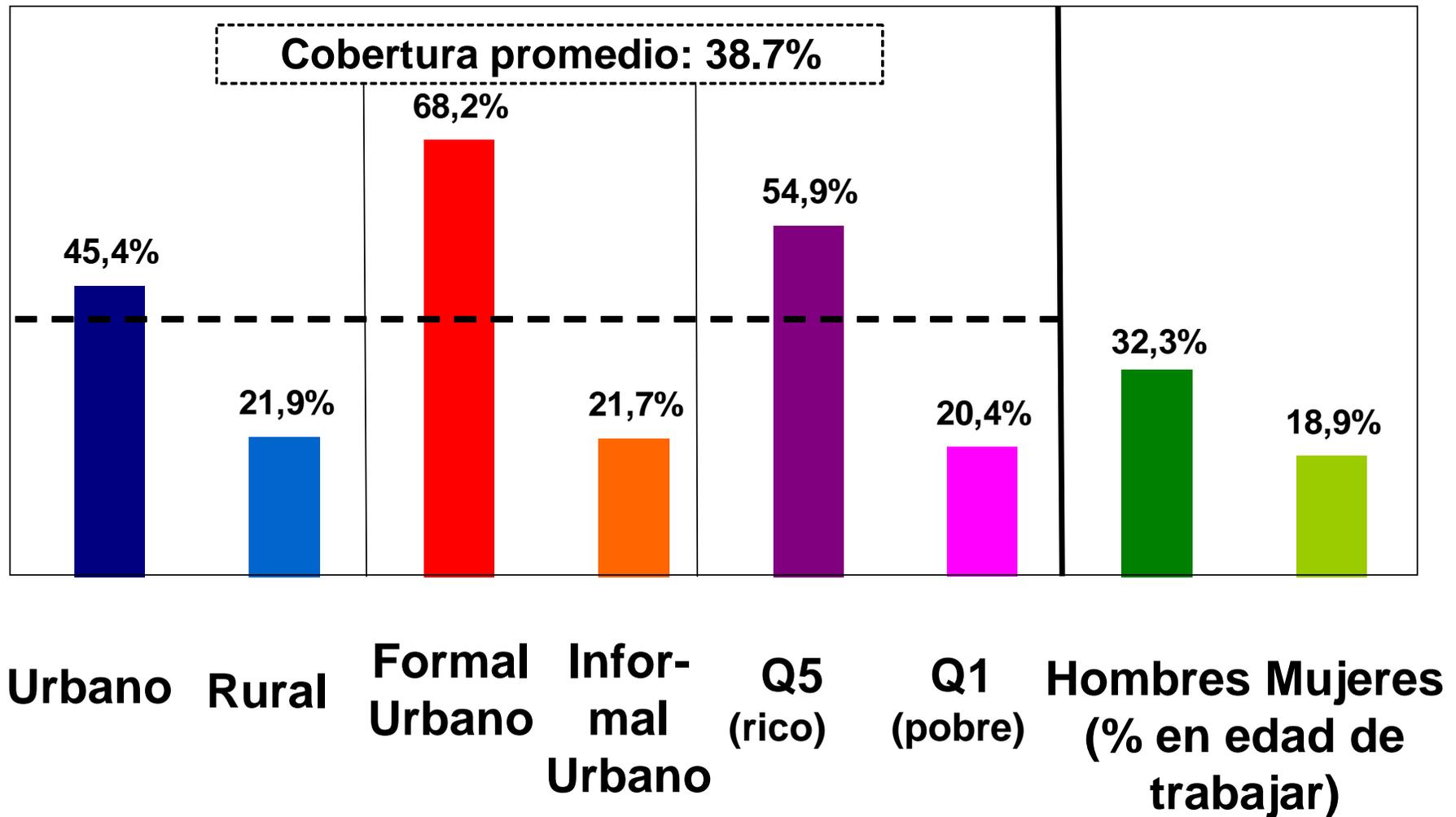
# A pesar de las reformas, la cobertura contributiva no aumentó desde 1990

## AMÉRICA LATINA: COBERTURA EN 1990 Y 2002 (% de ocupados que cotiza)



# Inequidad en la estructura de aportes

AMERICA LATINA Y EL CARIBE:  
OCUPADOS QUE COTIZAN (c. 2002)



## En síntesis

---

En promedio,

- *4 de cada 10 trabajadores* ocupados aporta a la seguridad social.
- *4 de cada 10 mayores de 70* recibe ingresos por jubilación o pensión.
- *4 de cada 10 personas* vive en condiciones de pobreza.

*Existe una gran heterogeneidad entre los países de la región*

# La protección social: un cambio de enfoque

---

- No se percibe que en el corto y mediano plazo el trabajo pueda ser el mecanismo exclusivo de acceso a la protección social.
- Se requiere un mejor equilibrio entre incentivos y solidaridad.
- Nuevas presiones por cambios demográficos, epidemiológicos y en la estructura familiar.

*Se requiere un nuevo acuerdo social  
para universalizar la protección social*

# Contenido de un nuevo pacto social

---

- Derechos explícitos, garantizados y exigibles
- Definición de niveles y fuentes de financiamiento (mecanismos de solidaridad)
- Desarrollo de la institucionalidad social

# Derechos económicos y sociales en las políticas públicas

---

- Tres dimensiones de los derechos:
  - ética
  - procesal
  - contenidos

*Avanzar hacia la construcción de una verdadera ciudadanía social.*

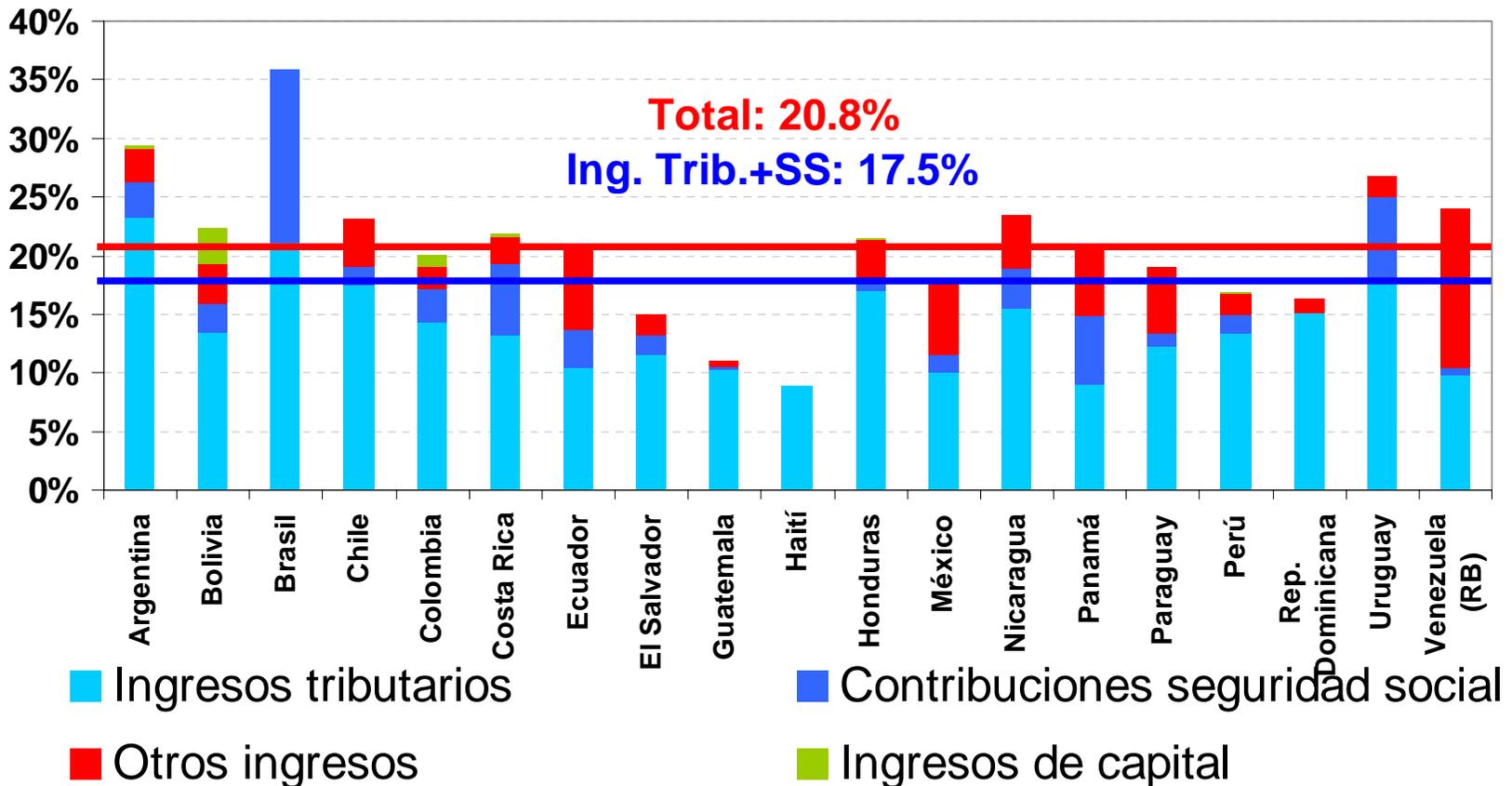
# Fuentes de financiamiento

---

- Los desafíos de la protección social requieren:
  - Aumentar el financiamiento no contributivo: incremento de recaudación y reasignación de gasto
  - Incluir componente solidario dentro de lo contributivo.

# Ingresos públicos

## BAJO NIVEL DE INGRESOS TRIBUTARIOS (% PIB, 2004)



# Propuestas sectoriales del documento

- En el documento se elaboran una serie de propuestas en las áreas de:
  - Sistemas de salud
  - Sistemas de pensiones
  - Programas sociales de lucha contra la pobreza

***Las reformas son procesos no replicables***

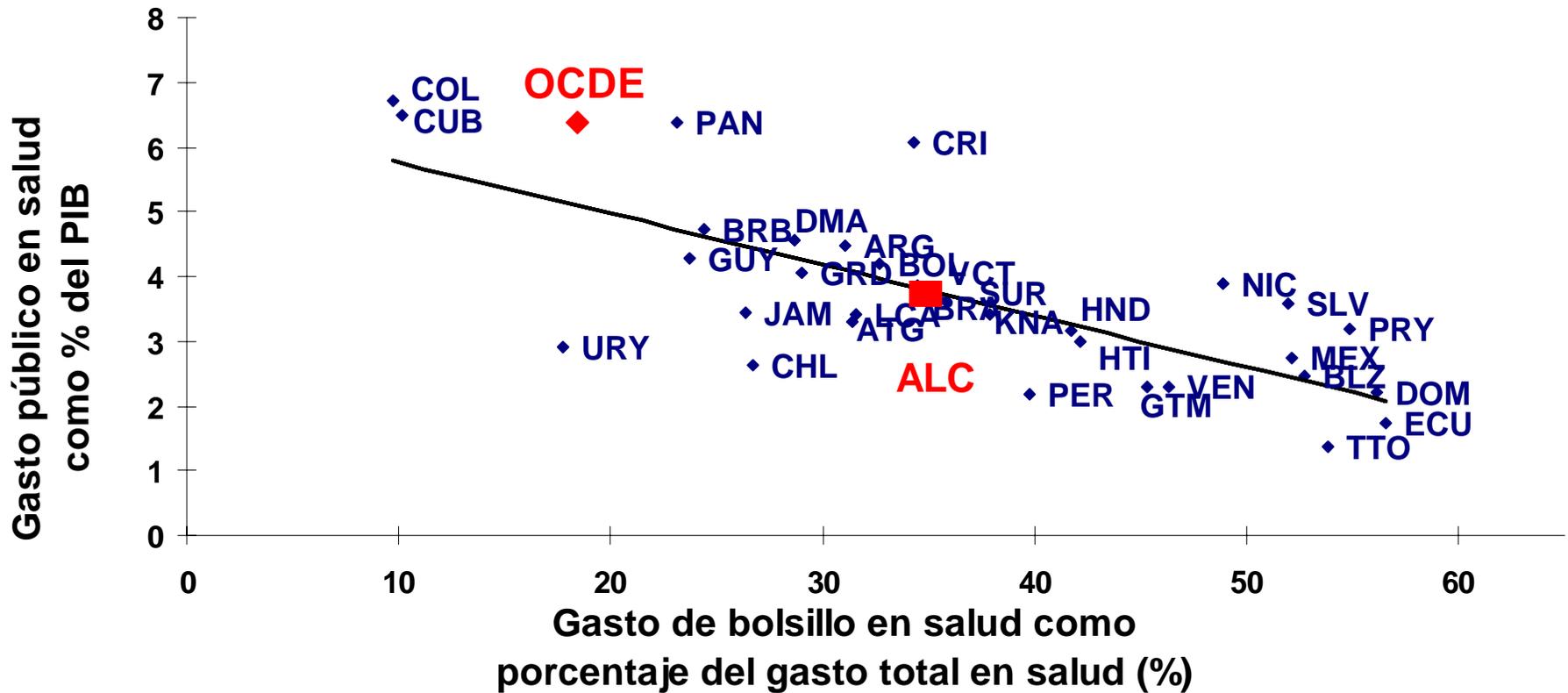


## Desafíos de la protección social en salud

---

- Fuerte inequidad en acceso a servicios de salud en la región

# Inequidad: gasto de bolsillo en salud





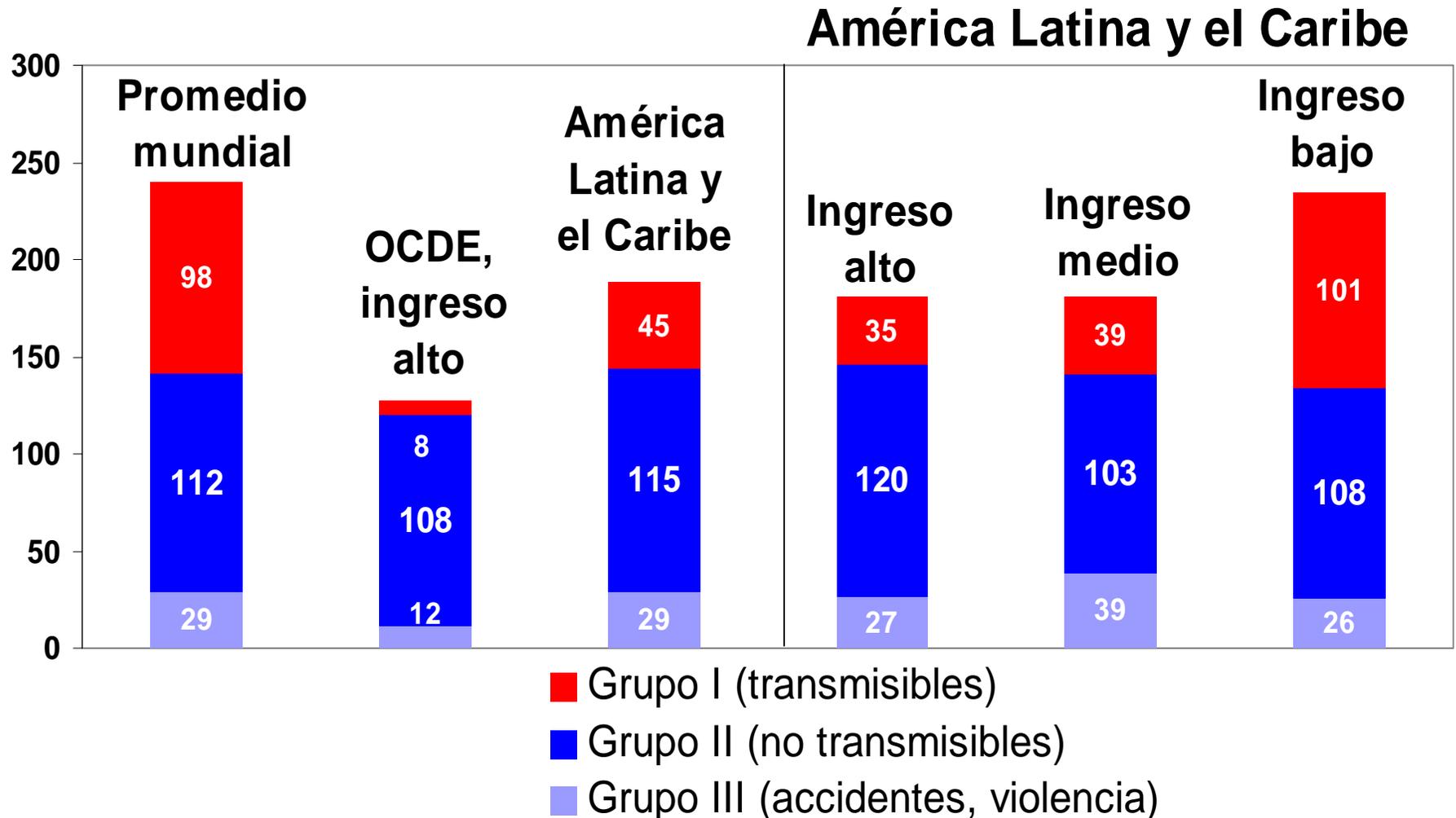
## Desafíos de la protección social en salud

---

- Fuerte inequidad en acceso a servicios de salud en la región
- Transición demográfica, epidemiológica y tecnológica

# Incidencia de enfermedades

## AVISAs por 1000 habitantes





## Desafíos de la protección social en salud

---

- Fuerte inequidad en acceso a servicios de salud en la región
- Transición demográfica, epidemiológica y tecnológica
- Problemas de articulación en el financiamiento y la prestación entre subsistemas

*Avanzar hacia la universalización*

# La agenda de reformas a los sistemas de salud debe incluir (1)

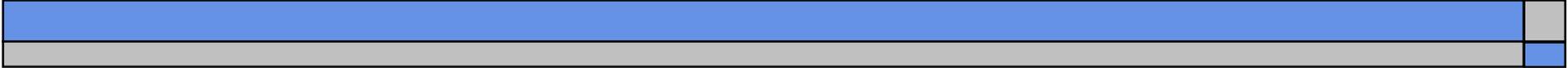
---

1. Integración de sistemas públicos y de seguridad social:
  - Solidaridad: acceso a servicios independiente de aportes, capacidad de pago y riesgo individual
  - Eficiencia: mejor gestión de riesgo y evitar duplicaciones
2. Definir beneficios con cobertura universal y exigibilidad garantizada (necesidades sanitarias)

# La agenda de reformas a los sistemas de salud debe incluir (2)

---

3. Políticas de organización y prestación de servicios
  - Separar funciones de financiamiento y prestación
  - Articulación de la oferta prestadora
  - Mejorar mecanismos de pago
  - Regulación y supervisión
4. Políticas de salud pública y expansión de la atención primaria
  - Fortalecer atención primaria preventiva y resolutive
  - Descentralización

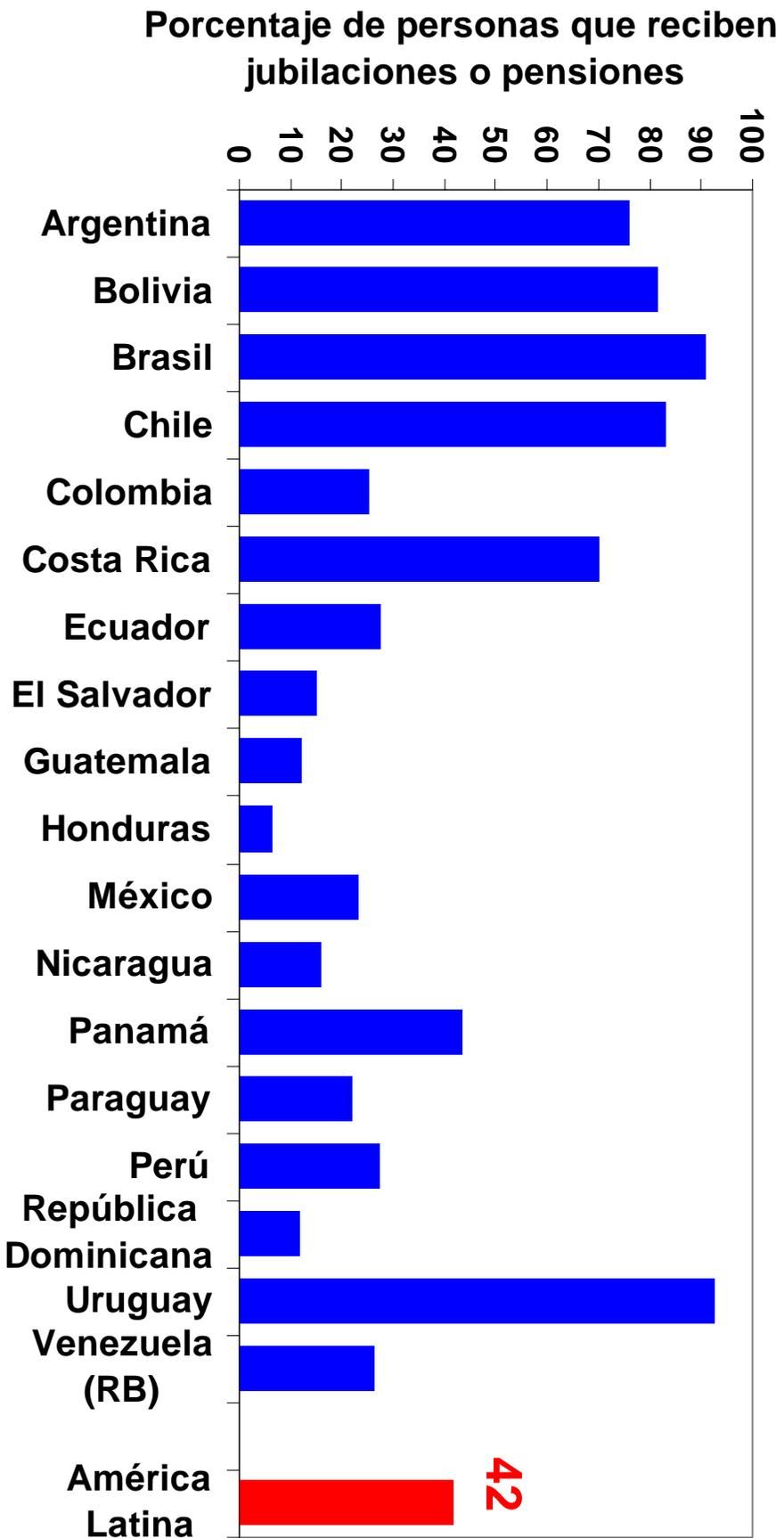


# Desafíos de los sistemas de pensiones

---

- Envejecimiento y baja cobertura previsional contributiva y no contributiva

# Cobertura de pensiones: sólo 4 de cada 10 mayores de 70 años recibe alguna pensión



# Desafíos de los sistemas de pensiones

---

- Envejecimiento y baja cobertura previsional contributiva y no contributiva
- **Sistemas contributivos segmentados y con problemas de solvencia financiera**
- **Dificultad de consensuar reformas paramétricas en sistemas de reparto**
- **Limitada cobertura de sistemas no contributivos**



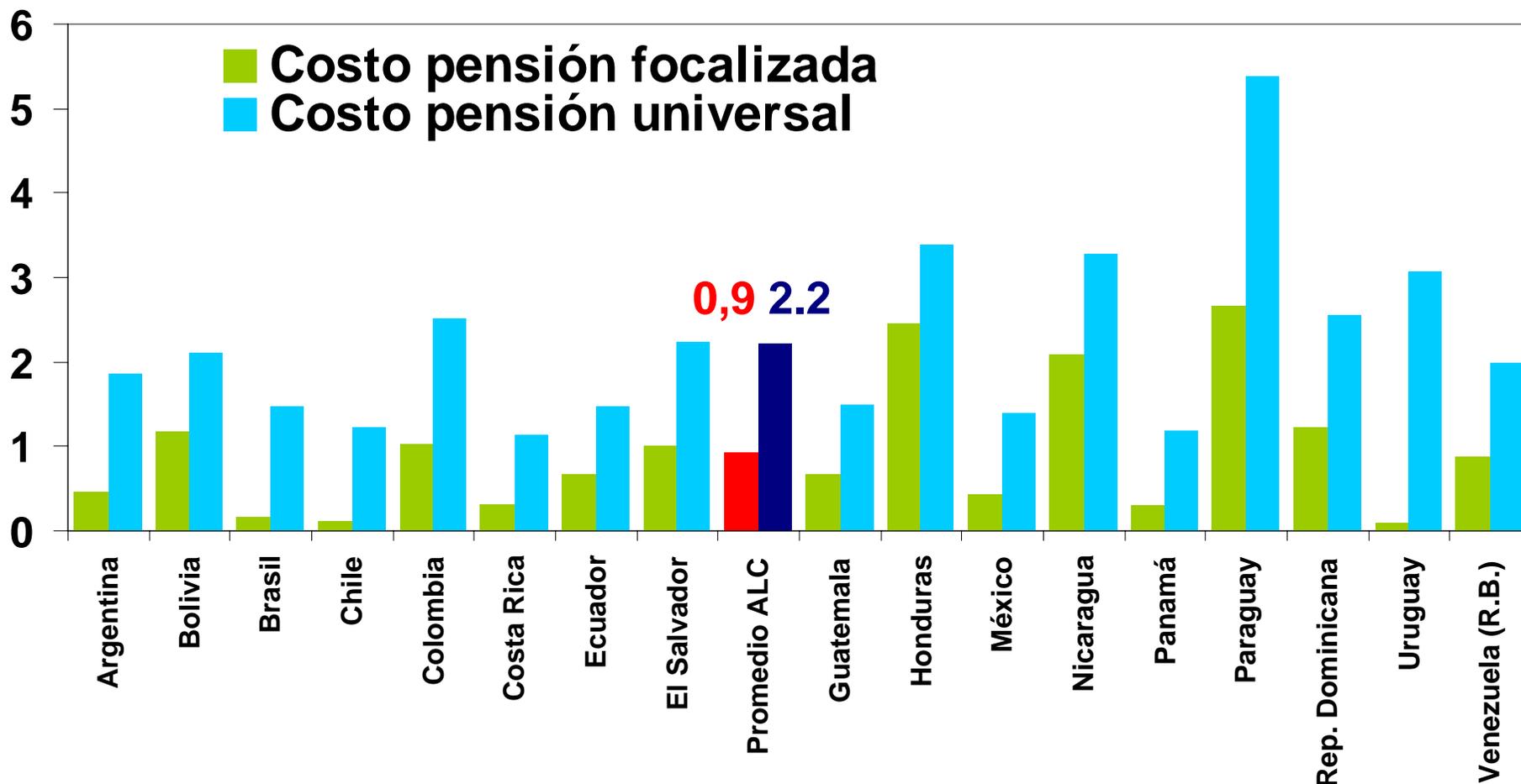
# Agenda de reformas a los sistemas de pensiones

---

1. Fortalecer pensiones no contributivas

# Pensiones no contributivas para mayores de 65 años para reducir la pobreza en 50%

**COSTO DE PENSIÓN EQUIVALENTE A UNA LÍNEA DE POBREZA**  
(En porcentaje del PIB)





# Agenda de reformas a los sistemas de pensiones

---

1. Fortalecer pensiones no contributivas
2. Reformar sistema de reparto
  - Énfasis en solidaridad contributiva
  - Promoción de participación contributiva (ej. estrechar relación entre aportes y beneficios)
  - Viabilidad financiera (nocional o reformas paramétricas)
  - Homologación y unificación de sistemas
3. Complementar con capitalización individual
  - Diversifica riesgos económicos, financieros y demográficos
  - Costo de transición
  - Organización industrial
  - Equidad de género (mercado de trabajo y tablas de vida)

# Contexto de los programas sociales

---

- La pobreza limita el ejercicio de la ciudadanía y la exigibilidad de derechos.
- La pobreza atenta contra la igualdad de oportunidades de generaciones presentes y futuras.
- Multidimensionalidad de la pobreza ha dado origen a una amplia gama de intervenciones.

# Desafíos de los programas sociales de combate a la pobreza

---

- Aliviar la pobreza en el corto plazo
- Romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza (capital humano)
- Crear institucionalidad social:
  - Coordinación e integración intersectorial
  - Transparencia y evaluación
  - Continuidad y consistencia
  - Participación de la sociedad civil

# Propuestas para mejorar transferencias condicionadas y programas de empleo

---

1. Balancear al interior del hogar la carga de trabajo que implican las intervenciones (PTC)
2. Incorporar el criterio de capital social
3. Papel proactivo del Estado en la incorporación de los beneficiarios
4. Oferta de servicios debe acompañar mayor demanda de educación o salud (PTC)
5. Incorporación de normas explícitas de egreso
6. Reforzar capacitación en programas de empleo

# A modo de síntesis

---

- Universalizar y mejorar la protección social es una tarea inconclusa
- El empleo no basta para universalizar la cobertura
- Mayor complementariedad entre solidaridad e incentivos
- Reformas deben integrar lo contributivo y lo no contributivo

*Reformas en el contexto de un acuerdo social donde los derechos son el horizonte normativo y las desigualdades económicas limitaciones a enfrentar*

# LA PROTECCIÓN SOCIAL DE CARA AL FUTURO: ACCESO, FINANCIAMIENTO Y SOLIDARIDAD



NACIONES UNIDAS



**José Luis Machinea**

Secretario Ejecutivo

Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe

XXXI PERÍODO DE SESIONES DE CEPAL  
*Montevideo, Uruguay, 20-24 de Marzo de 2006*