

La protección social mexicana en perspectiva latinoamericana: retos de inclusión e integralidad  
Diálogos de protección social  
Ciudad de México, 23 de junio de 2011



# Protección social inclusiva:

## Una mirada integral, un enfoque de derechos



NACIONES UNIDAS



Simone Cecchini – Rodrigo Martínez  
División de Desarrollo Social

# El Estado juega un papel fundamental en la provisión de protección social

## LOS PROVEEDORES DE BIENESTAR Y PROTECCIÓN SOCIAL

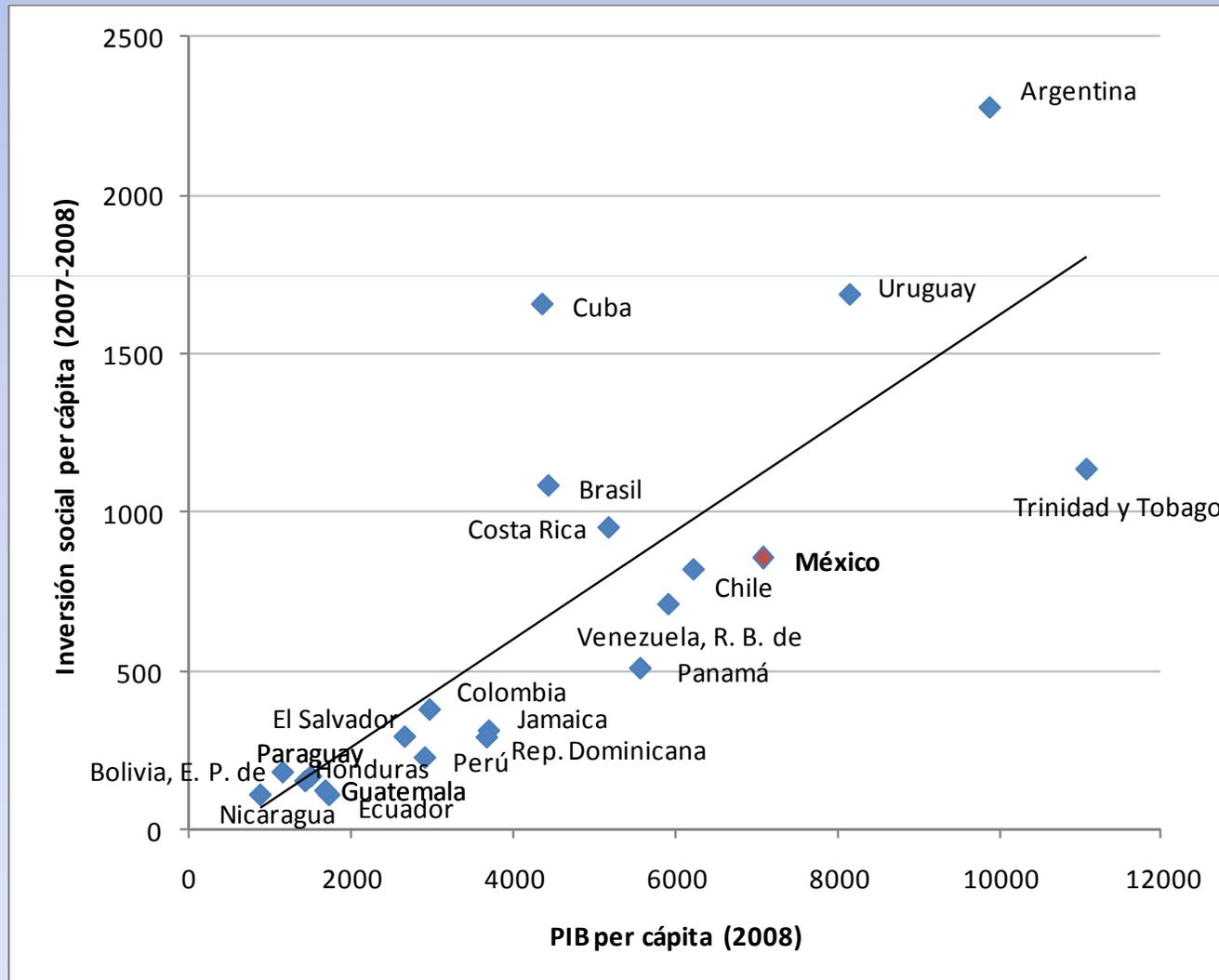


# Protección social: un concepto en evolución

- Basada en el empleo formal
  - Estado proveedor
- Para situaciones de emergencia (pobres y vulnerables)
  - Estado subsidiario mitigador
- Como asistencia y acceso a la promoción
  - Estado subsidiario promotor
- Como garantía ciudadana
  - Estado garante

# Los niveles de gasto social varían mucho

**GASTO PÚBLICO SOCIAL Y PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA, 2007/8**  
(en dólares de 2000)



# Tres grupos de países con distintos resultados en protección y promoción social

Alrededor de 2008, en promedios simples para cada grupo de países

Indicador	Grupo I	Grupo II	Grupo III	América Latina
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay	Colombia, México, Venezuela (Rep. Bolivariana.de)	Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana	
<b>Gasto social</b>				
Gasto público social per cápita (en dólares)	1 220	646	181	666
Gasto público social como % del PIB	18,5	12,7	10,0	14,2
Gasto público en seguridad y asistencia como % del PIB	8,1	5,0	2,8	5,0
Gasto público en salud como % del PIB	4,1	2,2	2,3	2,9
Gasto público en educación como % del PIB	4,7	4,2	4,1	4,3
<b>Cobertura en protección social, salud y educación</b>				
Ocupados afiliados a la seguridad social (en %)	58,5	49,9	23,9	41,4
Cobertura de pensiones y jubilaciones. Áreas urbanas (en %)	64,4	26,6	14,1	32,8
Cobertura de aseguramiento en salud (en %)	69,7	45,6	17,2	39,4
Tasa de escolarización de la población de 17 años	76,1	71,0	57,9	66,1

Fuente: Cecchini y Martínez, 2011.

# Las políticas actuales a la luz de los enfoques conceptuales

Enfoques de protección social en América Latina, alrededor de 2009

Enfoque	Características principales	Países
1. Protección como asistencia y acceso a la promoción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC).</li> </ul>	Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana. Caribe: Jamaica, y Trinidad y Tabago.
2. Posición intermedia entre asistencia y acceso a la promoción y garantía ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC).</li> <li>•Además de PTC, se incorporan otras políticas de protección social no contributiva (focalizadas o universales, en ámbito de pensiones y salud) y se busca articular de manera progresiva los distintos componentes.</li> </ul>	Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, <b>México</b> y Panamá.
3. Protección social como garantía ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Transferencias y prestaciones como parte de protección social no contributiva.</li> <li>•Creciente articulación entre políticas de protección social no contributiva y contributiva.</li> <li>•Se busca conformar sistemas integrados y coordinados de protección social.</li> </ul>	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

# La protección social como un derecho

- Avances en reconocimiento legal y constitucional de los derechos sociales
  - Ej. constitución de Brasil (1988) y Colombia (1991)
- Discurso y enfoque de derechos
- Pero esto no se ha traducido necesariamente en expresión formal de garantías sociales en la protección social

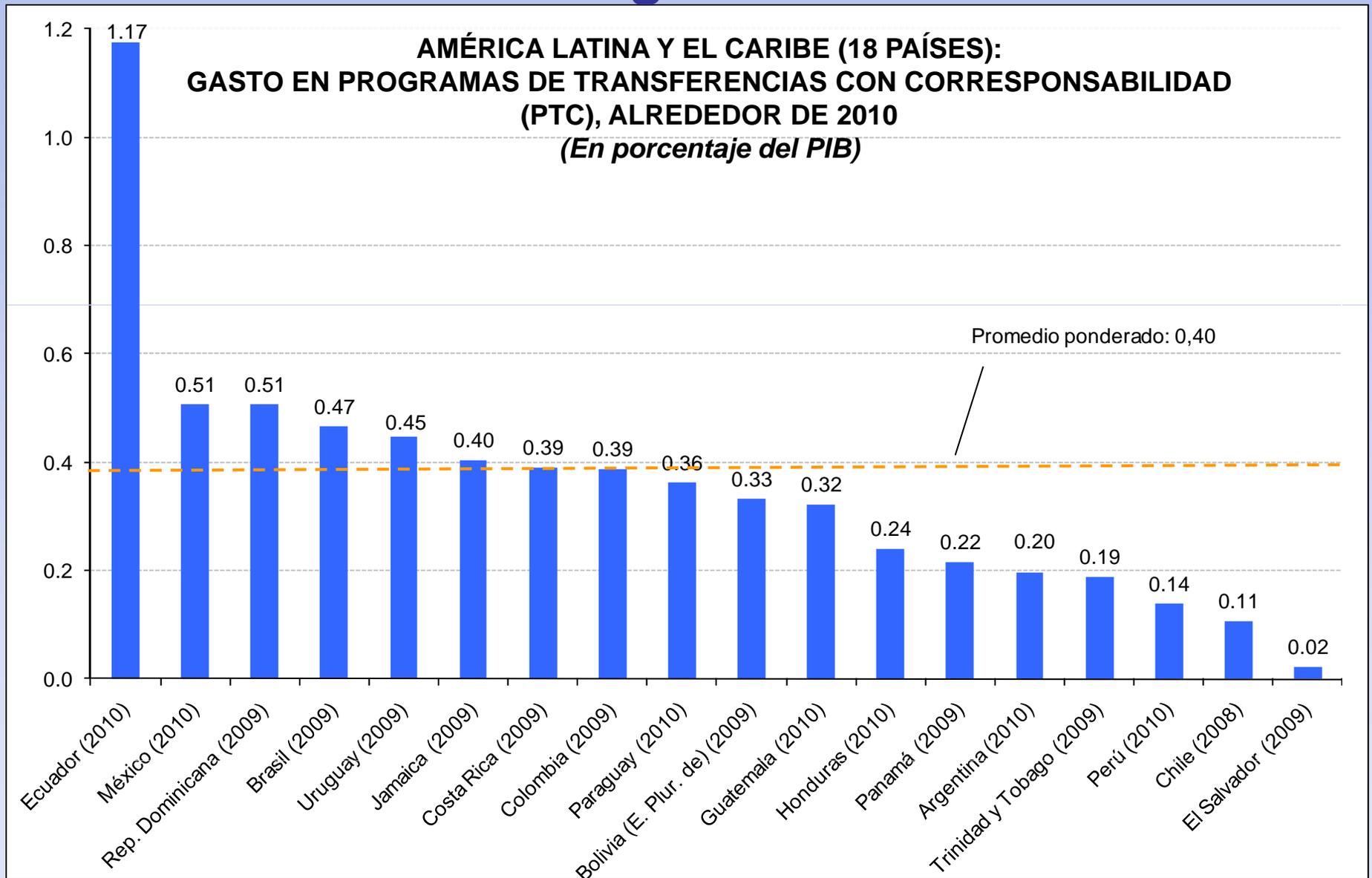
# Enfoque de derechos y garantías sociales en América Latina

País	Reconocimiento constitucional de derechos sociales	Enfoque de derechos en protección social	Garantías explícitas
Argentina	Sí	Sí	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	
Chile		Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	
Cuba	Sí	Sí	Sin información
Ecuador	Sí		
El Salvador	Sí	Sí	
Guatemala		Sí	Sí
<b>México</b>	Sí	Sí	
Panamá			
Paraguay		Sin información	Sin información
Perú			
Uruguay	Sí	Sí	
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	Sí	Sin información	Sin información

# La diversidad de los PTC

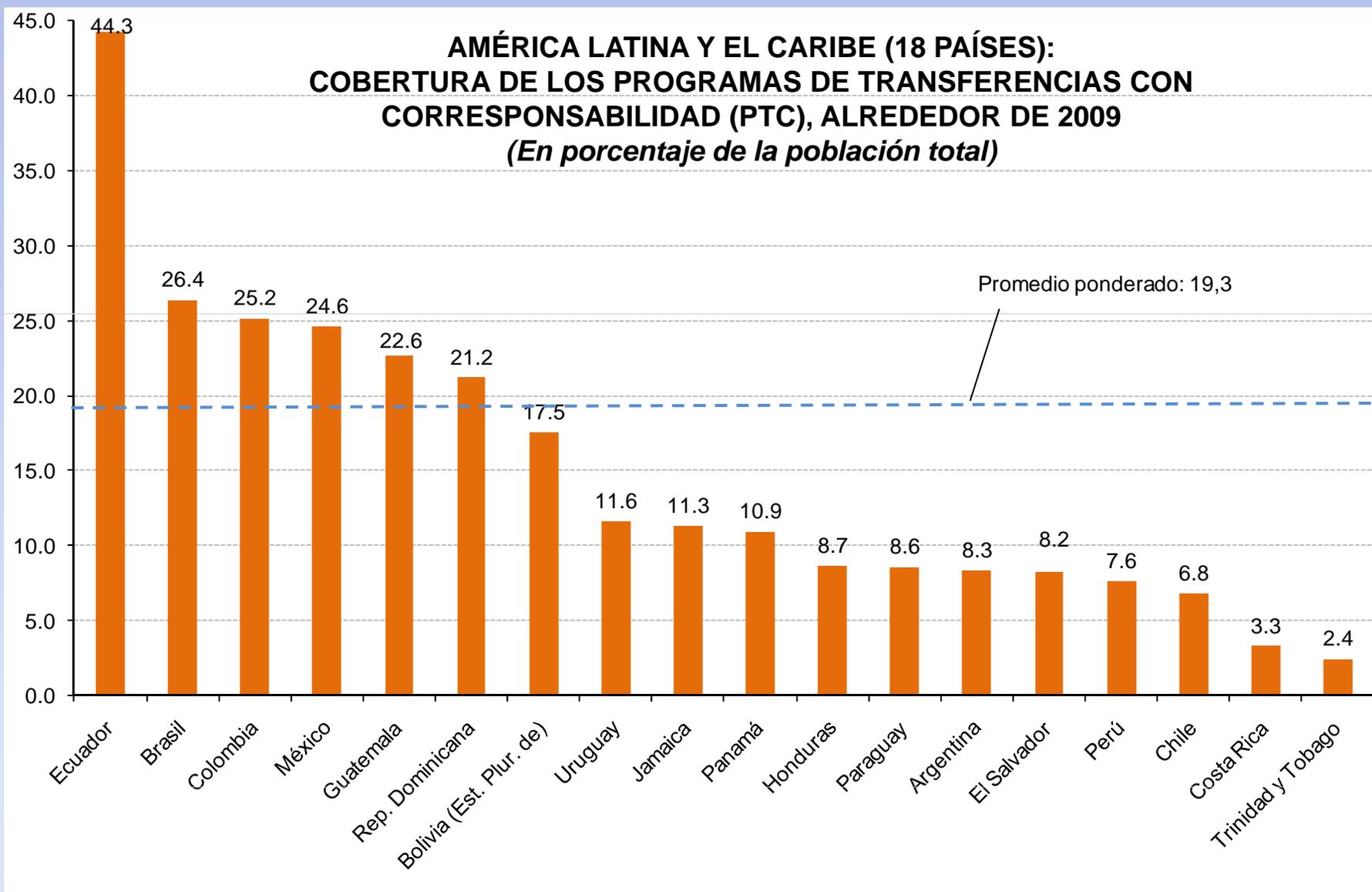
- **Los PTC comparten características comunes, pero no se puede hablar de un modelo único**
- **Existen diversos referentes de PTC (ej. Brasil, México y Chile) y los programas han sido reapropiados por cada país**
  - Actores políticos y entorno institucional local
- **Surgimiento de diseños alternativos**
  - Condicionalidad fuerte o blanda, transferencias en especie, apoyo psicosocial, capacitación, etc.
- **Heterogeneidad de experiencias**
  - Diferentes niveles de inversión y cobertura
  - Diversos enfoques y aspectos operacionales

# La inversión en PTC promedia el 0,40% del PIB regional



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de transferencias condicionadas.

# Los PTC cubren al 19% de la población regional



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de transferencias condicionadas.

# Diversidad de enfoques de los PTC: tres tipos ideales

## 1. Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda

- Enfocados en la transferencia de ingreso
- Sanciones “blandas” al incumplimiento de condicionalidades; transferencias planas o por composición familiar

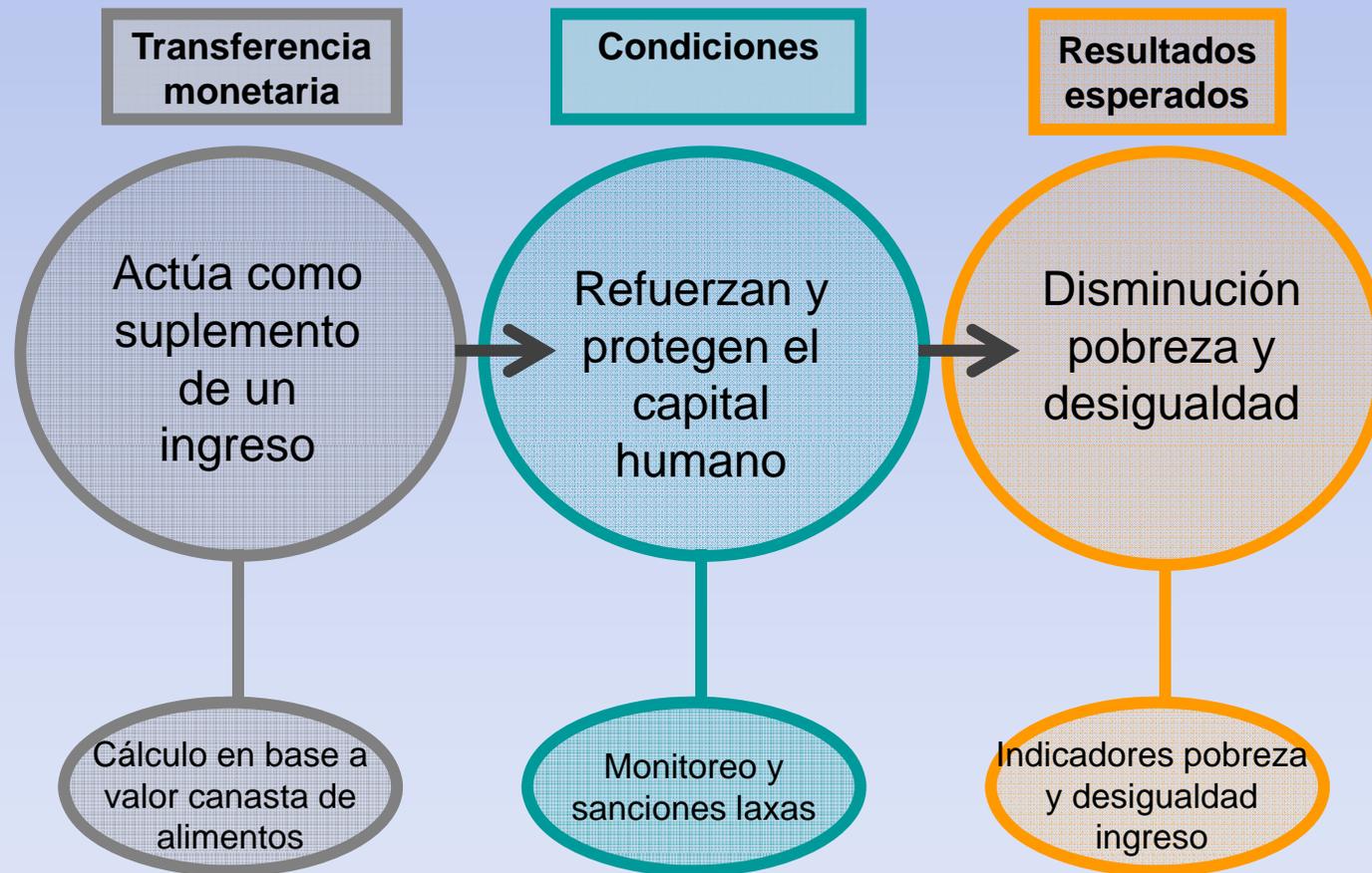
## 2. Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte

- Enfocados en el desarrollo humano
- Estricto control de las responsabilidades; transferencias cambian para distintos grupos de población (costos de oportunidad)

## 3. Sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades

- Enfocados en la conexión al sistema de protección social
- Transferencia es muy baja; apoyo psicosocial para vincular a las familias con la red pública de servicios sociales

# Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda



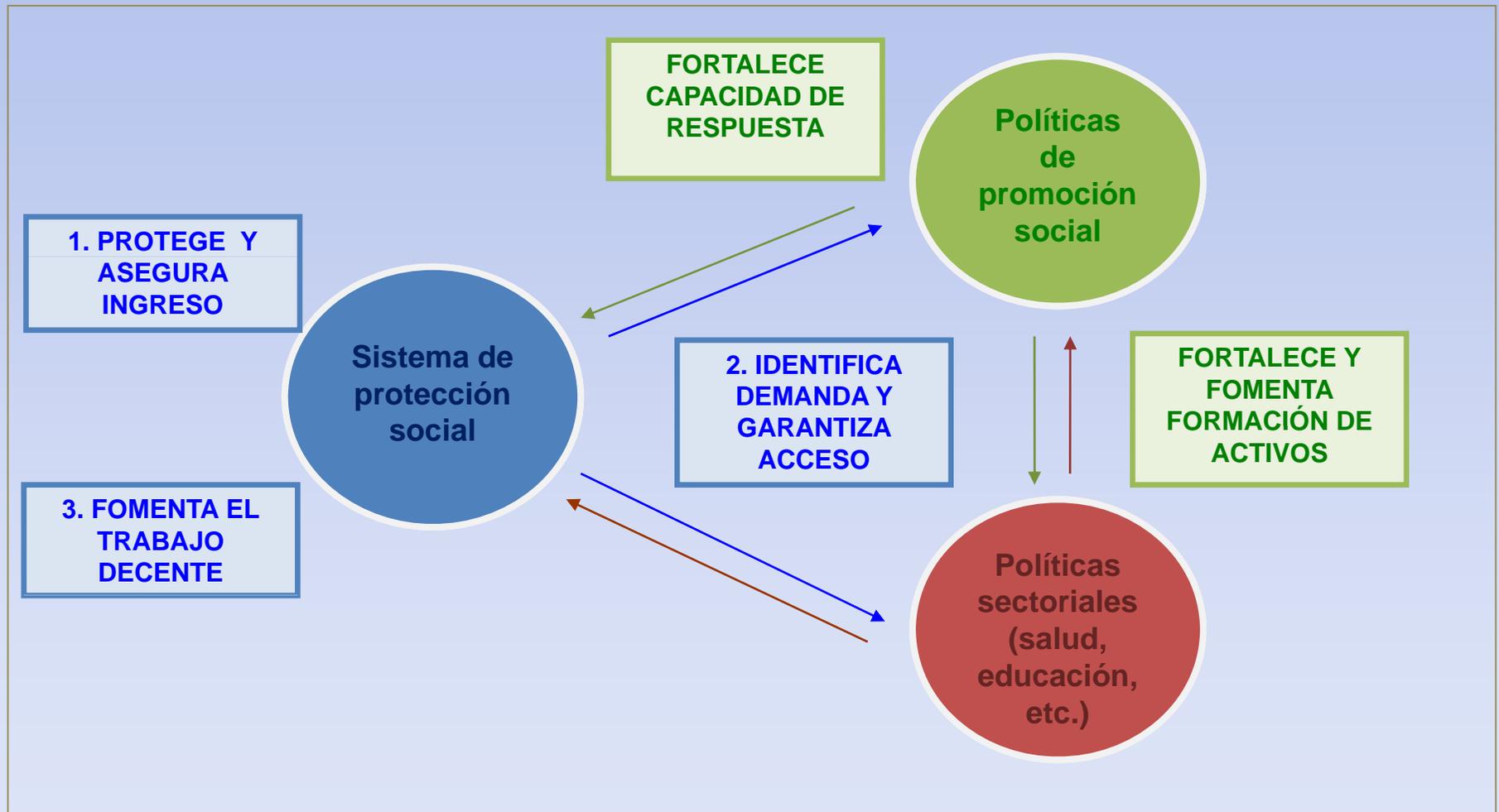
# Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte



# Sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades

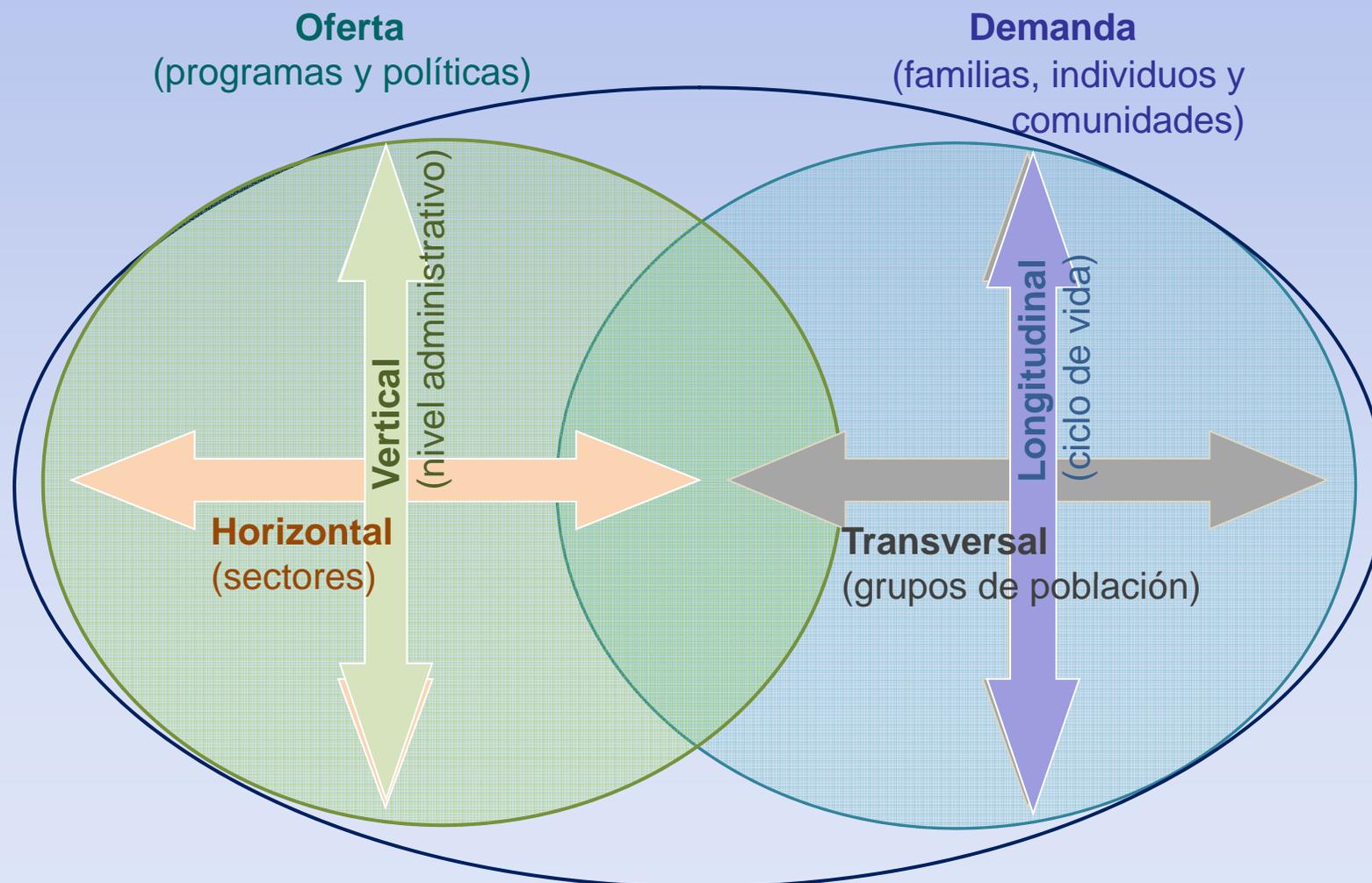


# La protección social, sus funciones y el conjunto de la política social



# ¿Qué entendemos por integralidad de los sistemas de protección social?

## PROTECCIÓN SOCIAL



# **Derechos universales adaptados a las distintas necesidades de la población**

- **Pobreza y vulnerabilidad**
- **Formalidad e informalidad laboral**
- **Familias, ciclo de vida y cambio demográfico**
- **Provisión de cuidado**

# Los componentes de un sistema de protección social

## PROTECCIÓN SOCIAL

### NO CONTRIBUTIVA (ASISTENCIA)

- Transferencias en efectivo o especie, sujetas o no a corresponsabilidad (PTC, pensiones sociales u otras)
- Subsidios al consumo
- Empleos de emergencia
- Promoción y acceso a servicios sociales existentes (educación, salud, cuidado, vivienda)

### CONTRIBUTIVA (SEGURIDAD)

- Regímenes de pensiones contributivas (vejez, discapacidad, invalidez)
- Seguros de salud
- Seguros de desempleo
- Licencias (maternidad/paternidad, enfermedad)

### REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL

Normativa y supervisión de estándares laborales orientados a fomentar y proteger el trabajo decente: formalización de los contratos, negociación colectiva, seguridad en el trabajo, salarios mínimos, eliminación del trabajo infantil, políticas antidiscriminación, etc.

# **Sistemas integrales de protección social: requerimientos institucionales**

- **Coordinación institucional a diferentes niveles**
  - Político, técnico y operativo
- **Sólidos sistemas de gestión de la información**
  - Identificación y registro de los beneficiarios; Monitoreo y evaluación;
  - Estadísticas nacionales (ej. cuentas nacionales, sistema de información de finanzas públicas)
- **Sistemas de control y resolución de conflictos**

# Los PTC como puerta de entrada a la protección social

- Vincular las familias pobres a la protección social, según sus tres funciones principales
- Integrar alrededor de la demanda y la oferta de protección social
- Adecuar la disponibilidad y calidad de la oferta de servicios
- Articular de la demanda de protección con la oferta de servicios
  - Acompañamiento familiar
- Apoyar la generación de capacidades institucionales
  - Sistemas selección y registro beneficiarios
- Egreso de los PTC y protección social
  - Egreso no tiene que significar exclusión de la protección social
  - Promover generación de ingreso e inserción laboral

# Consolidando la protección social en América Latina: principales desafíos

- Enfoque de derechos: factibilidad de implementación en la región
- El financiamiento: múltiples demandas y escasos recursos
- La heterogeneidad poblacional y las brechas de protección
- La coordinación intersectorial, un requisito básico
- Información para una gestión integral: una meta por alcanzar
- PTC: el síndrome del árbol de Navidad



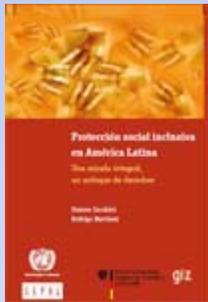
# Base de datos de programas de transferencias condicionadas

<http://dds.cepal.org/bdptc/>

- Datos sobre gasto, cobertura y montos de las transferencias monetarias así como información detallada sobre los distintos componentes de los PTC en los países de América Latina y el Caribe

The screenshot shows the website interface for 'Programas de Transferencias Condicionadas'. The header features the title and subtitle, along with the UN and CEPAL logos. A navigation bar includes links for 'PORTADA', 'GLOSARIO', and 'ACERCA DE'. The main content area is titled 'Programas' and lists three items: '1 Asignación Universal por Hijo para Protección Social - Argentina', '2 Familias por la Inclusión Social - Argentina', and '3 Jefes y Jefes de Hogar Desocupados - Argentina'. On the right, there is a search section titled 'Buscar programas' with a search input field, a 'buscar' button, and an 'Ordenar por' section with a dropdown menu set to 'Pais' and an 'ordenar' button.

La protección social mexicana en perspectiva latinoamericana: retos de inclusión e integralidad  
Diálogos de protección social  
Ciudad de México, 23 de junio de 2011



# Protección social inclusiva: Una mirada integral, un enfoque de derechos

<http://www.cepal.org/dds/publicaciones/>

**Gracias...**