

Dinámica y desafíos de la protección social para la región



Laís Abramo

Directora de la División de Desarrollo Social, CEPAL
“Planificación para el Desarrollo con Visión de Futuro”,
Santiago, 22 de octubre de 2018

La protección social como un derecho

- Conjunto de políticas e instituciones orientadas a garantizar **un nivel de bienestar suficiente**, facilitar el **acceso a los servicios sociales** y **fomentar el trabajo decente**
- **Avances en reconocimiento legal y constitucional de los derechos sociales en América Latina, entre ellos el derecho a la protección social** (ej: constitución de Brasil – 1988 y Colombia - 1991)
- **Rol clave en la reducción de la pobreza y la desigualdad**
- **Pero esto no se ha traducido necesariamente en expresión formal de garantías sociales en la protección social**
 - **Garantías sociales:** mecanismos específicos que un gobierno instala para realizar un derecho e implica obligaciones inmediatas (garantía de acceso, calidad, financiamiento, monitoreo y mecanismos compensación)



La protección social tiene un papel importante en el logro de la Agenda 2030

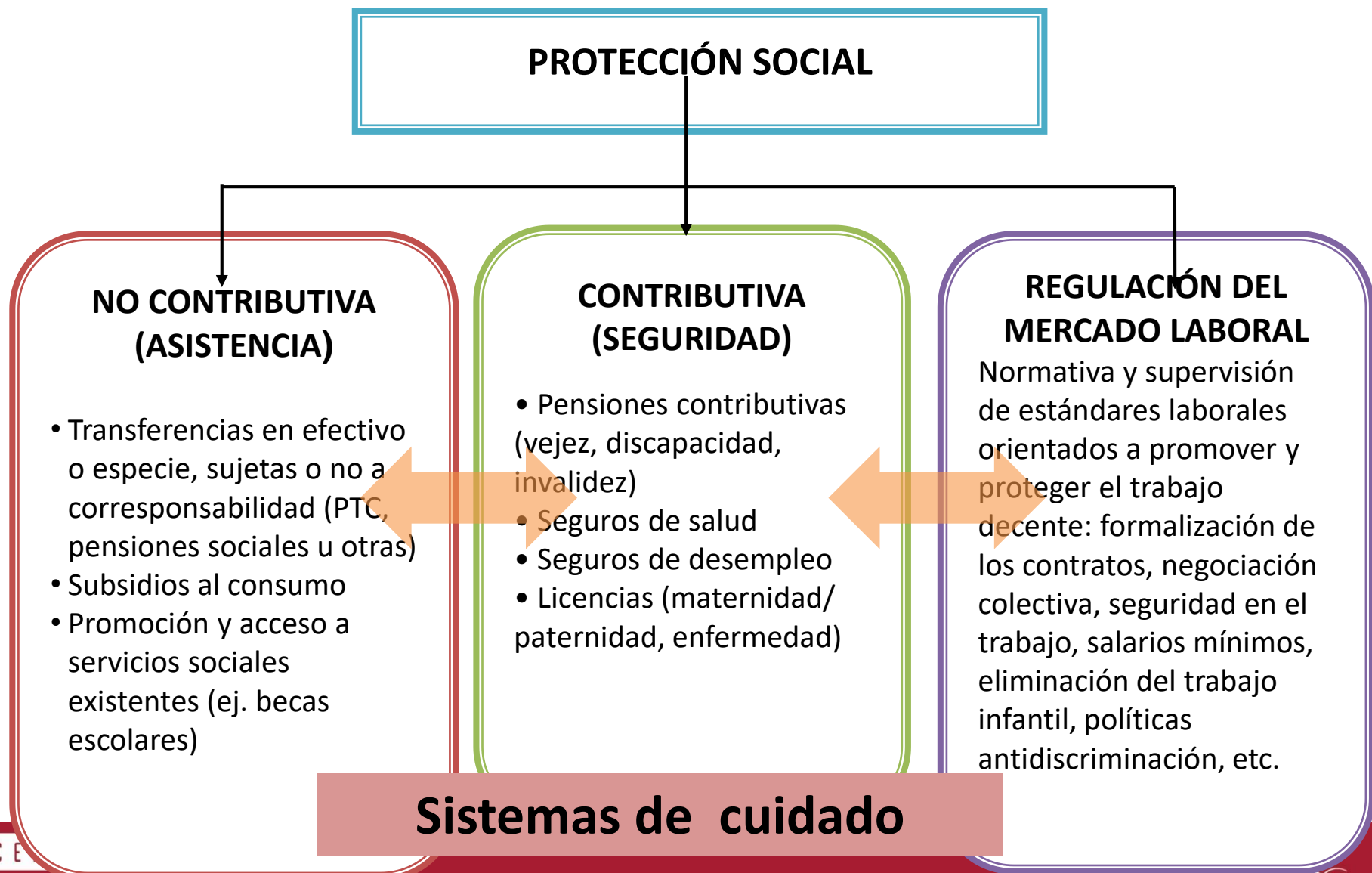
- Compromiso universal de erradicar la pobreza y combatir las desigualdades **sin que nadie se quede atrás**
- Meta 1.3 “Implementar a nivel nacional **sistemas y medidas apropiados de protección social para todos**, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, **lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables**”
- Meta 10.4 “Adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”



Igualdad e inclusión en el centro
169 metas - 231 indicadores
Indivisible y universal



Necesaria articulación de los diversos componentes de los sistemas de protección social



La protección social debe articularse con el conjunto de la política social

(salud, educación, vivienda, infraestructura básica..)

- Necesaria coordinación entre programas/iniciativas e instituciones del Estado en todas esas áreas (*horizontal*) y en los ámbitos nacional, regional, local (*vertical*)
- Debe responder a las **necesidades de diferentes eventos a lo largo del ciclo de vida y de distintos grupos de la población**
- Estrategias basadas en **derechos** y con el enfoque **universal**, enfrentando **desigualdades estructurales** y la **cultura del privilegio** en América Latina

Por un universalismo sensible a las diferencias



La desigualdad es un fenómeno estructural y un obstáculo central para el ejercicio de derechos. Abordar sus ejes estructurantes en las políticas de desarrollo social, incluyendo la protección social, es fundamental para superarla

Planteamientos teóricos	Matriz de la desigualdad social en América Latina	
	Ejes estructurantes	Ámbitos de derechos en que inciden
<ul style="list-style-type: none"> • Heterogeneidad estructural (matriz productiva) • Cultura del privilegio • Concepto de igualdad: <ul style="list-style-type: none"> - Igualdad de medios (ingresos y recursos productivos) - Igualdad de derechos - Igualdad de capacidades - Autonomía y reconocimiento recíproco 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel socioeconómico • Género • Raza y etnia • Edad • Territorio <p>Otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Situación de discapacidad • Estatus migratorio • Orientación sexual e identidad de género 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Trabajo y empleo • Protección social y cuidados • Educación • Salud y nutrición • Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, TIC) • Seguridad ciudadana y vida libre de violencia • Participación y toma de decisiones

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018; Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago, 2016; *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago, 2016; *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago, 2014; Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo (LC/G.2604), Santiago, 2012 y *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, 2010.



La cultura del privilegio

- **Herencia del pasado colonial y esclavista: negación del otro** – pobre, trabajador, mujer, negro, indígena.....
- **Pero se sigue reproduciendo a través de actores, instituciones, reglas y prácticas**
- **Las diferencias pasan a ser vistas como desigualdades e incorporadas como algo natural en la percepción de las personas**, tanto de las que están en posición de privilegio como de las subordinadas
- **Naturaliza la discriminación, las jerarquías sociales y las enormes asimetrías** de acceso a los derechos, a los frutos del progreso, a la deliberación política y a los activos productivos

La democracia cuestiona/limita la cultura del privilegio
La cultura del privilegio resiste y reacciona



**Tendencias de la protección
social en América Latina:
aumenta cobertura, pero con
brechas y desigualdades
significativas**



Importante avance en la cobertura contributiva de los sistemas de pensiones (58,7 millones más); pero aún quedan no cubiertas 142 millones de personas económicamente activas

Cobertura previsional en América Latina (18 países)^a: cotizantes como porcentaje de la población económicamente activa (PEA)^b, 2000 y 2014



- El aumento de la cobertura se asocia al incremento de la asalarización y la formalización del empleo + cambios legislativos y de políticas dirigidas a la incorporación del trabajo independiente y del servicio doméstico
- Aumenta la cobertura de personas de 65 años y más que reciben pensiones (54% a 71% entre 2002 y 2015), pero 29% estaba aún excluido en 2015

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, para población económicamente activa. *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

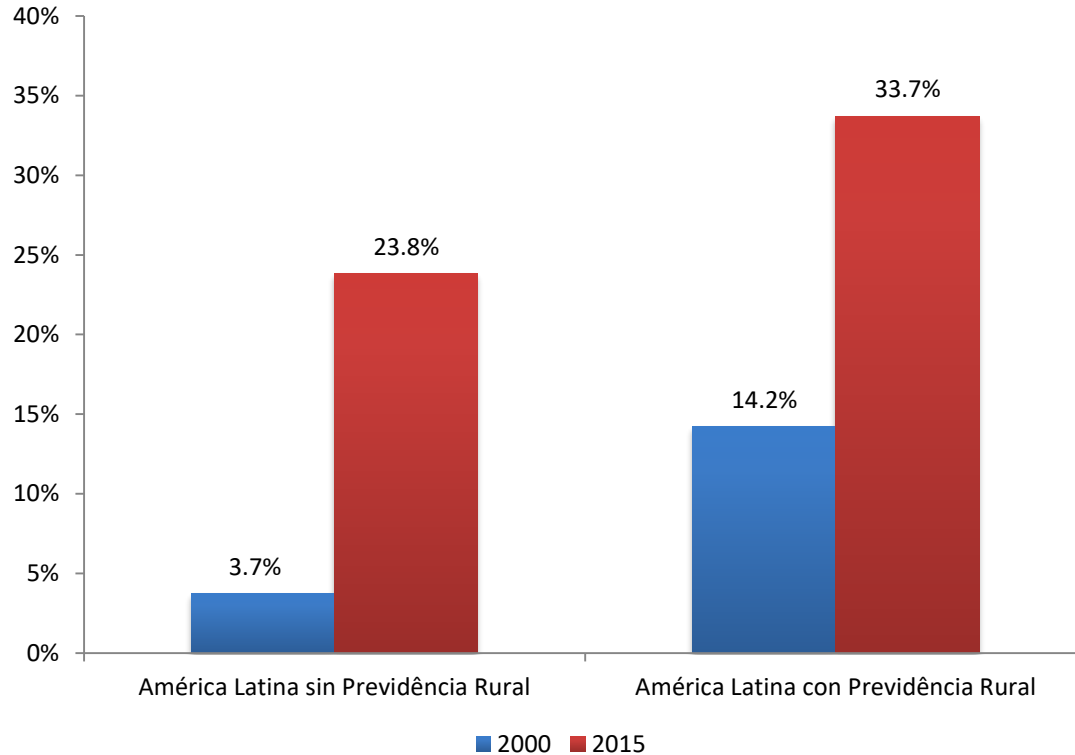
^a Promedio ponderado de 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Cotizantes sobre la población económicamente activa.



Pensiones no contributivas – importante factor para ampliar la cobertura entre las personas de 65 años y más

AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES) ^a: COBERTURA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS^b, 2000 Y 2015



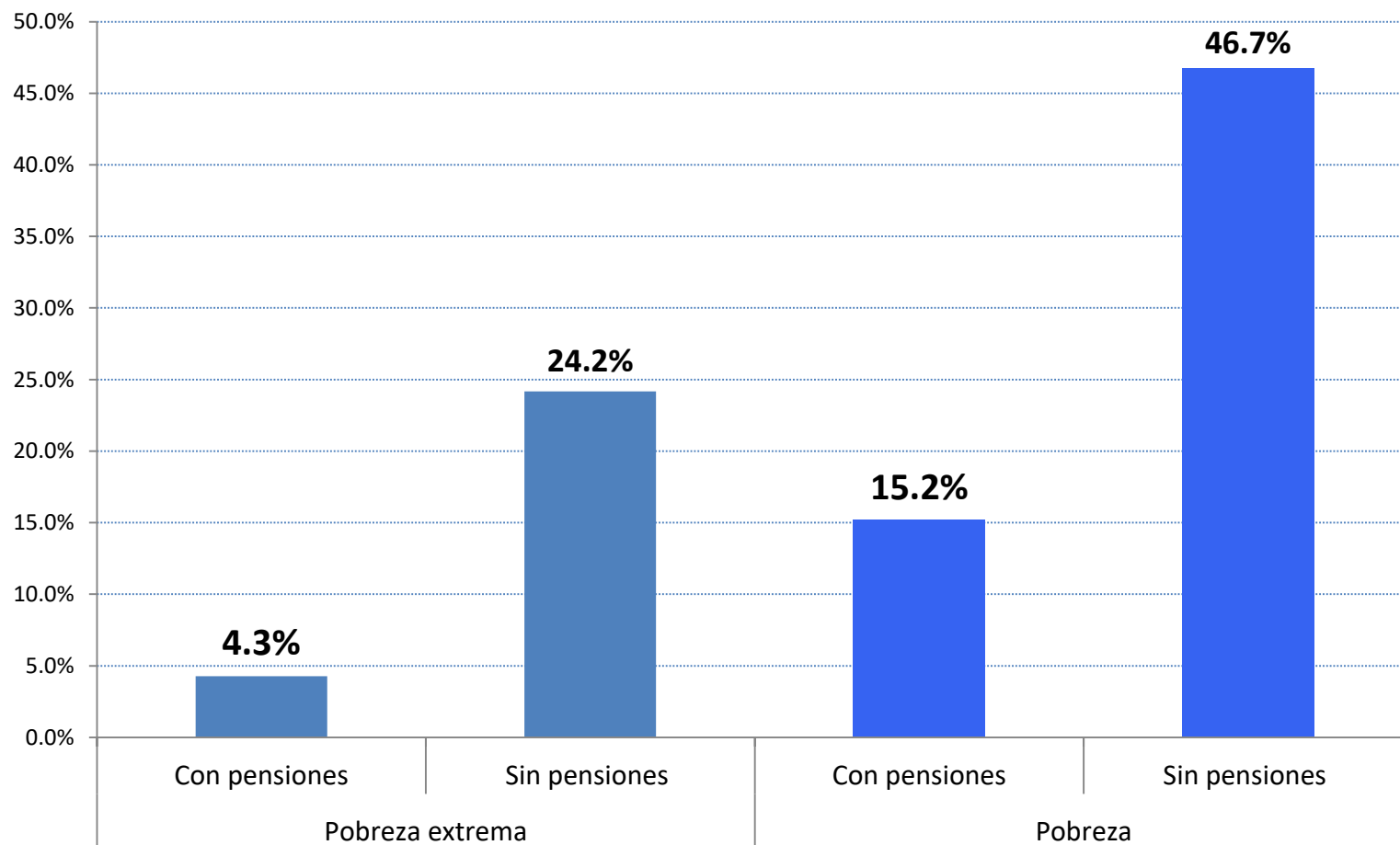
- Entre 2000 y 2015, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos se incrementó en torno a 20 puntos porcentuales
- Pero persiste el gran desafío de alcanzar la suficiencia de las prestaciones: el monto promedio de las pensiones no contributivas representa entre el 12,1% y el 38,5% del salario mínimo en ocho países de la región

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe e información oficial de los países. ^a Promedio ponderado para 2000 y 2015. En 2000, siete países tenían sistemas de pensiones no contributivos: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay. En 2015, siete países más incluyeron pensiones no contributivas en sus sistemas de seguridad social, a saber: Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Perú. ^b Para los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y El Salvador en 2015 se estimó la cantidad de beneficiarios con más de 65 años, pues los programas locales incluían a personas mayores de 60 años en Bolivia (Estado Plurinacional de) y El Salvador y a personas mayores de 54 y 59 años según el género (mujeres y hombres, respectivamente) en Colombia.



Las pensiones han sido claves para reducir la pobreza en las personas mayores

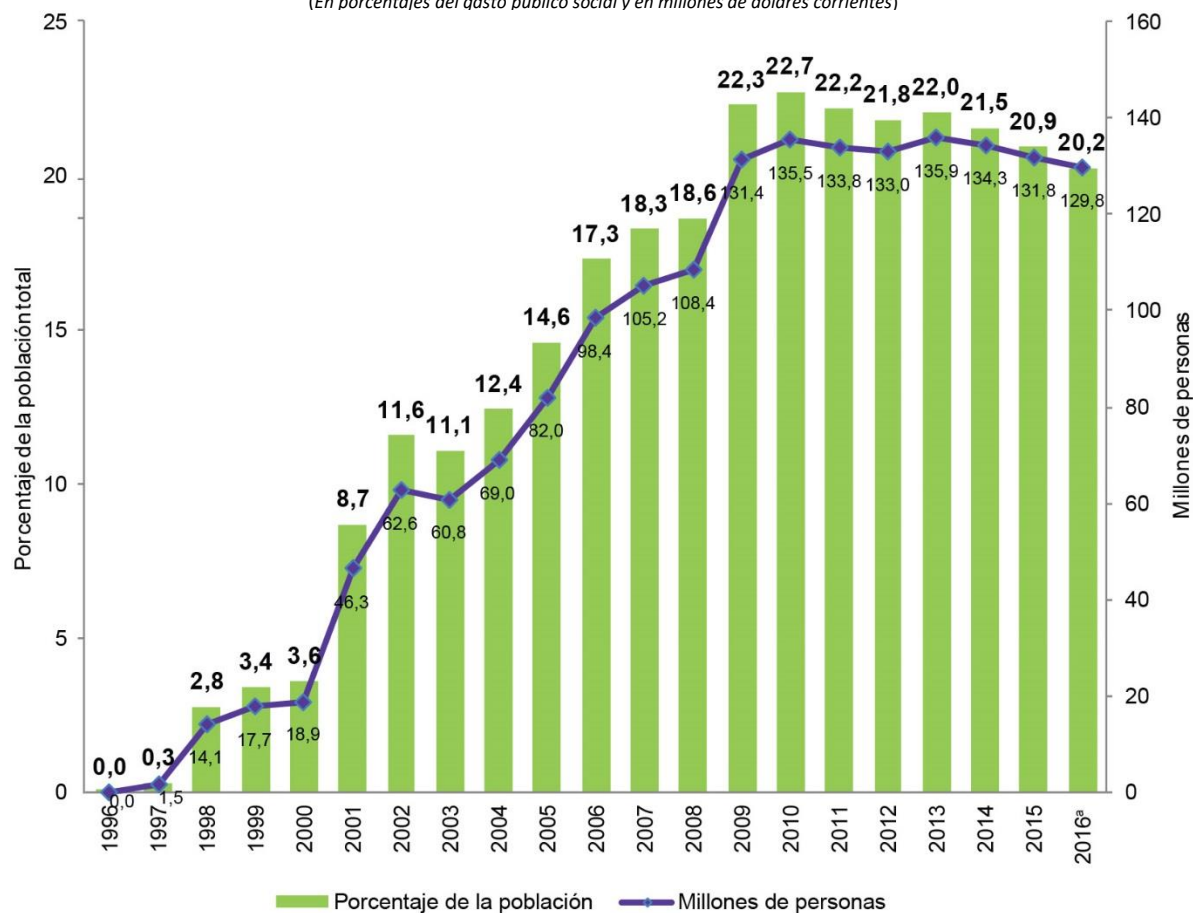
AMÉRICA LATINA: EFECTO SOBRE LA POBREZA DE NO INCLUIR LOS INGRESOS POR PENSIONES CONTRIBUTIVAS Y NO CONTRIBUTIVAS, PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS DE EDAD, 2016



Transferencias monetarias: centralidad en el enfrentamiento de la pobreza y puerta de entrada a la protección social para la población más pobre y vulnerable

América Latina y el Caribe: cobertura de programas de transferencias condicionadas (PTC), 1996-2016

(En porcentajes del gasto público social y en millones de dólares corrientes)



- La cobertura de los PTCs aumenta significativamente hasta 2010, pero **disminuye a partir de 2014**
- 30 programas, en 20 países, **alcanzando a 1 en cada 5 personas de la población en ALC:** 30 millones de hogares y 132 millones de personas (2015)
- Los recursos invertidos en PTC representan el **0,33% del PIB regional (2015) – en ese mismo año la evasión fiscal alcanzó a 6,7% del PIB**

Fuente: S. Cecchini y B. Atuesta, "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", serie Políticas Sociales, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. * Datos preliminares. Los países incluidos son: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.



Tendencias que moldean el presente y el futuro de la protección social en A. Latina

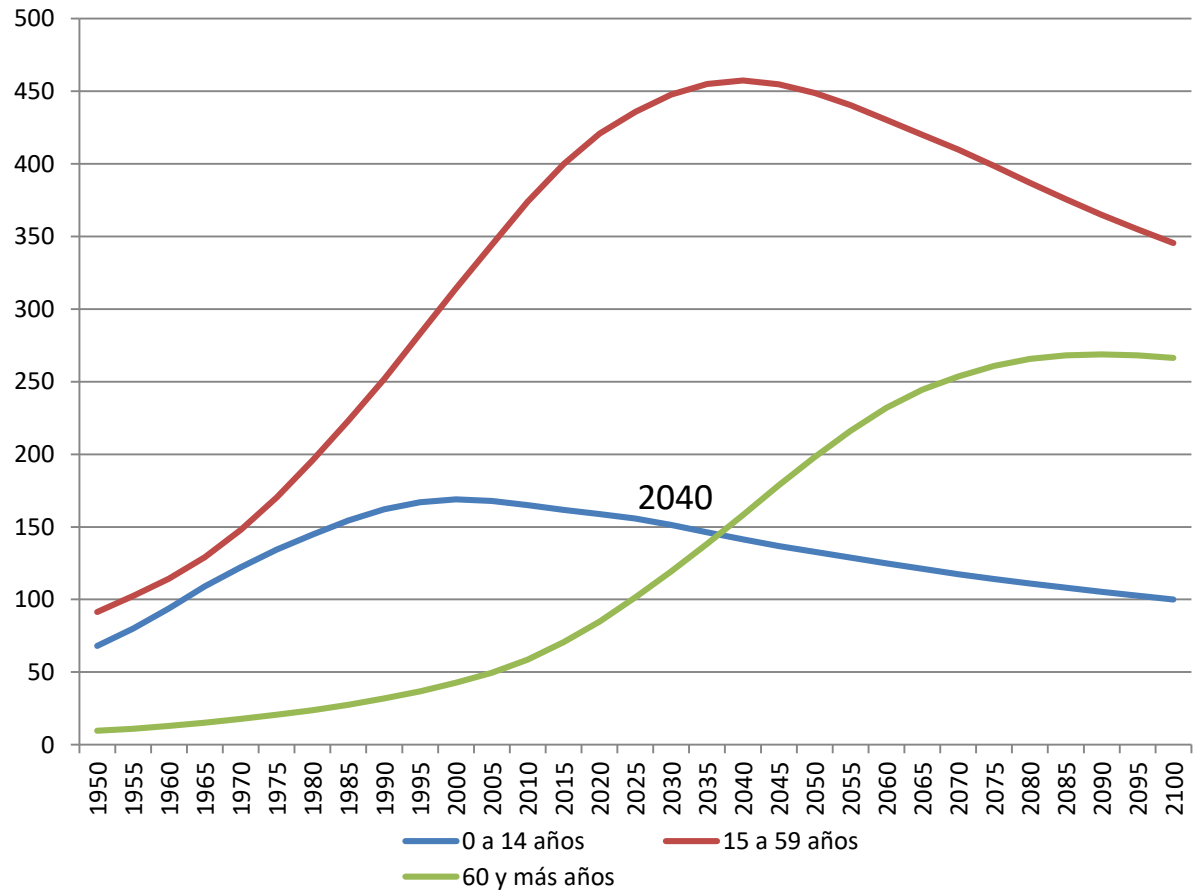
1. Dinámicas demográficas (**envejecimiento** de la población y **migraciones**)
2. Alta magnitud de la **pobreza** y de la **vulnerabilidad a la pobreza**
3. Insuficiente generación de **trabajo decente**: desempleo, informalidad, precarización
4. **Desigualdades estructurales** en el mercado de trabajo (género, raza/etnia, edad y territoriales)
5. **Nuevos desafíos** relacionados a los cambios tecnológicos, a la necesaria transición a una economía baja en carbono y a los desastres, entre otros fenómenos



La región envejece y el envejecimiento se feminiza

- En 2040, personas de 60 años y más superarán a las de 0-14
- En 25 años, casi el 60 % del crecimiento poblacional se concentrará en personas de 60 años y más, con más mujeres que hombres
- **Aumentará demanda de cuidados, salud y pensiones y disminuirá demanda en educación primaria y media, y salud materno infantil**

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN POR GRANDES GRUPOS DE EDAD, 1950-2100
(En millones de personas)

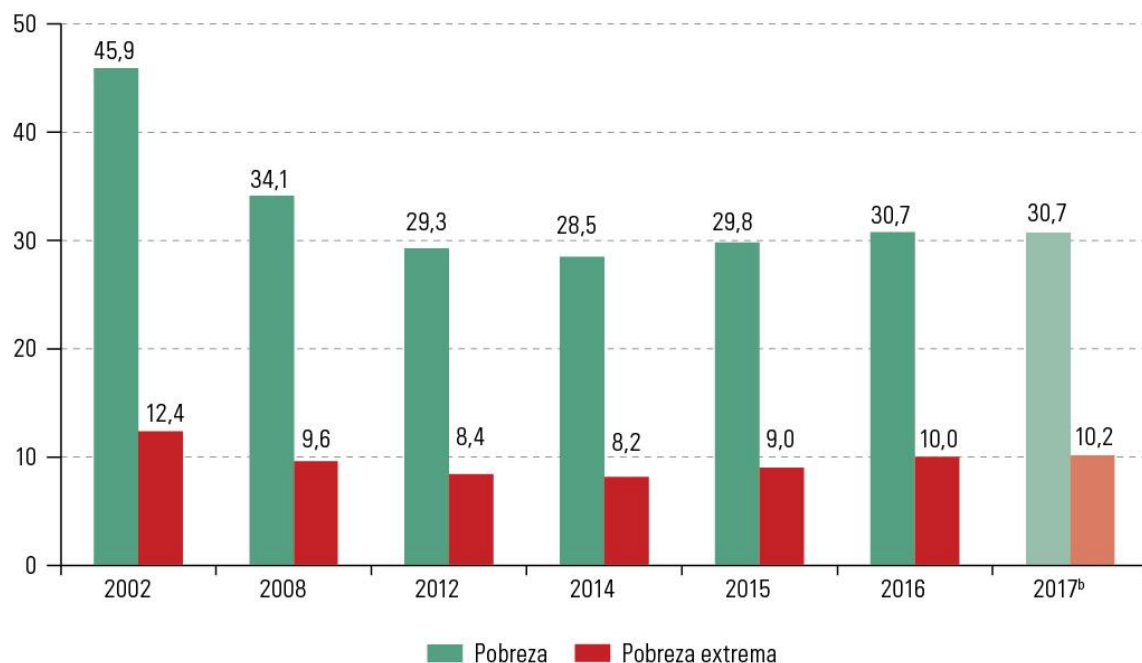


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2017 Revision", 2017 [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.



Erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones aún es un objetivo distante

América Latina (18 países^a): tasas de pobreza y pobreza extrema, 2002-2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

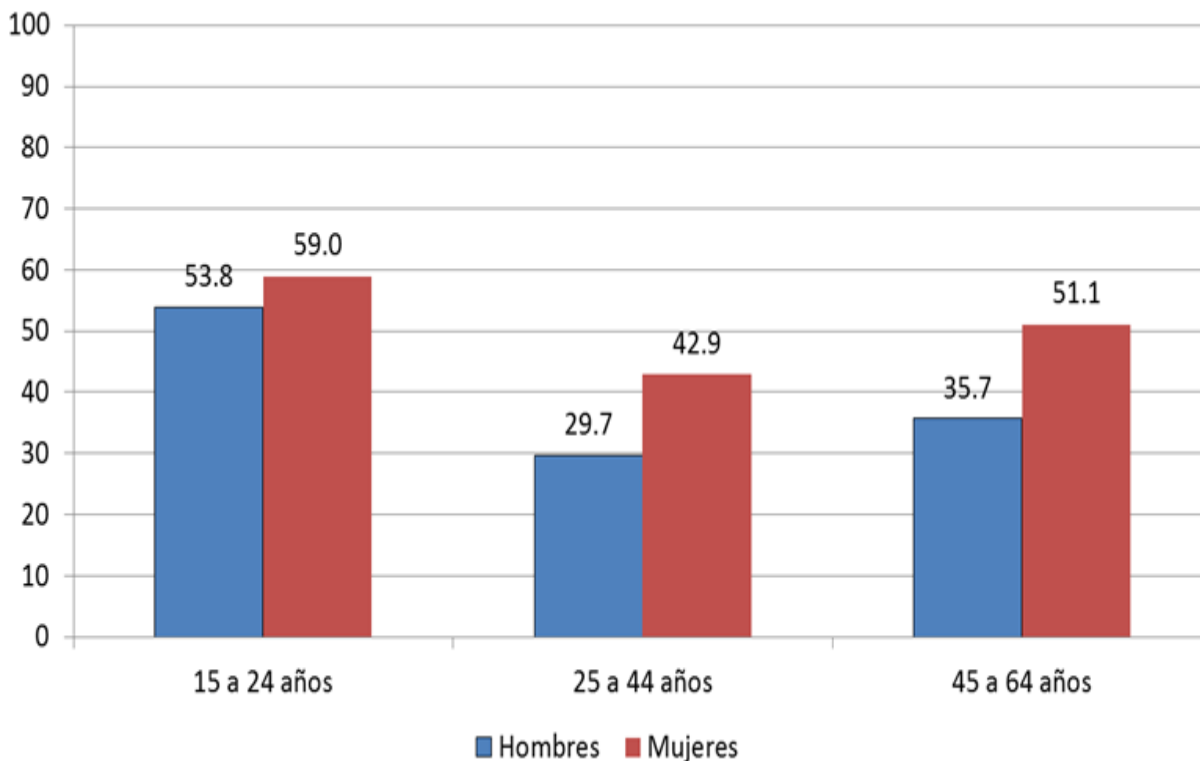
^b El dato de 2017 corresponde a una proyección.

- ❖ **Aumenta la pobreza y extrema pobreza en 2015 y 2016** tras más de una década de reducción
- ❖ 186 millones de personas en situación de pobreza y 61 millones en extrema pobreza (2016)
- ❖ **Acuerdos sobre objetivos, políticas y recursos son fundamentales: la protección social y la promoción del trabajo decente juegan un rol clave en detener avance y erradicar pobreza**



Déficits de trabajo decente tienen implicación directa en la protección social: alta informalidad y necesidad de proteger frente a ingresos laborales insuficientes y fortalecer la institucionalidad laboral

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 16 PAÍSES): OCUPADOS CUYOS INGRESOS LABORALES SON INFERIORES AL SALARIO MÍNIMO NACIONAL POR SEXO Y TRAMO DE EDAD, ALREDEDOR DE 2014 a/
(En porcentajes)



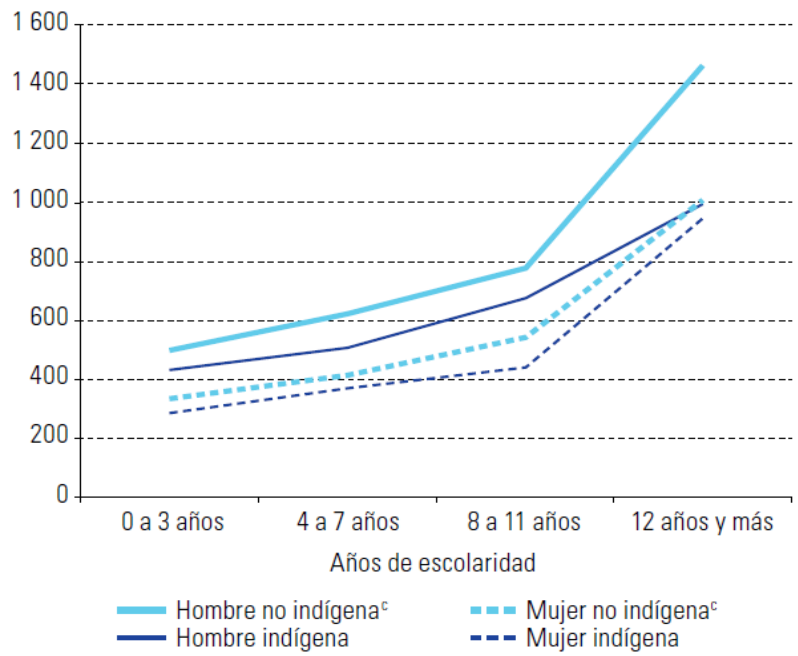
- Aproximadamente la mitad de los ocupados están en sectores de baja productividad y en ocupaciones informales
- 19,6% de los ocupados no era remunerado por su trabajo o recibía ingresos por debajo de la línea de pobreza (2016)
- 41,7% de los ocupados tenía ingresos inferiores a los salarios mínimos nacionales (2016); **más elevada entre las mujeres en todos los tramos de edad**



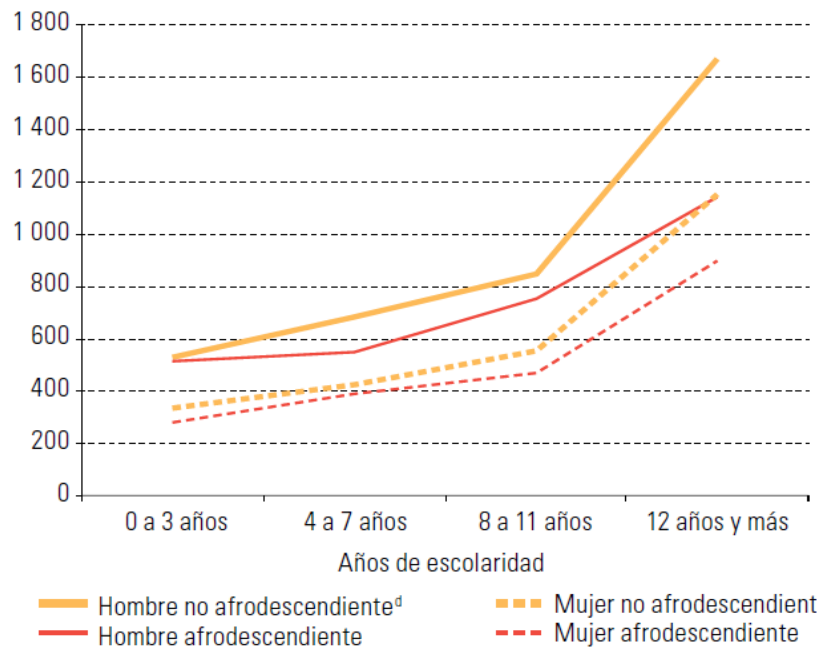
Desigualdades entrecruzadas (género y raza/etnia): ingresos laborales de mujeres, en especial indígenas y afrodescendientes, son inferiores y diferencia aumenta mientras más elevada es la escolaridad

América Latina (países seleccionados): ingresos laborales mensuales medios entre los ocupados de 15 años de edad y más, según sexo, condición étnico-racial y años de escolaridad, total nacional, alrededor de 2015
 (En dólares de 2010 de paridad de poder adquisitivo)

A. Nueve países, según origen étnico (indígena o no indígena)^a



B. Cuatro países, según origen racial (afrodescendiente o no afrodescendiente)^b



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), *La ineficiencia de la desigualdad*, (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.
^a Incluye: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), Brasil (2015), Chile (2015), Ecuador (2016), Guatemala (2014), México (2016), Nicaragua (2014), Perú (2016) y Uruguay (2016).
^b Incluye: Brasil (2015), Ecuador (2016), Perú (2016) y Uruguay (2016).
^c No incluye población afrodescendiente. ^d No incluye población indígena.



Fortalecer sistemas de protección social universales, integrales e inclusivos: atender brechas de cobertura y suficiencia

- **Avances** (aunque heterogéneos) hacia **sistemas de protección social más articulados** (componentes contributivo y no contributivo); pero persisten importantes desafíos
- **Importantes déficits y desigualdades de cobertura y suficiencia:**
 - Se expande cobertura no contributiva, pero urge proteger avances, detener caída de cobertura en PTCs, cubrir a toda la población en situación de pobreza y asegurar montos suficientes
 - **Avances en la cobertura contributiva** se vinculan a estrategias de extensión de la protección social y cambios legislativos. **Tendencia hacia lo público en reformas a los sistemas de pensiones.** Pero persisten brechas y desigualdades sustantivas: se requiere **ampliar acceso** y **respuestas específicas para necesidades de diversos grupos**
 - **Sistemas/políticas integradas de cuidado en deuda en mayoría de países**



Fortalecer sistemas de protección social universales, integrales e inclusivos: antiguos y nuevos desafíos e instrumentos

■ Dilemas persistentes:

- **Financiamiento insuficiente y muy inferior al promedio de la OCDE**
- **Institucionalidad social** en construcción con desafíos de articulación
- **Debilidad de la regulación laboral/tendencias de precarización**

■ Desafíos emergentes:

- **Cambios en el mundo del trabajo** demandan nuevas respuestas:
 - **fortalecer regulación laboral y negociación colectiva**
 - **ampliar cobertura no contributiva y discutir nuevos instrumentos** (como garantía de ingreso básico)
 - **políticas de cuidado con impulso a la participación laboral femenina**
- **Transición demográfica**
- **Migración y desastres:** respuestas e instrumentos específicos



El futuro de la protección social: transitar desde una cultura del privilegio a una cultura de la igualdad

- **Diseño de instrumentos y políticas intersectoriales con atención a los ejes estructurantes de la desigualdad social – un universalismo sensible a las diferencias**
 - Identificar, cuantificar y analizar: poblaciones excluidas y expuestas a los diversos riesgos
 - Priorizar acceso a los instrumentos en función del nivel de exclusión, vulnerabilidad y riesgos
- **Avanzar en intersectorialidad e integralidad de las acciones** (contributivas y no contributivas) y anticipar impactos (incierto) de cambios en curso
- **Construir consensos y pactos sociales en torno a la protección social como un derecho:** reformas que promuevan la solidaridad desde la lógica de derechos universales; equilibrio en dimensiones de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera



Muchas gracias

