

# Protección social inclusiva articulación e integración de políticas sociales



Simone Cecchini

División de Desarrollo Social, CEPAL

Taller de capacitación “POLÍTICAS SOCIALES PARA QUE NADIE SE QUEDE ATRÁS”  
Ciudad de Panamá, Panamá, 11-12 de Abril de 2019

# Protección social inclusiva

- Garantías básicas de **bienestar**; aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida; y moderación de daños derivados de la materialización de riesgos sociales
- La superación de la **pobreza** y la disminución de las **desigualdades** son objetivos centrales de la protección social
- La protección social se vincula a la visión de un desarrollo social inclusivo, donde el rol del **Estado** vuelve a ganar importancia en el diseño y ejecución de las políticas
- Protección social inclusiva: carácter **universal**, basada en **derechos**, mirada **integral, ciclo de vida**

# La protección social en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

- **Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo**
  - Meta 1.3: Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y lograr, para 2030, una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables
- **Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas**
  - Meta 5.4: Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas de protección social
- **Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países**
  - Meta 10.4: Adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad



# Propuesta para la integración y universalización de la protección social

Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo

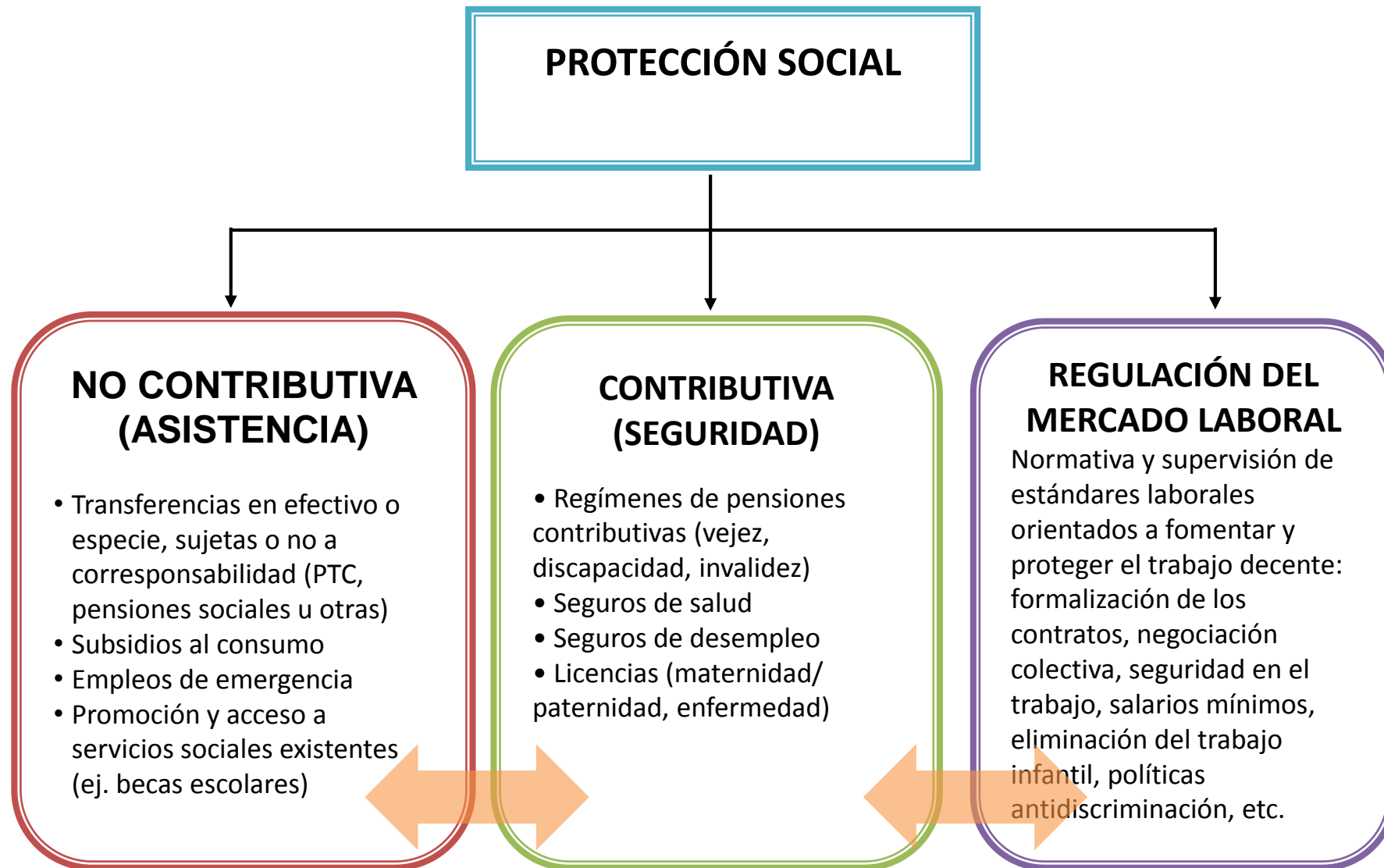


**1. Piso de protección social no contributivo**

2. Prestaciones obligatorias del seguro social

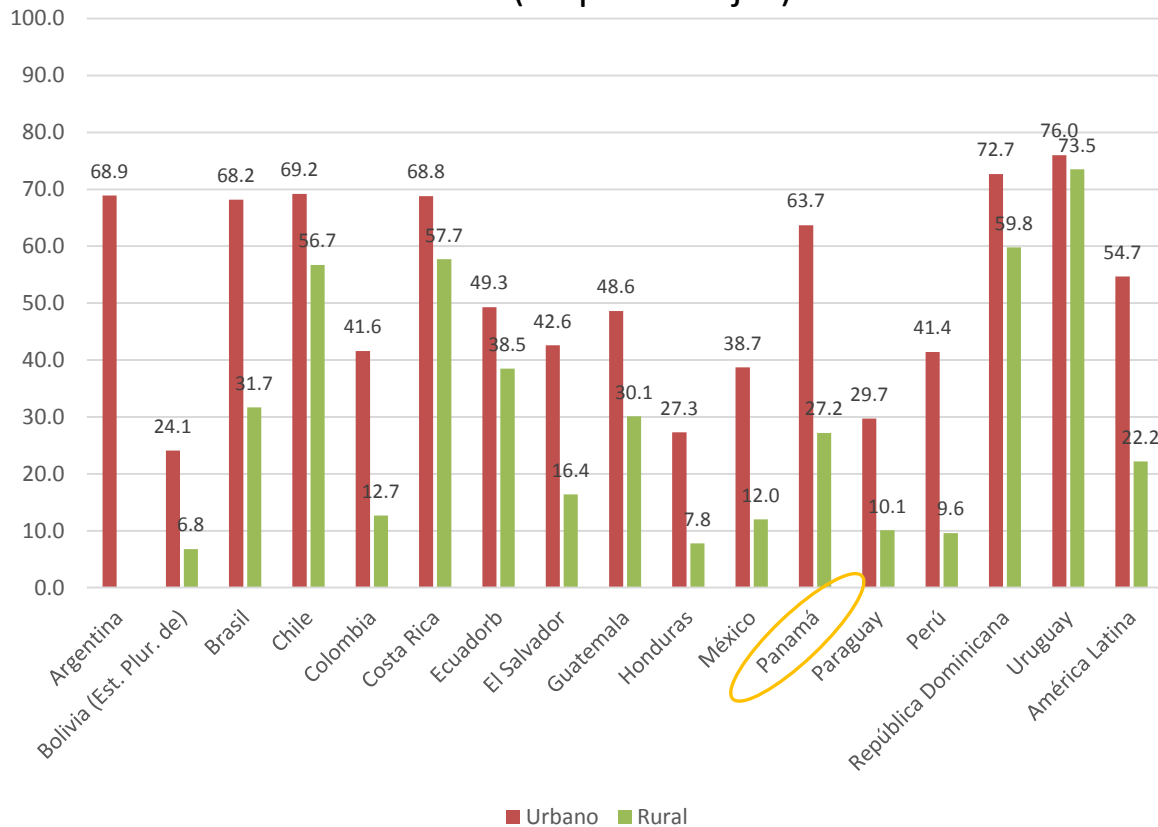
3. Seguros voluntarios con regulación del Estado

# Los diferentes componentes de los sistemas de protección social debieran interactuar virtuosamente

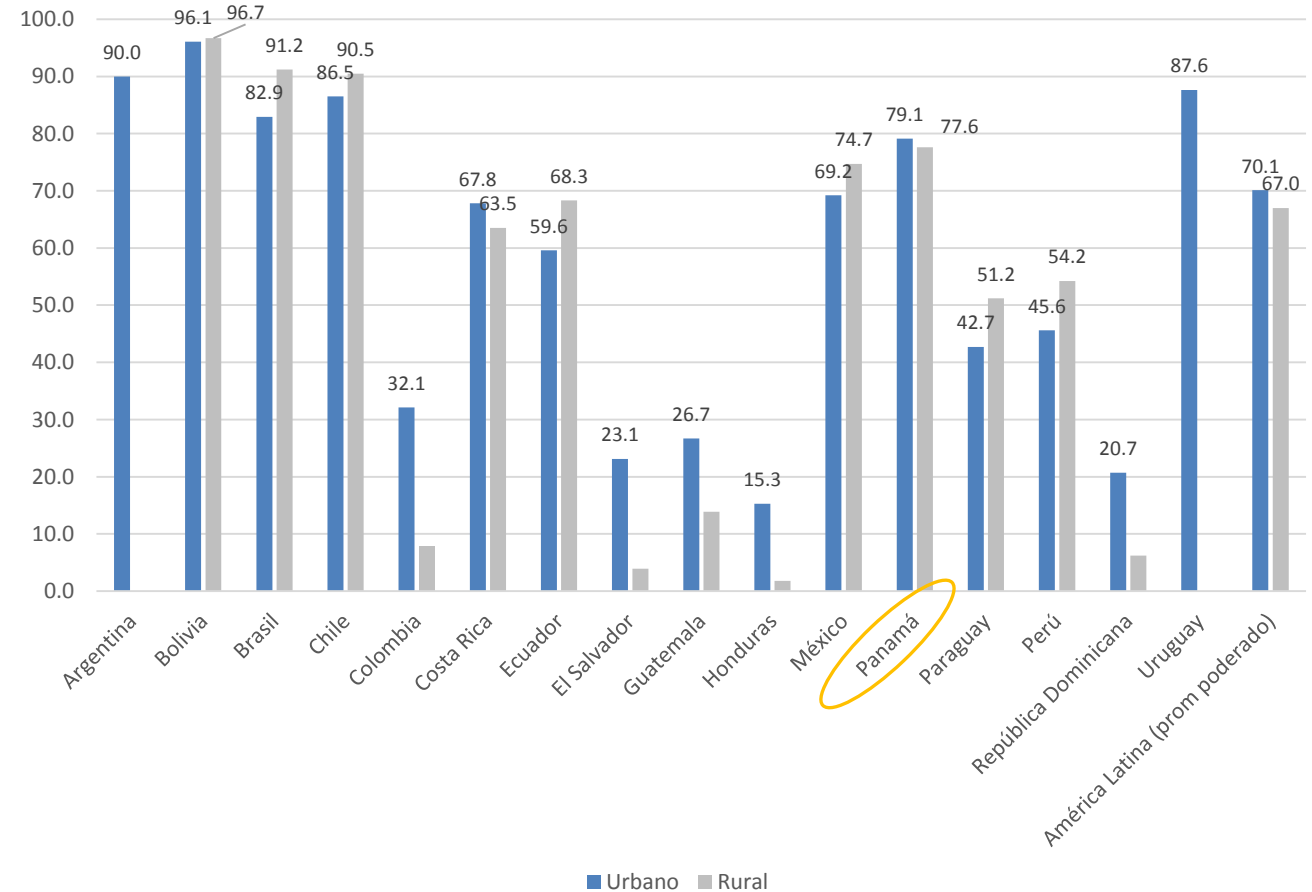


# En América Latina y el Caribe el sesgo urbano de la seguridad social es mitigado por la asistencia social

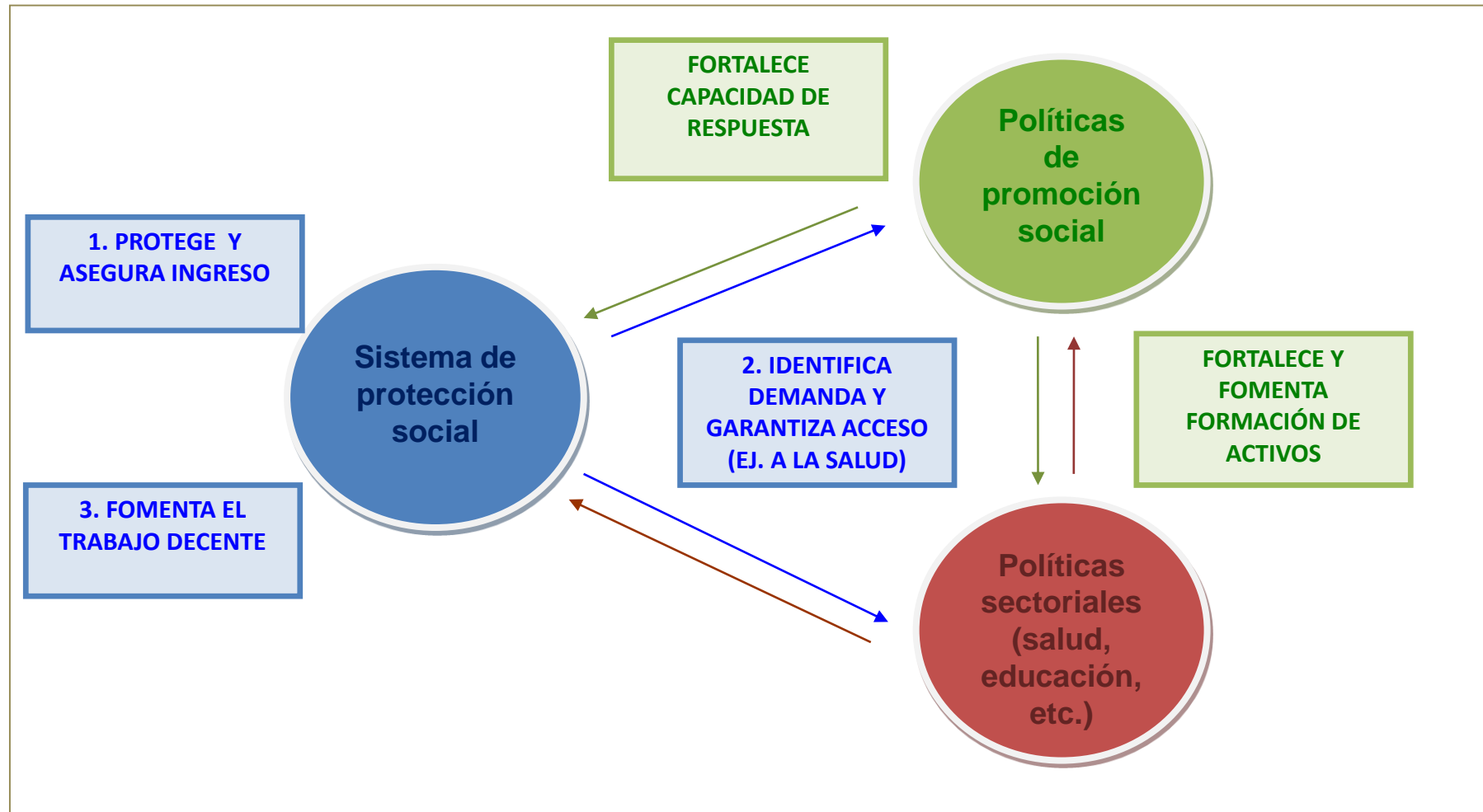
**América Latina (16 países): Afiliación o cotización de los ocupados a sistemas de pensiones contributivas, 2015 (en porcentajes)**



**América Latina (16 países): Percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, 2015 (en porcentajes)**



# La protección social busca garantizar niveles básicos de vida para todos y construir sociedades más justas e inclusivas



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



Fuente: elaboración propia.



# La protección social debe responder a los derechos, necesidades y riesgos inherentes a cada etapa del ciclo de vida

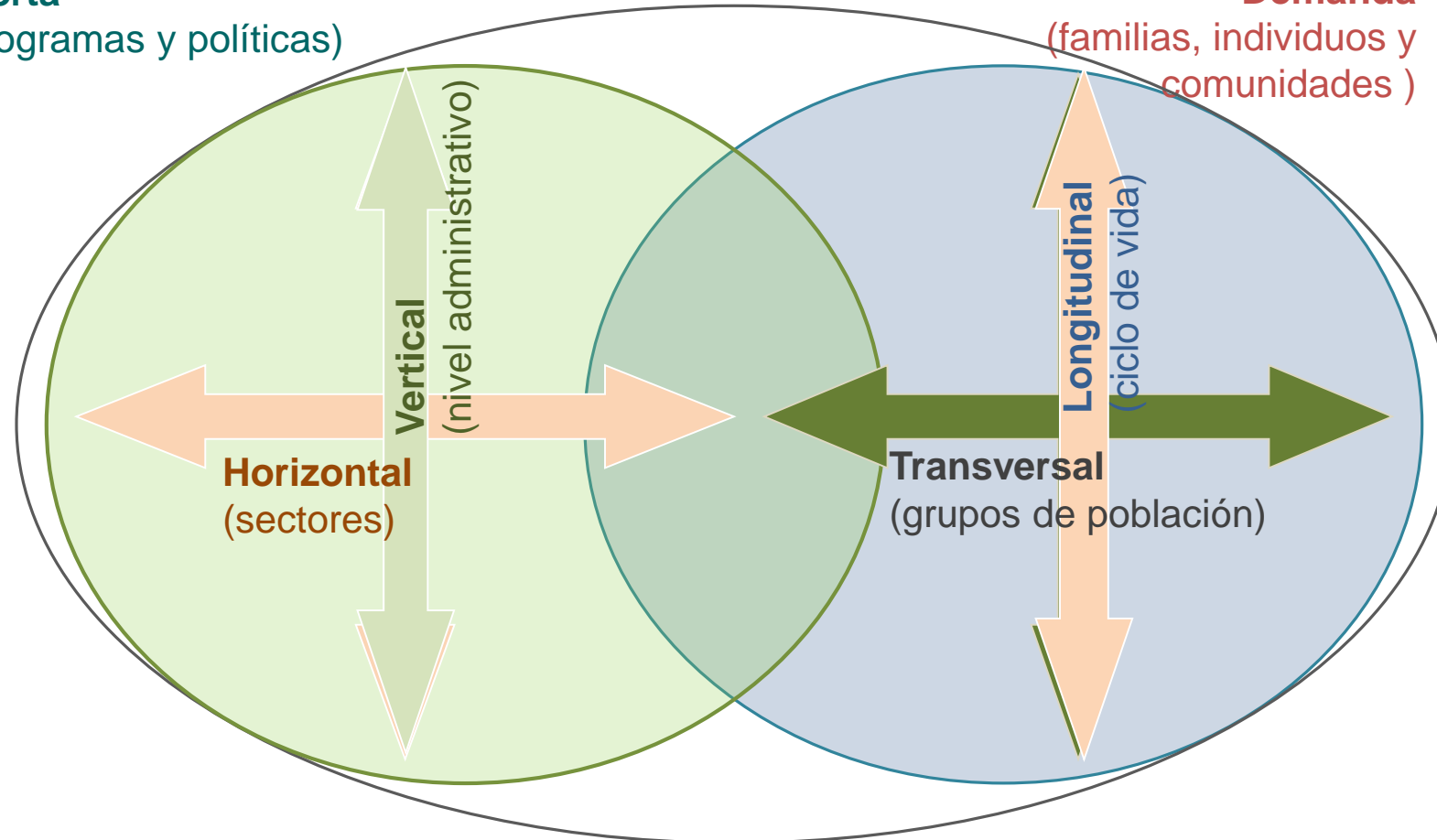
- La **oferta** sectorial de políticas y programas de **protección social se caracteriza por fuertes fronteras institucionales**
- Sin embargo **las personas no enfrentan los problemas y riesgos en forma fragmentada**
- **Las personas consideran en un tiempo y espacio concreto el conjunto de prestaciones que están disponibles** en los diferentes ámbitos (ej. salud, seguridad social o educación)
  - Las decisiones no se restringen a la acción del Estado, sino que incluyen también los recursos disponibles en la familia, el mercado y la sociedad civil

# La oferta integral de políticas y programas de protección social debe responder a las demandas y necesidades de la población

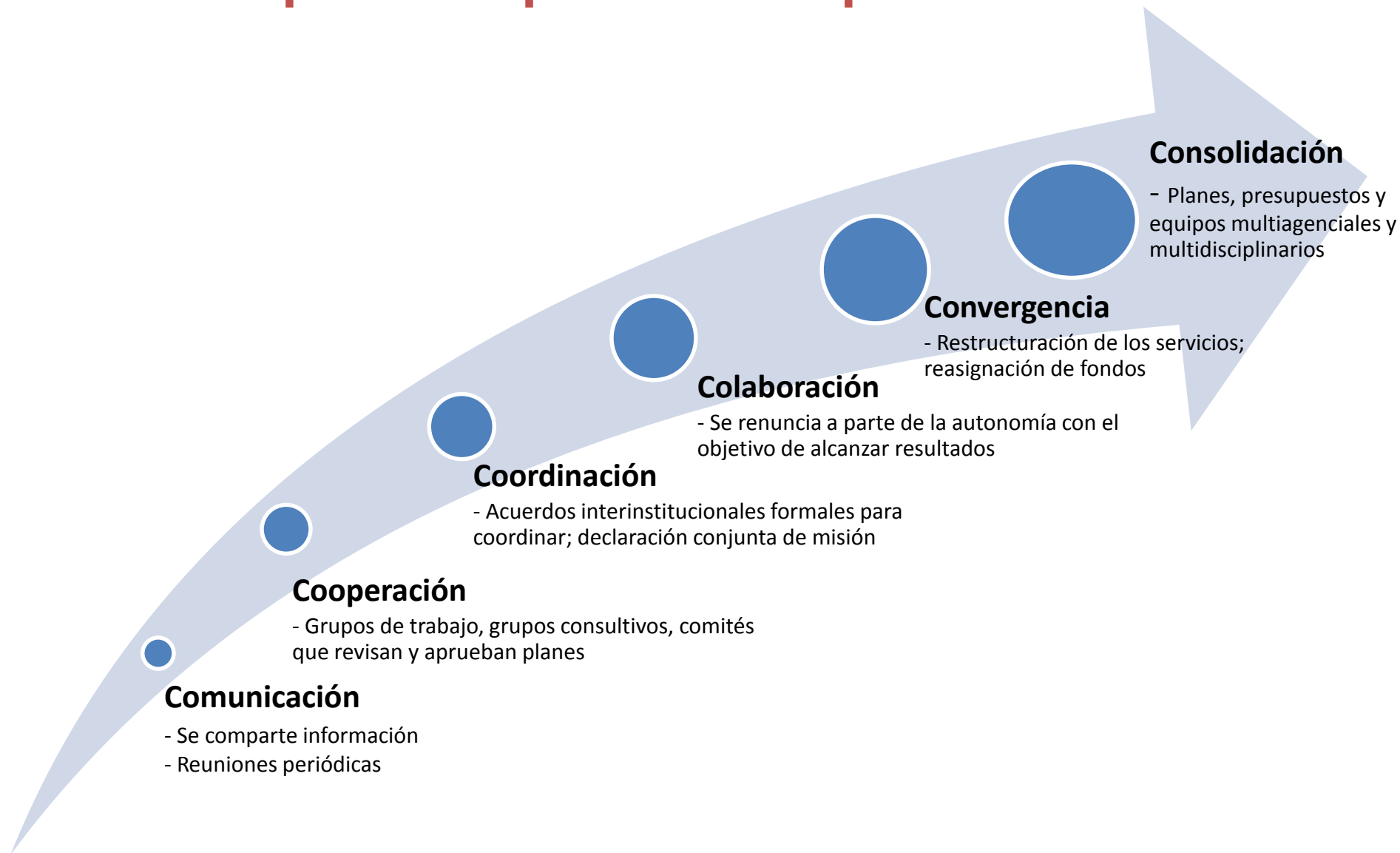
## PROTECCIÓN SOCIAL

**Oferta**  
(programas y políticas)

**Demanda**  
(familias, individuos y comunidades)



# Posibles intensidades de la intersectorialidad en las políticas públicas de protección social



# Factores que favorecen la integralidad, sostenibilidad y efectividad de las políticas de protección social

- **Coordinación institucional a diferentes niveles**
  - Político, técnico y operativo
- **Gestión territorial**
  - Incentivos a gobiernos locales, coordinación local, acompañamientos familiares
- **Sólidos sistemas de gestión de la información**
  - Sistemas de información social; monitoreo y evaluación;
- **Sistemas de control y resolución de conflictos**
- **Enfoque de derechos**

# Porque adoptar un enfoque de derechos en la protección social

- Compromisos legales
  - Nacionales e internacionales
- Valor ético
- Mirada distinta
  - De beneficiarios a ciudadanos con derechos exigibles (destinatarios, usuarios, participantes)
- Valor instrumental

# Mandatos legales internacionales

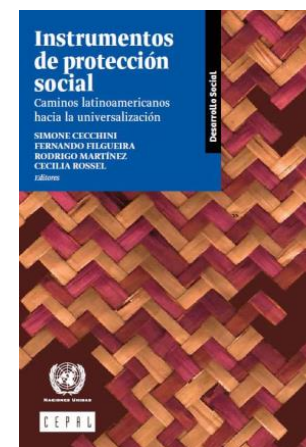
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
- Convenio 102 sobre seguridad social, OIT (1952)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Protocolo de San Salvador (1988)
- Convenciones: CEDAW - Mujer (1979), Derechos del niño (1989), Migrantes (1990), Personas con discapacidad (2006)
- Declaración de las NN.UU. sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007)

# La protección social como un derecho en América Latina

- 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
  - Garantías sociales: mecanismos específicos que un gobierno instala para realizar un derecho e implica obligaciones inmediatas (garantía acceso, calidad, financiamiento, monitoreo y mecanismos compensación) (Gacitúa-Marió, Norton y Georgieva, 2009)

# Elementos del enfoque de derechos a considerar en las políticas públicas

- Igualdad y no discriminación
- Progresividad y no retroceso
- Uso de los máximos recursos disponibles
- Integralidad
- Institucionalidad
- Participación
- Transparencia y acceso a la información
- Rendición de cuentas



No se prescribe el contenido exacto de las políticas



## De la retórica a la práctica (1)

- **Universalidad e inclusión de grupos desaventajados**
  - Sistema Único de Salud, Brasil; Garantías Explícitas en Salud, Chile
  - Asignación Universal por Hijo, Argentina; Renta Dignidad, Bolivia; Pensión alimentaria, México DF
  - Cuotas para la entrada a la enseñanza técnica, profesional e universitaria para adolescentes y jóvenes de familias de bajos ingresos, indígenas y afrodescendientes, Brasil
- **Estrategias integrales de asistencia social**
  - Chile Solidario; *Brasil Sem Miséria*
- **Consolidación de un marco legal e institucional adecuado**
  - Brasil, Constitución 1988 y Ley Orgánica de Asistencia Social 1993
  - México, Ley General de Desarrollo Social 2004
  - El Salvador, Ley Desarrollo y Protección Social 2014

## De la retórica a la práctica (2)

- **Participación**
  - Brasil: Consejos de asistencia social; Consejos y Conferencias de salud; Consejos y Conferencias de la infancia y adolescencia; Consejos y Conferencias de educación
- **Transparencia y acceso a la información**
  - Líneas telefónicas para información sobre programa de transferencias condicionadas, México
- **Rendición de cuentas**
  - Sistema de Atención Ciudadana, México
  - Comité Nacional de Supervisión y Transparencia de Juntos, Perú

# Dilemas de política social desde una mirada de derechos

- **Focalizar vs. universalizar**
  - Focalización como instrumento
  - Universalización es el fin
- **Condicionar o no condicionar**
  - Evitar sanciones punitivas
- **Financiamiento**
  - Costo no proteger
  - Uso máximos recursos disponibles
  - Pactos sociales

# Programas de transferencias condicionadas (PTC): una puerta de entrada a la protección social

- PTC nacen a mediados de los años noventa (Brasil, México) y se difunden en la década siguiente
- Objetivo es la reducción de la pobreza; foco en áreas rurales
- Diseño básico común: transferencia de ingresos a familias pobres con niños/as, a cambio de compromisos en los ámbitos de educación, salud y nutrición (ej. asistencia a la escuela y a centros de salud)
- Corto plazo: satisfacción necesidades básicas de consumo
- Largo plazo: fortalecimiento capacidades humanas niños/as → se supone que una vez llegados a la edad de trabajar, los/las jóvenes se insertarán de mejor manera en el mercado laboral
- Inicialmente los PTC no incorporaron medidas de inclusión laboral para jóvenes y personas adultas en edad de trabajar

# Programas de transferencias condicionadas (PTC): contribuciones al mejoramiento de la gestión de la política social

- Trabajo intersectorial y a distintos niveles de gobierno
- Marco legal e institucional relativamente estable
- Sistemas de información para selección y registro de participantes
- Sistemas de pagos
- Sistemas de quejas
- Evaluaciones de impacto

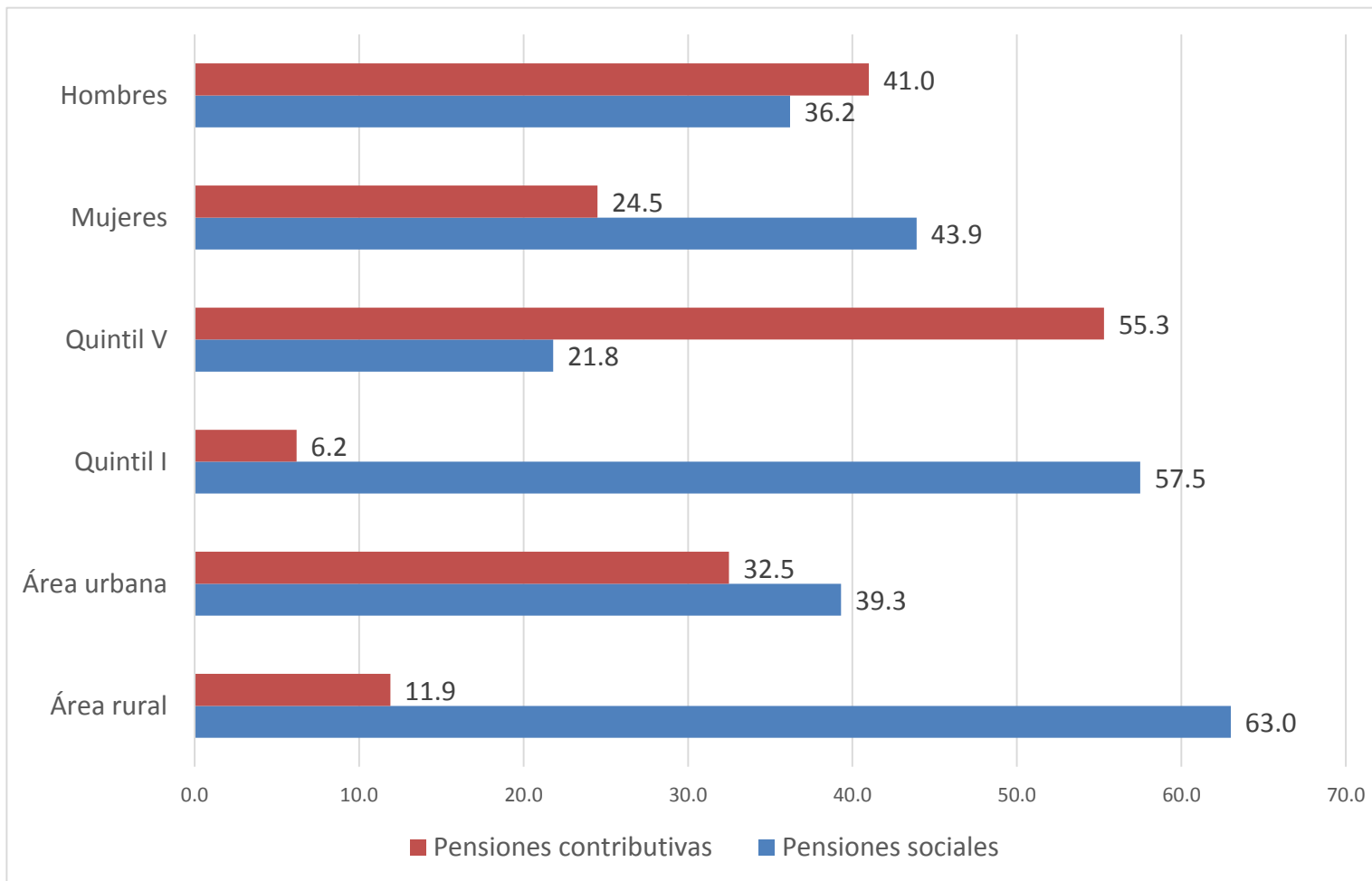
# Impactos de los programas de transferencias condicionadas

- **Alivio de la pobreza y, en algunos países, reducción de la desigualdad**
- **Aumento consumo** alimentos y compra vestuario
- **Impactos positivos sobre indicadores intermedios de capital humano** (matrícula y asistencia escolar, controles médicos)
  - Especialmente para las familias más pobres y en países donde las barreras de acceso son más altas
  - Dudas sobre la calidad de los servicios de educación y salud y sobre impacto en indicadores “finales” de capital humano
- **Generación de ingresos e inserción laboral**
  - No se aprecian impactos negativos sobre la oferta laboral
  - Sinergias positivas entre transferencias y empleabilidad
  - Pero empleos informales e inestables siguen siendo los más comunes
- **Trabajo infantil:** tendencia a combinar trabajo y asistencia escolar

# Pensiones sociales: seguridad de ingreso para adultos mayores y personas con discapacidad

América Latina (8 países): percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según sexo, quintil de ingreso y área de residencia, alrededor de 2015

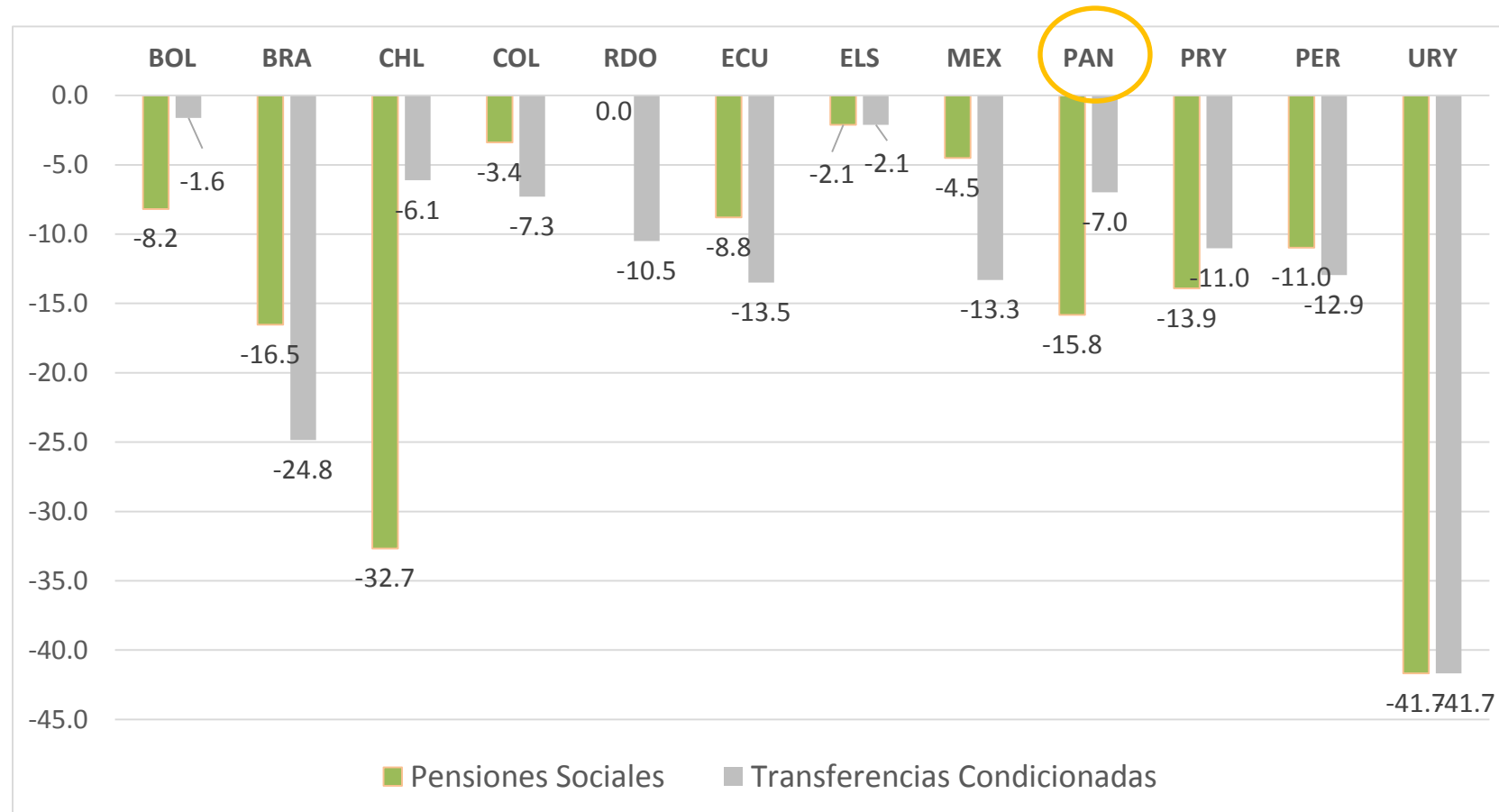
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.  
a Promedio ponderado para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú.

# Impacto de los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales sobre la pobreza monetaria

AMÉRICA LATINA: REDUCCIÓN RELATIVA DE LA INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA POR TRANSFERENCIAS NO CONTRIBUTIVAS, 2016-2017  
(En porcentajes)





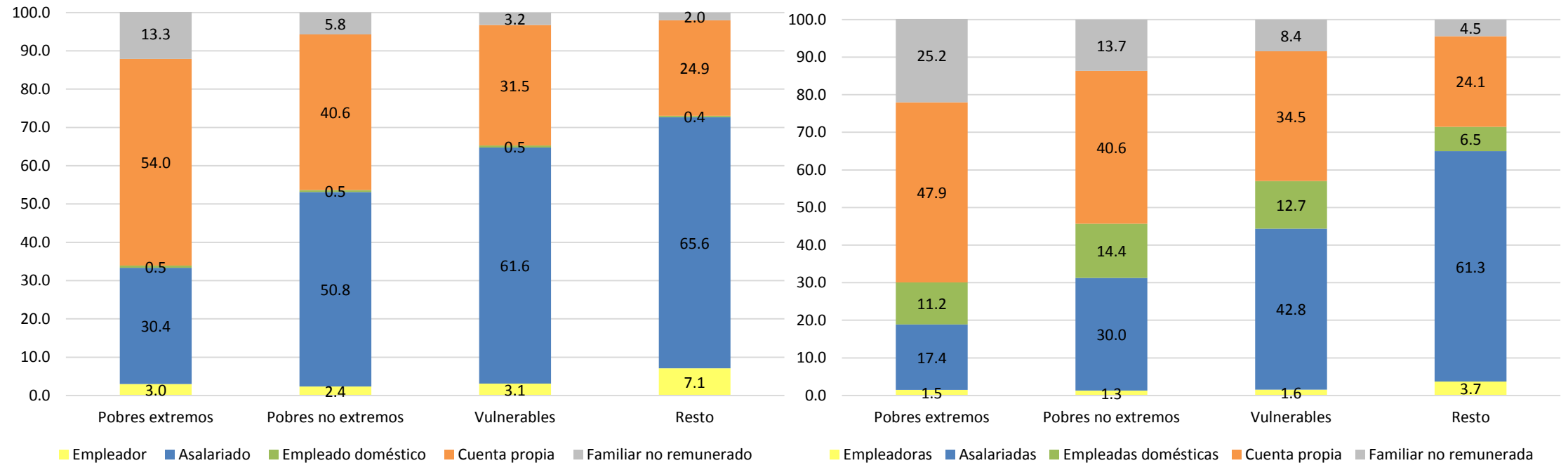
# Los más pobres, especialmente en áreas rurales, se ocupan en trabajos mal pagados y desprotegidos

- Trabajos por cuenta propia
- Familiares no remunerados
- Trabajos por cuenta propia
- Familiares no remunerados

América Latina (18 países): Categoría ocupacional, según situación de pobreza de los hogares y sexo, alrededor de 2016 (en porcentajes)

Hombres (15 años y más)

Mujeres (15 años y más)



# Programas de inclusión laboral y productiva

- El principal mecanismo es la **capacitación técnica y profesional**
  - Busca favorecer la inclusión y la estabilidad laboral, así como un incremento de los ingresos; incluyen pasantías
  - En zonas rurales se enfocan en formación para producción familiar y trabajos por cuenta propia
- La **nivelación de estudios** como objetivo evitar la deserción escolar de los jóvenes y promover la nivelación de estudios de los adultos, ofreciendo incentivos económicos
- Los programas de **apoyo al trabajo independiente** buscan fomentar las oportunidades de empleo y el microemprendimiento, a través de capital semilla o microcréditos

# Programas de inclusión laboral y productiva

- Los **servicios de intermediación laboral** facilitan el encuentro entre demanda y oferta, entre trabajadores y empleadores en virtud de los perfiles profesionales demandados y ofrecidos.
- **Generación directa de empleo:** expansión de la demanda de trabajo mediante planes públicos que ofrecen empleos de emergencia o planes de desarrollo local (ej. infraestructura rural)
- **Generación indirecta de empleo:** incentivos a las empresas privadas por la contratación de jóvenes y mujeres

# Impacto de los programas de inclusión laboral y productiva

- Mejoramiento de la inclusión laboral de personas pertenecientes a los **grupos desaventajados** (ej. jóvenes en condición de pobreza), especialmente cuando se integran diversos componentes
- **Impactos positivos de la capacitación** sobre la inserción laboral (83% de los indicadores estadísticamente significativos positivos para mujeres, 85% para hombres):
  - A **corto plazo**, se pueden apreciar efectos negativos, porque las personas capacitadas se vuelven más exigentes en la búsqueda de trabajo
  - A **largo plazo**, los impactos dependen, entre otros factores, de las características de la capacitación, el vínculo existente con los empleadores, así como del ciclo económico y la dinámica y estructura de los mercados de trabajo

# Algunos desafíos para las políticas públicas de protección social

- **Mejora continua de la gestión:** diseño, implementación, monitoreo y evaluación, rendición de cuentas
- **Integrar y coordinar políticas y programas**
- Fomentar la **participación** ciudadana
- Crear oferta pública de calidad de **cuidados** dirigidos a la primera infancia y el adulto mayor
- **Programas de transferencias condicionadas (PTC):**
  - Mantener objetivos y funciones precisas, delimitando competencias y responsabilidades, en un marco estratégico común
  - Las personas pueden **salir** de determinados programas pero no se desprenden de su derecho a la protección social
- **Programas de inclusión laboral y productiva:** promover trabajos decentes