

Protección social inclusiva

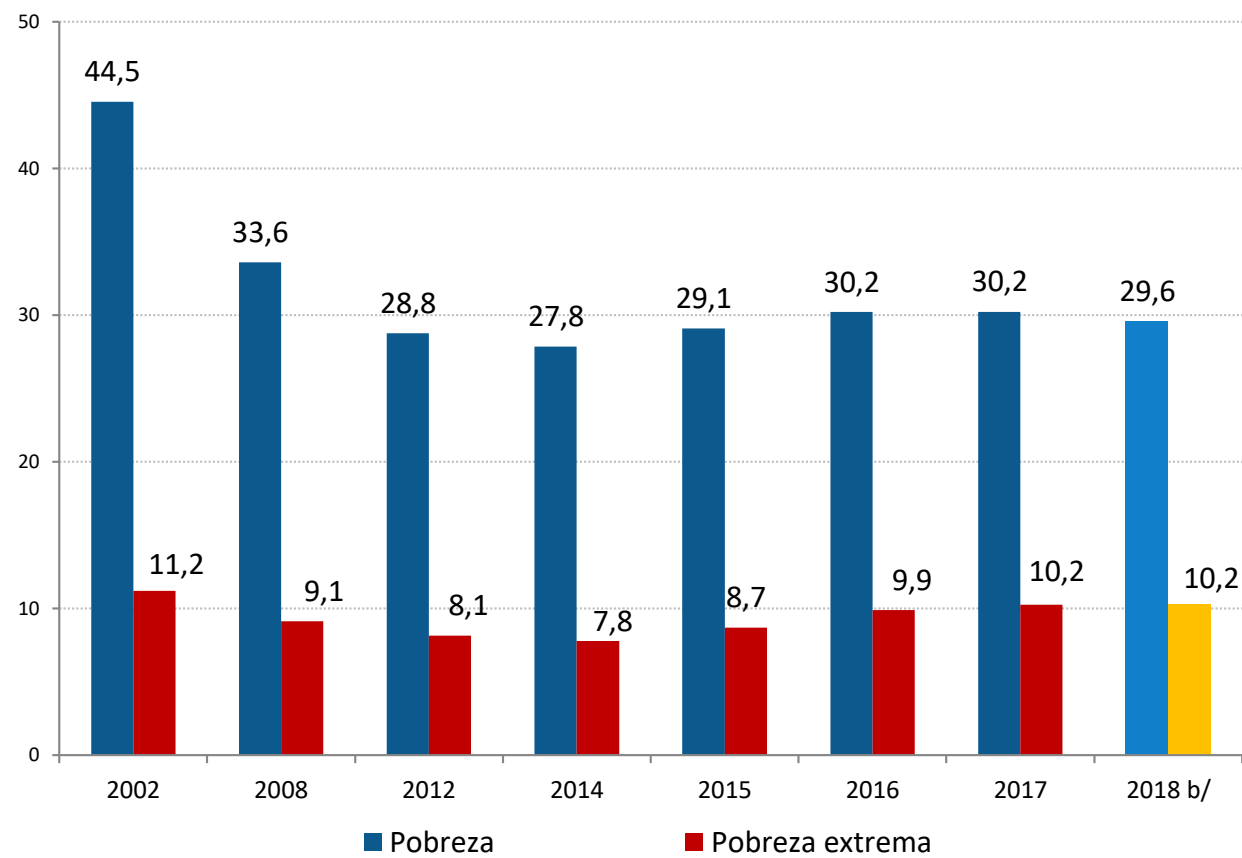
Una mirada integral, un enfoque de derechos



Simone Cecchini
División de Desarrollo Social, CEPAL
31° Congreso Nacional de las Cajas de Compensación
Cartagena, Colombia, 7-8 de noviembre de 2019

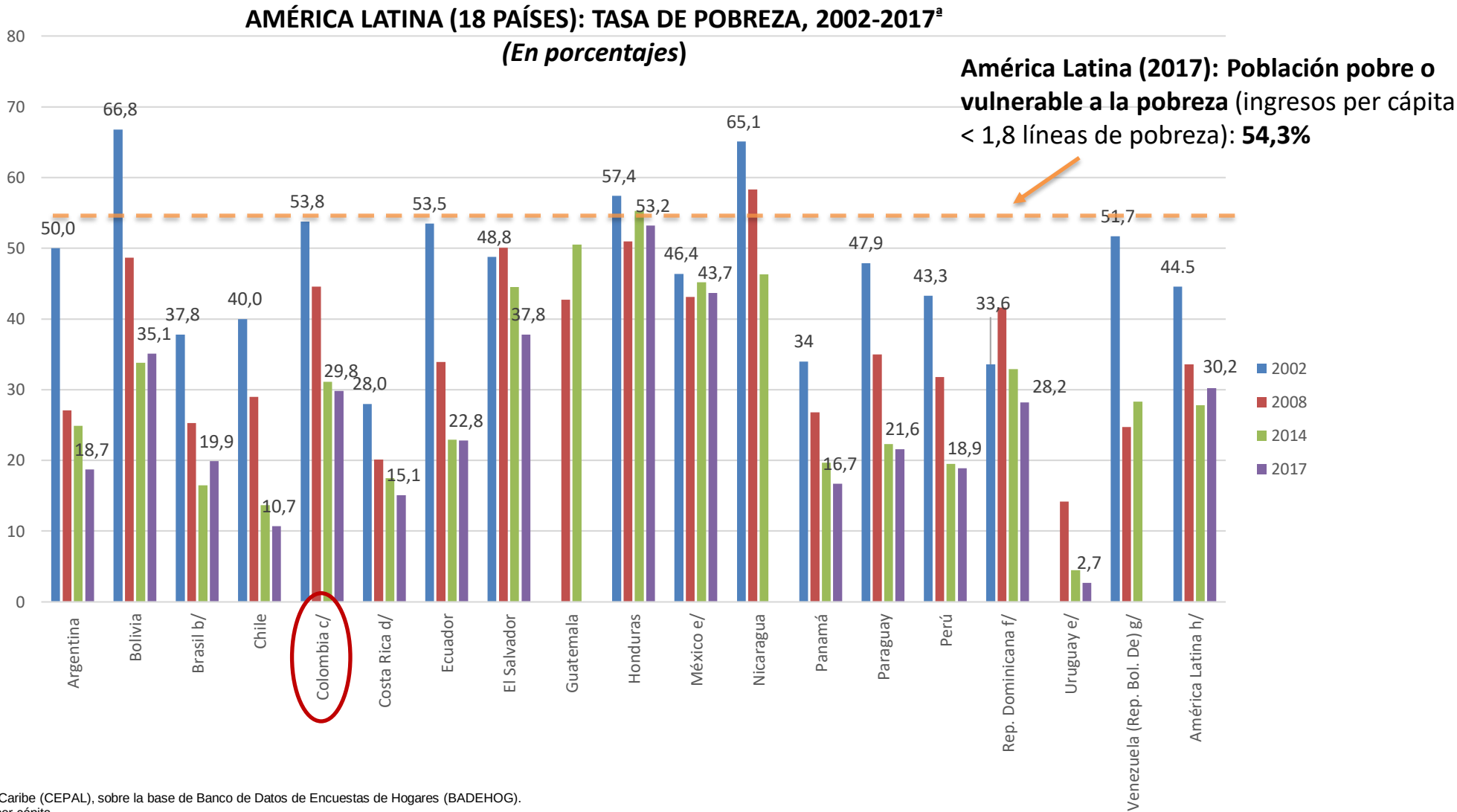
Erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones aún es un objetivo distante en América Latina

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA, 2002-2018 ^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) *Panorama Social de América Latina, 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 2018 corresponde a una proyección.

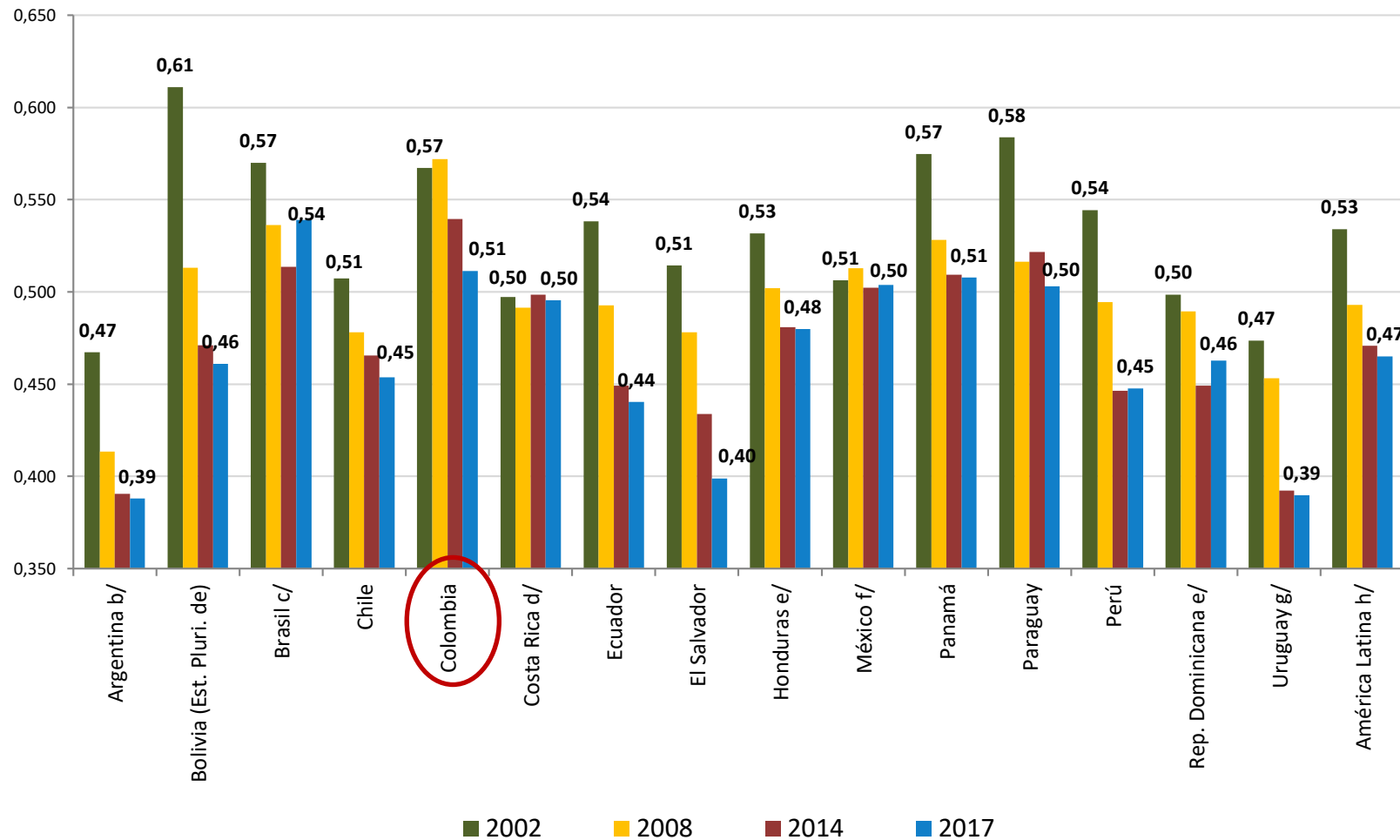
A partir de 2002 se ha reducido la pobreza en todos los países, pero desde 2014 las tendencias han sido divergentes. Muchas personas son vulnerables a la pobreza



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
a/ Hogares de cada país ordenados según su ingreso per cápita.
b/ Serie comparable a partir de 2016. c/ Serie comparable a partir de 2008 d/ Serie comparable a partir de 2010. e/ Serie comparable a partir de 2008 f/ Serie comparable a partir de 2017. g/ El diseño muestral de la encuesta no permite el desglose urbano-rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.
h/ El promedio de América Latina se calcula con base en las cifras estimadas o proyectadas en el año correspondiente, para los 18 países.

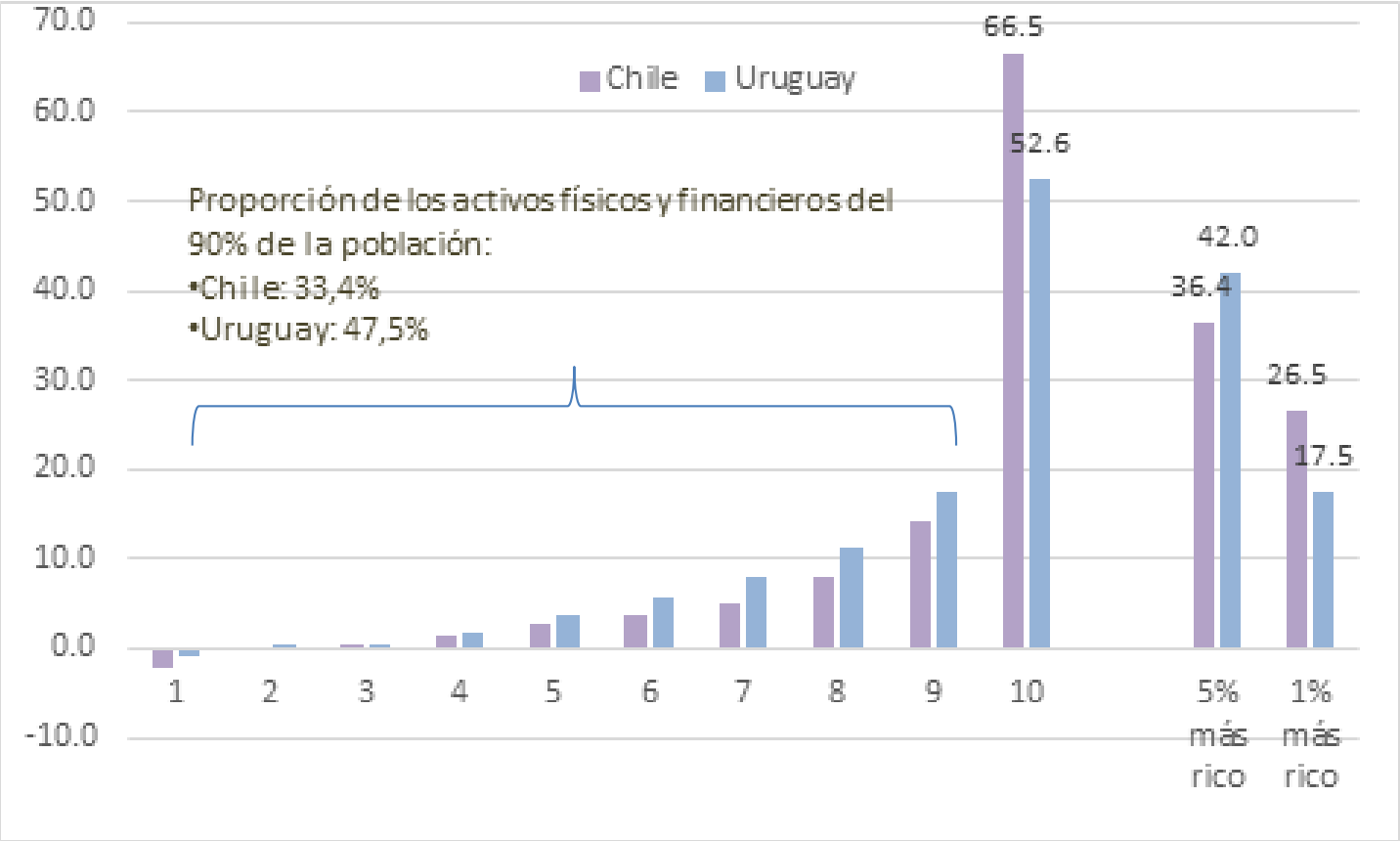
Si bien ha disminuido, la desigualdad del ingreso sigue siendo muy elevada en la región

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): COEFICIENTE DE CONCENTRACION DE GINI, 2002-2017



La desigualdad de la riqueza en términos de propiedad de activos físicos y financieros es mayor que la desigualdad medida por ingresos

CHILE (2017) Y URUGUAY (2013-2014): DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA RIQUEZA NETA, POR DECILES Y PERCENTILES
(En porcentajes)



CHILE (2017) Y URUGUAY (2013-2014): ÍNDICE DE GINI DE LOS ACTIVOS FÍSICOS Y FINANCIEROS AJUSTADOS DE LOS HOGARES Y DE LOS INGRESOS PER CÁPITA CORRIENTES DE LOS HOGARES

Gini	Chile (2017)	Uruguay (2013/2014)
Activos totales (físicos y financieros)	0,72	0,67
Ingresos corrientes ^b	0,45	0,39

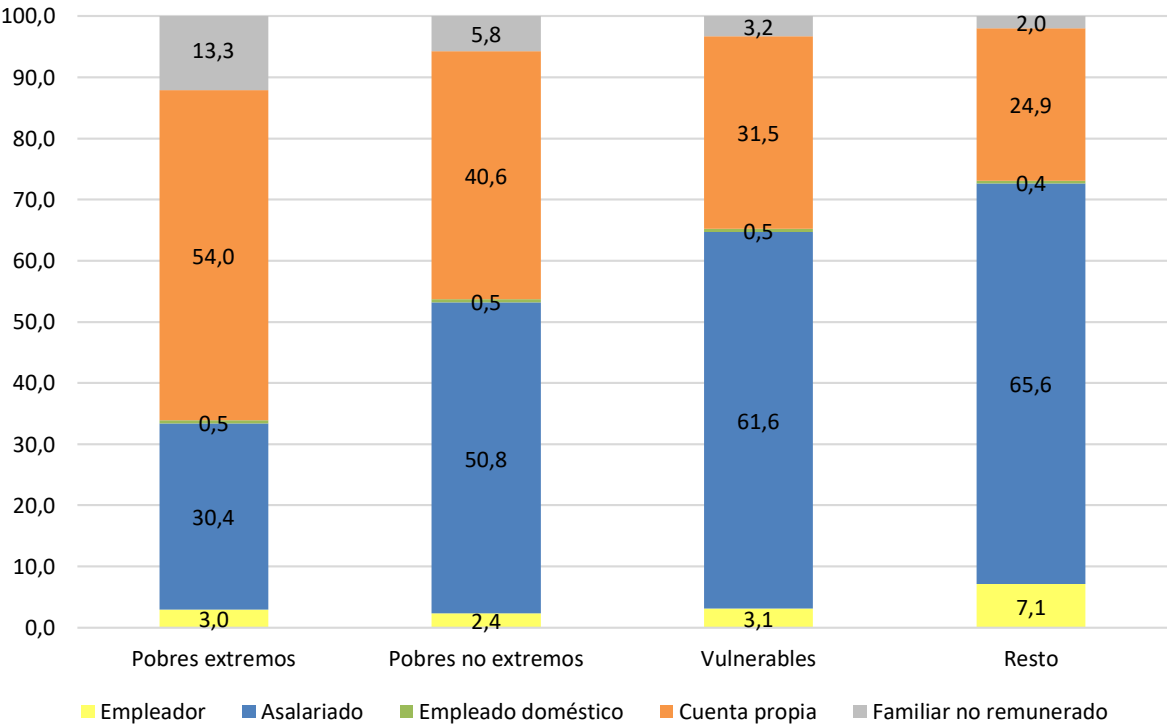
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Panorama Social de América Latina 2018, , sobre la base de Banco Central de Chile, “Encuesta Financiera de Hogares” [en línea] <http://www.bcentral.cl/web/guest/financiera-de-hogares> y Universidad de la República, Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos (EFHU-2): descripción y resultados, Montevideo, 2016.
a La riqueza de los hogares considera los activos físicos más los activos financieros de renta fija y variable, menos los pasivos financieros de corto y largo plazo. Cifras ajustadas con las cuentas nacionales y que pasaron por procesos de imputación para suplir información faltante.

La región sigue caracterizándose por la informalidad. Los trabajos mal pagados y desprotegidos son la principal opción para los más pobres

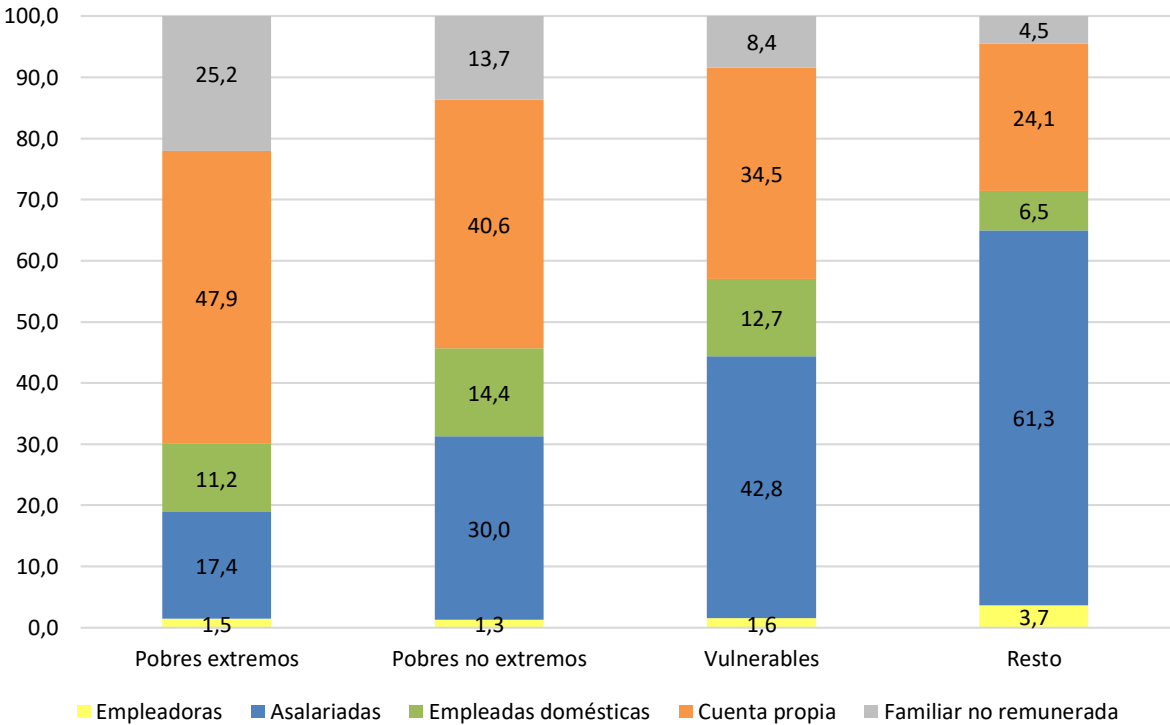
- Trabajos por cuenta propia
- Familiares no remunerados

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)



Fuente: Abramo, Cecchini y Morales (2019).
a Promedios simples.

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

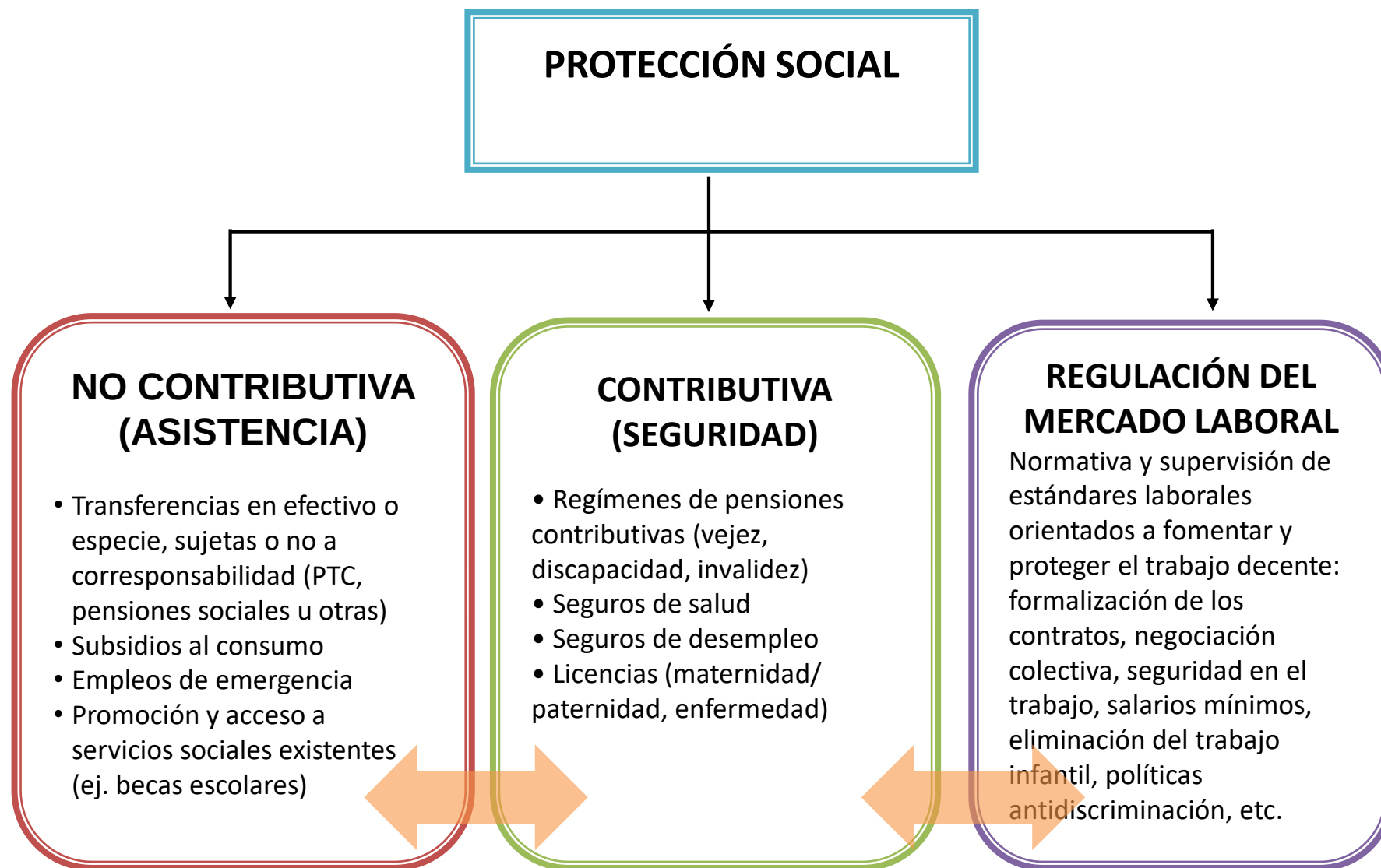
2. Prestaciones obligatorias del seguro social

3. Seguros voluntarios con regulación del Estado

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

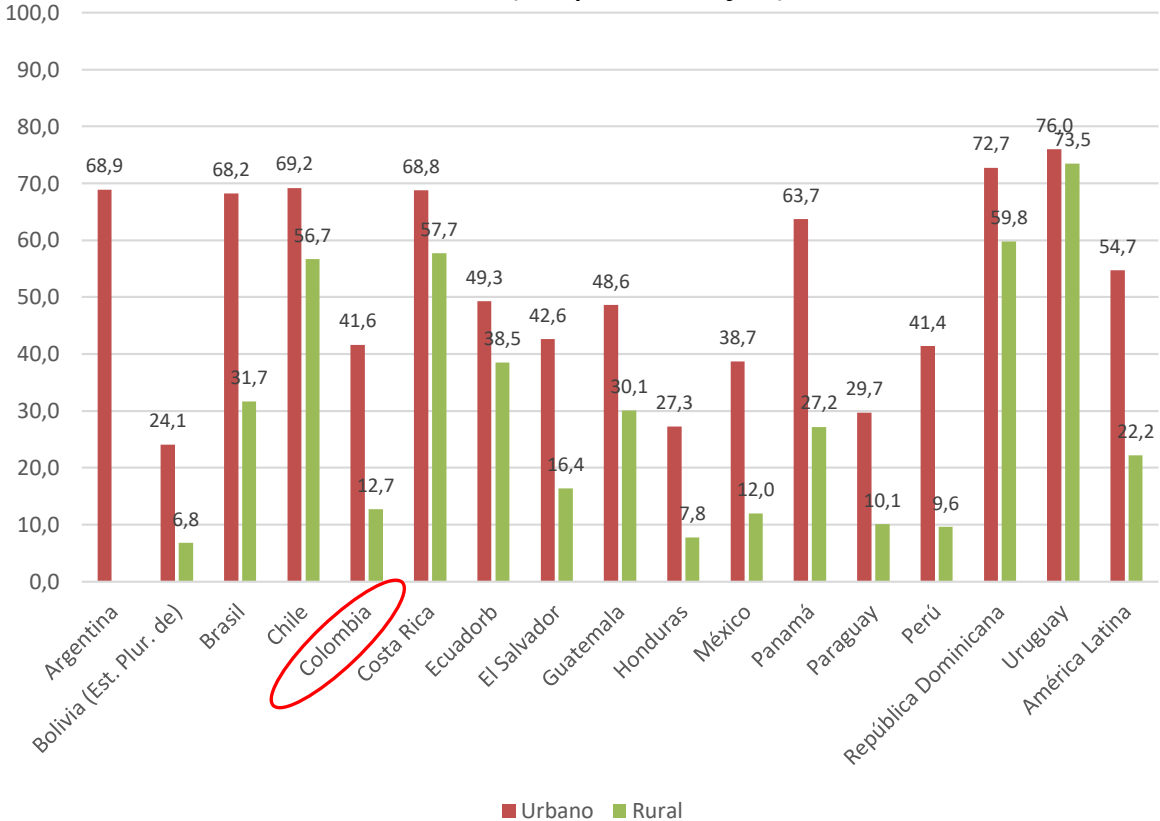


Los diferentes componentes de los sistemas de protección social debieran interactuar virtuosamente

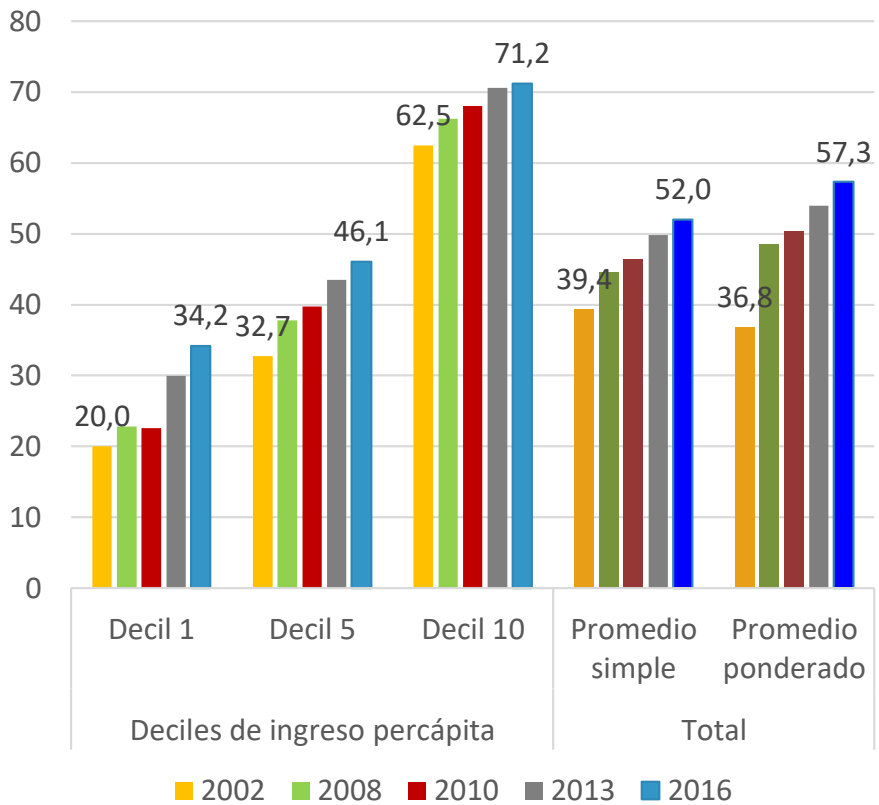


En América Latina persisten importantes desigualdades en cobertura y calidad de protección social de los ocupados

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



AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES ^a): AFILIACIÓN O COTIZACIÓN A SISTEMAS DE SALUD DE LOS OCUPADOS DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN DECILES DE INGRESO, TOTALES NACIONALES, 2002-2016 (En porcentajes)

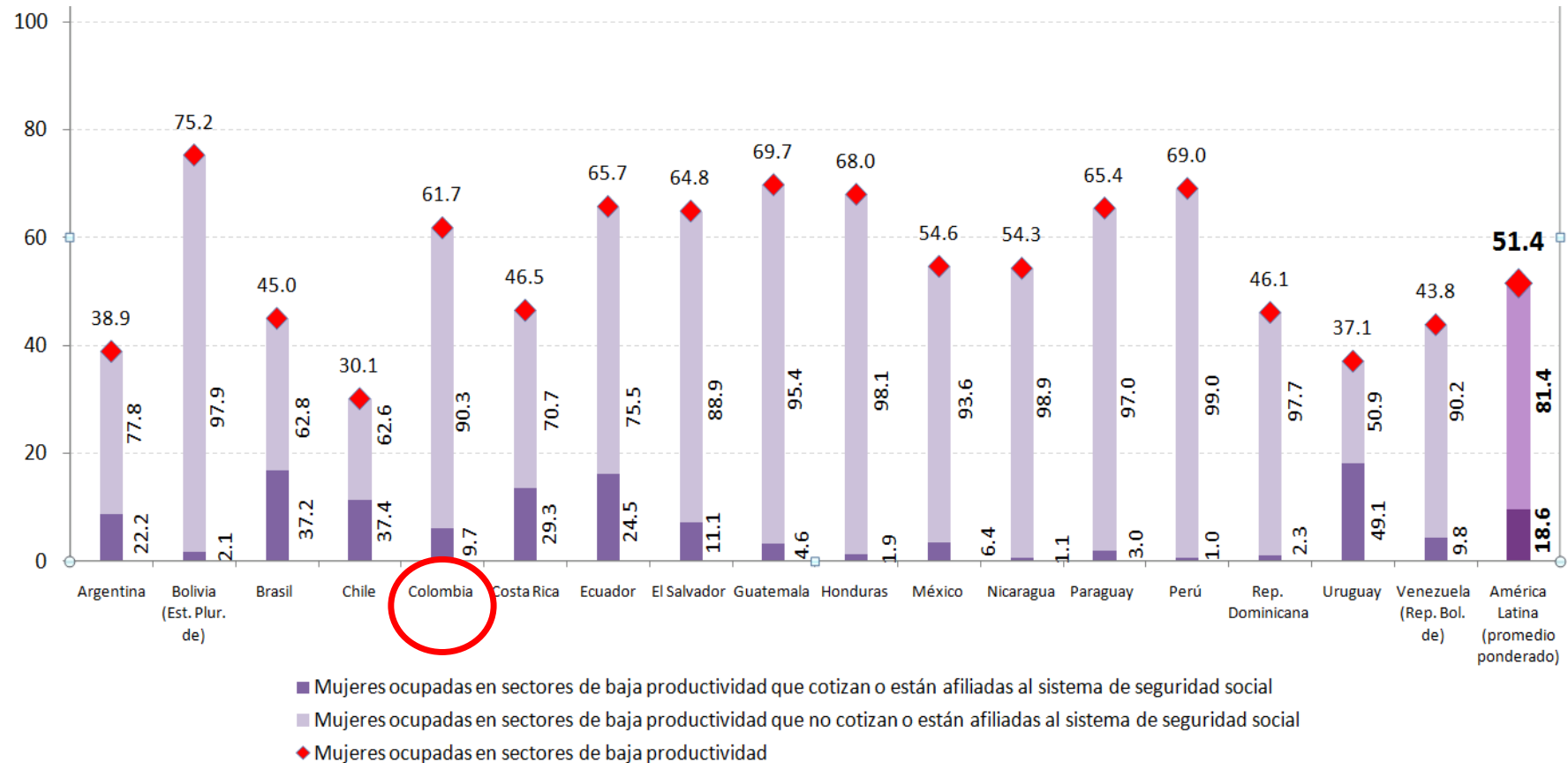


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedios simples.

Más de la mitad de las mujeres ocupadas está en sectores de baja productividad, y pocas cotizan a la seguridad social

PROPORCIÓN DE MUJERES OCUPADAS EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DE 15 A 64 AÑOS, Y PORCENTAJE DE COTIZACIÓN O AFILIACIÓN AL SISTEMA DE PENSIONES, ALREDEDOR DE 2015



Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares de los países respectivos.

Protección social en América Latina: un cambio de enfoque

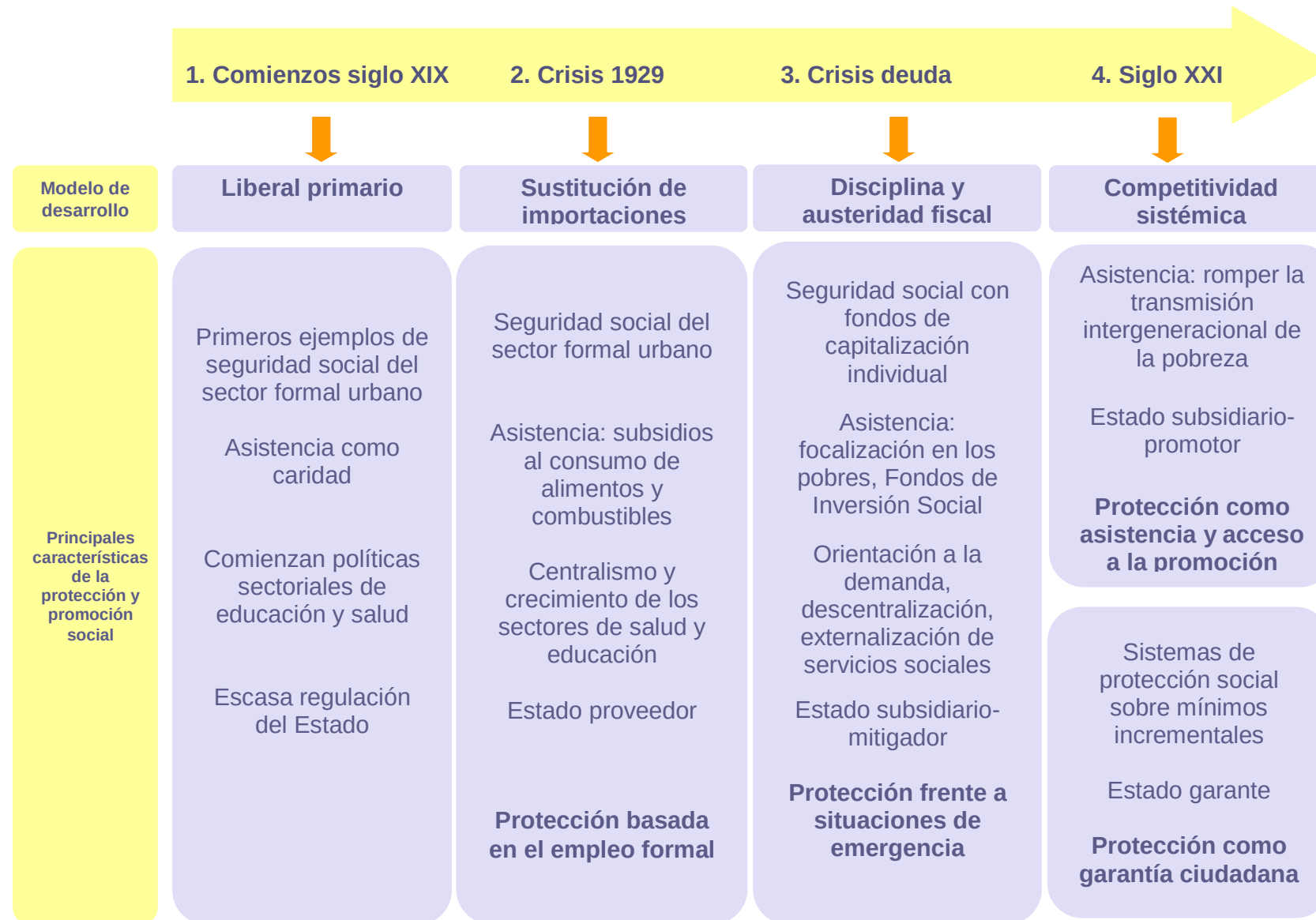
- No se percibe que en el corto y mediano plazo el trabajo pueda ser el mecanismo exclusivo de acceso a la protección social
- Se requiere mayor solidaridad para responder a las necesidades de la población a lo largo del ciclo de vida
- Nuevas presiones por cambios demográficos y en la estructura familiar, epidemiológicos, migratorios y por mayor frecuencia de los desastres

Se requiere un nuevo acuerdo social para universalizar la protección social, incluyendo a los más desfavorecidos

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 Estado tiene la responsabilidad primaria de **garantizar derechos**, regulando y colaborando con sector privado y organizaciones sociales y comunitarias
- Protección social inclusiva: carácter **universal**, basada en derechos, mirada integral, ciclo de vida

Evolución de las políticas sociales y la protección social en América Latina



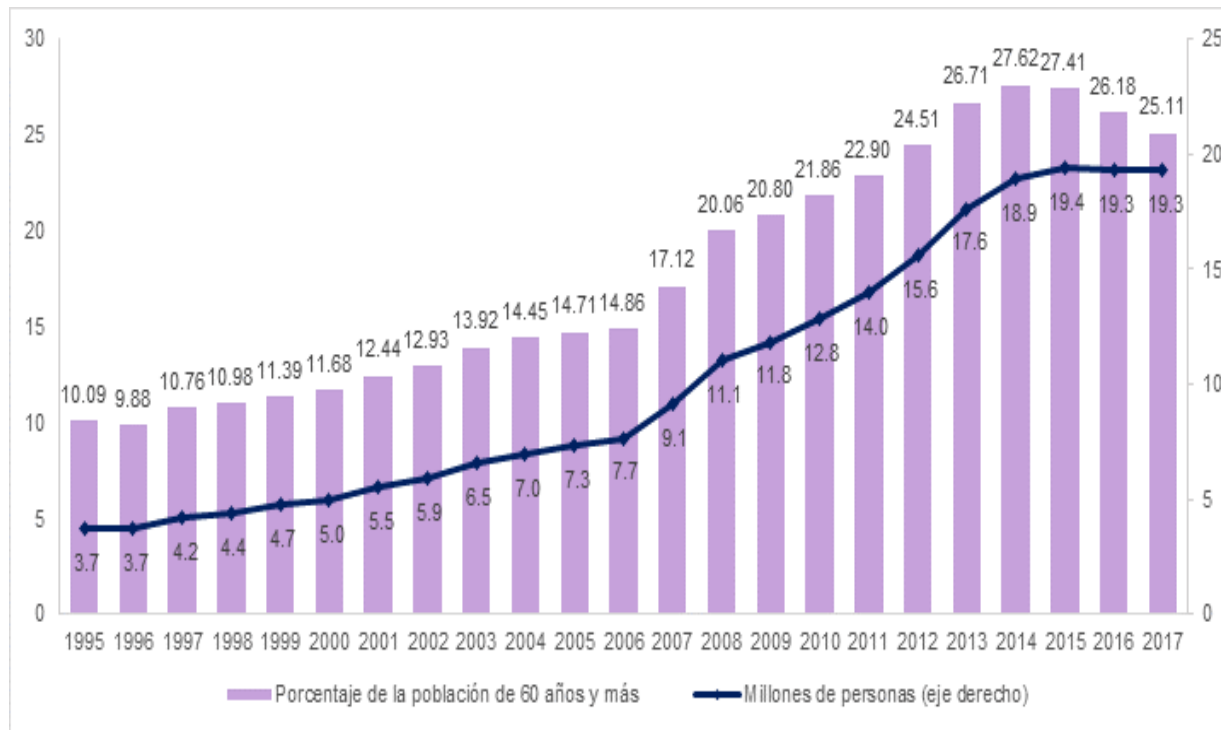
Fuente: Cecchini y Martínez (2011)

Avances importantes en protección social no contributiva. En la actualidad, estancamiento

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COBERTURA DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA, 1996-2017

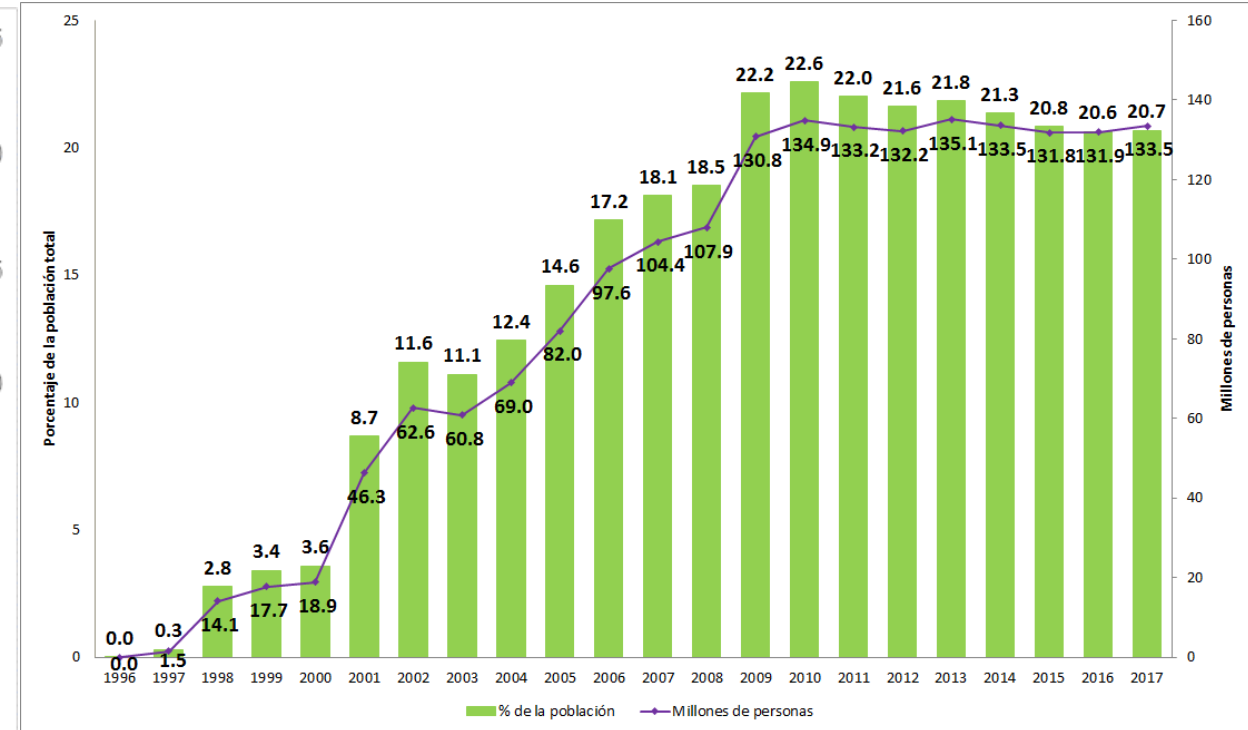
PENSIONES SOCIALES

(En porcentajes de la población mayor a 60 años)



TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS ^{a/}

(En porcentajes del total de la población)



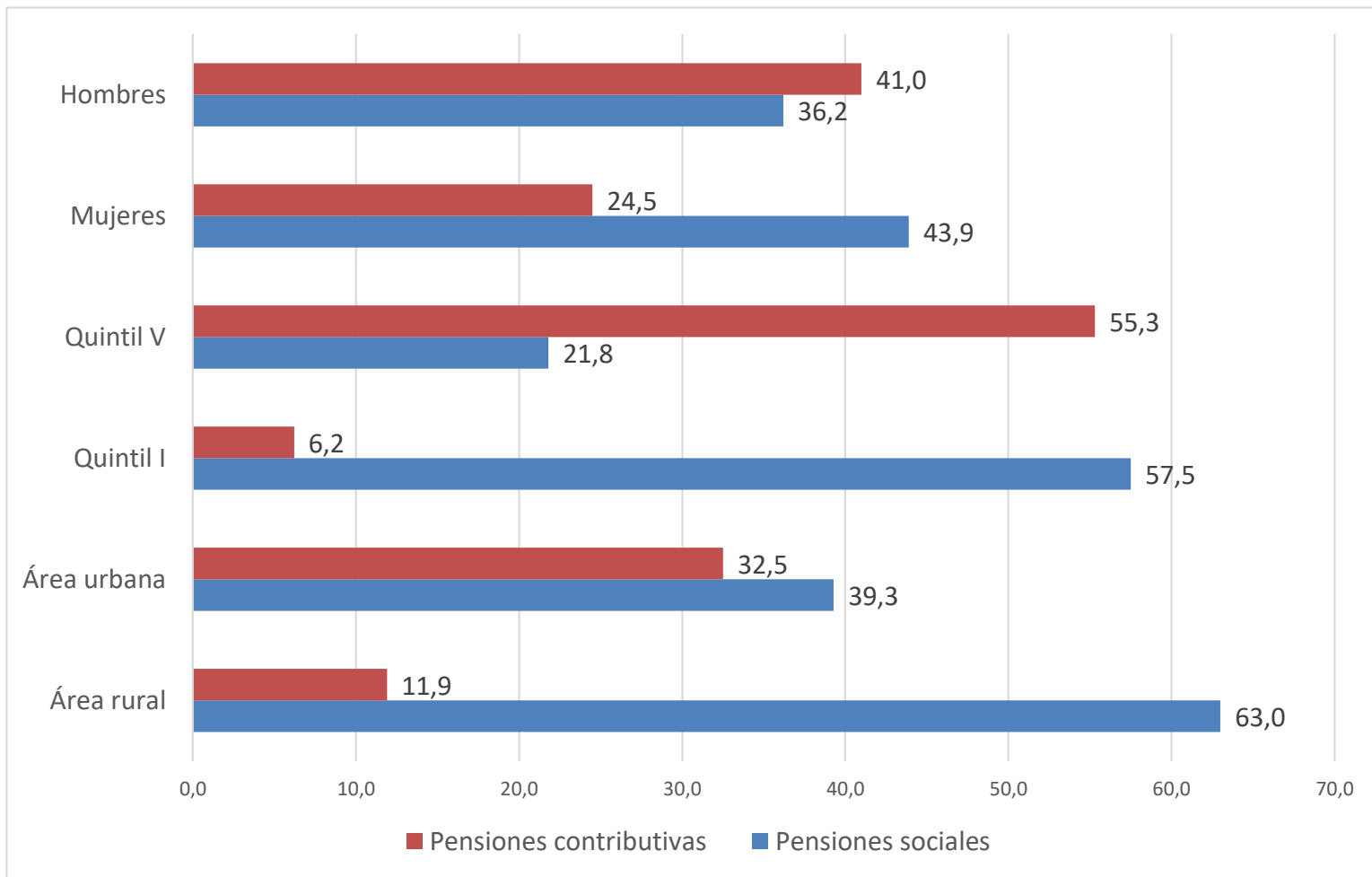
Fuente: CEPAL, base de datos de programas de protección social no contributivos en América latina y el Caribe [online] <http://dds.cepal.org/bdptc/> and <http://dds.cepal.org/bdps/>

a/ Porcentaje de personas que viven en hogares en que tienen al menos un beneficiario de PTC

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)

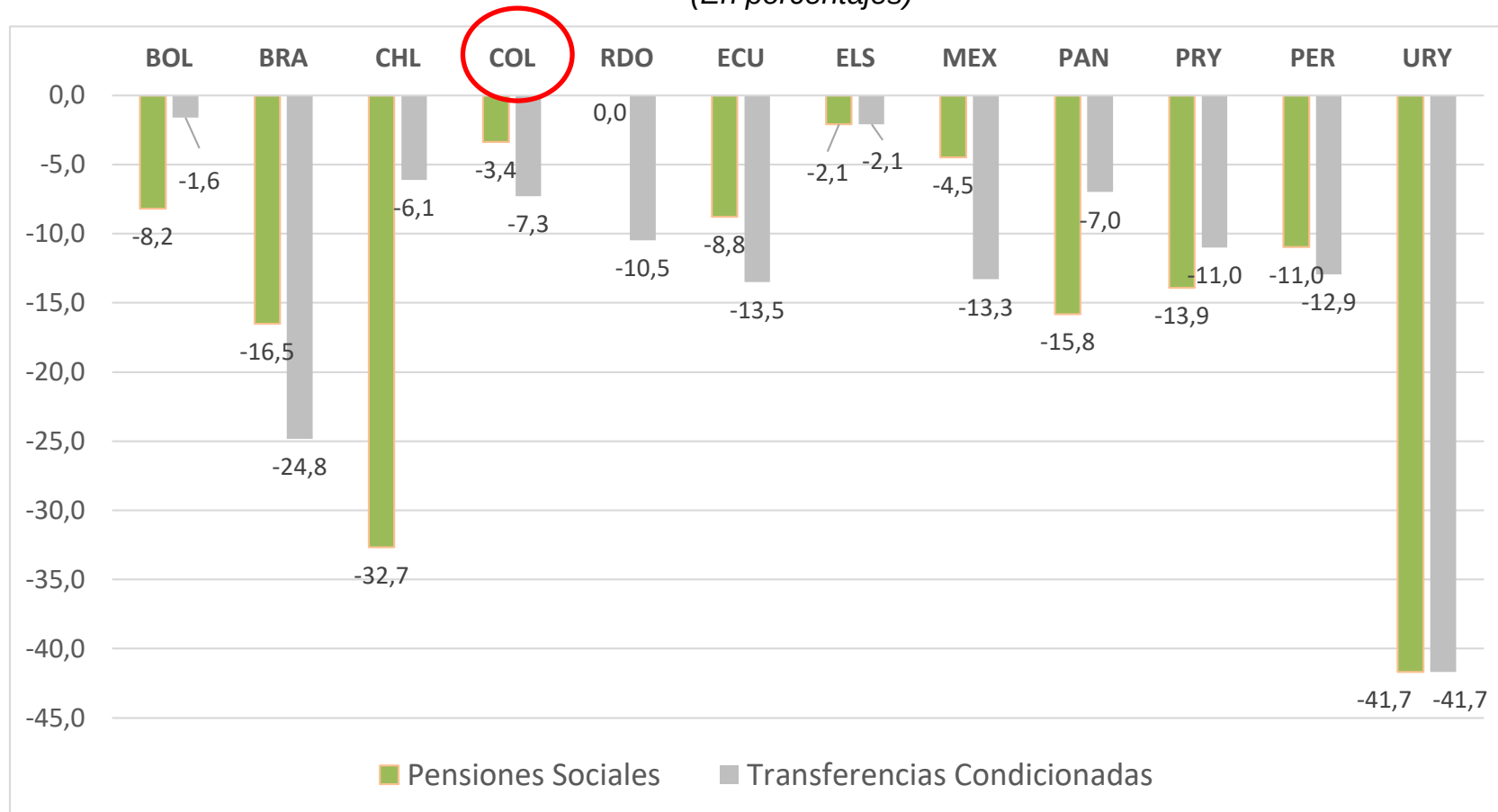


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

a Promedio ponderado para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y 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,
PROMEDIO 2016-2017
(En porcentajes)

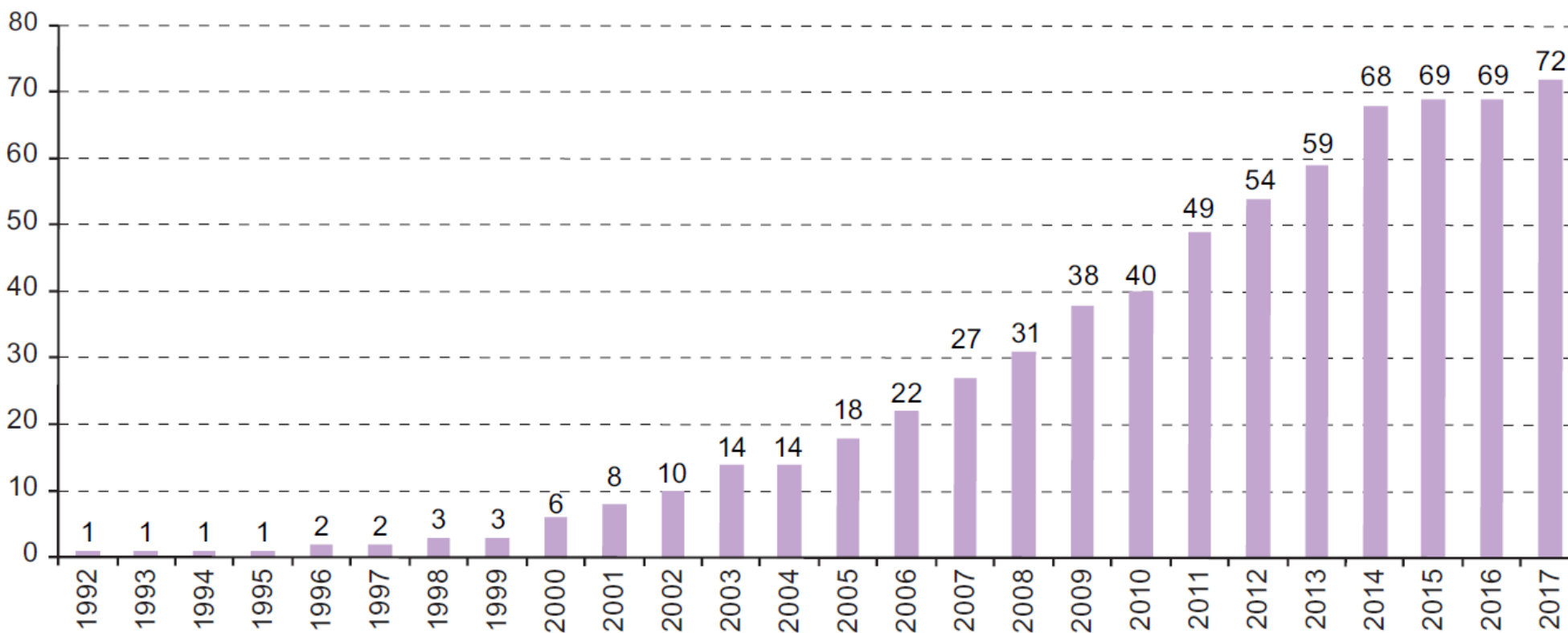


Impactos de los programas de transferencias condicionadas

- **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

Fuerte expansión de los programas de inclusión laboral y productiva

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): CANTIDAD DE PROGRAMAS DE INCLUSIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA EN EJECUCIÓN, 1992-2017 ^a



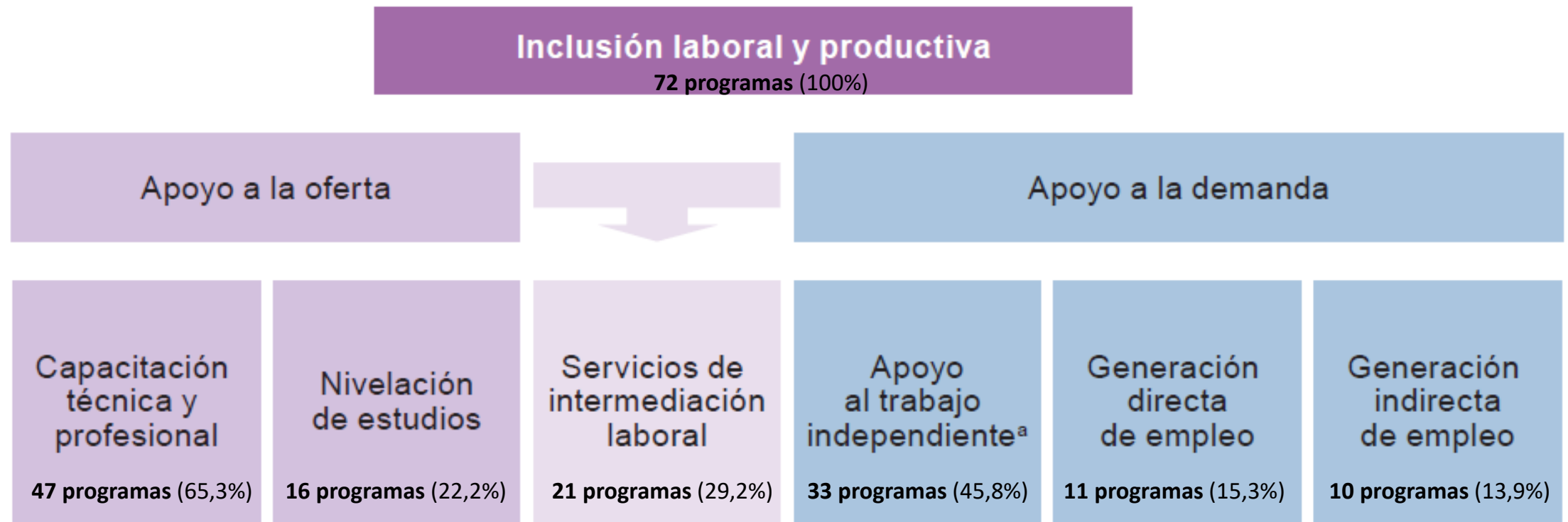
- Ilustran creciente y necesario vínculo entre lo social y lo productivo
- Efectos de **mejora de indicadores laborales para los que están en mayor riesgo de exclusión**

Fuente: Abramo, Cecchini y Morales (2019), Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL No. 155, Santiago, sobre la base de 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 [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/>.

^a Se consideran solamente los programas que siguen en ejecución en la actualidad.

Los programas de inclusión laboral y productiva pueden contribuir a la inclusión y el cierre de brechas en el mercado laboral

TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS DE INSERCIÓN LABORAL Y GENERACIÓN DE INGRESOS, 2017



Fuente: Abramo, Cecchini y Morales (2019), Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL No. 155, Santiago, sobre la base de 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 [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/>.

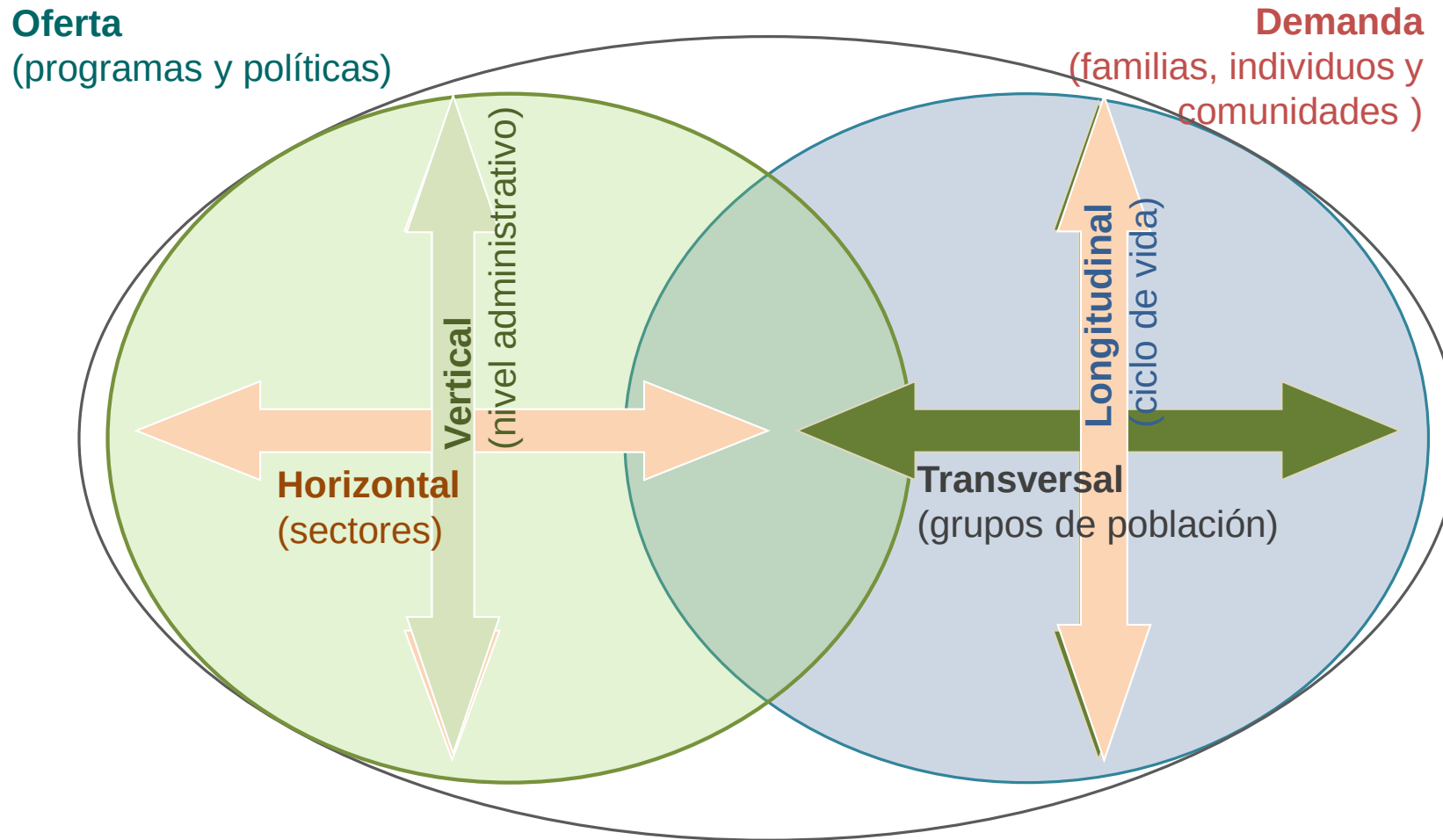
Nota: ^a Los componentes de apoyo al trabajo independiente a menudo incorporan medidas de capacitación, que son de apoyo a la oferta..

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



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

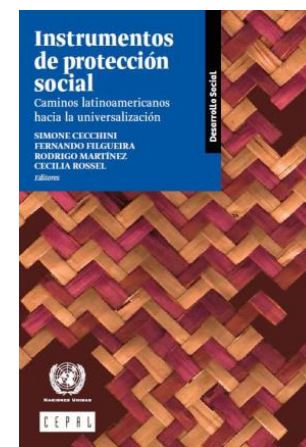
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
- Convenio 102 sobre seguridad social, OIT (1952)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Protocolo de San Salvador (1988)
- Convenciones: CEDAW - Mujer (1979), Derechos del niño (1989), Migrantes (1990), Personas 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



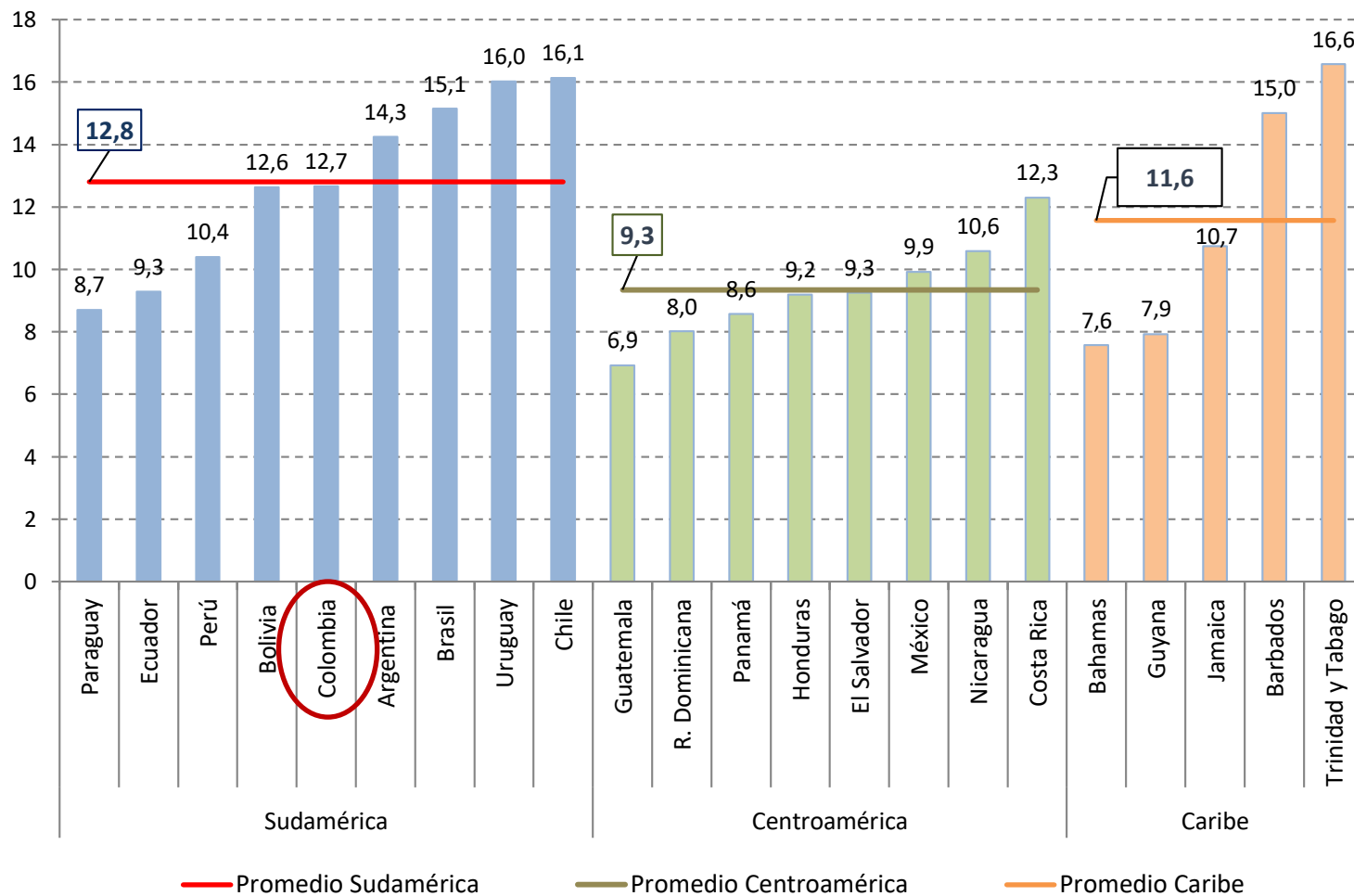
No se prescribe el contenido exacto de las políticas

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

Existen diferencias importantes en los niveles de gasto social entre países y subregiones

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL, TOTAL Y SUBREGIONES, 2016 ^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos de Barbados corresponden a 2015. Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Perú corresponden a Gobierno General. Los datos Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social. En Centroamérica se incluye también México y República Dominicana

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

■ Dilemas persistentes

- Informalidad laboral elevada
- Financiamiento insuficiente y muy inferior al promedio de la OCDE
- Institucionalidad social en construcción con desafíos de articulación

■ Desafíos emergentes

- Cambios en el mundo del trabajo
- Transición demográfica elevará demanda por servicios de salud y cuidados
- Migración y desastres

■ Nuevas respuestas

- Estrategias multisectoriales: i) garantía de ingresos, ii) inclusión laboral (trabajo decente), iii) acceso a infraestructura básica y servicios sociales de calidad
- Políticas de cuidado con impulso a la participación laboral femenina
- Ampliar cobertura no contributiva y discutir nuevos instrumentos (ej. garantía de ingreso básico)

Los sistemas de protección social deben estar en una situación de equilibrio, donde la cobertura es adecuada, existe suficiencia en las prestaciones y hay sostenibilidad financiera

