

O futuro da proteção social



Laís Abramo

**Diretora da Divisão de Desenvolvimento Social, CEPAL
Futuros da proteção social no Brasil e na América Latina
Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz,
Rio de Janeiro, 9 de outubro de 2018**

La protección social como un derecho y un pilar del bienestar

- ✓ Conjunto de políticas/instituciones orientadas a garantizar **un nivel de bienestar suficiente**, facilitar el **acceso a los servicios sociales** y **fomentar el trabajo decente**
- ✓ Fundamental para el **ejercicio de los derechos** y el **desarrollo de los estados de bienestar**
- ✓ Rol clave en **reducción de la pobreza y desigualdad**



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 estas áreas (horizontal) y en los ámbitos nacional, regional, local (vertical)
- 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 de un **universalismo sensible a las diferencias**, enfrentando **desigualdades estructurales**



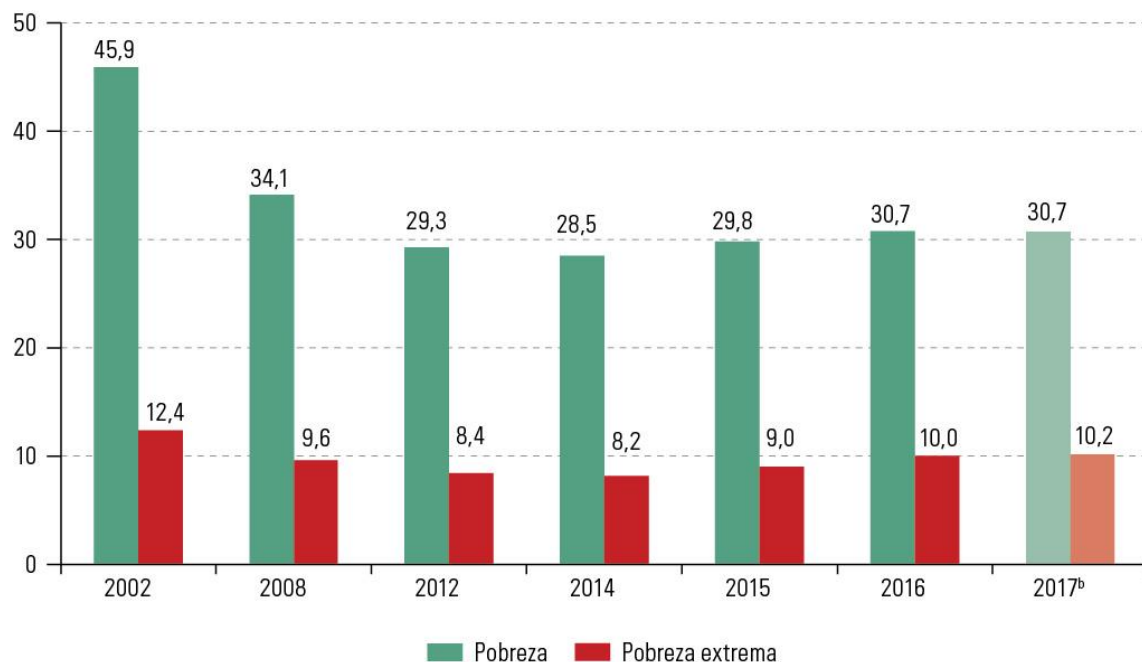
Tendencias que moldean el presente y el futuro de la protección social en A. Latina

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 y a la necesaria transición a una economía baja en carbono
6. **Desastres** (en gran medida asociados al cambio climático)



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)



- ❖ **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 juega un rol clave en detener avance y erradicar pobreza**

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.

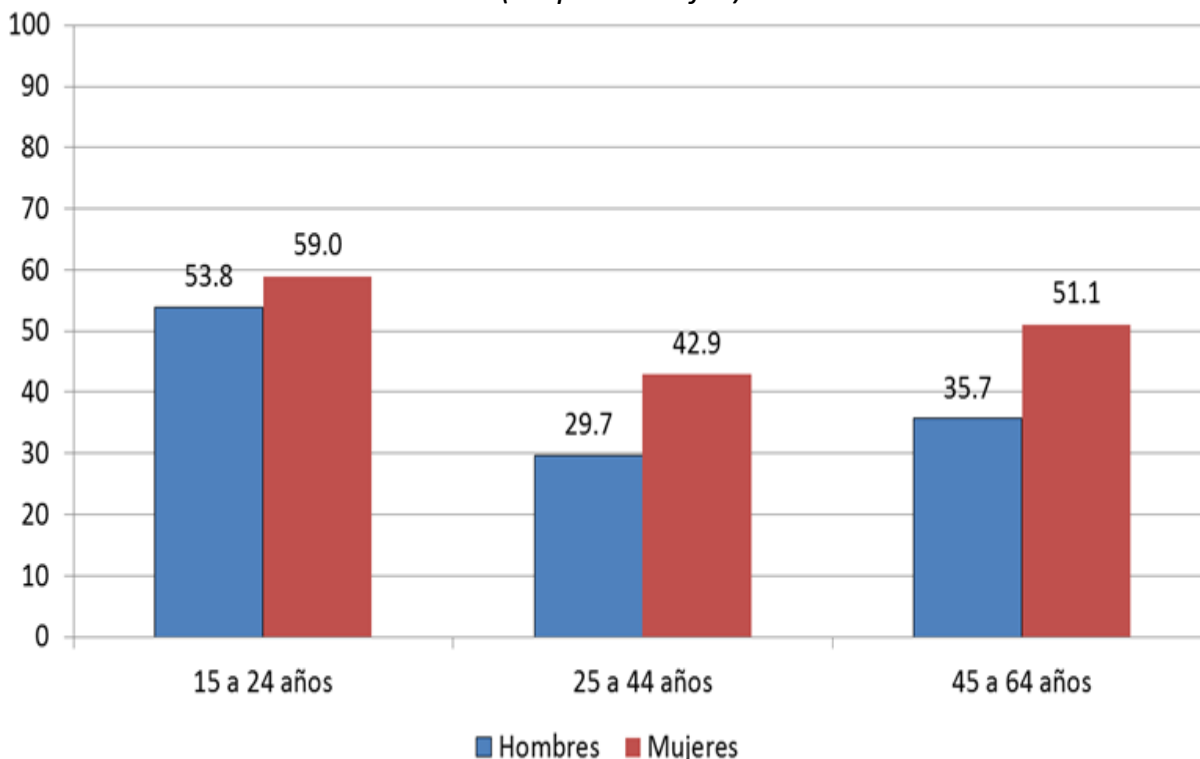
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b El dato de 2017 corresponde a una proyección.



Altos déficit de trabajo decente: informalidad y bajos ingresos dificultan la extensión de la cobertura y la suficiencia de los sistemas de protección social contributiva

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)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. *Panorama Social de América Latina 2016*

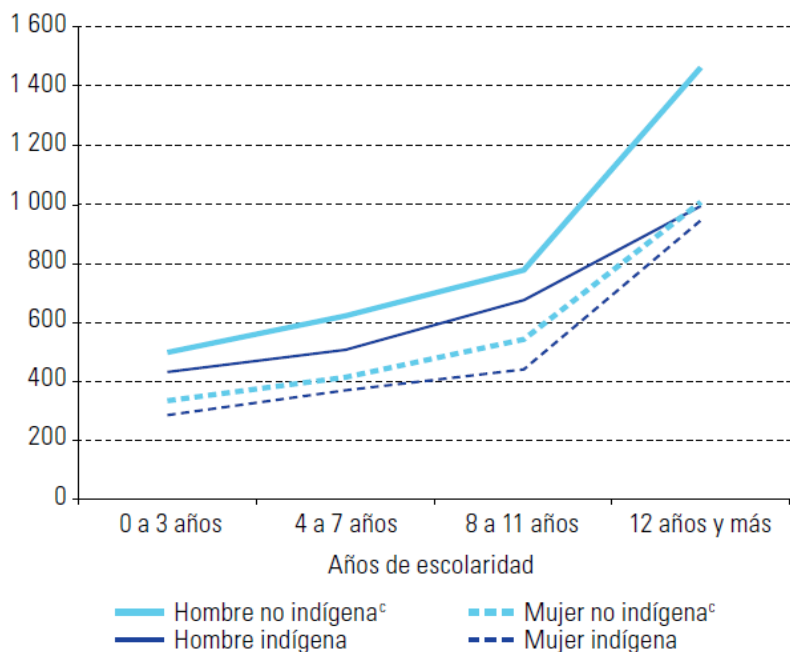


Desigualdades entrecruzadas (género y raza/etnia) en el mercado laboral. Abordarlas es fundamental para erradicar la cultura del privilegio y lograr el desarrollo social inclusivo

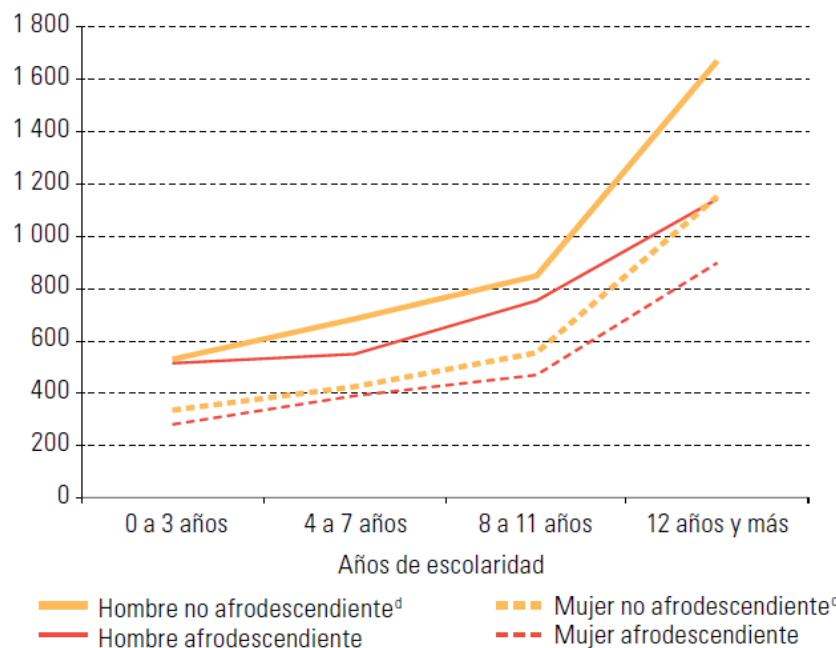
América Latina (países seleccionados): ingresos laborales mensuales medios entre los ocupados de 15 años de edad y más, según sexo, condición étnico-racial y años de escolaridad, total nacional, alrededor de 2015

(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).

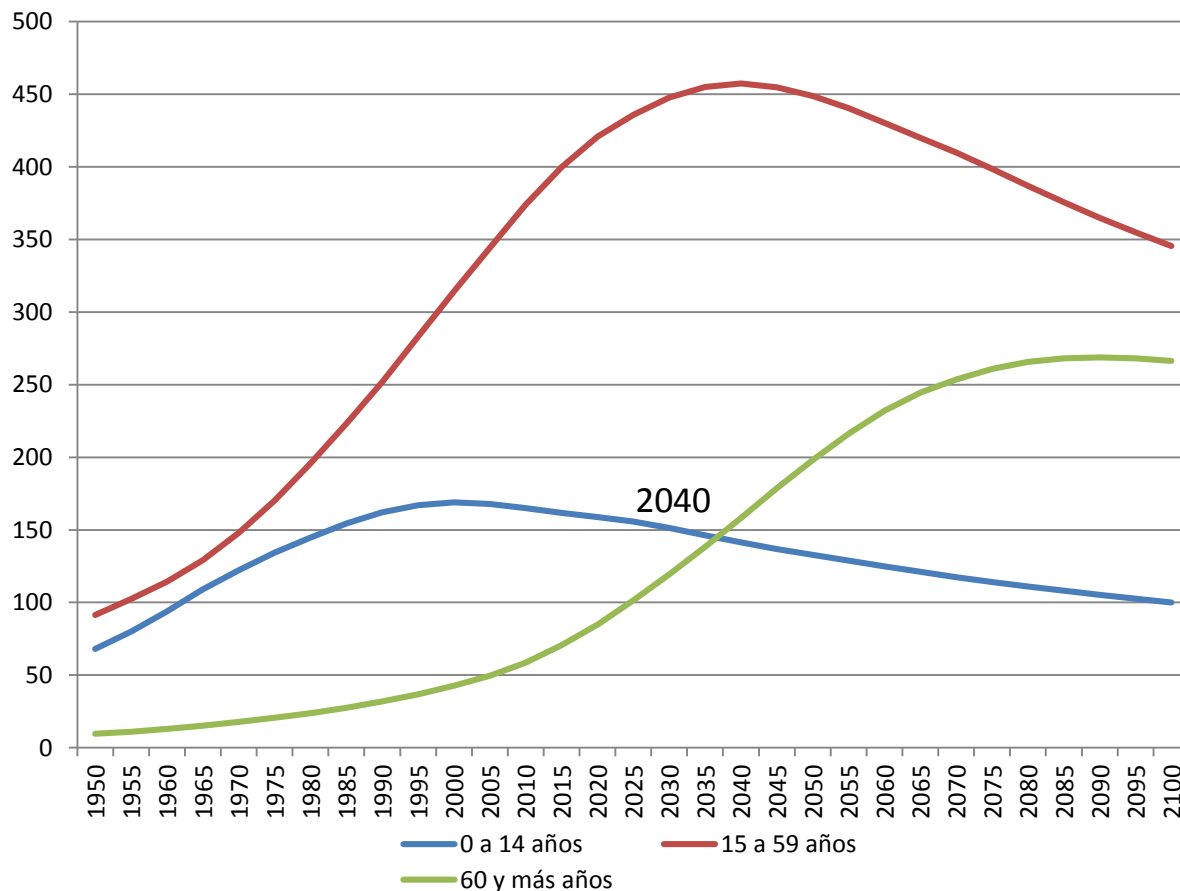
^c No incluye población afrodescendiente. ^d No incluye población indígena.



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/>.



La migración impone diversos desafíos para la protección social

- La migración es un factor importante en la reproducción de las desigualdades en los países de origen y destino
- **Diversos factores de vulnerabilidad** y riesgos específicos en cada etapa del ciclo de la migración (origen, tránsito, destino y retorno)
- Creciente **feminización** de la migración
- Elevada frecuencia de la **condición irregular e informalidad**: dificultades de acceso a la protección social contributiva
- **Portabilidad de derechos** y prestaciones de seguridad social
- **Insuficiente capacidad de respuesta de los sistemas de protección social**

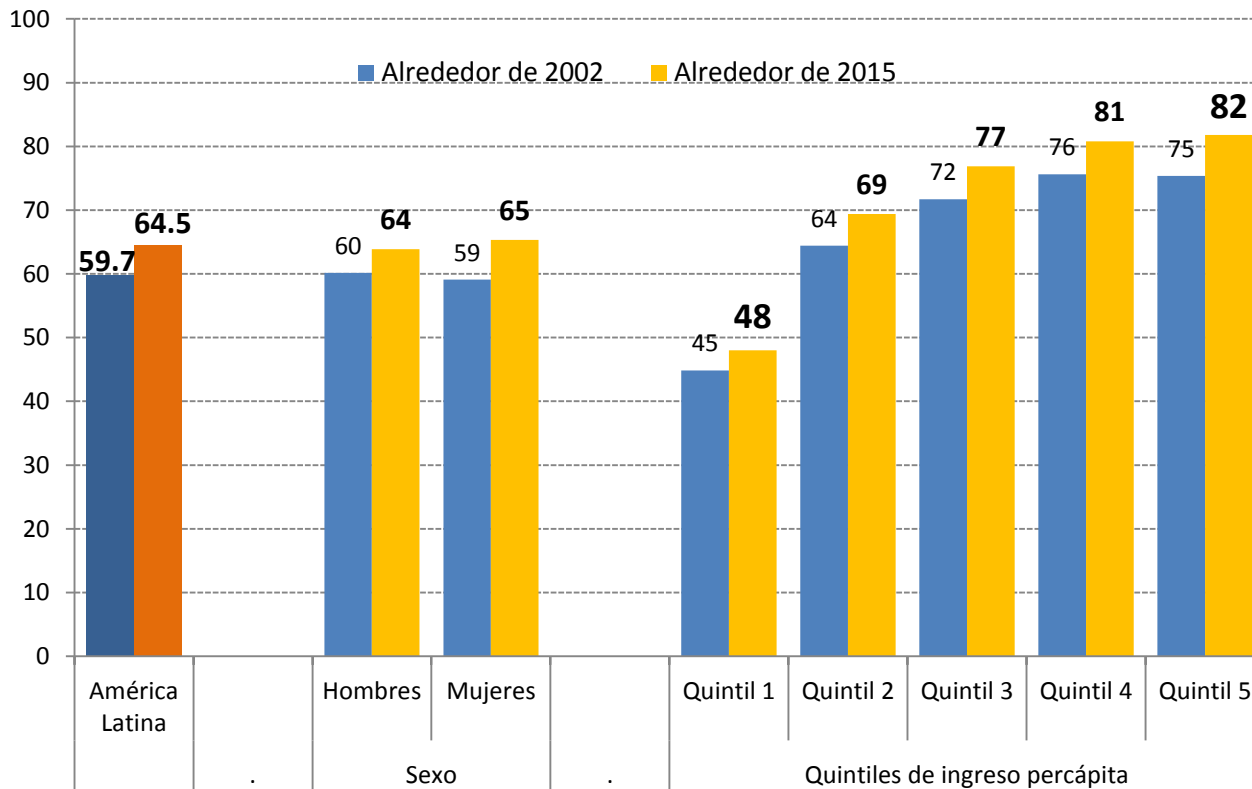


La protección social en América Latina: aumentan cobertura y programas, pero con brechas y desigualdades significativas



Aumenta la tasa de asalariados lo que favorece la expansión de la base contributiva

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES a/): ASALARIADOS COMO PORCENTAJE DE LOS OCUPADOS, ALREDEDOR DE 2002 Y 2015



- Incremento más pronunciado entre las mujeres
- Grandes diferencias por nivel de ingreso:
 - ✓ Menos de la mitad de los ocupados del quintil 1 son asalariados
 - ✓ A partir del quintil 3 ese porcentaje es cercano o superior al 80%

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

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



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



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).

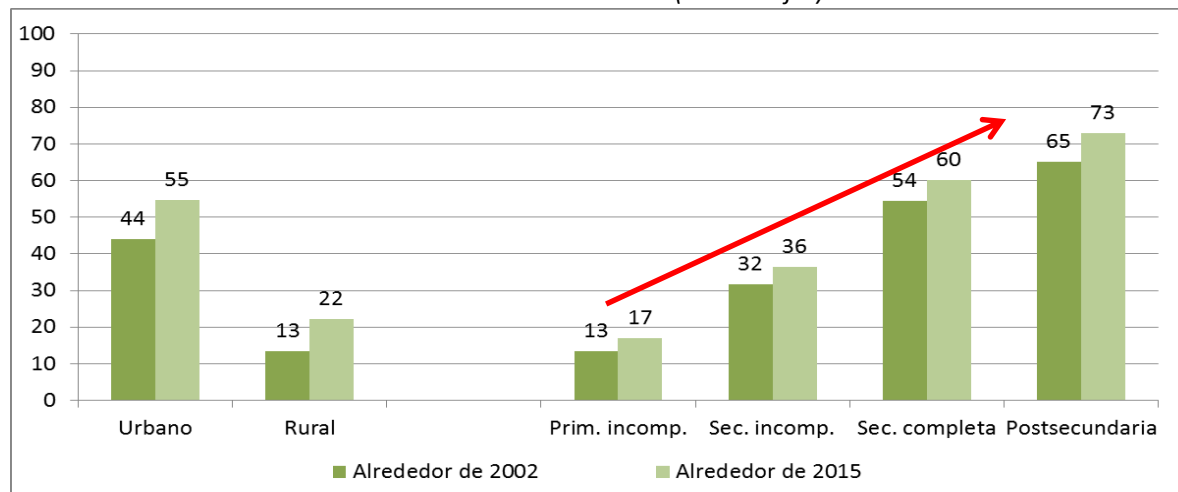
^b Cotizantes sobre la población económicamente activa.

- 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
- En cuanto a la afiliación a los sistemas de salud, 68% de los asalariados de 15 años y más estaba afiliado: 45% en el quintil I y 81% en el quintil V

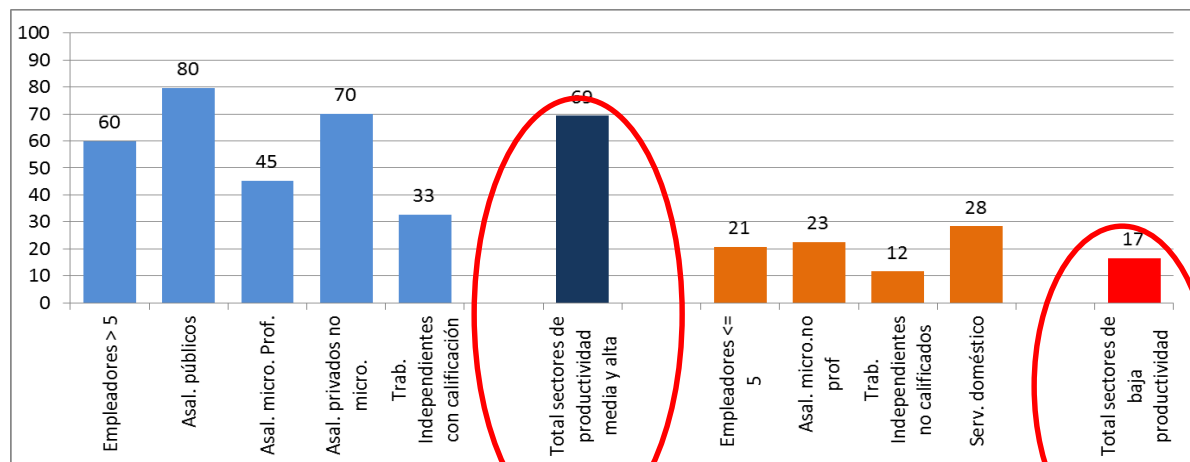


La proporción de trabajadores protegidos (pensiones) es menor en zonas rurales, en personas con menos escolaridad y en sectores de menor productividad

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES a/): COTIZACIÓN O AFILIACIÓN A SISTEMAS DE PENSIONES ENTRE LOS OCUPADOS b/, ALREDEDOR DE 2002 Y 2015
(Porcentajes)



SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA c/ Y NIVEL EDUCATIVO



AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES a/): SEGÚN TIPO DE INSERCIÓN LABORAL, ALREDEDOR DE 2015 d/

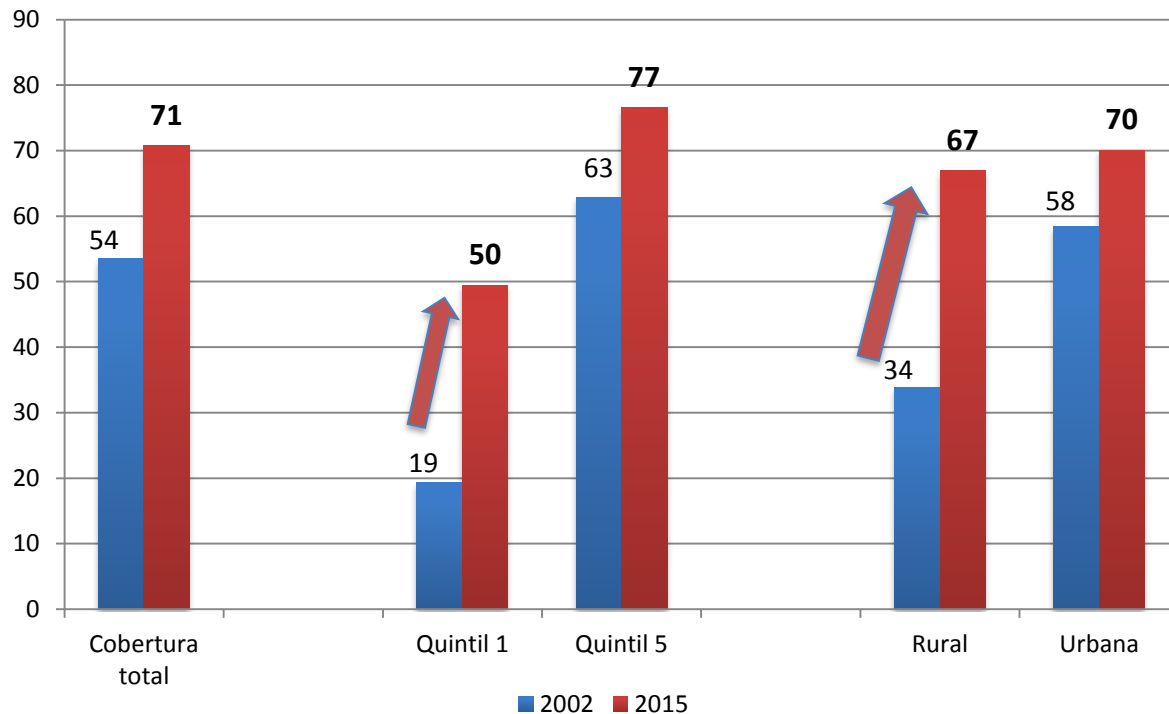
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

a/ Promedio ponderado de los países. b/ Incluye solo asalariados de la Argentina, Guatemala, la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela. c/ En la comparación entre zonas urbanas y rurales no se incluyen la Argentina, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela d/ No incluye la Argentina, Guatemala y la República Dominicana. En la República Bolivariana de Venezuela, la información de 2014 sobre el acceso al seguro social obligatorio incluye a todos los ocupados.



La cobertura de pensiones de personas de 65 años y más aumentó entre 2002 y 2015; disminuyen brechas pero persisten desigualdades

AMÉRICA LATINA: PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS SEGÚN PERCEPCIÓN DE PENSIONES A/, QUINTIL DE INGRESOS A/ Y ÁREA DE RESIDENCIA /B, 2002-2015
(En porcentajes)



- El aumento considerable en el grupo de menores ingresos (30 puntos) y en áreas rurales (33 puntos) se explica principalmente por la expansión de pensiones no contributivas
- En 2015, un **29%** estaba todavía excluida de los sistemas de pensiones

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

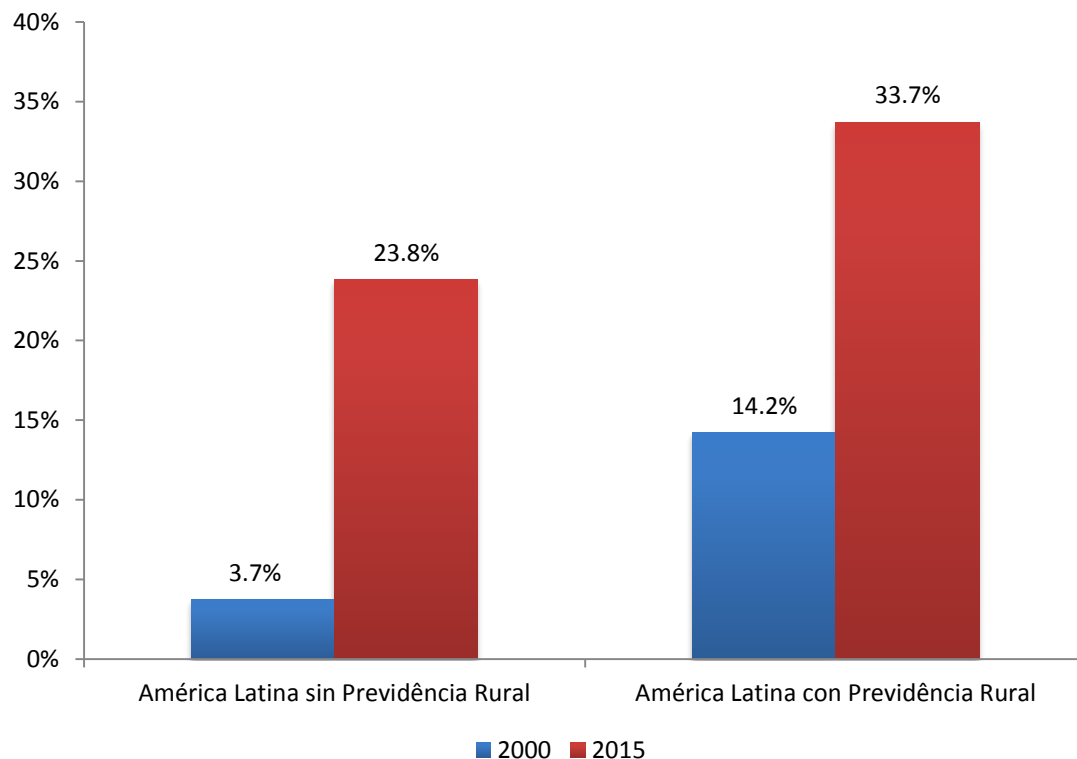
a/ Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (zonas urbanas).

B/ Promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.



Pensiones no contributivas han permitido 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

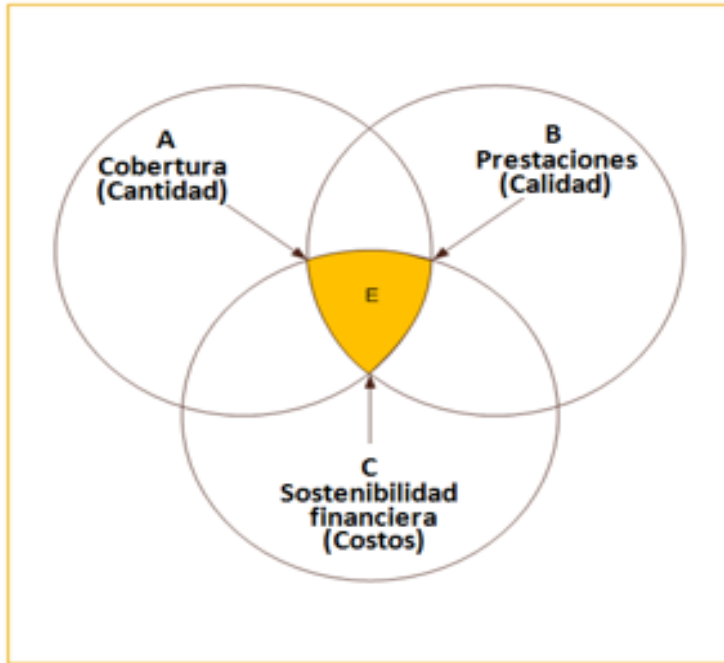
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe e información oficial de los países.

^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.



Tres dimensiones que deben estar en equilibrio en el diseño y reformas de los sistemas de pensiones, con énfasis en la solidaridad y un enfoque de derechos



Un sistema de pensiones debería tender al área E (equilibrio), donde la cobertura es adecuada, existe suficiencia en las prestaciones y sostenibilidad financiera

- 2 ciclos de reformas en los sistemas de pensiones en A. Latina:
 - 1991-2008: cuestionamiento sistema reparto e introducción capitalización individual (11 reformas estructurales)
 - 2008 -2017 (3 reformas estructurales y 14 paramétricas): **transición desde sistemas de capitalización individual a esquemas solidarios y sistemas públicos de pensiones**
- Reformas deben tender a promover la solidaridad desde la lógica de derechos universales; integrar esquemas contributivos y no contributivos; ampliar cobertura; fortalecer contribución; promover igualdad de género y garantizar sostenibilidad financiera

No hay un modelo único en América Latina

Primer ciclo: 11 reformas estructurales de los sistemas de pensiones entre 1981 y 2008

País	Año	Modelo
1. Chile	1981	Sustitutivo
2. Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997	
3. México	1997	
4. El Salvador	1998	
5. República Dominicana	2003	
6. Perú	1993	Paralelo
7. Colombia	1994	
8. Argentina	1994	Paralelo integrado
9. Uruguay	1996	Mixto
10. Costa Rica	2001	
11. Panamá	2008	

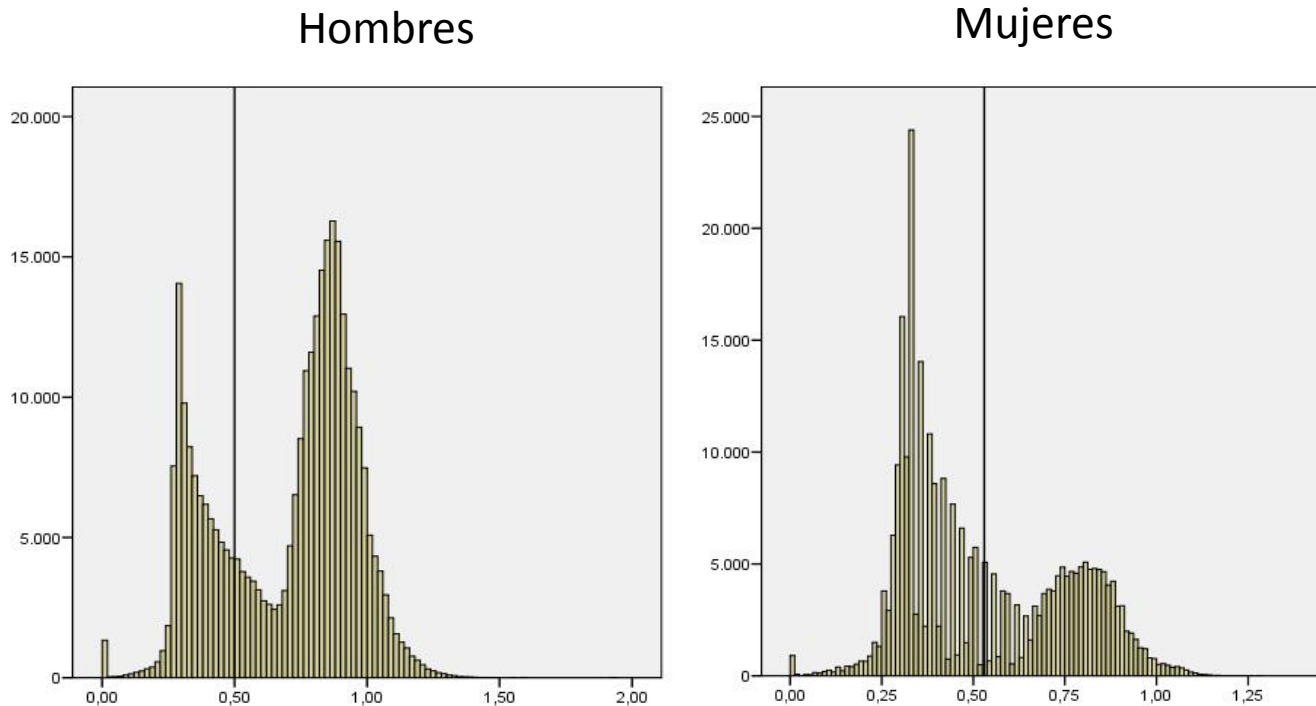


Segundo ciclo: 3 reformas estructurales y 14 paramétricas de sistemas de pensiones entre 2008 y 2017

	Reformas estructurales (3)		Reformas paramétricas (14)	
	Año	Modelo	Año	Modelo
1. Argentina	2008	Reparto		
2. Chile	2008	Integrado		
3. Bolivia (Estado Plurinacional de)	2010	Sustitutivo (estatizado)		
1. Colombia			2008	Paralelo
2. Perú			2016	Paralelo
3. El Salvador			2017	Sustitutivo
4. Uruguay			2008	Mixto
5. Costa Rica			2016	
6. Cuba			2009	Reparto
7. Paraguay			2010	
8. Guatemala			2010	
9. Nicaragua			2013	
10. Venezuela (República Bolivariana de)			2014	
11. Honduras			2014	
12. Haití			2015	
13. Ecuador			2015	
14. Brasil			2015	

El diseño de los sistemas y el contexto sobre el que se aplica importa. Los avances en cobertura pueden comprometerse según las decisiones que se adopten.

BRASIL: DENSIDAD DE COTIZACIÓN URBANA PARA HOMBRES Y MUJERES, 2014
(En número de pensionados)



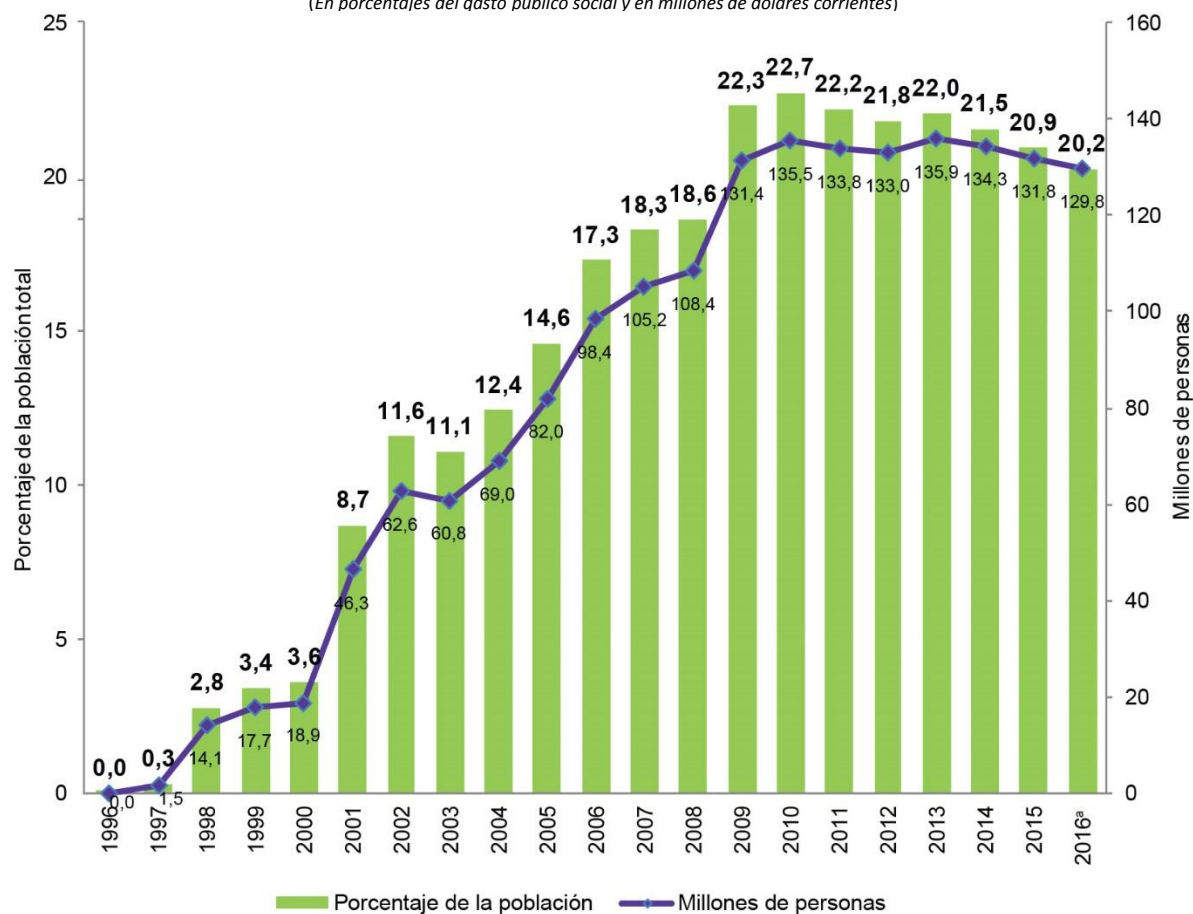
- Considerando una edad de retiro de 65 años para los hombres y 62 años para las mujeres, con 25 años de contribución, 27,6% de los hombres y 56,5% de las mujeres que se jubilaron en 2014 no habrían accedido a los beneficios previsionales en áreas urbanas.

Fuente: M. Chiliatto, "Densidade de contribuição na previdência social do Brasil", Brasília, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

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)**

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.

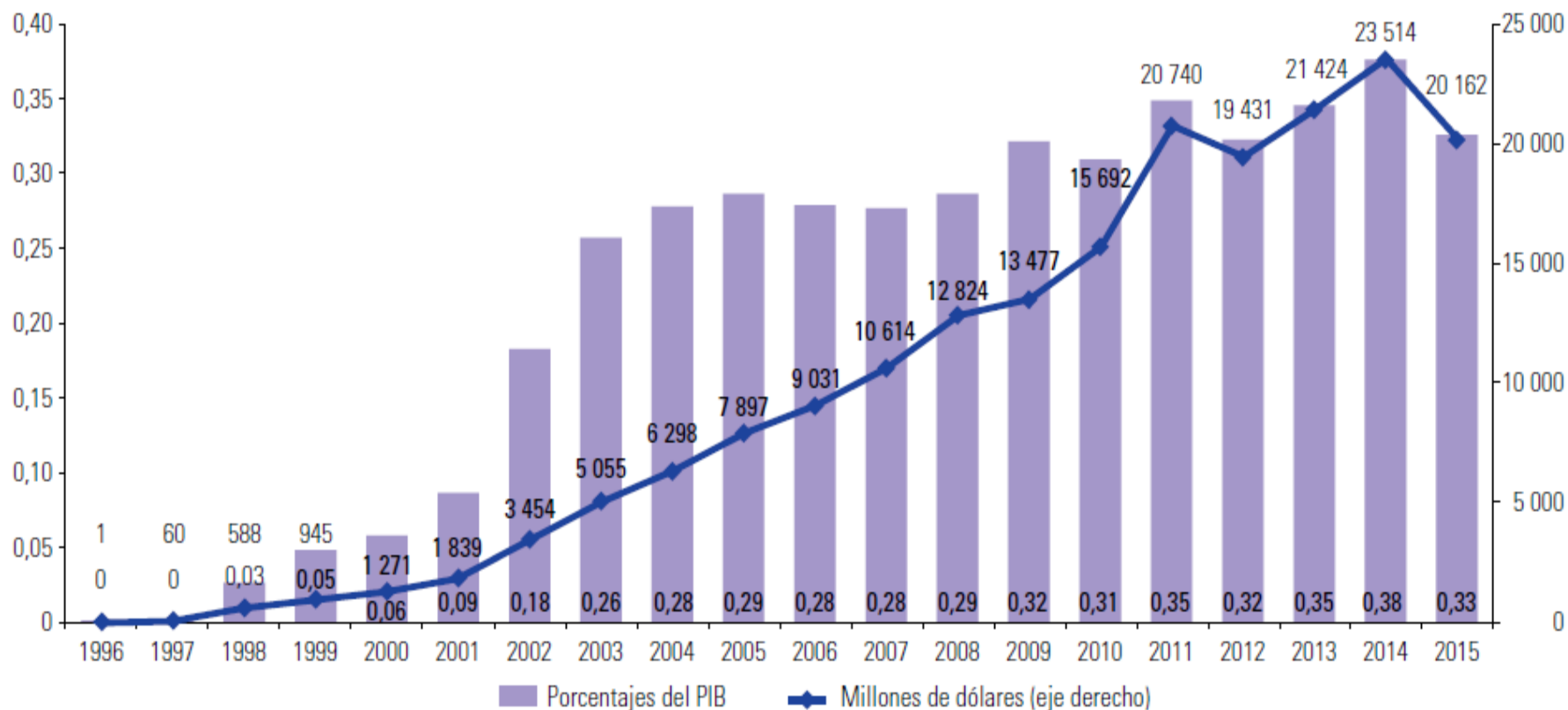
* Datos preliminares. Los países incluidos son: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.



En 2015 el gasto en los PTC representó el 0,33% del PIB y la evasión fiscal representó el 6,7% del PIB

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, 1996-2016

(En porcentajes del total de la población)



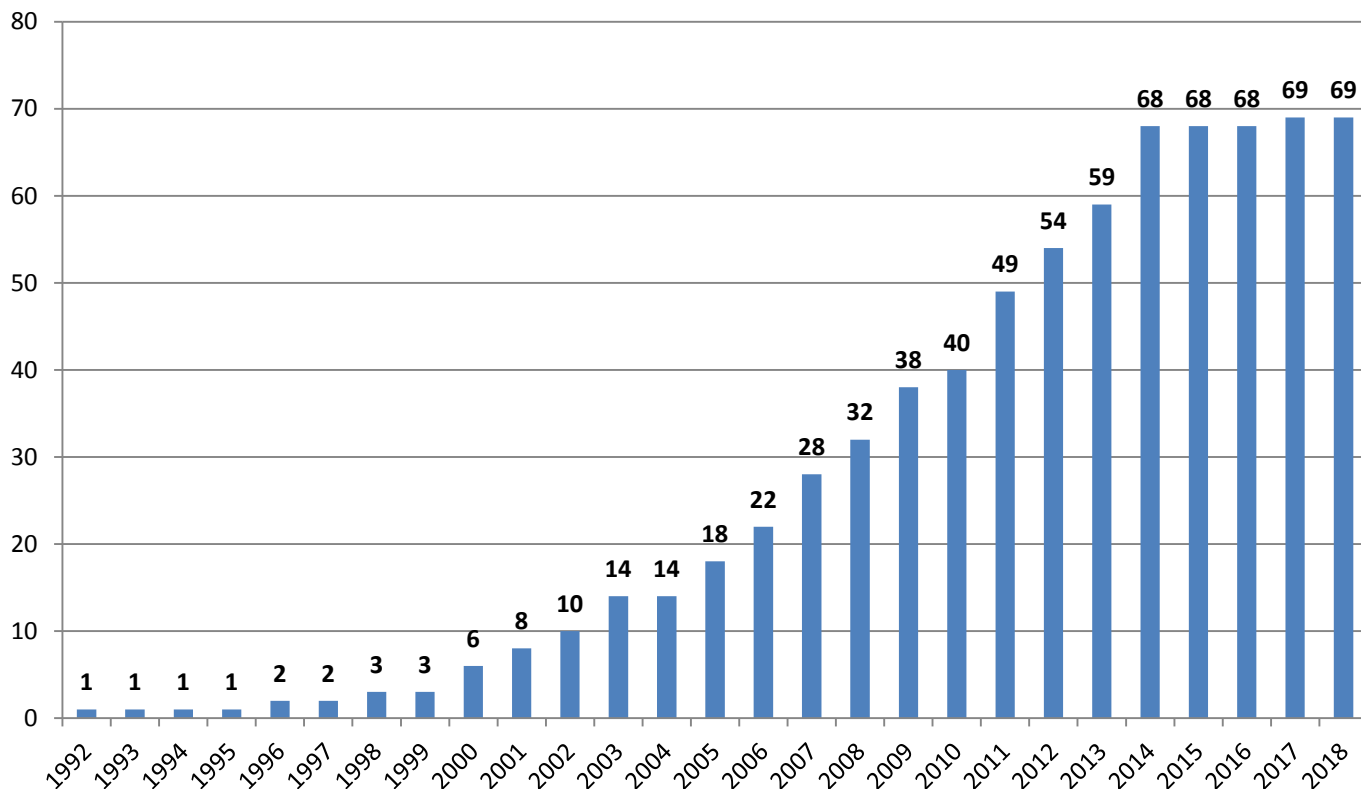
Fuente: S. Cecchini y B. Atuesta, "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", serie Políticas Sociales, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

Los datos son 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.



La expansión de los programas de inclusión laboral y productiva

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): NÚMERO DE PROGRAMAS DE INCLUSIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA, 2018^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe.

^a Datos a septiembre de 2018

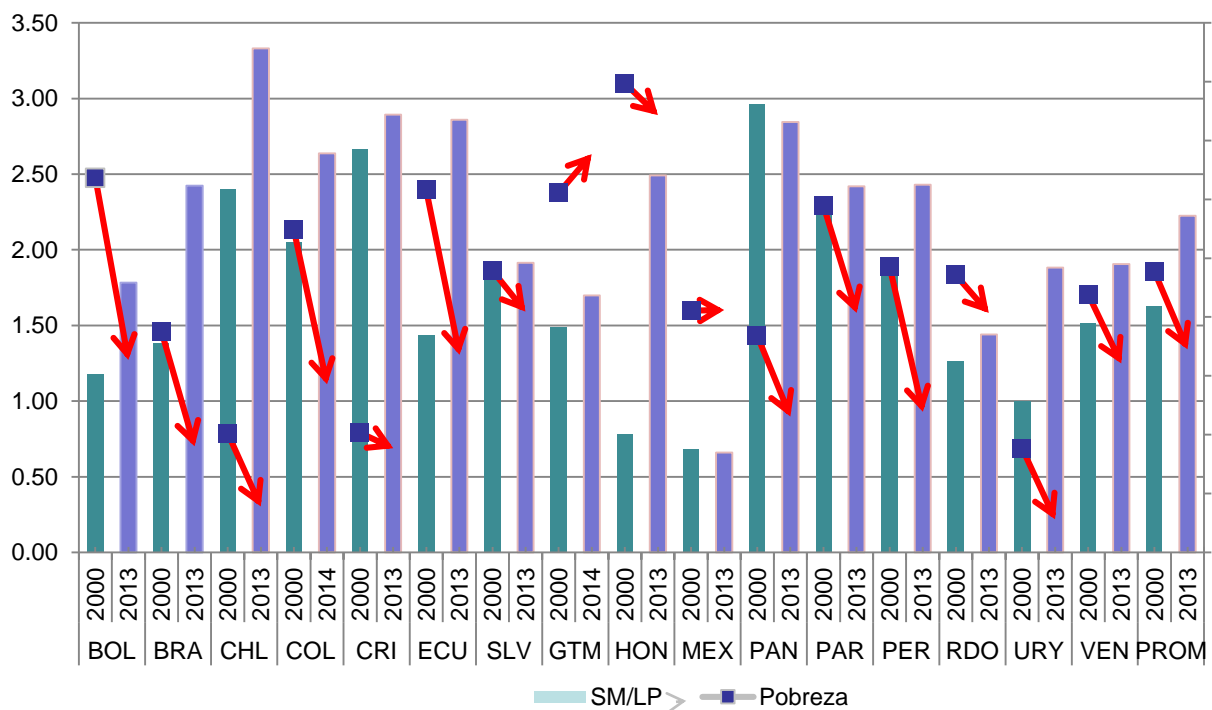
- Ilustran creciente y necesario vínculo entre lo social y lo productivo
- Efectos de **mejora de indicadores laborales para los que están en mayor riesgo de exclusión**
- Pueden contribuir a ampliar acceso a protección social contributiva



El rol de la institucionalidad laboral y la regulación del mercado laboral es clave: aumento del salario mínimo y reducción de la pobreza estrechamente conectados

América Latina (16 países): tendencias del salario mínimo y la pobreza, 2000-2013/2014

(En tasas y porcentajes)



- Fortalecimiento del salario mínimo: uno de los principales factores para la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región
- En algunos países, es referencia para montos de las pensiones (Brasil, Uruguay)
- Contribuye a reducir las desigualdades de género y raza

Fuente: OIT, basado en información oficial de los países y CEPAL, procesamiento especial de encuesta de hogares.



Políticas integradas de cuidado como pilar de la protección social: un desafío en la región

- **Coexisten diversas políticas, programas y servicios de cuidado, pero con cobertura limitada**
- **La oferta de políticas de cuidado es diversa y fragmentada:**
 - Tiempos para cuidar centrados en los primeros meses de vida de niños y niñas; otras situaciones casi ausentes.
 - Heterogeneidad en las regulaciones
- **Coexisten diversas instituciones a cargo de aspectos del cuidado y un bajo nivel de financiamiento de políticas y programas (no supera 0.4% del PIB en mayoría de los casos)**

Avanzar hacia políticas/sistemas integrados de cuidado: tiempos, recursos, servicios y regulación para quienes requieren y proveen cuidados (cuidadores/as)



La protección social puede contribuir a promover la universalización de la salud

- Puede **amortiguar altos costos** de acceso a servicios de salud y **prevenir pérdida de ingresos** por enfermedad o discapacidad
- Contribuir a **superar barreras de acceso** que enfrentan determinadas poblaciones (personas en situación de pobreza, que viven en zonas rurales, indígenas y afrodescendientes, afectadas por desastres) **incluso cuando la cobertura universal está garantizada por ley**
- Instrumentos de protección social pueden favorecer la salud a lo largo del ciclo de vida:
 - PTCs incluyen corresponsabilidades en salud y servicios complementarios, en especial para madres y niños/as: estimulan demanda y facilitan acceso a servicios. Cuando hay servicios suficientes, mejoran resultados en salud.



Protección social y APS: estrategias complementarias para avanzar hacia el pleno goce del derecho a la salud

Pilar no contributivo

- PTCs: expande acceso a servicios; información sobre prevención y promoción; fomento a la coordinación intersectorial
- Transferencias en especie: programas de alimentación/ suplementación nutricional
- Programas de atención integral a la primera infancia
- Programas de acceso a la vivienda con servicios básicos (agua, luz, saneamiento) y reducción riesgos sanitarios en el entorno

Pilar contributivo

- Aseguramiento: expandir cobertura y acceso a sistemas; protección financiera de los hogares
- Licencias: maternidad, paternidad, parentales (hijos/as biológicos o adoptados), por enfermedad, acompañamiento escolar



El futuro de la protección social: afrontar desafíos y avanzar hacia sistemas integrales, inclusivos y con vocación universal y sensibles a la diferencia



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. Pero persisten brechas y desigualdades sustantivas: se requiere **ampliar acceso y respuestas específicas para necesidades de diversos grupos**
 - **Sistemas/políticas integradas de cuidado para quienes lo requieren y proveen aún en deuda en la 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:
 - protección social universal, ampliar cobertura no contributiva
 - nuevos instrumentos: **garantía de ingreso básico**
 - mecanismos para el desarrollo de capacidades: transferencias monetarias y formación técnica y capacitación laboral
 - fortalecer regulación laboral y políticas de cuidado con impulso a la participación laboral femenina
- **Transición demográfica** elevará demanda por servicios de salud y cuidados; familias con hijos enfrentan riesgos específicos
- **Migración y desastres:** respuestas e instrumentos específicos



Muchas gracias

