

Política Social y Cohesión Social en América Latina

Estructura de riesgo y arquitectura de protección social

Fernando Filgueira

CEPAL

Panamá

7 y 8 de Setiembre

SEMINARIO INTERNACIONAL “COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA REVISIÓN PERENTORIA DE ALGUNAS DE SUS DIMENSIONES”, CEPAL y Gobierno de Panamá, 7 y 8 de septiembre de 2006, Ciudad de Panamá

Estructura de la presentación

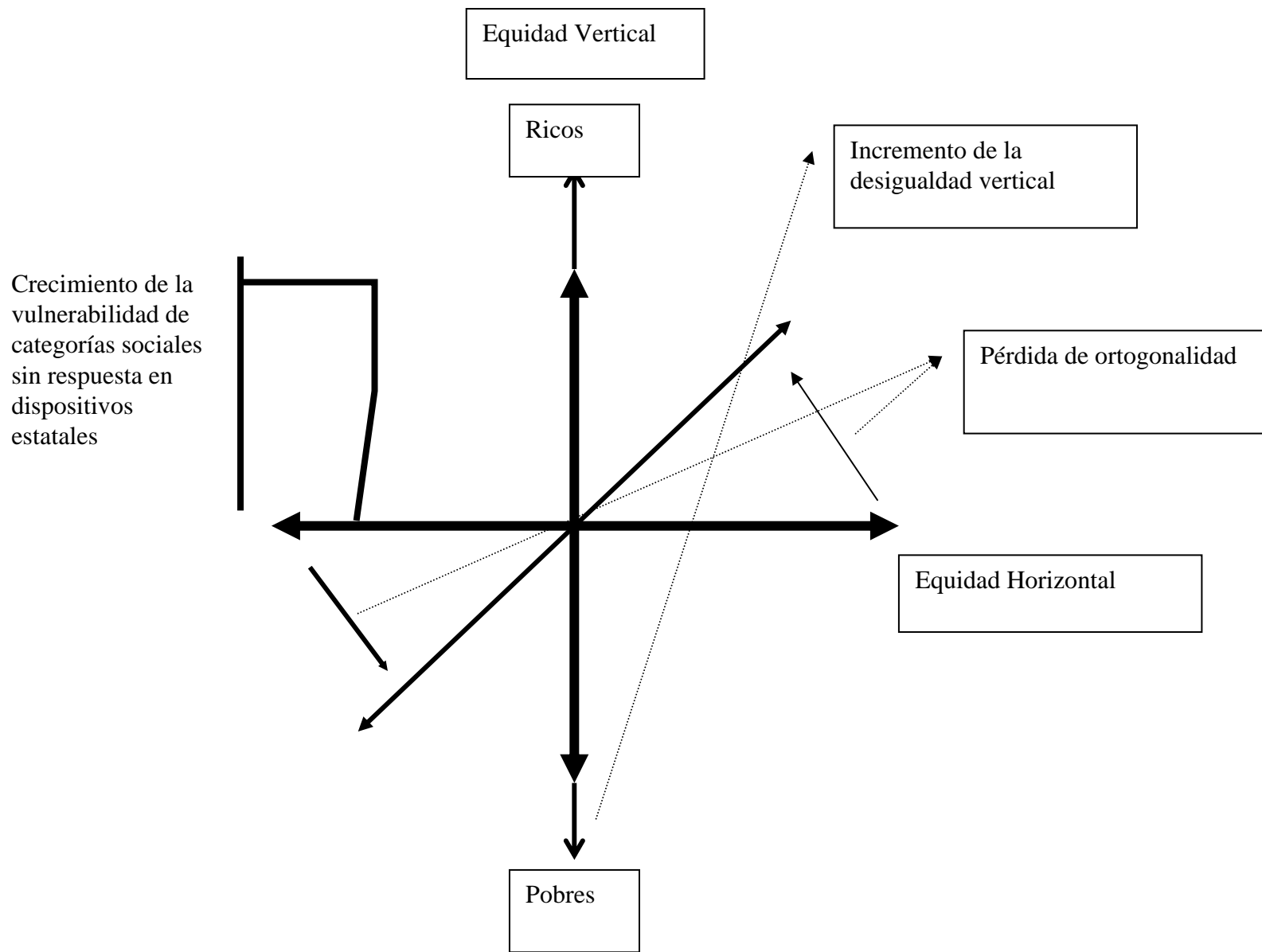
- Política social y cohesión social: algunas reflexiones
- Las tensiones estructurales del desarrollo social en América Latina
- Estructura de riesgo y arquitectura de protección: desencuentros pasados y recientes
- Una agenda para orientaciones estratégicas de mediano plazo

Cohesión social: apuntes

- Espacios de interacción y sistemas normativos
- Bases materiales e institucionales de los sistemas normativos
- Cohesión social en contextos de alta desigualdad socioeconómica
- Cohesión social en contextos de alta inseguridad socioeconómica

Política social en América Latina: apuntes

- La política social como pacto distributivo intrageneracional e intergeneracional (igualdad)
- La política social como respuesta a la producción de riesgo social (seguridad)
- La política social como expresión y ejercicio de derechos (ciudadanía)
- Las variantes de los modelos de política social en América Latina



Las tensiones estructurales del desarrollo social en América Latina

LAS CLASES SOCIALES DEL DESARROLLO HUMANO AL INICIO DEL MILENIO*	
	Media
Grupo de ingreso Medio Alto y Alto – IDH Medio Alto	
Tigres Asiáticos	0.898
Europa Este - Ingreso MA e IDH Alto	0.850
Latinoamérica – Ingreso MA e IDH Alto	0.839
Grupo de ingreso Medio - IDH Medio	
Península Arábiga	0.783
Latinoamérica – Ingreso MA e IDH MA	0.778
Europa Este - Ingreso Medio e IDH MA	0.773
Jaguares Asiáticos	0.765
Grupo de ingreso Medio Bajo - IDH Medio Bajo	
Latinoamérica – Ingreso MB e IDH MB	0.695
Europa Este - Ingreso MB e IDH MB	0.691
Futuras Potencias Asiáticas	0.684
África del Norte	0.681
Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD 2004.	
*El cálculo de los valores de desarrollo humano presentados por PNUD surgen de datos del año 2002.	

Los países de alto desarrollo humano

Case	4 Clusters	3 Clusters	2 Clusters
110:Slovenia	4	2	2
101:Korea, Rep. of	2	2	2
106:Costa Rica	2	2	2
111:Czech Republic	2	2	2
112:Estonia	2	2	2
113:Poland	2	2	2
114:Hungary	2	2	2
115:Lithuania	2	2	2
116:Slovakia	2	2	2
117:Croatia	2	2	2
118:Latvia	2	2	2
103:Argentina	3	3	1
105:Chile	3	3	1
107:Uruguay	1	1	1
100:Singapore	1	1	1

Los países de alto desarrollo humano y el perfil regional

Región	Total fertility rate 2000-2005	Under mortality 2002	five rate	10% más rico / 10% más pobre	Urban population (%) 2002
Tigres Asiáticos	1.2667	4.5000		14.1573	94.3333
Latinoamérica - Ingreso MA e IDH Alto	2.1143	15.0000		30.3837	75.6125
Europa Este - Ingreso MA e IDH Alto	1.2667	9.6667		8.3368	65.8778
Total	1.5789	11.3684		14.9399	74.0400

Región	Net primary enrolment ratio 2000-01 (%)	Población activa (%) 2002	Tasa de dependencia infantil (%) 2002	Tasa de dependencia de adultos de 65 y más (%) 2002
Tigres Asiáticos	99.5000	72.1667	.2642	.1217
Latinoamérica - Ingreso MA e IDH Alto	95.6250	65.5571	.3934	.1347
Europa Este - Ingreso MA e IDH Alto	92.3333	68.6444	.2471	.2103
Total	94.4737	68.0632	.3037	.1685

Case	4 Clusters	3 Clusters	2 Clusters
145:Kazakhstan	4	3	2
150:Turkmenistan	4	3	2
152:Azerbaijan	4	3	2
124:Trinidad and Tobago	2	2	1
126:Bulgaria	2	2	1
127:Russian Federation	2	2	1
129:Malaysia	2	2	1
130:Macedonia, T FYR	2	2	1
132:Belarus	2	2	1
133:Albania	2	2	1
134:Bosnia and Herzegovi	2	2	1
137:Romania	2	2	1
138:Ukraine	2	2	1
139:Saint Lucia	2	2	1
143:Thailand	2	2	1
146:Jamaica	2	2	1
148:Armenia	2	2	1
149:Philippines	2	2	1
151:Jordan	2	2	1
153:China	2	2	1
154:Georgia	2	2	1
140:Brazil	3	1	1
123:Mexico	1	1	1
131:Panama	1	1	1
136:Venezuela	1	1	1
141:Colombia	1	1	1
157:Peru	1	1	1
158:Paraguay	1	1	1

Los países
desarrollo
humano
medio-alto

Los países desarrollo humano medio-alto y el perfil regional

Región	Net primary enrolment ratio 2000-01 (%)	Población activa 2002	Tasa de dependencia infantil 2002 (%)	Tasa de dependencia adultos de 65 y más (%) 2002
Península Arábiga	85.9000	63.7909	.5408	.0456
Jaguares Asiáticos	91.7500	65.0000	.4650	.0795
Latinoamérica - Ingreso MA e IDH MA	96.0909	63.2545	.4998	.0844
Europa Este - Ingreso Medio e IDH MA	89.8000	67.5308	.3246	.1588
Total	90.8857	65.0103	.4494	.0978

Región	Total fertility rate 2000-2005	Under mortality 2002	five rate	10% más rico / 10% más pobre	Urban population (%) 2002
Península Arábiga	3.5091	20.8182	9.0303	84.6364	
Jaguares Asiáticos	2.4500	28.2500	17.7493	56.6000	
Latinoamérica - Ingreso MA e IDH MA	2.5636	26.4167	48.4502	69.8500	
Europa Este - Ingreso Medio e IDH MA	1.6000	39.6154	9.2801	60.6462	
Total	2.4974	29.3500	24.4704	69.6000	

Los países desarrollo humano medio-bajo y el perfil regional

Case	4 Clusters	3 Clusters	2 Clusters
174:Uzbekistan	4	3	2
175:Kyrgyzstan	4	3	2
177:Tajikistan	4	3	2
160:Ecuador	2	2	1
161:El Salvador	2	2	1
171:Honduras	2	2	1
172:Nicaragua	2	2	1
173:Guatemala	2	2	1
<i>159:Dominican Republic</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
163:Tunisia	1	1	1
164:Algeria	1	1	1
165:Egypt	1	1	1
166:Morocco	1	1	1
167:Indonesia	1	1	1
168:Viet Nam	1	1	1
169:Mongolia	3	1	1
<i>170:Bolivia</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
176:Moldova, Rep. of	1	1	1

Los países desarrollo humano medio-bajo y el perfil regional

Región	Net primary enrolment ratio 2000-01 (%)	Población activa 2002	(%)	Tasa de dependencia infantil 2002	Tasa de dependencia de adultos de 65 y más (%) 2002
África del Norte	92.5000	62.9750		.5138	.0757
futuros Jaguares Asiáticos	91.0000	63.6333		.4970	.0749
Latinoamérica - Ingreso MB e IDH MB	90.8571	57.8714		.6610	.0727
Europa Este - Ingreso MB e IDH MB	91.0000	62.1500		.5142	.1018
Total	91.2941	60.9167		.5683	.0802

Región	Total fertility rate 2000-2005	Under mortality 2002	five rate	10% más rico / 10% más pobre	Urban population (%) 2002
África del Norte	2.7000	39.7500		10.7812	60.7750
futuros Jaguares Asiáticos	2.3667	51.6667		11.2804	49.9000
Latinoamérica - Ingreso MB e IDH MB	3.4286	44.1429		38.8646	61.6286
Europa Este - Ingreso MB e IDH MB	2.3750	58.2500		7.5258	36.7000
Total	2.8556	47.5556		21.0623	53.9444

En resumen...

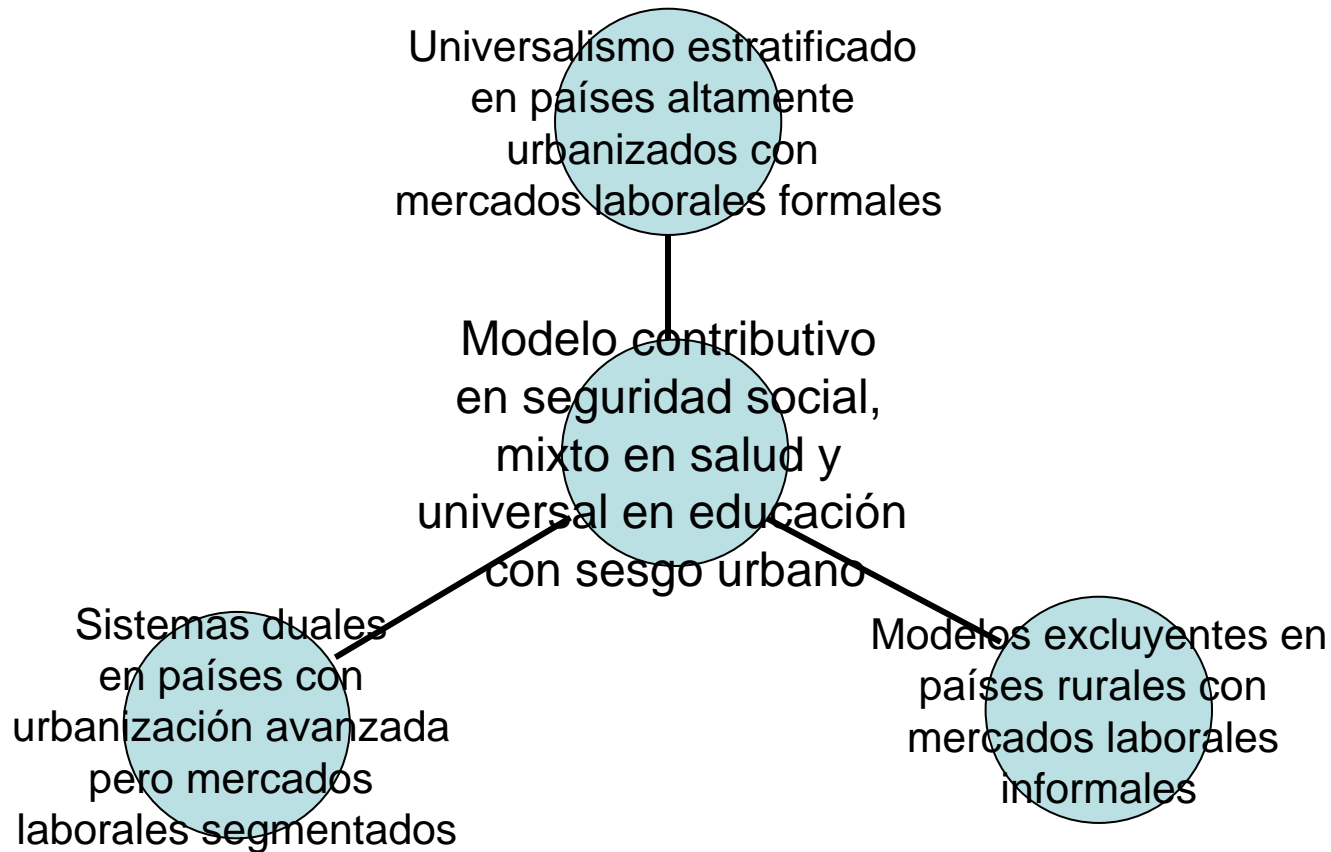
- En términos comparados resulta claro que la región presenta marcas distintivas: alta desigualdad, altas tasas de dependencia combinadas, fuerte urbanización, alta fecundidad relativa.
- Esto es cierto para la región en su conjunto y también para cada subgrupo de desarrollo humano
- Aunque no se presentó en este análisis, la otra marca distintiva de la región es la de presentar mercados de empleo duales no solo por el clivaje rural-urbano, sino al interior de la población urbana.

Esto implica...

- Alta desigualdad en la capacidad de “comprar” “seguros” contra riesgos
- Ventana de oportunidades o bono demográfico más angosto que otras regiones
- Alta participación de la pobreza urbana en la pobreza general
- Baja capacidad de los sistemas contributivos de lograr cobertura de tipo universal

Estructura de riesgo y
arquitectura de protección:
desencuentros pasados y
recientes

El modelo pasado: logros y limitaciones



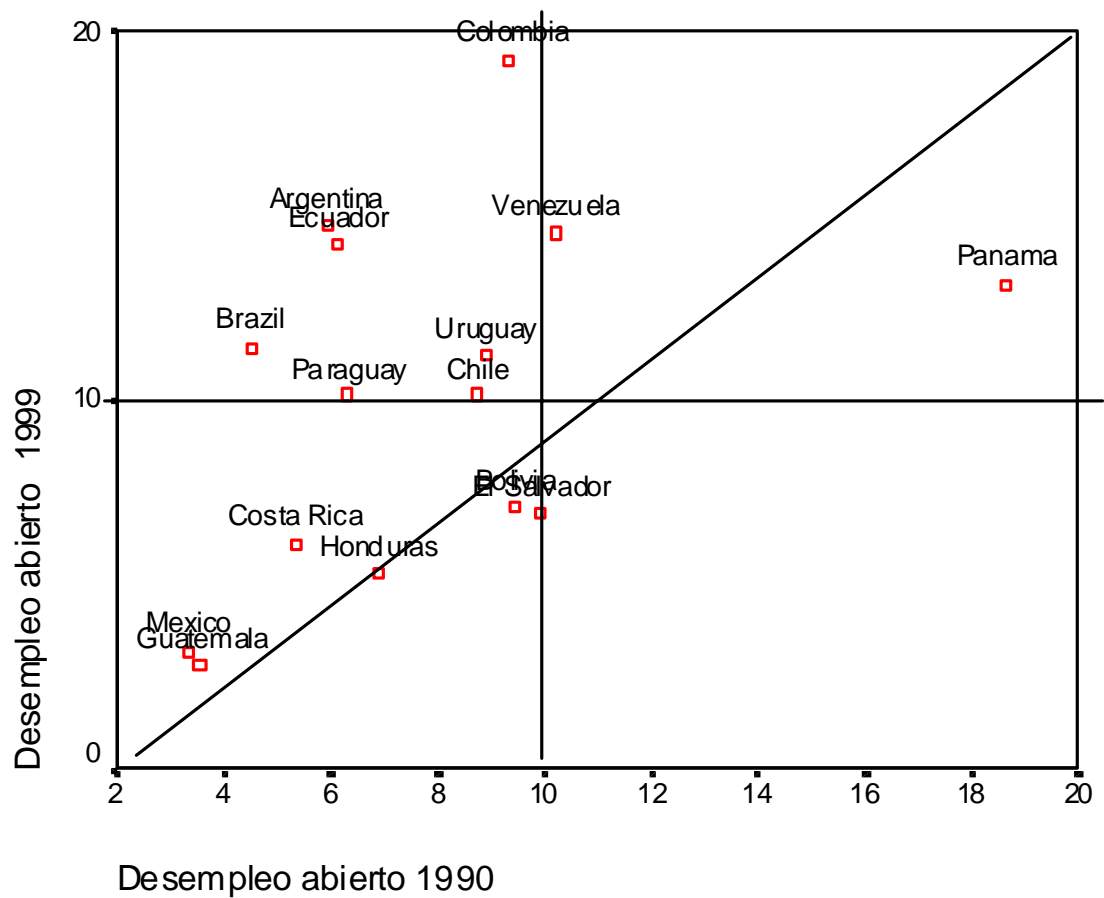
Transformaciones en la estructura de riesgo

Mercado laboral y familia

Las transformaciones del mercado laboral: viejos y nuevos perdedores

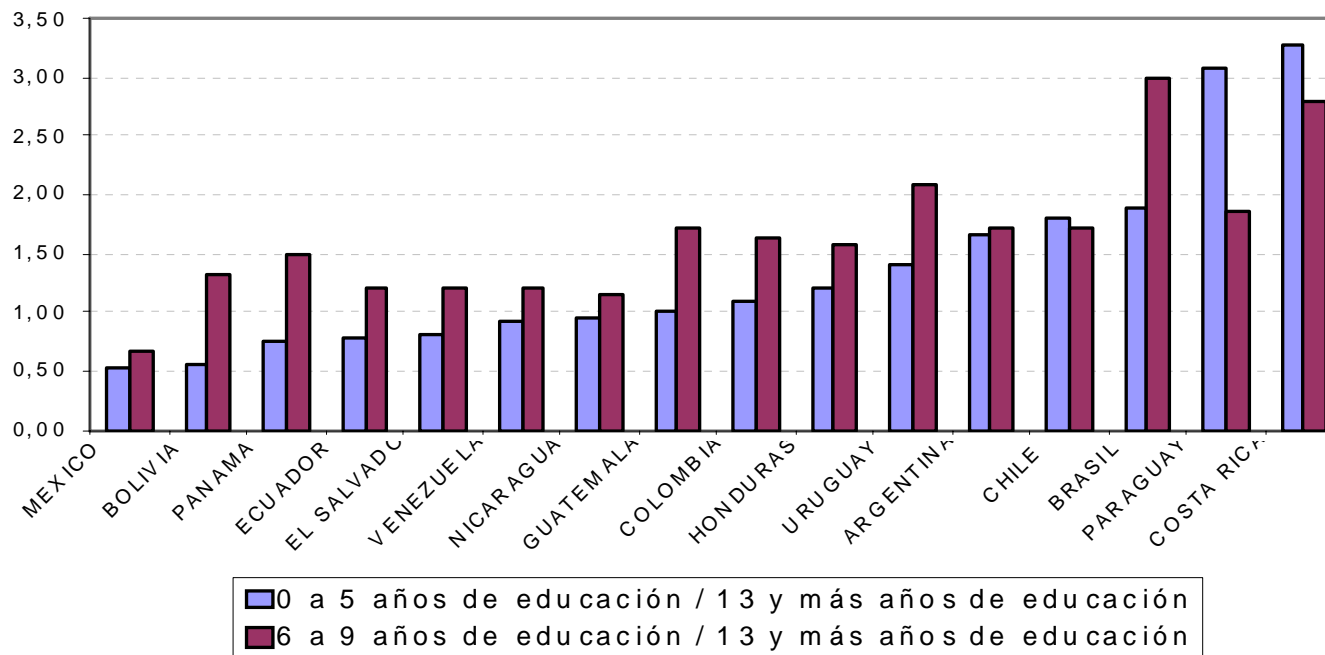
- Aumento de las tasas de actividad
- Aumento del empleo en servicios y caída del empleo industrial y público
- Aumento del desempleo
- Aumento de la inestabilidad laboral
- Aumento de la informalidad
- Estos aumentos no son similares por categorías de población. Son más marcados en los menos educados, los jóvenes y las mujeres

Tasa de desempleo abierto urbano para países de América Latina 1990 y 1999



Fuente: Elaboración propia en base a PNUD 2004 y CEPAL, 2002

Evolución del ratio de la tasa de desempleo urbano por nivel educativo entre 1990 y 1999.



Elaboración propia en base a CEPAL, 2002

Las transformaciones del mercado laboral: funciones resentidas

- Tres funciones del mercado de empleo se resienten con estos procesos. El mercado de empleo pierde eficacia...
 - Como mecanismo de distribución de riqueza
 - Como mecanismo de acceso a la seguridad
 - Como puerta de entrada a los derechos sociales
- Pero las reformas de los estados sociales, en general, asumieron como hipótesis, que el mercado laboral iba a mejorar –producto de la reforma económica- en estas tres funciones
- Y lo iba a hacer con un sesgo opuesto al que efectivamente operó, favoreciendo a los más pobres, a los más jóvenes y a los menos educados

Las transformaciones del mercado laboral y el desencuentro con las reformas de la seguridad social

- Las reformas de la seguridad social de capitalización fortalecieron el vínculo entre:
 - Posición de mercado y nivel de beneficios
 - Estabilidad laboral y garantía de beneficios
 - Formalidad laboral y acceso a beneficios
- Las reformas paramétricas y la incorporación de las historias laborales documentadas, fortalecieron los últimos dos vínculos aunque no necesariamente el primero
- Los pilares no contributivos fueron hasta finales de los 90 débiles cuando no inexistentes

Cobertura de la seguridad social antes y luego de las reformas estructurales estimadas a partir del porcentaje de población activa contribuyendo a la seguridad social

	Cobertura de los sistemas pasados estimados por aportes reales	Afiliación considerando todos los pilares luego de la reforma (2002)	Cobertura considerando todos los pilares luego de la reforma estimados por aportes reales (2002)
Chile	64	111	58
Argentina	50	69	24
Uruguay	73	77	60
Costa Rica	53	65	48
México	37	72	30
Colombia	32	59	24
Bolivia	12	23	11
El Salvador	26	40	19
Perú	31	28	11

Fuente: Mesa-Lago, 2004

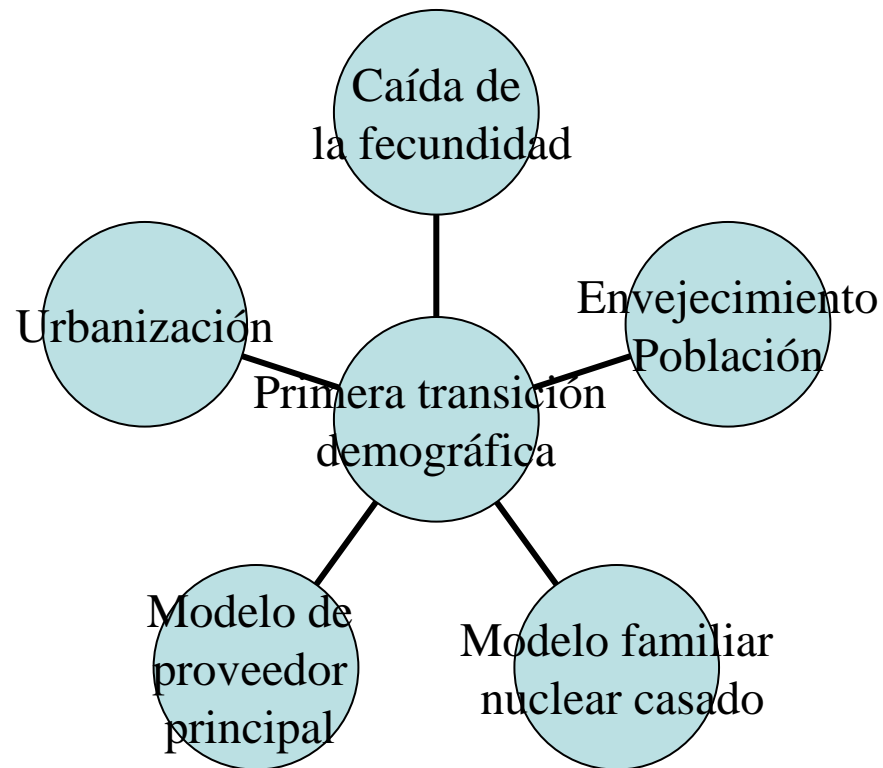
Las transformaciones familiares

- Caída divergente de la fecundidad por estratos sociales
- Aumento de la divorcialidad y de la unión libre
- Aumento de los hogares monoparentales con jefatura femenina
- Disminución de la división sexual del trabajo tradicional

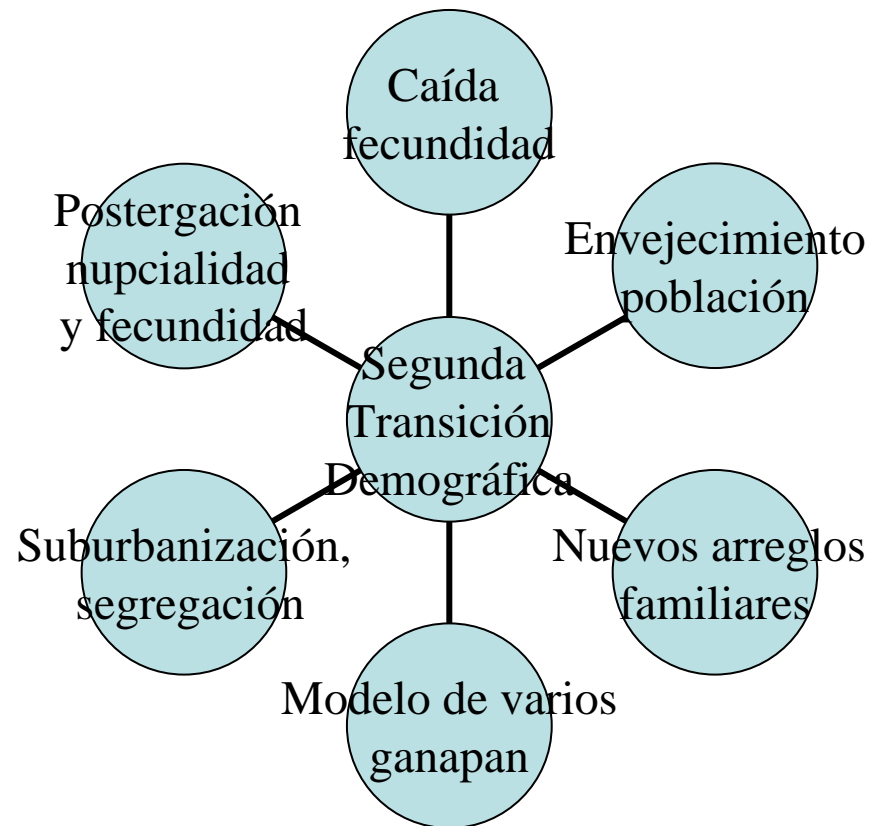
Las transformaciones familiares y sus efectos en materia de riesgo social

- Concentración de la reproducción biológica y social en sectores pobres.
- Aumento de riesgo de transmisión intergeneracional de la pobreza
- Aumento de la vulnerabilidad de mujeres y niños
- Incremento de la dependencia de la mujer del mercado laboral
- Disminución de los apoyos familiares en contextos de crisis
- Disminución del tiempo adulto disponible para los niños

Características de la primera transición demográfica



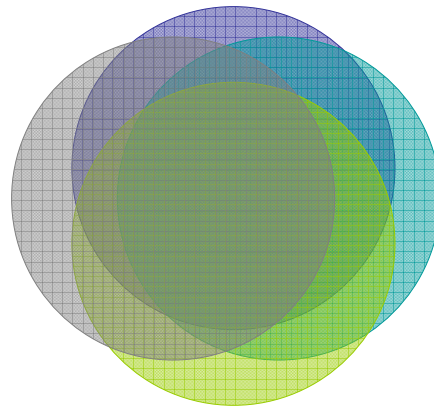
Características de la segunda transición demográfica



La consistencia emancipatoria en sectores medios y altos: las rutas de la autonomía femenina

Caída de la fecundidad

Postergación nupcialidad
y reproducción



Nuevos arreglos
familiares

Mujer integrada plenamente
al mercado laboral

Evolución de los diferenciales de Fecundidad totales y urbanos, 1990 y 2000 para países de América Latina

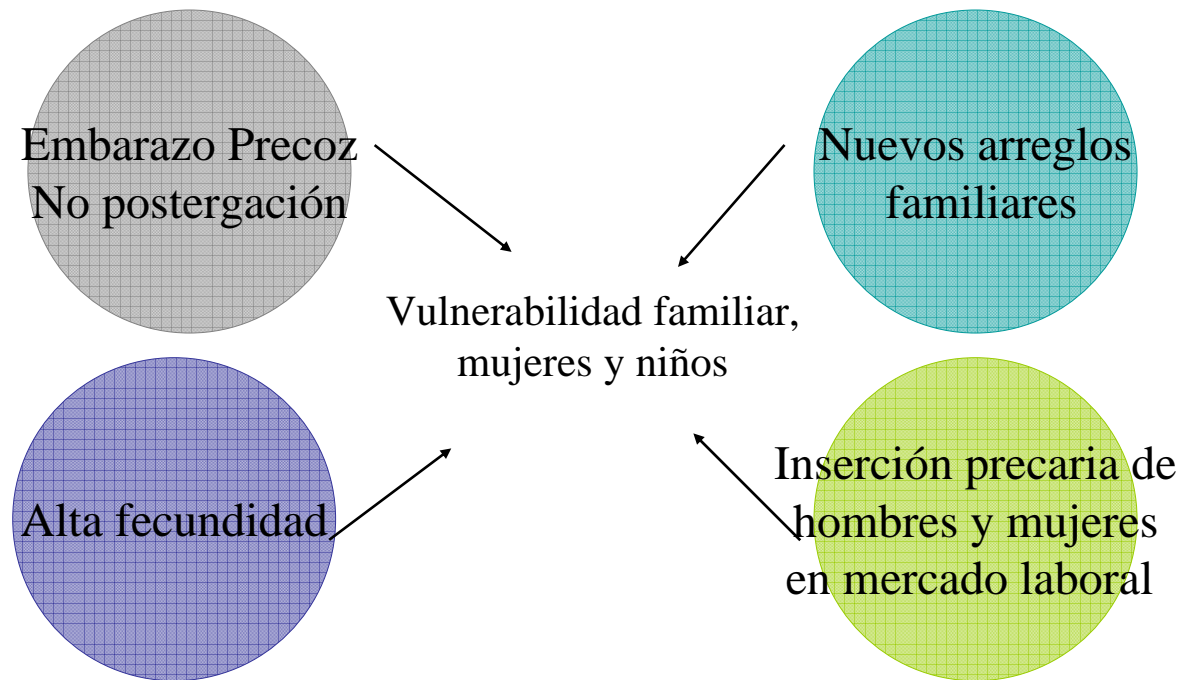
	Razon de fecundidad Q1/Q5 1990	Razon de fecundidad Q1/Q5 2000	Razon de fecundidad Q1/Q5 urbana 1990	Razon de fecundidad Q1/Q5 urbana 2000
Brasil	2.1	2.07	1.70	2.03
Chile	1.1	1.11	1.08	1.07
Honduras	2.1	1.84	1.55	1.67
Panamá	2.6	2.38	1.50	1.64
Paraguay	2.0	2.28	1.89	1.78
Venezuela	1.7	1.95	1.65	1.81

Fuente: CEPAL, 2005

	Desigualdad Fecundidad Adolescente Total1990Razo nS/l	Desigualdad Fecundidad Adolescente Total2000RazonS /l	Desigualdad Fecundidad Adolescente Urbano1990Razo nS/l	Desigualdad Fecundidad Adolescente Urbano2000Razo nS/l
Brazil	2.8080	4.6880	4.0420	5.6010
Chile	3.2350	4.2120	3.4400	4.4050
Honduras	2.0060	3.1390	2.3400	3.8330
Panama	6.1060	5.3450	4.3320	5.2010
Paraguay	3.2300	4.0740	4.1930	4.0030
Venezuela	3.1700	5.2900	3.7130	5.3770

Fuente: CEPAL, 2005

La inconsistencia vulnerable de los sectores de baja renta por coetaneidad de transiciones



Reformas en Seguridad Social, Salud y Educación y su deuda con las transformaciones familiares

- Las reformas de la seguridad social no sólo no han ido al encuentro de esta nueva estructura de riesgos sino que en muchos casos la han agravado al mantener un modelo de prestaciones basado en el viejo modelo familiar y con las exigencias de elegibilidad agudizadas en un mercado laboral deteriorado
- Las reformas educativas han contribuído mediante el aumento de la cobertura a enfrentar parte de los procesos de transformación familiar, pero han sido tímidas en avanzar en educación inicial y expansión de jornada escolar (al menos están como temas en la agenda)
- Las reformas de salud no han logrado (en algunos casos han agravado) mejorar el acceso a prestaciones de calidad para el binomio madre-niño.
- Las nuevas iniciativas de combate contra la pobreza de transferencia de renta condicionada han reconocido esta nueva estructura de riesgo, pero los montos que efectivamente manejan, y su carácter muchas veces coyuntural, sugieren que el problema es percibido como marginal y de corto plazo, no como estructural y duradero.

Una agenda para orientaciones estratégicas de mediano plazo

- Crear un primer piso básico de ciudadanía. Para ello se deben fortalecer los sistemas no-contributivos de protección social en lo posible con criterios de acceso universales.
- Reformar los sistemas contributivos en Seguridad Social y Salud. Ello debe orientarse por dos principios generales: ampliación de la base y cobertura, y, disminución de la segmentación y estratificación.
- Fortalecer los servicios sociales intensivos en mano de obra y con impacto desfamiliarizador.

Una agenda para orientaciones estratégicas de mediano plazo (I)

- **Apuntar a quebrar la actual inercia distributiva intra e intergeneracional. Ello supone:**
- Protección del gasto universal en infancia y mujer
- Elasticidad del gasto en tercera edad (sobre la base de mínimos protegidos)
- Apuesta a la progresividad por expansión de cobertura de los tres grandes sectores de política social
- Limitación en el uso de instrumentos de focalización restringida en programas ad-hoc de combate a la pobreza.
- Limitación de la creación de mercados cautivos para el sector privado en las áreas de seguros sociales y de salud

Política Social y Cohesión Social en América Latina

Estructura de riesgo y arquitectura de protección social

Fernando Filgueira

CEPAL

Panamá

7 y 8 de Setiembre

SEMINARIO INTERNACIONAL “COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA REVISIÓN PERENTORIA DE ALGUNAS DE SUS DIMENSIONES”, CEPAL y Gobierno de Panamá, 7 y 8 de septiembre de 2006, Ciudad de Panamá