

Oportunidades y desafíos de los sistemas de protección social para la salida de la pobreza



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Simone Cecchini
División de Desarrollo Social

**Segunda edición del programa de pasantía para
servidores públicos del sector social de
Centroamérica y República Dominicana**

Ciudad de Panamá, 18 de abril de 2016

El panorama social de América Latina

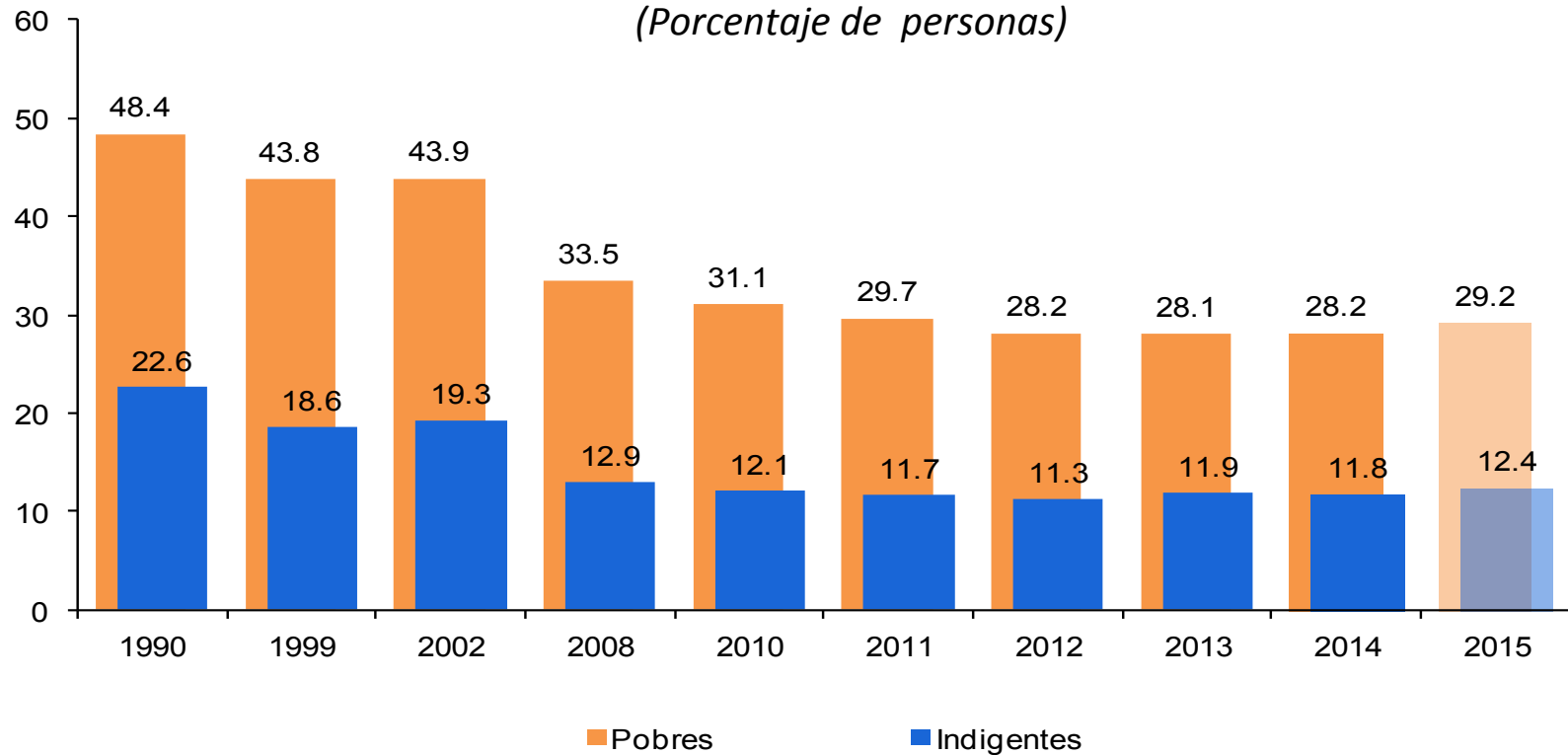


NACIONES UNIDAS

CEPAL

La pobreza aún representa un gran reto en América Latina

América Latina ^{a/}: Evolución de la pobreza y la indigencia, 1990 - 2015 ^{b/}
(Porcentaje de personas)



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

^{a/} Estimación correspondiente a 19 países (incluye Haití).

^{b/} Las cifras 2015 corresponden a una proyección.



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

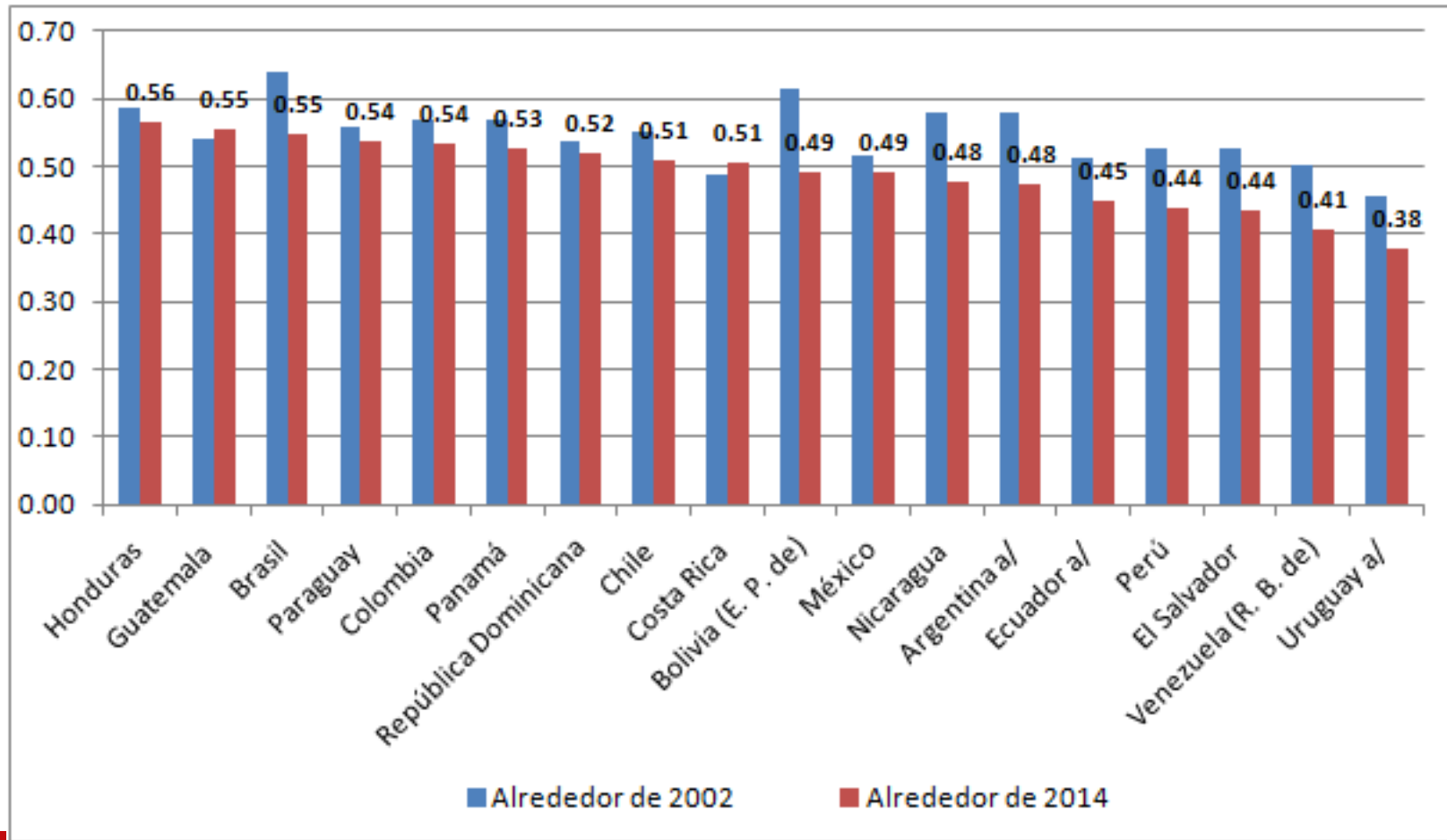
¿Quiénes son los más afectados por la pobreza en América Latina?

- Pobreza entre **niños** (menores de 15 años) es entre 1,1 y 2 veces mayor que en la población total
- Pobreza entre **mujeres** en edad de trabajar (25-49 años) es 1,2 veces mayor que entre los hombres
- Pobreza entre **grupos indígenas y afro descendientes** es entre 1,2 y 3,4 veces la del resto de la población
- Incidencia de la pobreza es más elevada en **áreas rurales** (en 2013, 47,9%, aprox. 54 millones), pero hay más pobres en **zonas urbanas** (23,2%, aprox. 110 millones)



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

AMÉRICA LATINA: COEFICIENTE DE GINI, 2002-2014



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a Áreas urbanas.



Factores determinantes de avances recientes en reducción de pobreza y desigualdad

- Contexto económico favorable facilitó la creación de **empleo formal y mejoras salariales**
- Aumento de tasa de **participación laboral femenina**, también en hogares de menores ingresos
- Transición demográfica caracterizada por el “**bono demográfico**” en la mayoría de los países (reducción de la tasa de dependencia)
- Contexto político que dio alta **prioridad pública** a los objetivos de erradicar la pobreza y reducir la desigualdad
 - Políticas activas en el ámbito social y el mercado de trabajo
 - Impacto positivo de programas sociales, sobre todo de transferencias y protección social no contributiva
- Tendencias históricas de mejoramiento respecto de pobreza por carencias básicas: **educación, salud, nutrición y acceso a servicios básicos**



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

La propuesta de la CEPAL para América Latina



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

Desarrollo social inclusivo: la propuesta de la CEPAL

- La **igualdad** como objetivo central del desarrollo
 - Igualdad de derechos, con enfoque integrado y multidimensional de la inclusión social
- El **cambio estructural** como el camino
- Políticas de **desarrollo social** como instrumento
 - **Protección social universal y basada en derechos**
 - Promoción de **pactos** para la igualdad (diálogo y participación ciudadana)
 - Construcción de **institucionalidad adecuada**
 - Rol del **Estado** para redistribuir, regular y fiscalizar



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

Protección social: un concepto en evolución

- Basada en el empleo formal
 - Estado proveedor
- Para situaciones de emergencia (pobres y vulnerables)
 - Estado subsidiario mitigador
- Como asistencia y acceso a la promoción
 - Estado subsidiario promotor
- Como garantía ciudadana
 - Estado garante



CEPAL

El mercado laboral y la protección social son clave para la igualdad, pero aun se caracterizan por un grado elevado de estratificación. Para avanzar hacia la superación de la pobreza se necesita un sistema inclusivo de protección social



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

El trabajo: llave maestra de la igualdad

- El mundo del trabajo puede ser tanto un **factor de reducción** de la pobreza y la desigualdad como un **espacio de reproducción** de esas condiciones
 - Los ingresos laborales representan el 80% de los ingresos totales de los hogares latinoamericanos
- **Eslabón fundamental que vincula una estructura productiva altamente heterogénea y con alto peso del sector de baja productividad** con el desarrollo social
 - alta desigualdad del ingreso de los hogares (distribución muy desigual de las ganancias de productividad)
 - desigualdad en las formas de inserción laboral (alta precariedad e informalidad)

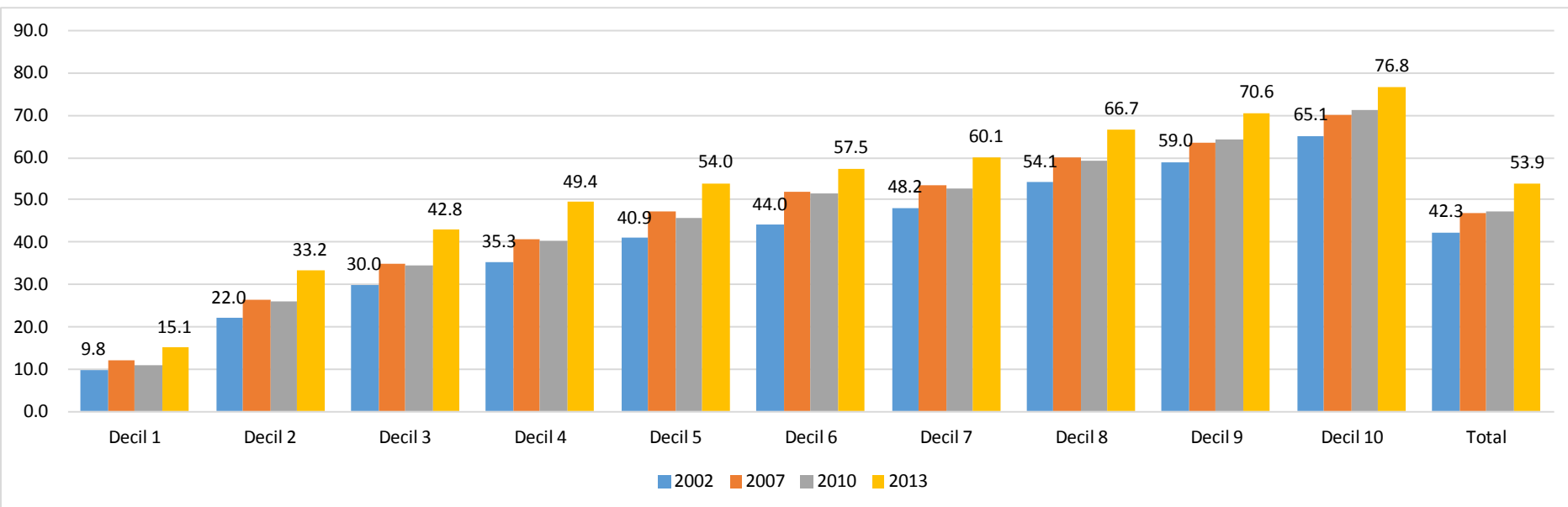


NAACIONES UNIDAS

CEPAL

En la última década, América Latina muestra un incremento en el acceso a pensiones y salud por parte de los ocupados, pero las brechas de acceso al sector contributivo son aun grandes

AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): AFILIACIÓN A SISTEMAS DE PENSIONES DE LOS OCUPADOS DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN DECILES DE INGRESO, TOTAL NACIONAL 2002-2013 a
(en porcentajes)



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. a/ Promedio ponderado en base a la información Bolivia (Est. Plur.de) (Ciudades capitales de departamento y El Alto), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay (Área metropolitana de Asunción), Perú, Uruguay (zonas urbanas).

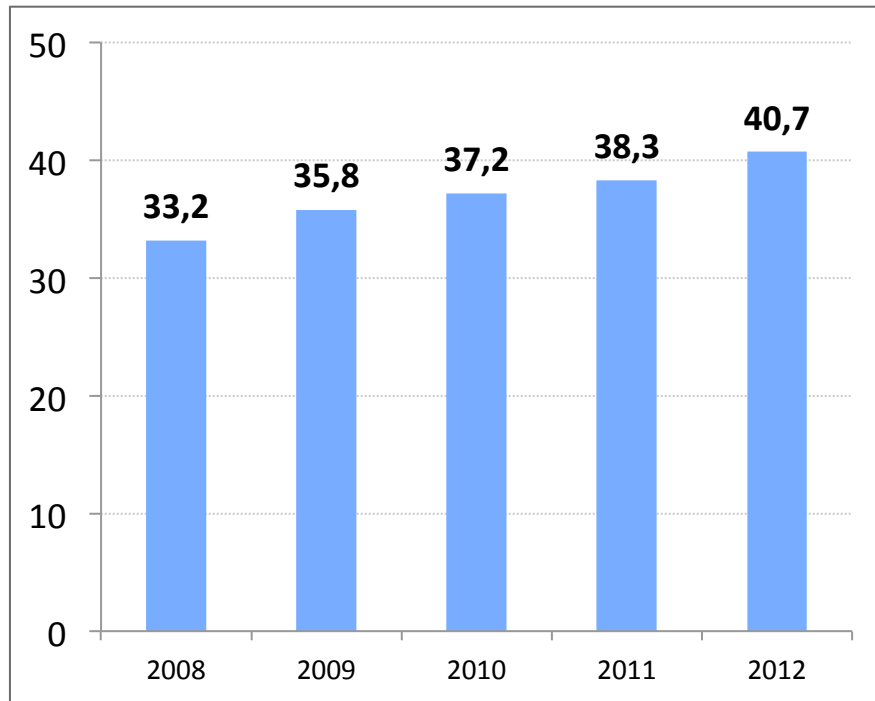


Avances importantes en protección social no contributiva

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COBERTURA DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA

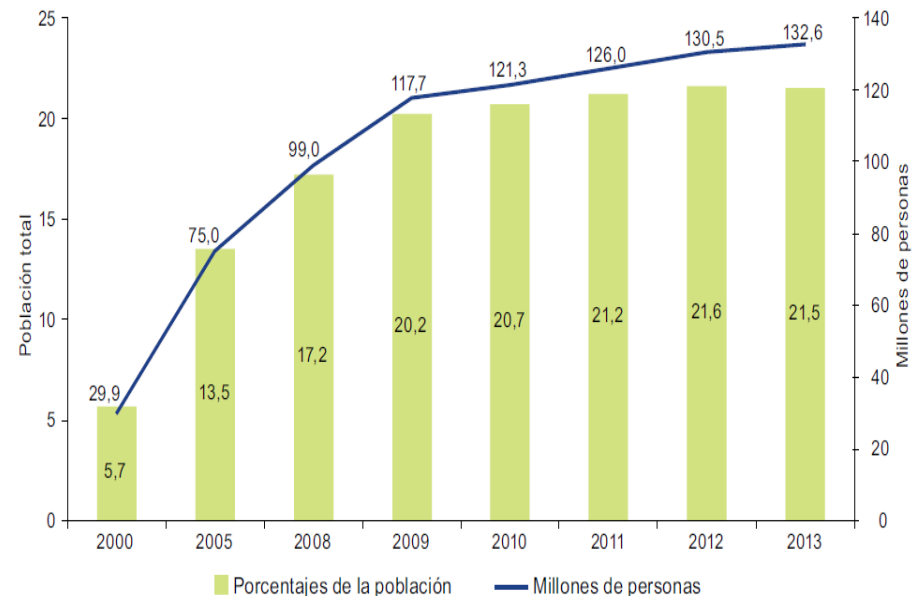
PENSIONES SOCIALES

(En porcentajes de la población mayor a 65 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

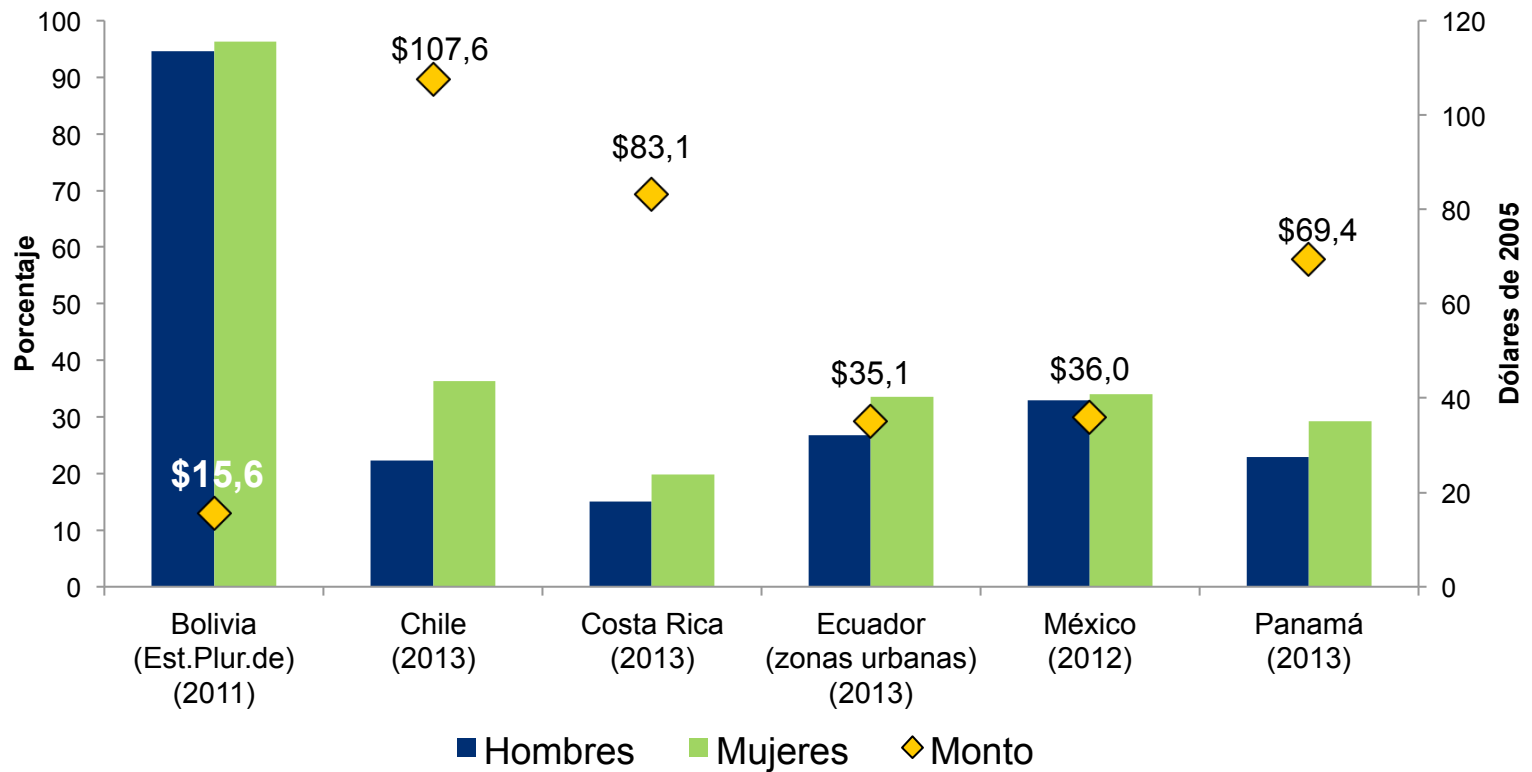


NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Pensiones no contributivas como mecanismo contra la pobreza del adulto mayor

América Latina (6 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones no contributivas, según sexo y monto medio mensual de las pensiones
(En porcentajes y dólares de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago, Noviembre, 2015.



CEPAL

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) han logrado impactos positivos sobre los indicadores de capacidades humanas

- **Educación:** matrícula, asistencia escolar
- **Salud:** controles de crecimiento para niños, controles médicos preventivos, vacunaciones
- **Situación nutricional**
 - Efectos son especialmente notables entre las familias **más pobres** y en países donde las **barreras de acceso son más altas**
 - Efectos dependen en gran medida de la **cantidad y calidad de la oferta de servicios públicos**
 - Impacto de los PTC sobre **ingresos** depende de la **calidad de la focalización, la amplitud de la cobertura, y el monto de las transferencias**



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

Ampliar el monto de las transferencias condicionadas para que sean al menos suficientes para superar la extrema pobreza

América Latina (16 países): Monto per cápita mensual de las transferencias condicionadas, basado en encuestas de hogares, alrededor de 2011 y 2013

(En dólares de 2005 y como porcentaje de las líneas de indigencia y de pobreza)

País y programa	Dólares de 2005		Monto como porcentaje de la línea de indigencia		Monto como porcentaje de la línea de pobreza	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Bolivia (Estado Plurinacional de), Bono Juancito Pinto o Bono Madre Niño-Niña						
“Juana Azurduy de Padilla”	0,57	0,51	2,4	2,0	1,4	1,2
Chile, Asignación Social	10,67	9,16	22,9	18,4	13,7	11,4
Colombia, Familias en Acción	11,98	...	44,6	...	23,4	...
Ecuador, Bono de Desarrollo Humano	8,33	10,17	25,0	29,1	15,3	17,6
Honduras, Programa de Asignación Familiar (PRAF)	3,67	...	11,6	...	6,6	...
México, Oportunidades	10,29	10,20	16,1	14,5	9,8	9,1
Panamá, Red de Oportunidades	6,84	5,76	18,3	14,6	11,1	9,1
Paraguay, Tekoporã	4,99	3,48	16,7	11,6	10,4	7,2
Perú, Juntos	4,87	4,70	18,5	18,7	8,9	8,7
Uruguay, Tarjeta Uruguay Social	31,94	41,19	68,2	83,8	37,2	46,0

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

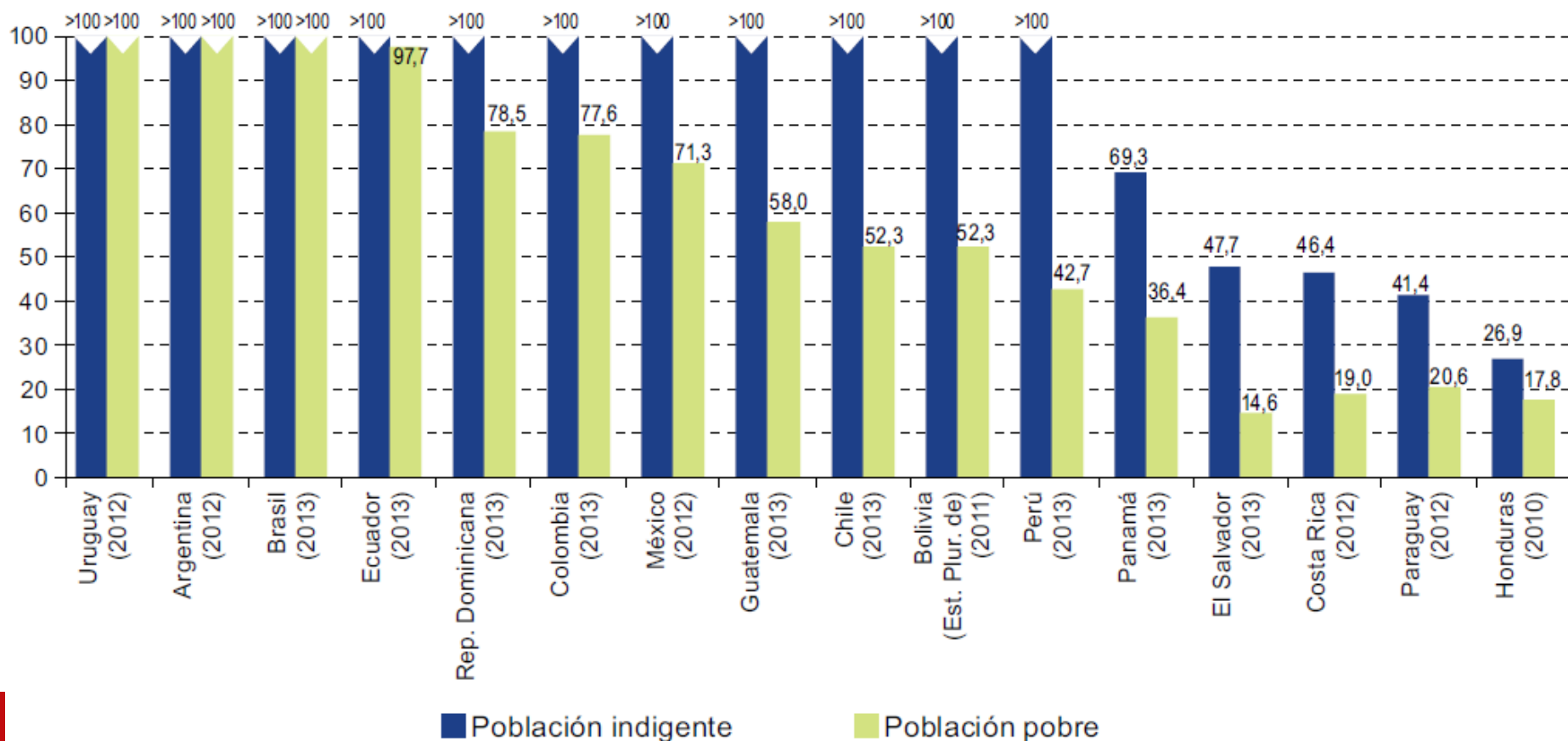


CEPAL

Ampliar cobertura de los PTC, bajo el principio de búsqueda activa para llegar a toda la población pobre

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2010/2013

(En porcentaje de la población indigente y pobre)^a



Los programas de superación de la pobreza deben contemplar la articulación con la dimensión laboral

TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS DE INCLUSIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, N° 10, Santiago, mayo de 2014.



CEPAL

En la actualidad hay fuertes debates en torno a la relación entre protección social no contributiva y el empleo



CEPAL

Protección social no contributiva y empleo: ¿círculo vicioso?

- Riesgos incentivos perversos protección social no contributiva, que afectarían la productividad, el crecimiento y el empleo
- Transferencias monetarias crearían dependencia en vez de fomentar el esfuerzo individual (desincentivo a la oferta de trabajo)
- Los programas sociales generarían “subsidios” al sector informal para evitar los ahorros obligatorios de la seguridad social (incentivo a buscar empleos de baja productividad)



Protección social no contributiva y empleo: ¿o círculo virtuoso?

- **Los montos de las transferencias son limitados, por lo que las familias deben salir de la pobreza por su propio esfuerzo**
 - Montos máximos de las transferencias de los PTC representan 39,9% (áreas urbanas) y 53,4% (áreas rurales) del déficit mensual de recursos de la población pobre
- En las evaluaciones **no se aprecian impactos negativos sobre la oferta laboral** (Brasil, Chile, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay)
 - Existen sinergias positivas entre transferencias y empleabilidad familias que las reciben: aumentos salariales y mayor proporción personas que buscan empleo
- **Riesgo de incentivos a la informalidad está sobre dimensionado**
 - Mayoría de los programas no son destinados a adultos en edad de trabajar ni focalizan por condición laboral
 - Pero el diseño de los programa puede desincentivar la formalización
- **Inversión social no es necesariamente improductiva y autoempleo no es necesariamente voluntario**

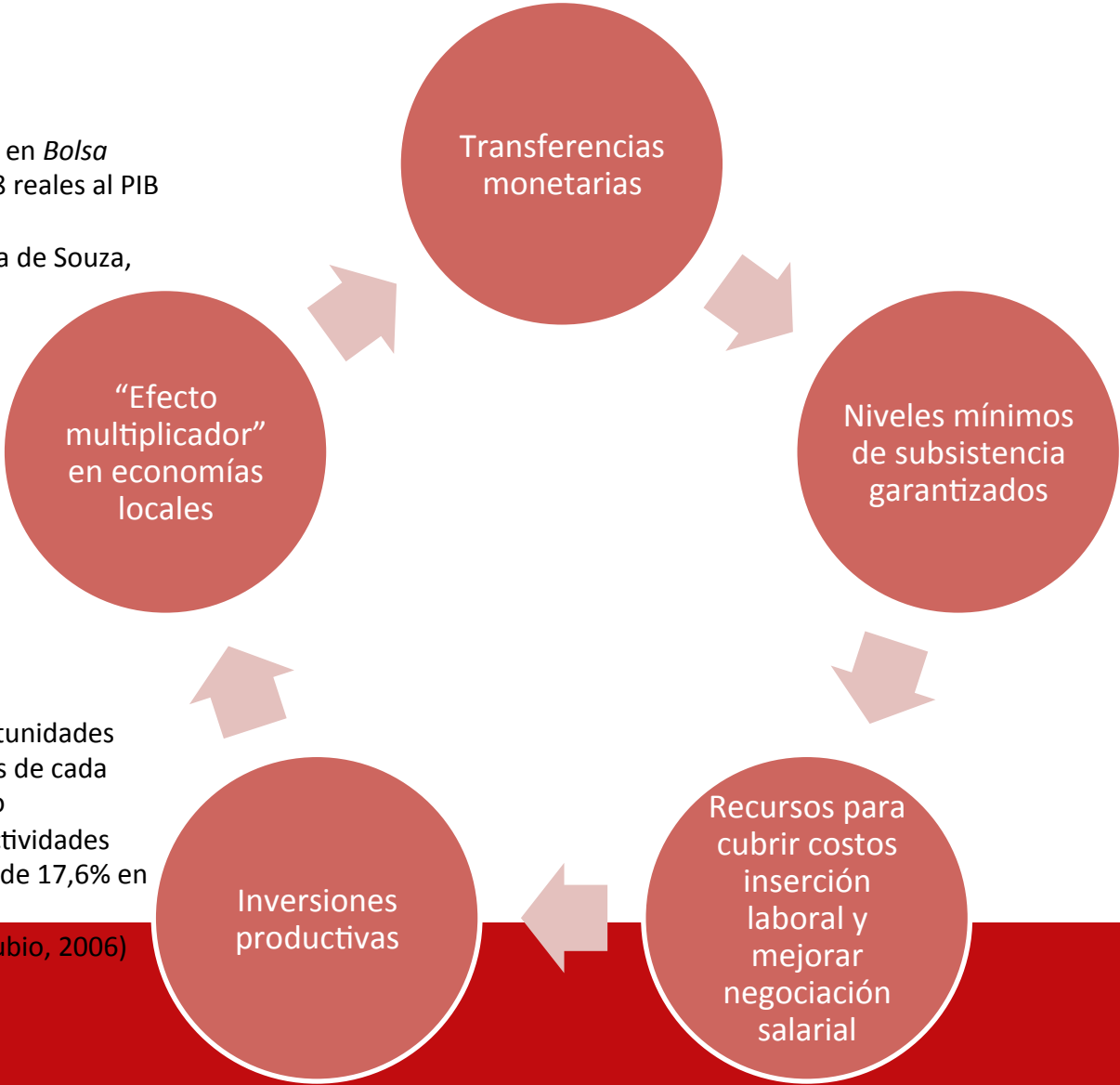


NAACIONES UNIDAS

CEPAL

La protección social no contributiva formulada desde un enfoque de derechos puede generar un círculo virtuoso

Cada real invertido en *Bolsa Família* agrega 1,78 reales al PIB de Brasil
(Neri, Vaz y Ferreira de Souza, 2013)



Destinatarios de Oportunidades invirtieron 12 centavos de cada peso recibido en micro emprendimientos o actividades agrícolas, con retorno de 17,6% en 5 años
(Gertler, Martínez y Rubio, 2006)

La construcción de sistemas de protección social inclusivos es clave para realizar los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de toda la población



CEPAL

Protección social: 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, epidemiológicos y en la estructura familiar

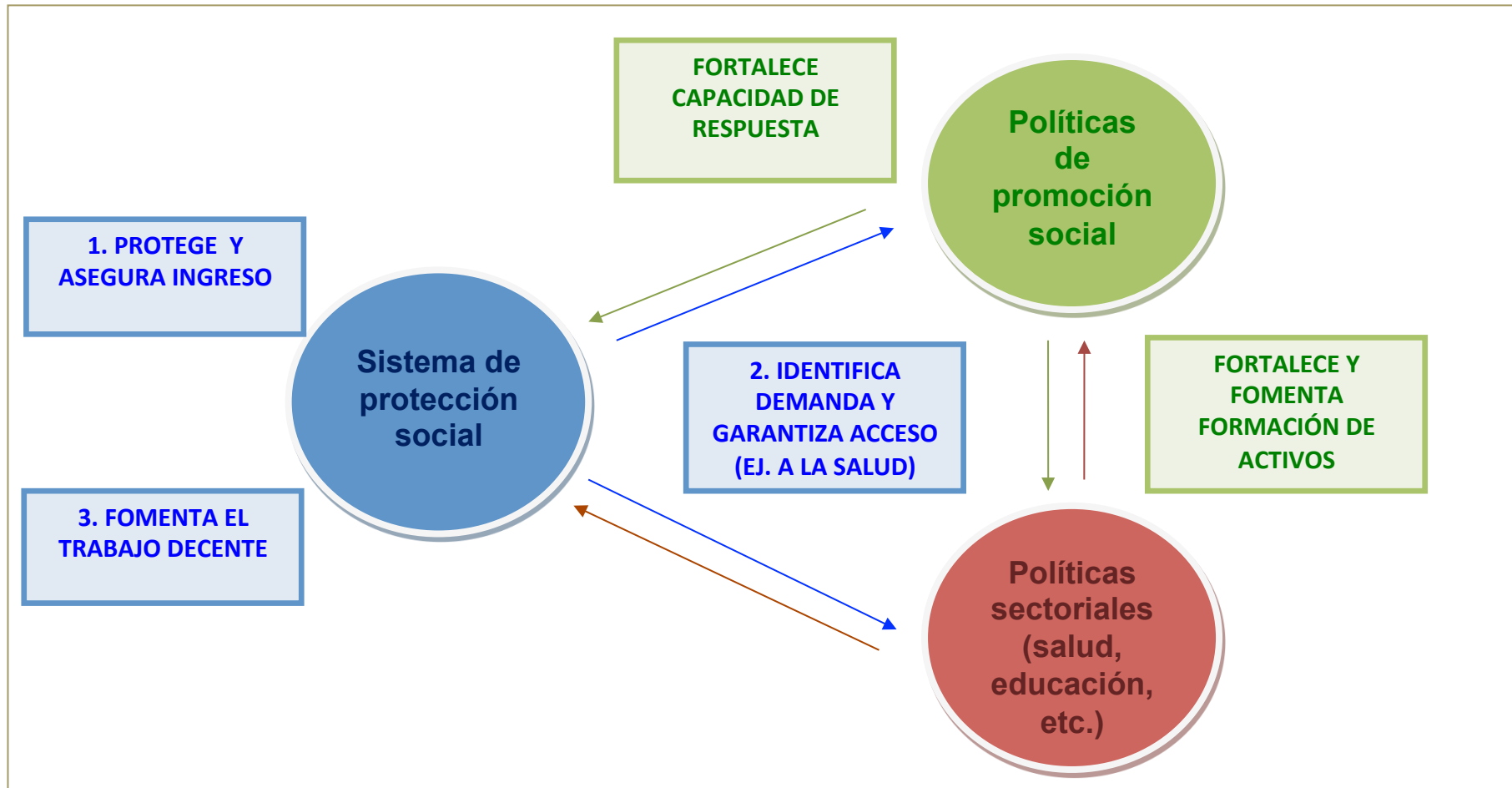
Se requiere un nuevo acuerdo social para universalizar la protección social



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

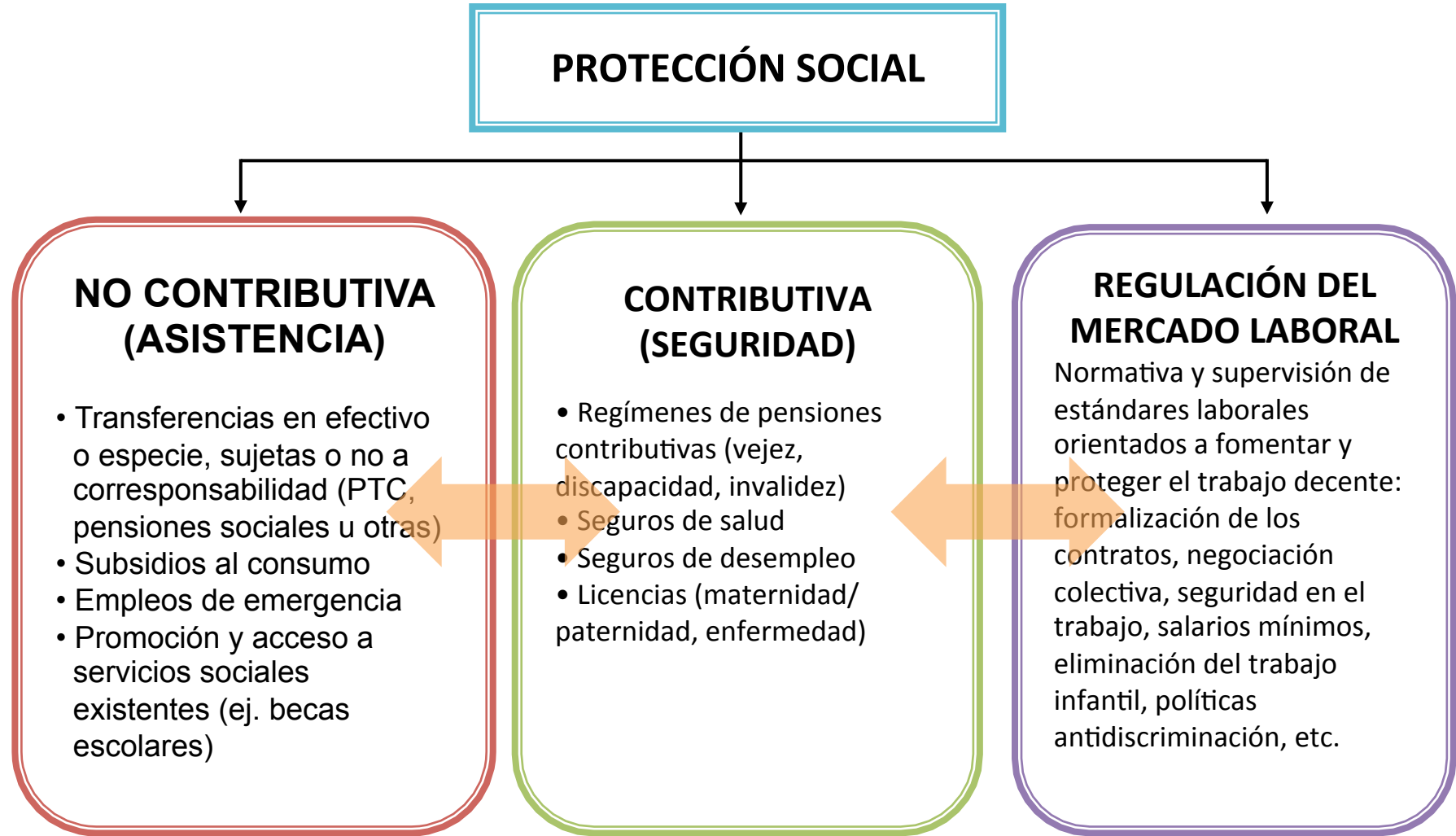
La protección social tiene funciones específicas y debe dialogar con el conjunto de la política social



Fuente: Cecchini y Martínez, 2011



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



Fuente: Cecchini y Martínez, 2011



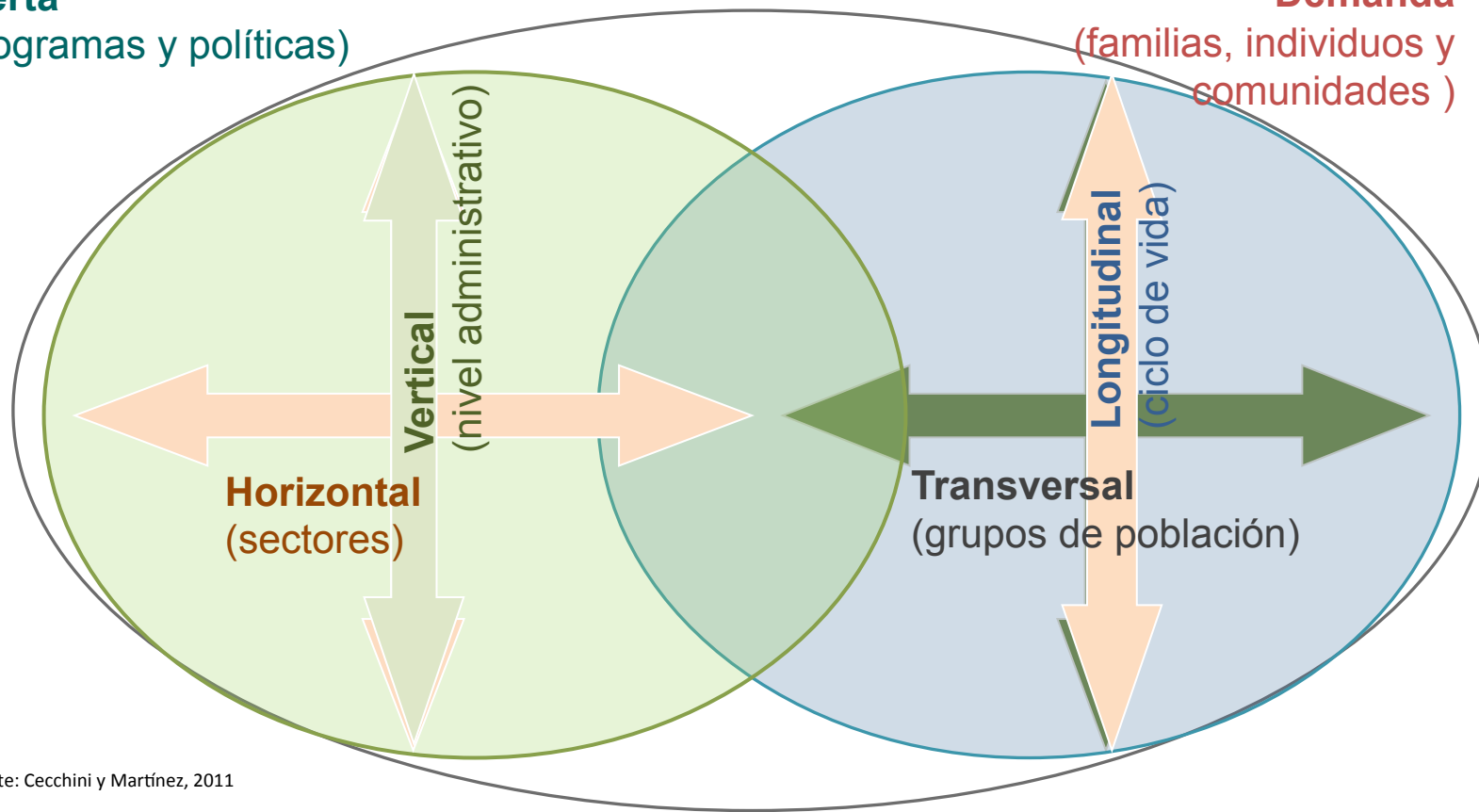
CEPAL

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)



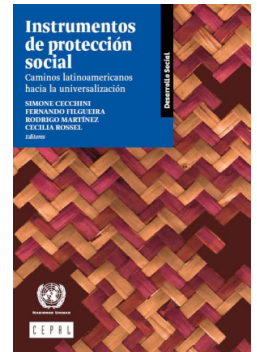
Fuente: Cecchini y Martínez, 2011



CEPAL

La protección social debe responder a los derechos, problemas 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 se relacionan con las políticas sociales en forma fragmentada a la hora de enfrentar los problemas y riesgos, y de aprovechar las oportunidades existentes para el bienestar
- 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) y hacen uso de ellas también como un conjunto
 - Las decisiones no se restringen a la acción del Estado, sino que incluyen también los recursos disponibles en la familia y en el mercado



**Más allá de adoptar un genérico
“discurso de los derechos” es necesario
definir el significado y las implicaciones
del enfoque de derechos en la
protección social**



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

La pobreza no se refiere solo a la condición socioeconómica, sino también a la falta de titularidad de derechos privación de ciudadanía

- La plena titularidad de los derechos económicos y sociales significa que todos están incluidos en la dinámica del desarrollo y gozan del bienestar, lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad (“**ciudadanía social**”) (Marshall, 1950)
- Lógica detrás de los derechos humanos a la educación, la salud o el trabajo es eminentemente **igualitaria** (Bobbio, 1996)
- Acción deliberada del **Estado** frena las desigualdades socioeconómicas que privan a muchos de una real pertenencia a la sociedad (CEPAL, 2006 y 2007)
 - Estar socialmente protegido es consecuencia de un derecho básico de pertenencia a la sociedad, es decir, de participación e inclusión (CEPAL, 2006)
- Enfoque de derechos es el **fundamento ético** de las políticas sociales



Elementos esenciales del enfoque de derechos

- Igualdad y no discriminación
- Progresividad y no retroceso
- Integralidad
- Institucionalidad
- Participación
- Transparencia y acceso a la información
- Rendición de cuentas



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

Hay que seguir fortaleciendo los sistemas de protección social, aún cuando la desaceleración del crecimiento económico implique dificultades en el financiamiento de la inversión social

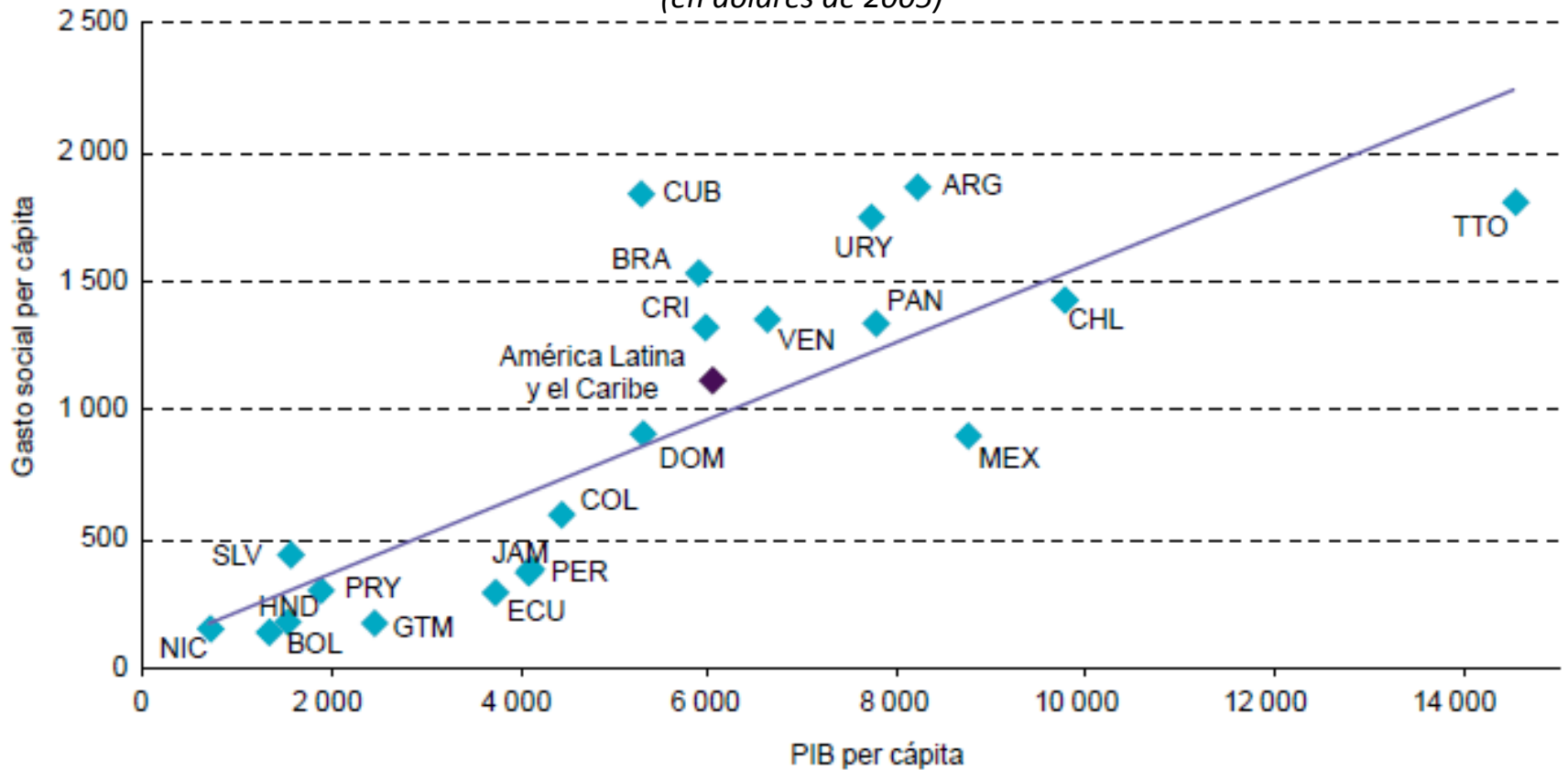


NAACIONES UNIDAS

CEPAL

La inversión social no depende únicamente del nivel de desarrollo

INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL Y PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA, 2012-2013
(en dólares de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina 2014

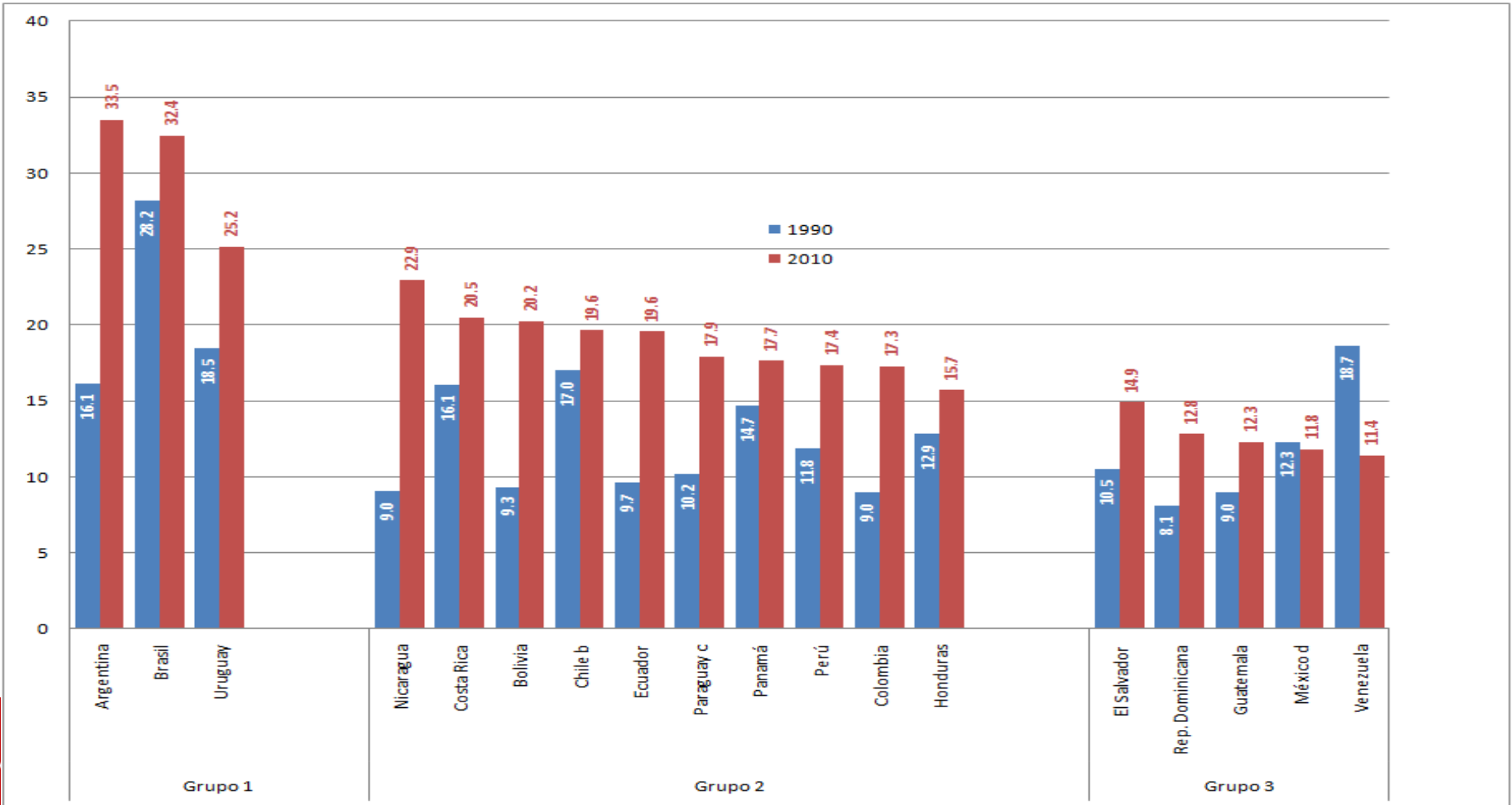


NAZIONI UNITE

CEPAL

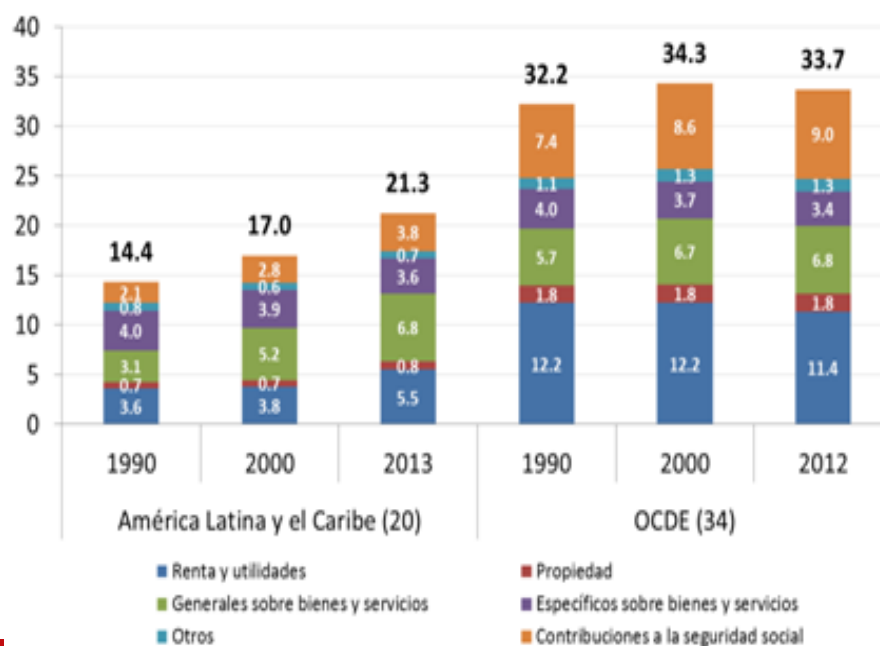
Los ingresos tributarios han crecido en casi toda la región, pero se mantienen muy por debajo de los países desarrollados

Ingresos tributarios, como porcentaje del PIB
(incluyen contribuciones a pensiones)

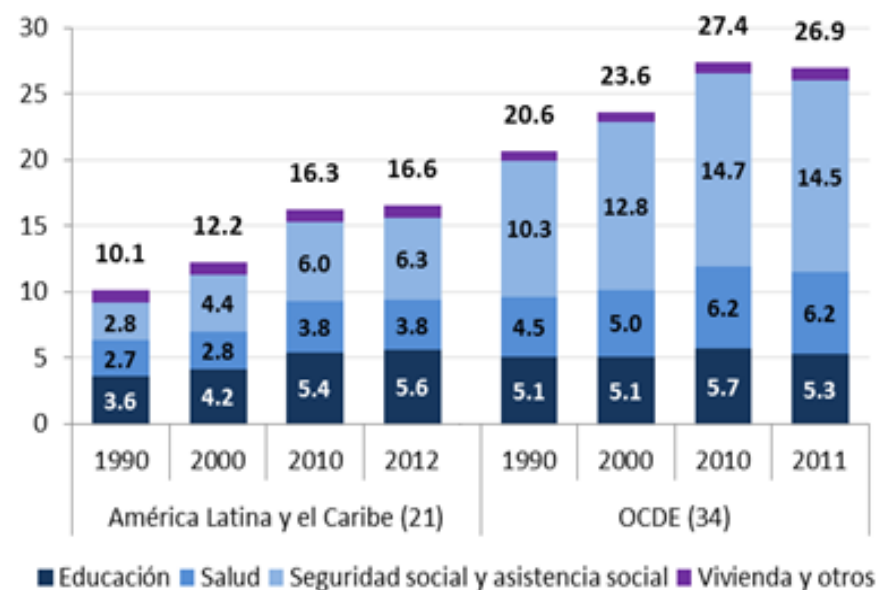


Desafío político: pactos fiscales para dotar al Estado de mayor capacidad redistributiva

América Latina y el Caribe (20 países) y países de la OCDE (34): evolución y estructura de los ingresos tributarios (incluyendo seguridad social), en promedios simples (En porcentajes del producto interno bruto)



América Latina y el Caribe (21 países) y países de la OCDE (34): evolución del gasto público social por sectores, en promedios simples, varios años (En porcentajes del producto interno bruto)



Desafíos para las políticas públicas (1)

- **Programas de transferencias condicionadas (PTC) como puerta de entrada al sistema de protección social**
 - Los PTC han llegado a poblaciones tradicionalmente excluidas de la protección social
 - Las personas pueden graduarse de determinados programas pero no se desprenden de su derecho a la protección social
- **Mantener objetivos y funciones precisas, delimitando competencias y responsabilidades**
 - Evitar transformar los PTC en un “árbol de Navidad”, al cual se cuelgan siempre más prestaciones y requerimientos
- **Programas de inclusión laboral y productiva: ampliar escala, integrar entre sí y con otros instrumentos de política social y económica que fomenten el trabajo decente**
 - Formalización, valorización salario mínimo, seguros desempleo, erradicación trabajo infantil



Desafíos para las políticas públicas (2)

- Articular programas de superación de la pobreza con **oferta universal y de calidad de servicios de salud y educación**
- Desarrollar políticas de **cuidado**
- Mejorar **infraestructura rural y urbana** (electricidad, agua potable y saneamiento, vivienda y transporte)
- Promover vínculos con medio ambiente y territorio, para fortalecer la resiliencia de la población con relación a **desastres**
- Incorporar dimensión de **género** y de políticas pertinentes para **jóvenes y poblaciones indígenas y afrodescendientes**
- ✓ **Coordinar** políticas y programas, así como las instituciones del Estado a cargo
- ✓ **Gestión**: mejorar racionalidad (diseño, monitoreo, evaluación; sistemas de información), transparencia y participación (co-gestión, rendición de cuentas)



Oportunidades y desafíos de los sistemas de protección social para la salida de la pobreza



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Simone Cecchini
División de Desarrollo Social

**Segunda edición del programa de pasantía para
servidores públicos del sector social de Centroamérica y
República Dominicana**

Ciudad de Panamá, 18 de abril de 2016