

# La protección social ante la matriz de desigualdad social en América Latina: el desafío de incorporar múltiples dimensiones



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Nuevos desarrollos y desafíos institucionales para las políticas de protección social en la región**

**Santiago 20-21/6/2016**

**Laís Abramo, Directora División de Desarrollo Social, CEPAL**

# **DESARROLLO SOCIAL INCLUSIVO Y EL IMPERATIVO DE LA IGUALDAD**



# El imperativo de la igualdad: la propuesta de la CEPAL

- **Igualdad** como objetivo central del desarrollo
  - ✓ igualdad de **medios** (ingresos y activos productivos), **derechos, capacidades, dignidad, autonomía y reconocimiento recíproco**
  - ✓ enfoque multidimensional de la inclusión social
- **Cambio estructural progresivo** como el camino
- la **Política** como instrumento
  - fortalecimiento del rol del **Estado** para redistribuir, regular y fiscalizar
  - una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad
  - promoción de **pactos para la igualdad**



# Reducir la desigualdad es condición indispensable para erradicar la pobreza

---

- Para enfrentar la pobreza es fundamental otorgar una importancia central a la lucha contra la desigualdad
  - ✓ la pobreza está fuertemente asociada a la desigualdad estructural en América Latina y el Caribe
  - ✓ los avances en la reducción de la pobreza son frágiles y reversibles si no están acompañados por la generación estable de **trabajo decente**, **protección social** efectiva y **desarrollo sostenible**
- La **Agenda 2030** es un desafío y una oportunidad:
  - metas más ambiciosas relacionadas a la pobreza
  - incorpora explícitamente el tema de la **igualdad**
  - enfatiza la importancia del crecimiento económico y del **trabajo decente**
  - **protección social**: plataforma transversal para avanzar en múltiples metas sociales



# Desarrollo social inclusivo: avances significativos en América Latina

- Una **estrategia** que se amplia en la región en el período reciente:
  - superación de la pobreza e indigencia
  - reducción de la desigualdad
  - avances hacia una **protección social de carácter universal y basada en derechos**
    - ✓ **crítica a la visión reduccionista** de las políticas focalizadas y en oposición a las políticas universales
    - ✓ el rol del Estado vuelve a ganar importancia
- Su efectiva implementación exige la construcción de una **institucionalidad** adecuada



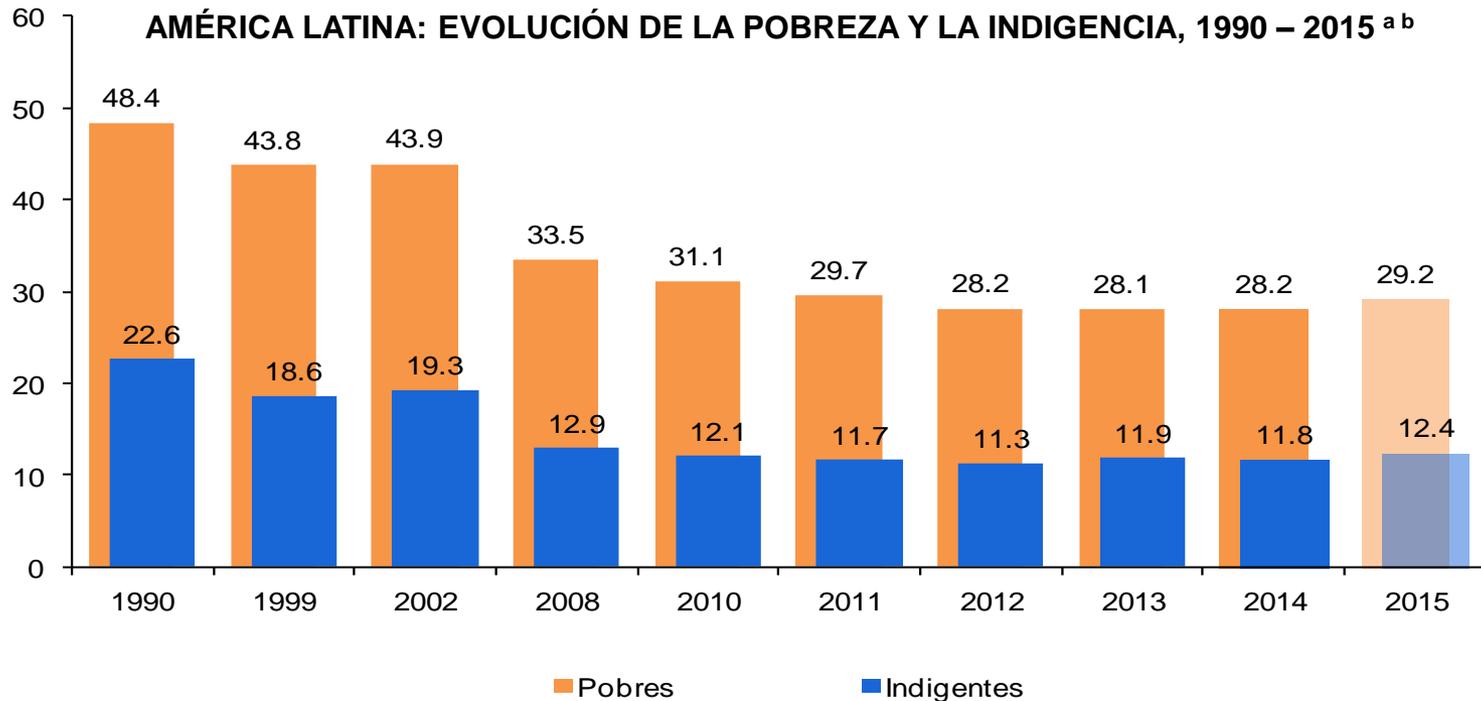
# A que se deben esos avances?

---

- **Contexto económico favorable:**
  - mayor espacio fiscal
  - facilitó la **creación de empleo formal y mejoras salariales**
- **Contexto político** en que los objetivos de erradicar la pobreza y reducir la desigualdad ganan **alta prioridad pública**
- **Transición demográfica:** “bono demográfico” (reducción de la tasa de dependencia)
- Ingreso de las **mujeres** en el mercado de trabajo
- **Políticas activas en el ámbito social y del mercado de trabajo**



# Reducción expresiva de la pobreza y la indigencia. Al 2015 ambas se habrían incrementado



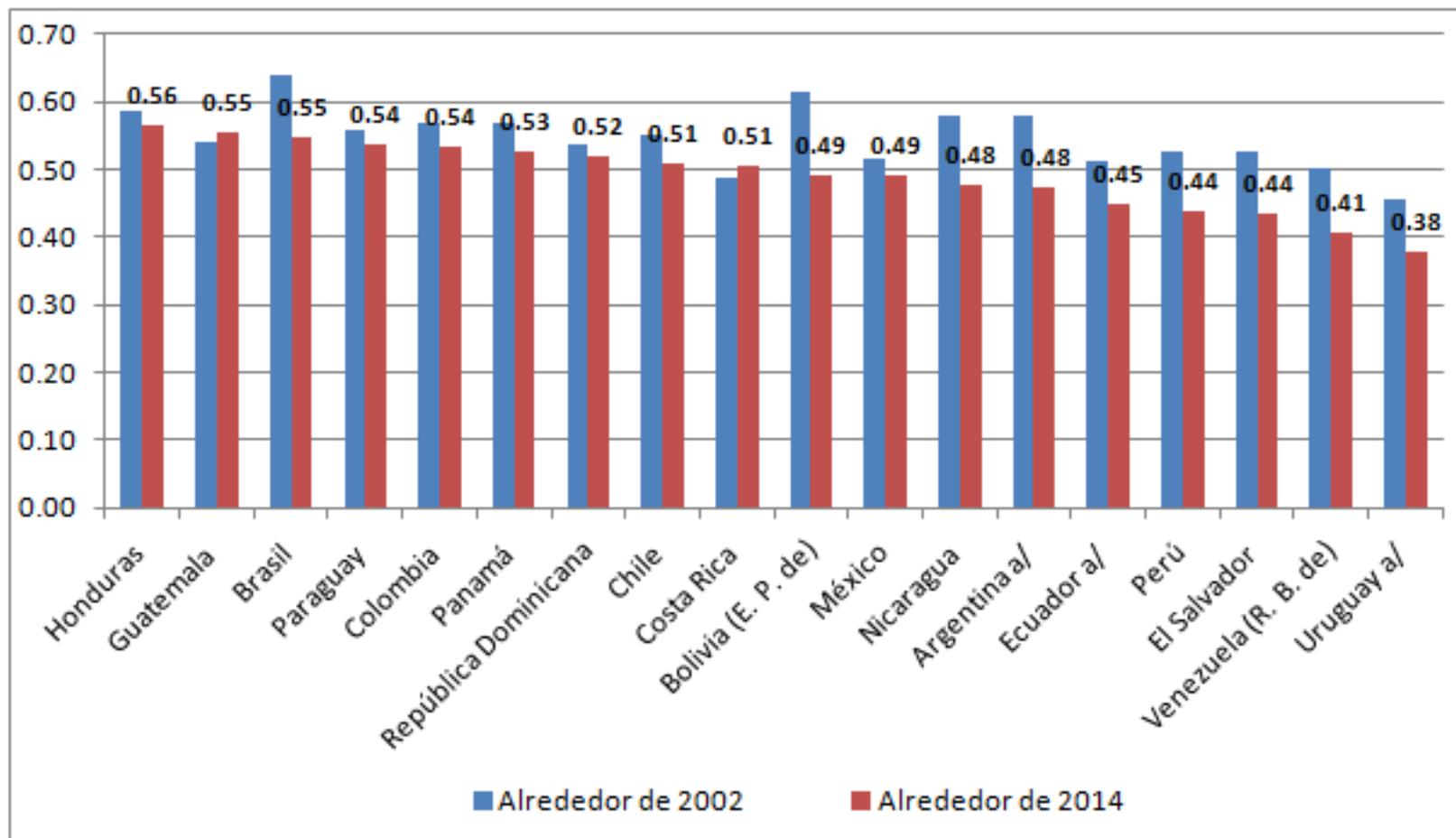
Fuente: Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 19 países (incluye Haití).

<sup>b</sup> Las cifras 2015 corresponden a una proyección.

# Entre 2002 y 2014 la gran mayoría de los países logró mejoras en la distribución del ingreso

## AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE GINI, 2002-2014

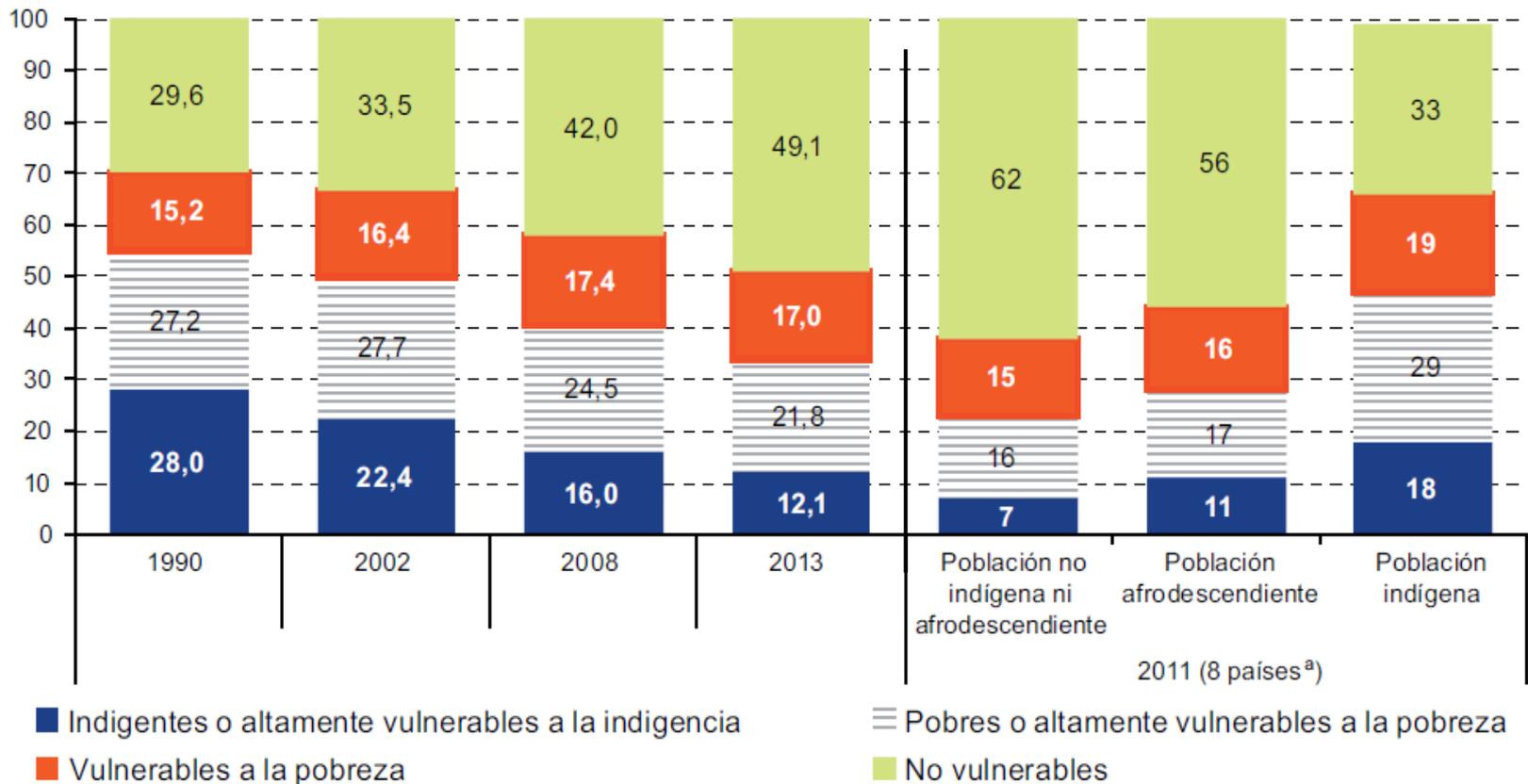


Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
a Áreas urbanas.



# Se reduce la vulnerabilidad, pero la mitad de la población sigue en esa condición

América Latina (promedio ponderado de 18 países y de 8 países): perfil de la vulnerabilidad por ingresos, alrededor de 1990, 2002, 2008 y 2013, y según origen étnico o racial, alrededor de 2011, y según origen étnico o racial, alrededor de 2011  
(En porcentajes)



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.

<sup>a</sup> Promedio ponderado del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Brasil (2011), Chile (2011), Ecuador (2011), México (2010), Paraguay (2011), Perú (2011) y Uruguay (2011).

# LA MATRIZ DE LA DESIGUALDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y DESAFÍOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL



# Ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social

---

- **Ingreso y acceso a activos productivos**
- **Género**
- **Raza y etnia**
  - **Pueblos indígenas + población afrodescendiente** = 25% del total de la población de ALC:
    - 826 pueblos indígenas reconocidos por los Estados (más de 46 millones de personas)
    - más de 120 millones de personas afrodescendientes
- **Edad** (niños, jóvenes, adultos, personas mayores)
- **Territorio** (rural x urbano; regiones; ciudades)
- Esas dimensiones:
  - frecuentemente **se entrecruzan y se potencian**
  - deben ser consideradas en el diseño, formulación, implementación y evaluación de las **políticas públicas** y en la **institucionalidad** del desarrollo social

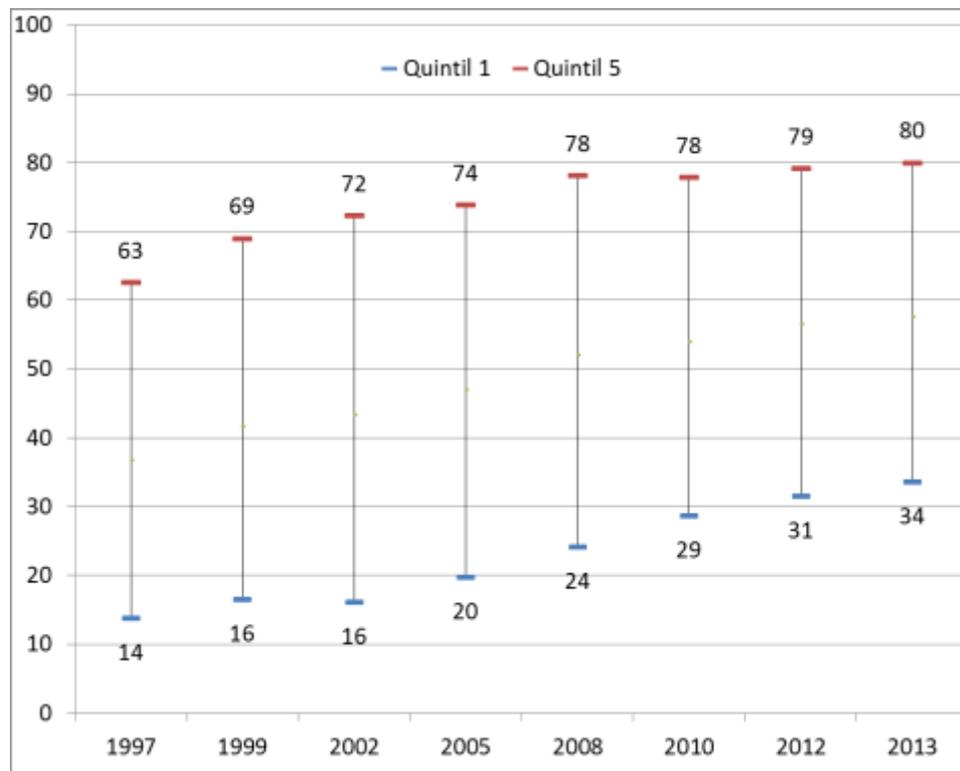


# DESIGUALDADES DE INGRESO



# Mejoría sustancial en el acceso y conclusión de educación secundaria; pero persisten importantes diferencias entre estratos de ingreso

América Latina (18 países): Jóvenes de 20 a 24 años de edad del primer quintil y al quinto quintil que completaron la educación secundaria a/, 1997 a 2013  
(En porcentaje)



En 1997, 63% de los jóvenes del quinto quintil (mayores ingresos) y solo 14% de los del primer quintil (menores ingresos) habían culminado sus estudios secundarios

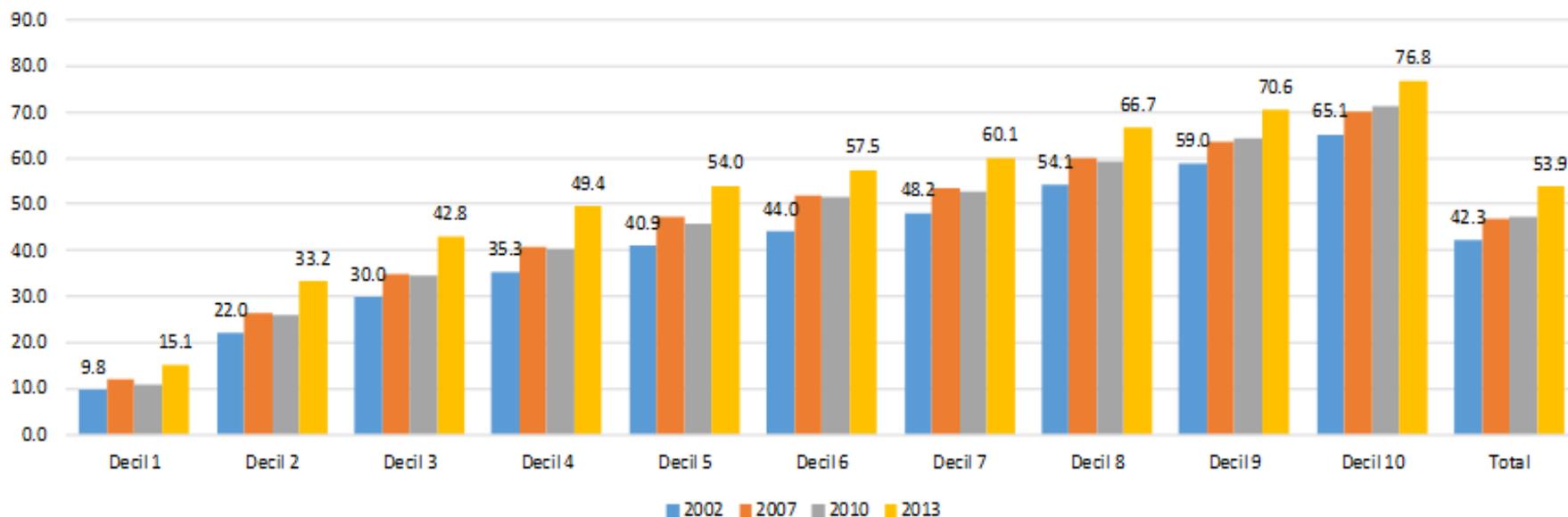
En 2013, esas cifras habían aumentado a respectivamente 80% (jóvenes del quinto quintil) y 34% (jóvenes del primer quintil)

**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 simple de los países. Incluye las zonas urbanas de Argentina, Ecuador y Uruguay.



# Brechas en acceso a derechos y a protección social: pese a avances en cobertura, en los dos primeros deciles 2/3 de los ocupados en 2013 no estaba afiliado a un sistema de pensiones

**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).

# DESIGUALDADES DE GÉNERO, RAZA Y ETNIA



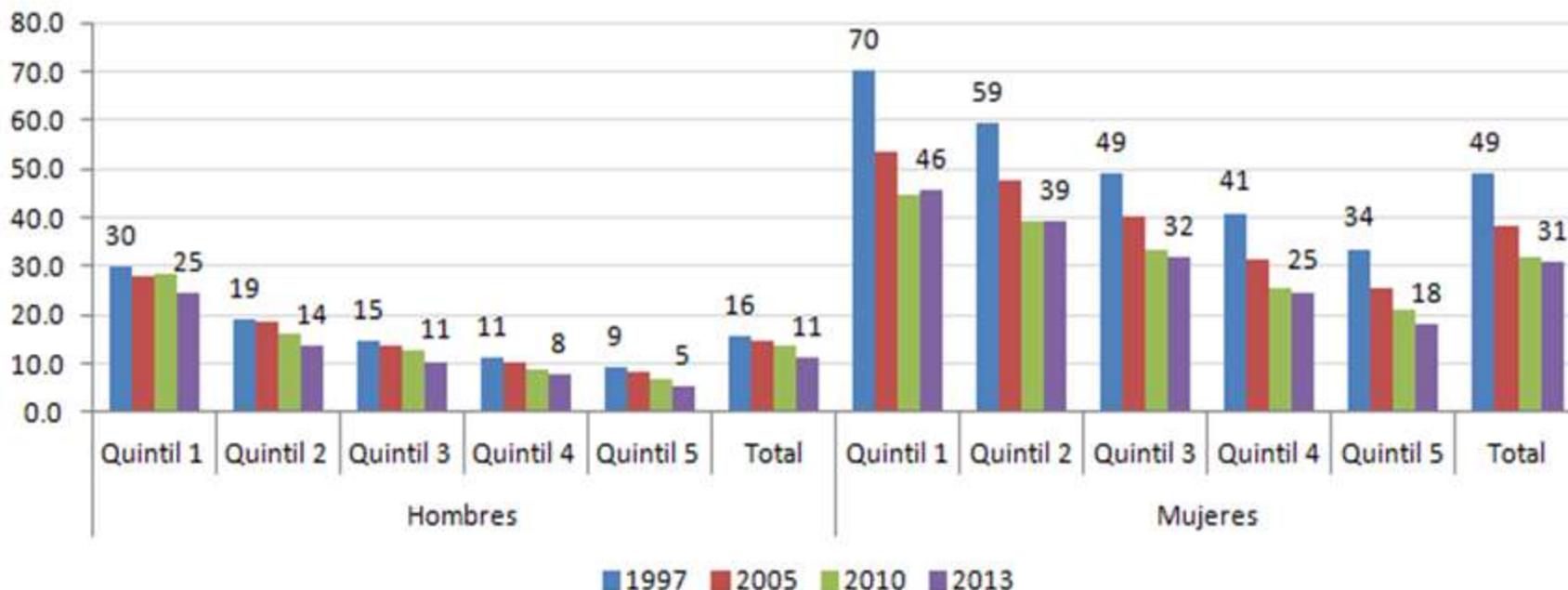
# Desigualdades de género

- 30% de las mujeres en América Latina **no tiene ingresos propios** (promedio regional)
- en todos los países los ingresos laborales de las mujeres son inferiores a los de los hombres
- persiste una alta segmentación ocupacional (horizontal y vertical)
- el peso de las tareas de cuidado crea barreras para su inserción laboral en igualdad de condiciones con los hombres
- el cierre de las brechas de participación e ingresos entre hombres y mujeres tendría efectos importantes en la disminución de la pobreza y la desigualdad (Índice de Gini)



# Una de cada tres mujeres no tiene ingresos propios y es económicamente dependiente

América Latina (17 países): población sin ingresos propios, por quintiles de ingreso y sexo, 1997-2013 <sup>a b</sup>  
(En porcentajes de la población de 15 años y más)



**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.

<sup>a</sup> Población de 15 años y más que no es perceptora de ingresos monetarios individuales y que no estudia (según su condición de actividad) en relación con el total de la población de 15 años y más que no estudia.

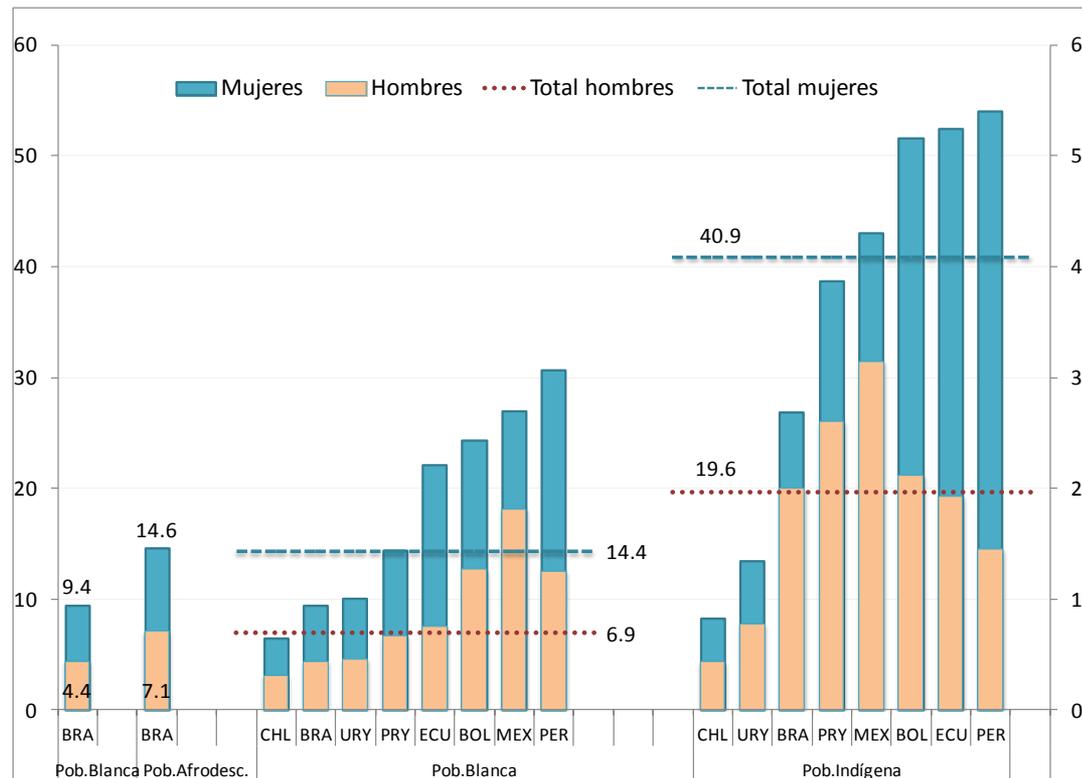
<sup>b</sup> Promedios regionales ponderados.

*Esto da cuenta de un núcleo duro de exclusión del mercado laboral y la protección social que afecta a las mujeres más pobres de la región*



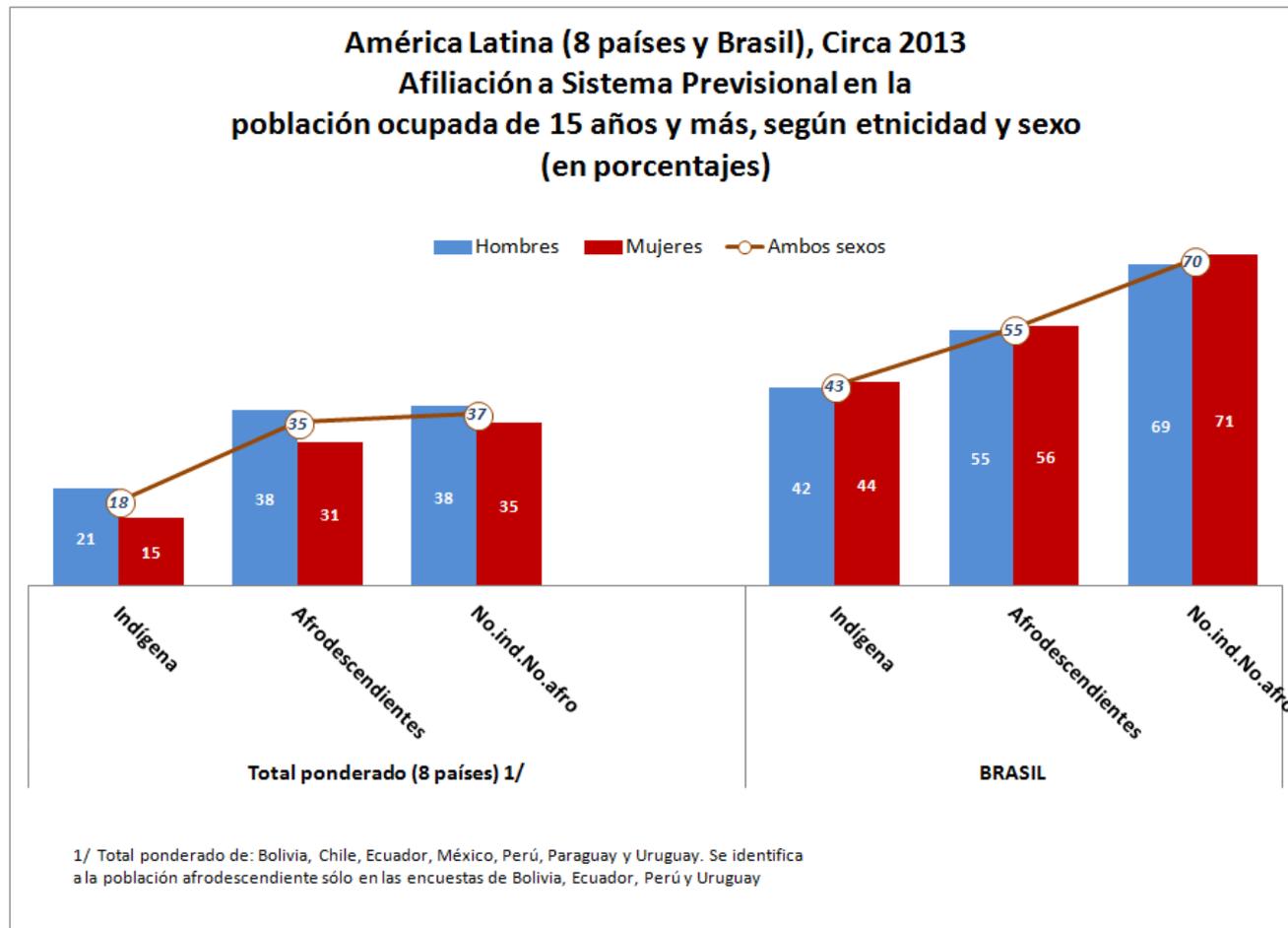
# Trabajadores ocupados en situación de indigencia: 40,9% de las mujeres indígenas x 6,9% de los hombres no indígenas ni afrodescendientes (8 países)

América Latina (8 países): población con **ingresos del trabajo menores que la línea de indigencia**, según pertenencia étnica y sexo, alrededor de 2011



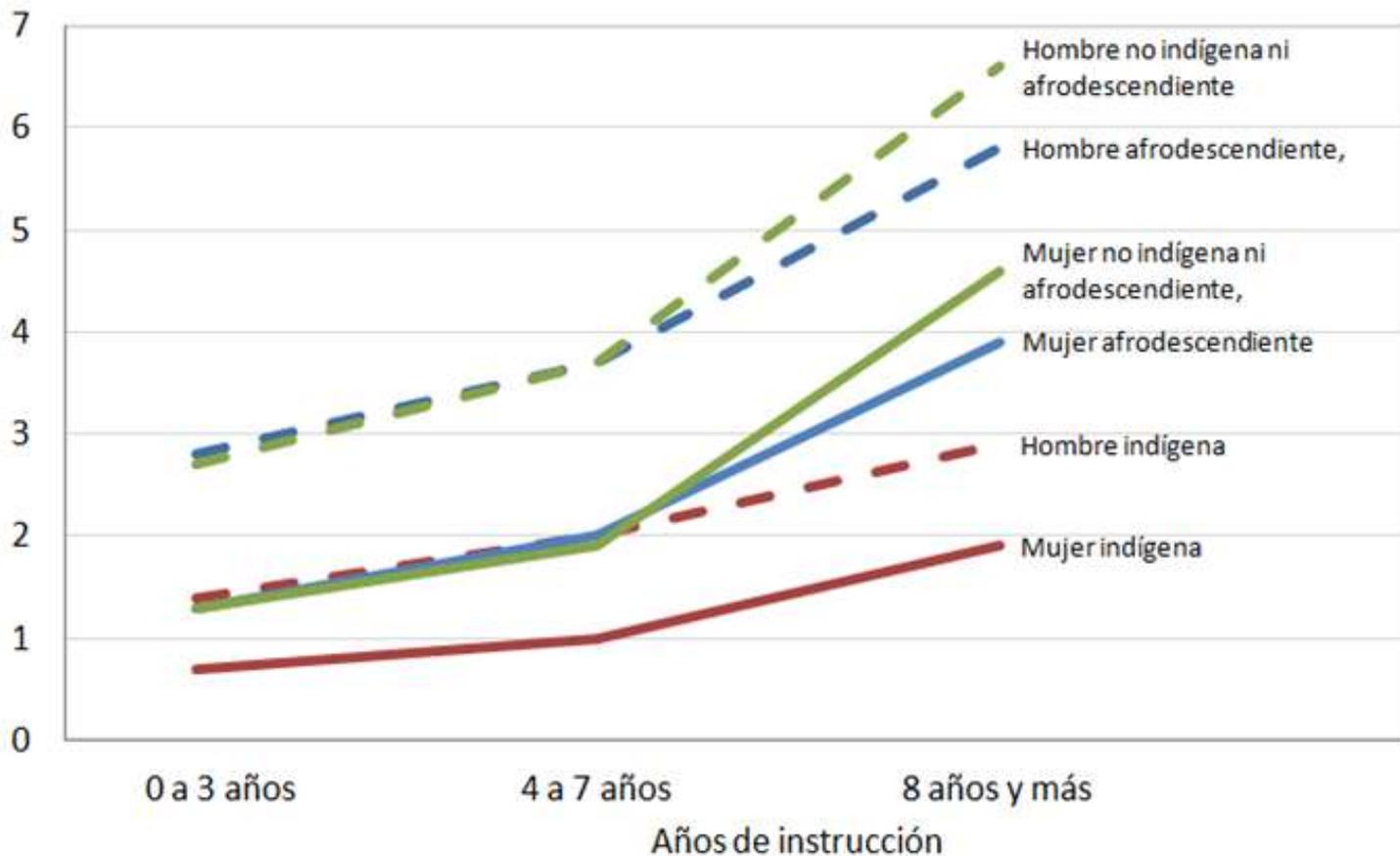
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

# Brechas de protección social: solo 15% de las mujeres indígenas (8 países) están afiliadas a la seguridad social; en Brasil la brecha entre los indígenas y los blancos es de 27 puntos de por ciento



# Desigualdades entrecruzadas: ingresos de hombres no indígenas ni afrodescendientes son 4 veces mayores que los de mujeres indígenas y 2 veces los de mujeres afrodescendientes

América Latina (9 países): Ingresos laborales mensuales medios, según sexo, raza/etnia y años de escolaridad, total nacional, alrededor de 2013  
(En múltiplos de la línea de pobreza)



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.

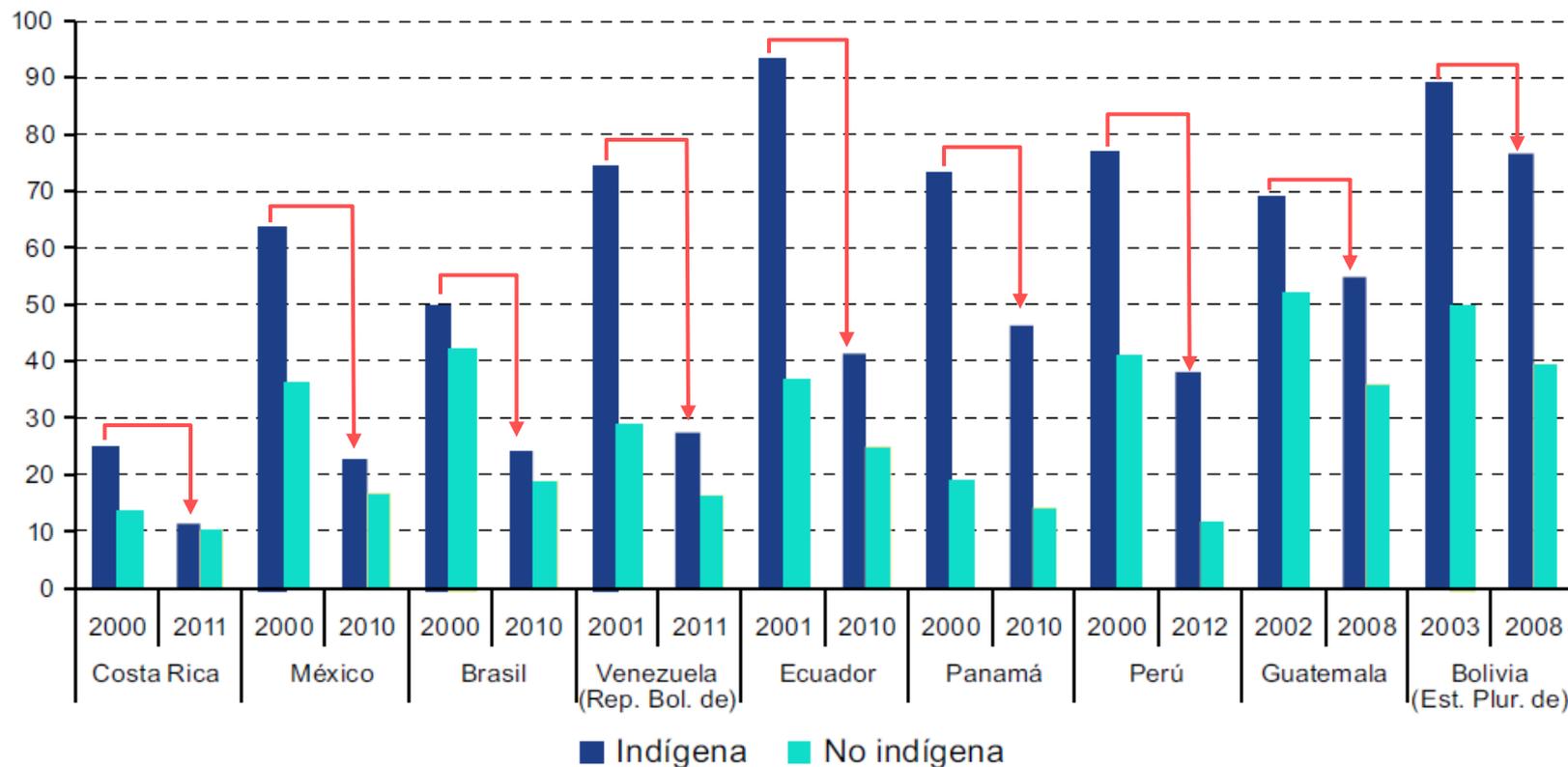
# EL ENFOQUE DEL CICLO DE VIDA: ENCADENAMIENTO DE DESIGUALDADES



# Mortalidad en la niñez: significativamente más elevada entre los pueblos indígenas, a pesar de los avances

**América Latina (9 países): tasa de mortalidad en la niñez según origen étnico, alrededor de 2000 y 2010**

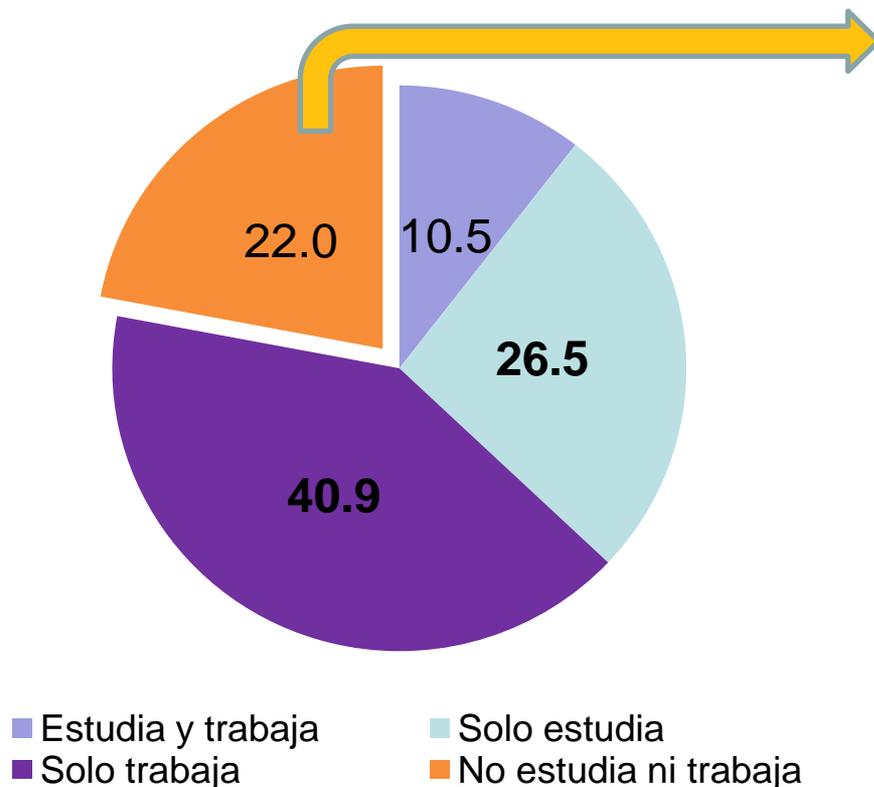
*(En número de defunciones por cada 1.000 nacidos vivos)*



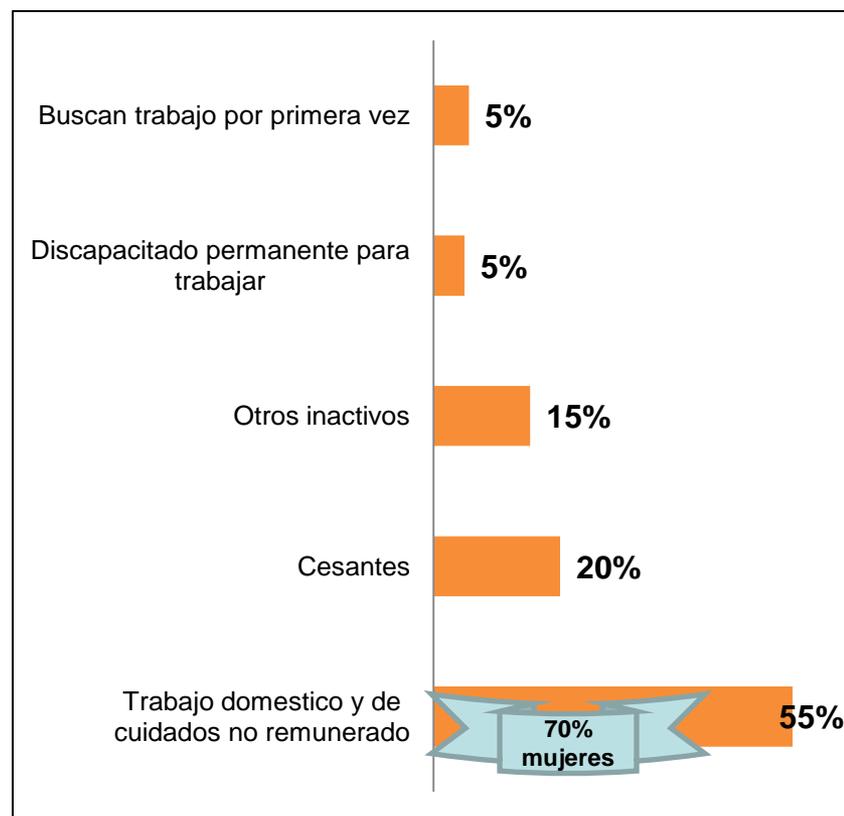
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago, Noviembre, 2015.

# 22% de jóvenes no están estudiando ni ocupados en el mercado de trabajo; la mayoría son mujeres que se dedican al trabajo doméstico no remunerado.

América Latina (18 países): situación de actividad de jóvenes de 15 a 29 años, alrededor de 2012 (%)



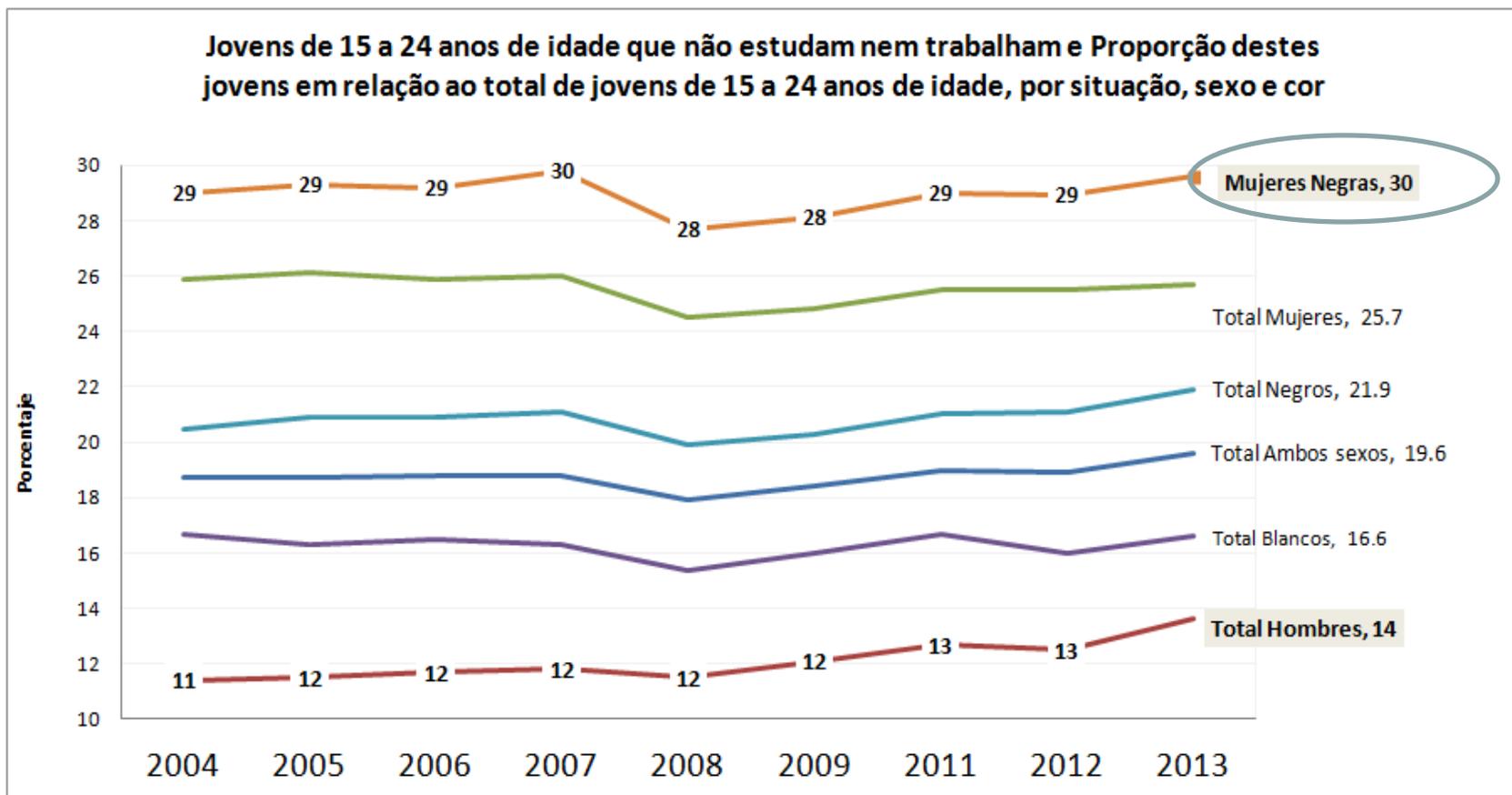
América Latina (18 países): condición de actividad de jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están empleados. Alrededor de 2012 (%)



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

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

# El peso de la dimensión racial: 1 de cada 3 jóvenes mujeres afrodescendientes en Brasil no estudia ni está ocupada en el mercado de trabajo



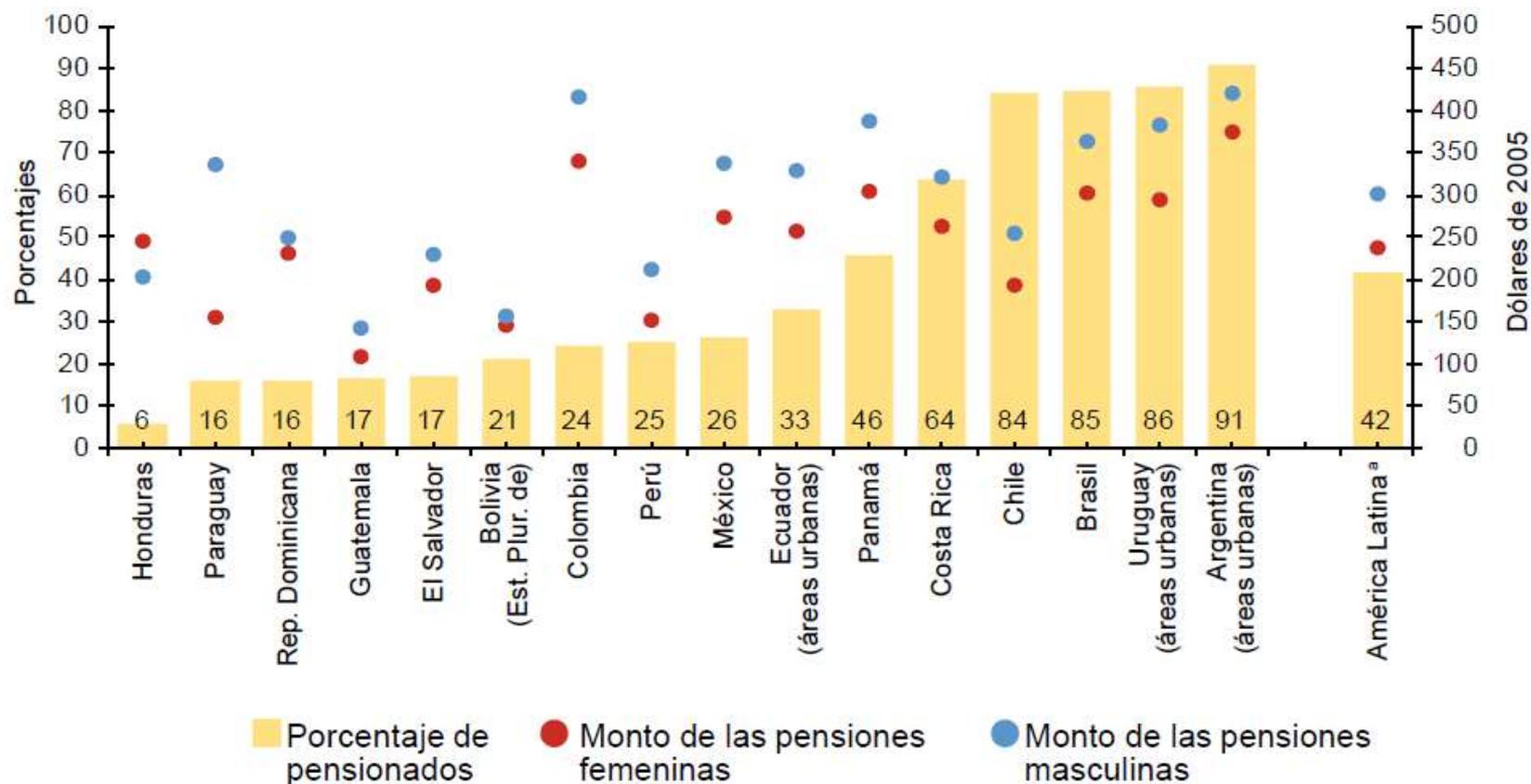
# ADULTOS MAYORES



# Pensiones contributivas: el porcentaje de cobertura y los montos de las pensiones entre los adultos mayores es bajo, en especial entre las mujeres

**América Latina (16 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones contributivas, según sexo y monto medio mensual de las pensiones, alrededor de 2011**

*(En porcentajes y dólares de 2005)*



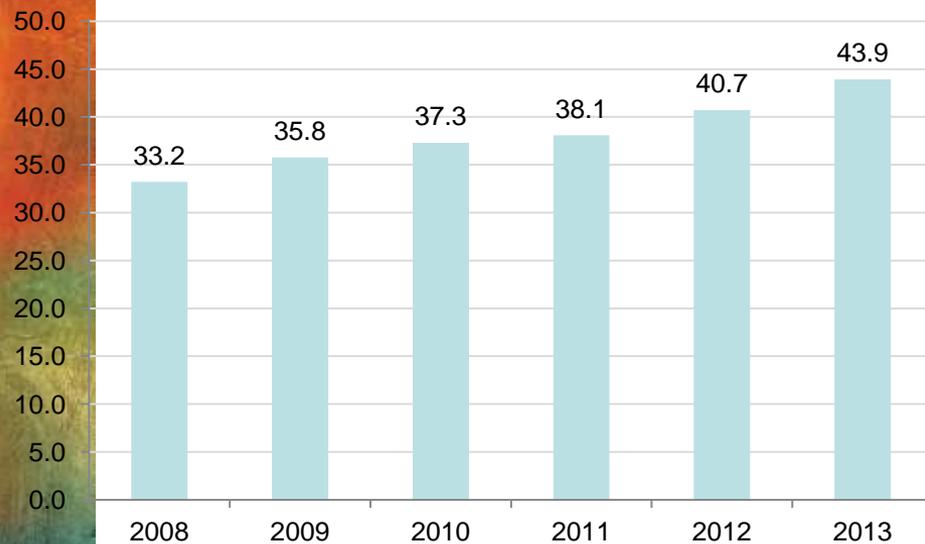
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, 2013.

# Avances importantes en protección social no contributiva

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

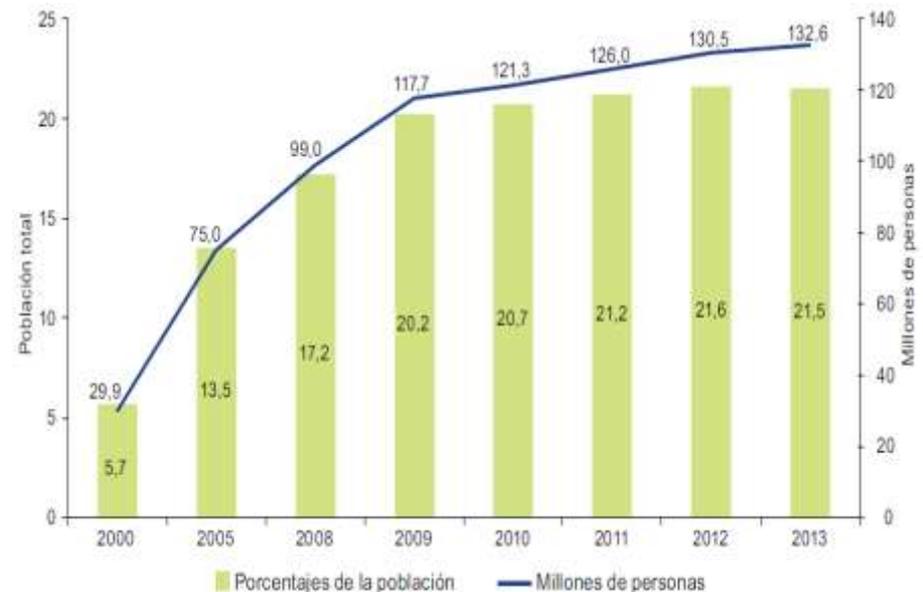
### PENSIONES SOCIALES

(En porcentajes de la población mayor a 65 años)



### TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS <sup>a/</sup>

(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 no contributivas como mecanismo contra la pobreza del adulto mayor; pero cobertura y montos bajos en muchos países

**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.

# CONSIDERACIONES FINALES



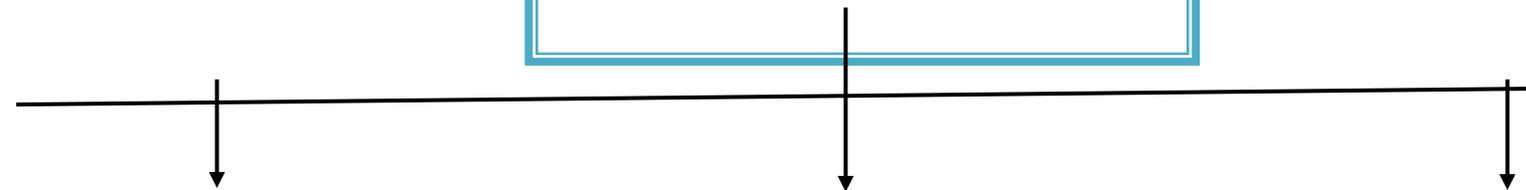
# Avanzar hacia sistemas de protección social inclusivos

- **Clave para realizar los derechos** económicos, sociales y culturales de toda la población
- Requiere un **nuevo acuerdo social para universalizar la protección social**
- Para eso es necesario considerar adecuadamente la matriz de la desigualdad social y **actuar sobre las brechas**



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

## PROTECCIÓN SOCIAL



### NO CONTRIBUTIVA (ASISTENCIA)

- **Transferencias** en efectivo o especie, con o sin corresponsabilidad (**PTC, pensiones sociales, otras**)
- Subsidios al consumo
- Promoción y acceso a servicios sociales existentes (ej. becas escolares)

### CONTRIBUTIVA (SEGURIDAD)

- **Pensiones contributivas** (vejez, discapacidad, invalidez)
- Seguros de **salud**
- Seguros de **desempleo**
- **Licencias** (maternidad/paternidad, enfermedad)

### REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL

**Normativa y supervisión de estándares laborales** orientados a fomentar y proteger el trabajo decente: formalización de los contratos, negociación colectiva, seguridad en el trabajo, **salarios mínimos**, eliminación del trabajo infantil, etc.

Fuente: Cecchini y Martínez, 2011



# Políticas integradas de cuidado: componente fundamental de los sistemas de protección social

- **Ámbito crucial y urgente** de abordar por sus implicancias en la distribución del bienestar en los hogares y el ejercicio de derechos de quienes requieren y proveen de cuidados
- **Trabajo no remunerado de cuidado** a cargo de las mujeres en los hogares genera desigualdad y **reproduce pobreza** al limitar sus oportunidades de para insertarse en el mercado de trabajo y su autonomía económica
- Cambios demográficos, socioculturales y económicos demandan una nueva estrategia desde las políticas públicas:
  - aumenta la carga de trabajo con enfermos y adultos mayores
  - mayor incorporación laboral de las mujeres
- Incipiente consideración del **cuidado como bien público**
- Necesidad de construir una **institucionalidad integrada** de cuidados



# Seguir fortaleciendo los sistemas de protección social en una situación de escaso dinamismo económico

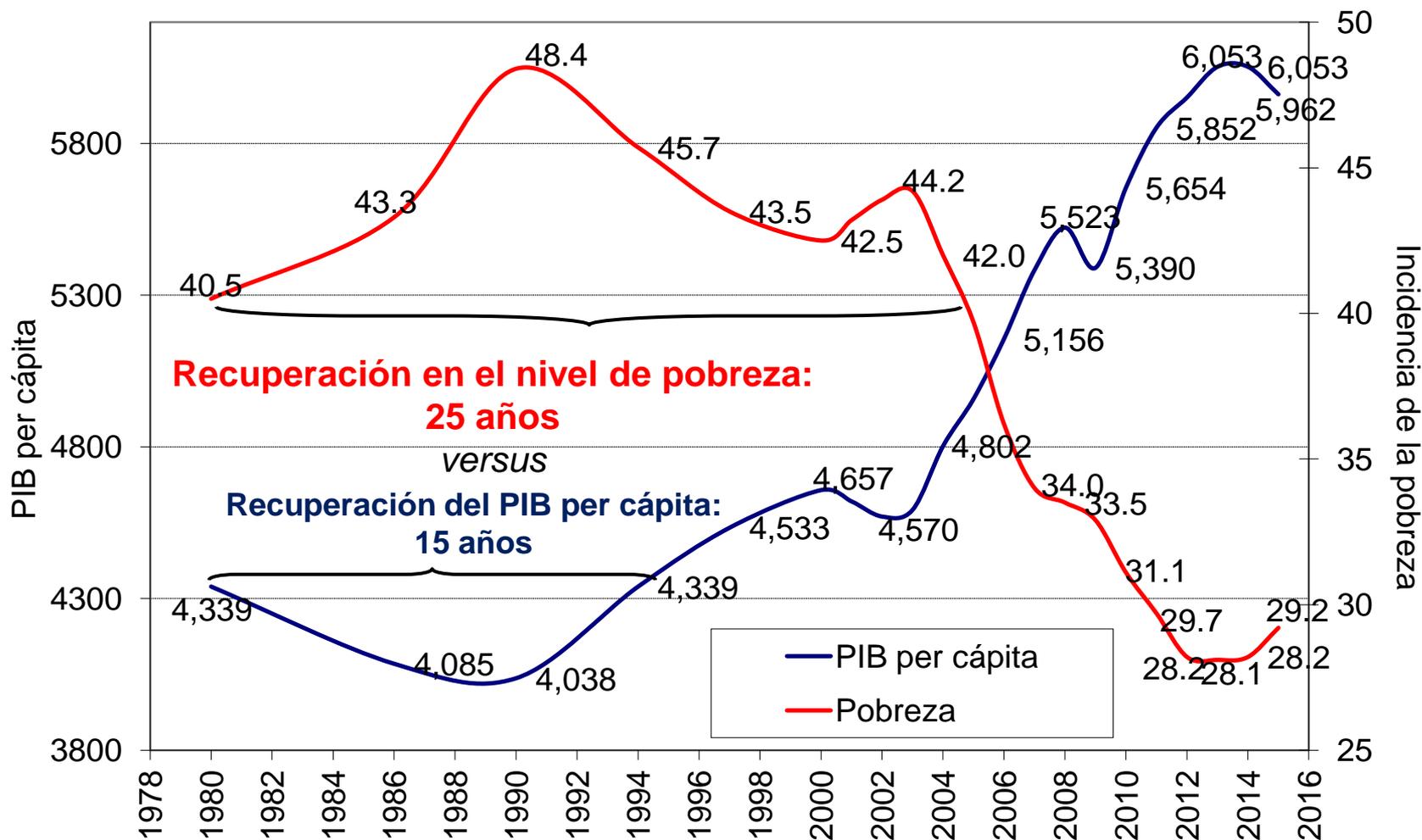
---

- **Garantizar financiamiento adecuado y consistente**
  - pese a las restricciones que impone el actual contexto económico, existen espacios para el financiamiento del desarrollo social
- **Integrar la protección social contributiva y la no contributiva para avanzar hacia la universalización de la protección social**
- **Construir sistemas integrados de cuidado como un pilar fundamental de la protección social**
- **Aprovechar las oportunidades del bono demográfico y hacer frente a los desafíos del envejecimiento**
- **Ante el deterioro del mercado de trabajo, proteger el empleo y los salarios**
- **Potenciar pactos sociales, políticos y fiscales**



# Proteger avances y evitar retrocesos como en crisis anteriores

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPARACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA Y LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1980-2015



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

# Proteger avances e impedir retrocesos: La igualdad en el centro

---

- Es tan importante igualar para crecer como crecer para igualar. **La desigualdad importa y conspira contra el desarrollo**
- Es urgente erradicar la pobreza, pero también redistribuir la riqueza. **La fiscalidad juega un rol central.**
- **Proteger el gasto público social**
- **Frente a la Agenda 2030, no hay espacio para retrocesos en lo social**

***Transitar de la cultura del privilegio a una cultura de la igualdad***

