

# **DESIGUALDAD, DERECHOS HUMANOS Y PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

**Carlos Maldonado**

**Oficial de Asuntos Sociales  
División de Desarrollo Social de la CEPAL**

**Seminario Taller**

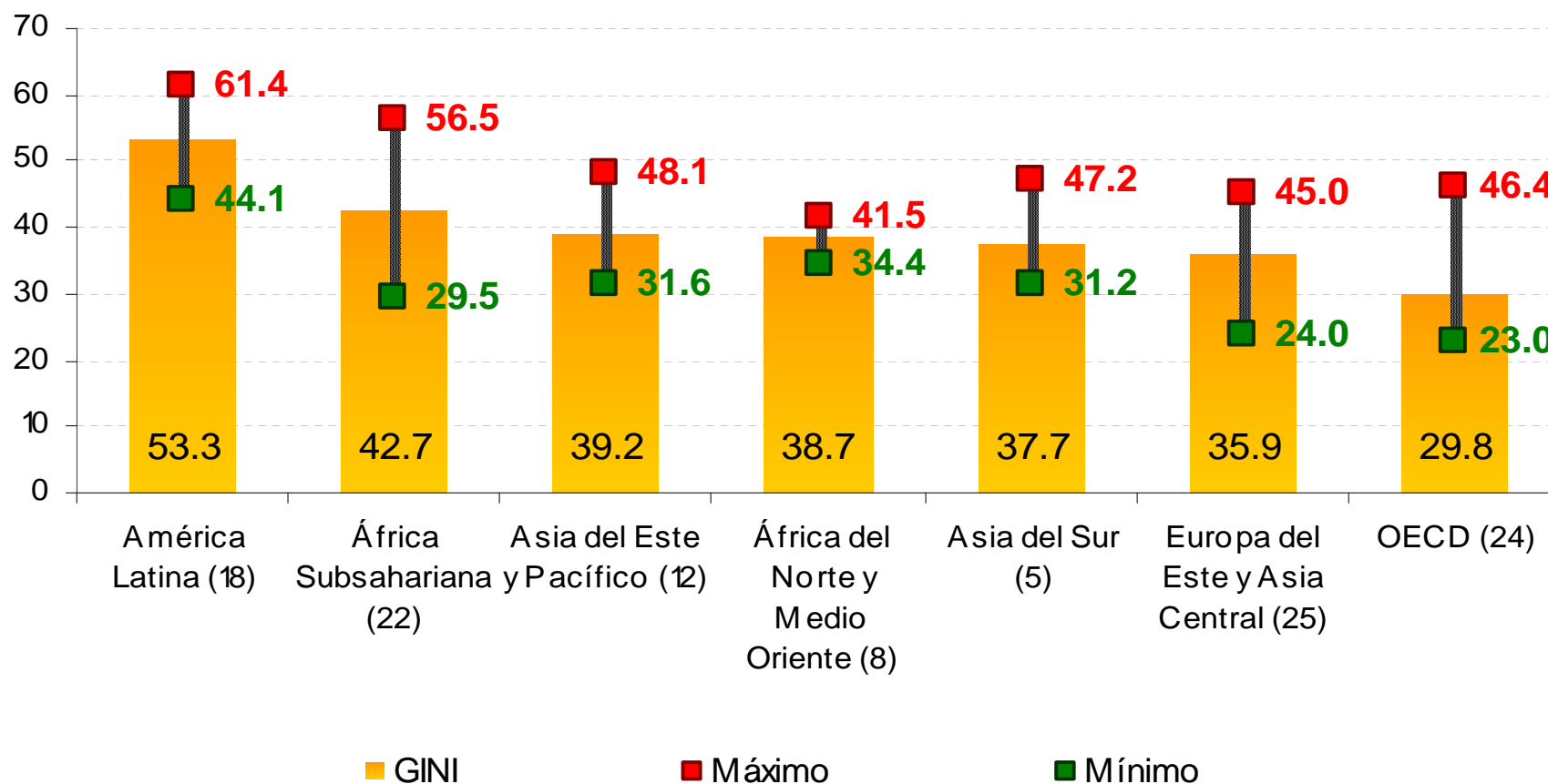
**“Presentación de la Ley de Desarrollo y Protección Social”**

**San Salvador, 28 de noviembre de 2013**

# **I. DE DÓNDE VENIMOS: ESLABONES DE LA DESIGUALDAD SOCIAL**

# América Latina tiene la distribución del ingreso más concentrada del mundo

América Latina (18 países) y otras regiones del mundo: coeficiente de concentración de Gini, CIRCA 2006/a.



**Fuentes:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y World Income Inequality Database (WIID). [[http://www.wider.unu.edu/research/Database/en\\_GB/database/](http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/)].

**Notas:** /a. Los datos regionales son promedios simples. En el cálculo se considero la última observación disponible en cada país para el período 2000-2006

# Desigualdades multifacéticas que se refuerzan entre sí

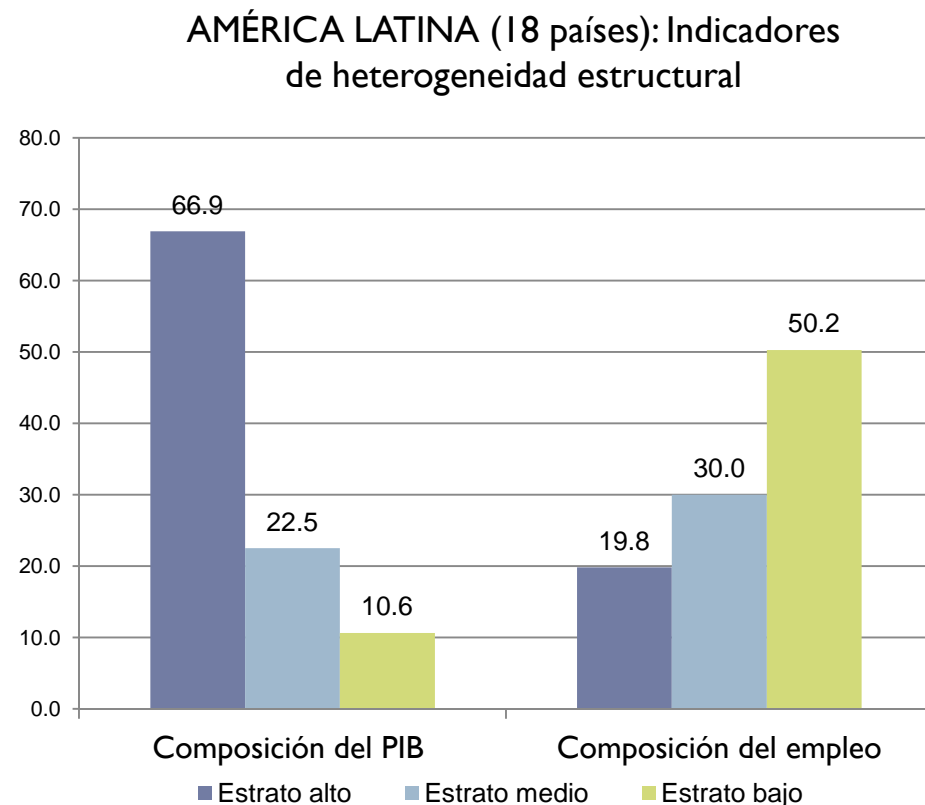
---

## Las fábricas y eslabones de la desigualdad en América Latina

- Las persistentes brechas en la estructura productiva, fábrica de la desigualdad
- Eslabones de la desigualdad: segmentación en el empleo y la protección social
- Fábrica de la desigualdad en el desarrollo de capacidades
- Desigualdad étnica, de género y generación
- Una fiscalidad baja con muy escaso efecto redistributivo de la riqueza
- Todo lo cual redundando en la peor distribución del ingreso entre regiones del mundo

# Una fábrica de desigualdad: brechas de productividad y empleo (heterogeneidad estructural)

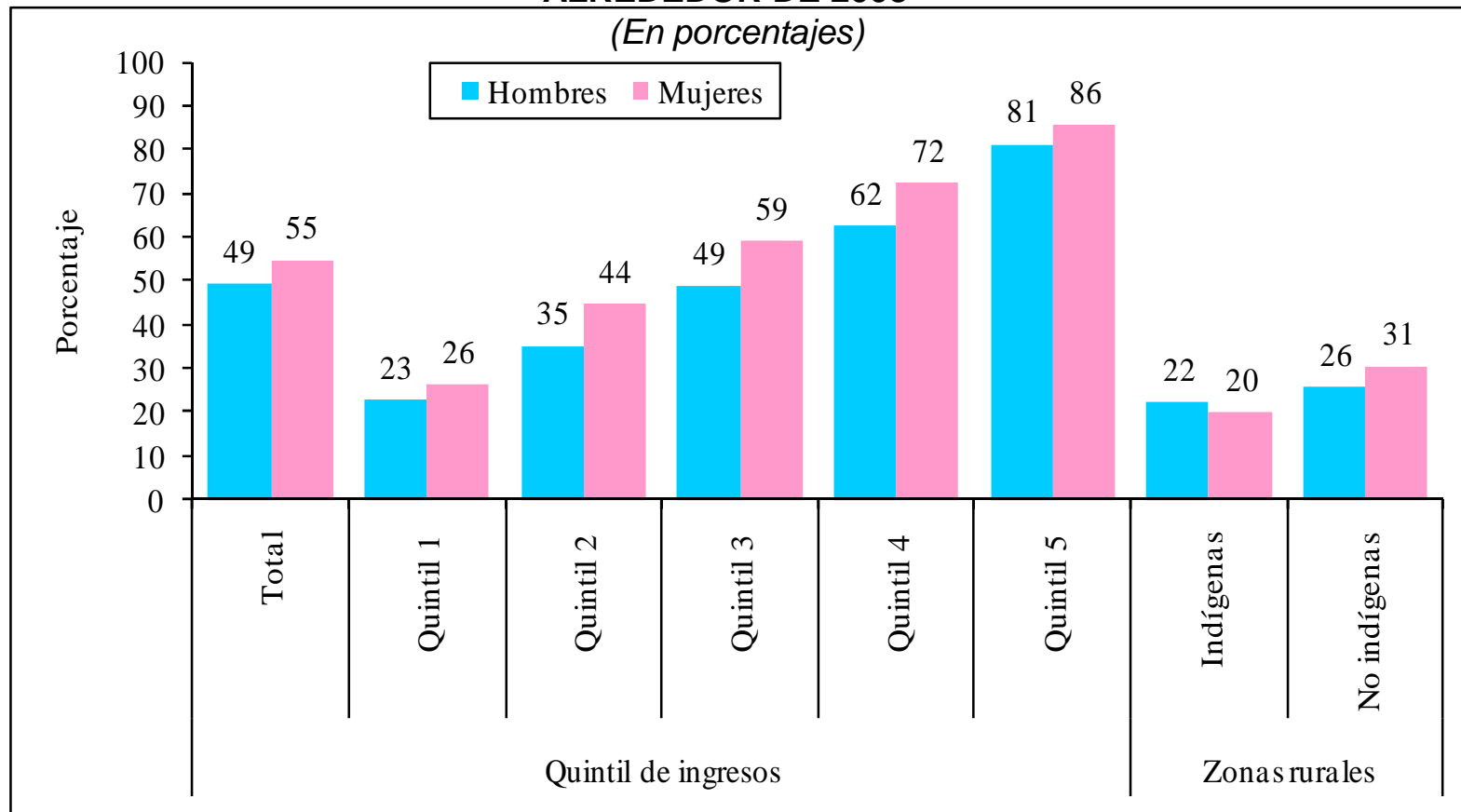
- El estrato alto genera dos tercios del PIB de la región, el medio el 22.5% y el bajo apenas el 10.6%.
- Pero esta distribución se invierte en términos de generación de empleo



Fuente: Infante, R. "América Latina en el "Umbral del Desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva". Proyecto "Desarrollo Inclusivo". Documento de Trabajo Nro 14. Junio 2011. Santiago de Chile: CEPAL

# Desarrollo de capacidades, la contracara en la fábrica de desigualdades

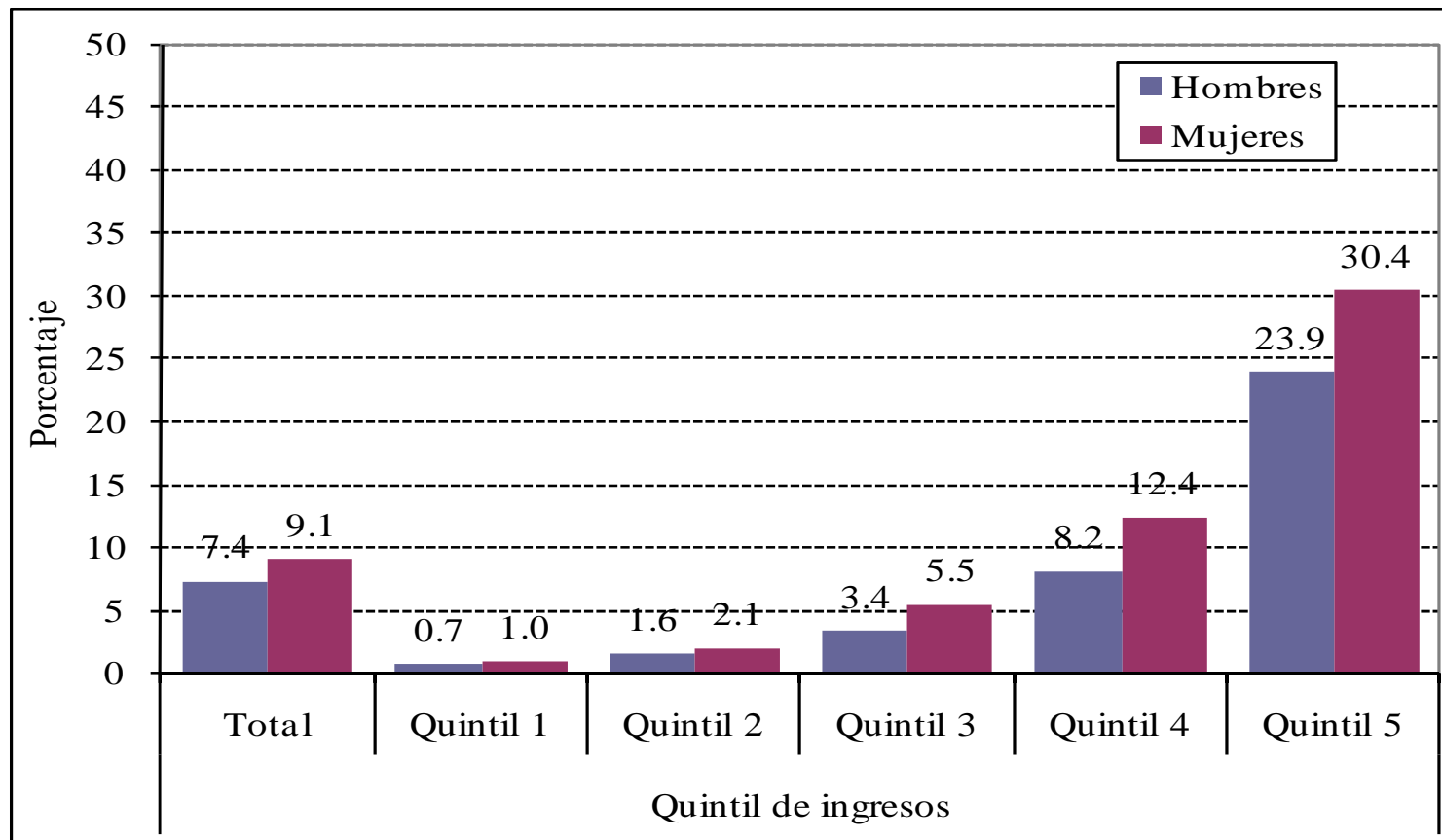
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONCLUSIÓN DEL NIVEL SECUNDARIO SUPERIOR ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE NIVEL DE INGRESO PERCÁPITA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2008 <sup>a</sup>**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.  
<sup>a</sup> Las cifras respecto a jóvenes indígenas y no indígenas refieren a 8 países, y corresponden a 2007.

# Ni hablar de brechas en educación universitaria,

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): % CONCLUSIÓN DE AL MENOS 5 AÑOS DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA ENTRE JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2008

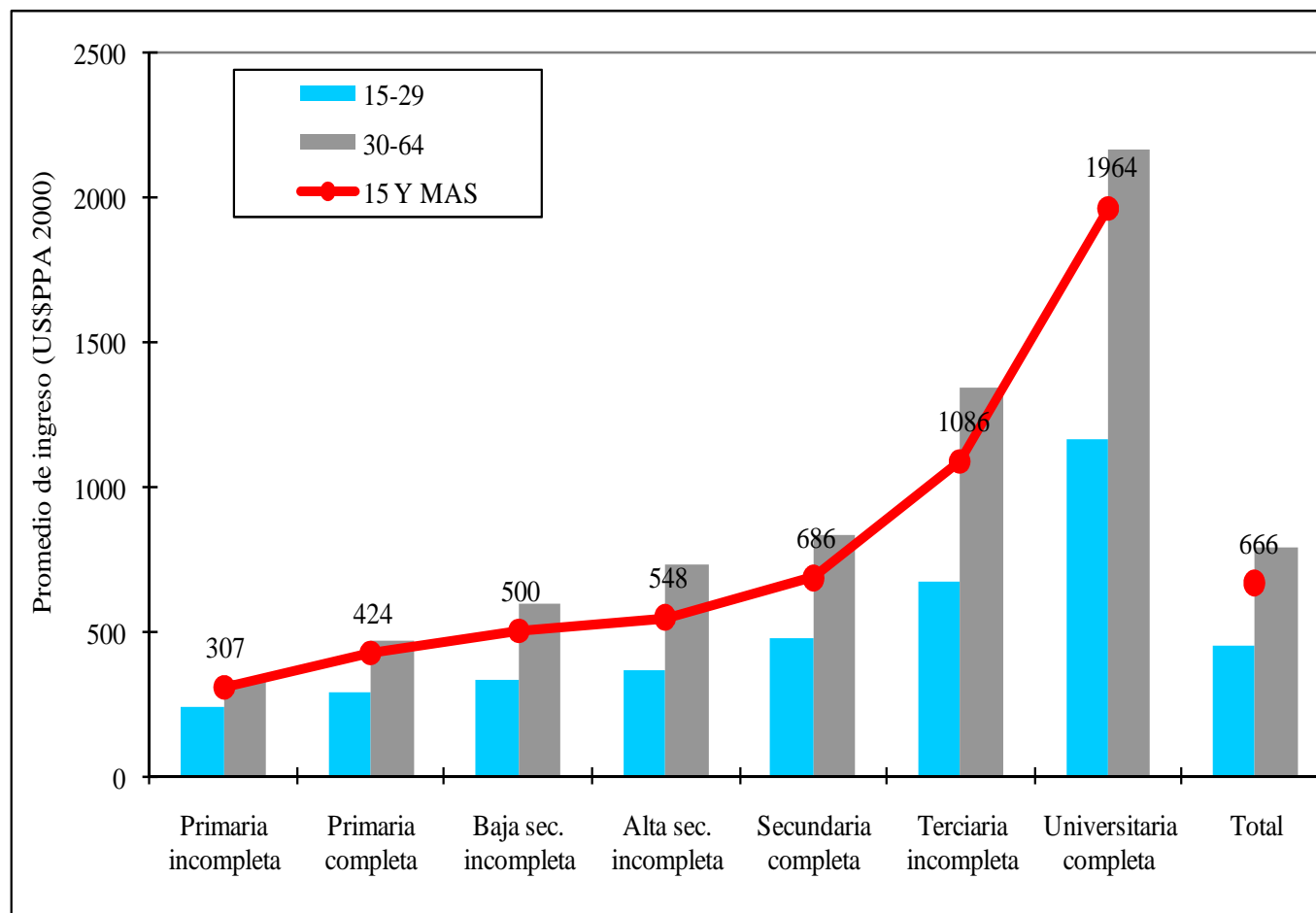


Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

# El eslabonamiento educación-empleo reproduce y, eventualmente, amplía las inequidades sociales

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INGRESOS LABORALES MENSUALES DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE 15 A 29 AÑOS, DE 30 A 64 AÑOS Y DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN EL NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO <sup>a</sup>

(En porcentajes y dólares de 2000 ppa)

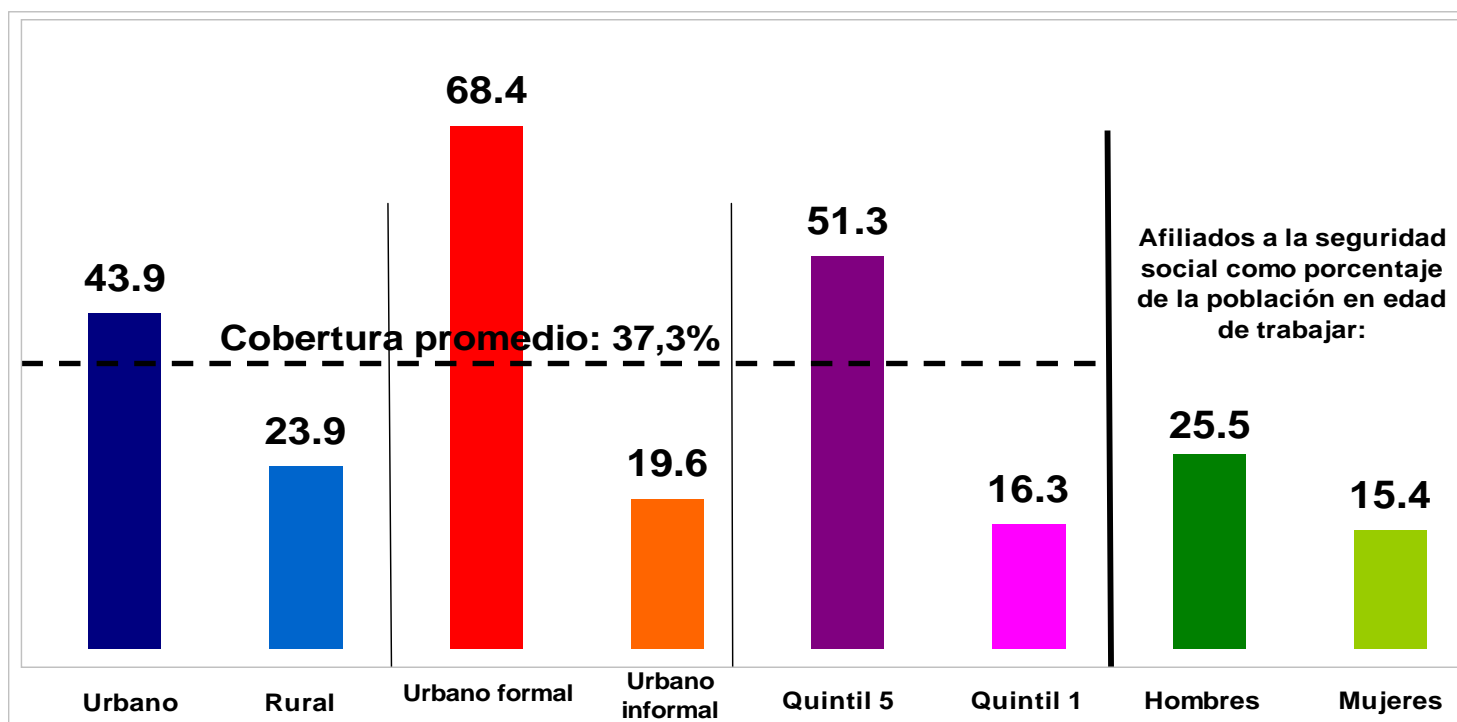


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, circa 2008.



# Completando el ciclo: la protección social vía empleo está segmentada

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): OCUPADOS <sup>a</sup> AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, ALREDEDOR DE 2006

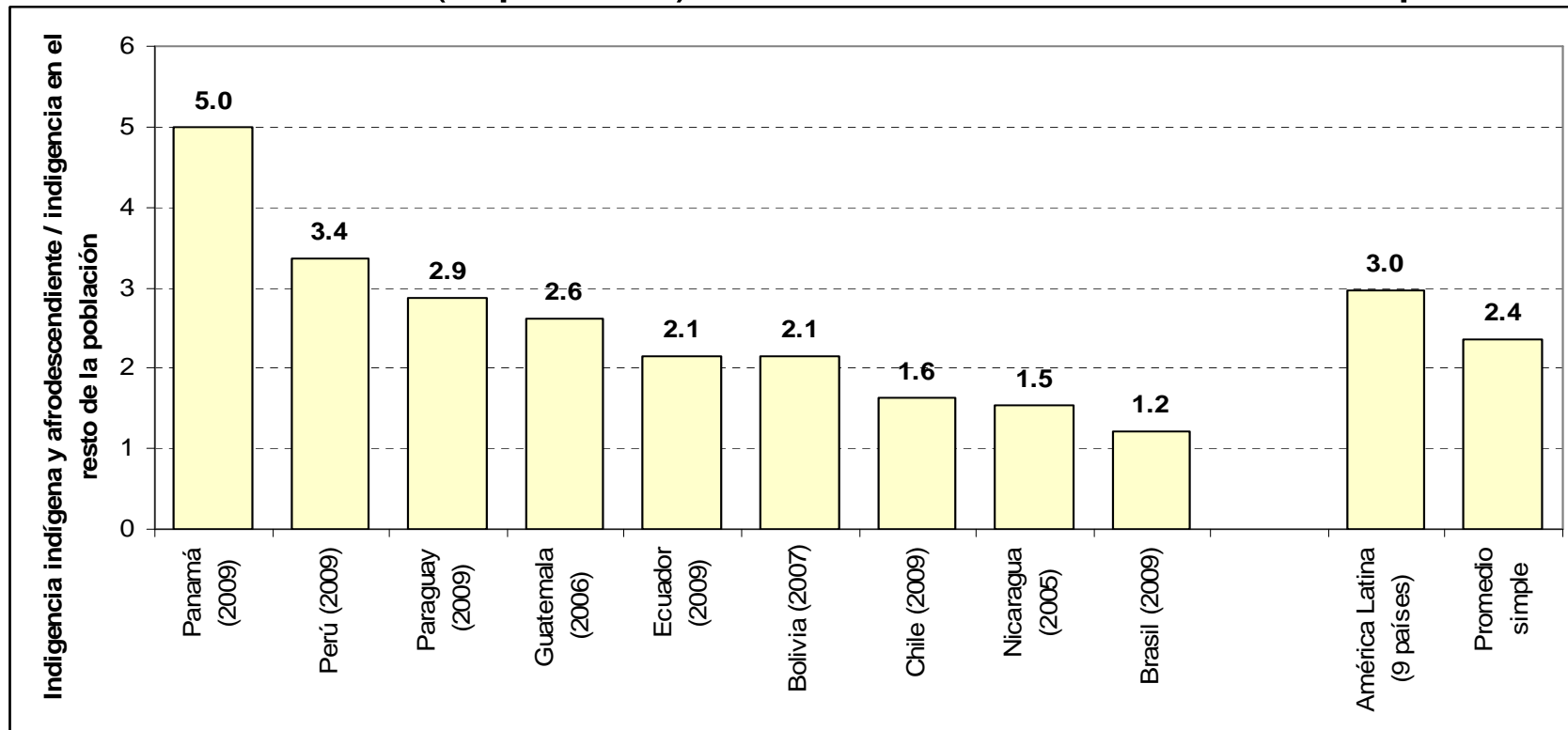


Fuente: CEPAL (2008). Panorama Social de América Latina 2008.

<sup>a</sup> Trabajadores ocupados de 15 años y más que declararon ingresos laborales. En el caso de Argentina y República Bolivariana de Venezuela, asalariados. Promedio simple.

# La indigencia es mucho mayor en minorías indígenas y afrodescendientes, por lo que la discriminación histórica se perpetúa en exclusión presente

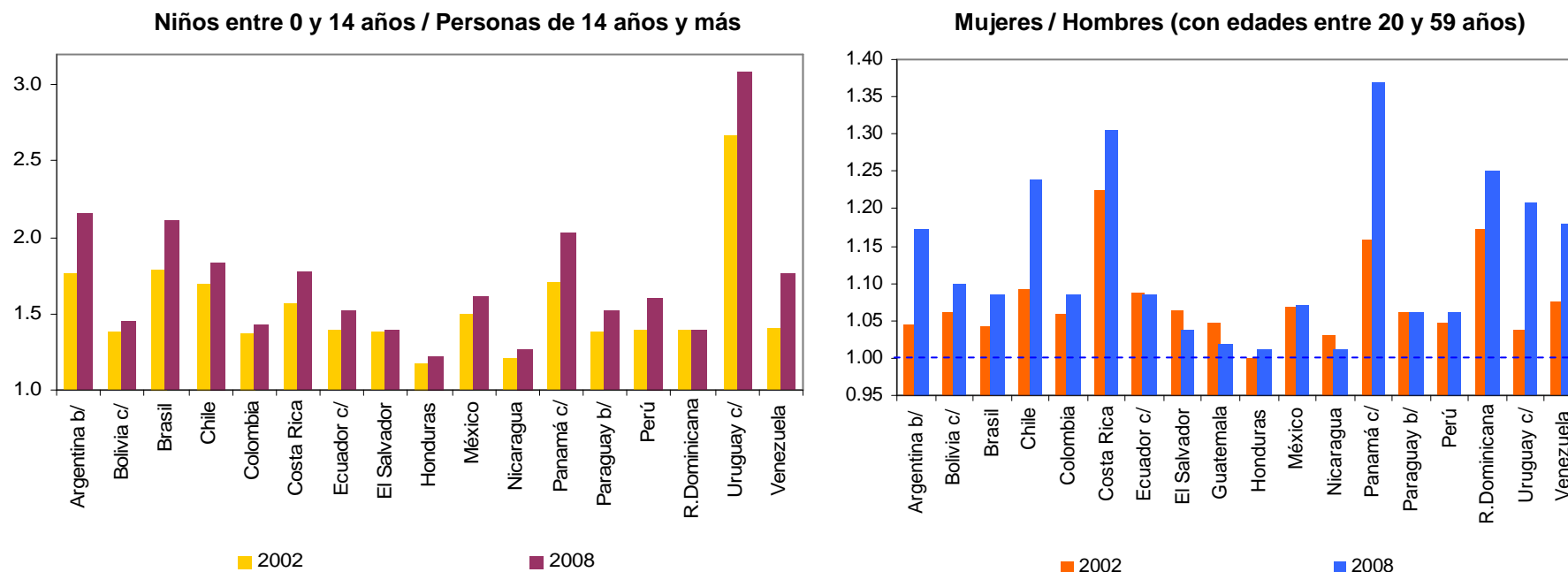
## América Latina (9 países): Incidencia de la extrema pobreza



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

# Los niños y las mujeres siguen siendo más vulnerables a la pobreza. De hecho su peso en la pobreza se incrementa entre 2002 y 2008

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COCIENTE ENTRE LAS TASAS DE POBREZA DE NIÑOS Y MUJERES Y LAS DEL RESTO DE LA POBLACIÓN, ALREDEDOR DE 2002 Y 2008 a/



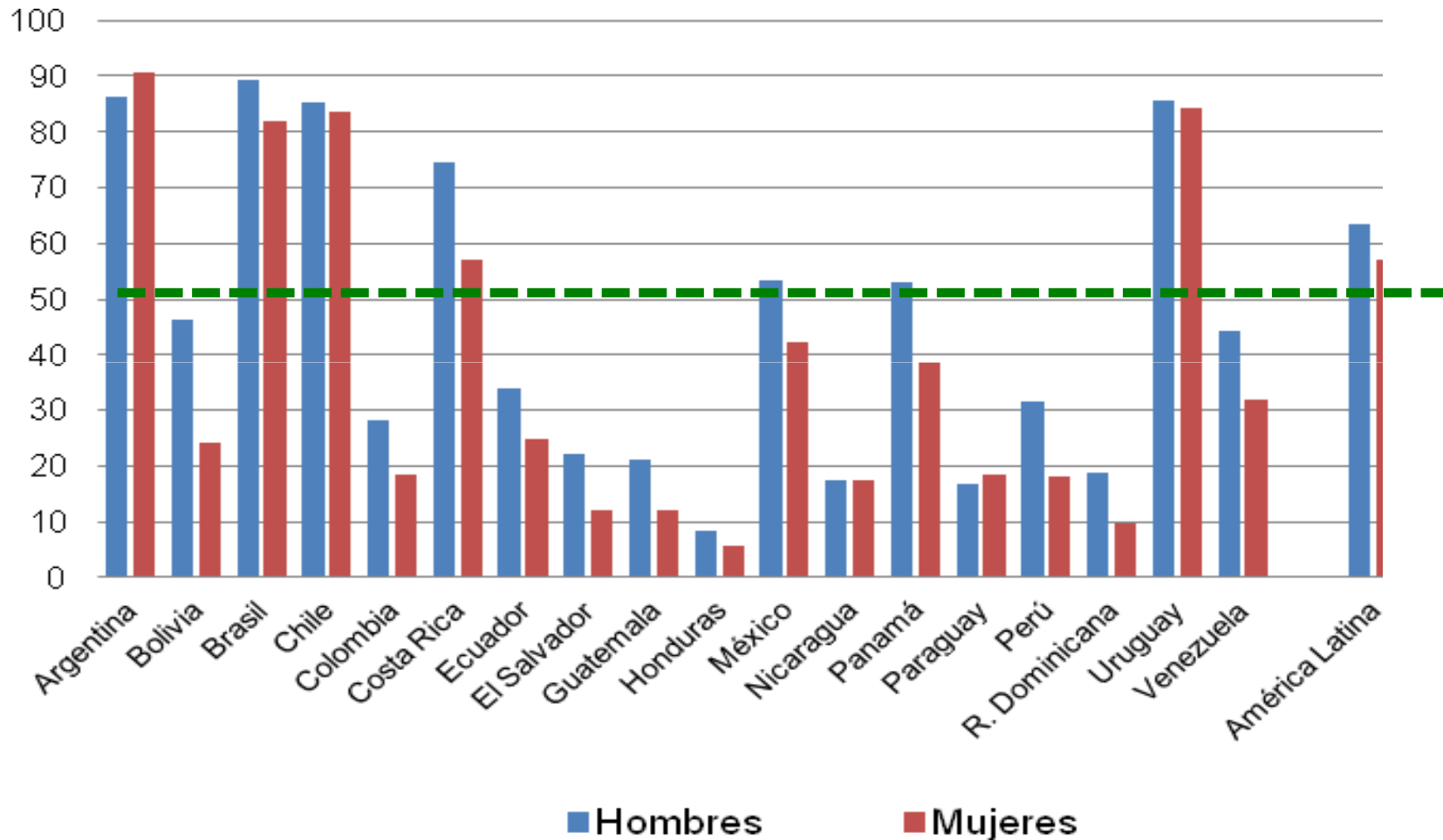
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Países ordenados según la variación anual de la tasa de pobreza. El período 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008, a la más reciente disponible entre 2004 y 2008.

b/ Área metropolitana. c/ Área urbana.

# La seguridad social y las pensiones benefician a menos de la mitad de los adultos mayores. Las mujeres están más desprotegidas que los varones y la mayoría de las abuelas están cuidando y protegiendo.

AMERICA LATINA (18 PAÍSES): Población de 65 años y + que recibe jubilación o pensión, por sexo, alrededor de 2009. (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. Los datos de Bolivia corresponden a 2007, México y Venezuela a 2008; Argentina corresponde al Gran Buenos Aires; Bolivia a 8 ciudades principales y El Alto; Ecuador a las áreas urbanas; Paraguay a Asunción y Departamento Central; Uruguay a áreas urbanas.

# Para rematar: el efecto redistributivo de impuestos y transferencias es mucho mayor en Europa que en la región

## AMÉRICA LATINA Y EUROPA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESIGUALDAD DEL INGRESO ANTES Y DESPUÉS DEL PAGO DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS, 2008

*(En porcentajes de variación del coeficiente de Gini)*

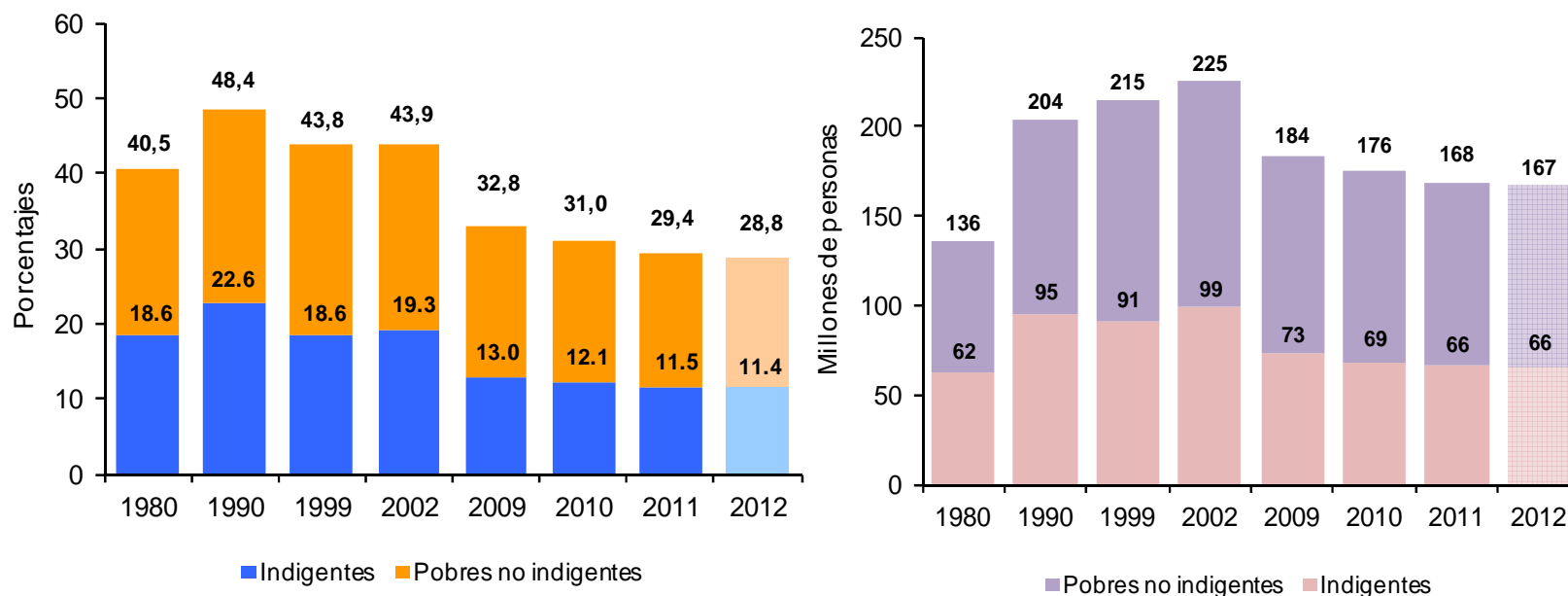
Argentina	-2,0
Brasil	-3,6
Chile	-4,2
Colombia	-7,0
México	-3,8
Perú	-2,0
América Latina y el Caribe (6 países)	-3,8
Austria	-34,2
Bélgica	-36,2
Dinamarca	-40,8
Finlandia	-34,7
Francia	-24,4
Alemania	-34,9
Grecia	-25,0
Irlanda	-35,8
Italia	-22,9
Luxemburgo	-41,5
Países Bajos	-33,3
Portugal	-24,0
España	-25,5
Suecia	-35,6
Reino Unido	-34,6
Union Europea (15 países)	-32,6

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Goñi, López y Servén (2008).

**II. UNA HISTORIA  
RECIENTE: PROGRESOS  
SOCIALES Y GIRO EN LA  
IGUALDAD**

## En 2011, tanto la pobreza como la indigencia volvieron a reducirse, tendencia que ratifica la de los años precedentes.

### AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2012<sup>a</sup> (En porcentajes y millones de personas)

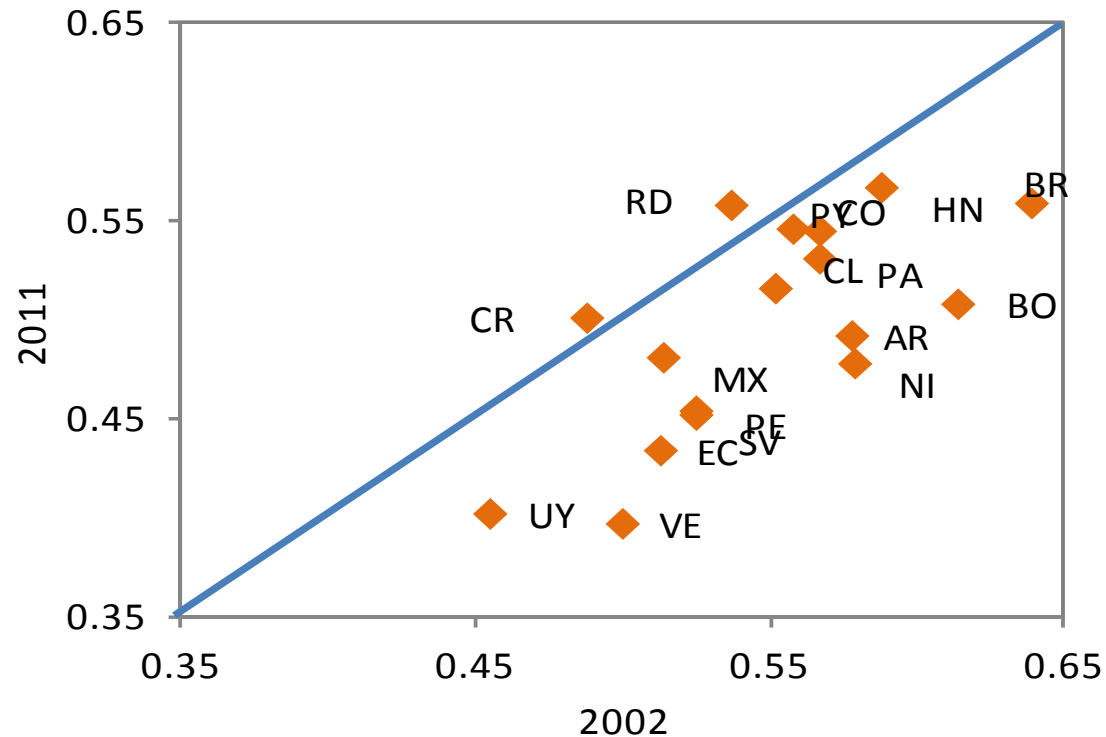


**Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.**

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes). Las cifras para 2012 corresponden a una proyección.

# La desigualdad medida por Gini tiende a descender en la primera década del siglo XXI en la región

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ÍNDICE DE GINI, 2002-año más reciente (2009 a 2011)

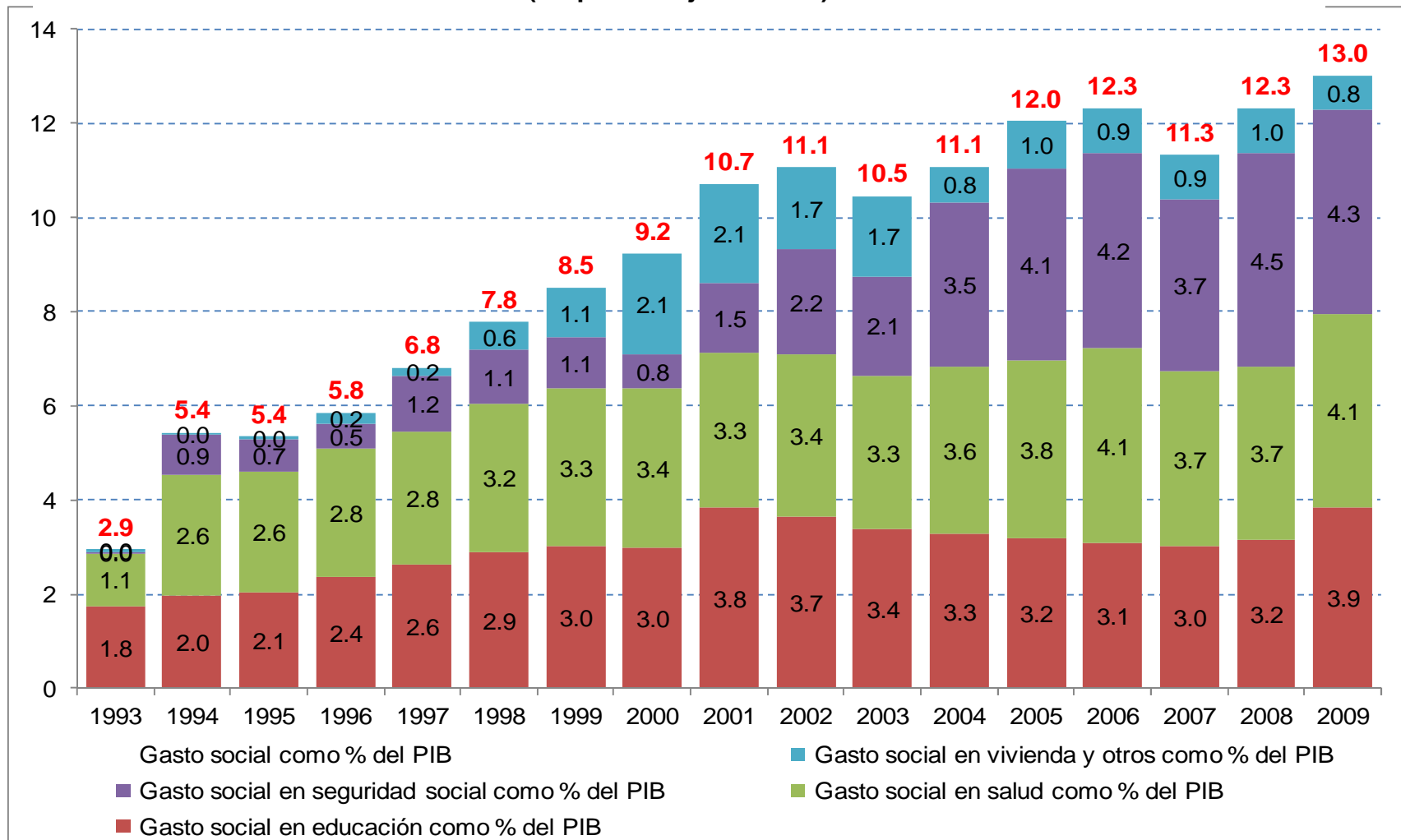


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.



# Aunque hasta mediados de la década pasada el gasto social fluctuaba con el crecimiento, ante la crisis global el gasto social y el gasto público se convirtieron en medida contracíclica

**EL SALVADOR: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL TOTAL Y POR COMPONENTES, COMO % DEL PIB, 1993-2009  
(En porcentajes del PIB)**

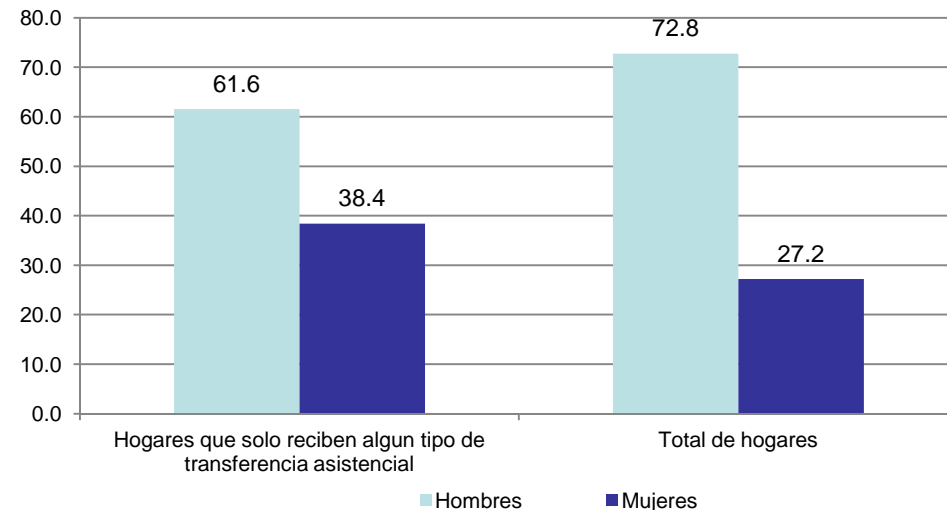


# El pilar no contributivo de la protección social: alcance y adecuación a riesgos

- **Alcance limitado (12% de hogares, 41% de hogares del primer quintil)**
- **Altamente progresivas**
- **Mayor focalización relativa en:**
  - **Hogares con niños y jóvenes , jefatura femenina**
  - **Hogares con mayor presencia de inactivos y trabajadores en sectores de baja productividad**

**AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PERFIL DE LOS HOGARES DEL PRIMER QUINTIL DE INGRESOS QUE RECIBEN TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES PÚBLICAS Y NO TIENEN PROTECCIÓN CONTRIBUTIVA NI RECIBEN JUBILACIONES O PENSIONES, POR SEXO DEL JEFE, PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2009.**

*(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

# La inflexión positiva se insinúa, ojalá que dure y se extienda....

---

- **Con relativa independencia respecto de la economía:** Expansión de logros educativos , de acceso a servicios básicos, de salud preventiva y atenciones básicas, de baja en la desnutrición infantil y el analfabetismo.
- **Tenemos democracia formal,** empieza a tomarse en serio la consideración sobre democracia sustancial (inclusión, participación).
- **El enfoque de derechos y pro-igualdad adquiere mayor ímpetu y empieza a incorporarse como agenda de política pública,** lo mismo que el esfuerzo por políticas sociales más integradas y sistemas de protección social con mayor vocación universalista.
- **Una fase positiva en crecimiento económico, con generación de empleo, aumento del esfuerzo público en lo social y reducción de la desigualdad y de la pobreza (2002-2010), y cambios sociodemográficos que aportan a la reducción de la pobreza y la desigualdad.**
- **La carga tributaria ha aumentado** significativamente en varios países y el gasto social de manera aún más enérgica, **si bien falta apuntalar para el rol redistributivo del Estado.**

**III. ORIENTACIONES  
ESTRATÉGICAS PRO-  
IGUALDAD Y CON  
ENFOQUE DE DERECHOS  
EN PROTECCIÓN SOCIAL**

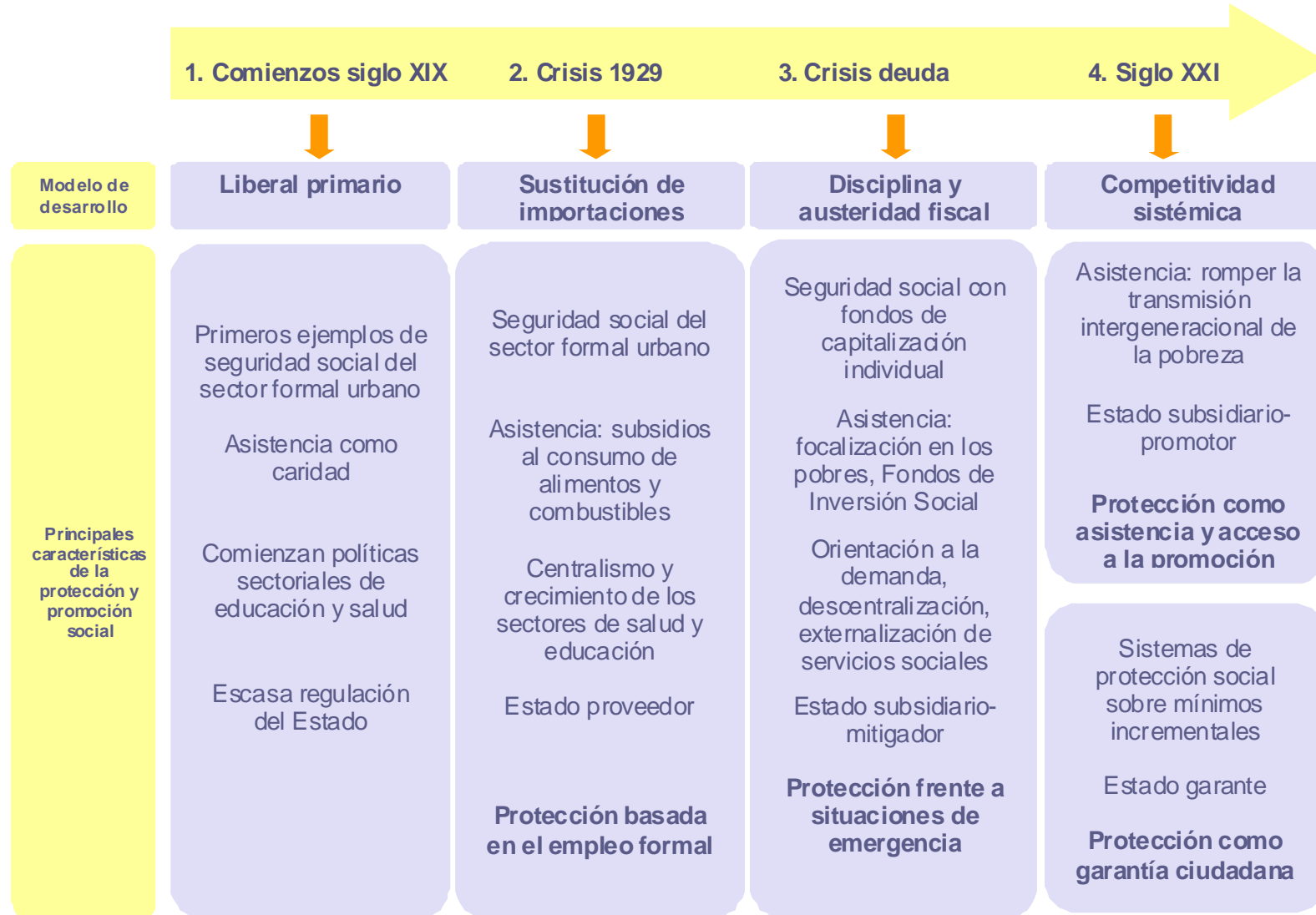
# Protección social: un concepto en evolución

---

- Siglo XIX ➤ Asistencia como caridad
- Crisis 1929 ➤ **Basada en el empleo formal**  
+ Estado proveedor
- Crisis de la deuda ➤ **Para situaciones de emergencia**  
(pobres y vulnerables)  
+ Estado subsidiario mitigador
- Siglo XXI ➤ **Como asistencia y acceso a la promoción**  
+ Estado subsidiario promotor
- **Como garantía ciudadana**  
+ Estado garante

# Protección social: un concepto en evolución

## La protección social en cuatro períodos de la política social



Fuente: Cecchini y Martínez (2011)

# Enfoque de derechos y garantías sociales en América Latina (2009)

País	Reconocimiento constitucional de derechos sociales	Enfoque de derechos en protección social	Garantías explícitas
Argentina	Sí	Sí	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	Sí
Chile		Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	
Cuba	Sí	Sí	Sin información
Ecuador	Sí		
<b>El Salvador</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>	
Guatemala		Sí	Sí
México	Sí	Sí	
Panamá			
Paraguay		Sin información	Sin información
Perú			
Uruguay	Sí	Sí	
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	Sí	Sin información	Sin información

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Cecchini y Martínez, 2011

# Las políticas actuales a la luz de los enfoques conceptuales

## Enfoques de protección social en América Latina, alrededor de 2009

Enfoque	Características principales	Países
<b>1. Protección como asistencia y acceso a la promoción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC).</li> </ul>	Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana. Caribe: Jamaica y Trinidad y Tabago.
<b>2. Posición intermedia entre asistencia y acceso a la promoción y garantía ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC).</li> <li>✓ Además de PTC, se incorporan otras políticas de protección social no contributiva (focalizadas o universales, en ámbito de pensiones y salud) y se busca articular de manera progresiva los distintos componentes.</li> </ul>	Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, <b>El Salvador</b> , México y Panamá.
<b>3. Protección social como garantía ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Transferencias y prestaciones como parte de protección social no contributiva.</li> <li>✓ Creciente articulación entre políticas de protección social no contributiva y contributiva.</li> <li>✓ Se busca conformar sistemas integrados y coordinados de protección social.</li> </ul>	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.



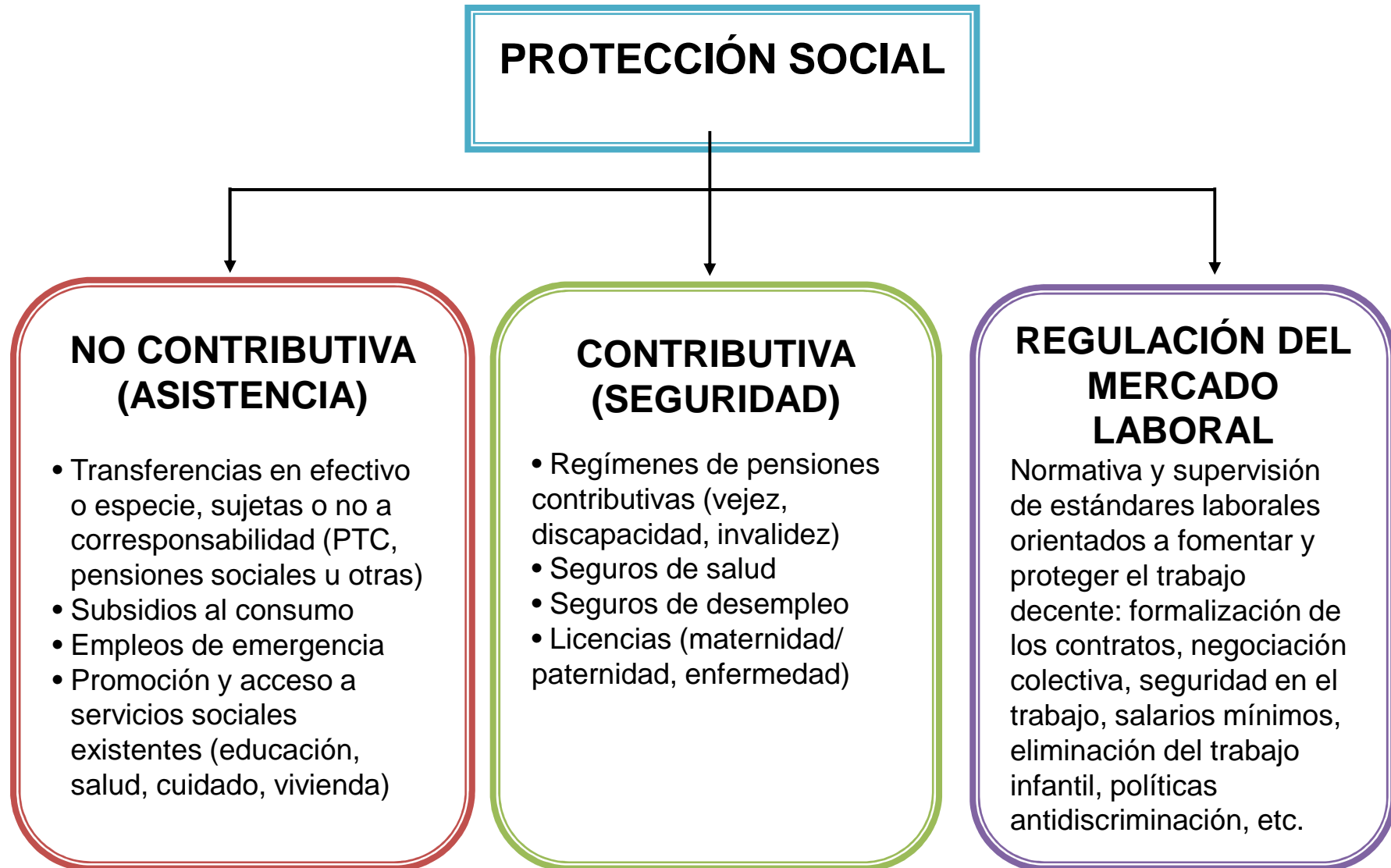
# Tres grupos de países con distintos resultados en protección y promoción social alrededor de 2009

En promedios simples para cada grupo de países

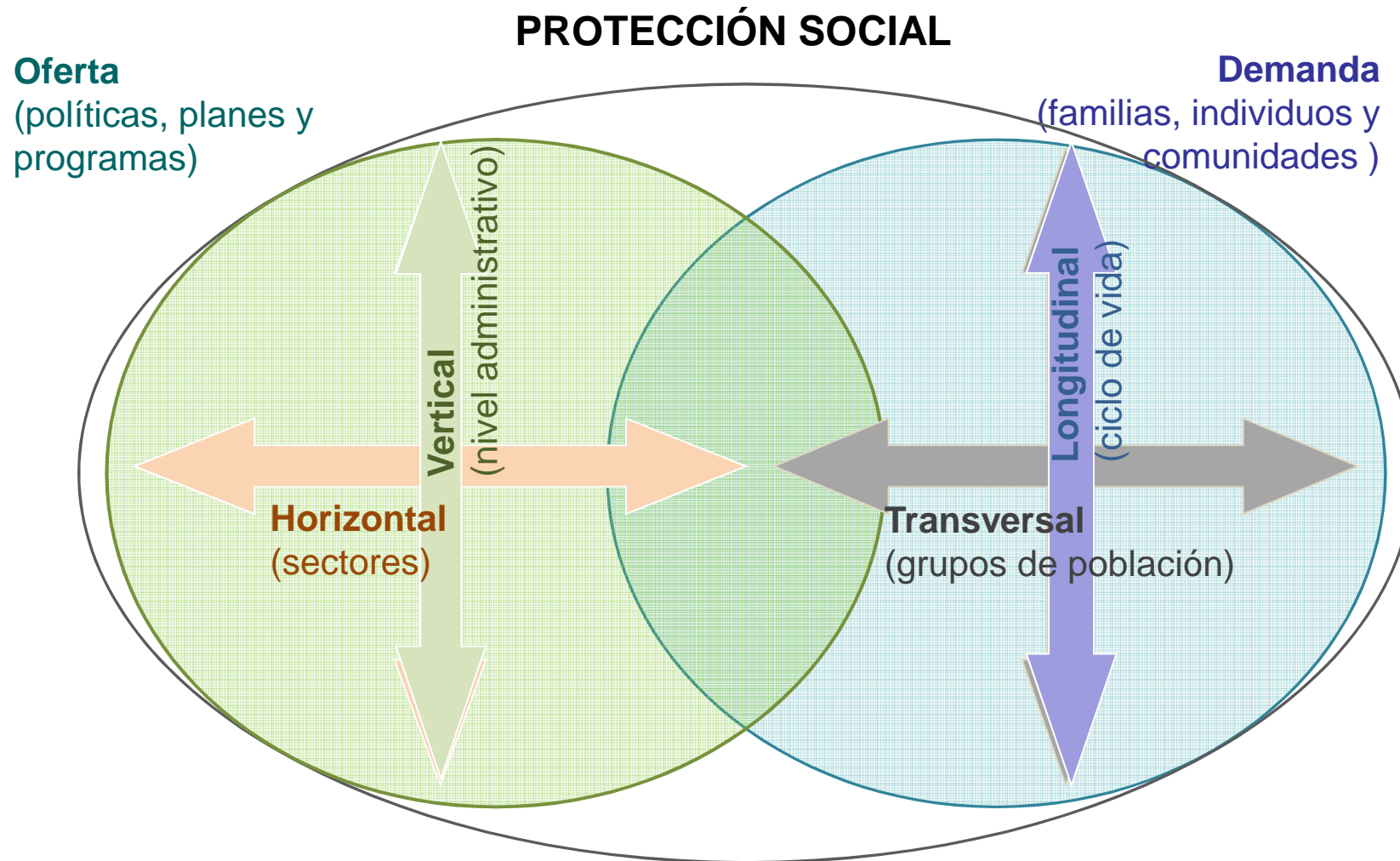
Indicador	Grupo I	Grupo II	Grupo III	América Latina
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay	Colombia, México, Venezuela (Rep. Bolivariana.de)	Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana	
<b>Gasto social</b>				
Gasto público social per cápita (dólares)	1 220	646	<b>181</b>	666
Gasto público social (% del PIB)	18,5	12,7	<b>10,0</b>	14,2
Gasto público en seguridad y asistencia (% del PIB)	8,1	5,0	<b>2,8</b>	5,0
Gasto público en salud (% del PIB)	4,1	2,2	<b>2,3</b>	2,9
Gasto público en educación (% del PIB)	4,7	4,2	<b>4,1</b>	4,3
<b>Cobertura en protección social, salud y educación</b>				
Ocupados afiliados a la seguridad social (%)	58,5	49,9	<b>23,9</b>	41,4
Cobertura de pensiones y jubilaciones. Áreas urbanas,%	64,4	26,6	<b>14,1</b>	32,8
Cobertura de aseguramiento en salud (%)	69,7	45,6	<b>17,2</b>	39,4
Tasa de escolarización de la población de 17 años	76,1	71,0	<b>57,9</b>	66,1

Fuente: Cecchini y Martínez, 2011.

# Los componentes de un sistema de protección social



# ¿Qué entendemos por integralidad de los sistemas de protección social?

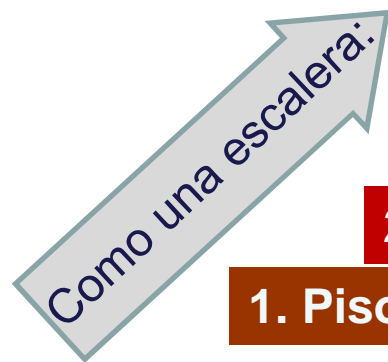


# Derechos universales adaptados a las distintas necesidades de la población

---

- Pobreza y vulnerabilidad
- Formalidad e informalidad laboral
- Familias, ciclo de vida y cambio demográfico
- Provisión de cuidado

## Mínimos incrementales para ciudadanos, titulares de derechos



1. Piso básico de protección social no contributivo
2. Segundo nivel de prestaciones contributivas obligatorias
3. Nivel superior de seguros privados voluntarios

# **Sistemas integrales de protección social: requerimientos institucionales**

---

- ❖ **Coordinación institucional a diferentes niveles**
  - Político, técnico y operativo
- ❖ **Sólidos sistemas de gestión de la información**
  - Identificación y registro de los beneficiarios;
  - Monitoreo y evaluación;
  - Estadísticas nacionales (ej. cuentas nacionales, sistema de información de finanzas públicas)
- ❖ **Sistemas de control y resolución de conflictos**

# Objetivos/Agenda de Protección Social con enfoque de derechos

---

- **Avanzar hacia un universalismo** en umbrales mínimos y con progresividad en protección social, reduciendo paulatinamente la segmentación de acceso y calidad.
- **Redistribución directa de ingresos** desde sistemas no contributivos para construir un sistema básico de ingresos parciales garantizados (niños, familias, adultos mayores y desempleados del sector formal e informal en edad activa)
- **Acceso a aseguramiento solidario** en salud, considerando brechas y transición epidemiológica
- **Creación de una red y una oferta pública de calidad de cuidados** dirigidos a la primera infancia y el adulto mayor, con efectos múltiples.
- **El mundo del trabajo:** políticas pasivas y activas, mayor equidad en la apropiación de los excedentes de productividad, mayor convergencia en productividad y expansión de la cobertura de la seguridad social contributiva.

# El universalismo como núcleo de ciudadanía vía protección social

---

- **Ciudadanía y pertenencia : la importancia de un sistema universalista-progresivo para una dialéctica virtuosa entre cohesión y pacto social.**
- **Universalismo: ¿igual para todos o servicios y transferencias diferenciadas según brechas y necesidades de los grupos de población?**
- **Universalismo y función redistributiva del Estado: no todo aplica por igual**
- **Universalismo y acción integrada: intersectorialidad, transversalidad, acción combinada sobre la oferta y demanda de servicios, enfoque de ciclo de vida y de capital humano-social-productivo-familiar-comunitario,.**

# La protección social como derecho: complejidades múltiples

---

- La **exigibilidad-judicialización**: entre el beneficiario como ciudadano y la complicación administrativa
- El requerimiento de **pactos fiscales** para respaldar el carácter vinculante de la protección social (umbrales y progresividad en ingresos y transferencias públicas)
- **Políticas de Estado** y la importancia de **blindar recursos** y agendas de largo alcance
- Avances en **reconocimiento legal y constitucional** de los derechos sociales
- Gran desafío es seguir **avanzando en expresión formal de garantías sociales** en la protección social, evitando el síndrome de **la letra muerta**



**IV. APORTES Y POTENCIAL  
DEL PROYECTO DE LEY DE  
DESARROLLO Y  
PROTECCIÓN SOCIAL**

# Aportes y avances potenciales a partir del proyecto de Ley de Desarrollo y Protección Social (1)

---

- **DERECHOS:** definición de su contenido y de garantías progresivas (umbrales). Definición también de los derechos de los beneficiarios.
- **PISOS MÍNIMOS Y PROGRESIVOS DE BIENESTAR SOCIAL:** compromiso responsable con acceso y niveles crecientes de bienestar y protección. Focalización como medio de universalidad.
- **INSTITUCIONALIDAD:** marco legal y reglas de operación que les den a política/programas continuidad en el tiempo y previsibilidad mediante modalidades de adaptación/reforma establecidos por Ley.
- **GASTO SOCIAL:** avance hacia la definición de rubros de prioritarios de gasto social y para blindar recursos
- **PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS:** Plan de Desarrollo, con mecanismos de participación y consulta social.

# Aportes y avances potenciales a partir del proyecto de Ley de Desarrollo y Protección Social (2)

---

- **TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:** información pública y accesible sobre los programas, en especial sobre criterios de selección y permanencia en estos.
- **MEDICIÓN DE LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y EL DESARROLLO:** metodología oficial técnicamente adecuada y fundamentada, con criterios explícitos. Énfasis en dimensiones relevantes (género, territorio) y grupos prioritarios.
- **PACTOS FISCALES Y SOCIALES** para proyectar en el largo plazo el carácter vinculante de la protección social, con base en recursos suficientes y una voluntad política transversal.

**EN SUMA: UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA AVANZAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL MÁS INTEGRAL E INCLUSIVO**

# DESIGUALDAD, DERECHOS HUMANOS Y PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

***MUCHAS GRACIAS***

**Seminario Taller**  
**“Presentación de la Ley de Desarrollo y Protección Social”**  
San Salvador, 28 de noviembre de 2013