

Pobreza, desigualdad y sistemas de protección social en América Latina. Avances y desafíos

Laís Abramo

Directora

División de Desarrollo Social, CEPAL



NACIONES UNIDAS



Seminario
“Los desafíos de la institucionalidad social en el desarrollo de una protección social universal bajo el enfoque de derechos”

CEPAL, 11 y 12 de agosto de 2015

Por un desarrollo social inclusivo

- Las políticas implementadas por varios países de la América Latina y el Caribe en el período reciente se enmarcan en la visión de un **desarrollo social inclusivo**, en el cual el **rol del Estado** vuelve a ganar importancia
- La **erradicación de la pobreza** y de la indigencia, la **inclusión social**, la **disminución de la desigualdad**, la universalización del acceso a una **educación** y **salud** de calidad, la promoción del **trabajo decente** y los avances hacia una **protección social de carácter universal y basada en derechos** pasan a ser elementos centrales de esa estrategia
- Su efectiva implementación exige la construcción de una institucionalidad adecuada



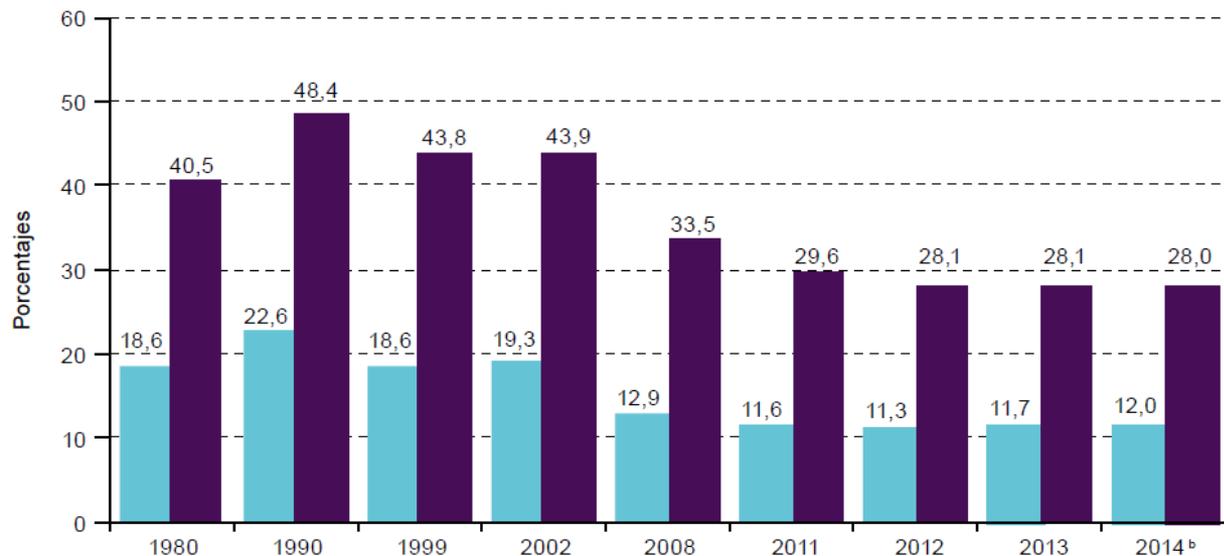
POBREZA Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA: AVANCES Y DESAFÍOS EN EL PERÍODO RECIENTE



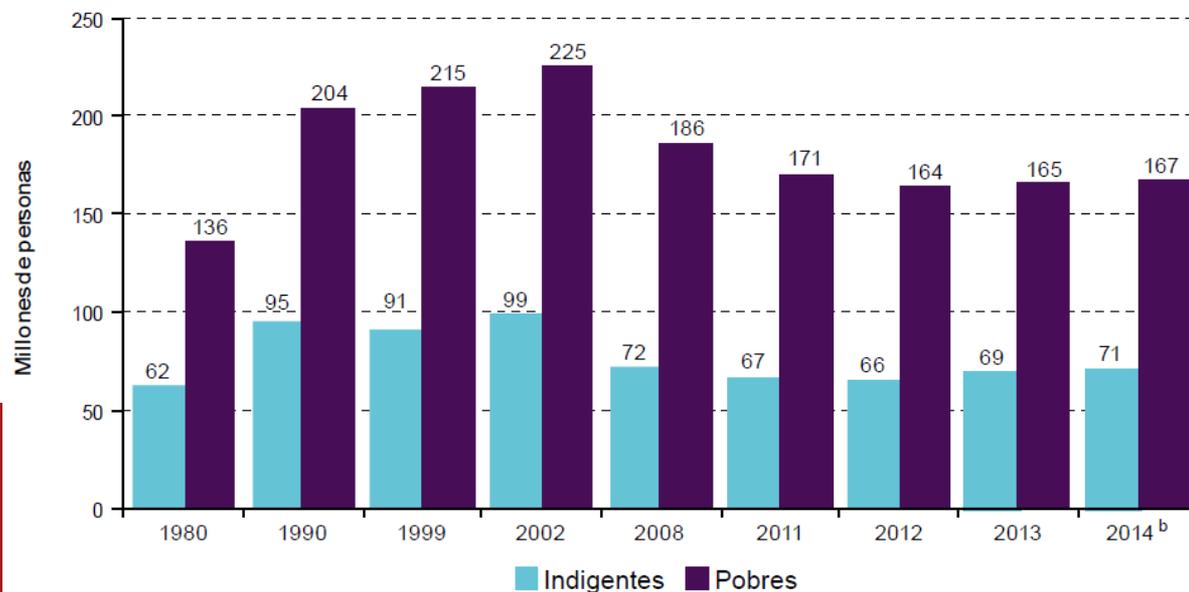
CEPAL

Evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2014

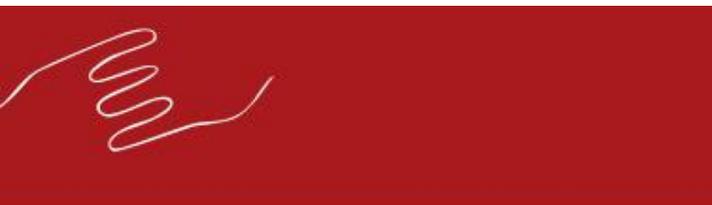
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJES DE PERSONAS POBRES E INDIGENTES



AMÉRICA LATINA: MILLONES DE PERSONAS POBRES E INDIGENTES

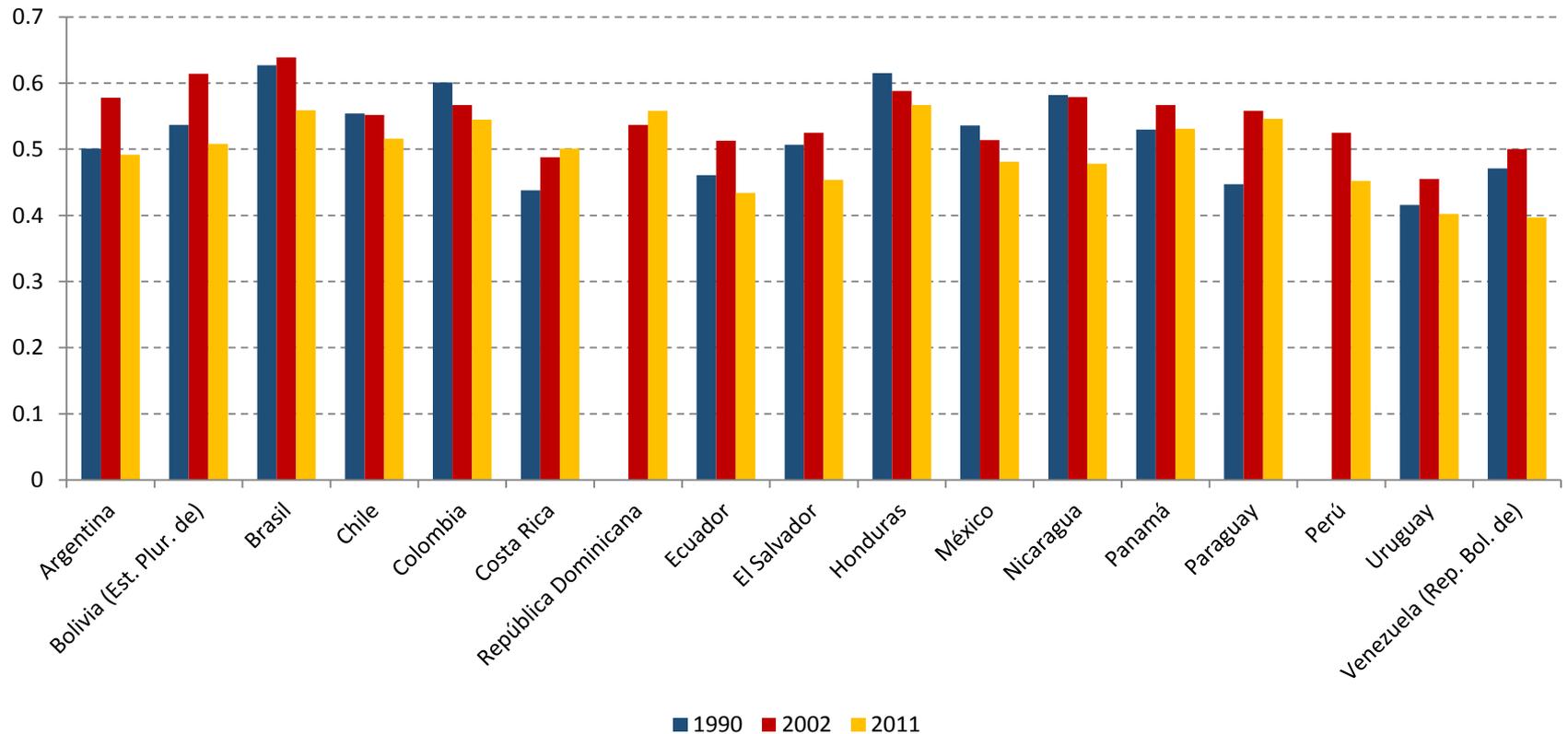


Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina, 2014
Nota: a Estimación correspondiente a 19 países de América Latina, incluido Haití. b Proyección



A partir de 2002-2003 también se revierte la tendencia creciente de la desigualdad

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): ÍNDICE DE GINI, 1990, 2002 Y 2011



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

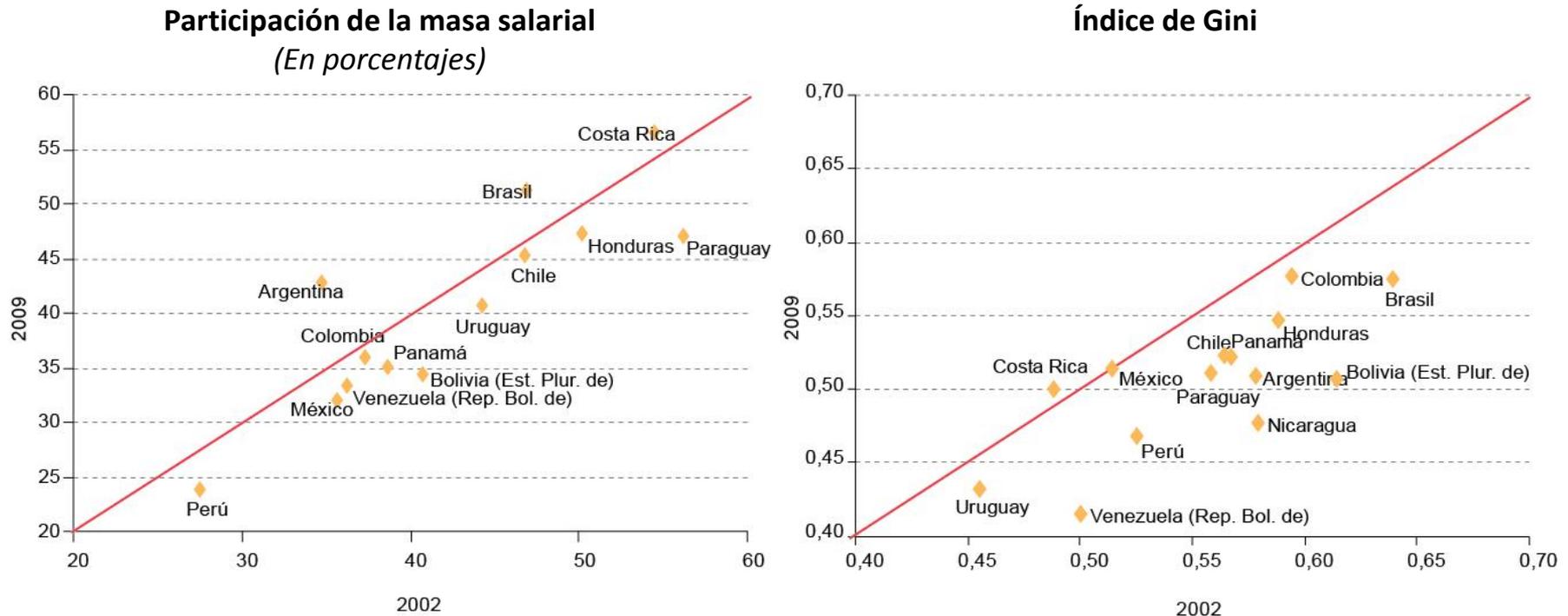


NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Las mejoras distributivas a nivel de los hogares no han implicado un reparto más igualitario en la apropiación del capital y el trabajo

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): VARIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS SALARIOS EN EL PIB Y EL ÍNDICE DE GINI, 2002 Y 2009



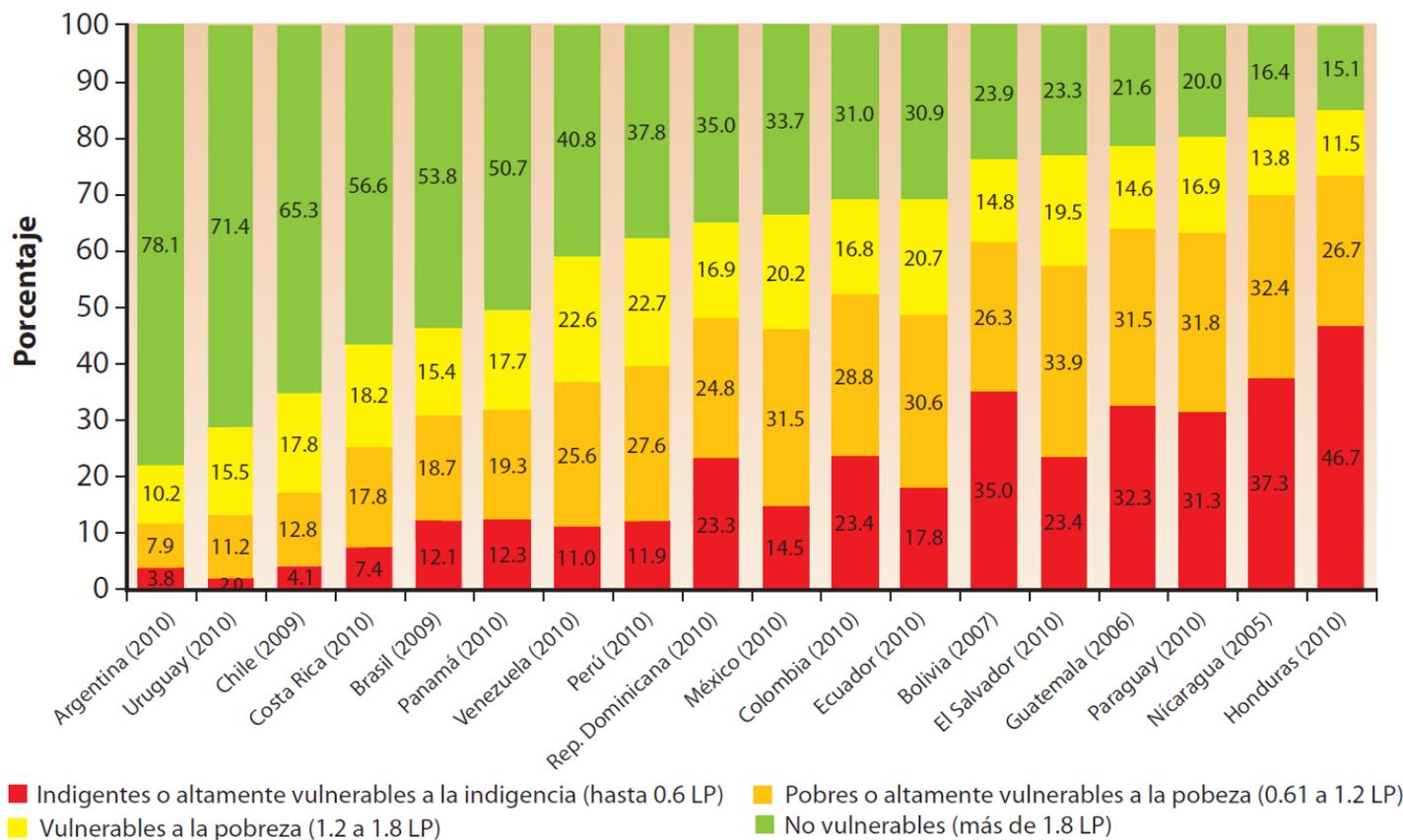
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina, y los bancos centrales de Costa Rica, Guatemala y el Uruguay.



Una significativa parte de la población permanece en condiciones de vulnerabilidad, con ingresos cercanos a la línea de pobreza (hasta 1,8 LP)

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): VULNERABILIDAD A LA POBREZA DE LA POBLACION, CA. 2010 ^a

(En porcentajes)



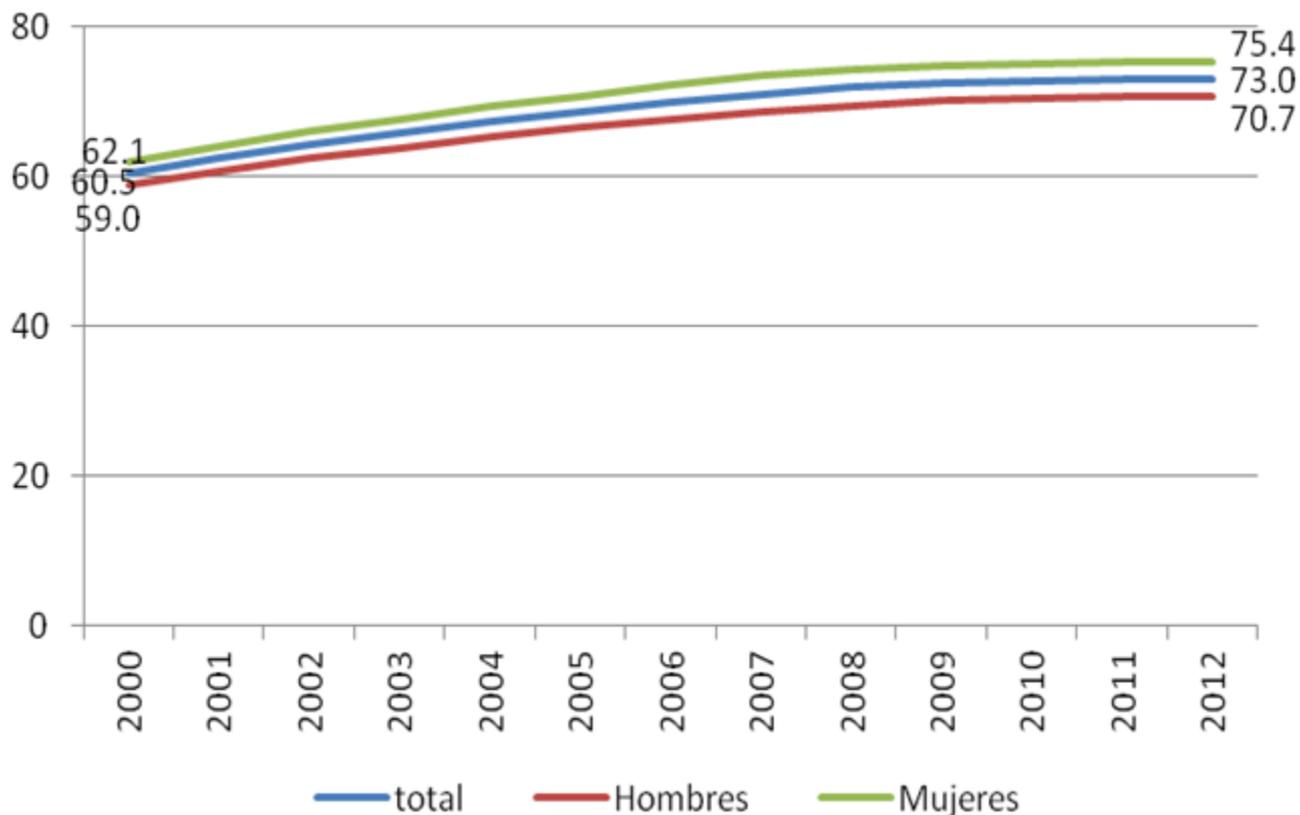
Fuente: S. Cecchini y otros, "Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas", Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía, vol. 3, Nº 2, mayo-agosto de 2012.



CEPAL

Hubo avances en el acceso a la educación secundaria donde las mujeres superan en matrícula a los hombres

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (41 PAÍSES): TASA NETA DE MATRÍCULA DE NIVEL SECUNDARIO, SEGÚN SEXO
(En porcentajes)



Fuente: UNESCO-UIS: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - Base de datos en línea - <http://stats.uis.unesco.org/>

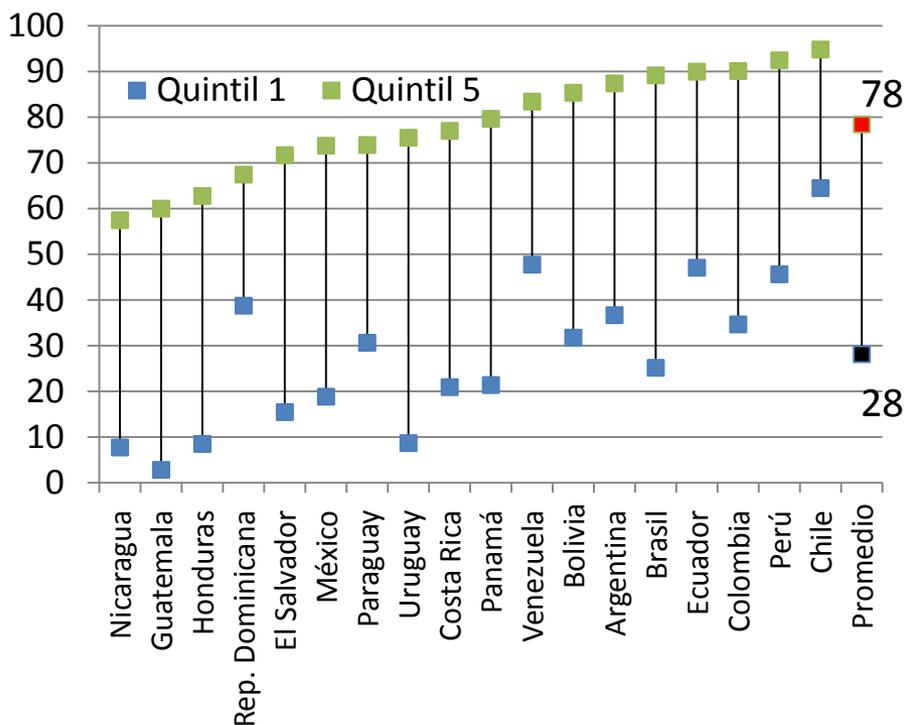


CEPAL

Pero la desigualdad se sigue reproduciendo en el sistema educativo

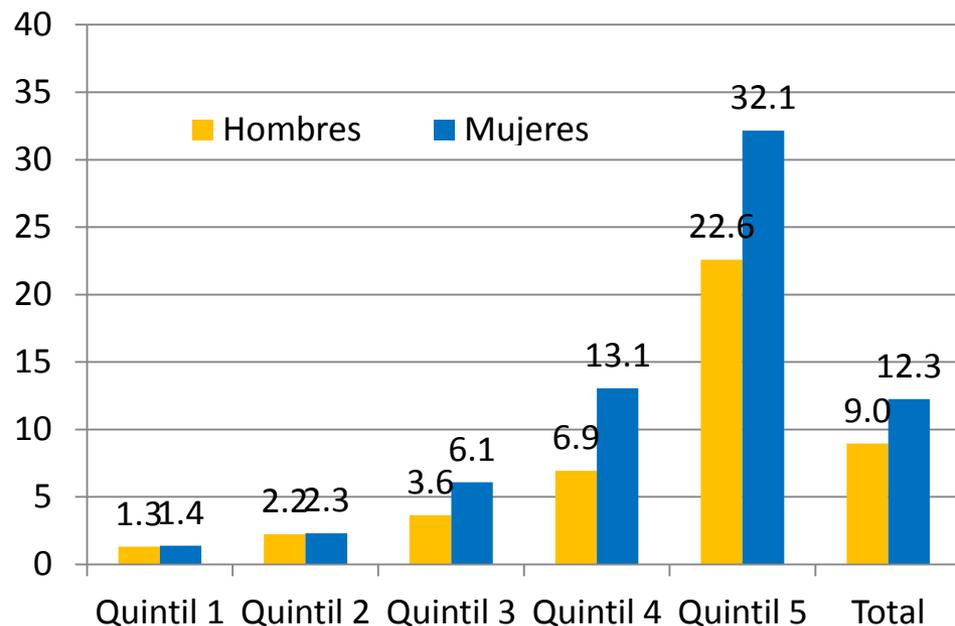
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN 20-24 AÑOS QUE CONCLUYÓ LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, 2010

(Porcentajes)



AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE 18 PAÍSES): CONCLUSIÓN DE AL MENOS CINCO AÑOS DE EDUCACIÓN TERCIARIA ENTRE JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2010

(Porcentajes)



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

Nota: El dato de Argentina corresponde al Gran Buenos Aires y el de Uruguay a zonas urbanas.



CEPAL

Pobreza y desigualdad siguen siendo problemas graves y características estructurales de las sociedades latinoamericanas

- Necesidad de avanzar en el diagnóstico de la **relación entre pobreza y desigualdad** y en las políticas dirigidas a enfrentar ambos fenómenos
- Relación entre el estancamiento reciente de la reducción de la pobreza en A.Latina y la persistencia de la desigualdad
 - **es posible seguir avanzando en la reducción de la pobreza sin dar pasos significativos en la reducción de la desigualdad?**
- Necesidad de entender la **matriz de la desigualdad social** en América Latina
 - género
 - raza y etnia (afrodescendientes e indígenas)
 - territorios (rural x urbano; regiones al interior de los países)
 - ciclo de vida: niñez/juventud/adultos mayores



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

MERCADO DE TRABAJO: LLAVE MAESTRA PARA LA IGUALDAD



NACIONES UNIDAS

CEPAL

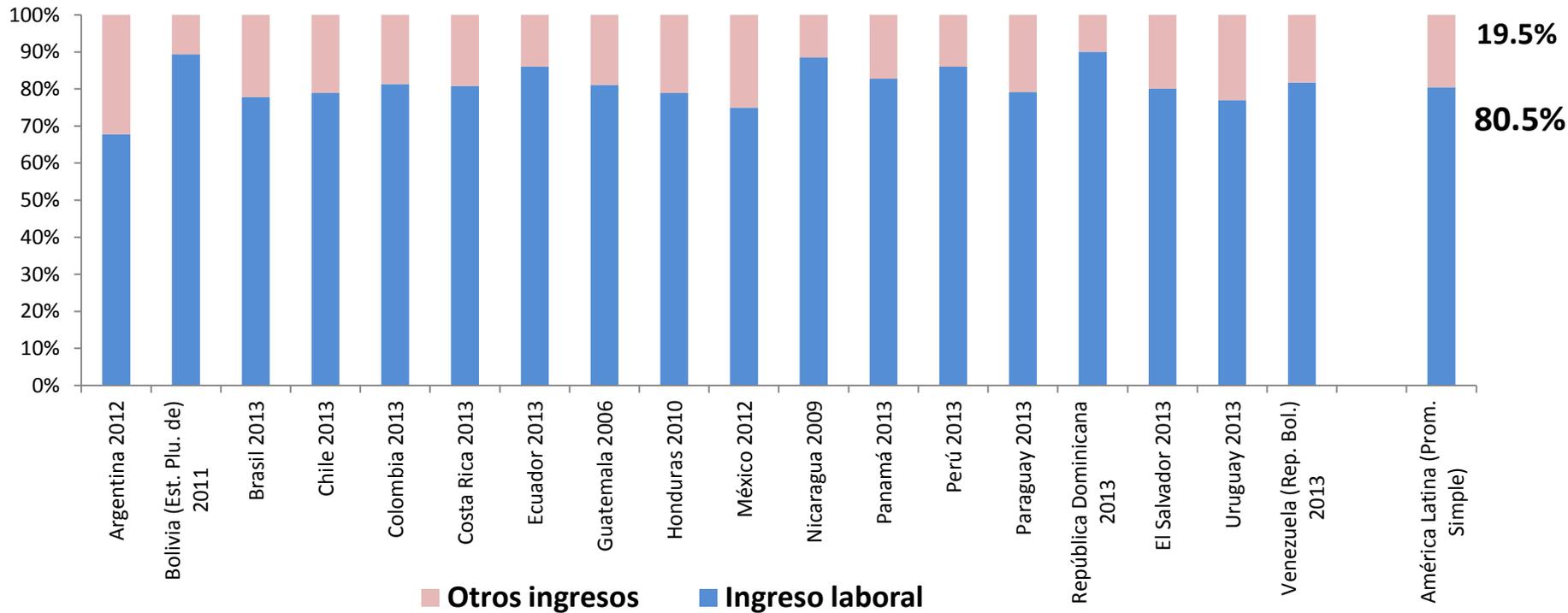
Mercado de trabajo e igualdad

- ✓ El mercado de trabajo puede ser tanto un **factor decisivo para la reducción** de la pobreza y la desigualdad como un **espacio de reproducción** de esas condiciones
- En el periodo reciente en A. Latina los avances se explican en gran medida por
 - **programas de transferencia de ingresos**
 - **factores relacionados al mercado de trabajo:**
 - **disminución del desempleo y aumento de los niveles de ocupación**
 - **formalización del empleo** (mejores ingresos y más derechos – ampliación de la cobertura de la protección social)
 - **aumento de los ingresos** (políticas de valorización del **salario mínimo**)



Importancia de los ingresos del trabajo en la composición de los ingresos familiares y, en consecuencia, en la superación de la pobreza y la desigualdad

América Latina (18 países): Composición del ingreso del hogar. Alrededor de 2013



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogar.

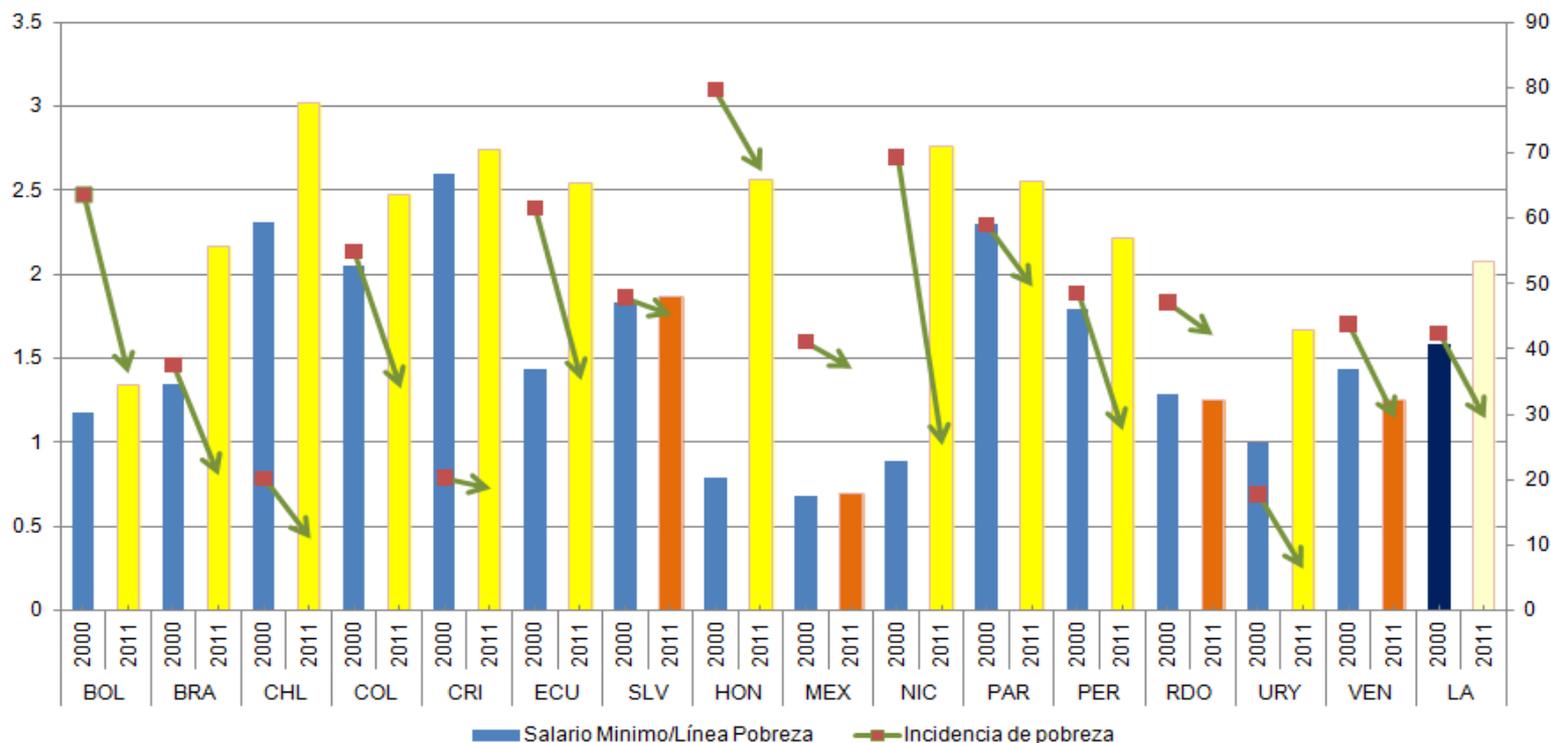


NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Las instituciones del mercado de trabajo son fundamentales para contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad

América Latina (15 países): relación entre salario mínimo e incidencia de la pobreza (2000-2011).
(En razones y porcentajes)



Fuente: OIT, sobre la base de información oficial los países y CEPAL, procesamientos especiales de encuestas de hogares.



CEPAL

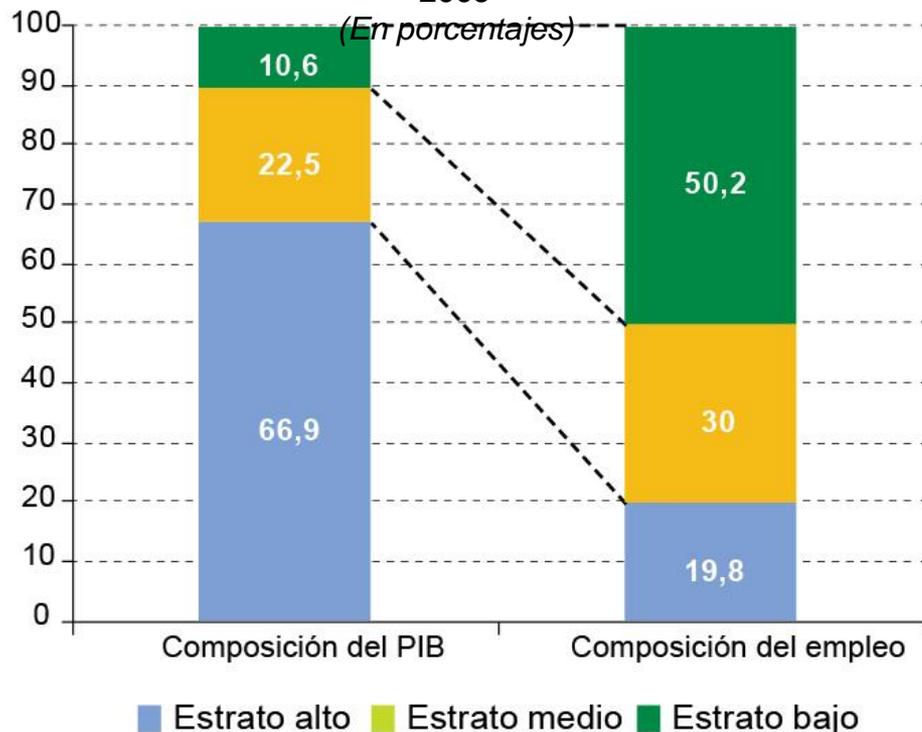
Mercado de trabajo e igualdad

- Sin embargo, no se han producido mayores cambios en la estructura productiva
- ...y el mercado de trabajo sigue siendo el **eslabón que vincula una estructura productiva altamente heterogénea y con alto peso del sector de baja productividad con**
 - **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**)

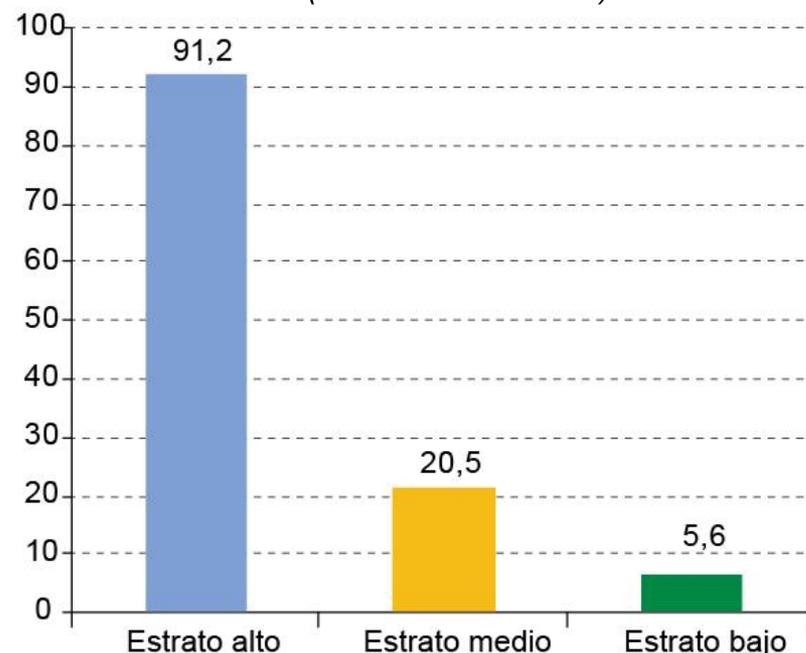


Estructura del mercado de trabajo: concentración del empleo en sectores de baja productividad y bajos salarios

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, ALREDEDOR DE 2009
(En porcentajes)



AMERICA LATINA (18 PAÍSES): PIB POR OCUPADO ALREDEDOR DE 2009
(En miles de dólares)



Fuente: CEPAL, sobre la base de R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo'. Un ejercicio de convergencia productiva", Documento de trabajo, N° 14, Santiago de Chile, junio de 2011, inédito.



CEPAL

DESIGUALDADES DE GÉNERO



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

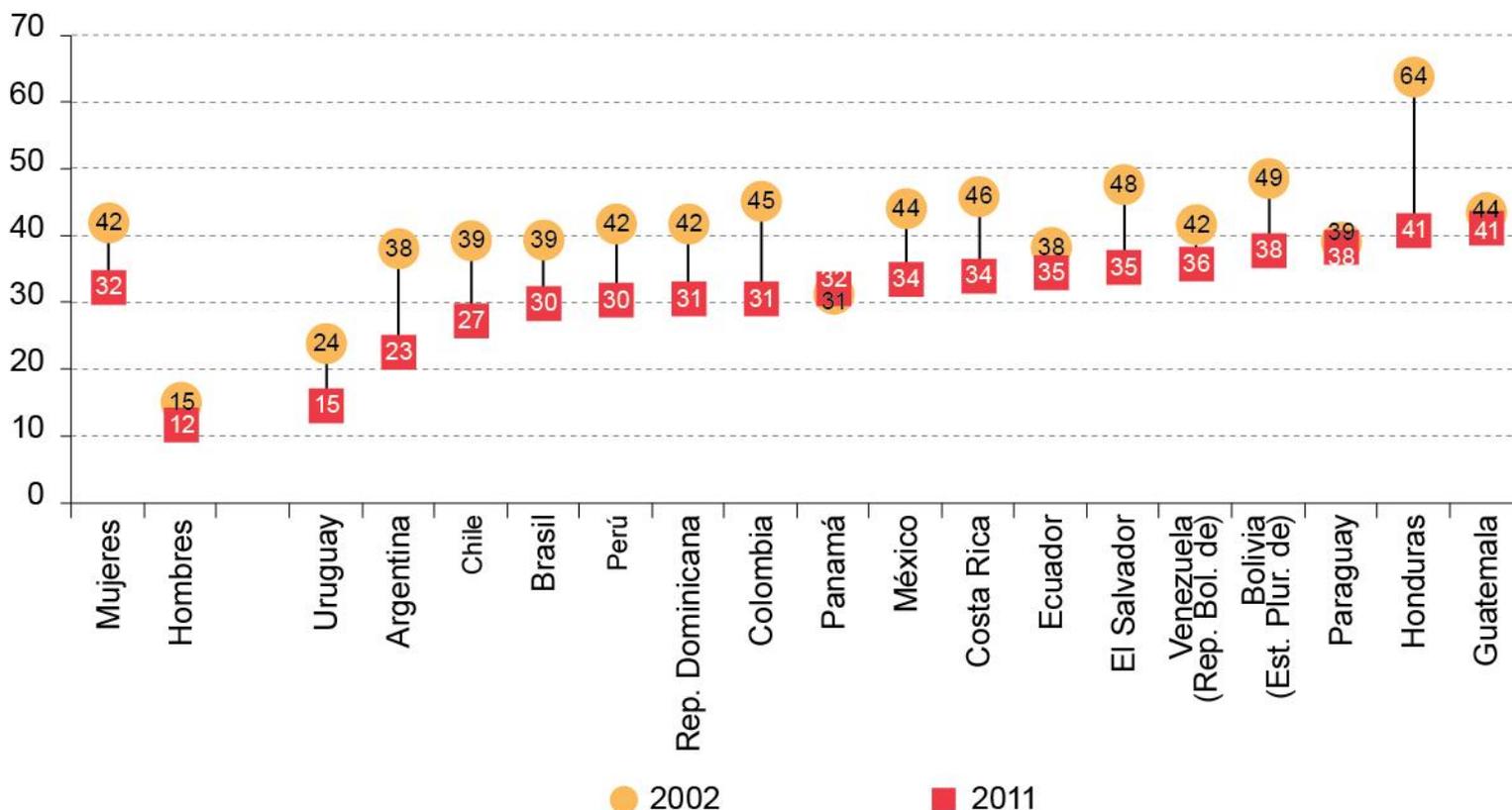
Desigualdades de genero

- Persiste la brecha de ingresos laborales entre hombres y mujeres en América Latina
- Persiste una alta segmentación horizontal y vertical
- El peso de las tareas de cuidado (asumido principalmente por las mujeres) crea barreras para su inserción laboral en igualdad de condiciones con los hombres
- 1/3 de las mujeres no logran generar ingresos y son económicamente dependientes
- 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 (Indice de Gini)



Autonomía: un tercio de las mujeres no logran generar ingresos y son económicamente dependientes

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): MUJERES SIN INGRESOS PROPIOS, POR ÁREA, 2011
(En porcentajes de la población de 15 años y más que no estudia)



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



DESIGUALDADES DE RAZA Y ETNIA

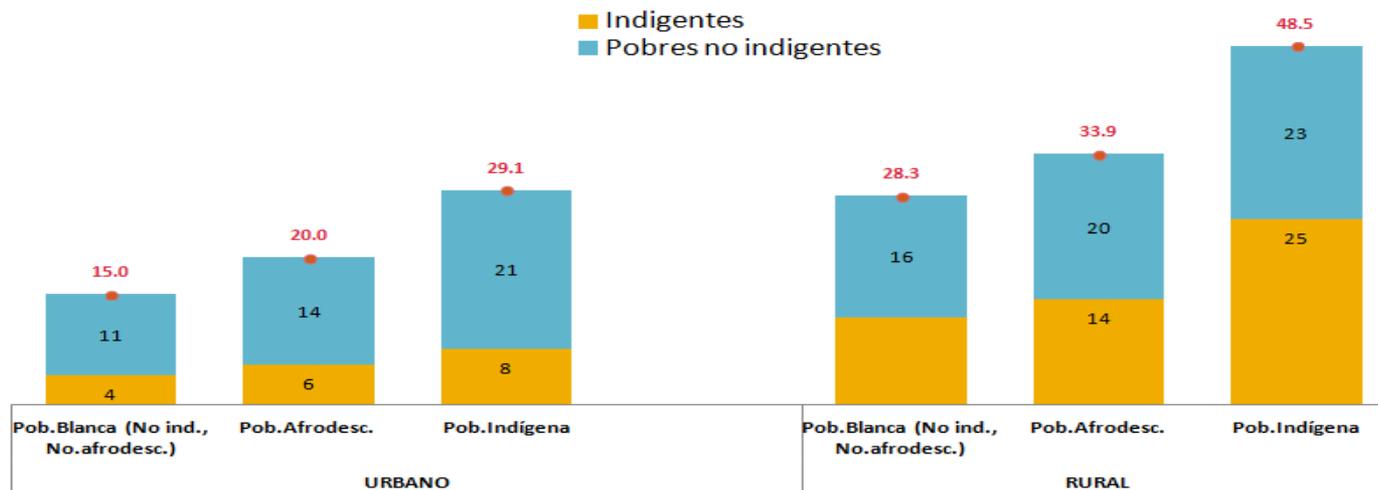


NAACIONES UNIDAS

CEPAL

Desigualdades étnicas y raciales: pueblos indígenas y población afrodescendiente

América Latina 2011: Estimación basada en 8 países /a
Población Indígena, Afrodescendiente y Blanca (No ind.No afrodesc.),
según situación de pobreza y zona de residencia
(En porcentajes)



a/ Promedio ponderado de: Bolivia 2009, Brasil 2011, Chile 2011, Ecuador 2011, México 2010, Perú 2011, Paraguay 2011, Uruguay 2011,

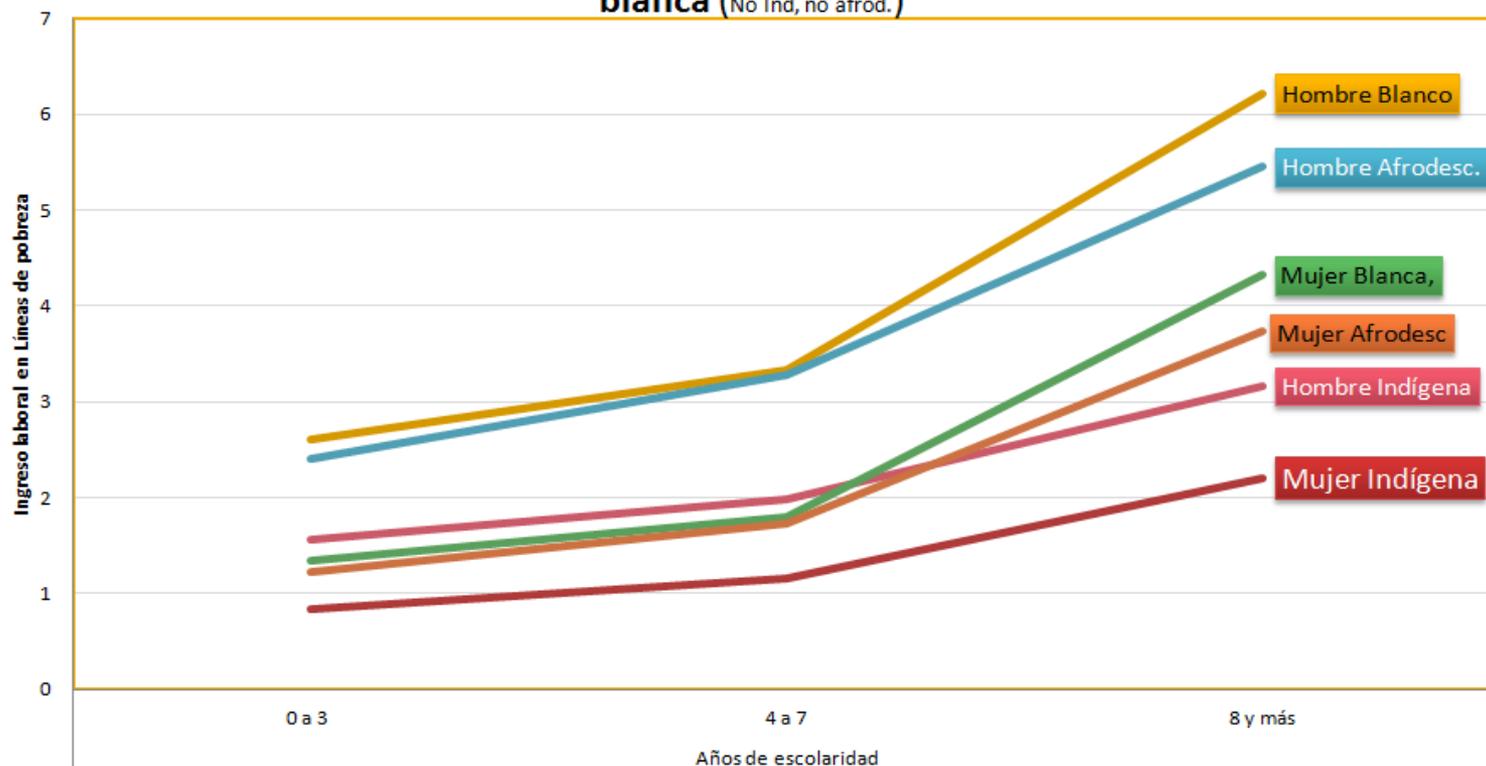


NAACIONES UNIDAS

CEPAL

Las desigualdades de género y raza/etnia se entrecruzan y se potencializan . **Hombres blancos:** situación más ventajosa; **mujeres indígenas:** situación más desfavorable

América Latina 2011: Estimación basada en 8 países /a
Ingresos promedio del trabajo en líneas de pobreza, según años de escolaridad y según sexo en la Población indígena, afrodescendiente y blanca (No Ind, no afro.)



a/ Bolivia 2009, Brasil 2011, Chile 2011, Ecuador 2011, México 2010, Perú 2011, Paraguay 2011, Uruguay 2011



UNIONES UNIDAS

EPAL

JOVENES

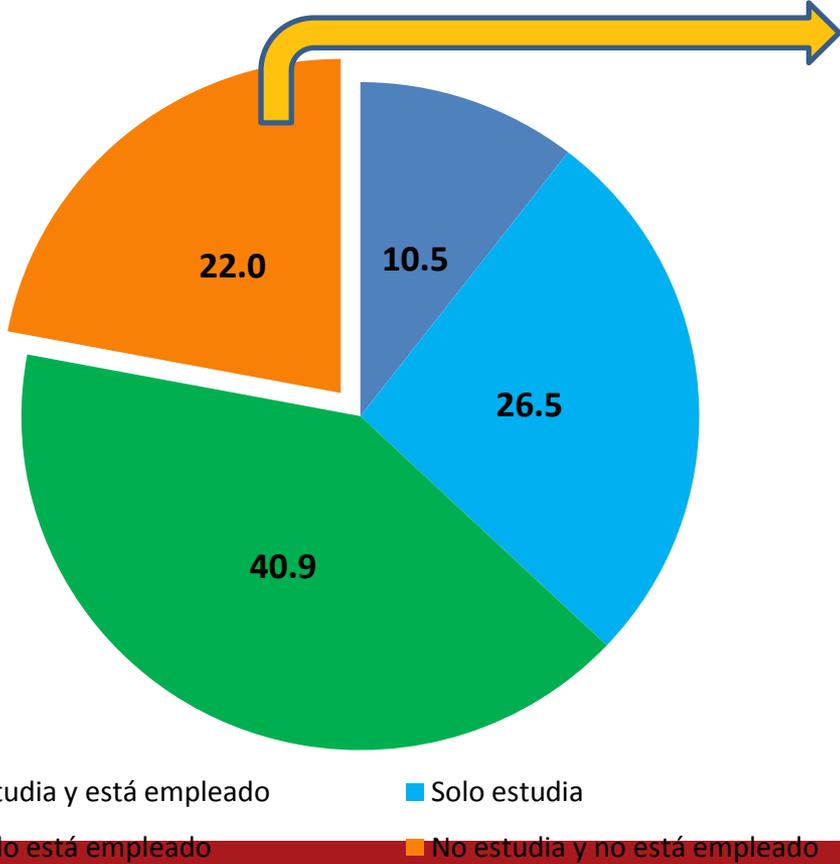


NACIONES UNIDAS

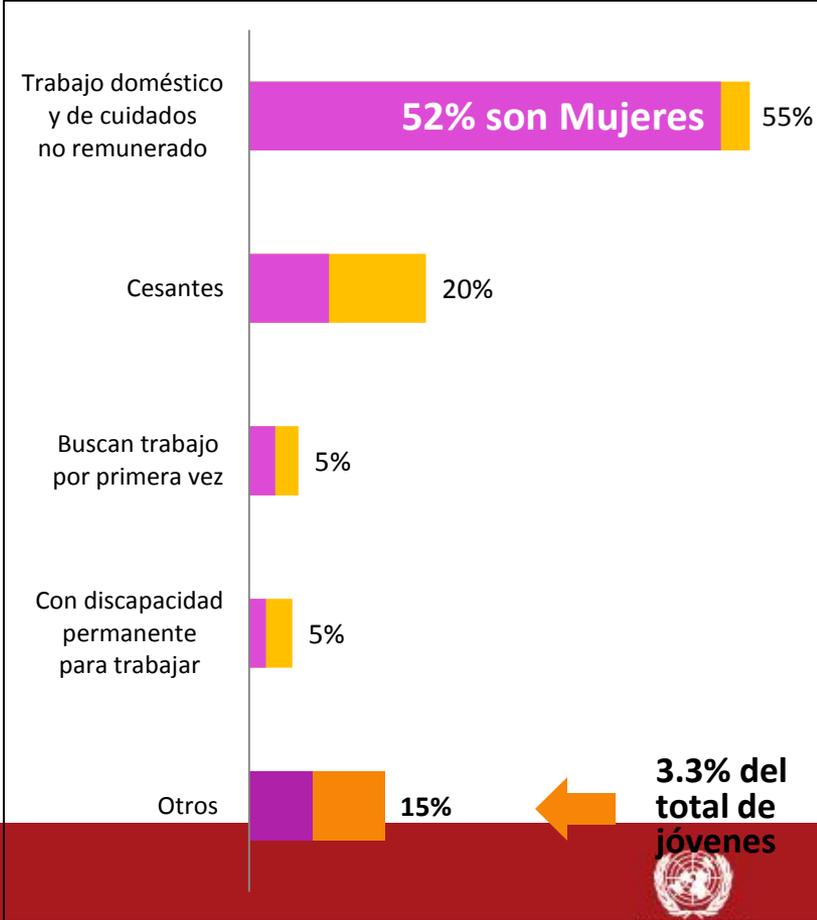
CEPAL

22% de jóvenes no están incorporados en el eje educación-empleo. 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 y no están empleados, alrededor de 2012 (%)



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.

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.



PROTECCIÓN SOCIAL



UNION OF SOVEREIGN STATES

CEPAL

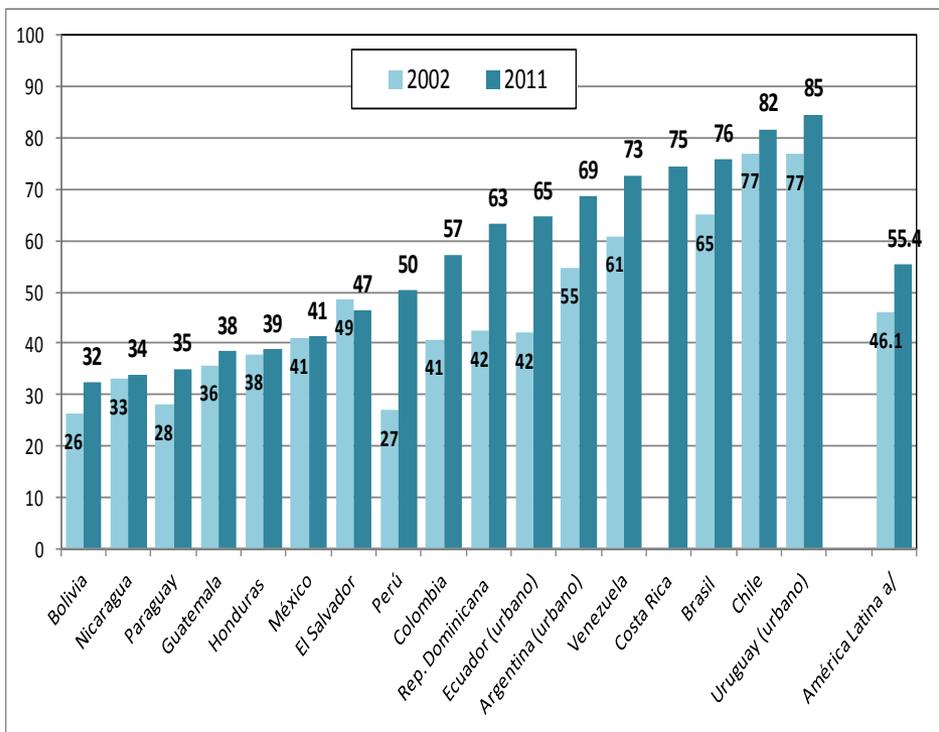
En la última década, América Latina muestra un incremento moderado de acceso a pensiones y salud de los asalariados.

La heterogeneidad es amplia y el desafío en el sector contributivo aun grande.

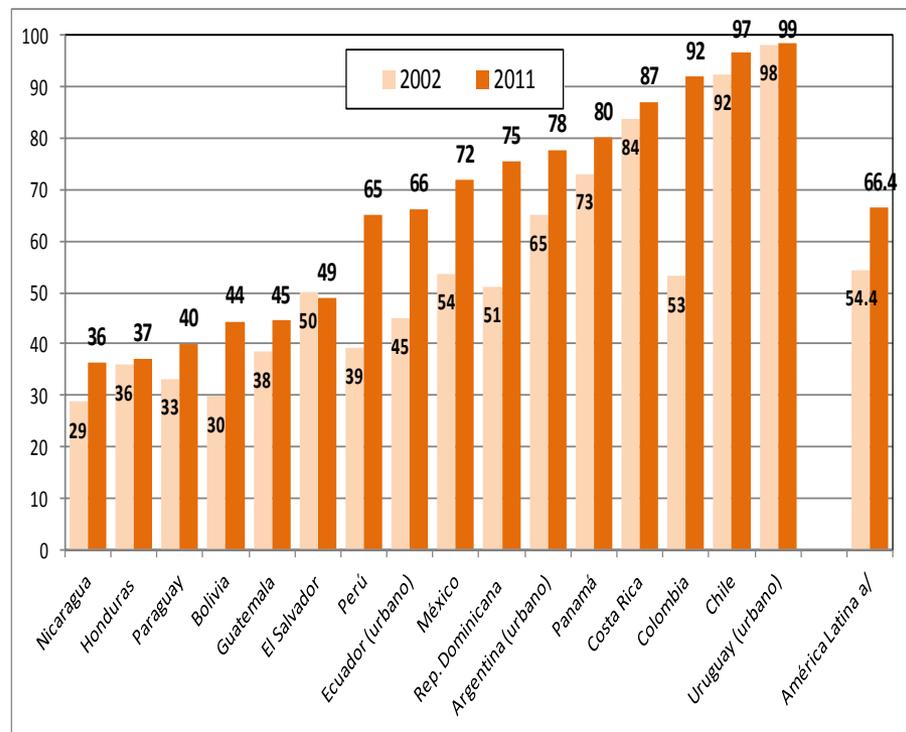
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): AFILIACIÓN A SISTEMAS DE PENSIONES Y DE SALUD DE LOS ASALARIADOS DE 15 AÑOS Y MÁS, ALREDEDOR DE 2002 Y DE 2011

(En porcentajes)

Pensiones



Salud



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.

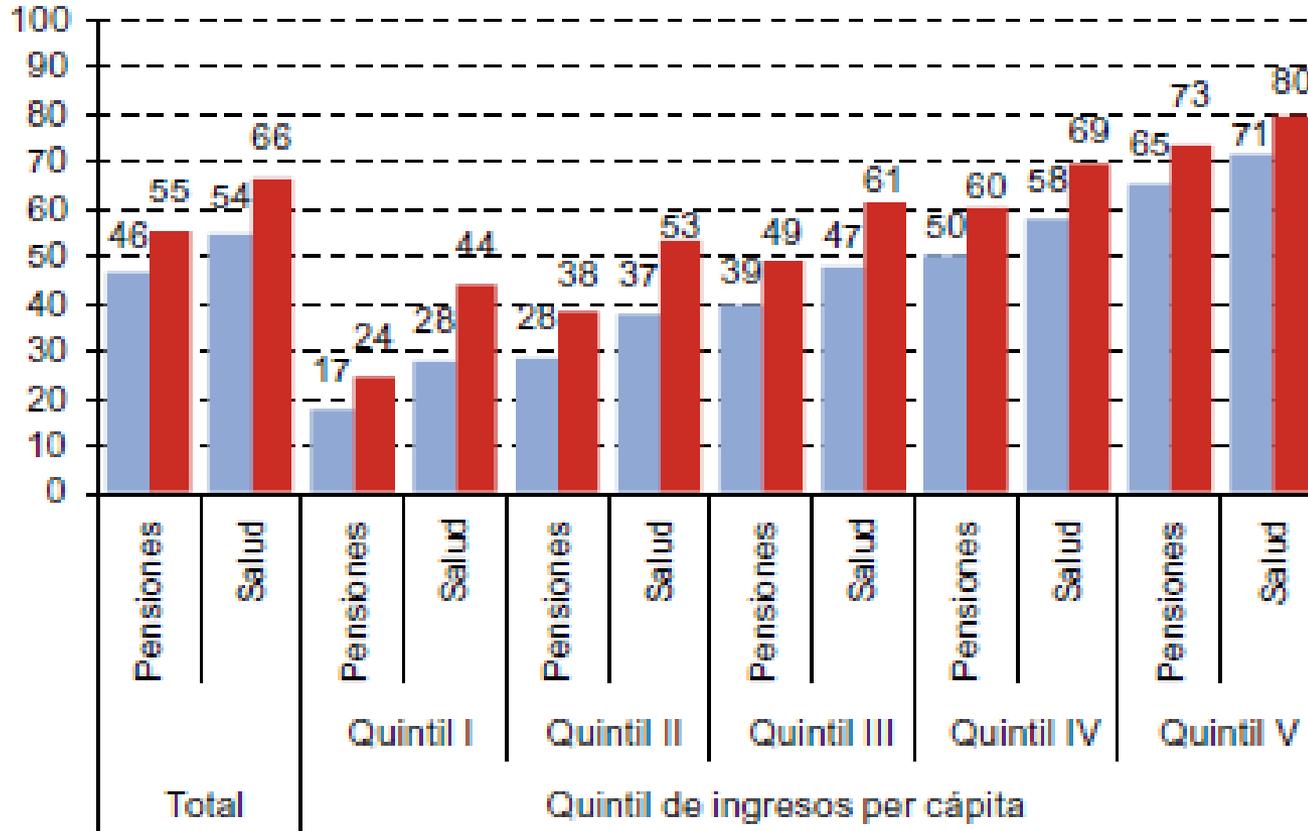
a/ Promedio simple de 16 países.



CEPAL

La cobertura ha aumentado, pero sigue siendo insuficiente y muy segmentada

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): ASALARIADOS DE 15 AÑOS Y MÁS AFILIADOS A SISTEMAS DE PENSIONES Y SALUD, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA, CA. 2002 Y 2011
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina, 2013



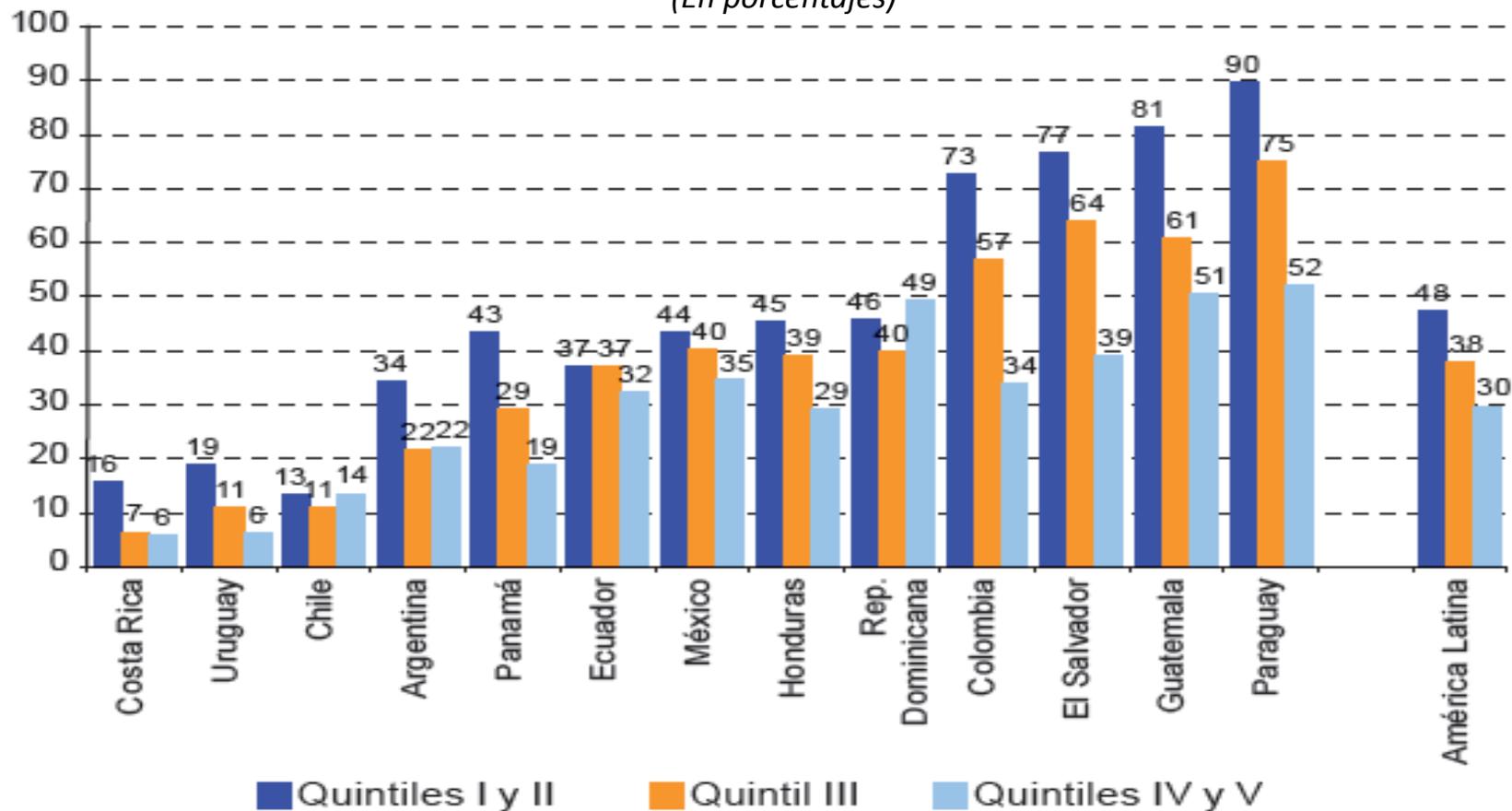
NAACIONES UNIDAS

CEPAL

Persisten expresivos déficits de cobertura

AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): POBLACIÓN DE HOGARES QUE NO CUENTAN CON SEGURIDAD SOCIAL Y NO RECIBEN PENSIONES NI TRANSFERENCIAS PÚBLICAS ASISTENCIALES, POR QUINTILES DE INGRESO, 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.



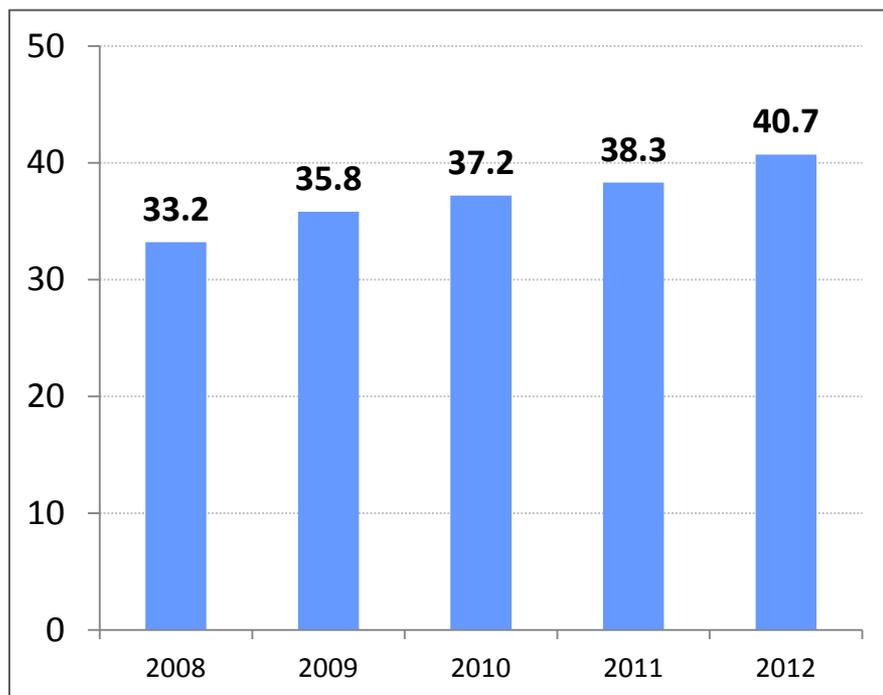
CEPAL

Avances importantes en protección social no contributivas.

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

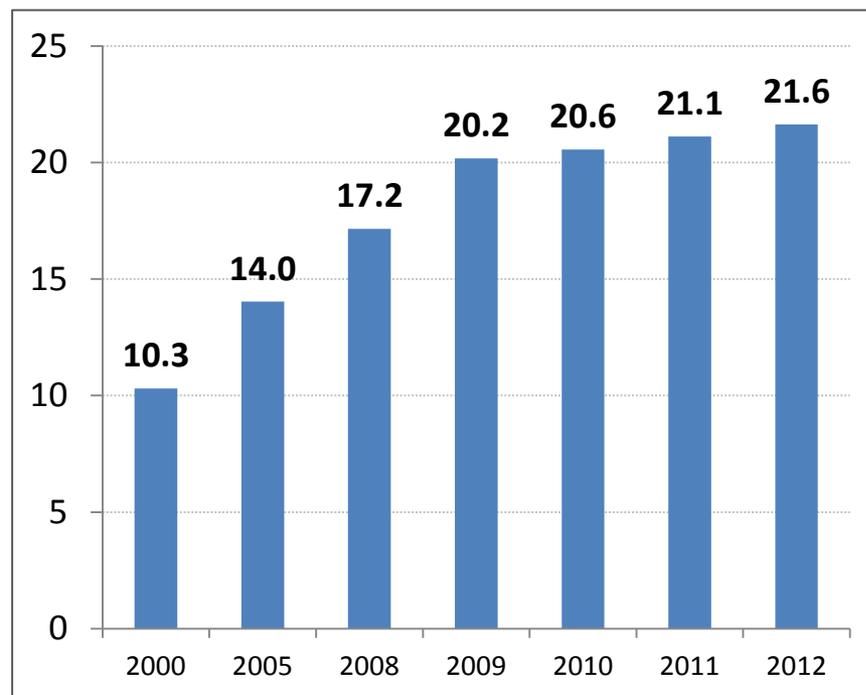
PENSIONES SOCIALES

(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

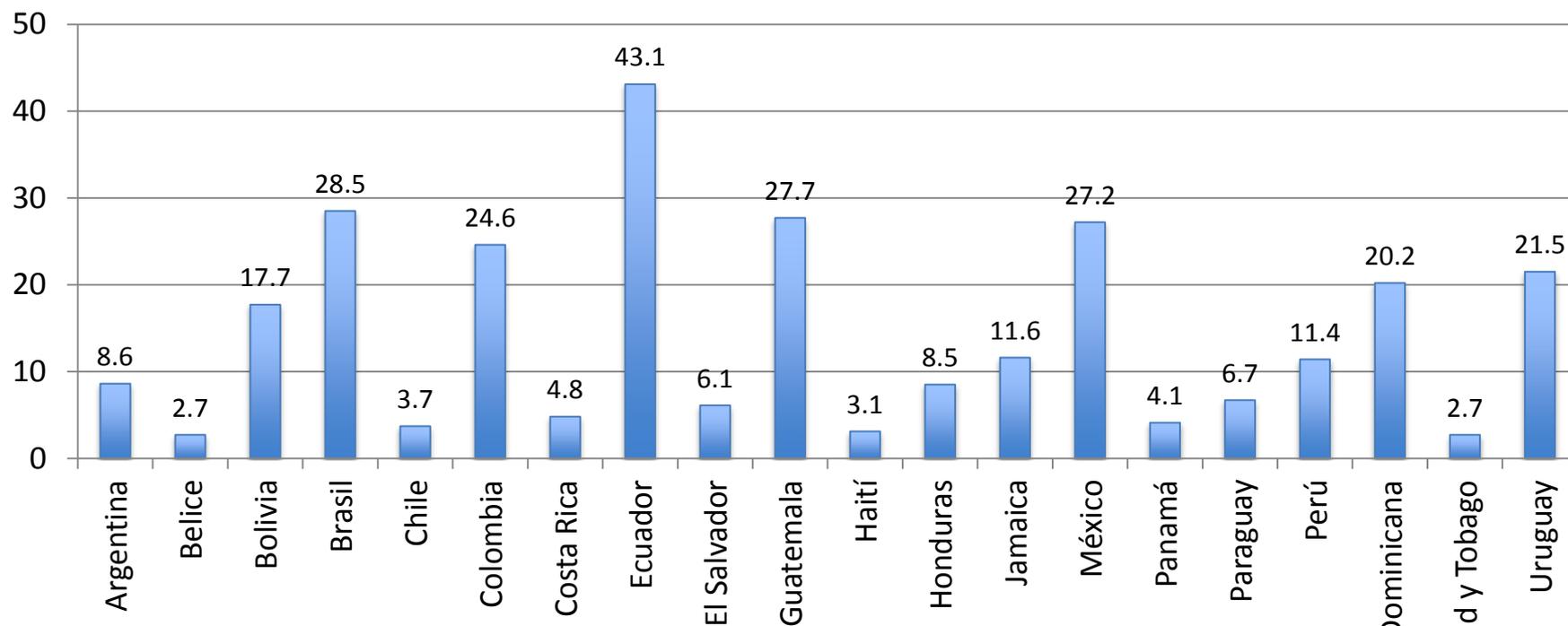


NAACIONES UNIDAS

CEPAL

Cobertura de los Programas de Transferencia Condicionada en ALC: 30 millones de familias (127 millones de personas); muy variada entre los países

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS, ALREDEDOR DE 2012
(En porcentajes de la población total)

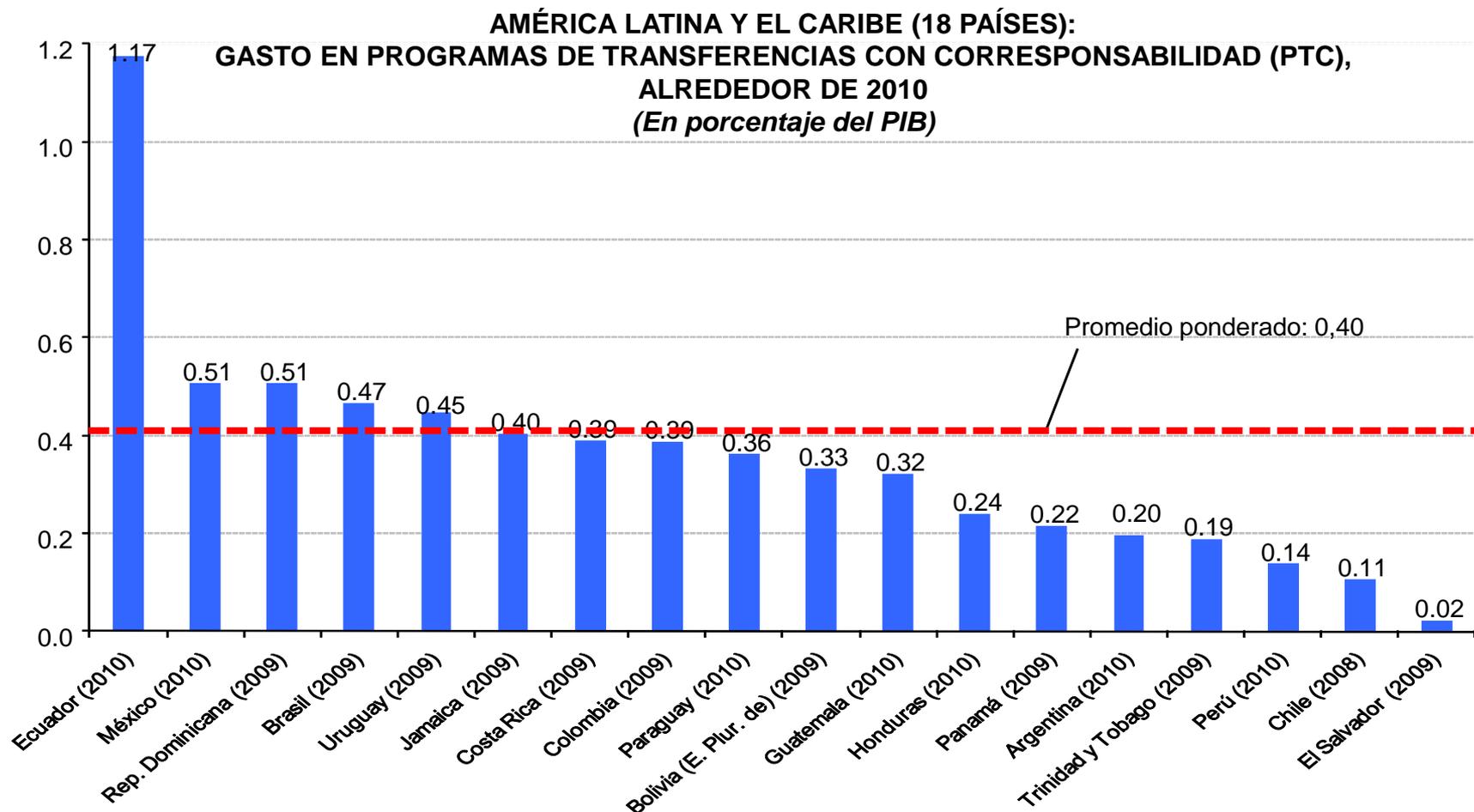


Rep. Dominicana



CEPAL

Volumen de recursos de los PTC: montos insuficientes para cubrir las brechas de ingreso de la población que vive en pobreza extrema; sólo en un país supera el 1% del PIB



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de transferencias condicionadas.



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

GASTO PÚBLICO Y SOCIAL

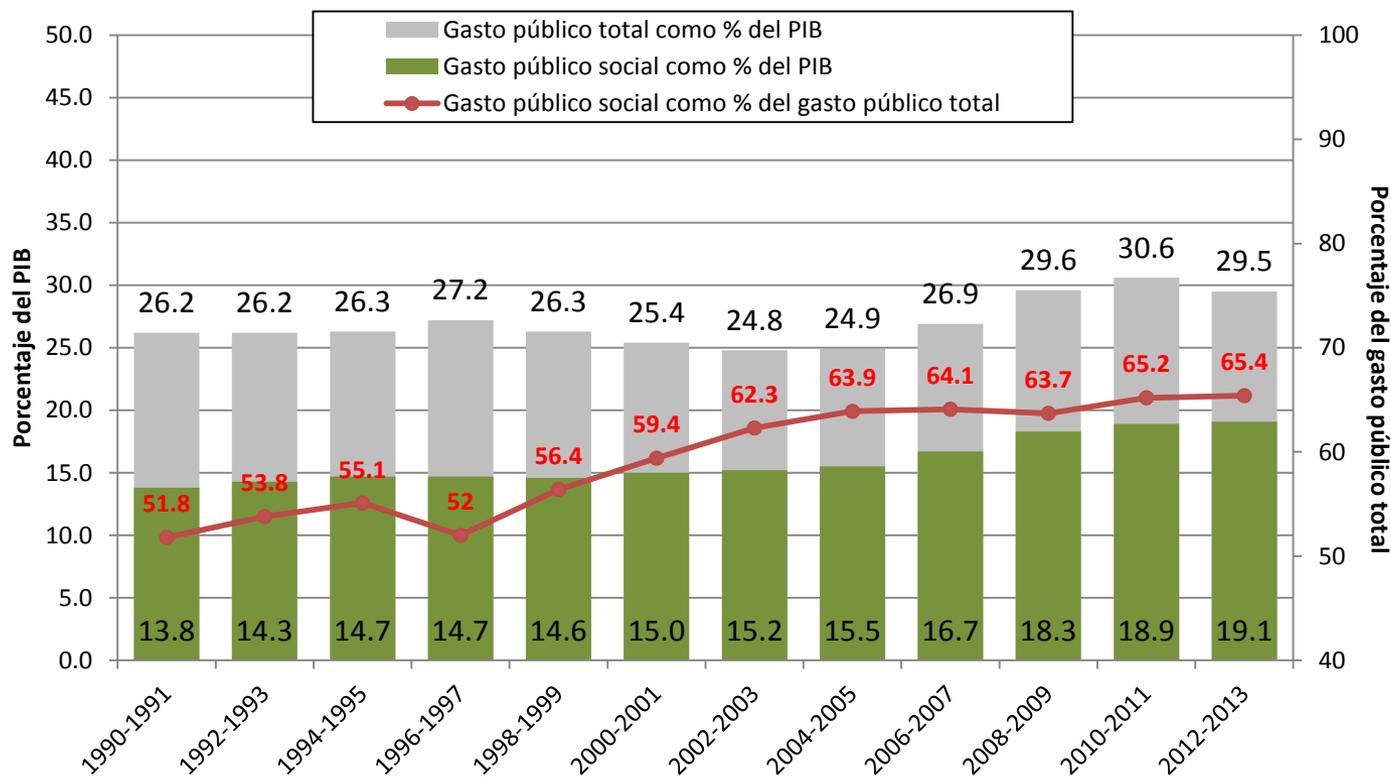


NACIONES UNIDAS

CEPAL

El gasto público social aumentó su participación en el gasto público total y respecto del PIB

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL a/ Y DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL, Y PARTICIPACIÓN DE ÉSTE EN EL GASTO TOTAL, 1990-1991 A 2012-2013
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



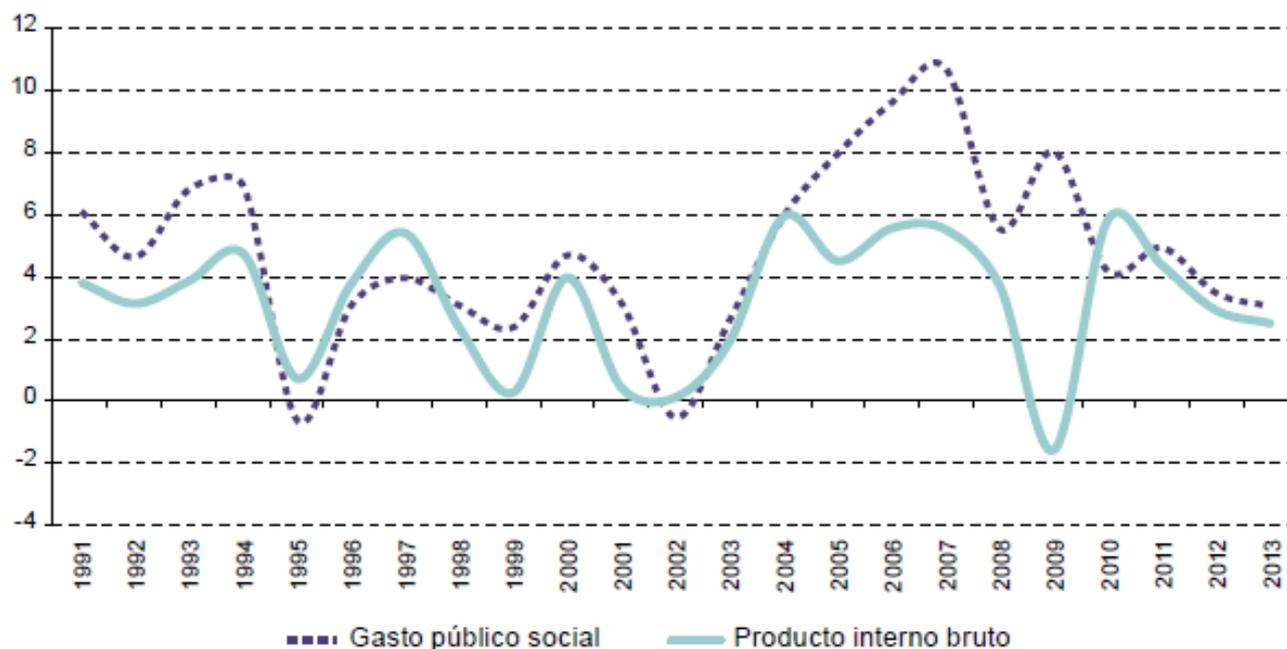
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

a/ Las cifras de gasto público total corresponden a cifras oficiales provenientes por lo general de la clasificación funcional del gasto público y pueden no coincidir con las originadas en el uso de la clasificación económica del mismo.



Riesgo de retorno a la prociclicidad del gasto público social

América Latina y el Caribe (21 países) ^a: evolución agregada del gasto público social y del PIB, 1991-2013
(Tasas porcentuales de variación anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).



CEPAL

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

- Los **ingresos tributarios han crecido** en casi toda la región, pero se mantienen muy por debajo de los países desarrollados
- Con excepciones, el **nivel de imposición es bajo** respecto del potencial, concentrado en **impuestos indirectos** y es **reducido el peso de la imposición personal**
- **Existen márgenes significativos para fortalecer la función redistributiva del Estado, modificando la carga y estructura tributaria:**
 - ampliar la base gravada de los **impuestos directos**
 - elevar **impuestos a la renta personal** de los sectores de mayor poder adquisitivo

Fuente: Gómez Sabaini y Morán (2013).



Reflexiones finales

- Importantes avances en el desarrollo social en la región
- Subsisten importantes desafíos de corto y mediano plazo para avanzar hacia sociedades más inclusivas e igualitarias, derivados de:
 - la **heterogeneidad estructural** del sistema productivo
 - el **contexto global**
 - **cambios sociodemográficos** (ej. envejecimiento de la población)
 - impactos sociales del **cambio climático** (desastres naturales).
- **Agenda Post 2015**: reto y oportunidad para orientar políticas públicas
 - Metas más ambiciosas relacionadas a la erradicación de la pobreza
 - Centralidad del tema de la desigualdad



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

Reflexiones finales

- **Institucionalidad social** juega un papel fundamental en el devenir del desarrollo social en la región
- Su **fortalecimiento** y la **efectiva incorporación de un enfoque de derechos** son fundamentales para hacer frente a los nuevos desafíos
- No hay un único modelo (**diversidad de experiencias y situaciones**)
- Desafíos comunes:
 - **marco legal** adecuado
 - capacidad de **coordinación intersectorial y territorial**
 - promover la **participación ciudadana** en el diseño, implementación y evaluación de las políticas
 - **recursos, personal** y capacidad de **gestión** adecuadas
 - **sistemas de información** confiables



NAACIONES UNIDAS

CEPAL