

La protección social y los pactos para la igualdad en América Latina y el Caribe

Martín Hopenhayn

Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL

**Seminario Internacional “El establecimiento y la renovación de pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, retos y horizontes en América Latina desde una perspectiva internacional,
CEPAL, Santiago 2 y 3 de junio 2014**

Protección social y pactos: relaciones en evolución

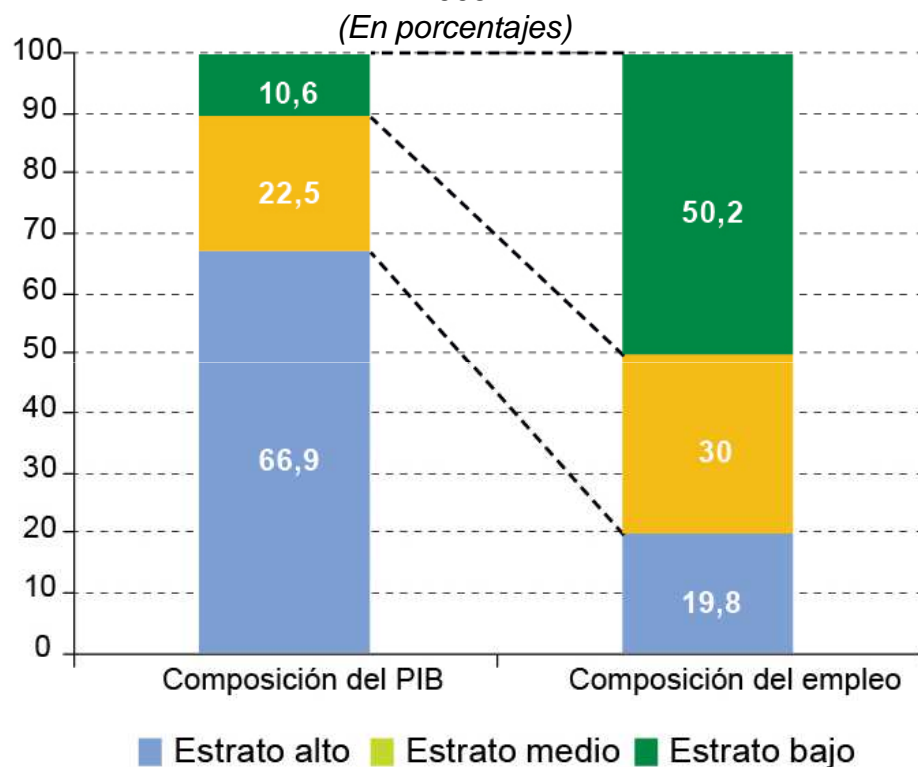
- | | |
|--|--|
| Siglo XIX | ➤ De la asistencia como caridad de los excluidos a los pactos en la esfera de condiciones-jornadas laborales |
| Crisis 1929 y posguerra | ➤ Basada en el empleo formal ,base pactos corporativos |
| Crisis de la deuda en A. Latina | ➤ Para situaciones de emergencia (pobres y vulnerables)
+ Estado subsidiario mitigador: un consenso tecnopolítico sin actores |
| Post-neoliberalismo en A.Latina | ➤ Como asistencia y acceso a la promoción
+ Estado subsidiario promotor: empoderamiento y desarrollo de capacidades. |
| Estados de Bienestar de mayor vocación igualitaria | ➤ Como garantía ciudadana
+ Estado garante: mas allá de la racionalidad corporativa; universalismo con múltiples actores. |

Objetivos/Agenda de Protección Social con enfoque de derechos

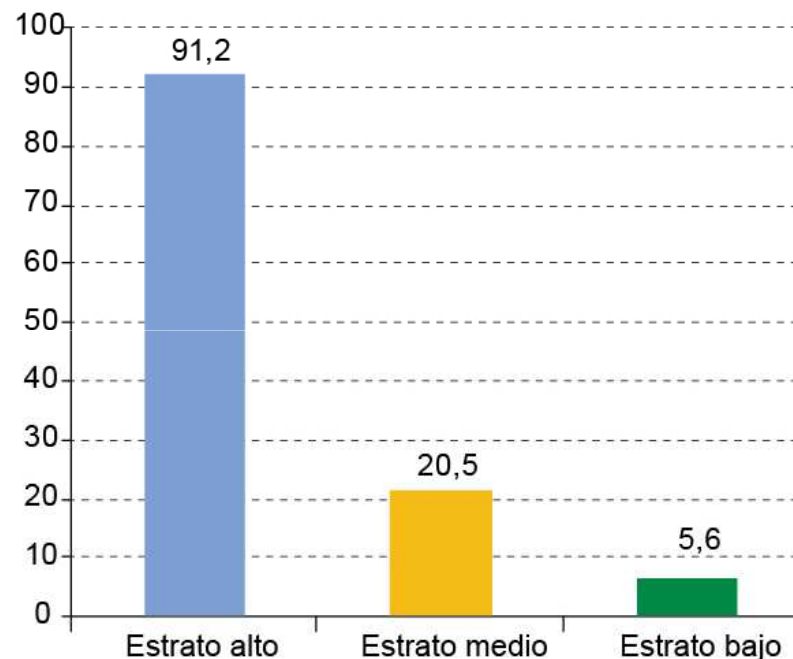
- Avanzar hacia un universalismo con progresividad en protección social, reduciendo paulatinamente la segmentación de acceso y calidad.
- Redistribución directa de ingresos desde sistemas no contributivos para construir un sistema básico de ingresos parciales garantizados (niños, familias, adultos mayores 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, personas con discapacidad y el adulto mayor, con efectos múltiples.
- El mundo del trabajo: políticas pasivas y activas, fortalecimiento de actores, mayor equidad en la apropiación de los excedentes de productividad, mayor convergencia en productividad y expansión de la cobertura de la seguridad social contributiva.

La heterogeneidad estructural no es amiga de la protección social universal ni del cierre de las brechas en ingresos laborales, y plantea rigidez en la distribución primaria

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



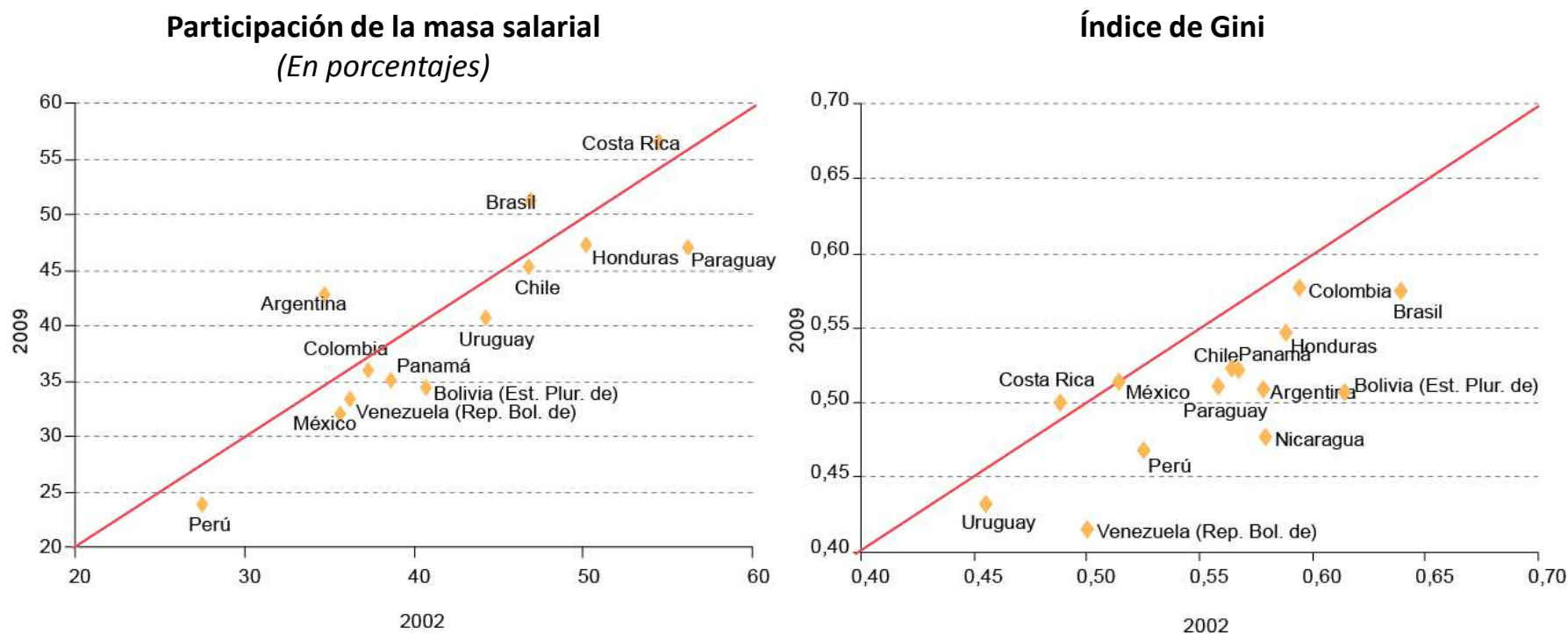
AMERICA LATINA (18 PAÍSES): PIB POR OCUPADO ALREDEDOR DE 2009
(En miles de dólares)



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.

Dicha heterogeneidad se vincula también a institucionalidad laboral débil, con asimetría de actores y “competencia regresiva de salarios” que incide en la desigualdad funcional

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

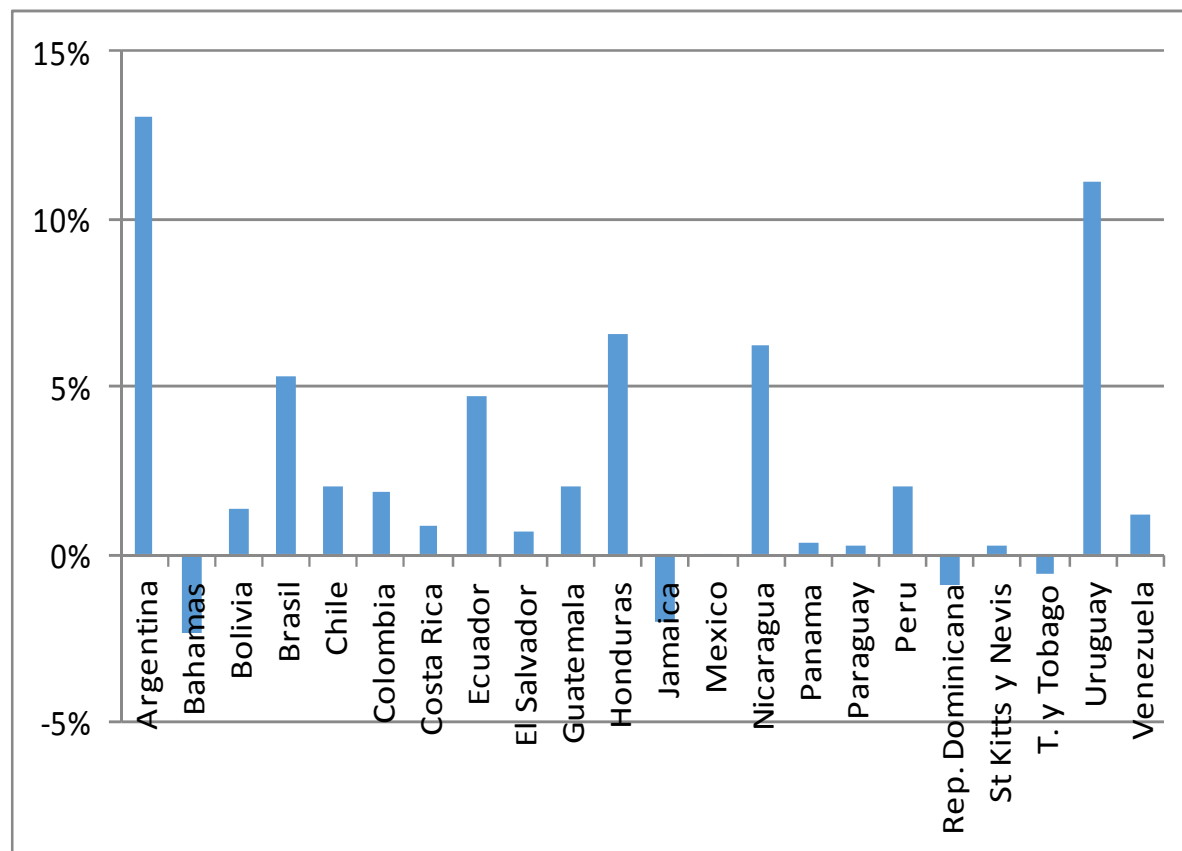


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina, y los bancos centrales de Costa Rica, Guatemala y el Uruguay.

En varios países de la región el salario mínimo ha gozado un aumento real

EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO EN TÉRMINOS REALES. 2002-2010

(Variación promedio anual promedio)



Fuente: en base a CEPALSTAT, Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En algunos países, el incremento del salario mínimo ha contribuido a la caída de la desigualdad

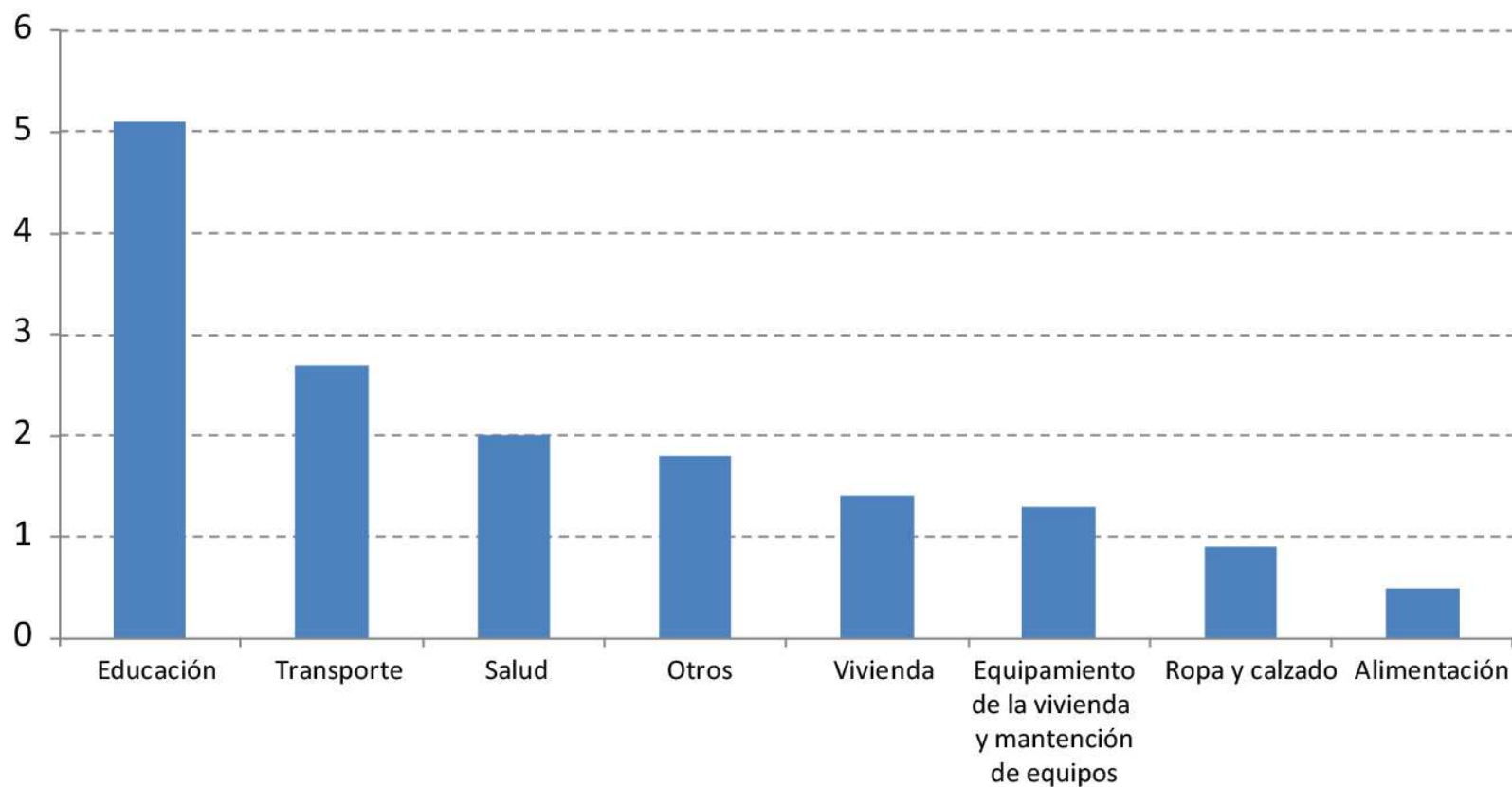
- Un ejercicio de simulación muestra que el fortalecimiento del salario mínimo ha contribuido al descenso en la desigualdad del ingreso en Argentina, Brasil y Uruguay. Menos en Chile.
- Esto ha tenido lugar conjuntamente con crecimiento del empleo y en un contexto de fuerte formalización laboral.
- Las explicaciones recientes sobre la caída de la desigualdad se han centrado en los factores que impulsan la oferta y demanda de trabajadores de distintos niveles de calificación. Por un lado preocupación por la explicación “caída de demanda en sector de capacidades altas”. Por otro, explicación del rol de las instituciones laborales en las mejoras distributivas observadas en algunos países de la región.

Sinergias entre provisión de buenos servicios públicos, cohesión social, robustez fiscal y sostenibilidad ambiental

- Existe una fuerte disimetría entre niveles de desarrollo y calidad y provisión de bienes y servicios públicos en la región (transporte, seguridad, servicios ambientales, infraestructura, des-segregación urbana y planificación territorial).
- Es posible re-equilibrar consumo privado (posicional, ambiental y energéticamente dañino) con mejores servicios públicos desde niveles bajos de desarrollo.
- Es clave sincronizar avances con reformas fiscales en un círculo virtuoso entre un uso más transversal de servicios públicos, una reducción de consumos problemáticos, una mayor disposición a reformas fiscales (cohesión social) y una conciencia más fuerte en materia de sostenibilidad ambiental.

Se observan grandes diferencias en la estructura del gasto por decil de ingreso, lo que no es bueno ni para la igualdad ni para un pacto con vocación universal

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): COCIENTE ENTRE LA PROPORCIÓN DE GASTO POR RUBROS EN EL GASTO TOTAL DEL DÉCIMO DECIL Y DEL PRIMER DECIL DE INGRESOS, ALREDEDOR DE 2006



Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de gastos e ingresos de cada país.

El pacto como medio y fin

- El pacto es un instrumento político para implementar, las políticas y las reformas institucionales con perspectiva estratégica, de mediano plazo, con menores riesgos de que sean revertidas
- Hay que procurar la dialéctica virtuosa entre pacto fiscal, cohesión social y protección con criterio universalista
- El pacto por la protección social consagra un metavalor, una comunidad de riesgos y aseguramientos, una hoja de ruta progresiva y una mayor disposición a la igualdad.
- El pacto como medio y fin: razón de fines (políticos, sociales), razón de medios (gestión, recursos), procedimientos (progresividad, corrección, fiscalización).
- El pacto en su dimensión doble de medio y fin: construcción de instituciones, cultura de pactos, disposiciones solidarias.

El pacto como piso y como horizonte

- El pacto es el punto de partida que marca direccionalidad: traza un camino entre un acuerdo, un camino y un horizonte: es procedimental, ético (mínimos, deseables, inaceptables), y utópico. (Ej: La protección social *de cara al futuro*).
- El pacto en su doble dimensión de utopía procedimental y utopía sustantiva.
- El pacto como mediación entre la utopía procedimental, la utopía sustantiva, y la realidad.
- La dialéctica entre pacto fiscal y reformas de protección social: la dimensión persuasiva-comunicativa y de comunidad de fines.
- La calidad del pacto como “forma” posible de la igualdad : derechos, voz, visibilidad ,reconocimiento.

El pacto por la igualdad: contenidos y énfasis diversos

- El mundo del trabajo y la protección social: ¿complementarios, dicotómicos? Énfasis en ingreso primario o ingreso secundario; énfasis en cerrar brechas de productividad y salarios (políticas productivas y políticas laborales) o en compensarla ex post (servicios, seguros, transferencias).
- El pacto transicional del cambio estructural y la reconfiguración posterior en pactos laborales y de protección social.
- Dificultad de los pactos ante los distintos impactos distributivos en la protección social y los dilemas entre redistribución de corto o de largo plazo, directa o indirecta. Entre la pirámide y el mosaico.
- Pacto por la protección social y su doble impacto sobre ingresos finales (o bienestar final) y desarrollo de capacidades para ingresos directos. ¿Complementariedades, dilemas?

El pacto fiscal es transversal y requiere de acuerdos entre distintos agentes públicos y privados

- .
- El pacto fiscal supone una ruta clara del Estado para:
 - Incrementar gradualmente la carga tributaria, hacia una mayor fiscalidad con adecuados incentivos a la inversión productiva
 - Reformar la estructura tributaria por etapas acordadas con anterioridad, elevando principalmente el impuesto a la renta
 - Mejorar la recaudación mediante la reducción y el control progresivos de la evasión y la supresión paulatina de exenciones en impuestos directos, en aras de mayor equidad y eficiencia
- Una plataforma compartida que correlacione los cambios en la carga y la estructura tributaria con el destino que el espacio fiscal generado tendrá en las políticas públicas
- Una agenda pública clara, acordada para mejorar la transparencia del gasto público, su eficiencia y eficacia y la institucionalidad pública a su cargo
- Una ruta de reprogramación gradual del gasto social donde la recomposición intra e intersectorial muestre, a la luz de la evidencia disponible, *un impacto redistributivo más extenso*, y externalidades más generalizadas en materia de igualdad y productividad.

La protección social y los pactos para la igualdad en América Latina y el Caribe

Martín Hopenhayn

Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL

**Seminario Internacional “El establecimiento y la renovación de pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, retos y horizontes en América Latina desde una perspectiva internacional,
CEPAL, Santiago 2 y 3 de junio 2014**