

SEMINARIO
“GLOBALIZACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y COHESIÓN SOCIAL”
Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 10-11 de noviembre, 2011



Protección social inclusiva:
Una mirada integral,
un enfoque de derechos



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Claudia Robles
División de Desarrollo Social

Puntos a tratar

1. Relación entre cohesión y protección social
2. Discusión conceptual sobre protección social
3. Situación en América Latina
4. Desafíos

Protección social y Cohesión social

- Cohesión Social: efecto agregado del nivel de brechas de bienestar + mecanismos de inclusión / exclusión a la sociedad + sentido de adhesión y pertenencia (CEPAL, 2007)
- En la región más desigual del planeta... y enfrentando múltiples exclusiones y desigualdades: étnicas, de género, socio-económicas, en el acceso al empleo, etc...

Protección social y Cohesión social

- Rol clave de la protección para la cohesión social:
 - Titularidad de derechos → pertenencia a la sociedad y ejercicio de la ciudadanía
 - Protección social, política social y derechos sociales → inclusión y pertenencia
 - Niveles y brechas de bienestar: vulnerabilidad y calidad de vida con solidaridad

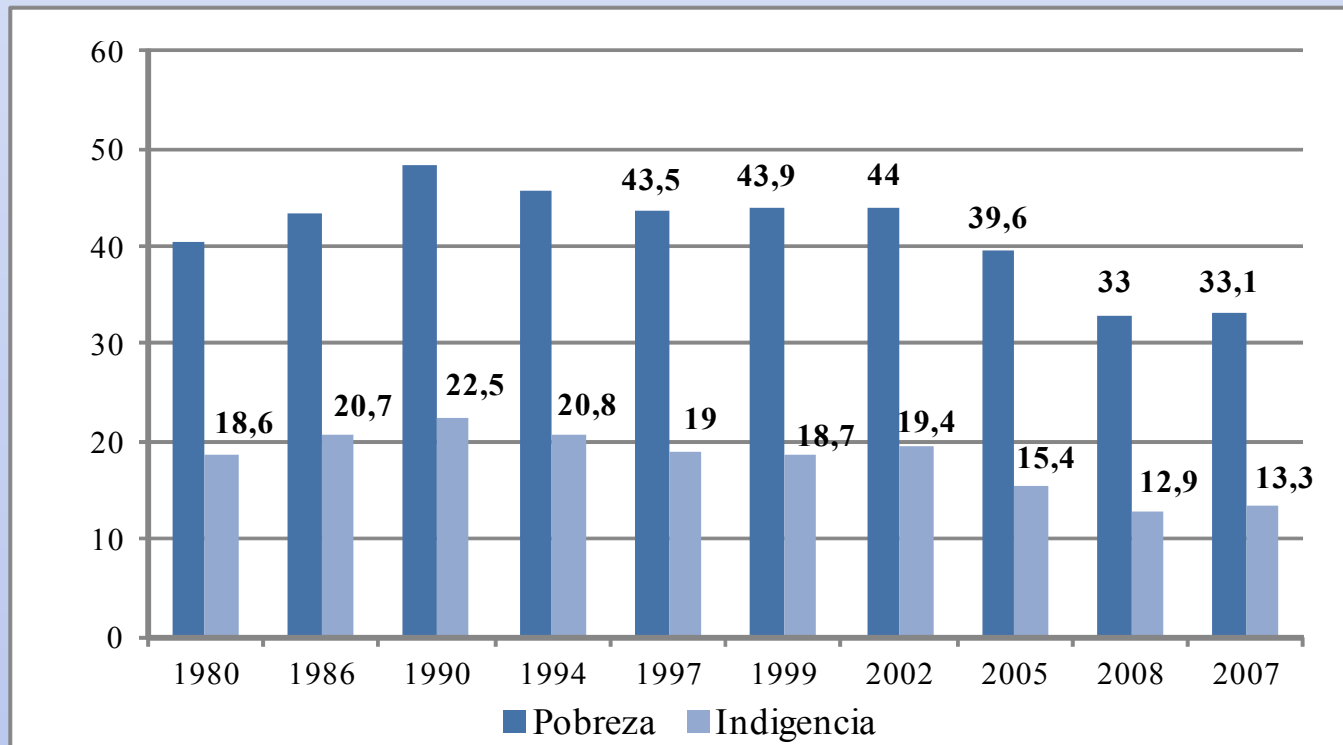
Contexto en el que se inserta debate sobre protección social

- Contexto económico: reformas estructurales y sus impactos
- Transformaciones política social
- Consensos:
 - Rol del Estado
 - Complementariedad entre desarrollo social y económico

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

Evolución de la pobreza e indigencia en América Latina (1980-2009): 18 países



Fuente: CEPAL sobre tabulaciones especiales de encuestas de hogares, CEPALSTAT

Nuevas tendencias de las políticas sociales (1)

Políticas sociales en los noventa

- Ajustes fiscales con reducción de la inversión social
- Papel central del mercado en la asignación de bienes y servicios
- Transferencias sociales basadas en criterios de emergencia

Nuevas tendencias

- Ampliación de la inversión social y criterios contracíclicos
- Rol regulador del Estado con el objeto de dirimir asimetrías del mercado
- Políticas integrales para la reducción de la pobreza: expansión de los activos y las capacidades

Nuevas tendencias de las políticas sociales (2)

Políticas sociales en los noventa

- Enfoque exclusivo en los actores productivos
- Protección social centrada en el trabajo (hombre-jefe de hogar)
- Mecanismos informales: clientelismo

Nuevas tendencias

- Enfoque en actores productivos, territoriales, de género, de etnia
- Protección social en un mundo laboral restringido: del plano contributivo al solidario
- Hacia un pacto social basado en derechos sociales

Definiciones de protección social

- ONU, 2000: medidas públicas y privadas para evitar caída o ausencia del ingreso, asistencia y acceso a prestaciones sociales.
- BM (2001): asistencia social asociada a pérdida de ingresos (equidad en la exposición a riesgos)
- OIT: derechos a beneficios y prestaciones, proteger frente a estándares de vida en declive o bajos que surgen de riesgos
- CEPAL (2006): respuestas asistenciales, promoción y desarrollo social, bajo enfoque de derechos

El Estado juega un papel fundamental en la provisión de protección social

LOS PROVEEDORES DE BIENESTAR Y PROTECCIÓN SOCIAL

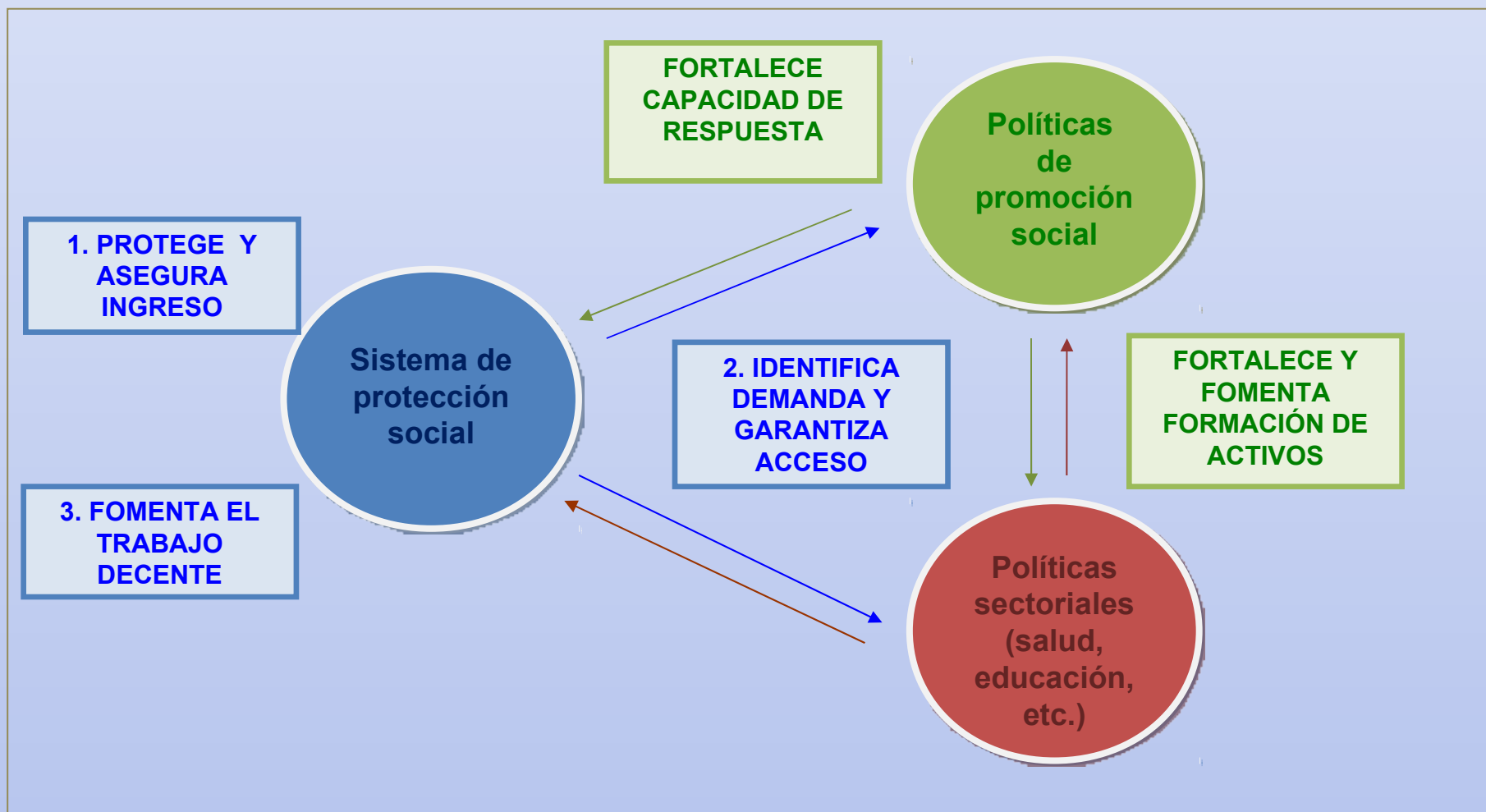


La protección social y el enfoque de derechos

Contenidos instrumentos internacionales
(ONU, 1948, 1966)

- Principios: igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia
- Obligaciones irrenunciables, universales y progresivas
- Derechos son indivisibles y complementarios

La protección social, sus funciones y el conjunto de la política social



Los componentes de un sistema de protección social

PROTECCIÓN SOCIAL

```
graph TD; A[PROTECCIÓN SOCIAL] --> B[NO CONTRIBUTIVA (ASISTENCIA)]; A --> C[CONTRIBUTIVA (SEGURIDAD)]; A --> D[REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL];
```

NO CONTRIBUTIVA (ASISTENCIA)

- Transferencias en efectivo o especie, sujetas o no a corresponsabilidad (PTC, pensiones sociales u otras)
- Subsidios al consumo
- Empleos de emergencia
- Promoción y acceso a servicios sociales existentes (educación, salud, cuidado, vivienda)

CONTRIBUTIVA (SEGURIDAD)

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

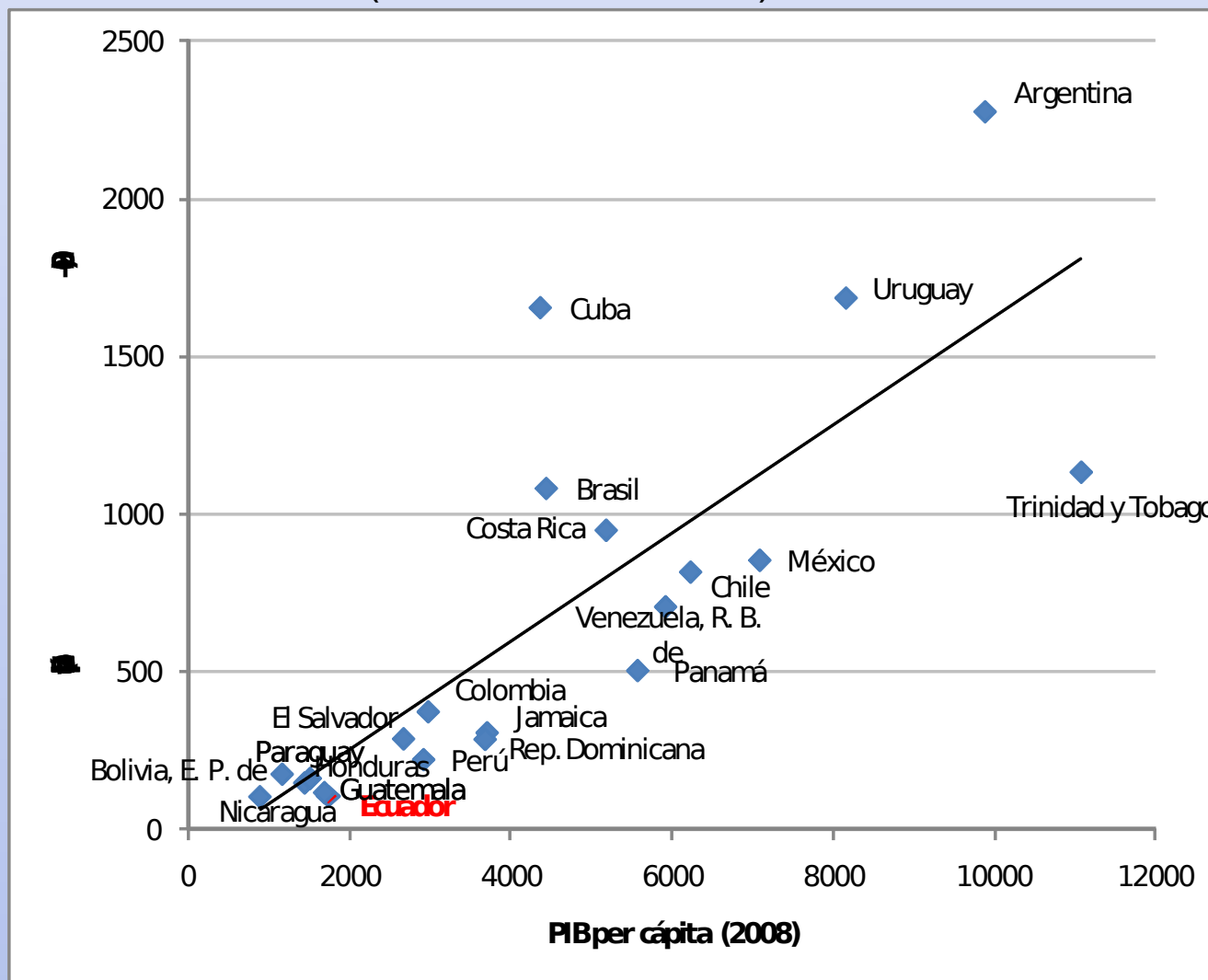
REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL

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, políticas antidiscriminación, etc.

La protección social en América Latina y el Caribe

Los niveles de gasto social varían mucho

GASTO PÚBLICO SOCIAL Y PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA, 2007/8
(en dólares de 2000)



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

Alrededor de 2008, 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	
Gasto social				
Gasto público social per cápita (en dólares)	1 220	646	181	666
Gasto público social como % del PIB	18,5	12,7	10,0	14,2
Gasto público en seguridad y asistencia como % del PIB	8,1	5,0	2,8	5,0
Gasto público en salud como % del PIB	4,1	2,2	2,3	2,9
Gasto público en educación como % del PIB	4,7	4,2	4,1	4,3
Cobertura en protección social, salud y educación				
Ocupados afiliados a la seguridad social (en %)	58,5	49,9	23,9	41,4
Cobertura de pensiones y jubilaciones. Áreas urbanas (en %)	64,4	26,6	14,1	32,8
Cobertura de aseguramiento en salud (en %)	69,7	45,6	17,2	39,4
Tasa de escolarización de la población de 17 años	76,1	71,0	57,9	66,1

Las políticas actuales a la luz de los enfoques conceptuales

Enfoques de protección social en América Latina, alrededor de 2009

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

La protección social como un derecho

- Avances en reconocimiento legal y constitucional de los derechos sociales
 - Ej. constitución de Brasil (1988) y Colombia (1991)
- Discurso y enfoque de derechos
- Pero esto no se ha traducido necesariamente en expresión formal de garantías sociales en la protección social

Enfoque de derechos y garantías sociales en América Latina

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	
Chile		Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	
Cuba	Sí	Sí	Sin información
Ecuador	Sí		
El Salvador	Sí	Sí	
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

Sistemas integrales de protección social: requerimientos institucionales

- **Coordinación institucional a diferentes niveles**
 - _ Político, técnico y operativo
- **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**

Coordinación intersectorial

- Modelo Secretaría Ejecutiva de protección social
- Identificación de demanda y oferta (PRAF)
- Ministerio de la Protección Social
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social
- Colombia: multiplicidad de organismos coordinadores

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Ministerio de la Protección Social

Sistemas de información

- Sistemas integrados de Información e Identificación Social
- Ejemplos: Sistema Nacional de Identificación Tributaria y Social de Argentina; CadUnico de Brasil; Registro de Información Social en Chile; SIPO-SISBÉN Costa Rica y Padrón de Oportunidades en México

Sistemas integrados de información

- Operan centralizadamente
- Lograr intercambio información y superar fragmentación, integrar bases de datos y ministerios
- Información generada a través de formularios

Selección de beneficiarios y sistemas de información

- Selección de beneficiarios: mapa de pobreza; censos económicos; verificación de medios; puntajes estandarizados o no; mapa de pobreza; regiones
- Sistema de información para el análisis y evaluación integral de la gestión: censos, encuestas de hogares, registros administrativos, evaluaciones experimentales, cuasi-experimentales

Aspectos claves para la sustentabilidad de la protección social

→ Institucionalidad legal

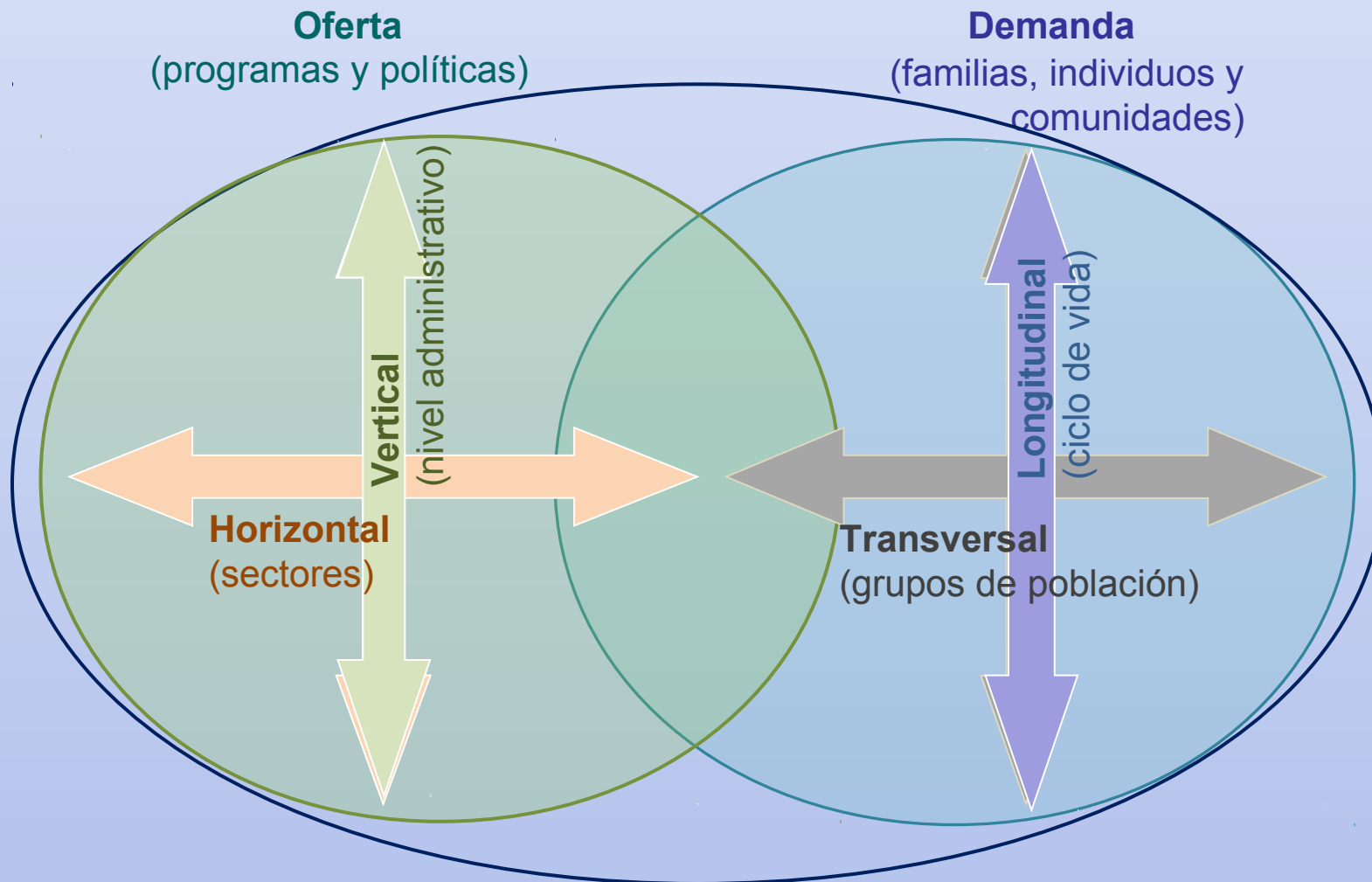
→ Coordinación público-privado

→ Participación ciudadana y transparencia

Desafíos de la protección social en la región

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

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**

Consolidando la protección social en América Latina: principales desafíos

- Enfoque de derechos: factibilidad de implementación en la región
- El financiamiento: múltiples demandas y escasos recursos. Por dónde avanzar.
- La heterogeneidad poblacional y las brechas de protección
- La coordinación intersectorial, un requisito básico
- Información para una gestión integral: una meta por alcanzar

¡Muchas gracias!



Claudia Robles
División de Desarrollo Social
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)