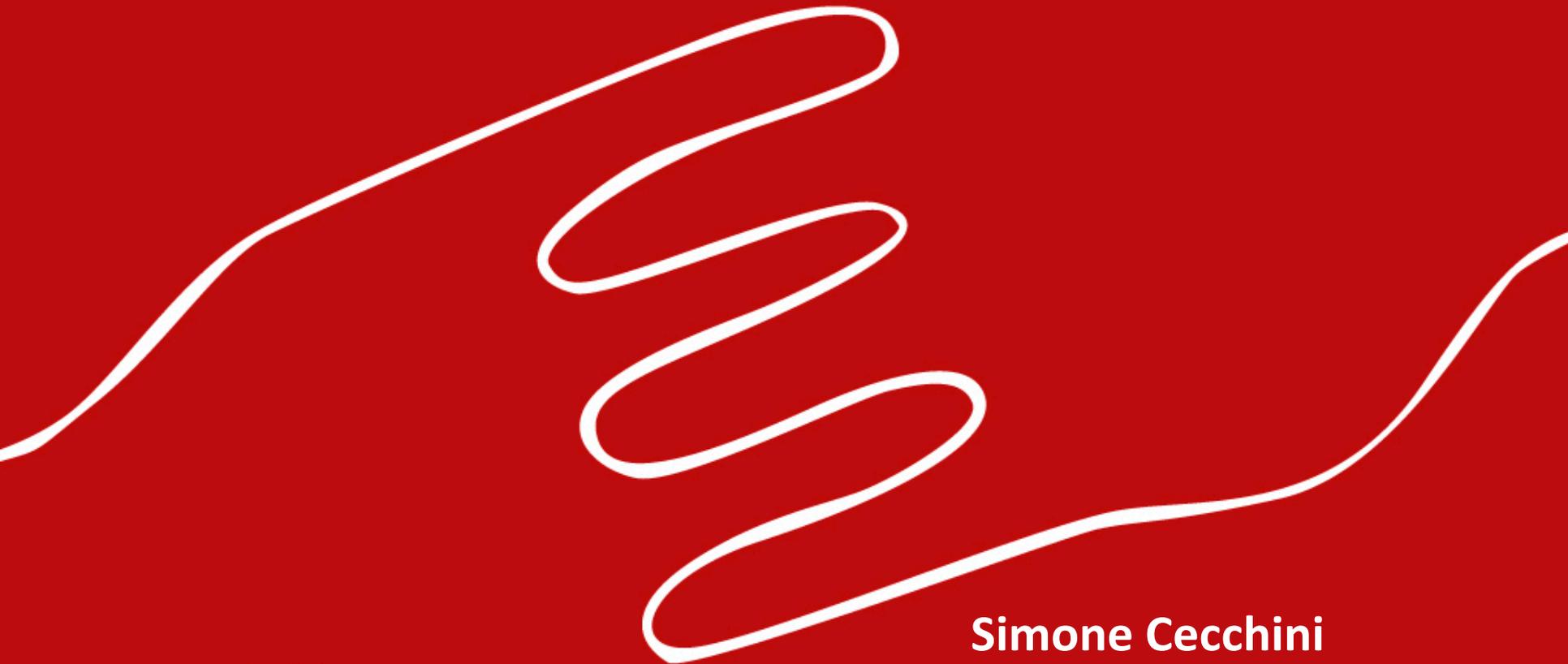


# La integralidad de la protección social a lo largo de la vida, bajo un enfoque de derechos



**Simone Cecchini**

División de Desarrollo Social



NACIONES UNIDAS

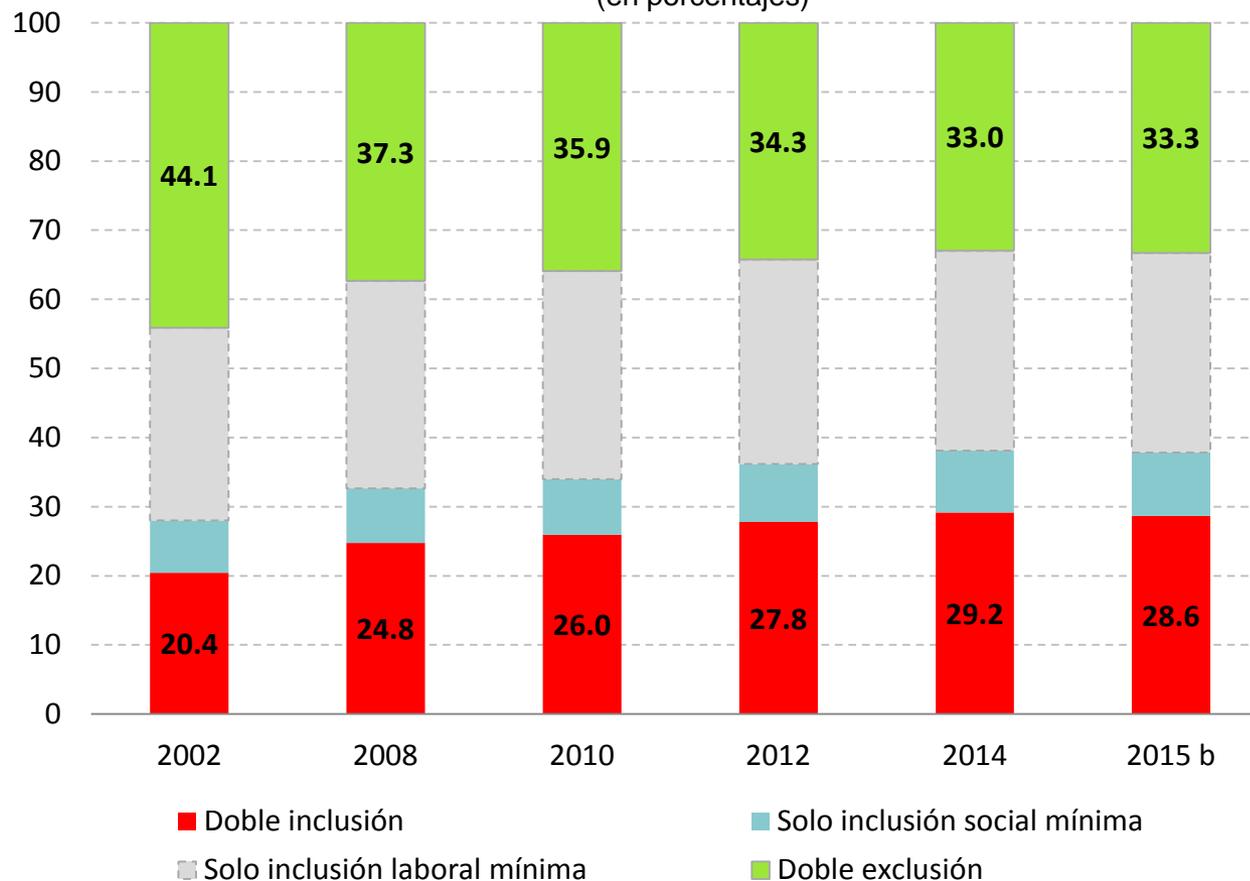


**Foro Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva**  
Panamá, 13 de noviembre de 2017

# En América Latina sólo tres de cada diez hogares se encuentran en una situación de doble inclusión

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PROPORCIÓN DE HOGARES EN SITUACIÓN DE DOBLE INCLUSIÓN (NIVELES MÍNIMOS) Y DOBLE EXCLUSIÓN, SOCIAL Y LABORAL, 2002-2015

(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.

Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).



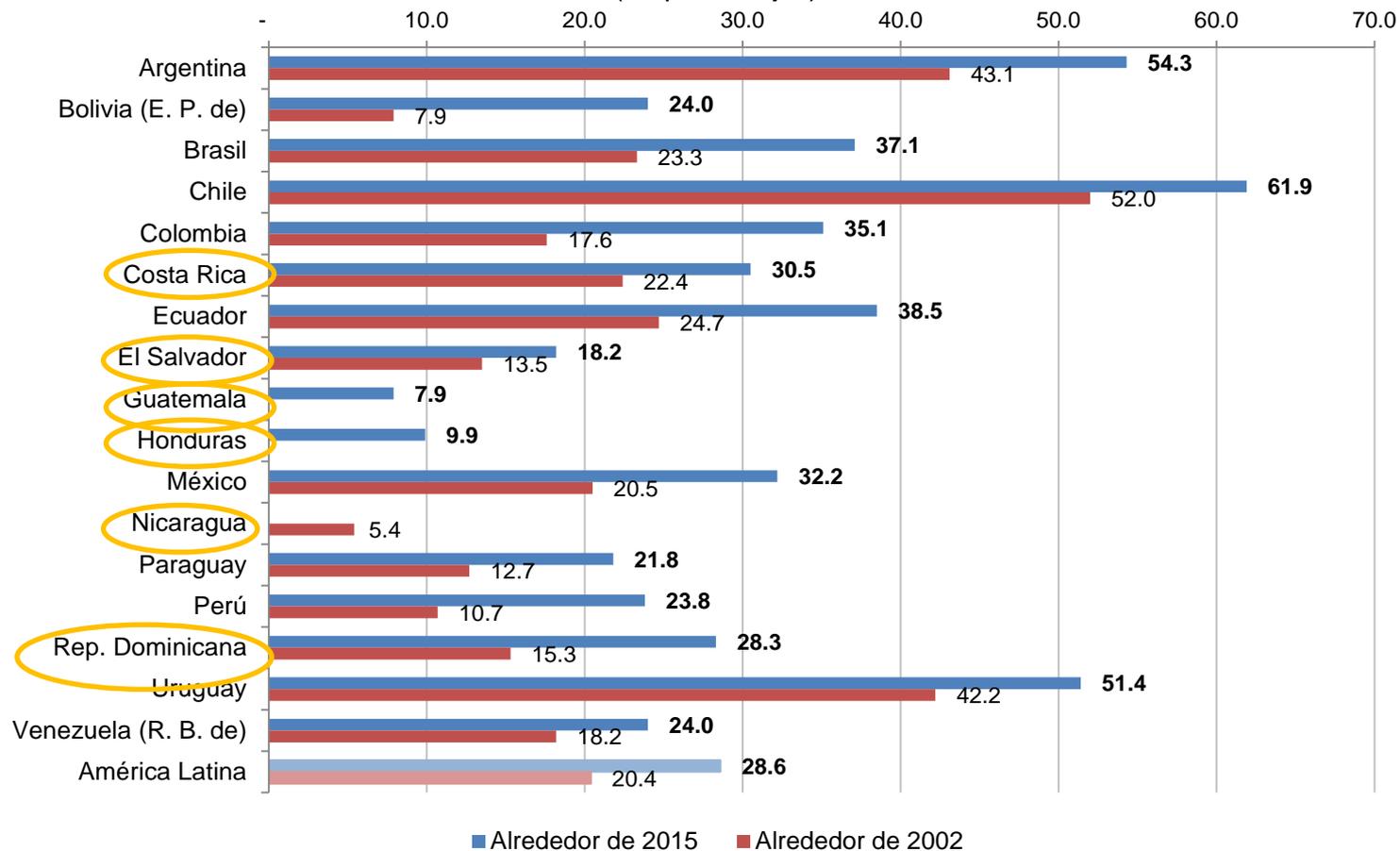
NAACIONES UNIDAS

CEPAL

# Los niveles de doble inclusión (social y laboral) varían mucho entre países

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PROPORCIÓN DE HOGARES EN SITUACIÓN DE DOBLE INCLUSIÓN (NIVELES MÍNIMOS), SOCIAL Y LABORAL, ALREDEDOR DE 2002 Y 2015

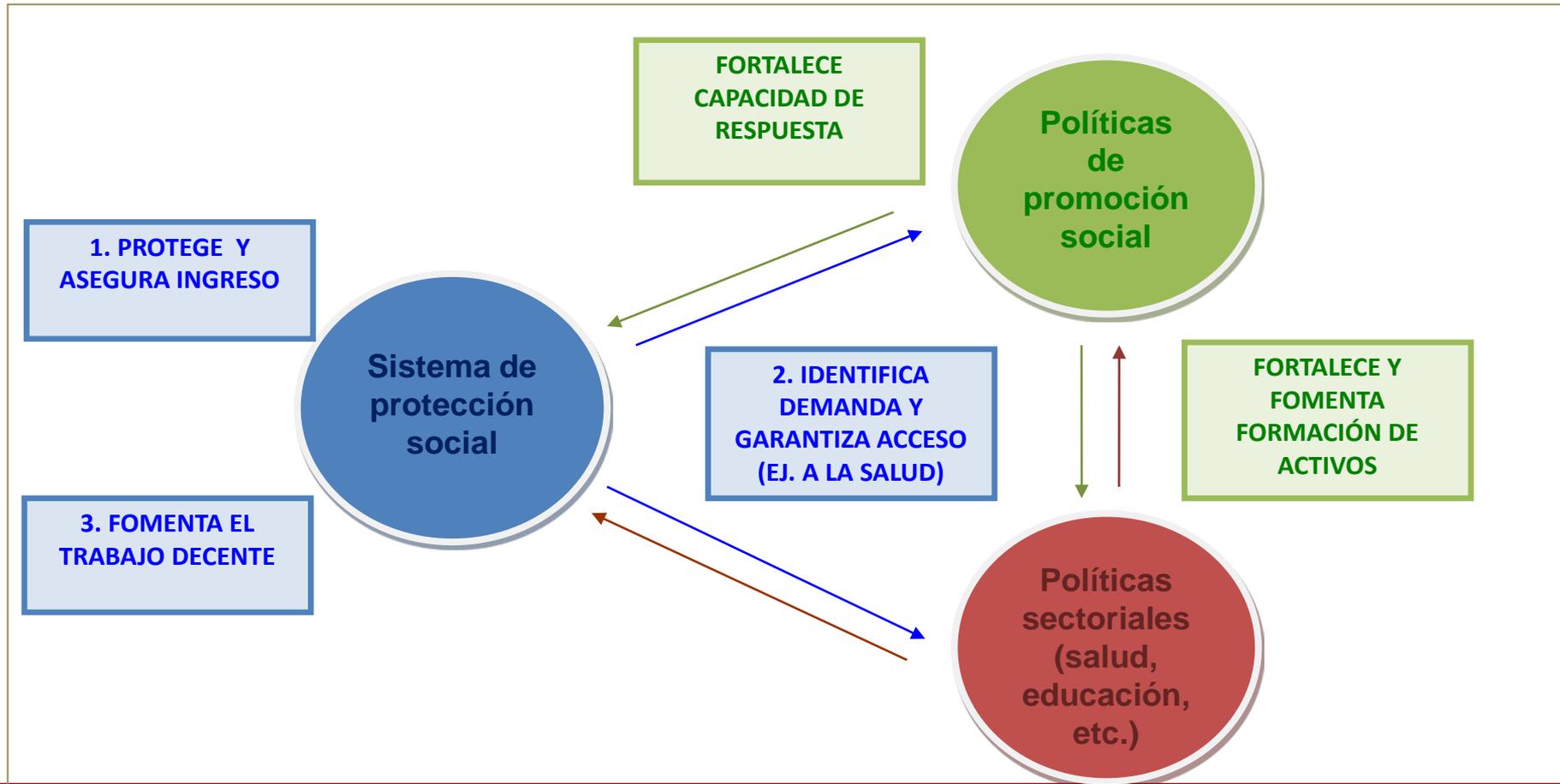
(En porcentajes)



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. Los datos de Ecuador y Uruguay corresponden a áreas urbanas. El dato de América Latina en 2015 es una estimación preliminar y corresponde al promedio simple de las cifras de los países.



# La protección social busca garantizar niveles básicos de vida para todos y construir sociedades más justas e inclusivas

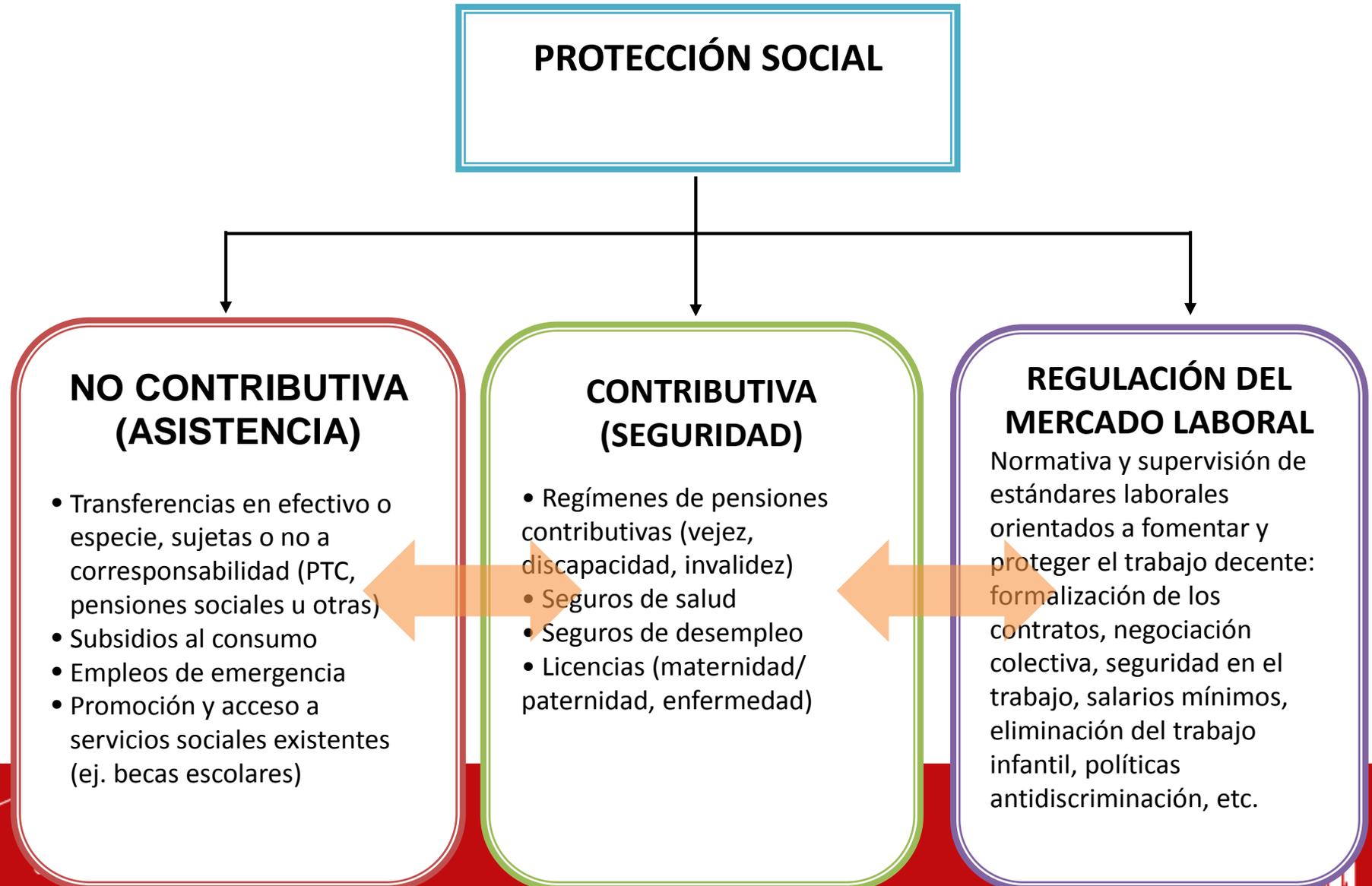


Fuente: Cecchini y Martínez, 2011



CEPAL

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



# La protección social debe responder a los derechos, necesidades y riesgos inherentes a cada etapa del ciclo de vida

- La **oferta** sectorial de políticas y programas de **protección social se caracteriza por fuertes fronteras institucionales**
- Sin embargo las **personas no enfrentan los problemas y riesgos en forma fragmentada**
- **Las personas consideran en un tiempo y espacio concreto el conjunto de prestaciones que están disponibles** en los diferentes ámbitos (ej. salud, seguridad social o educación)
  - Las decisiones no se restringen a la acción del Estado, sino que incluyen también los recursos disponibles en la familia y en el mercado



NAACIONES UNIDAS

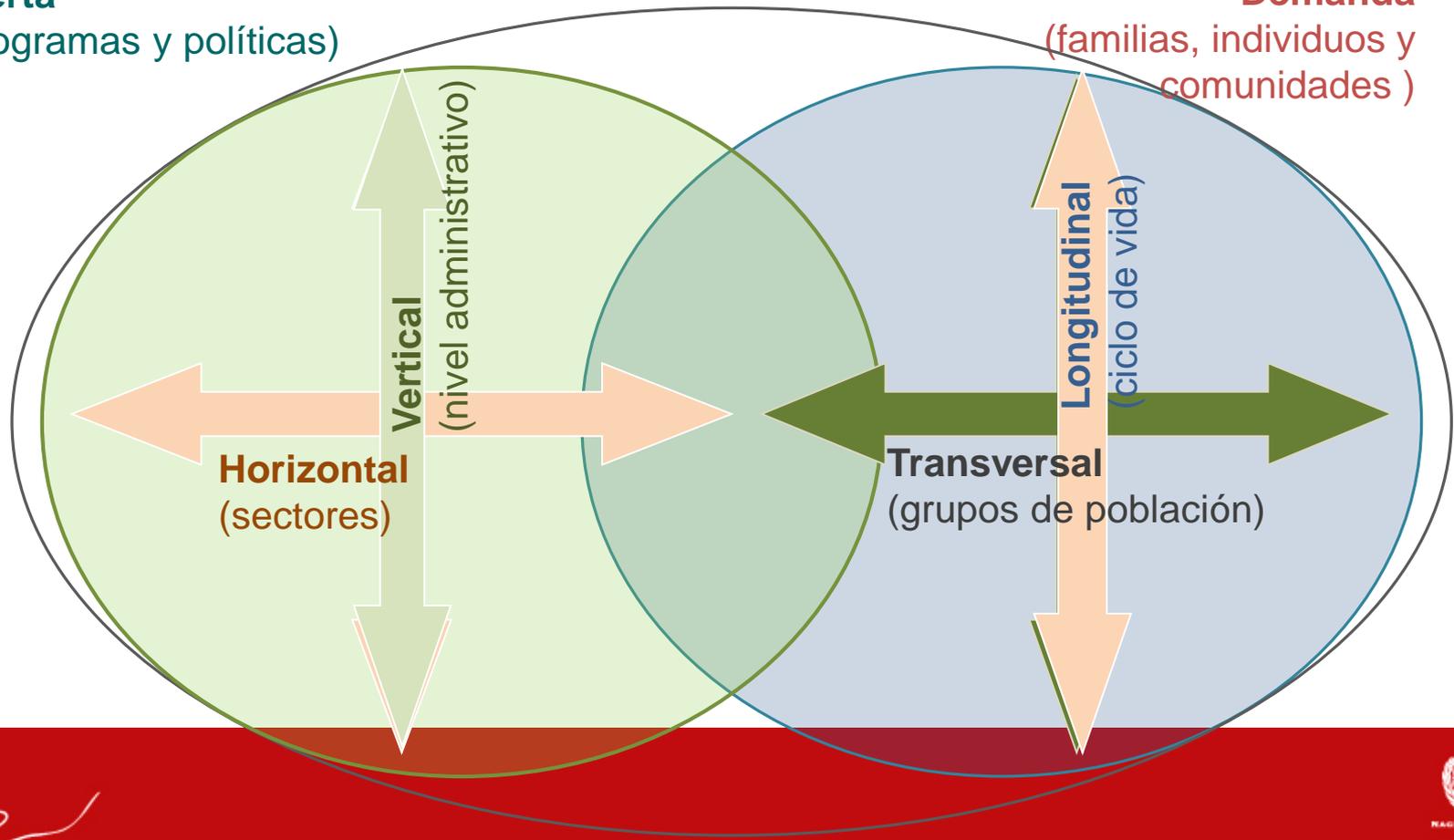
CEPAL

# La oferta integral de políticas y programas de protección social debe responder a las demandas y necesidades de la población

## PROTECCIÓN SOCIAL

**Oferta**  
(programas y políticas)

**Demanda**  
(familias, individuos y comunidades)



Fuente: Cecchini y Martínez, 2011

# Porque adoptar un enfoque de derechos en la protección social

- Compromisos legales
  - Nacionales e internacionales
- Valor ético
- Mirada distinta
  - De beneficiarios a ciudadanos con derechos exigibles (destinatarios, usuarios, participantes)
- Valor instrumental



# La protección social como un derecho en América Latina

- 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
  - Garantías sociales: mecanismos específicos que un gobierno instala para realizar un derecho e implica obligaciones inmediatas (garantía acceso, calidad, financiamiento, monitoreo y mecanismos compensación) (Gacitúa-Marió, Norton y Georgieva, 2009)



# Elementos del enfoque de derechos a considerar en las políticas públicas

- Igualdad y no discriminación
- Progresividad y no retroceso
- Uso de los máximos recursos disponibles
- Integralidad
- Institucionalidad
- Participación
- Transparencia y acceso a la información
- Rendición de cuentas

No se prescribe el contenido exacto de las políticas



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

# De la retórica a la práctica (1)

- **Universalidad e inclusión de grupos desaventajados**
  - Sistema Único de Salud, Brasil; Garantías Explícitas en Salud, Chile
  - Asignación Universal por Hijo, Argentina; Renta Dignidad, Bolivia; Pensión alimentaria, México DF
  - Cuotas para la entrada a la enseñanza técnica, profesional e universitaria para adolescentes y jóvenes de familias de bajos ingresos, indígenas y afrodescendientes, Brasil
- **Estrategias integrales de asistencia social**
  - Chile Solidario; *Brasil Sem Miséria*
- **Consolidación de un marco legal e institucional adecuado**
  - Brasil, Constitución 1988 y Ley Orgánica de Asistencia Social 1993
  - México, Ley General de Desarrollo Social 2004
  - El Salvador, Ley Desarrollo y Protección Social 2014



## De la retórica a la práctica (2)

- **Participación**

- Brasil: Consejos de asistencia social; Consejos y Conferencias de salud; Consejos y Conferencias de la infancia y adolescencia; Consejos y Conferencias de educación

- **Transparencia y acceso a la información**

- Líneas telefónicas para información sobre programa de transferencias condicionadas, México

- **Rendición de cuentas**

- Sistema de Atención Ciudadana, México
- Comité Nacional de Supervisión y Transparencia de Juntos, Perú



# Avances en políticas de protección social a lo largo del ciclo de vida en los últimos 15 años

## Infancia

- Salud infantil: prestaciones garantizadas (captación temprana del embarazo, seguimiento y atención al parto; Políticas de acogida)
- Transferencias monetarias y en especie a familias con hijos
- Políticas de cuidado

## Etapas activa

- Aseguramiento y regulación laboral
- Políticas activas de empleo (capacitación e inserción laboral; intermediación)
- Conciliación entre vida laboral y reproductiva (licencias parentales)

## Vejez

- Pensiones contributivas y no contributivas
- Aseguramiento en salud
- Políticas de cuidado



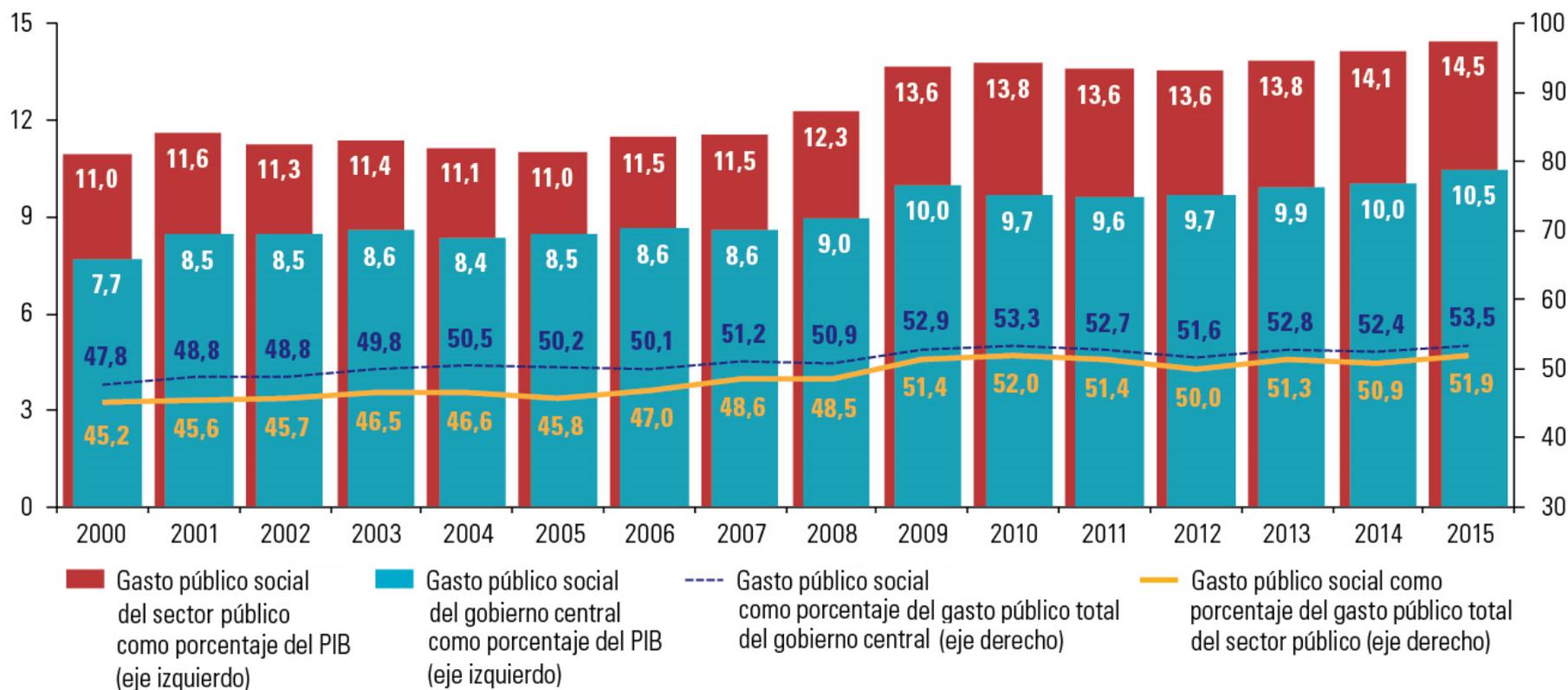
# Grandes dilemas de política social desde una mirada de derechos

- **Focalizar vs. universalizar**
  - Focalización como instrumento
  - Universalización es el fin
- **Condicionar o no condicionar**
  - Evitar sanciones punitivas
- **Financiamiento**
  - Costo no proteger
  - Uso máximos recursos disponibles
  - Pactos sociales



# Hasta 2015, la inversión pública social en América Latina ha aumentado su participación en la inversión pública total y en el PIB

**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL Y DEL SECTOR PÚBLICO, 2000-2015<sup>a b</sup>**  
*(En porcentajes del PIB y del gasto público total)*



<sup>a</sup> Promedio simple de 19 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

<sup>b</sup> Los países que se incluyen con una cobertura mayor que la de gobierno central son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú.



# En el siglo XXI las políticas sociales en la región dejaron atrás el modelo de ajuste estructural (1)

## Políticas sociales en los ochenta y 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

## Tendencias recientes

- Ampliación de la inversión social
- 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



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

# En el siglo XXI las políticas sociales en la región dejaron atrás el modelo de ajuste estructural (2)

## Políticas sociales en los ochenta y noventa

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

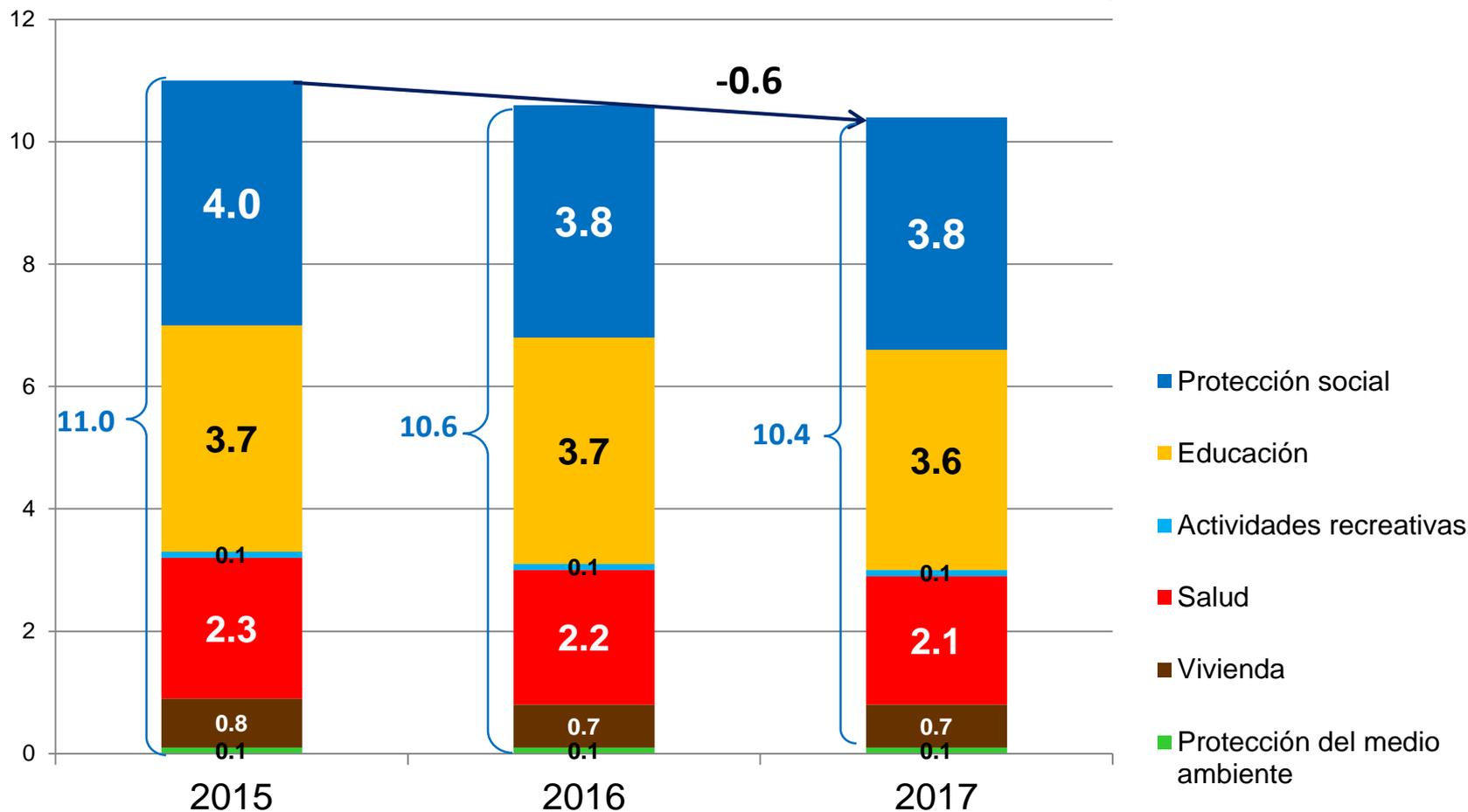
## Tendencias recientes

- Enfoque en actores productivos, territoriales, de género, de etnia
- Protección social en un mundo laboral restringido: complementar el pilar contributivo con el solidario
- Hacia un pacto social basado en derechos sociales



# Sin embargo, los presupuestos más recientes destinado a políticas sociales muestran una tendencia a la disminución

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): GASTO SOCIAL PRESUPUESTADO DEL GOBIERNO CENTRAL, POR FUNCIONES, 2015-2017 <sup>a</sup> (En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> Promedio simple de 13 países. Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá (solo datos presupuestarios), Perú, República Dominicana y Uruguay.



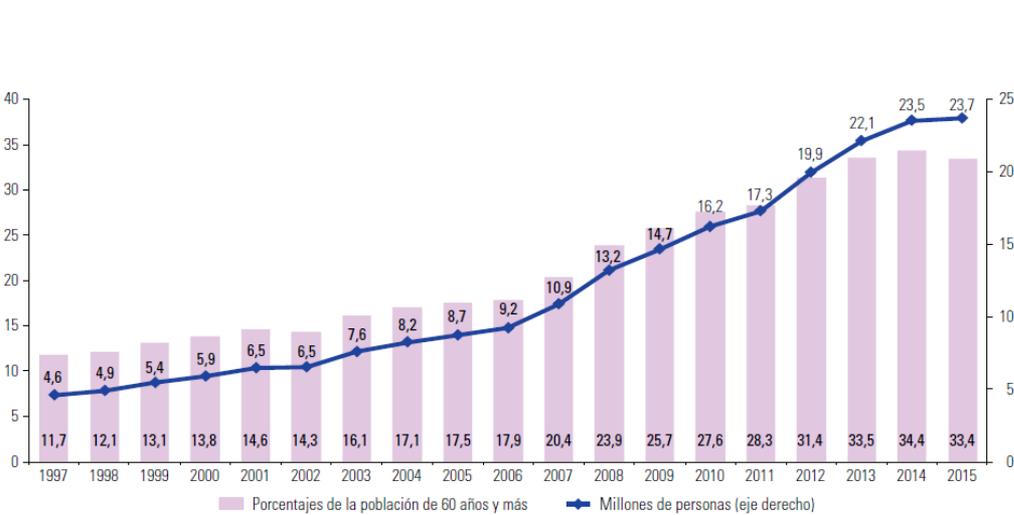
CEPAL

# Avances importantes en protección social no contributiva, pero con retrocesos recientes

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COBERTURA DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA, 1996-2016

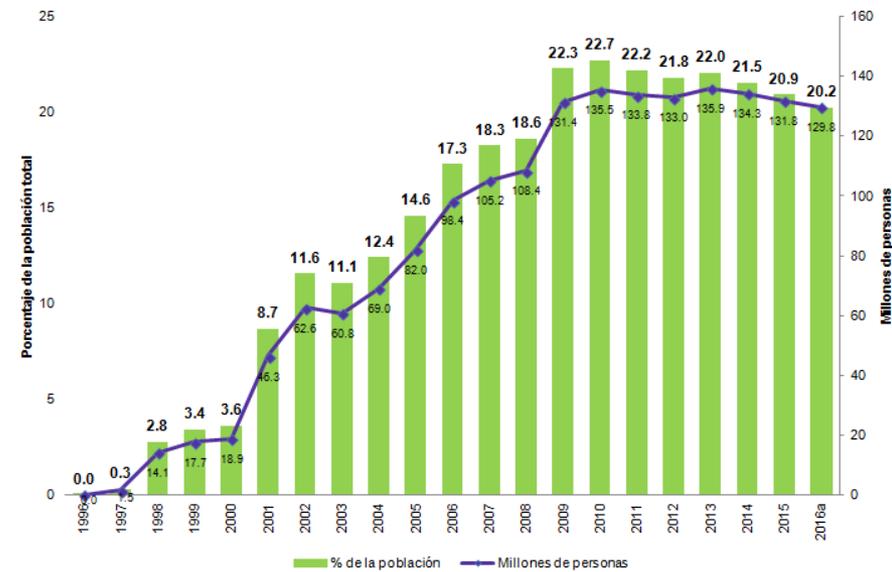
### PENSIONES SOCIALES

(En porcentajes de la población mayor a 60 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/>

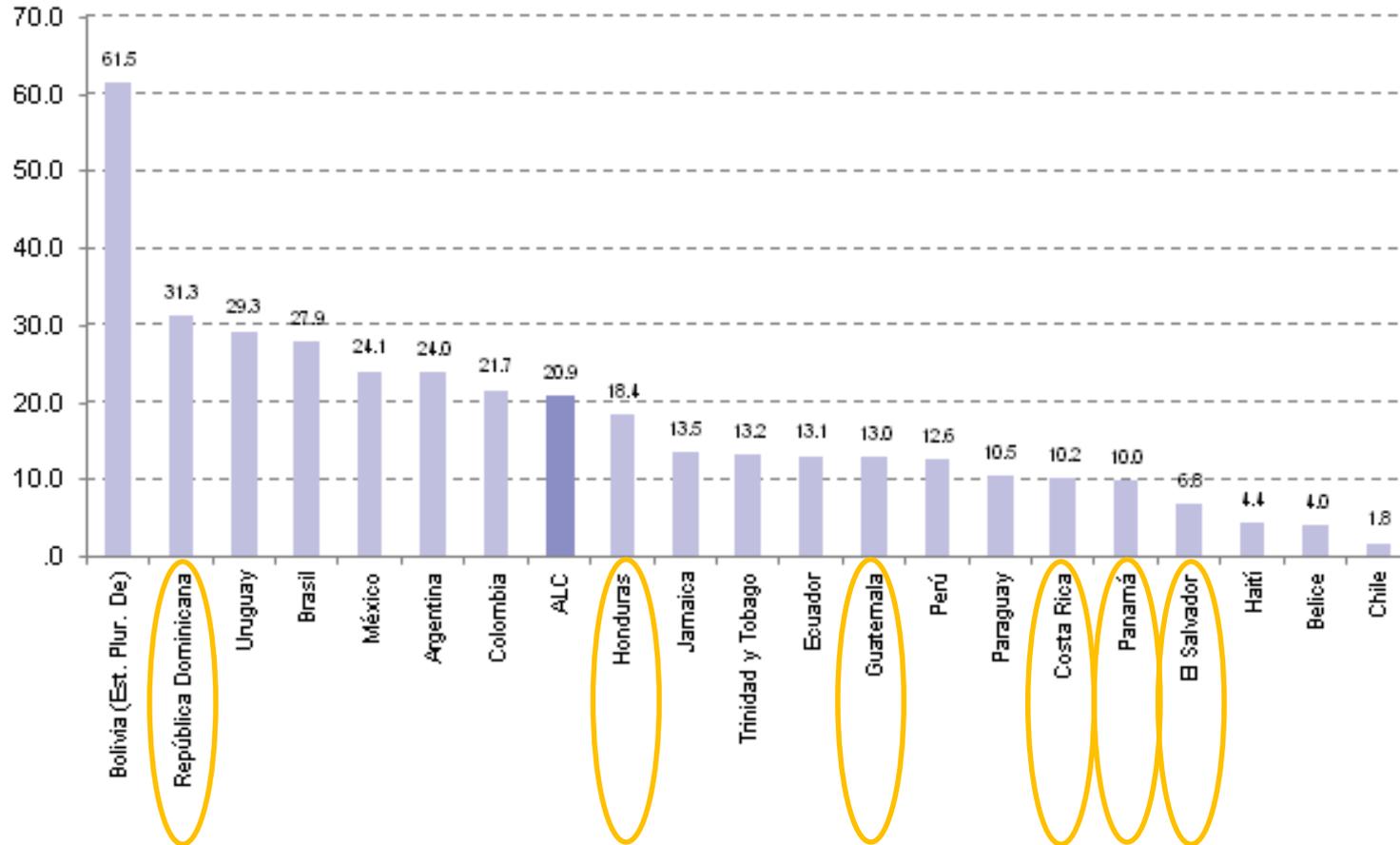
a/ Porcentaje de personas que viven en hogares en que tienen al menos un beneficiario de PTC



CEPAL

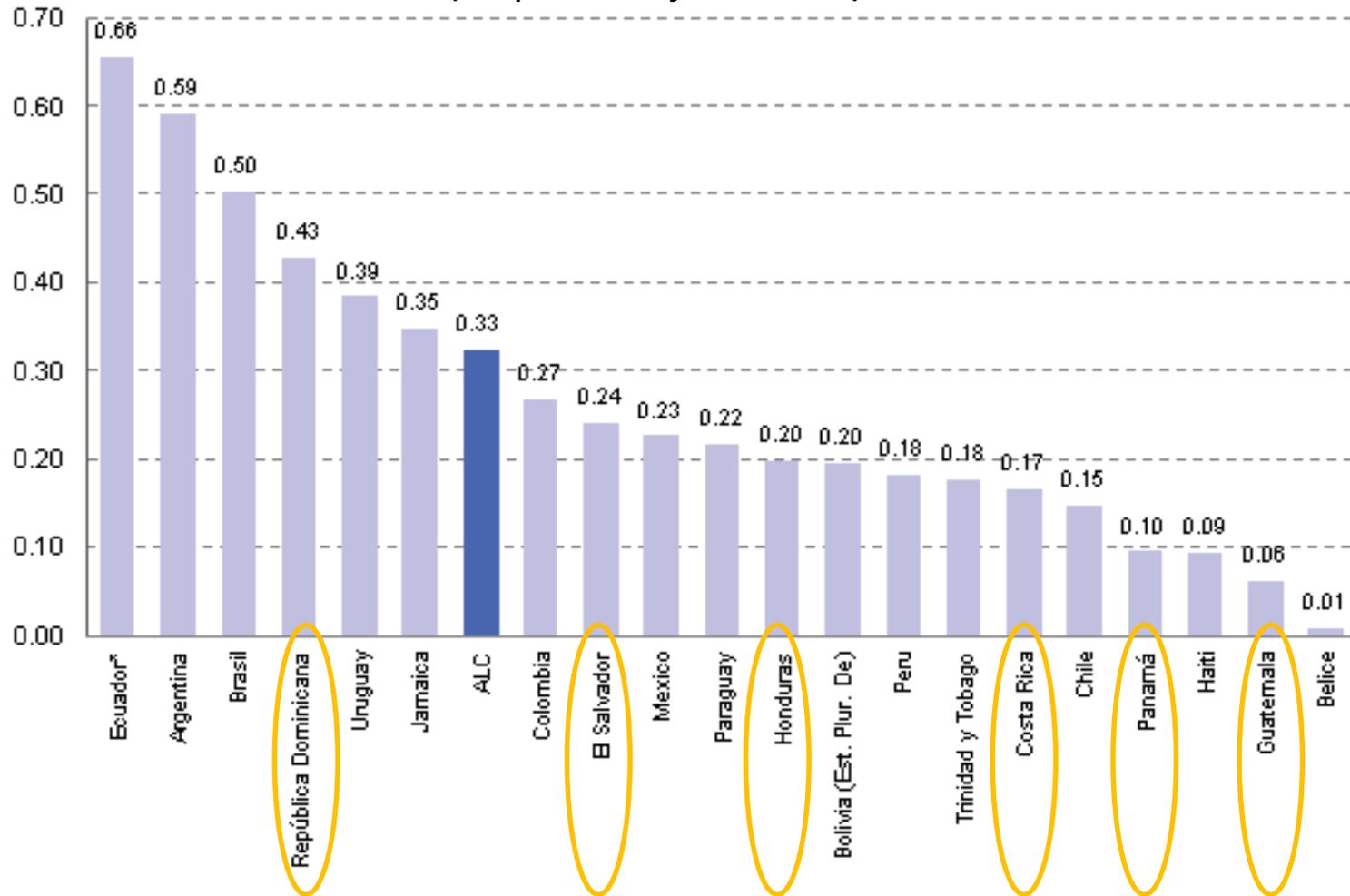
# La cobertura de los PTC varía mucho según los países

Cobertura de personas en hogares destinatarios de los PTC, alrededor de 2015  
(En porcentajes de la población total)



# La inversión en PTC también varía mucho entre países

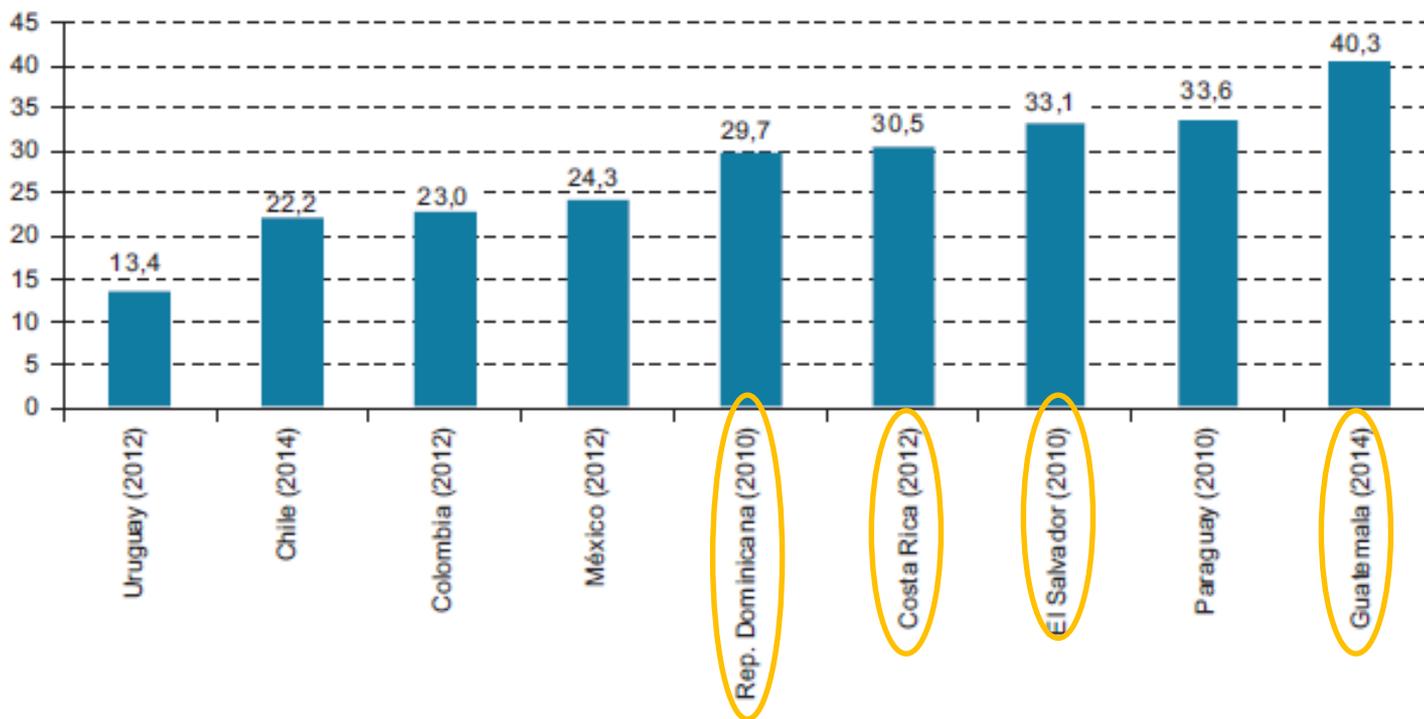
Inversión de los PTC, según países, alrededor de 2015  
(En porcentajes del PIB)



CEPAL

# Pese a las restricciones que impone el contexto económico, existen espacios para el financiamiento de la protección social

América Latina: tasas estimadas de evasión del IVA  
(En porcentajes)



Fuente: Alberto Arenas de Mesa (2016), Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina, CEPAL



CEPAL

# Desafíos para las políticas públicas de protección social e inclusión productiva

- **Mejorar la gestión:** diseño, monitoreo y evaluación, rendición de cuentas
- **Integrar y coordinar políticas y programas**
- Creación de una oferta pública de calidad de **cuidados** dirigidos a la primera infancia y el adulto mayor
- **Programas de transferencias condicionadas (PTC):** puerta de entrada al sistema de protección social
- **Programas de inclusión laboral y productiva:** promover trabajos decentes
- Las personas pueden **salir** de determinados programas pero no se desprenden de su derecho a la protección social



NAACIONES UNIDAS

CEPAL