



**Diálogos Interamericanos
de **Protección Social****

Algunos hitos, mutaciones, desplazamientos e iteraciones discursivas sobre protección social relevantes para la región: ¿desde el reduccionismo hacia la heterodoxia?

Ana Sojo, DDS CEPAL



¿Qué es aseguramiento?

“El Estado de bienestar puede ser visto como un contrato de seguro que se contrae voluntariamente entre individuos adversos al riesgo tras el velo de ignorancia, en los términos de Rawls... Desde este punto de vista, no solo el seguro social definido en términos estrechos es una forma de aseguramiento, lo son también los beneficios universales y la asistencia social.”

Nicholas Barr (2001)

Los vectores de la redistribución

En Europa, en el siglo XX, el siglo de la redistribución, en algunos decenios las desigualdades se redujeron de manera espectacular ...

“tres grandes reformas fueron el vector de este basculamiento: el establecimiento del impuesto progresivo sobre la renta; la aplicación de mecanismos de aseguramiento que protegen a los individuos contra los riesgos de la existencia; la instauración de procedimientos de representación y de regulación colectiva del trabajo que conducen a una notable mejora de la condición asalariada”.

Pierre Rosanvallon (2011, La société des égaux, p. 227, traducción propia)

Afiliación a salud y pensiones de los asalariados: vistazo regional

- Aunque ciertamente en diversas magnitudes y desde muy diversos puntos de partida, cabe destacar positivamente que la cobertura de la protección social en salud y pensiones de los asalariados ha crecido en los últimos años. Pero es muy preocupante que en algunos países la cobertura siga siendo extremadamente baja.
- Se registran fuertes brechas de acceso según ingreso y niveles educativos, aunque con ciertas tendencias a la disminución, sobre todo en salud.
- Como promedio para 16 países de la región, las diferencias por género favorecen a las mujeres asalariadas en ambos puntos del tiempo, y las mejoras en el acceso en ambos terrenos las han beneficiado proporcionalmente más.
- Con excepción de un país, la afiliación a salud entre los asalariados es mayor que a pensiones.
- Las notables diferencias de afiliación a pensiones conforme a la inserción laboral de los asalariados expresan diferencias de la calidad del empleo.

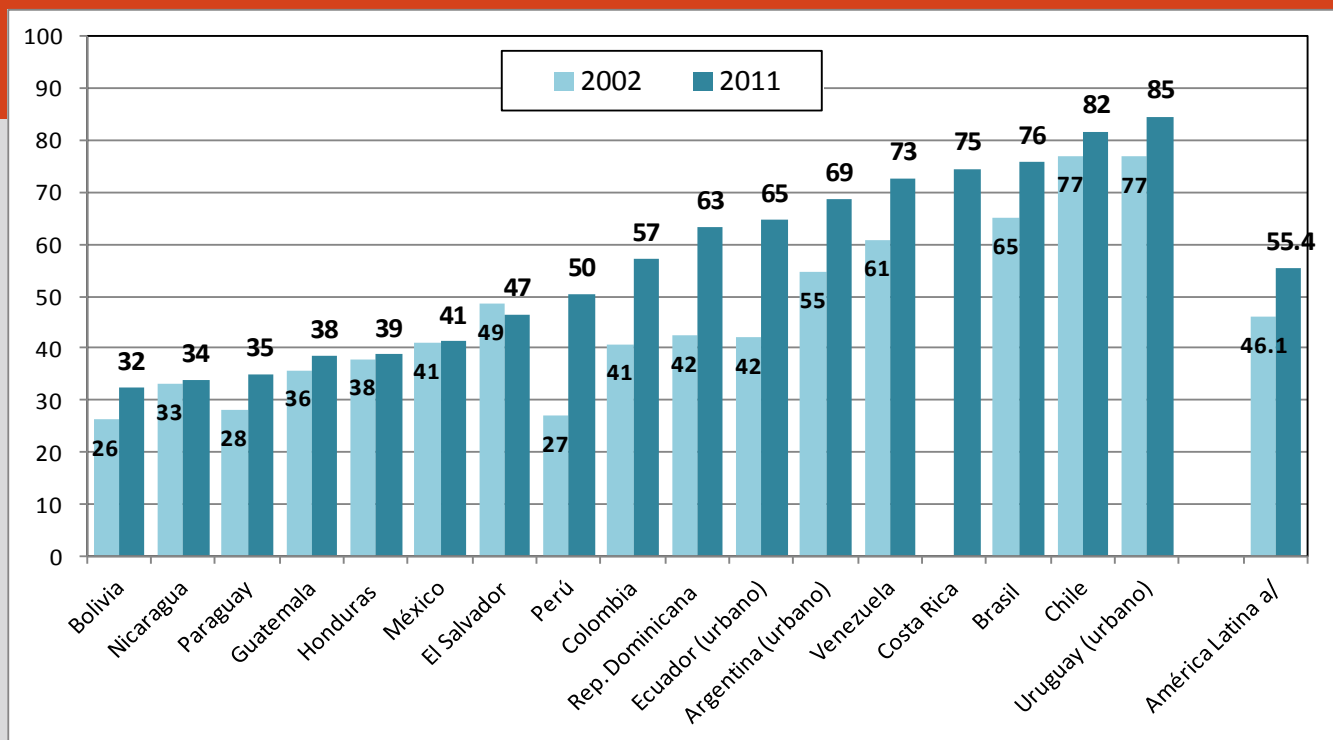
Afiliación a salud y pensiones de los no asalariados: vistazo regional

- En los 15 países en que la afiliación a salud de los no asalariados pudo analizarse, resalta su enorme desventaja respecto de los asalariados; la situación más favorable se da en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. Pero aún dentro de ese marco global de claro perjuicio, la afiliación de los no asalariados ha crecido en los últimos años, excepto en los países más rezagados del espectro. Los saltos más grandes se muestran en Colombia y Perú.
- En el grupo de países en que pudo medirse la afiliación a pensiones de los no asalariados se evidencia que es claramente excluyente y peor para las mujeres; aún así, como tendencia se muestran incrementos de esta cobertura. Las desventajas de las mujeres en pensiones son mayores que en salud.

Determinantes de la afiliación a pensiones

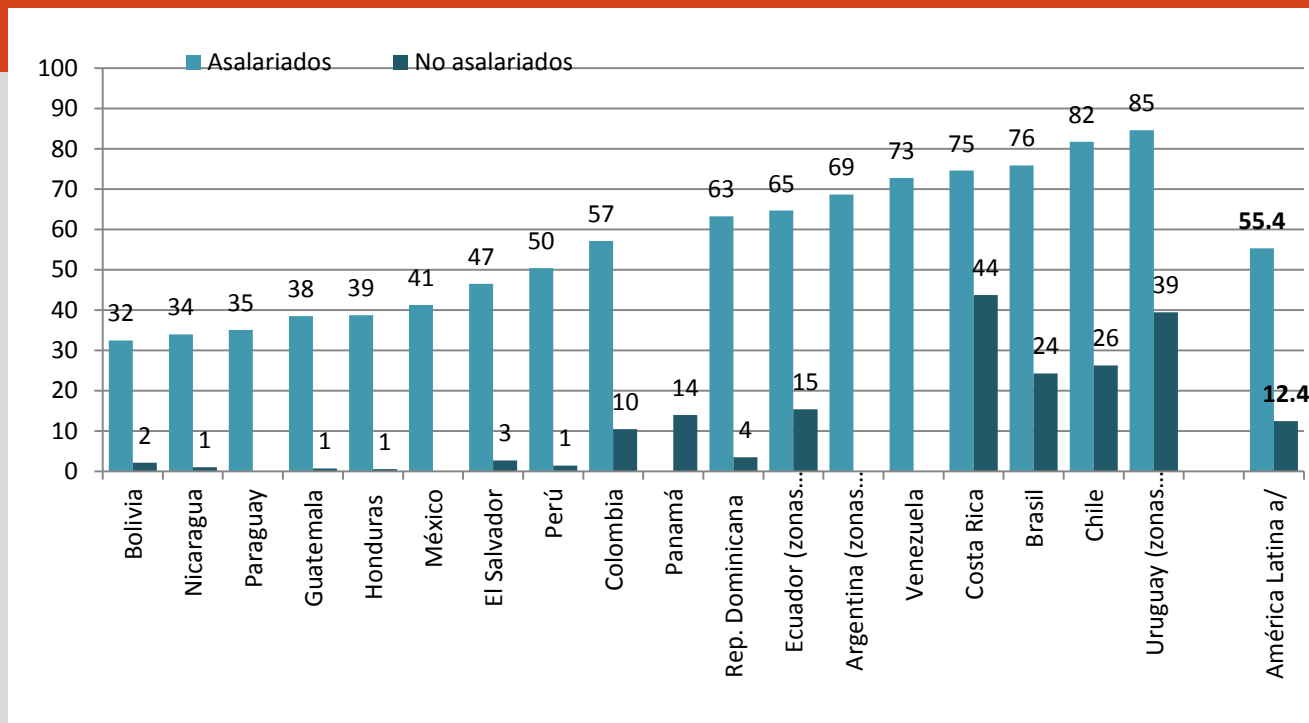
- El sector informal, el trabajo a tiempo parcial, el ser trabajador por cuenta propia o del servicio doméstico tienen asociaciones significativas con la menor probabilidad de afiliación.
- Los trabajadores de la construcción, el comercio y la agricultura tienen una probabilidad de afiliación significativamente menor que la de los trabajadores industriales; en varios países centroamericanos, también el sector servicios muestra un efecto negativo.
- La probabilidad de afiliación es considerablemente menor para el grupo etario más joven (15-29) en relación con los trabajadores de 45 años y más en casi todos los países. Para los trabajadores de edad intermedia (30-44) se detecta un patrón similar, pero de menor magnitud y que no es significativo en algunos países.
- La asociación entre probabilidad de afiliación y nivel educativo resulta significativa en casi todos los países, pero hay diferencias entre los países en términos de la magnitud y significación de los efectos por tramo educativo

17 países: afiliación a pensiones, asalariados 15+, en %



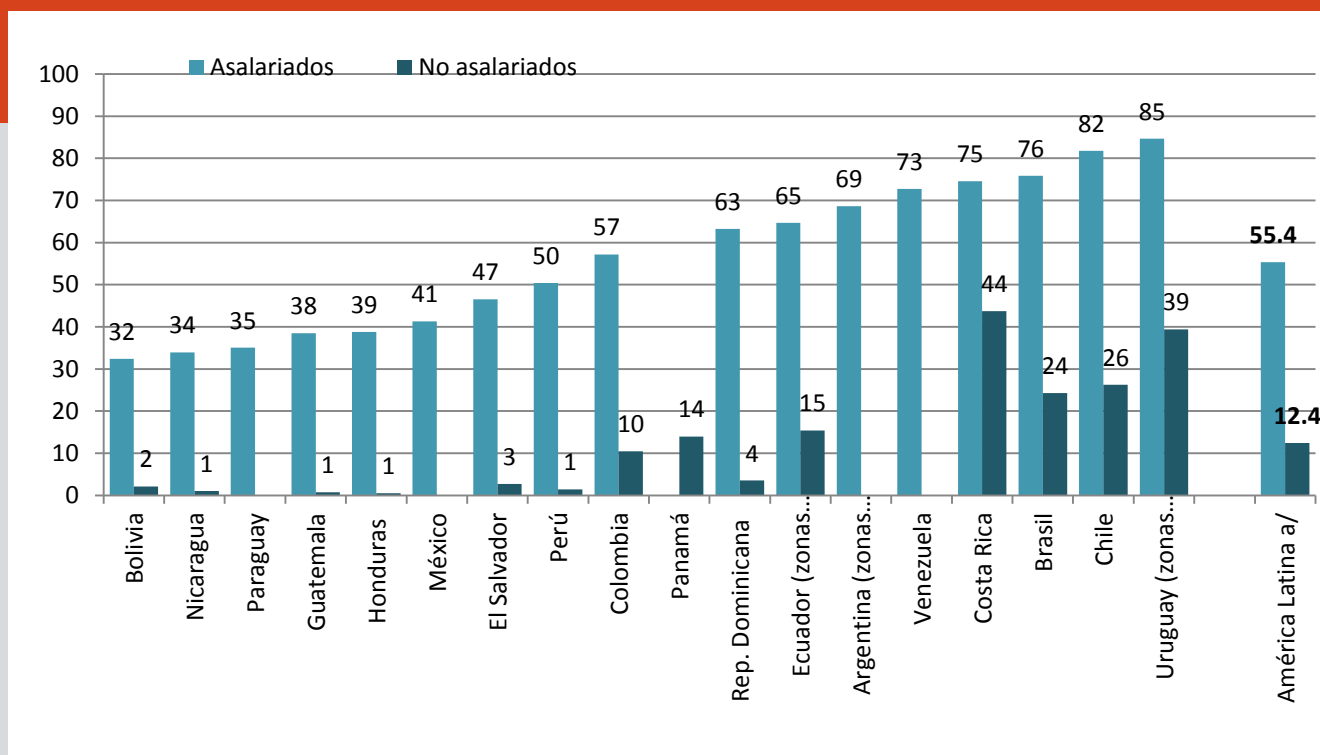
Fuente: CEPAL, Panorama Social 2013

17 países: afiliación a pensiones, asalariados y no asalariados 15+, ca. 2011, en %



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2013

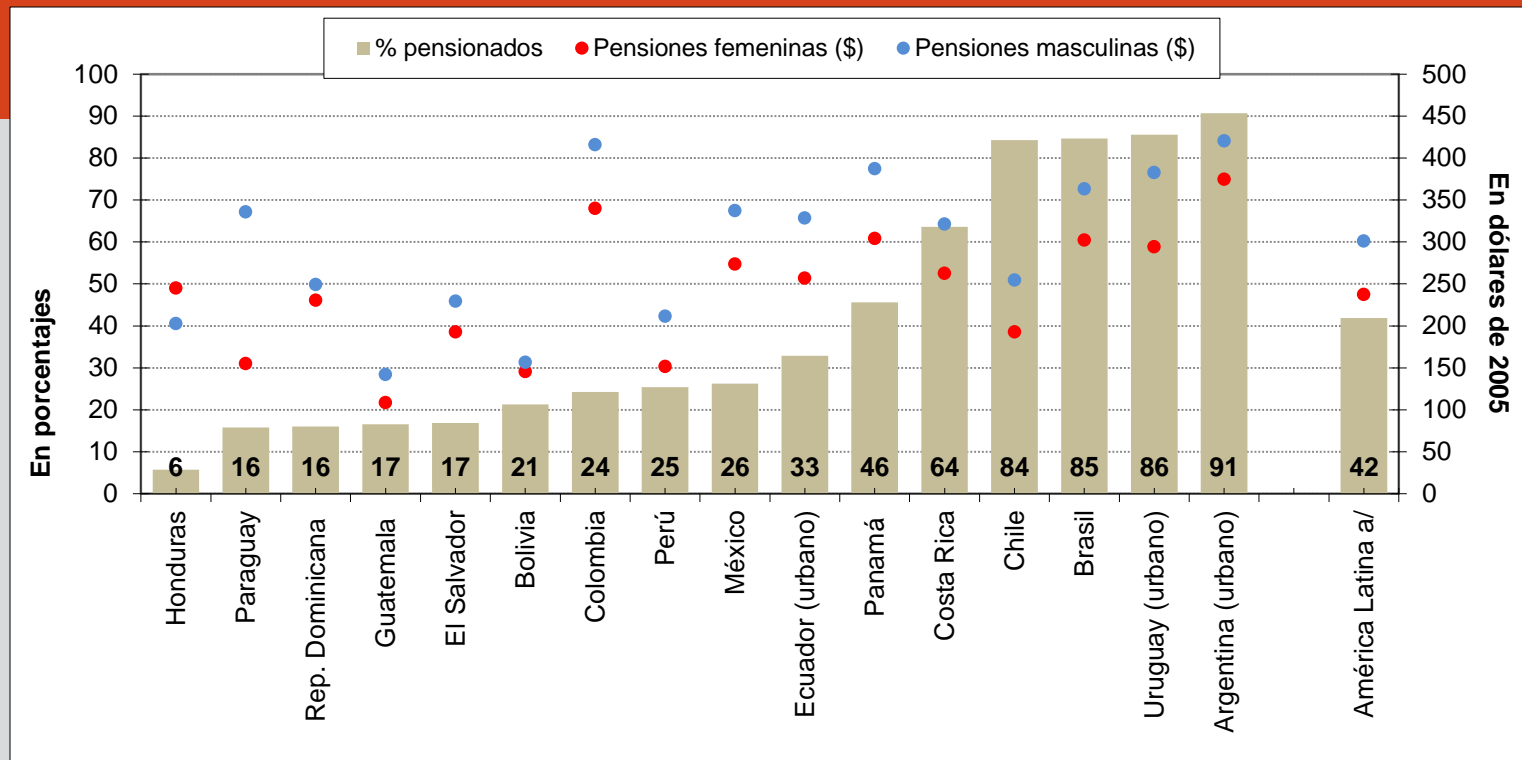
16 países: la afiliación a pensiones de los asalariados aumentó en 9 puntos porcentuales desde 2002; en contraste, la de los no asalariados lo hizo solo en 3 puntos: se incrementaron las brechas, que se muestran para 2011



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2013

Asalariados: promedio simple de 16 países; No asalariados: promedio simple de 11 países. Los promedios excluyen los países que no cuentan con información para alrededor de 2002 y de 2011 a la vez.

16 países AL: % adultos de 65 y+ que recibe pensiones y montos, evidencia gran heterogeneidad



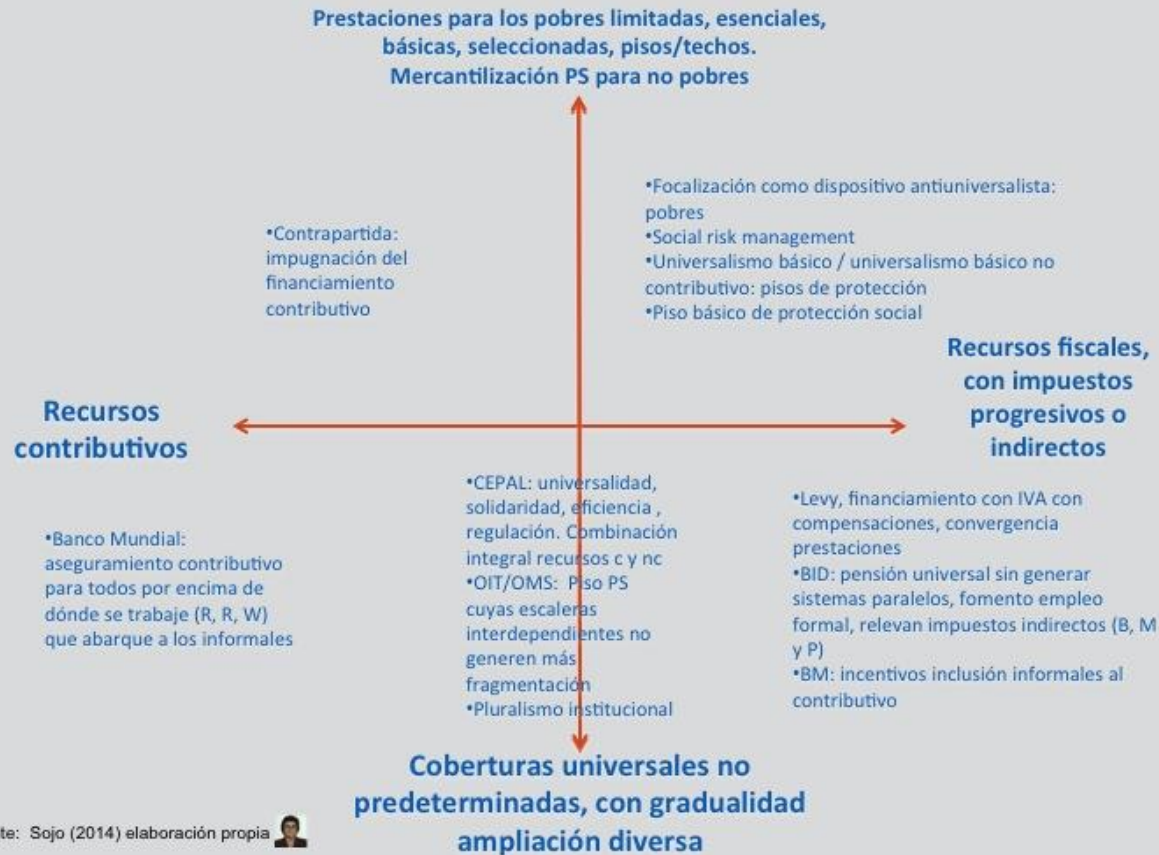
Fuente: CEPAL, Panorama Social 2013


Peso diverso de contribuciones a pensiones

Cuadro 1
Total de Contribuciones de la Seguridad Social en porcentaje del PIB¹

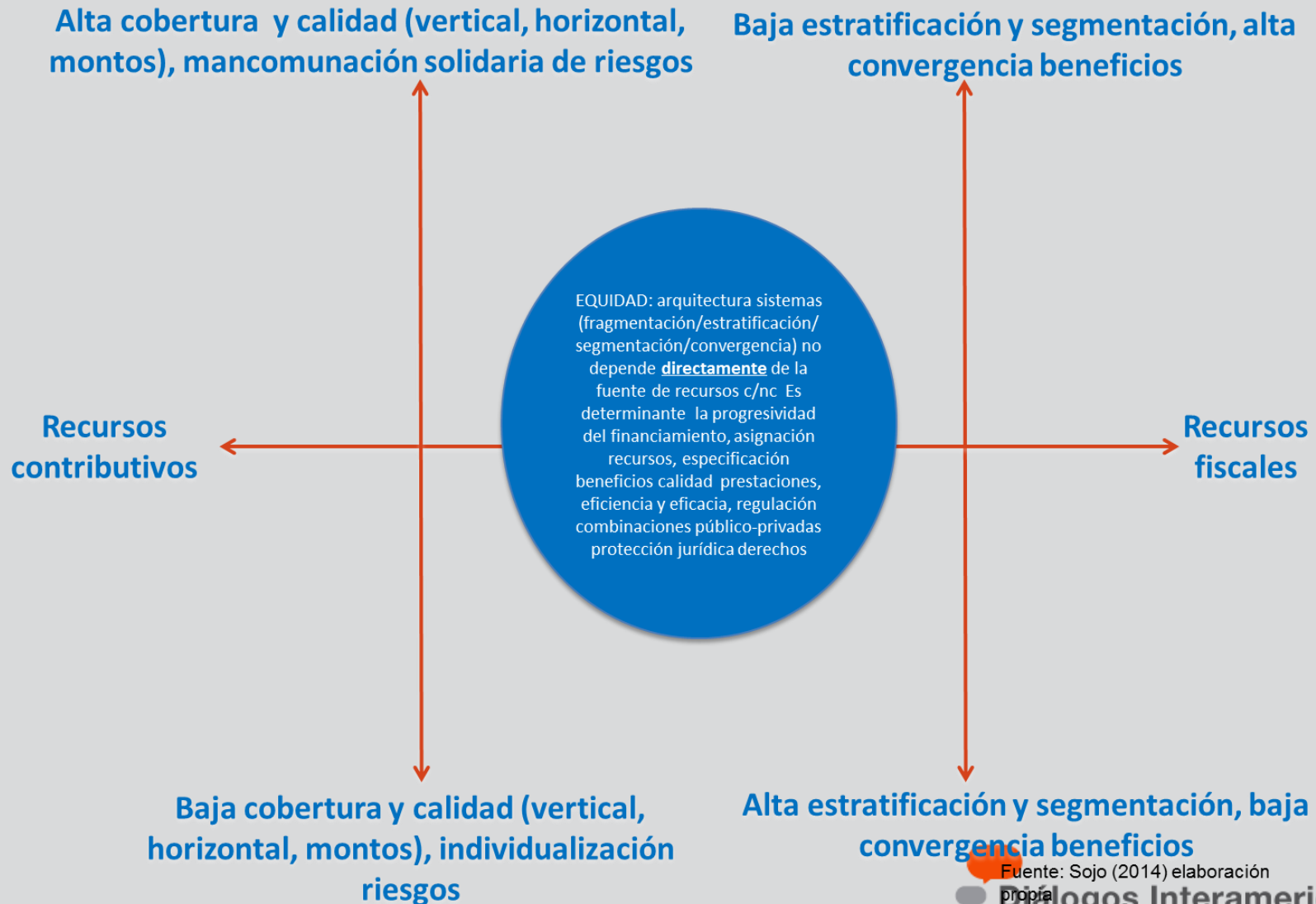
Países	(en porcentajes del PIB)			(en porcentajes del total)		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Argentina	4.1	3.4	7.1	25.3	15.8	21.2
Bolivia	1.2	1.7	1.8	12.9	9.4	9.0
Brasil	6.8	7.1	8.4	24.0	23.5	26.0
Chile	1.5	1.4	1.4	9.0	7.3	6.9
Colombia	0.7	2.4	2.1	7.9	17.1	12.2
Costa Rica	4.4	5.1	6.0	27.2	28.0	29.4
Ecuador	2.2	1.4	4.4	22.5	12.3	22.5
El Salvador	1.4	2.0	1.7	13.3	16.4	11.6
Guatemala	1.4	1.9	1.9	10.9	13.5	12.0
Honduras	0.5	0.5	1.1	6.1	3.9	9.0
México ^a	2.1	1.8	1.6	17.2	15.1	13.7
Nicaragua	0.9	3.0	4.8	10.2	16.9	20.8
Panamá	4.5	6.4	6.1	30.4	38.2	34.6
Paraguay ^b	0.9	3.7	4.1	9.3	25.7	22.8
Perú	0.9	1.7	1.6	7.7	12.1	9.4
Rep. Dominicana	0.1	0.1	0.1	0.8	1.1	0.8
Uruguay	7.1	7.4	6.3	38.3	37.3	25.0
Venezuela	0.9	0.7	0.5	4.9	5.4	4.8
América Latina (18) ^c	2.3	2.9	3.4	17.3	17.8	17.8
OCDE (34)	7.6	8.9	9.1	23.1	25.2	27.0

Tensiones discursivas sobre PS en la región

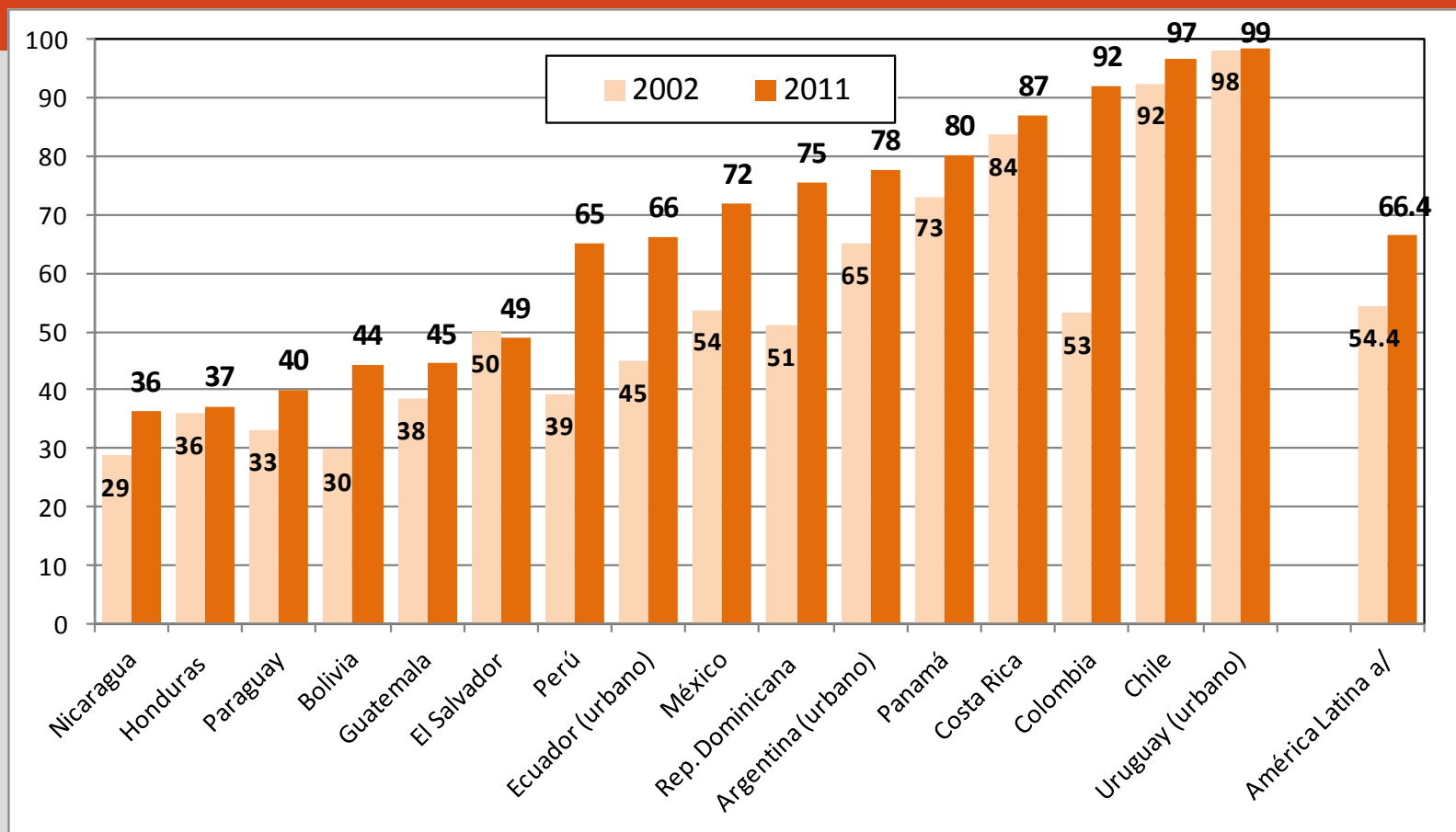


Fuente: Sojo (2014) elaboración propia 

Dicotomías analíticas no reflejan la PS en la región

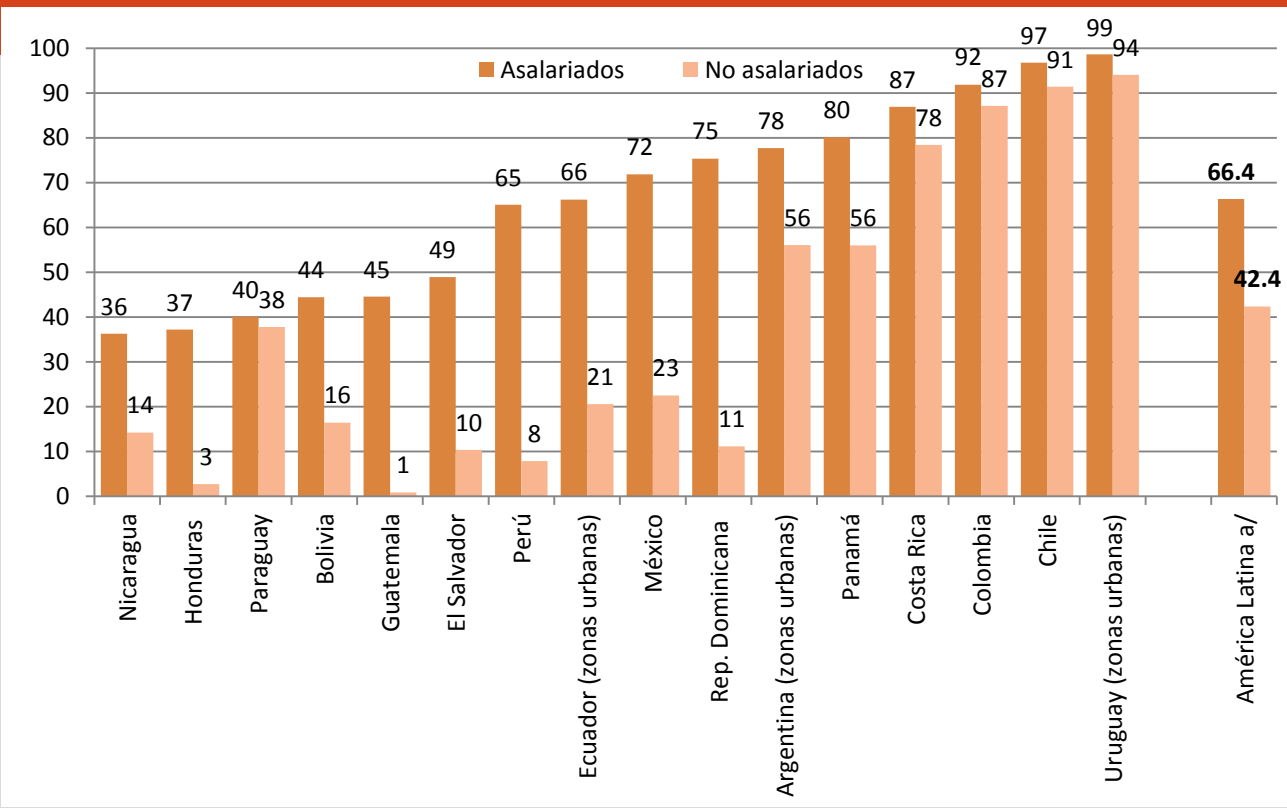


16 países: afiliación a salud, asalariados 15+, en %



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2013

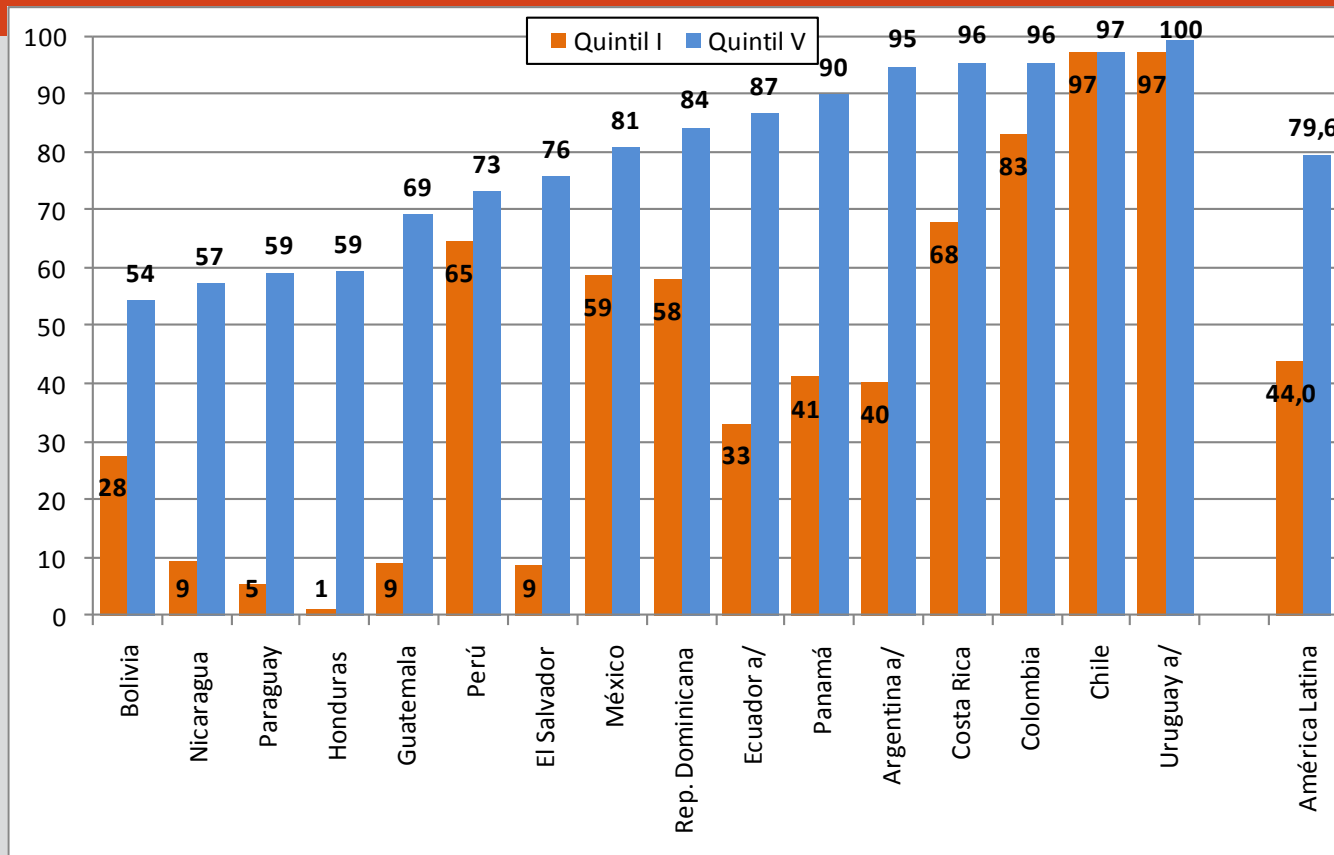
La afiliación a sistemas de salud de los asalariados de 15 años y más aumentó en 12 puntos porcentuales desde 2002; la de los no asalariados, en 13.5 puntos: las brechas, que se ilustran para 2011, disminuyen un poco



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2013.

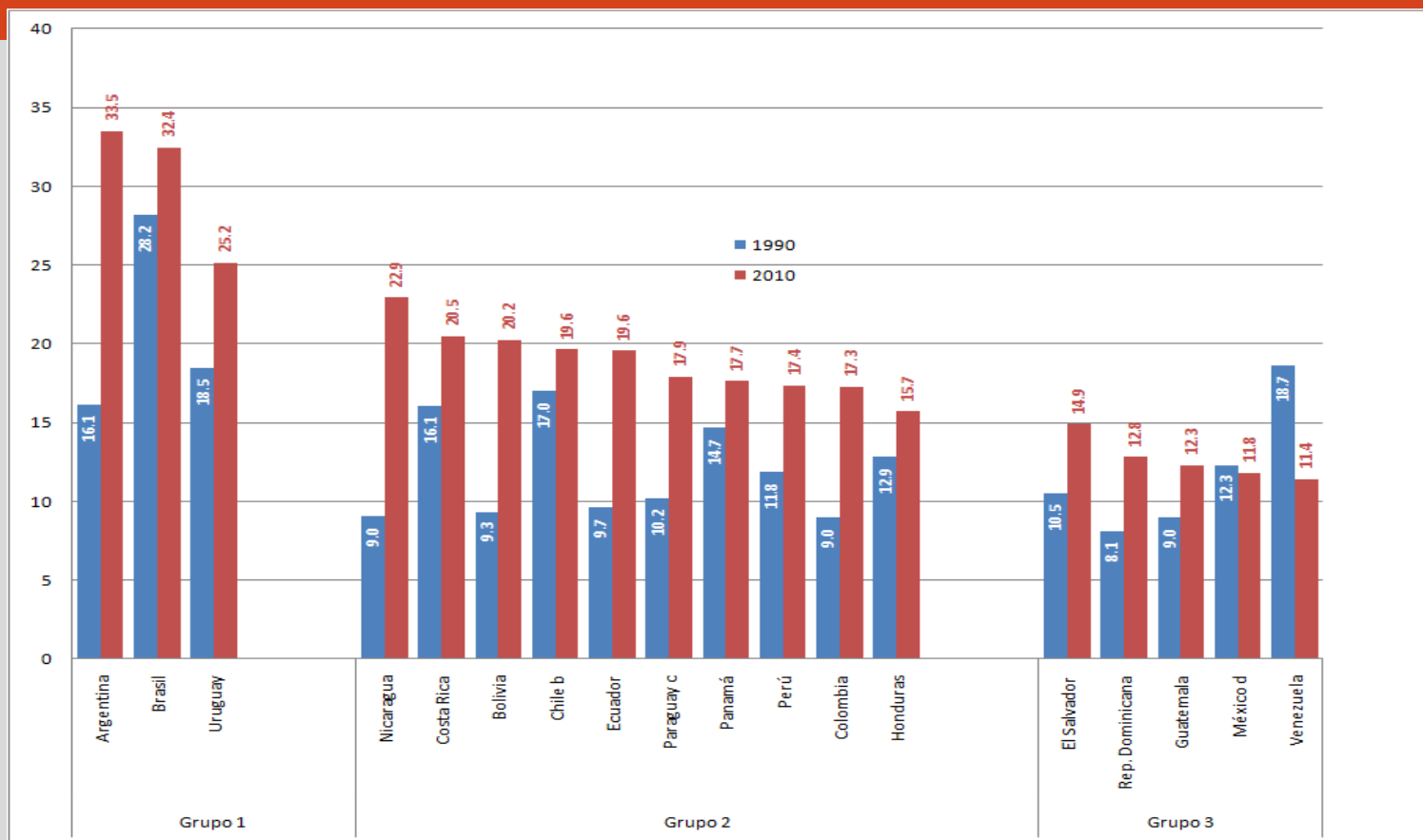
a/ Asalariados: promedio simple de 16 países; No asalariados: promedio simple de 13 países. Los promedios excluyen los países que no cuentan con información para alrededor de 2002 y de 2011 a la vez.

16 países: afiliación a salud, asalariados 15+, en %, por quintiles de ingreso extremos, ca. 2011



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2013

Ingresos tributarios países, como % PIB (incluyen contribuciones a pensiones)



Fuente: Gómez Sabaini y Morán, CEPAL 2013

Retos para avanzar en protección social

- Obstáculos para avanzar hacia la universalidad de la protección social y de sus beneficios: la restricción de recursos, la complejidad para establecer pactos sociales sobre su prioridad, y dificultades instrumentales para su ejecución
- El campo de juego en el ámbito productivo, que por décadas ha agudizado la fuerte heterogeneidad en la estructura productiva, debe nivelarse. De no corregirse -al menos parcialmente- esa heterogeneidad, es difícil que las políticas sociales puedan contribuir a generar un modelo social más inclusivo.
- Debe repensarse la dinámica del mercado laboral subyacente, ya que el desarrollo histórico de la protección social se vincula con la legislación laboral y de las regulaciones de las condiciones de trabajo y de los despidos, de las negociaciones colectivas, de las políticas de capacitación y educación, y de las capacidades de supervisión del cumplimiento de las normativas
- Debe impugnarse la fragmentación y la segmentación de la protección social: el gran desafío es replantearla en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos
- El cuidado, por sus aristas, debe constituir un importante “framing” de las políticas de protección social

Entre otros aspectos, buscar mecanismos contributivos más incluyentes

- En Colombia, fortalecer mecanismos de afiliación de trabajadores no formales. También en países con muy baja protección social como Guatemala, Honduras y Nicaragua, las encuestas de hogares evidencian capacidad contributiva de algunos hogares que debe ser considerada (caso de hogares receptores de remesas)
- Ruptura de los techos contributivos y uso de financiamiento fiscal
- El sistema contributivo no tiene que estar asociado al estatus laboral de las personas y los pobres pueden contribuir con esquemas familiares y tasas diferenciales fijas según su nivel de ingresos
- Tipificar cuáles son las barreras de acceso fundamentales a la protección social, incluyendo burocracias depredadoras
- Se está impugnando la dicotomía de las formas de financiamiento: la fuente no determina la morfología de la protección, la asignación de recursos y sus mecanismos, ni la especificación de coberturas

Fundamento social de apoyo a la ampliación y profundización de la PS

- La fragmentación está determinada por condicionantes políticos entronizados en los propios sistemas de protección social, no es exógena (por ej. que surja eminentemente o únicamente del mercado laboral)
- Los sectores sociales desprotegidos en nuestra región son muy amplios
- La maduración de algunas reformas han mostrado ya sus aspectos negativos
- Están ocurriendo de hecho cambios en sistemas muy diversos
- La vulnerabilidad social (que es diferente a la pobreza) es un elemento aglutinador de la búsqueda de alianzas sociales favorables a este cambio, dado que muchas reformas erodaron la mancomunación del riesgo
- La necesidad de incrementar prestaciones de calidad y relevancia

¡Gracias por su interés!



"Copyright © y derechos morales para el uso del contenido de la exposición. Según corresponda a lo indicado, identificar como fuente CEPAL, Panorama Social 2013 o Ana Sojo, "Algunos hitos, mutaciones, desplazamientos e iteraciones discursivas sobre protección social relevantes para la región: ¿desde el reduccionismo hacia la heterodoxia?", Diálogos interamericanos de protección social, abril 2014."