

Panorama **TEMÁTICO** **Laboral**



Organización
Internacional
del Trabajo

Presente y futuro de la protección social en América Latina

Presentación a la Prensa Latinoamericana
Por: José Manuel Salazar-Xirinachs, Director Regional y
Fabio Bertranou, Director para Países del Cono Sur.



Ciudad de México, 25 de julio de 2018



Organización
Internacional
del Trabajo

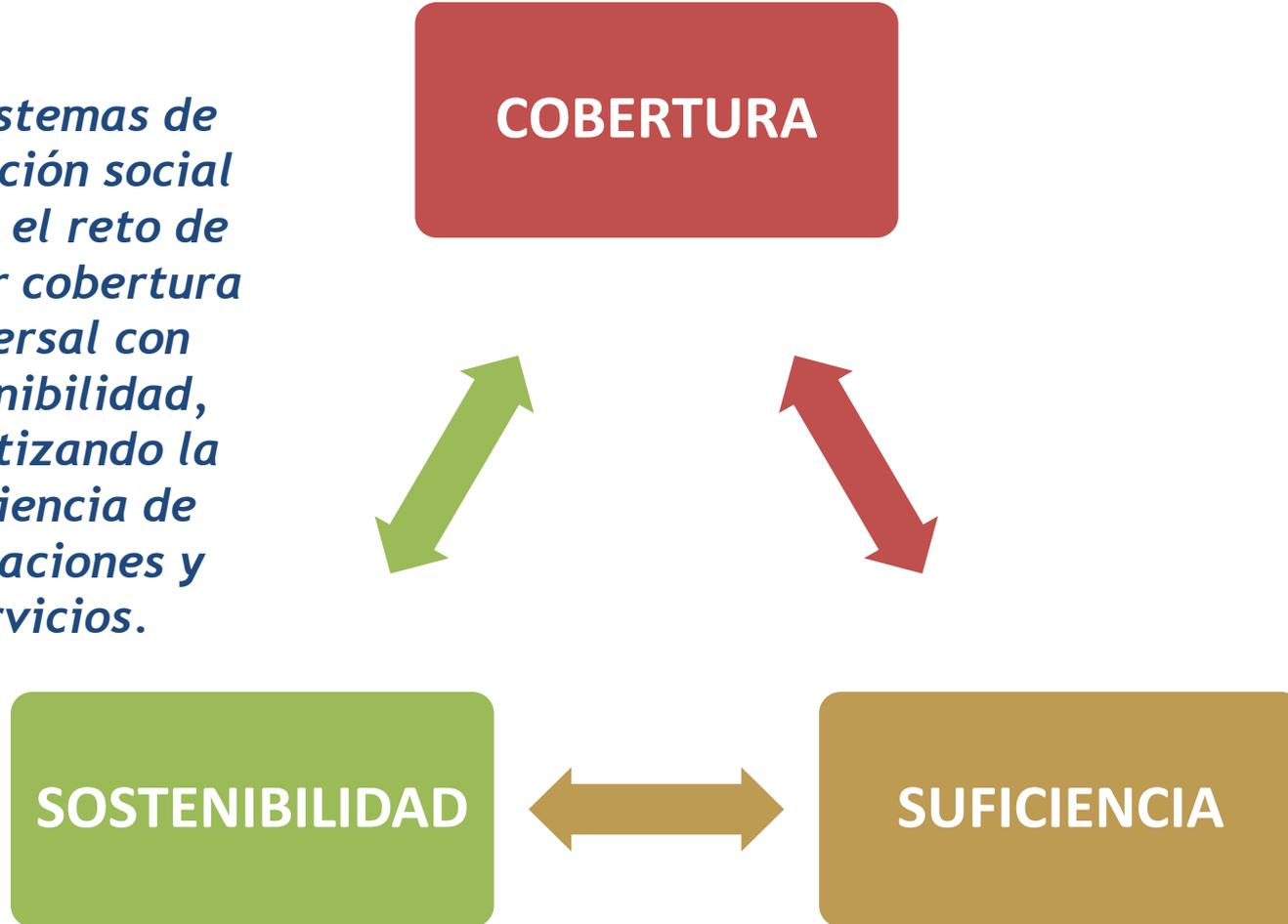
Contenido del reporte

1. La protección social en un contexto de cambios
2. Evolución de las políticas, instituciones y paradigmas de la protección social en América Latina y el Caribe
3. Panorama de la cobertura de la protección social
4. El futuro de la protección social frente a un mundo de cambios acelerados
5. Reflexiones finales y orientaciones de política

1. La protección social en un contexto de cambios

Tres dimensiones para evaluar el desempeño de los sistemas de protección social

Los sistemas de protección social tienen el reto de prestar cobertura universal con sostenibilidad, garantizando la suficiencia de prestaciones y servicios.



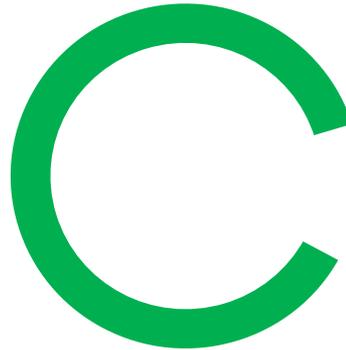
Interacciones de los sistemas de protección social con factores del cambiante contexto socio-económico

FACTORES ESTRUCTURALES:

- informalidad,
- envejecimiento de la población,
- crecimiento del sector servicios, etc

FACTORES DEL ENTORNO:

- los ciclos económicos,
- los ciclos políticos y nuevos paradigmas de reforma económicas asociados



FACTORES INSTITUCIONALIDAD LABORAL:

- Mecanismos de fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral,
- los avances en las políticas de formalización y tributarias, l
- a ampliación a grupos de difícil cobertura

La persistencia y diversidad de brechas se explica en parte por:

- *factores estructurales e históricos,*
- *las nuevas realidades del mundo de la producción y el trabajo,*
- *los ciclos económicos y políticos, y*
- *las características de la institucionalidad laboral.*

2. Evolución de las políticas, instituciones y paradigmas

Políticas, instituciones y paradigmas

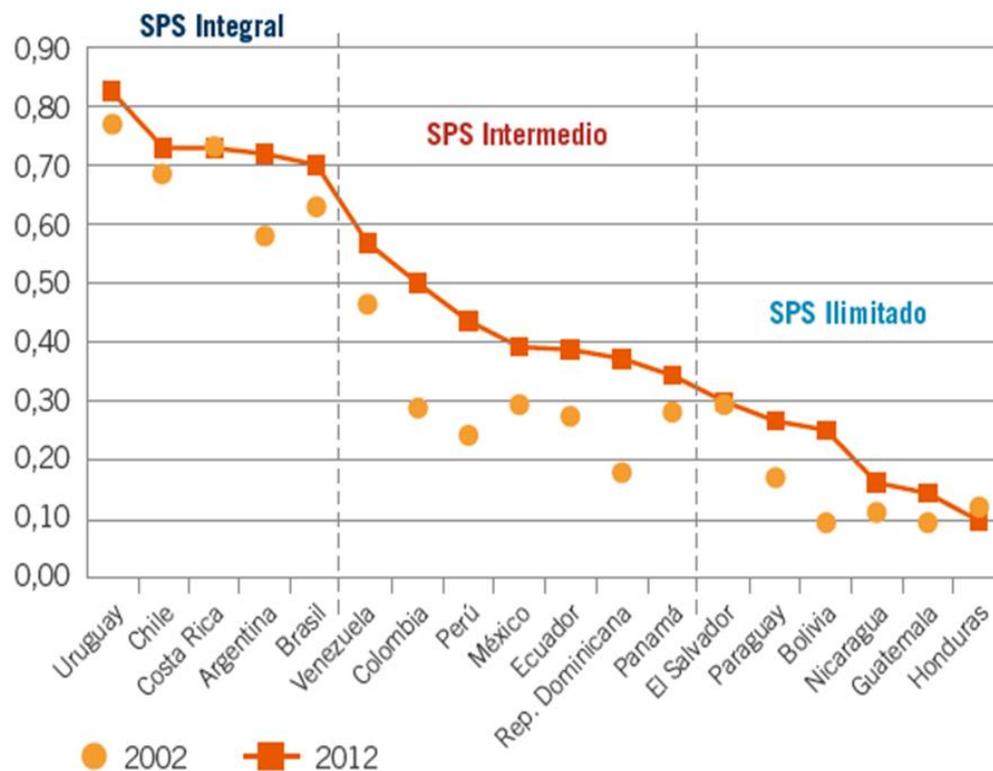
- *El avance en los sistemas se dió en forma fragmentada, estratificada, y desigual en parte por la incidencia diversa de los factores estructurales, del entorno e institucionales mencionados.*
- *La fragmentación de las prestaciones, del acceso efectivo y su financiamiento es uno de los rasgos distintivos de los sistemas. Los países presentan niveles de desarrollo heterogéneos de cobertura, institucionalidad y gasto social.*
- *El Prof. Carmelo Mesa-Lago, hace una tipología a partir de las características y evolución de los sistemas:*
 - *Países “pioneros”, que crearon sus sistemas a principios del siglo XX, presentan hoy estructuras más completas (Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Uruguay)*
 - *Países “intermedios”, introdujeron programas a mediados del SXX (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Venezuela)*
 - *Países “tardíos”, programas en los 60s y 70s (Guatemala, El Salvador, Honduras, Haití, Nicaragua, República Dominicana)*

Heterogeneidad de los sistemas

Ocampo y Gómez-Arteaga (2016) hacen una tipología con base en un índice multidimensional de protección social con indicadores de cobertura, solidaridad y gasto social.

Con algunas excepciones, los tres grupos resultantes (integral, intermedio, limitado) corresponden en gran medida con la clasificación histórica de Mesa-Lago.

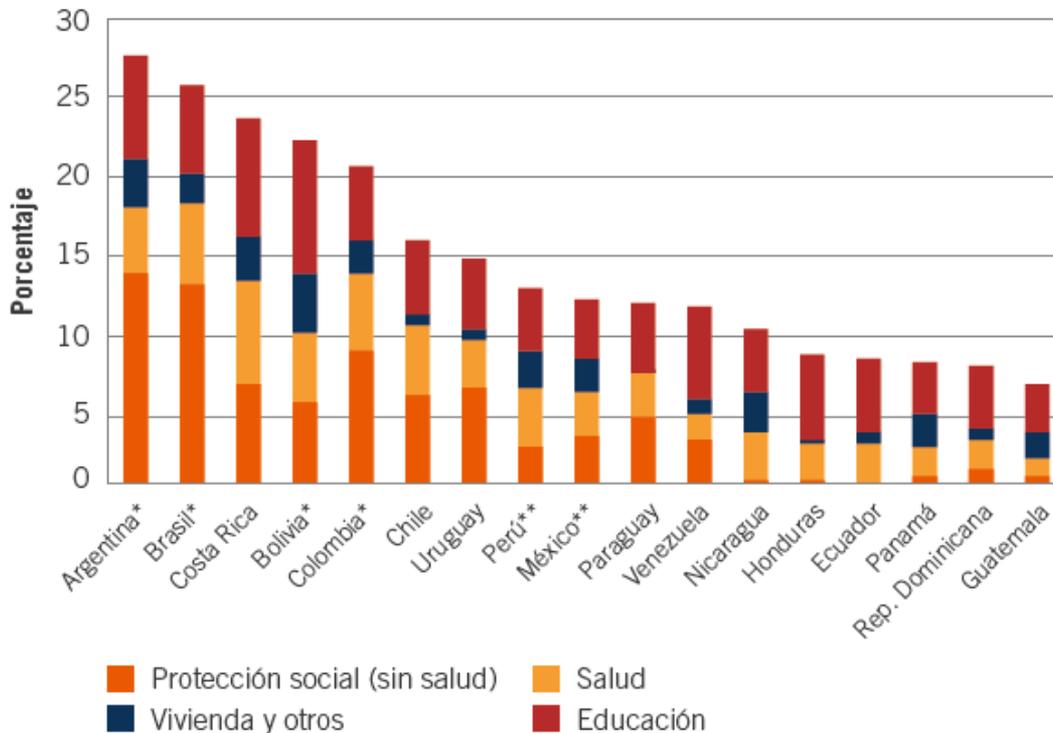
Gráfico 2.1. Índice multidimensional de protección social construido a partir de indicadores de cobertura, solidaridad y gasto social, 2002-2012



Fuente: Ocampo y Gómez-Arteaga (2016).

Evolución reciente del Gasto Social (2000-2015)

Gráfico 2.4. Nivel y distribución del gasto público social en países de América Latina (En porcentaje del PIB. Año 2015)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL.

- *Tasas de crecimiento elevadas permitieron importante incremento del gasto público en los años 2000-2015, especialmente del gasto social.*
- *Promedio simple del gasto social de la Región (2015):*
 - *Protección Social sin Salud: 4.9% PIB*
 - *Salud: 3.3% PIB*
- *Los 5 países con mayor gasto público social total: ARG, BRA, CRI, BOL, COL.*
- *Los 5 países con menor gasto: Guatemala, Rep Dominicana, Panamá, Ecuador y Honduras*

Paradigmas



Organización
Internacional
del Trabajo

- Las reformas y políticas recientes: influencia del contexto económico y de renovadas conceptualizaciones, por ejemplo:
 - Mayor realismo sobre la necesidad de que la matriz de protección social combine sistemas contributivos y no contributivos para aumentar su solidaridad.
 - Fueron recibiendo más atención los conceptos de ciudadanía y garantía de derechos, y se avanzó hacia el concepto de cobertura universal
 - Recomendación sobre Piso de protección social – 2012, # 202 de OIT.
- Cuatro garantías previstas en el piso de protección social:

Ingresos y prestaciones para la infancia y la adolescencia
(Programas de Transferencias Condicionadas-PTCs)

Seguridad económica en la vejez
Adultos mayores - Pensiones

Seguridad económica para las personas en edad de trabajar
(desempleo, invalidez, maternidad etc)

Protección social en salud

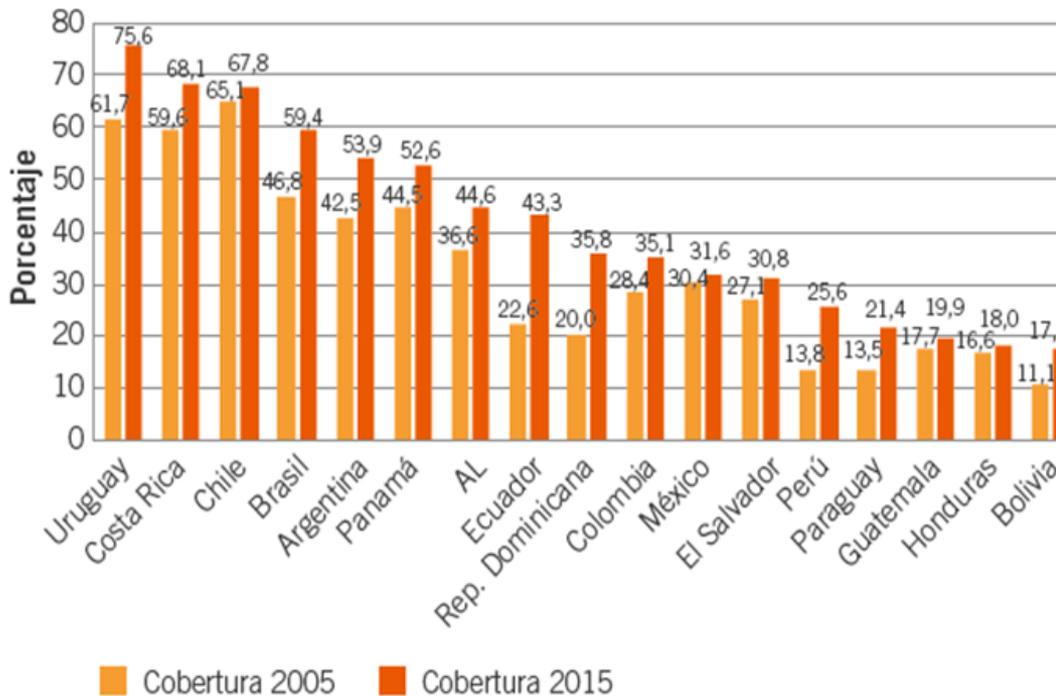
3. Panorama de la cobertura

Importante aumento de la Cobertura Contributiva– 2005/2015



Organización Internacional del Trabajo

Gráfico 3.1. América Latina. Cobertura contributiva de la seguridad social. Cotizantes como proporción de la población ocupada por país (En porcentaje. Años 2005 y 2015)



Fuente: elaboración propia en base a datos de encuestas procesados por SIALC.

- Cobertura promedio pasó de 36.6% en 2005 a 44.6% en 2015; incremento de +8.0 pp.
 - *Centroamérica y México: + 2.1 pp;*
 - *Países Andinos: +10.5 pp;*
 - *Cono Sur y Brasil: +11.8 pp*
- Incremento más grandes en:
 - *Población 45-59: +9.0%*
 - *Sector Privado: +8.1%*
 - *Quintil III: +10.4%*
- Tasas de cobertura 2015:
 - *Centroamérica/México: 31.2%;*
 - *Países Andinos: 31.4%;*
 - *Cono Sur/Brasil: 58.6%.*

Cuadro 3.1. América Latina. Distribución de personas de 65 años y más por fuente de ingresos (En porcentaje. Año 2015)

País	Sólo pensión	Salario y pensión	Sólo salario	Ni salario, ni pensión	Total
Argentina	81,8	9,1	5,1	4,0	100,0
Brasil	61,4	12,9	4,9	20,8	100,0
Chile	63,8	13,1	5,6	17,5	100,0
Paraguay	13,5	3,1	26,9	56,5	100,0
Uruguay	63,6	7,7	7,6	21,1	100,0
Cono Sur	62,9	12,2	5,5	19,4	100,0
Bolivia	14,9	3,3	37,2	44,6	100,0
Colombia	22,7	4,0	23,5	49,8	100,0
Ecuador	20,6	5,5	33,6	40,3	100,0
Perú	18,4	5,3	34,0	42,3	100,0
Países Andinos	20,4	4,5	29,2	45,9	100,0
Costa Rica	41,4	6,0	10,1	42,5	100,0
El Salvador	9,1	1,5	27,3	62,1	100,0
Guatemala	12,3	2,0	33,5	52,2	100,0
Honduras	7,6	1,0	36,4	55,0	100,0
México	18,8	1,8	24,1	55,3	100,0
Nicaragua	14,5	6,7	39,3	39,5	100,0
Panamá	31,1	7,2	17,3	44,4	100,0
Rep. Dominicana	15,3	1,5	25,4	57,8	100,0
Centroamérica y México	18,3	2,1	25,2	54,4	100,0
América Latina	43,5	8,1	14,8	33,6	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de encuestas procesados por SIALC.

Seguridad económica en la vejez:

Adultos mayores (65+) que reciben pensión, salario o nada (2015)

A pesar de los avances en la cobertura de pensiones en los últimos 15 años, todavía hay brechas enormes entre los adultos mayores.

Muchos tienen que seguir en el mercado laboral por no tener pensión o tener pensión probablemente insuficiente (véase Centroamérica, Países Andinos, Paraguay).



Organización Internacional del Trabajo

Seguridad económica en la vejez

Cobertura pensiones (Pobl. 65+)



Organización
Internacional
del Trabajo

Cuadro 3.2. América Latina. Distribución de personas de 65 años que reciben pensión (con o sin salario) (En porcentaje y por subregión. Años 2005, 2010 y 2015)

Subregión	2005			2010			2015		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
América Latina									
Solo pensión	36,8	43,1	31,7	41,2	45,2	38,0	43,5	47,8	40,1
Salario y pensión	8,6	13,8	4,4	7,9	12,9	3,9	8,1	12,8	4,4
Total	45,4	56,9	36,1	49,1	58,1	41,9	51,6	60,6	44,5
Cono Sur									
Solo pensión	54,4	61,2	49,4	60,7	63,4	58,6	62,9	66,0	60,5
Salario y pensión	14,1	23,1	7,4	12,2	20,1	6,3	12,2	19,3	6,8
Total	68,5	84,4	56,8	72,8	83,5	64,9	75,1	85,3	67,3
Países Andinos									
Solo pensión	17,6	23,3	12,6	18,9	23,1	15,3	20,4	24,6	16,9
Salario y pensión	3,2	5,5	1,3	4,0	7,2	1,4	4,5	7,5	2,0
Total	20,8	28,8	13,9	23,0	30,3	16,7	24,9	32,1	18,9
Centroamérica									
Solo pensión	15,8	24,5	8,2	17,0	26,0	9,3	18,3	27,0	10,9
Salario y pensión	1,6	3,1	0,4	2,0	3,5	0,7	2,1	3,8	0,7
Total	17,4	27,6	8,6	19,0	29,5	10,0	20,4	30,8	11,6

Fuente: elaboración propia en base a datos de encuestas procesados por SIALC.

Nota: Cono Sur incluye Brasil y Centroamérica incluye México y República Dominicana.

Cobertura de pensiones+salarios creció +6.2%, desde 45.4% (2005) a 51.6% (2015).

Avances más importantes:

- *AL Mujeres: +8.4 pp;*
- *Cono Sur: +6.6pp;*
- *Cono Sur Mujeres: +10.5 pp (pensiones no-contributivas);*

Brechas (2015):

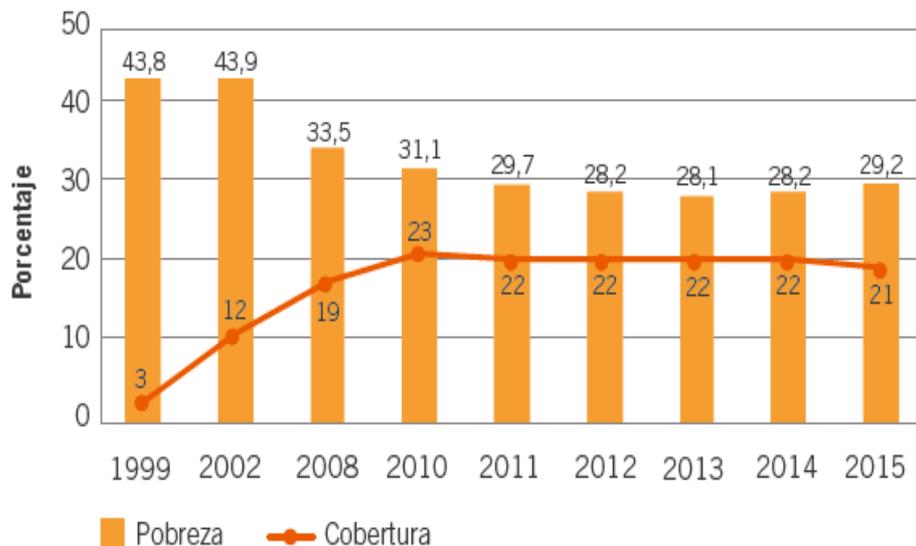
- *AL: hombres 39%, mujeres 56%;*
- *Am. Central/Méx.: 79.6% de adultos mayores sin pensión;*
- *Países Andinos: 75.1% de adultos mayores sin pensión.*

Programas no contributivos en general



Organización Internacional del Trabajo

Gráfico 3.16. América Latina: Evolución de la cobertura de los programas de transferencia condicionada y tasa de pobreza (En porcentaje de la población total)

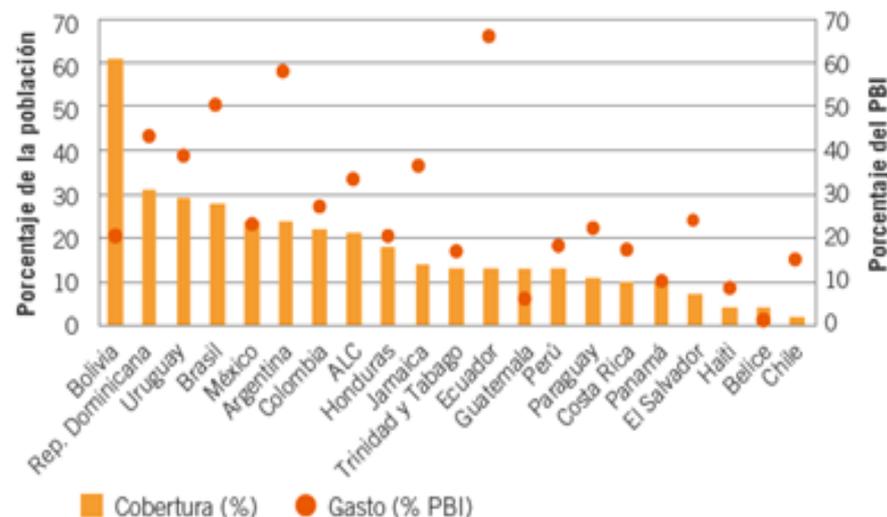


Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL y Atuesta y Cecchini (2017).

Los programas de transferencias condicionadas han sido efectivos en reducir pobreza.

Actualmente 30 programas en ALC.

Gráfico 3.17. América Latina y Caribe (20 países): Beneficiarios como porcentaje de la población nacional e inversión de los programas de transferencias condicionadas, alrededor de 2015 (En porcentaje de la población y PIB)



Fuente: elaboración propia en base a Atuesta y Cecchini (2017).

Algunos países alcanzan coberturas de 30% con una inversión de 0.4-0.6% del PIB. Otros cubren 15% con presupuestos similares o un poco menores. En promedio gastan 0.33% del PIB y cubren a 21% de la población

La protección social de la infancia mediante transferencias condicionadas aumentó



Organización
Internacional
del Trabajo

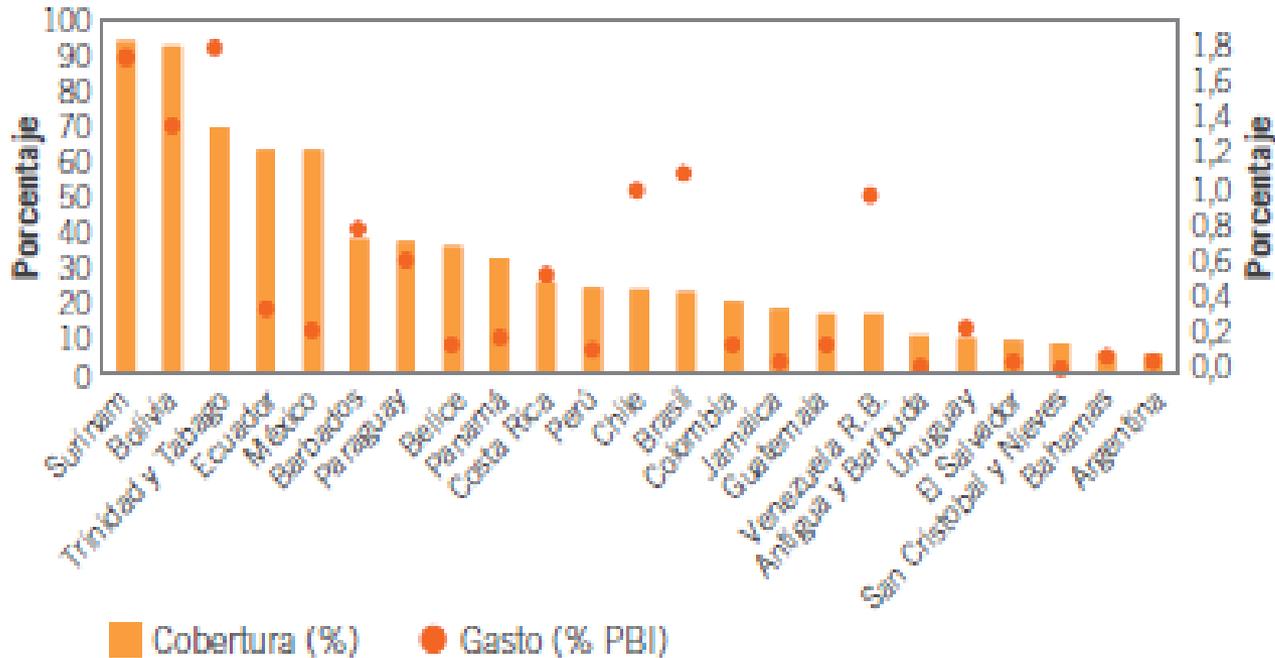
- La protección social de la infancia mediante Programas de Transferencias Condicionadas aumentó significativamente.
- Estos programas se vinculan con servicios de acceso a la educación, salud, programas de prevención y erradicación del trabajo infantil, transporte y complementos nutricionales, entre otros.
- La cobertura de estos programas se incrementó de 3.1% en 2000 a 17.7% en 2015.
- El número de programas pasó de 6 en 2000 a 30 en 2015.
- El Cuadro 3.4 del reporte (pag 113) presenta una lista de programas de seguridad básica de ingresos para niñas y niños en 8 países y sus características en términos de cobertura, presupuesto y componentes.

Programas No-Contributivos de Pensiones



Organización Internacional del Trabajo

Gráfico 3.18. Cobertura y costo de programas no contributivos de pensiones (En porcentaje de personas en edad elegible y porcentaje del PIB respectivamente, último año disponible)



- 26 programas en 19 países
- Costo y cobertura varían mucho

Fuente: elaboración propia sobre la base de OIT (2017a).



Programas de seguridad de ingreso para personas en edad de trabajar

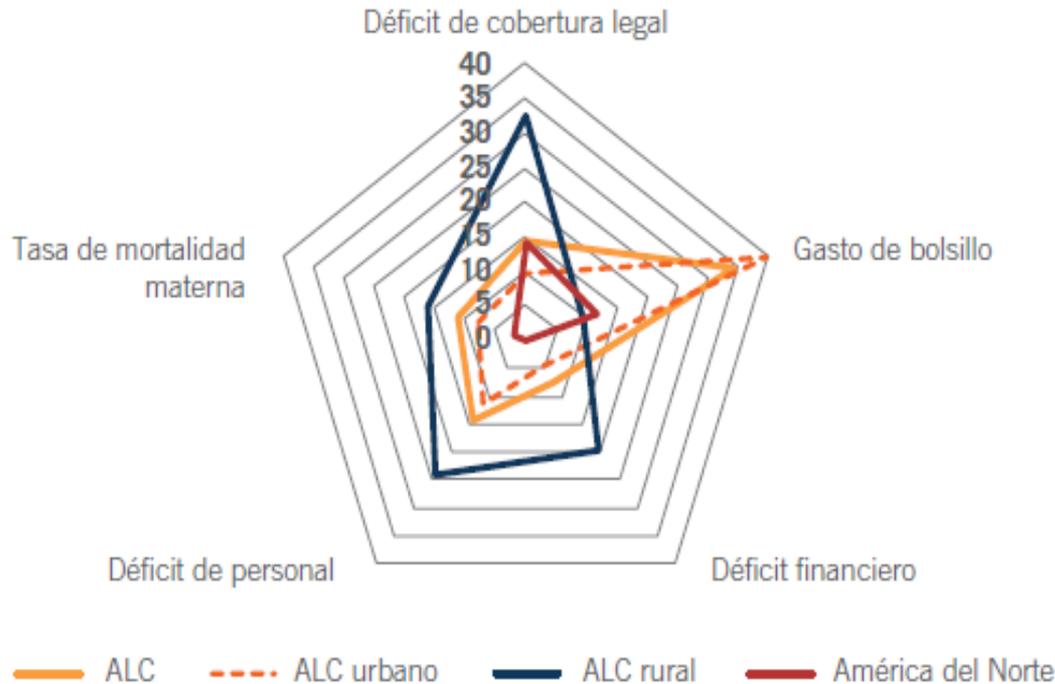
Características: Avances modestos e Insuficiencia de garantías. Pocos países cuentan con seguros de desempleo, o cuentas de ahorro individual en caso de cesantía. Y cuando existen las coberturas son limitadas.

189 experiencias de programas de inclusión laboral, capacitación y generación de ingresos

Tendencia al crecimiento de Programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y a micro emprendedores

Protección social en salud

Gráfico 3.20. Indicadores del sistema de protección social en salud en las Américas



Fuente: elaboración propia sobre la base de OIT (2017a).

- 5 indicadores: promedio ALC, rural, urbano y comparación con América del Norte
- Déficit de cobertura legal: 14.5%, rural 32.6%
- Déficit de personal: 12.2%, 23.9 en área rural
- Déficit financiero: 7.4%, 19.5 rural.
- Gasto privado de bolsillo alto:
 - En 10 países mayor a 50%
 - En 16 países entre 30-50%
 - En 6 países menor a 30%

4. El futuro de la Protección Social

4. El Futuro de la Protección Social

Nuevos desafíos se suman a los desafíos tradicionales enfrentados por los sistemas de protección social de América Latina y Caribe.





Desafíos para el Futuro (2)

¿Cómo enfrentar mejor a los Ciclos Económicos y evitar el patrón de reacción procíclico?

- Único caso de reacción anticíclica de los sistemas de protección social en ALC ha sido en la crisis del 2008/2009;
- Se requiere desarrollar más estabilizadores automáticos, programas de empleo de emergencia, tributación anticíclica, políticas activas de mercado de trabajo.

¿Cómo adaptarse a los efectos del Cambio Tecnológico y las Nuevas Formas de Empleo/Contratación?

- Evaluar adaptaciones de los sistemas de protección social:
 - Ámbito de aplicación (extender obligatoriedad a trabajadores independientes y nuevas formas de empleo);
 - Adaptar condiciones y reglas de acceso para cubrir mejor a los nuevos empleos;
 - Reformas administrativas que permiten mejor registrar y dar atención a los nuevos grupos en el mercado laboral;
 - Diversificar fuentes de financiamiento de la seguridad social;
 - Extender el Piso de Protección Social mediante prestaciones universales.



Desafíos para el Futuro (3)

¿Cómo enfrentar a la Transición Demográfica?

- Transición demográfica cambia tasas de dependencia, con envejecimiento progresivo y fin del bono demográfico en muchos países de América Latina en 1-2 décadas;
- Cambios en el perfil de la población también requiere nuevos servicios y prestaciones de la seguridad social (SST para población en edad activa, cuidados para adultos mayores);
- Conferencia Internacional del Trabajo del 2013 debatió el tema, recomendando un abordaje integral tanto desde el fortalecimiento del trabajo decente como de reformas y extensiones de los sistemas de protección social.

¿Cómo mejorar la Gobernanza de los sistemas de seguridad social en ALC?

- Sistemas históricamente fragmentados necesitan mejor coordinación;
- Reformas administrativas y disseminación de buenas prácticas;
- Difundir lineamientos de buena gobernanza de la AISS y de la OIT;
- Aprovechar avances tecnológicos en favor de la seguridad social con nuevas soluciones para afiliación, fiscalización, recaudación y canales de pago, prestación de servicios.
- Fortalecimiento del diálogo social.



Desafíos para el Futuro (4)

¿Cómo desarrollar los Sistemas de Cuidados?

- Necesidad ya existe de cuidados para niñas y niños y personas con discapacidades severas; se requiere cuidado cada vez más también frente al envejecimiento;
- Doble impacto: permiten más participación laboral, especialmente femenina, y son mano de obra intensivos (generan empleos);
- Sistemas e iniciativas todavía incipientes en América Latina y Caribe.

¿Cómo los sistemas de Seguridad Social pueden ayudar a enfrentar el Cambio Climático y los Desastres Naturales?

- Fenómenos cada vez más visibles y frecuentes, requieren preparación;
- Impactan sobre los más vulnerables y limitan intervenciones tradicionales de la seguridad social;
- Protección social necesita ser coordinada con estrategia de desarrollo basada en empleos verdes, compensando a los perdedores de la transición al bajo carbono;
- Hay falta de seguros de desempleo y sistemas universales de prestaciones y de salud.
- Buenas prácticas e iniciativas en el Caribe.



5. Diez orientaciones de política para actuales y futuras reformas

Orientaciones vinculadas a factores sistémicos

1. Incrementar el *espacio fiscal* y mejorar la incidencia distributiva de la política fiscal.
2. Incorporar elementos de *política fiscal contracíclica*.
3. Mejorar la *formalización* de la economía.

Diez orientaciones de política para actuales y futuras reformas



Organización
Internacional
del Trabajo

Orientaciones vinculadas con la estructura y ámbito de desempeño de la protección social

4. Ampliar la cobertura de la *protección social para la infancia*.
5. Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones contributivos, sin afectar la suficiencia y aumentar la *cobertura de las personas mayores*.
6. Garantizar un *piso de protección social en salud*;
7. Mejorar las *garantías de la seguridad económica para las personas en edad de trabajar*, fortaleciendo su vinculación con programas para incrementar empleabilidad y acceso a empleo productivo.

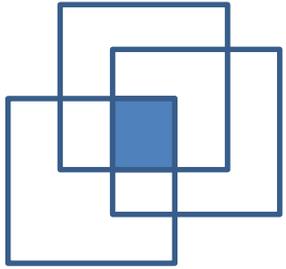
Diez orientaciones de política para actuales y futuras reformas



Organización
Internacional
del Trabajo

Orientaciones vinculadas con la gobernanza y el futuro del trabajo

8. Reducir *fragmentación y segmentación interna* de los esquemas de prestaciones.
9. Mejorar la *coordinación* de las políticas de protección social;
10. *Adaptar la política de protección social* frente a los cambios tecnológicos, demográficos y climáticos.



Organización
Internacional
del Trabajo

¡Gracias!

Contactos: xxxx

Prensa OIT

E-mail/Teléfono de contacto para prensa