

# Protección social inclusiva

## articulación e integración de políticas sociales



Simone Cecchini

División de Desarrollo Social, CEPAL

Taller de capacitación “POLÍTICAS SOCIALES PARA QUE NADIE SE QUEDE ATRÁS”  
Santiago de Veraguas, Panamá, 9-10 de Abril de 2019

# Protección social inclusiva

- Garantías básicas de **bienestar**; aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida; y moderación de daños derivados de la materialización de riesgos sociales
- La superación de la **pobreza** y la disminución de las **desigualdades** son objetivos centrales de la protección social
- La protección social se vincula a la visión de un desarrollo social inclusivo, donde el rol del **Estado** vuelve a ganar importancia en el diseño y ejecución de las políticas
- Protección social inclusiva: carácter **universal**, basada en **derechos**, mirada **integral, ciclo de vida**

# La protección social en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

- **Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo**
  - Meta 1.3: Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y lograr, para 2030, una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables
- **Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas**
  - Meta 5.4: Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas de protección social
- **Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países**
  - Meta 10.4: Adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad



# Propuesta para la integración y universalización de la protección social

Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo

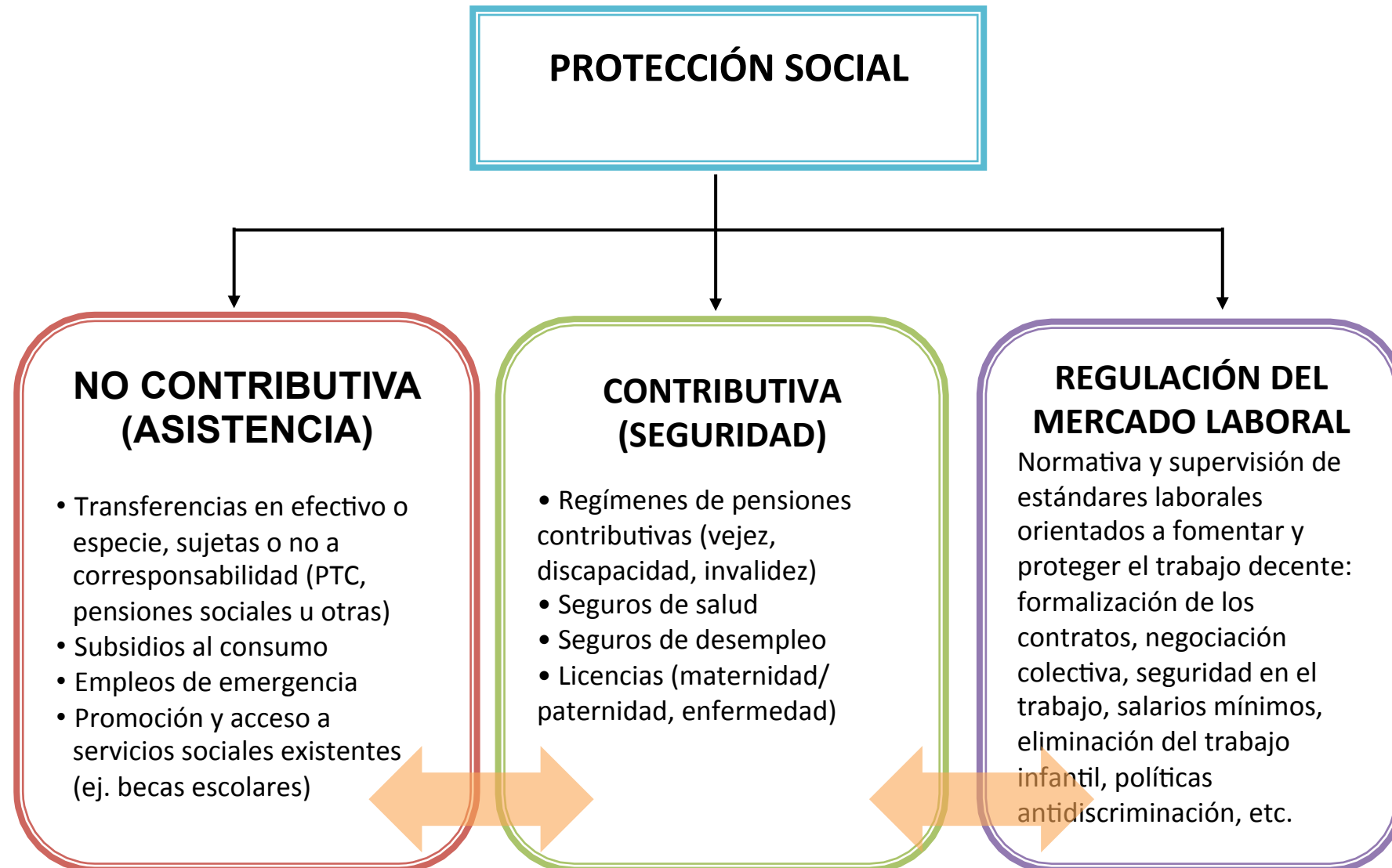


1. Piso de protección social no contributivo

2. Prestaciones obligatorias del seguro social

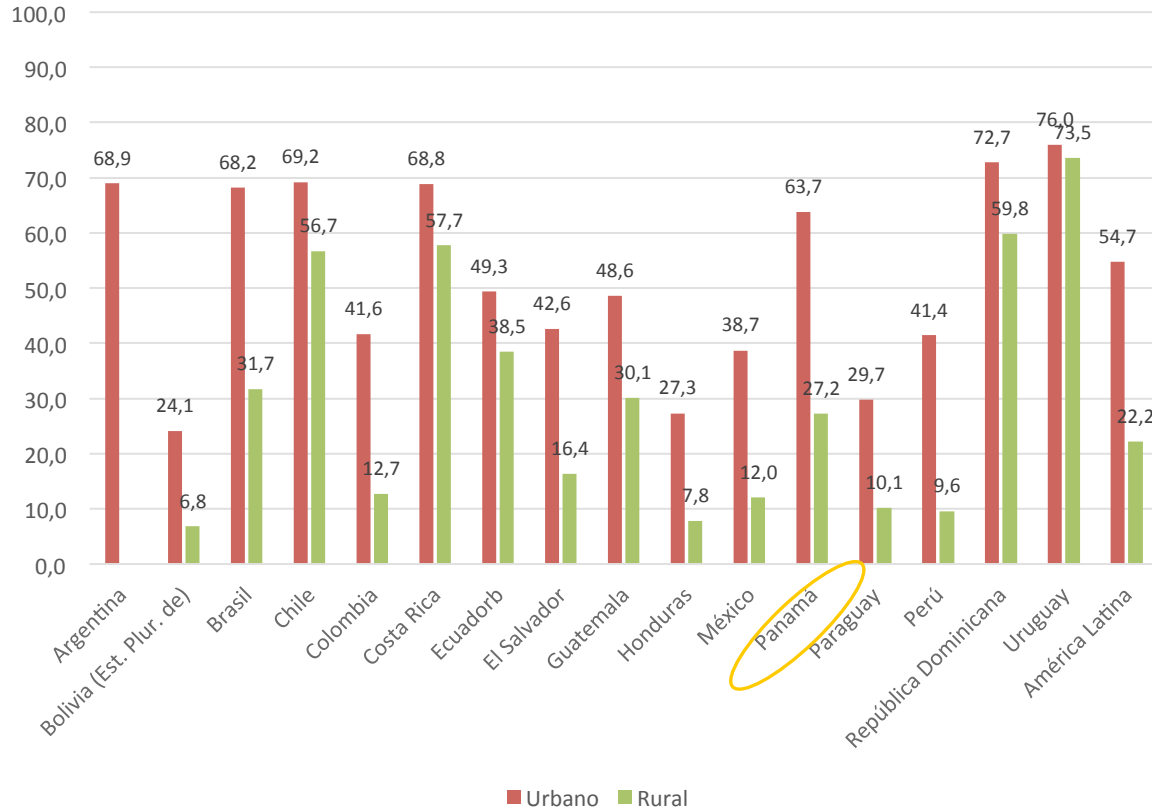
3. Seguros voluntarios con regulación del Estado

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

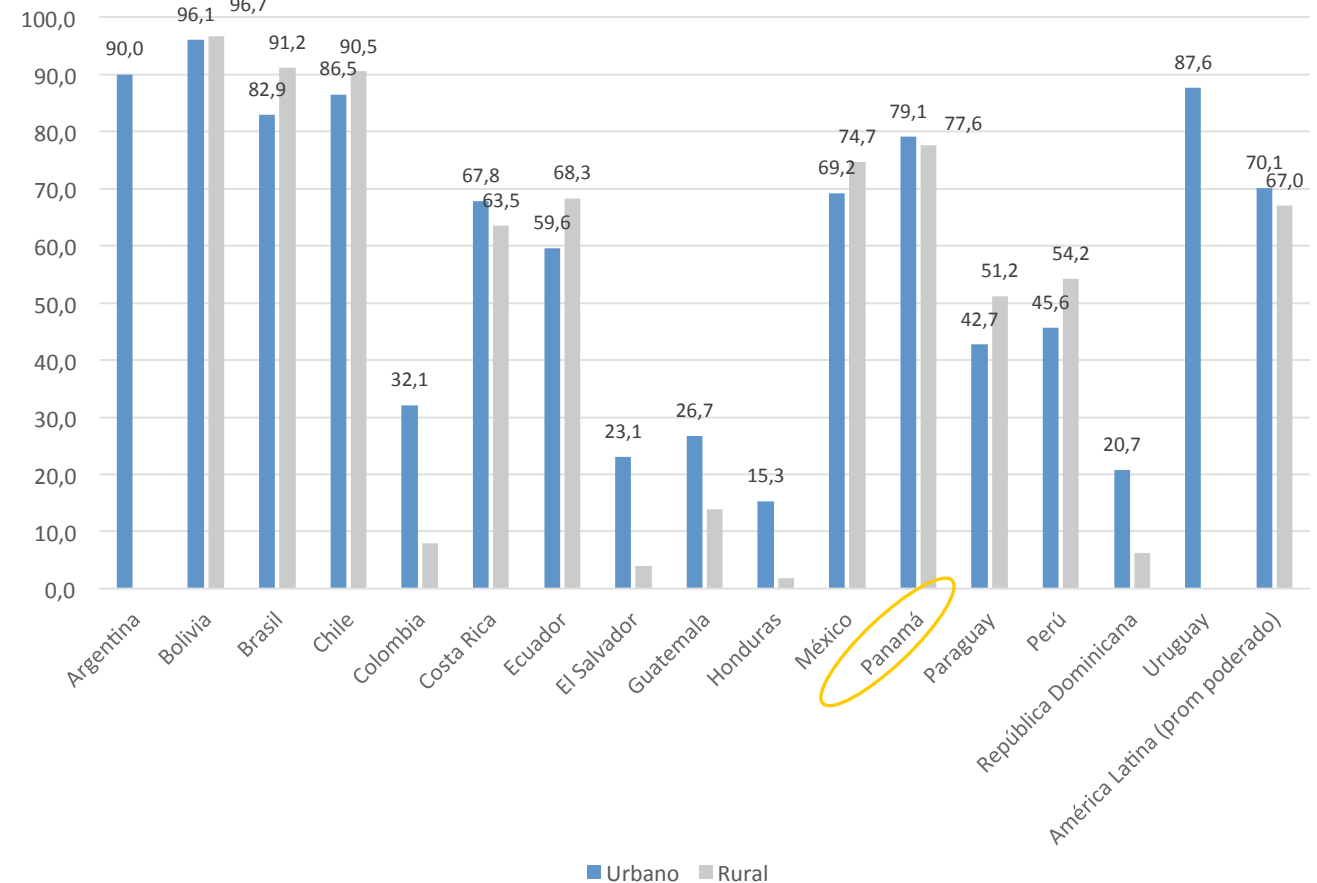


# En América Latina y el Caribe el sesgo urbano de la seguridad social es mitigado por la asistencia social

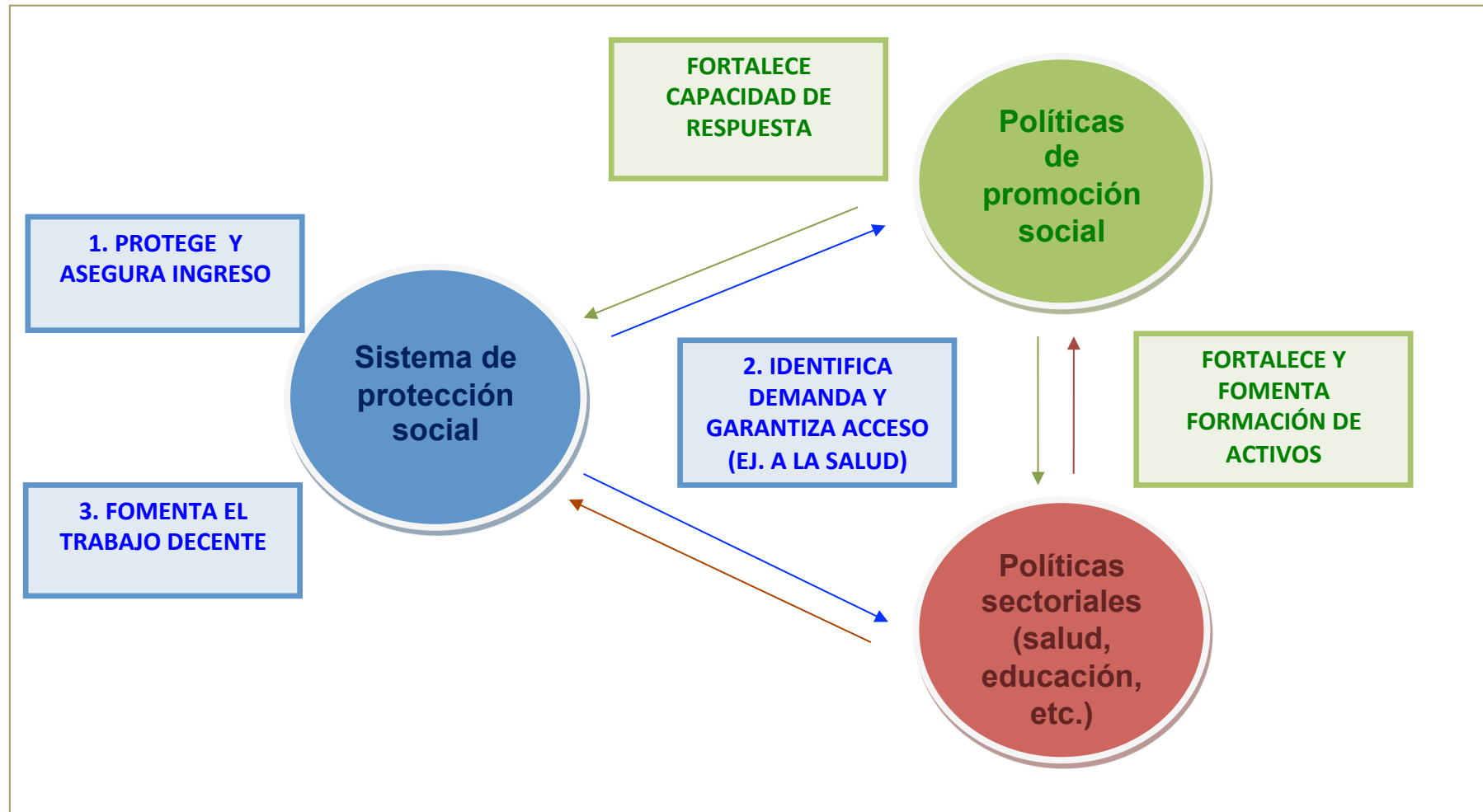
**América Latina (16 países): Afiliación o cotización de los ocupados a sistemas de pensiones contributivas, 2015 (en porcentajes)**



**América Latina (16 países): Percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, 2015 (en porcentajes)**



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



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



Fuente: elaboración propia.



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

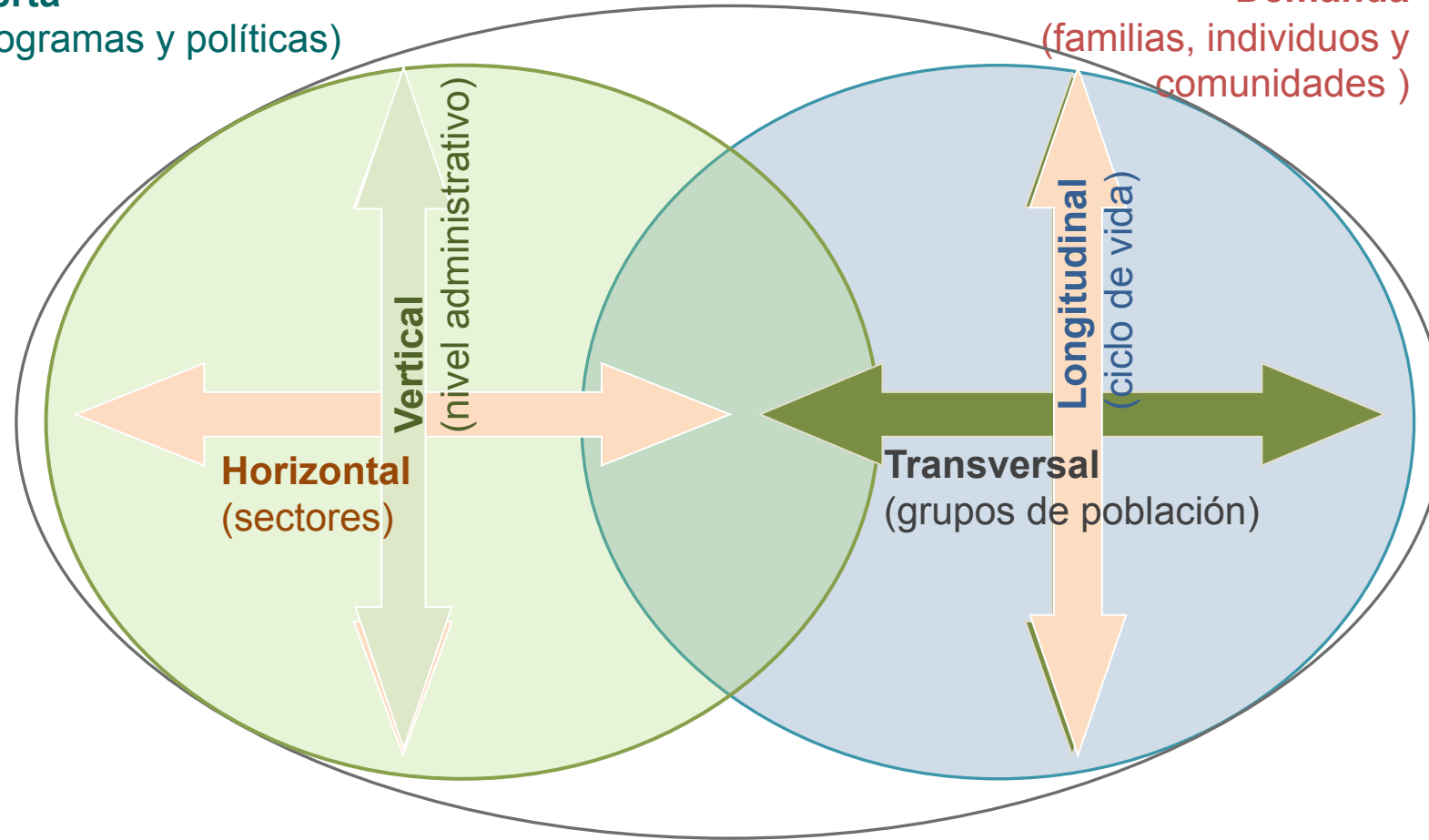
- La **oferta** sectorial de políticas y programas de **protección social se caracteriza por fuertes fronteras institucionales**
- Sin embargo **las personas no enfrentan los problemas y riesgos en forma fragmentada**
- **Las personas consideran en un tiempo y espacio concreto el conjunto de prestaciones 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, el mercado y la sociedad civil

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

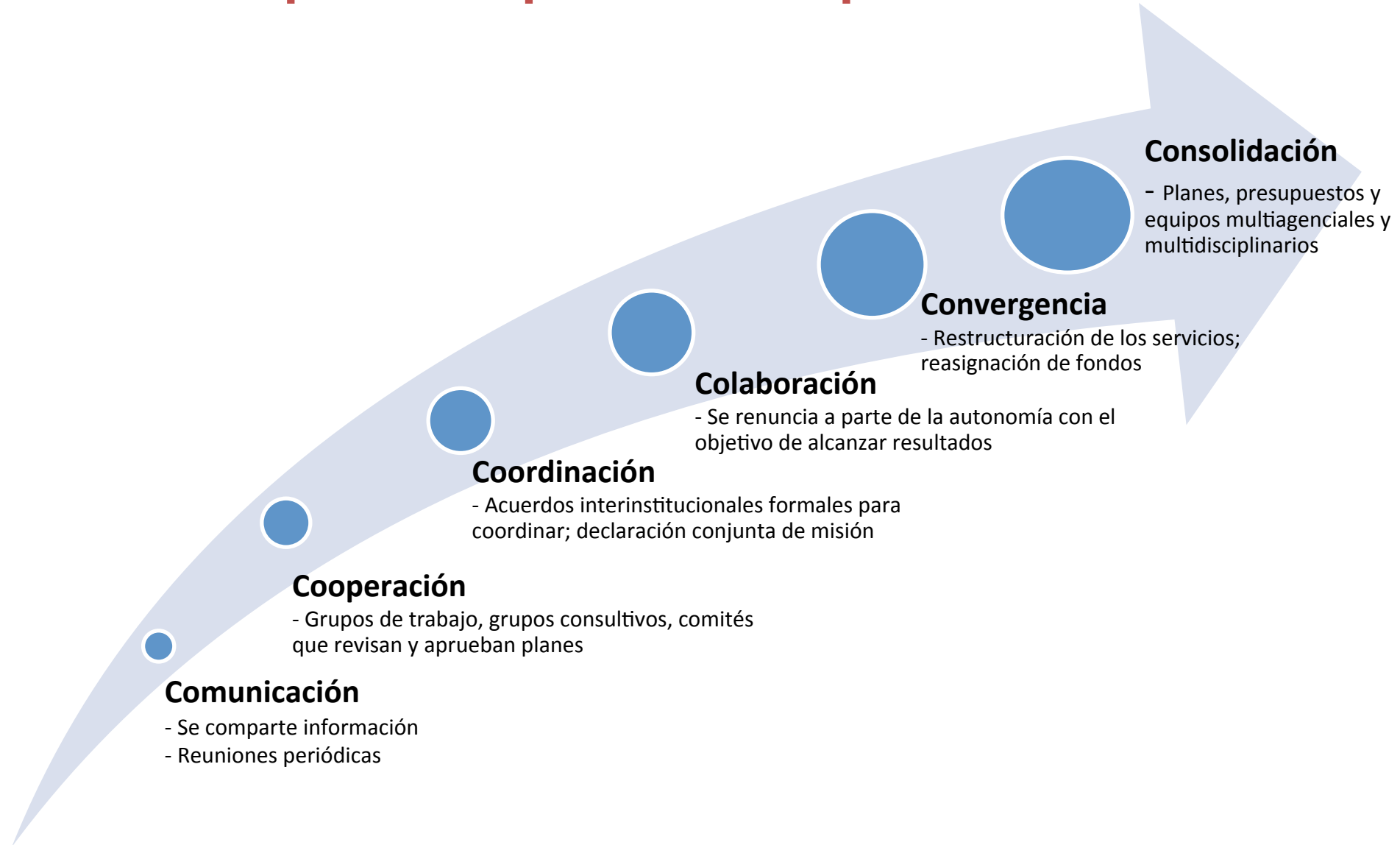
## PROTECCIÓN SOCIAL

**Oferta**  
(programas y políticas)

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



# Posibles intensidades de la intersectorialidad en las políticas públicas de protección social



# Factores que favorecen la integralidad, sostenibilidad y efectividad de las políticas de protección social

- **Coordinación institucional a diferentes niveles**
  - Político, técnico y operativo
- **Gestión territorial**
  - Incentivos a gobiernos locales, coordinación local, acompañamientos familiares
- **Sólidos sistemas de gestión de la información**
  - Sistemas de información social; monitoreo y evaluación;
- **Sistemas de control y resolución de conflictos**
- **Enfoque de derechos**

# 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

# Mandatos legales internacionales

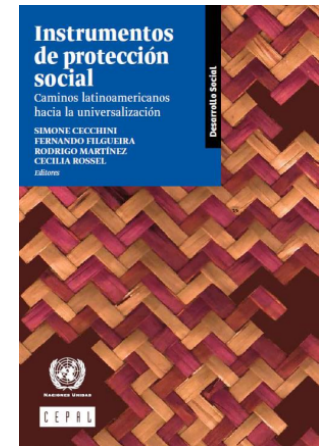
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
- Convenio 102 sobre seguridad social, OIT (1952)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Protocolo de San Salvador (1988)
- Convenciones: CEDAW - Mujer (1979), Derechos del niño (1989), Migrantes (1990), Personas con discapacidad (2006)
- Declaración de las NN.UU. sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007)

# 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



## 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

# 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

# Programas de transferencias condicionadas (PTC): una puerta de entrada a la protección social

- PTC nacen a mediados de los años noventa (Brasil, México) y se difunden en la década siguiente
- Objetivo es la reducción de la pobreza; foco en áreas rurales
- Diseño básico común: transferencia de ingresos a familias pobres con niños/as, a cambio de compromisos en los ámbitos de educación, salud y nutrición (ej. asistencia a la escuela y a centros de salud)
- Corto plazo: satisfacción necesidades básicas de consumo
- Largo plazo: fortalecimiento capacidades humanas niños/as → se supone que una vez llegados a la edad de trabajar, los/las jóvenes se insertarán de mejor manera en el mercado laboral
- Inicialmente los PTC no incorporaron medidas de inclusión laboral para jóvenes y personas adultas en edad de trabajar

## **Programas de transferencias condicionadas (PTC): contribuciones al mejoramiento de la gestión de la política social**

- Trabajo intersectorial y a distintos niveles de gobierno
- Marco legal e institucional relativamente estable
- Sistemas de información para selección y registro de participantes
- Sistemas de pagos
- Sistemas de quejas
- Evaluaciones de impacto

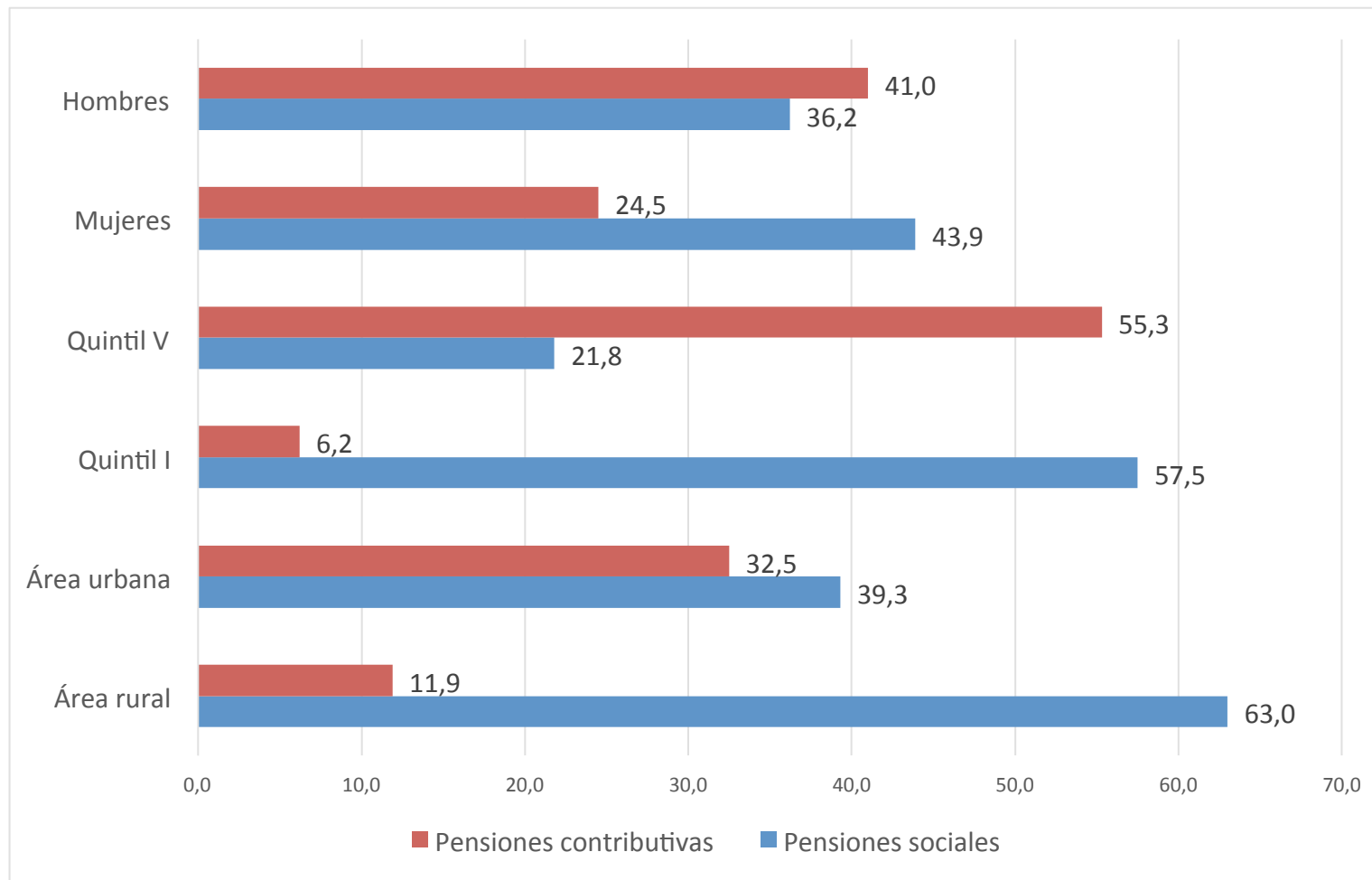
# Impactos de los programas de transferencias condicionadas

- **Alivio de la pobreza y, en algunos países, reducción de la desigualdad**
- **Aumento consumo** alimentos y compra vestuario
- **Impactos positivos sobre indicadores intermedios de capital humano** (matrícula y asistencia escolar, controles médicos)
  - Especialmente para las familias más pobres y en países donde las barreras de acceso son más altas
  - Dudas sobre la calidad de los servicios de educación y salud y sobre impacto en indicadores “finales” de capital humano
- **Generación de ingresos e inserción laboral**
  - No se aprecian impactos negativos sobre la oferta laboral
  - Sinergias positivas entre transferencias y empleabilidad
  - Pero empleos informales e inestables siguen siendo los más comunes
- **Trabajo infantil:** tendencia a combinar trabajo y asistencia escolar

# Pensiones sociales: seguridad de ingreso para adultos mayores y personas con discapacidad

América Latina (8 países): percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según sexo, quintil de ingreso y área de residencia, alrededor de 2015

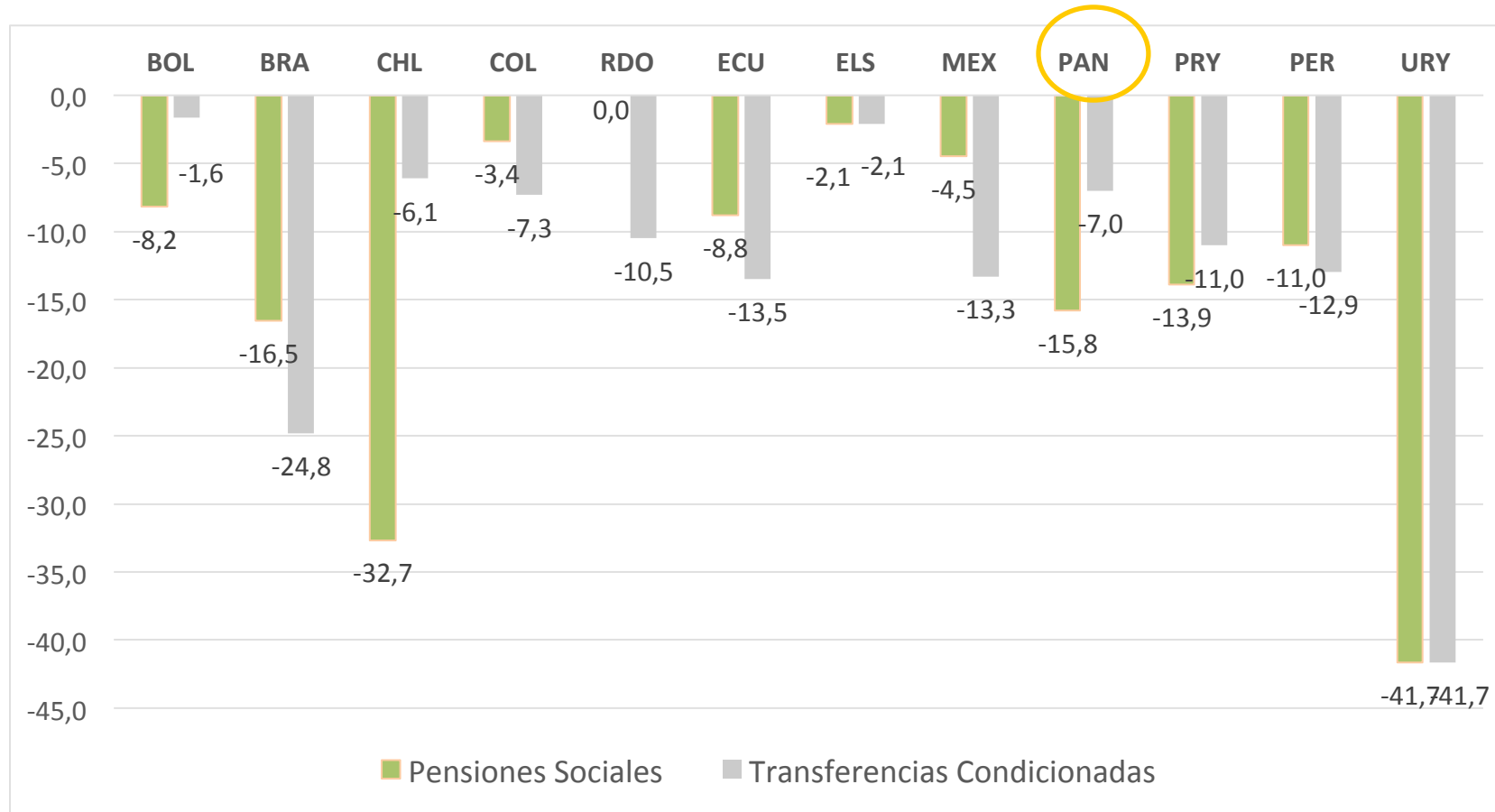
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.  
a Promedio ponderado para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú.

# Impacto de los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales sobre la pobreza monetaria

AMÉRICA LATINA: REDUCCIÓN RELATIVA DE LA INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA POR TRANSFERENCIAS NO CONTRIBUTIVAS, 2016-2017  
(En porcentajes)





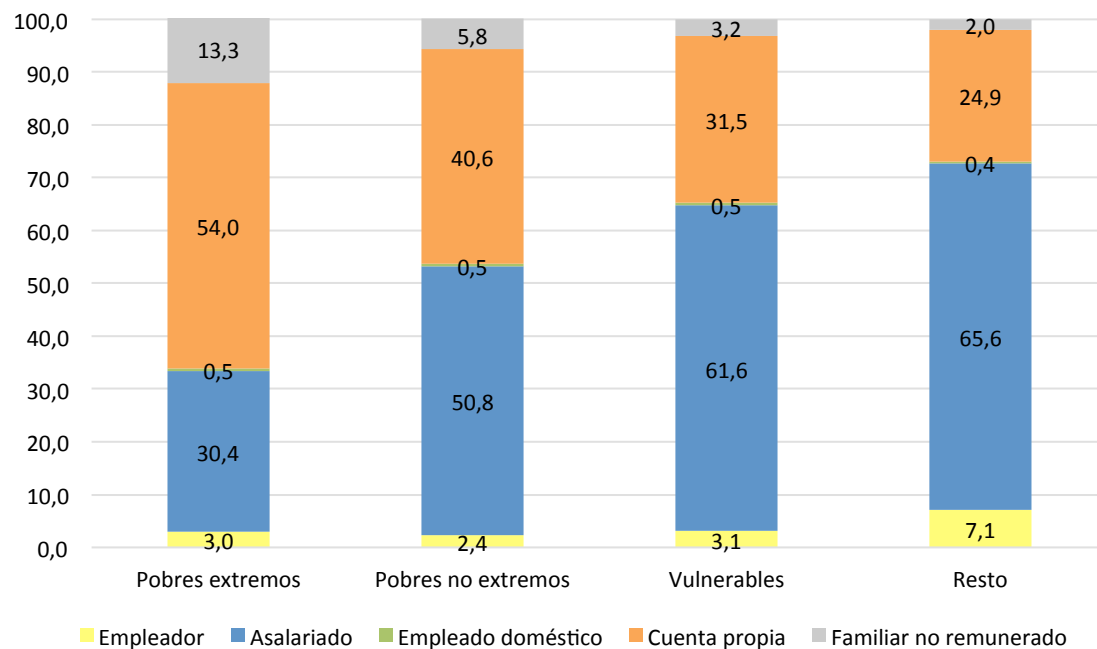
# Los más pobres, especialmente en áreas rurales, se ocupan en trabajos mal pagados y desprotegidos

- Trabajos por cuenta propia
- Familiares no remunerados

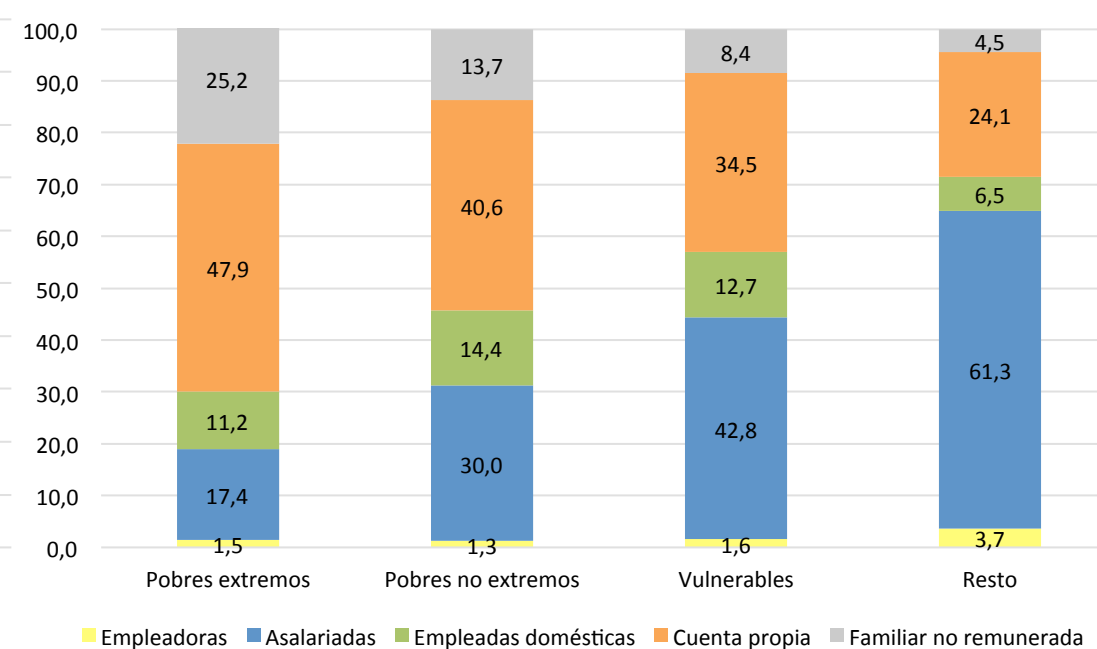
- Trabajos por cuenta propia
- Familiares no remunerados

América Latina (18 países): Categoría ocupacional, según situación de pobreza de los hogares y sexo, alrededor de 2016 (en porcentajes)

Hombres (15 años y más)



Mujeres (15 años y más)



# Programas de inclusión laboral y productiva

- El principal mecanismo es la **capacitación técnica y profesional**
  - Busca favorecer la inclusión y la estabilidad laboral, así como un incremento de los ingresos; incluyen pasantías
  - En zonas rurales se enfocan en formación para producción familiar y trabajos por cuenta propia
- La **nivelación de estudios** como objetivo evitar la deserción escolar de los jóvenes y promover la nivelación de estudios de los adultos, ofreciendo incentivos económicos
- Los programas de **apoyo al trabajo independiente** buscan fomentar las oportunidades de empleo y el microemprendimiento, a través de capital semilla o microcréditos

# Programas de inclusión laboral y productiva

- Los **servicios de intermediación laboral** facilitan el encuentro entre demanda y oferta, entre trabajadores y empleadores en virtud de los perfiles profesionales demandados y ofrecidos.
- **Generación directa de empleo:** expansión de la demanda de trabajo mediante planes públicos que ofrecen empleos de emergencia o planes de desarrollo local (ej. infraestructura rural)
- **Generación indirecta de empleo:** incentivos a las empresas privadas por la contratación de jóvenes y mujeres

# Impacto de los programas de inclusión laboral y productiva

- Mejoramiento de la inclusión laboral de personas pertenecientes a los **grupos desaventajados** (ej. jóvenes en condición de pobreza), especialmente cuando se integran diversos componentes
- **Impactos positivos de la capacitación** sobre la inserción laboral (83% de los indicadores estadísticamente significativos positivos para mujeres, 85% para hombres):
  - A **corto plazo**, se pueden apreciar efectos negativos, porque las personas capacitadas se vuelven más exigentes en la búsqueda de trabajo
  - A **largo plazo**, los impactos dependen, entre otros factores, de las características de la capacitación, el vínculo existente con los empleadores, así como del ciclo económico y la dinámica y estructura de los mercados de trabajo

# Algunos desafíos para las políticas públicas de protección social

- **Mejora continua de la gestión:** diseño, implementación, monitoreo y evaluación, rendición de cuentas
- **Integrar y coordinar políticas y programas**
- Fomentar la **participación** ciudadana
- Crear oferta pública de calidad de **cuidados** dirigidos a la primera infancia y el adulto mayor
- **Programas de transferencias condicionadas (PTC):**
  - Mantener objetivos y funciones precisas, delimitando competencias y responsabilidades, en un marco estratégico común
  - Las personas pueden **salir** de determinados programas pero no se desprenden de su derecho a la protección social
- **Programas de inclusión laboral y productiva:** promover trabajos decentes