

# Protección social de las personas mayores: caminos latinoamericanos hacia la universalización



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Simone Cecchini**

División de Desarrollo Social

**Reunión Subregional de Expertos sobre envejecimiento y derechos  
de las personas mayores en el marco de la implementación de la  
Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

San José de Costa Rica, 31 de octubre al 2 de noviembre, 2018

# Protección social: un tema relevante en los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas



- **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



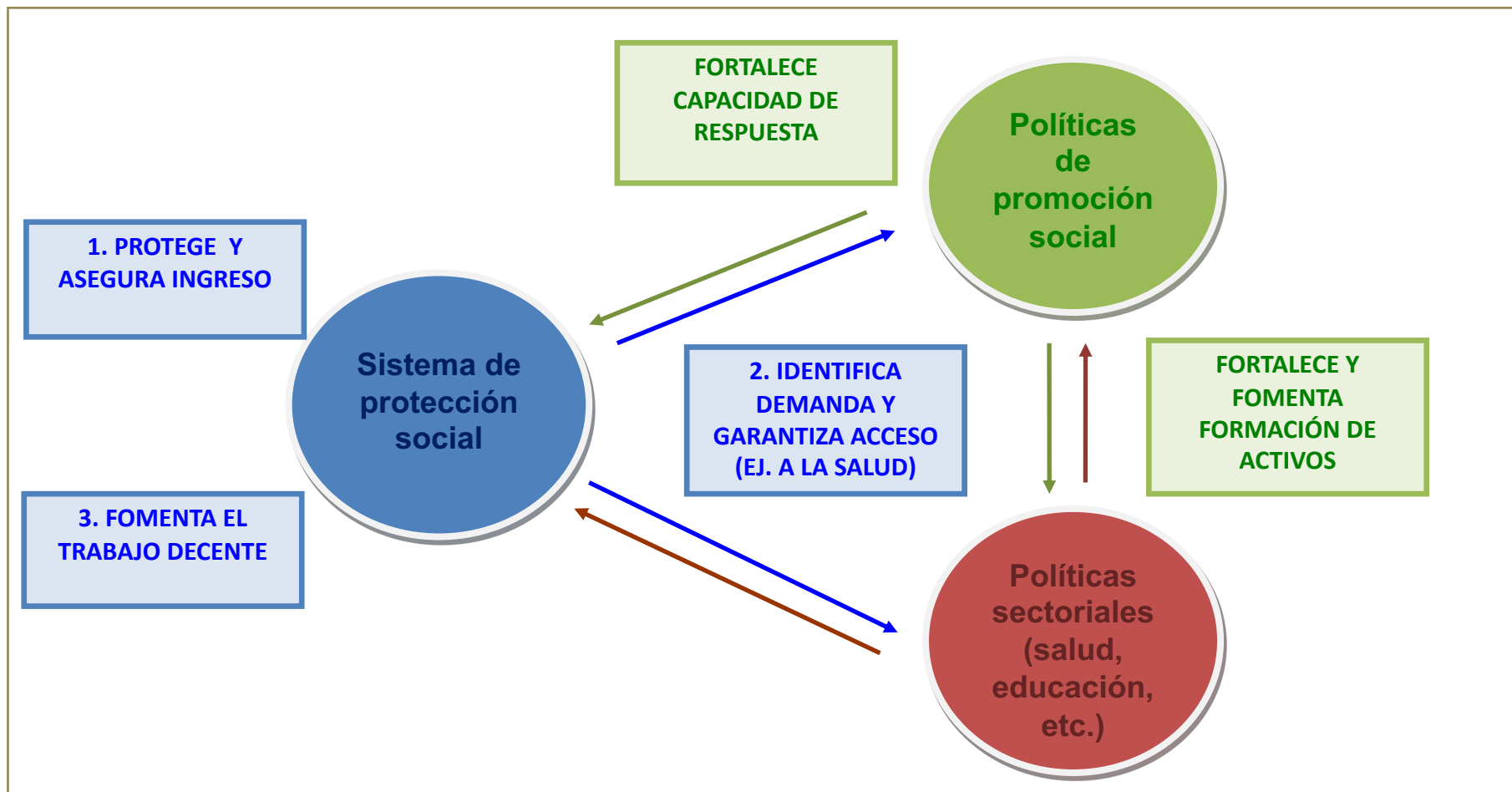
# Protección social: un cambio de enfoque

- No se percibe que en el corto y mediano plazo el trabajo pueda ser el mecanismo exclusivo de acceso a la protección social
- Se requiere mayor solidaridad para responder a las necesidades de la población a lo largo del ciclo de vida
- Nuevas presiones por cambios demográficos, epidemiológicos y en la estructura familiar

***Se requiere un nuevo acuerdo social para universalizar la  
protección social***



# La protección social tiene funciones específicas y debe dialogar con el conjunto de la política social



Fuente: Cecchini y Martínez, 2011



CEPAL

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

## PROTECCIÓN SOCIAL

### 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 (ej. becas escolares)

### 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.

Fuente: Cecchini y Martínez, 2011



CEPAL

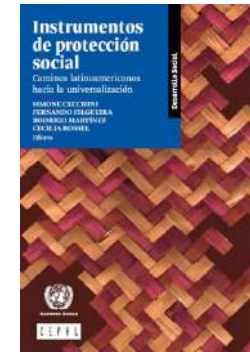
# La protección social como un derecho en América Latina

- 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

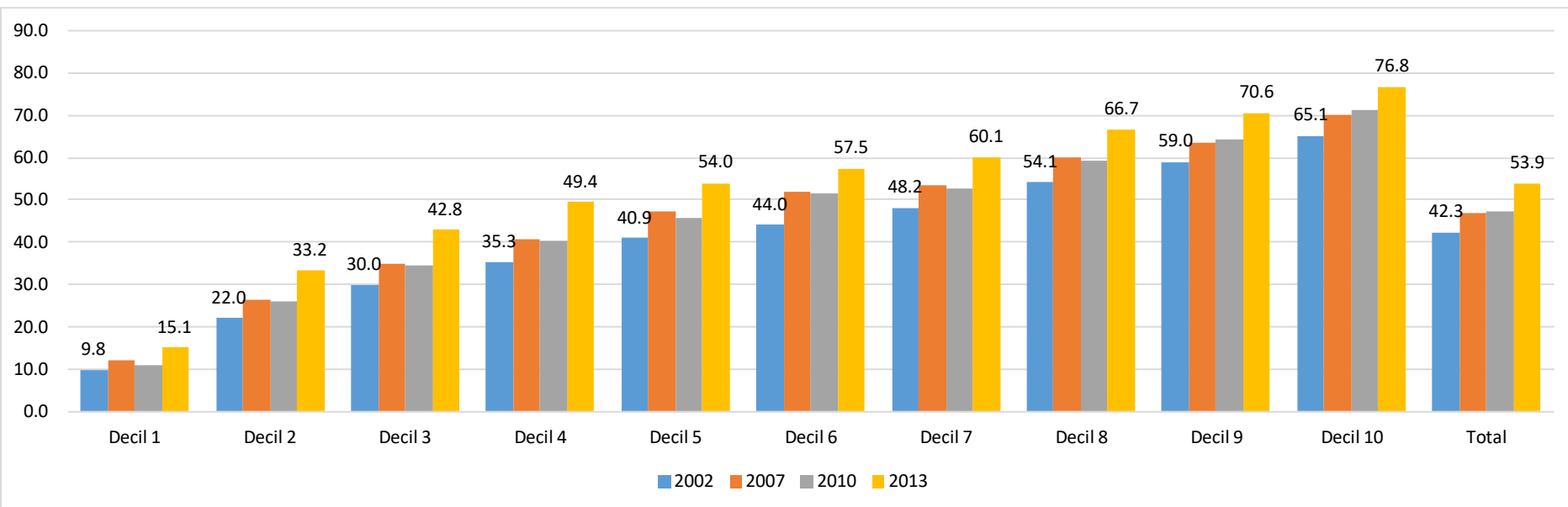
- **Universalidad e inclusión de grupos desaventajados**
  - Sistema Único de Salud, Brasil; Garantías Explícitas en Salud, Chile
  - Renta Dignidad, Bolivia; Pensión alimentaria, México DF
- **Estrategias integrales de superación de la pobreza**
  - Chile Solidario; *Brasil Sem Miséria*
- **Consolidación del marco legal e institucional**
  - 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
- **Participación**
  - Brasil: Consejos de asistencia social; Consejos y Conferencias de salud / educación
- **Transparencia y acceso a la información**
  - Líneas telefónicas para información sobre programa de superación de la pobreza, México
- **Rendición de cuentas**
  - Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana, Perú





# América Latina muestra un incremento en el acceso a pensiones y salud por parte de los ocupados, pero las brechas de acceso al sector contributivo son aun grandes

AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): AFILIACIÓN A SISTEMAS DE PENSIONES DE LOS OCUPADOS DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN DECILES DE INGRESO, TOTAL NACIONAL 2002-2013 a  
(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.

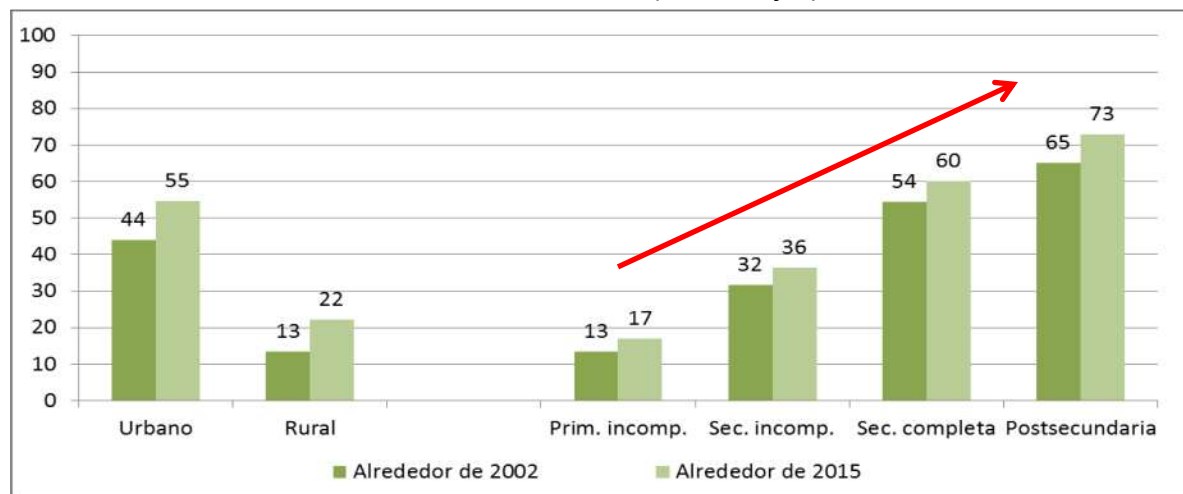
a/ Promedio ponderado en base a la información Bolivia (Est. Plur.de) (Ciudades capitales de departamento y El Alto), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay (Área metropolitana de Asunción), Perú, Uruguay (zonas urbanas).



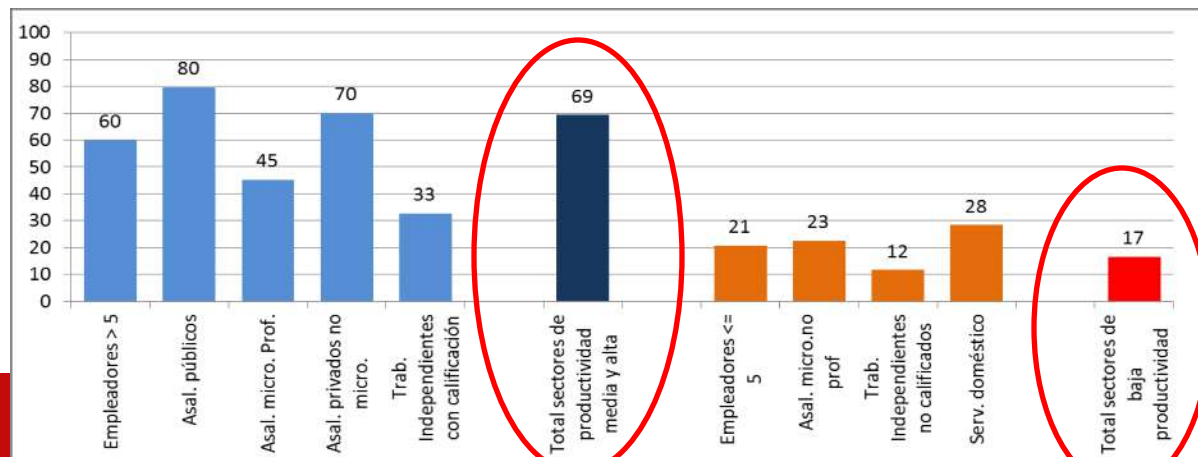
CEPAL

# La proporción de trabajadores protegidos es menor en zonas rurales, en personas con menos escolaridad y en sectores de menor productividad

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): COTIZACIÓN O AFILIACIÓN A SISTEMAS DE PENSIONES ENTRE LOS OCUPADOS, ALREDEDOR DE 2002 Y 2015 <sup>a b</sup>  
(Porcentajes)



SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y NIVEL EDUCATIVO <sup>c</sup>



AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): SEGÚN TIPO DE INSERCIÓN LABORAL, ALREDEDOR DE 2015 <sup>a d</sup>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHO).

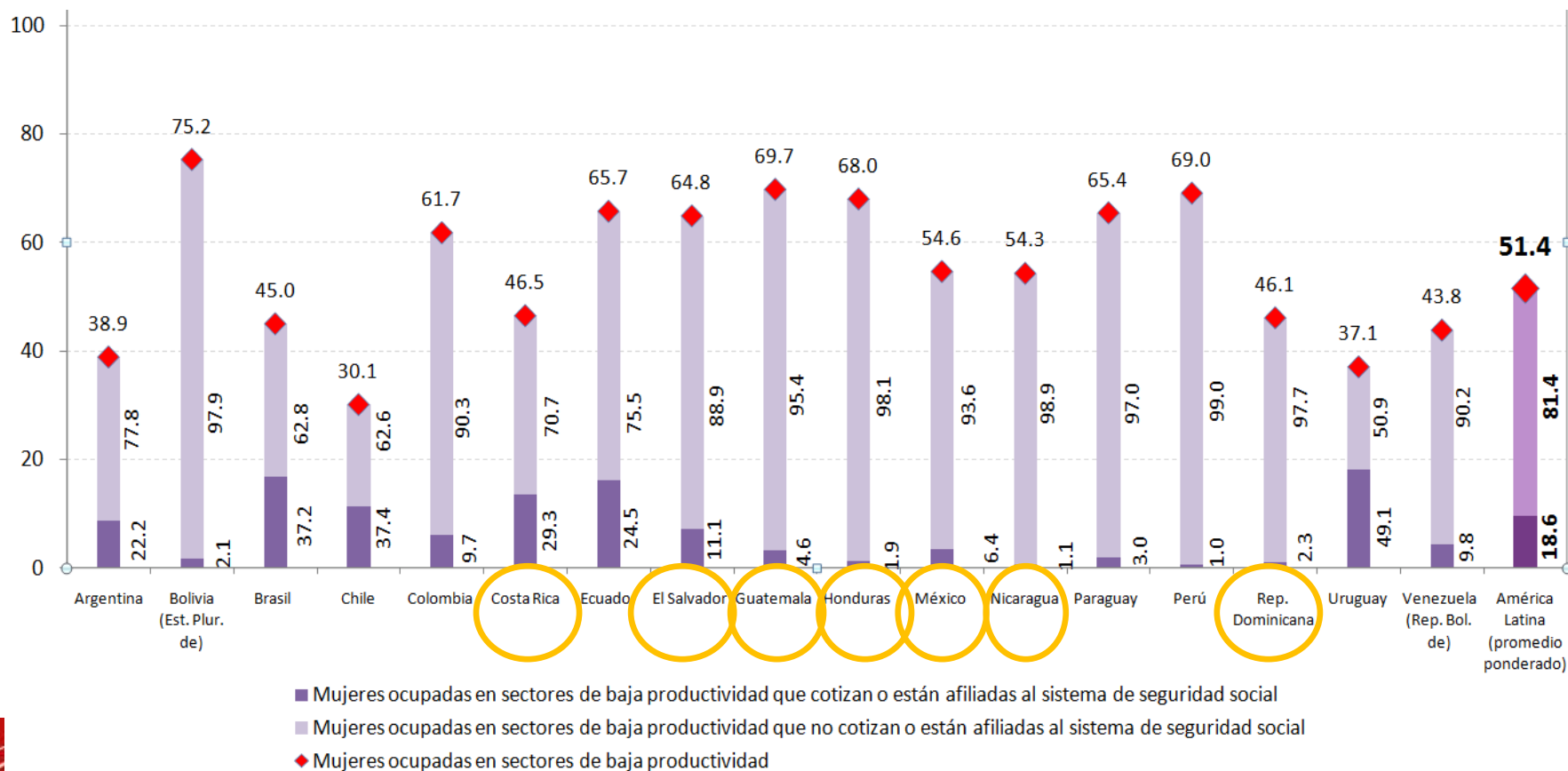
a/ Promedio ponderado de los países. b/ Incluye solo asalariados de la Argentina, Guatemala, la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela. c/ En la comparación entre zonas urbanas y rurales no se incluyen la Argentina, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela d/ No incluye la Argentina, Guatemala y la República Dominicana. En la República Bolivariana de Venezuela, la información de 2014 sobre el acceso al seguro social obligatorio incluye a todos los ocupados.



CEPAL

# Más de la mitad de las mujeres ocupadas está en sectores de baja productividad, y solamente 1 de cada 5 cotizan

PROPORCIÓN DE MUJERES OCUPADAS EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DE 15 A 64 AÑOS, Y PORCENTAJE DE COTIZACIÓN O AFILIACIÓN AL SISTEMA DE PENSIONES, ALREDEDOR DE 2015

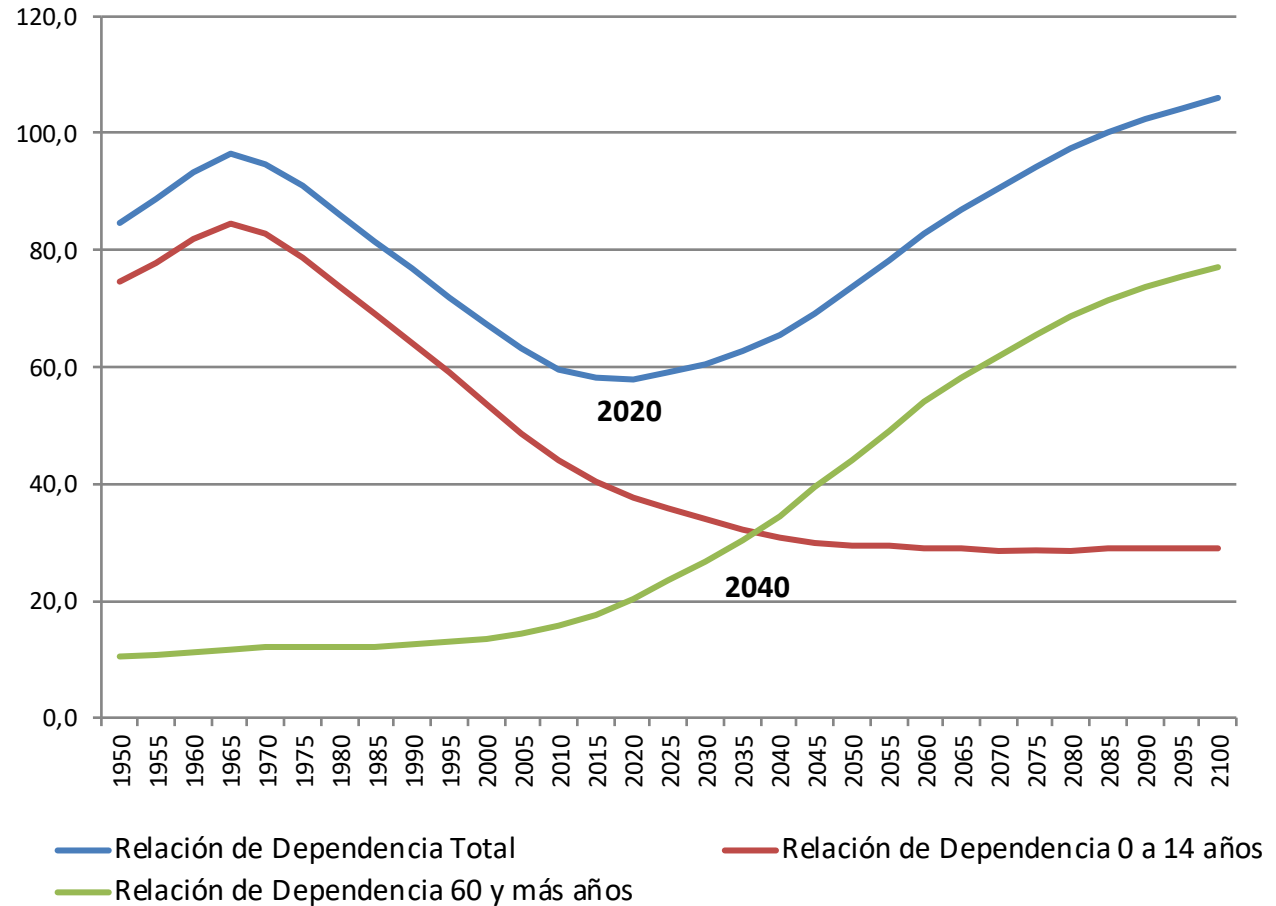


Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares de los países respectivos.

# La región envejece: los desafíos para los sistemas de protección social serán mayores a partir del 2020

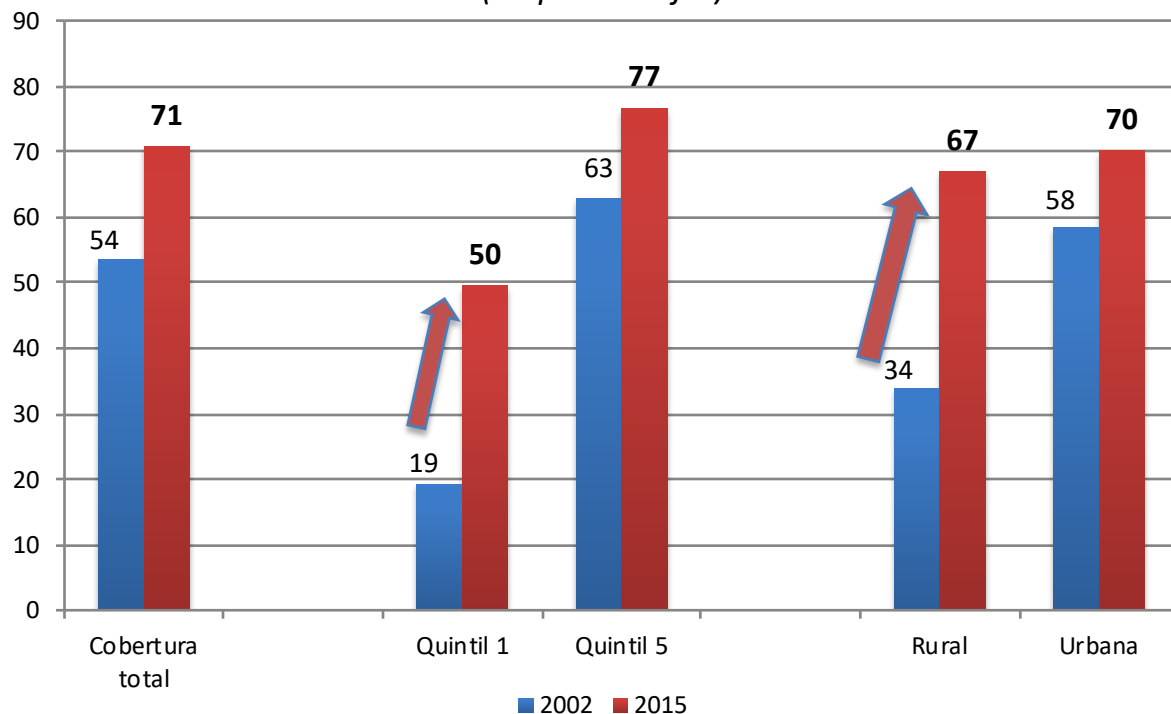
- Hacia 2020 se alcanzará la menor relación de dependencia (promedio regional)
- Desde ese año la relación de dependencia aumenta por la mayor carga de las personas de 60 años y más
- **Aumentará demanda de cuidados, salud y pensiones y disminuirá demanda en educación primaria y media y salud materno infantil**

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN DE DEPENDENCIA TOTAL DE LA POBLACIÓN DE 0 A 14 AÑOS Y DE 60 AÑOS Y MÁS, 1950-2100



# La cobertura de pensiones de personas de 65 años y más en América Latina aumentó entre 2002 y 2015; disminuyen brechas pero persisten desigualdades

AMÉRICA LATINA: PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS SEGÚN PERCEPCIÓN DE PENSIONES, QUINTIL DE INGRESOS Y ÁREA DE RESIDENCIA, 2002-2015 <sup>a b</sup>  
(En porcentajes)



- En 2015, un 29% de estaba excluida de los sistemas de pensiones
- El aumento considerable en el grupo de menores ingresos (30 puntos) y en áreas rurales (33 puntos) se explica por la expansión de pensiones no contributivas

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

a/ Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana Y Uruguay (zonas urbanas).

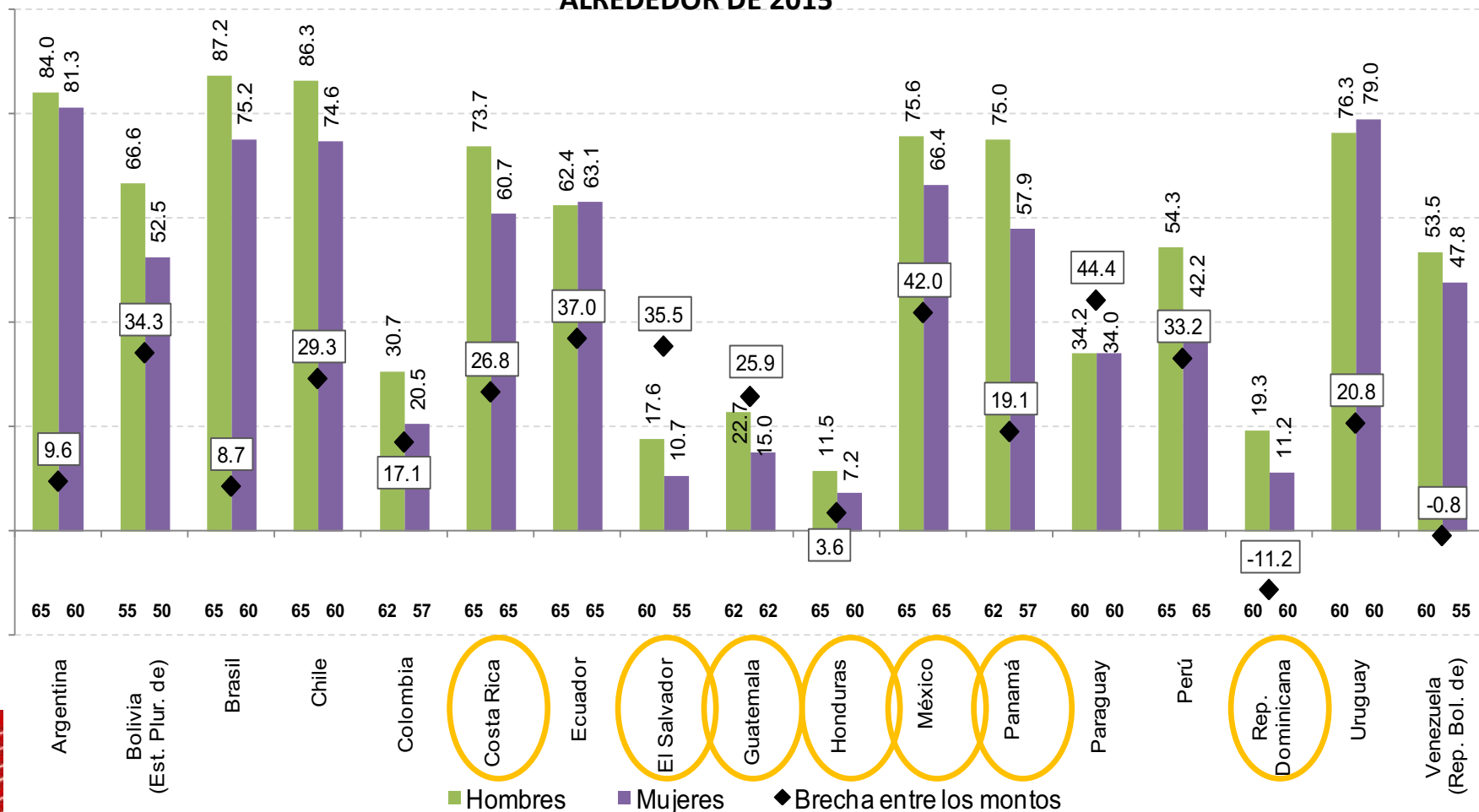
b/ Promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.



CEPAL

# Las mujeres tienen menores niveles de cobertura de pensiones, con brechas de montos que superan los 20 puntos porcentuales en 10 países

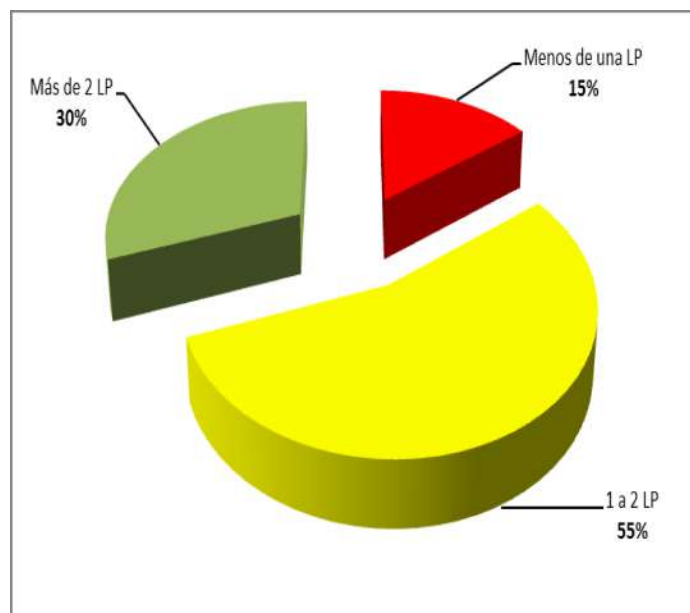
PROPORCIÓN DE PERSONAS QUE RECIBEN PENSIONES CONTRIBUTIVAS Y NO CONTRIBUTIVAS A PARTIR DE LA EDAD LEGAL DE RETIRO, SEGÚN SEXO, Y BRECHA EN LOS MONTOS DE LAS PRESTACIONES ENTRE MUJERES Y HOMBRES, ALREDEDOR DE 2015



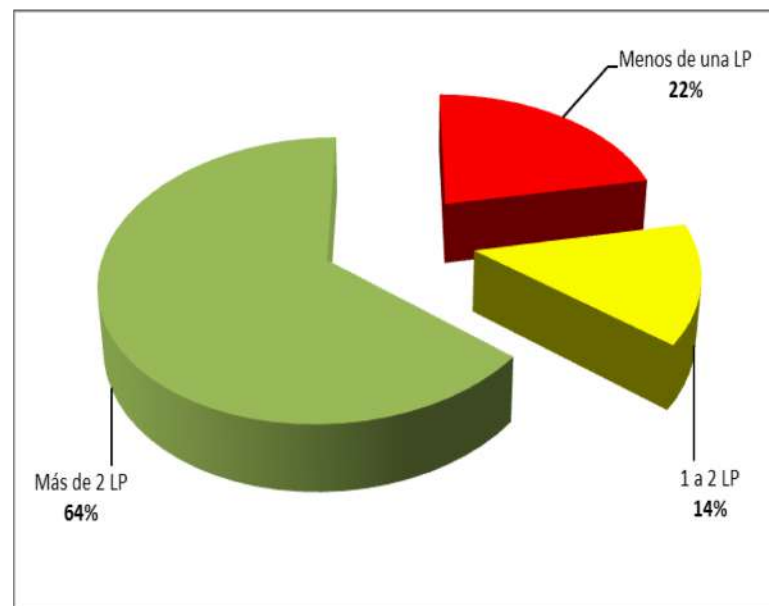
# Alcanzar la suficiencia de las prestaciones es un desafío fundamental para las pensiones

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS PERCEPTORES DE PENSIONES, SEGÚN MONTO PERCIBIDO (65 AÑOS Y MÁS), 2002 Y 2015

*(En múltiplos de la línea de pobreza)*



2002



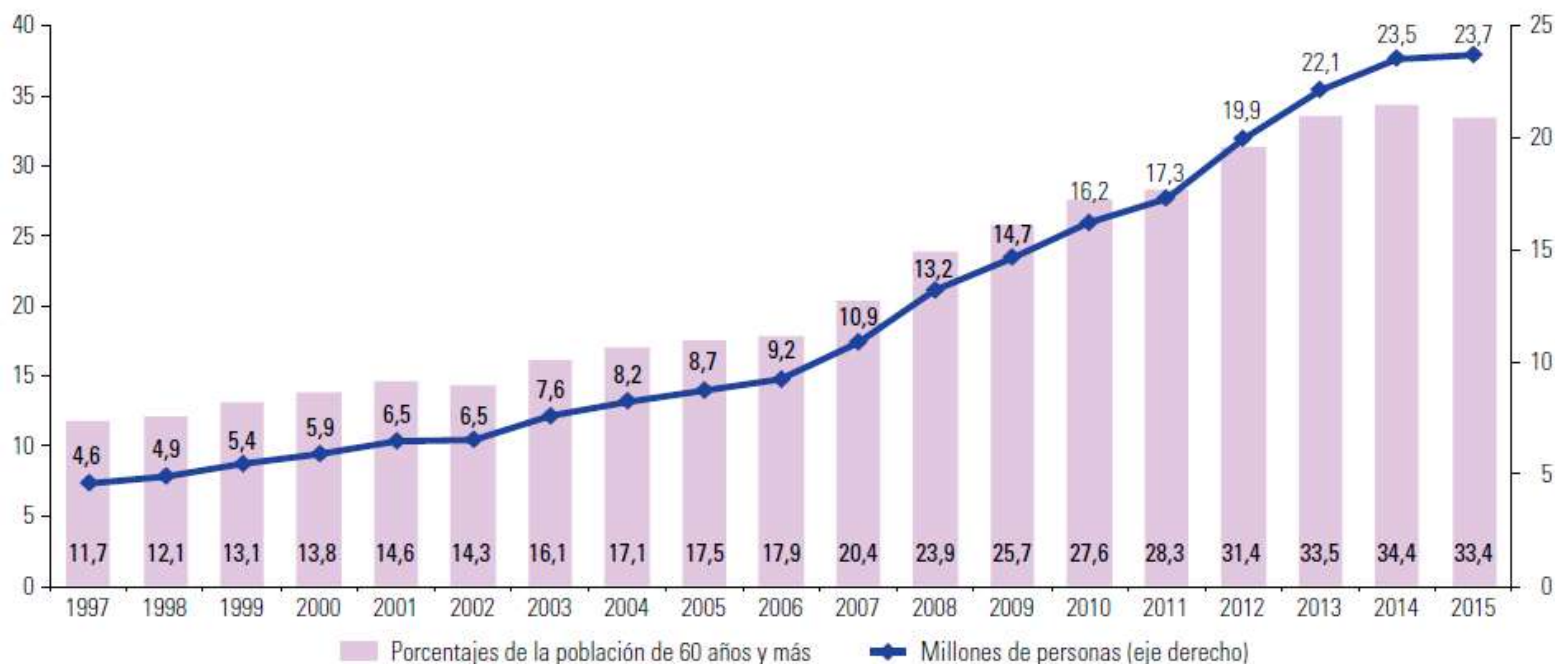
2015

Fuente: CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)

# Avances importantes en protección social no contributiva

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COBERTURA DE PENSIONES SOCIALES, 1997-2015

(En porcentajes de la población mayor a 60 años)



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

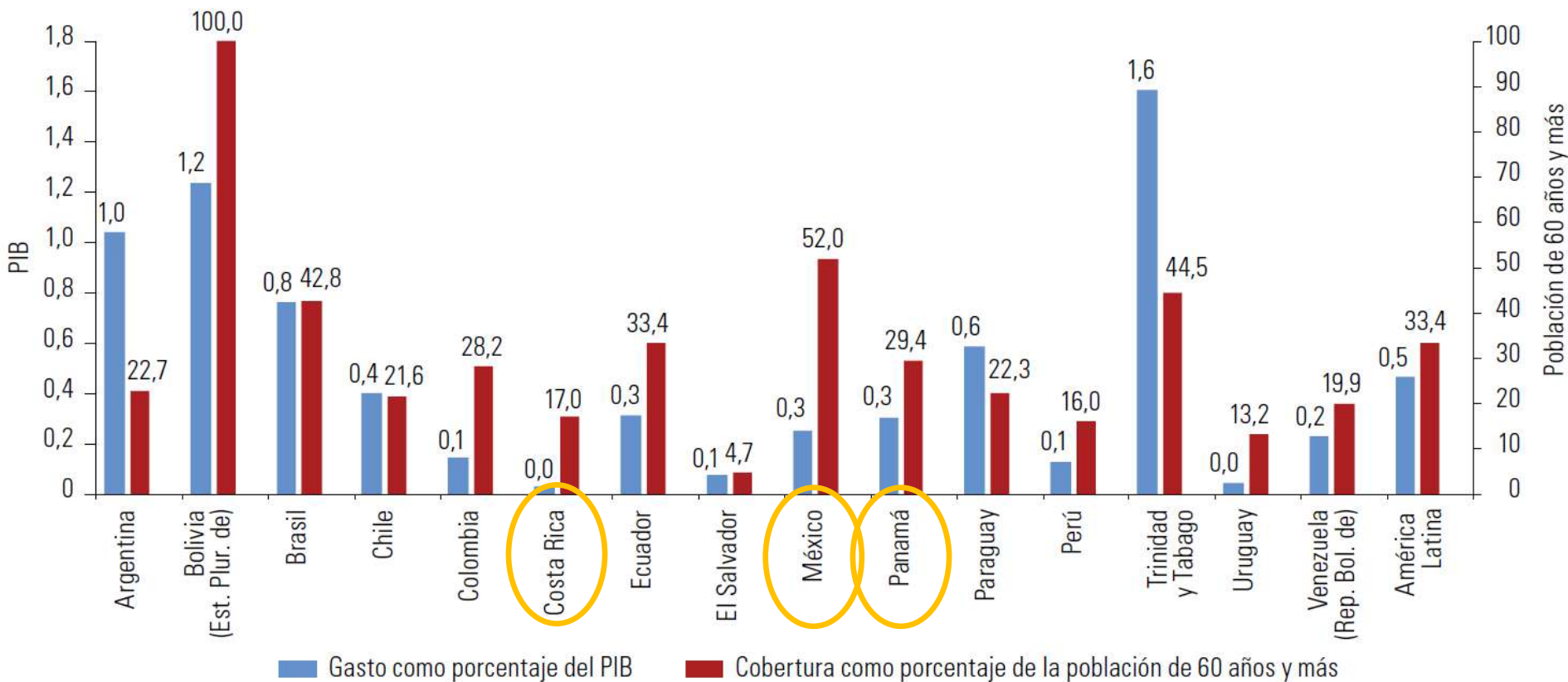


CEPAL



# La cobertura y el gasto en pensiones no contributivas varía mucho entre países

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAÍSES): COBERTURA Y GASTO DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS, 2015  
(En porcentajes)



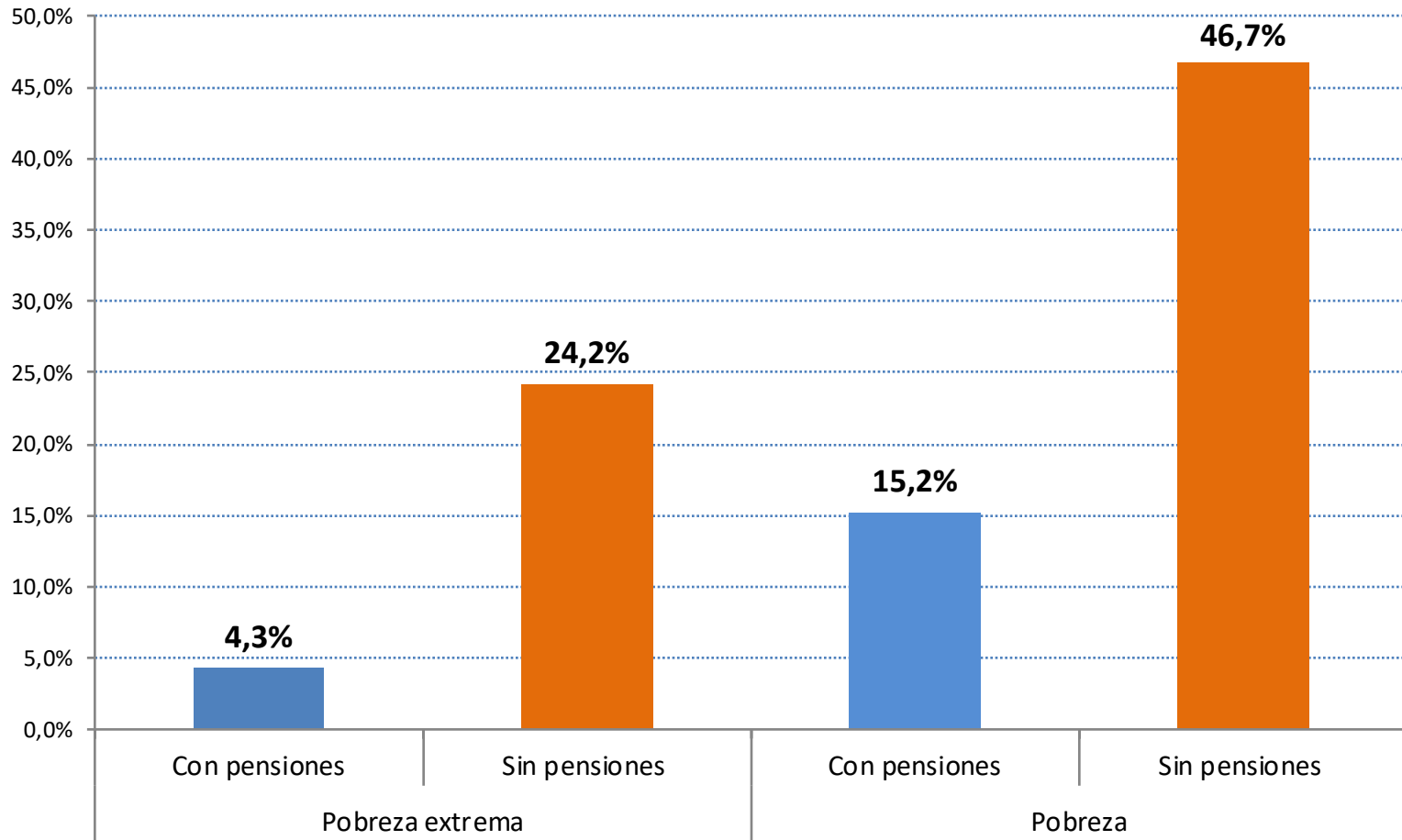
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago, 2018.



CEPAL

# Las pensiones tienen impacto en la reducción de la pobreza en las personas mayores

AMÉRICA LATINA: EFECTO SOBRE LA POBREZA DE NO INCLUIR LOS INGRESOS POR PENSIONES CONTRIBUTIVAS Y NO CONTRIBUTIVAS, PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS DE EDAD, 2016



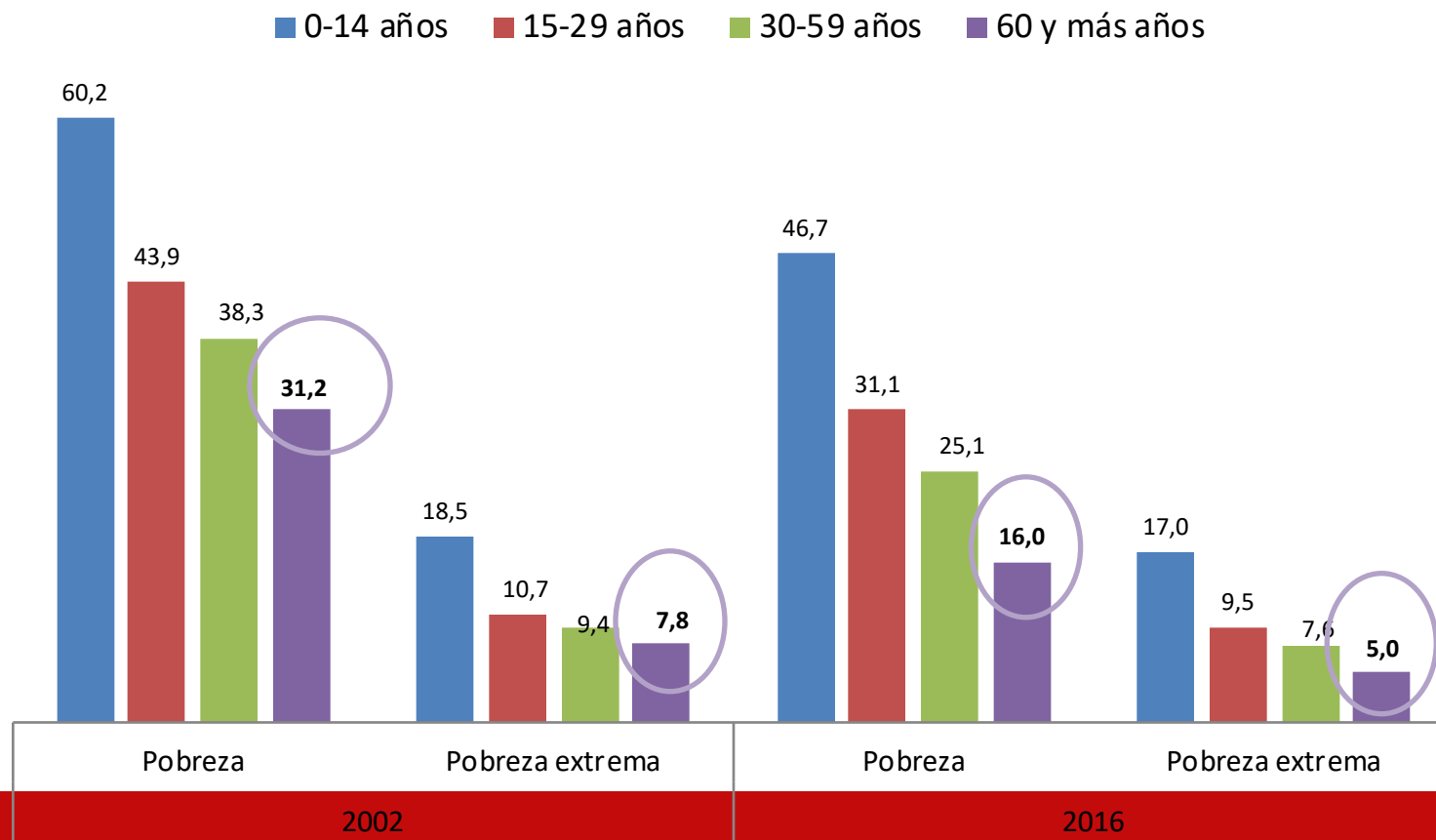
Fuente: CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)



CEPAL

# Las personas mayores son menos afectadas por la pobreza monetaria respecto a otros grupos etarios

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR GRUPOS DE EDAD, 2002 y 2016  
(Porcentajes)

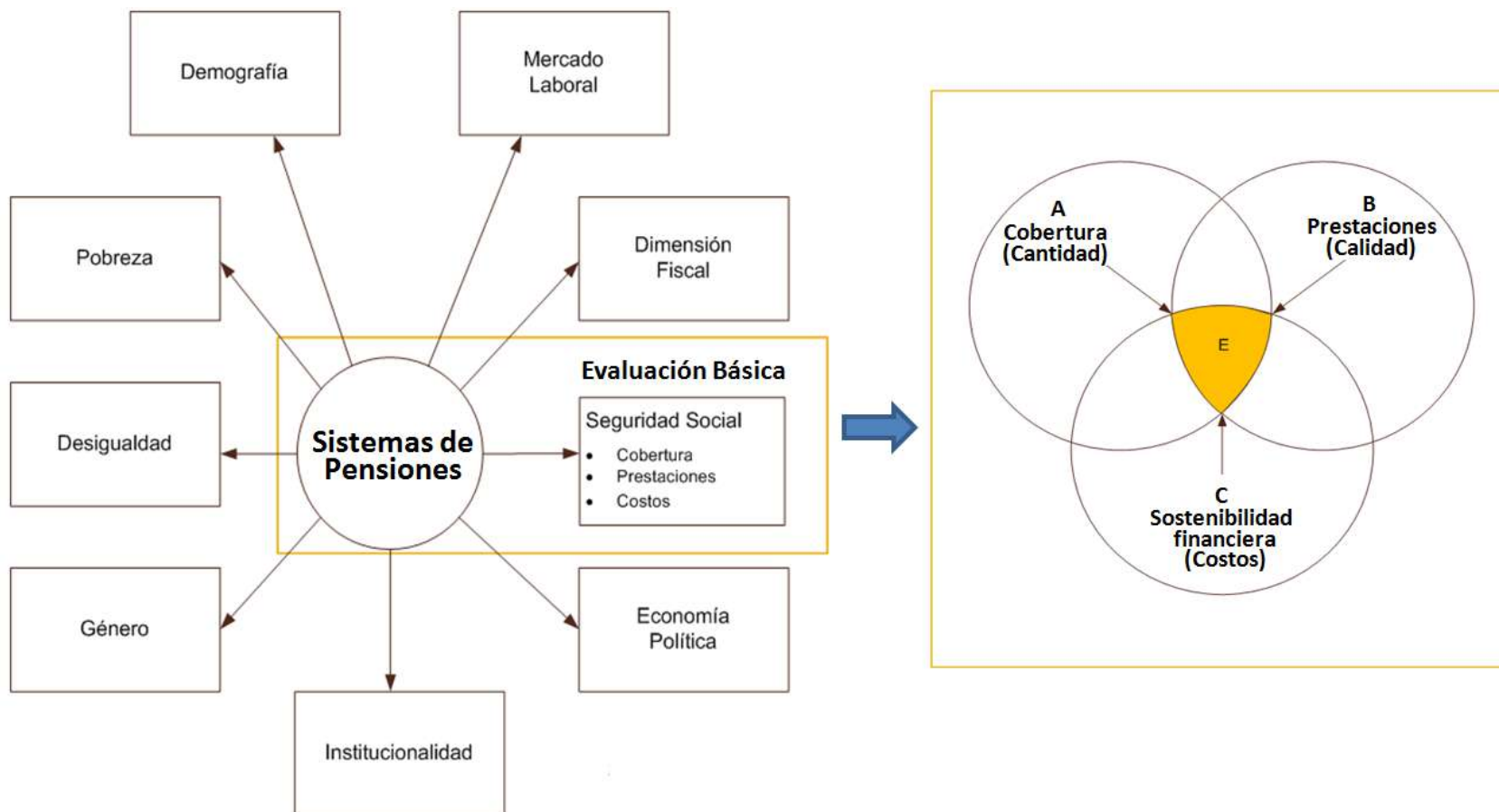


Fuente: CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)



CEPAL

# Los sistemas de pensiones deben tender a un equilibrio entre cobertura, calidad de las prestaciones y sostenibilidad financiera



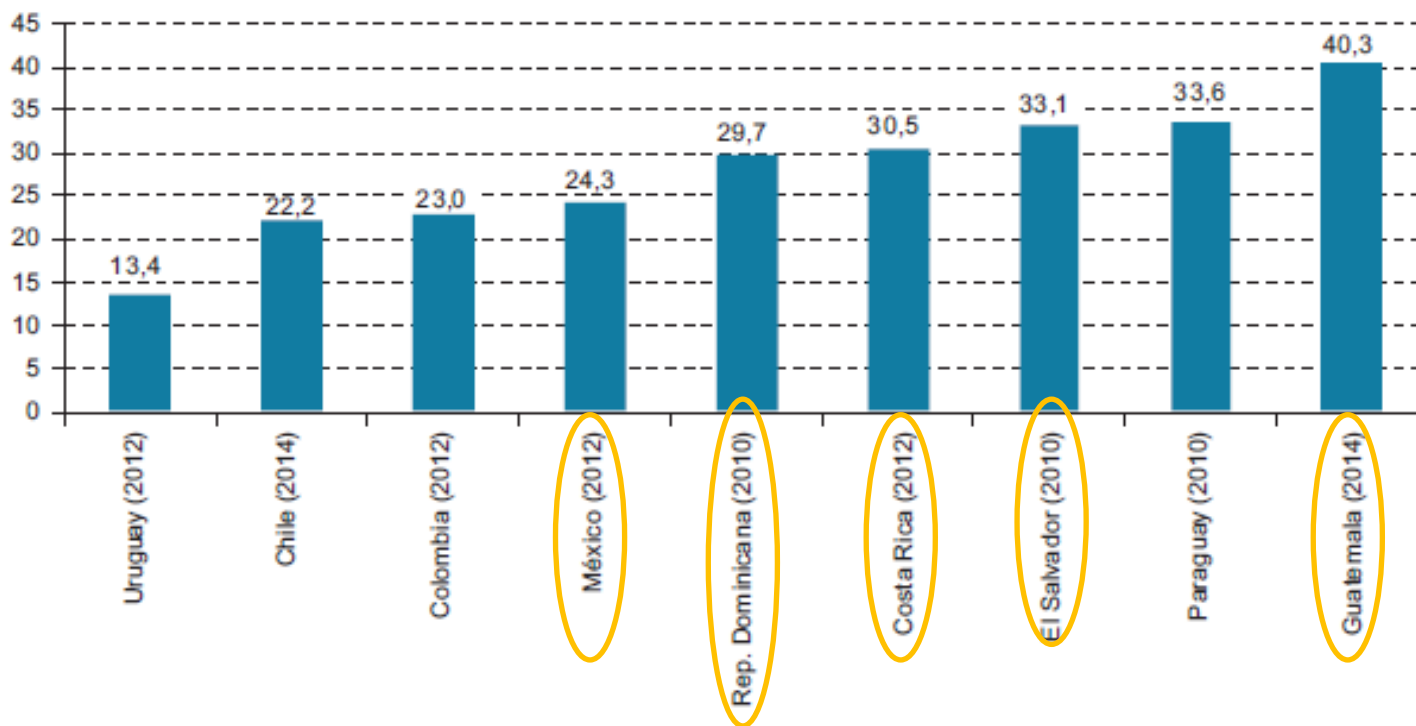
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



CEPAL

# Pese a las restricciones que impone el contexto económico, existen espacios para el financiamiento de la protección social: la evasión fiscal equivale a 6,7% del PIB regional

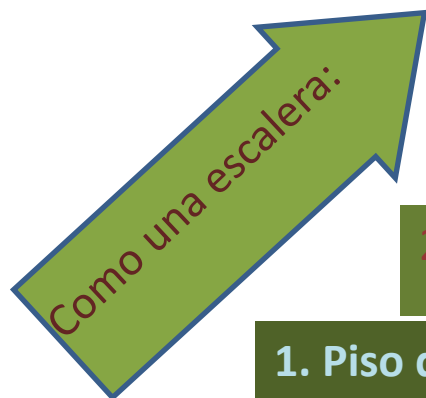
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): TASAS ESTIMADAS DE EVASIÓN DEL IVA  
(En porcentajes)



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

# Propuesta para la universalización de la protección social: la Recomendación 202 de la OIT

## Piso y escalera de protección social



1. Piso de protección social no contributivo

2. Prestaciones obligatorias del seguro social

3. Seguros voluntarios con regulación del Estado

