

DESAFIOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA COHESION SOCIAL Y PACTO DE COHESION SOCIAL

ANA SOJO
DDS CEPAL



Exposición en Seminario CEBES, Seguridade social e cidadania: desafios para uma sociedade inclusiva en Mesa Constrangimentos do modelo econômico à Seguridade Social, Rio de Janeiro, setembro 2008

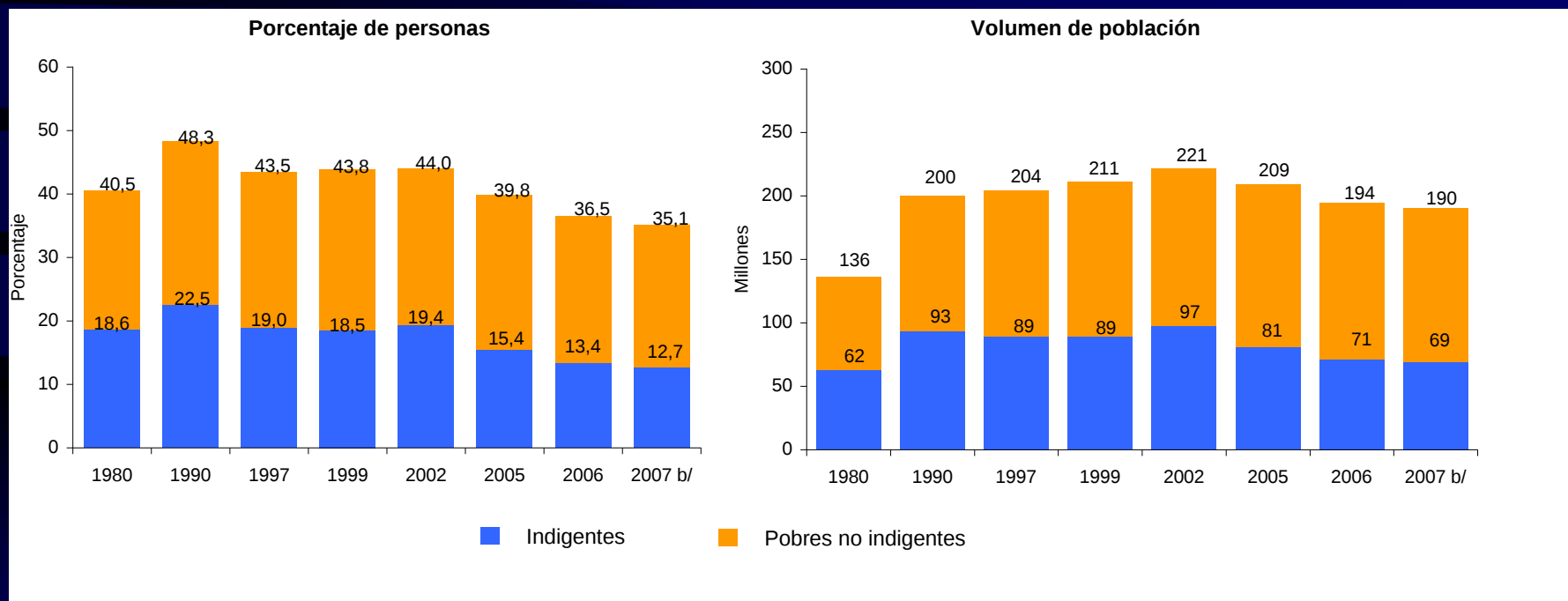
América Latina y el Caribe: una región de riesgo social alto y dinámico

- reducción gradual pobreza desde 90s, frenada e inestable
- volatilidad del consumo privado alta, supera PIB
- empleo de mala calidad; calidad RH
- indicadores distributivos
- vastos sectores adyacentes a línea de pobreza
- efectos intra- e intergeneracionales de estrategias vs. shocks
- transición epidemiológica polarizada
- progreso incompleto equidad de género
- población desplazada
- estructuras familiares en transformación

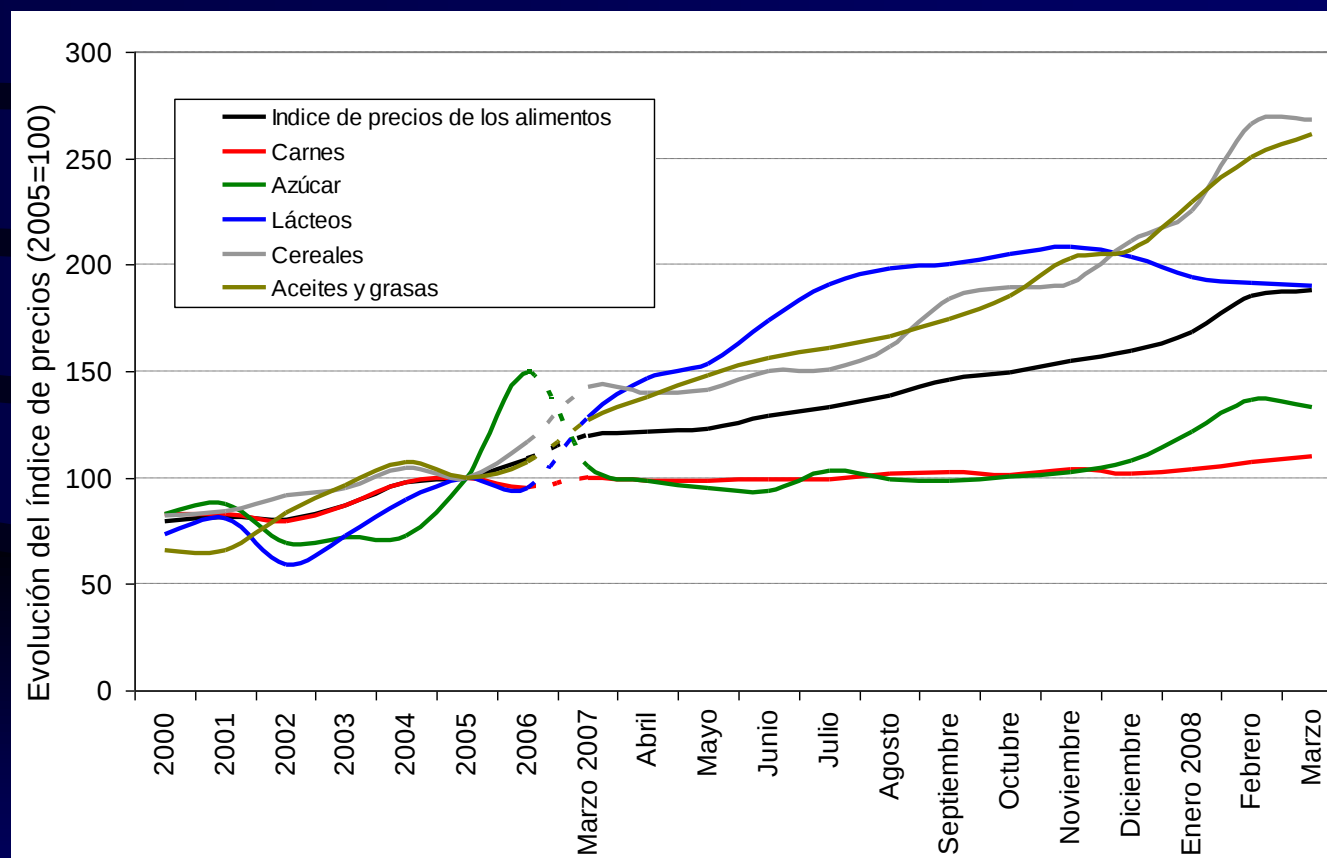
Gobernabilidad y Estado de derecho en la región

- fragilidad del Estado de derecho; debilidad y segmentación de la dimensión legal del Estado, recrudecidos por la “informalización” de la legalidad
- “accountability” endeble respecto de la validez y legalidad de acciones del Estado
- voces de ciertos actores sobredimensionadas, y silenciamiento de otras
- negación de importantes derechos y garantías civiles a buena parte de la población
- efectividad irregular de la ley en el territorio (O’Donnell)

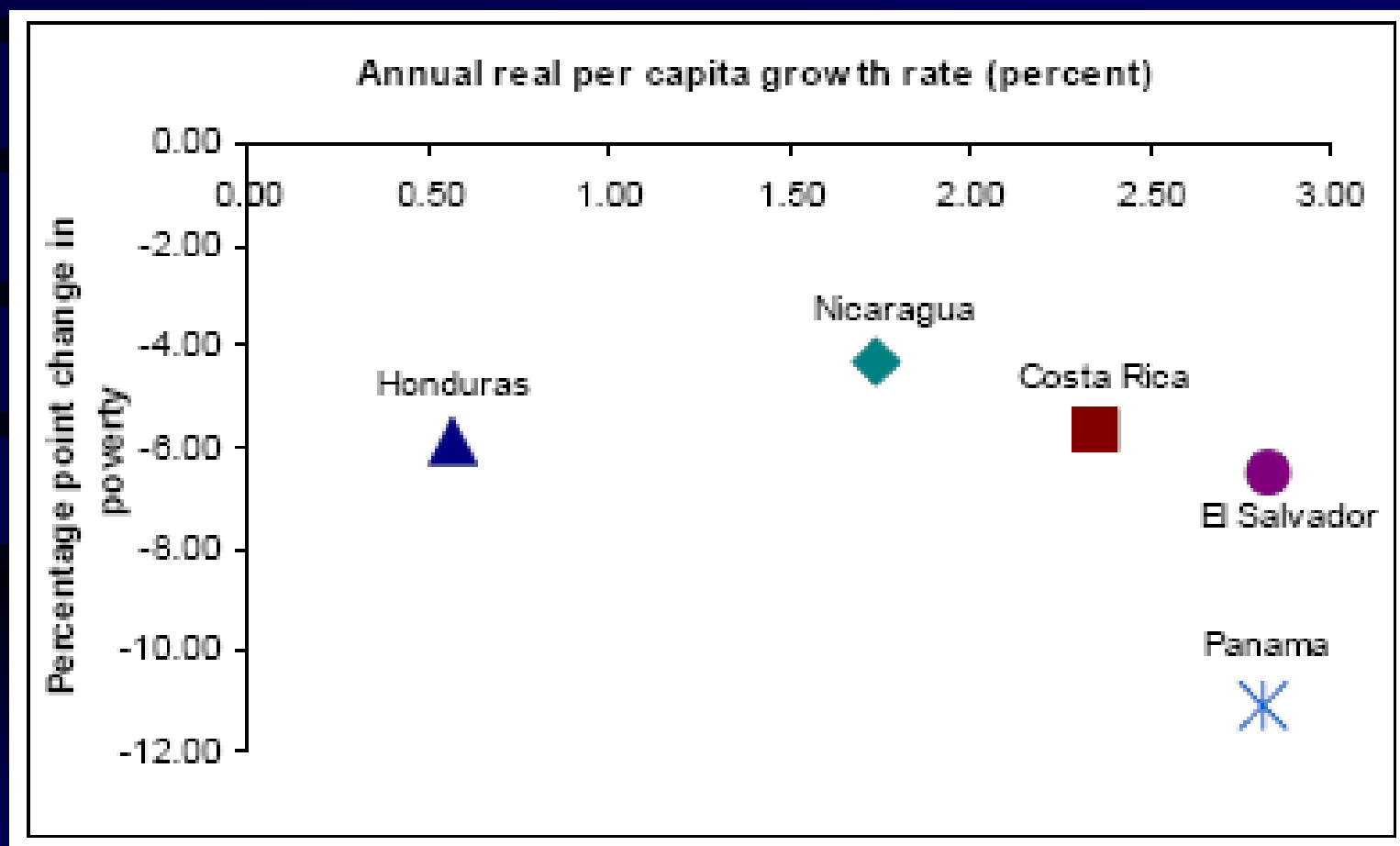
18 PAISES AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2007



CHOQUES DE INGRESO POR ALZA DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS

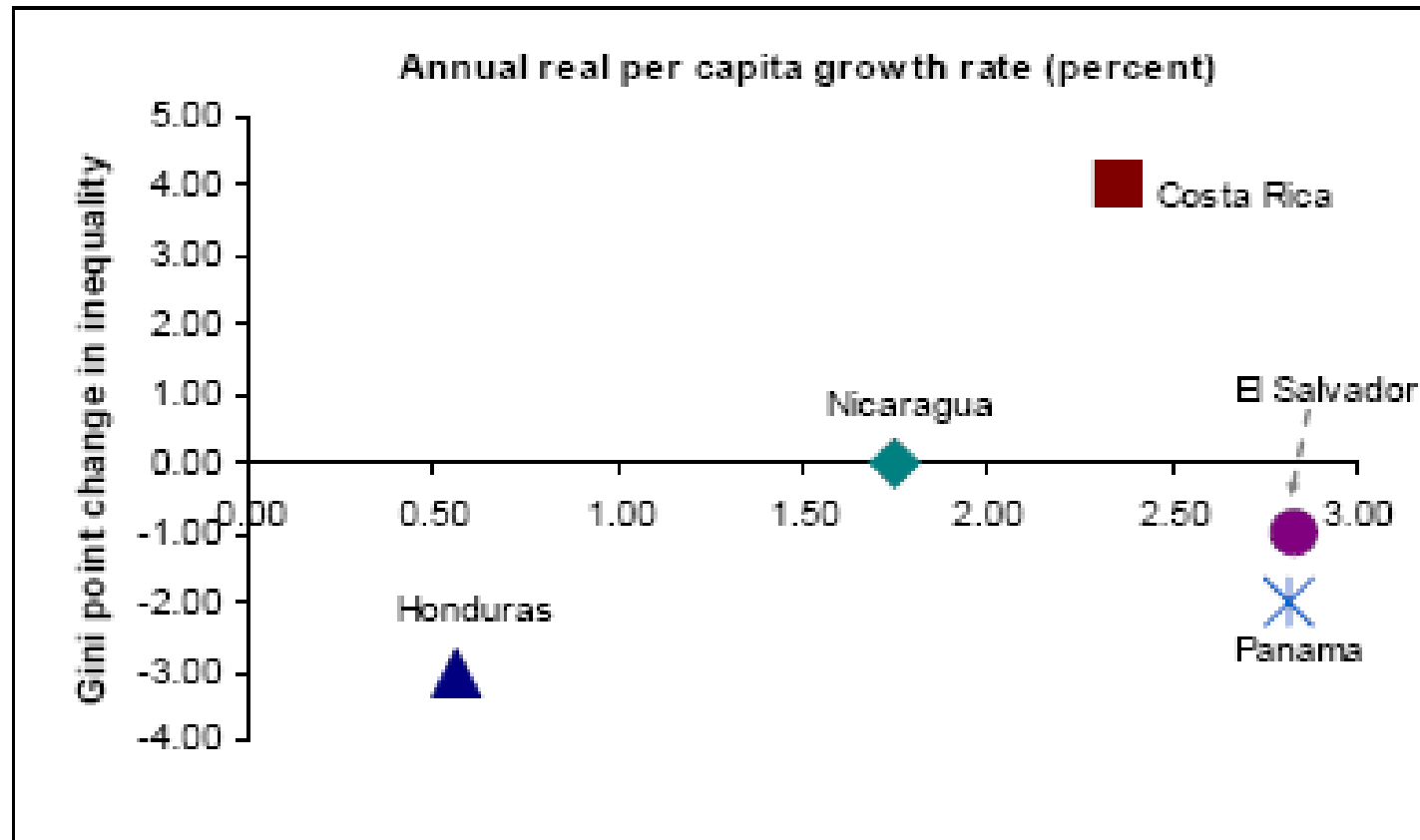


Crecimiento económico y pobreza: cambios en PIB y pobreza 1990-2004



Fuente: elaborado por Hammill (SEP CEPAL, 2007)

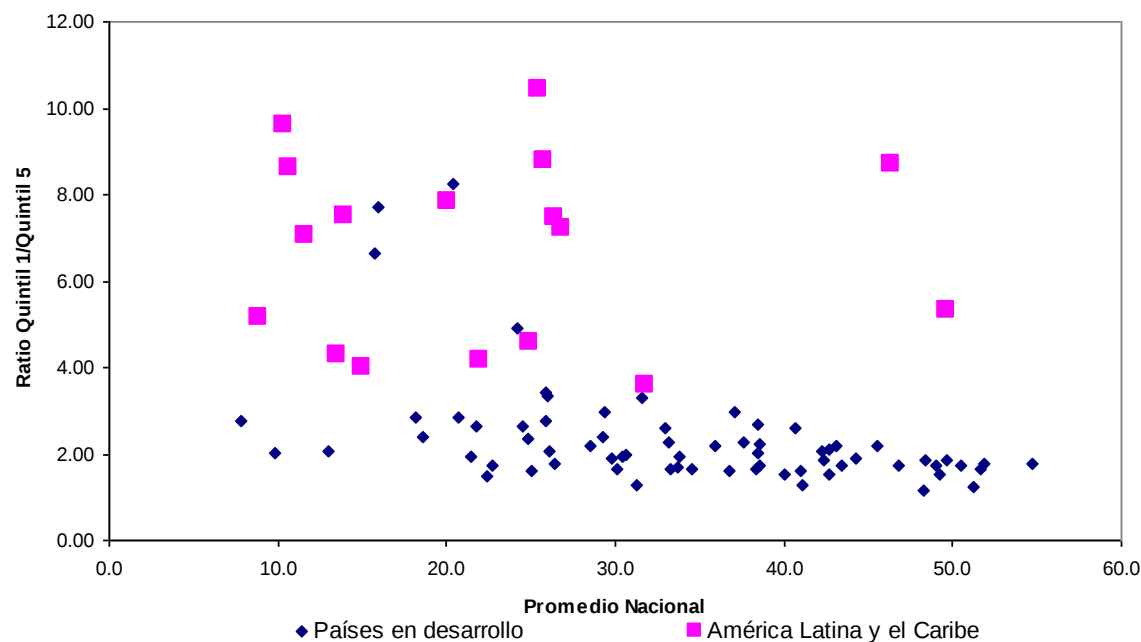
Crecimiento económico y desigualdad: cambios en PIB y desigualdad 1990-2004



Fuente: elaborado por Hammill (SEP CEPAL, 2007)

Desigualdad en otros ámbitos

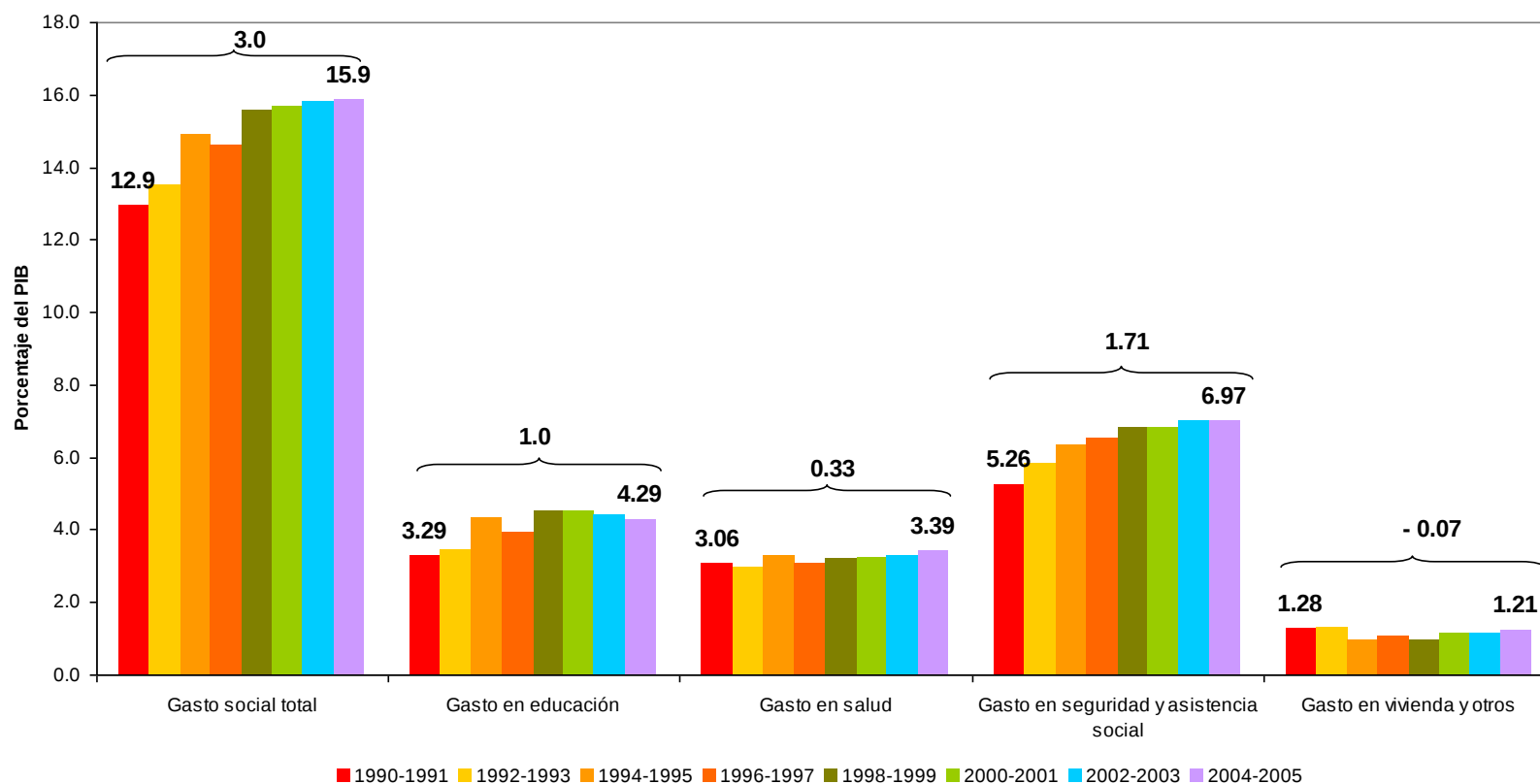
Países en desarrollo (49 países, 86 observaciones): Prevalencia de la desnutrición crónica infantil y desigualdad socio-económica en su distribución, 1990-2005.



Atributos de la protección social en la región

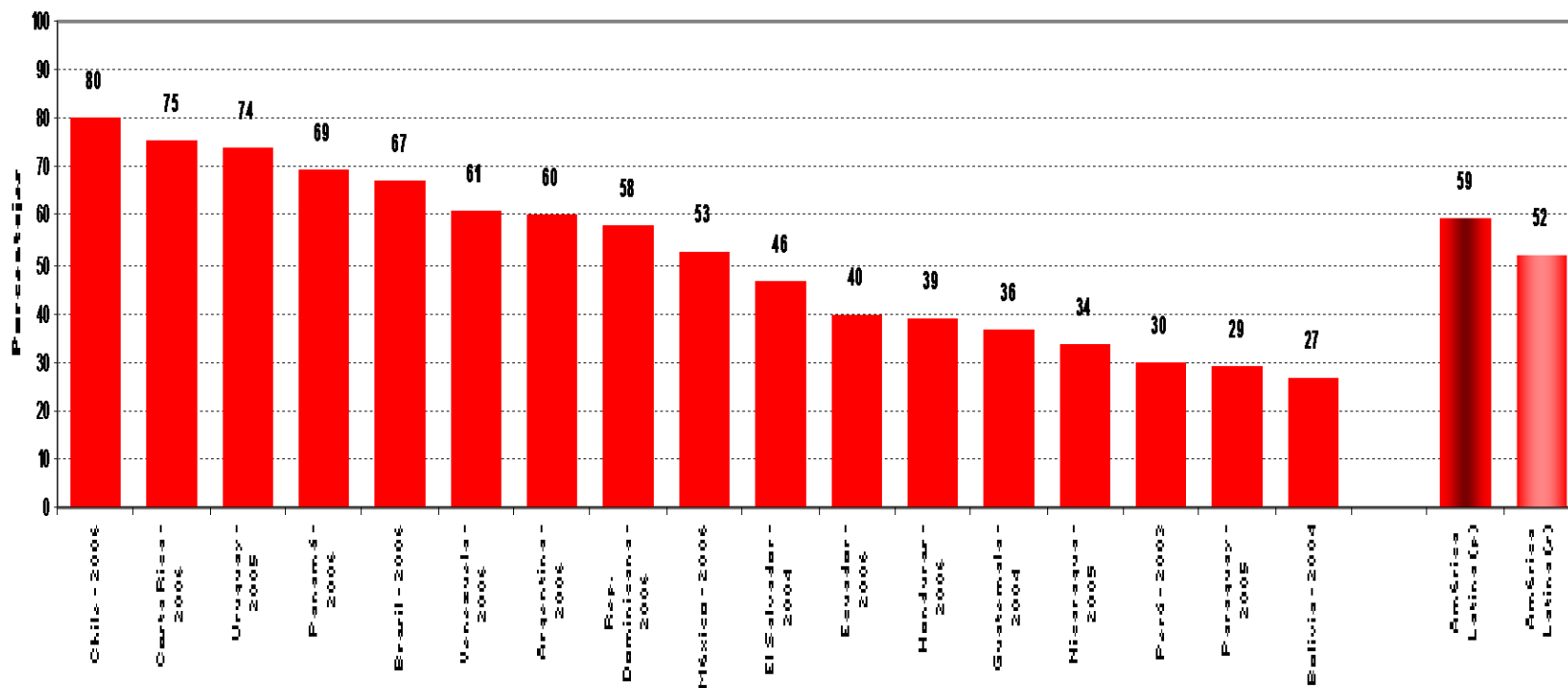
- mercado de trabajo con restricciones para capacidad incluyente: calidad del empleo, políticas laborales y mecanismos protección social no contributivos
- miopía ante nuevos riesgos y discontinuidades trayectorias laborales
- restricciones de la carga tributaria
- sistemas contributivos altamente estratificados
- débiles garantías de derechos
- refuerza desigualdades de género

21 países LAC: gasto social como porcentaje del PIB por sectores



Restricciones de alcance: coberturas

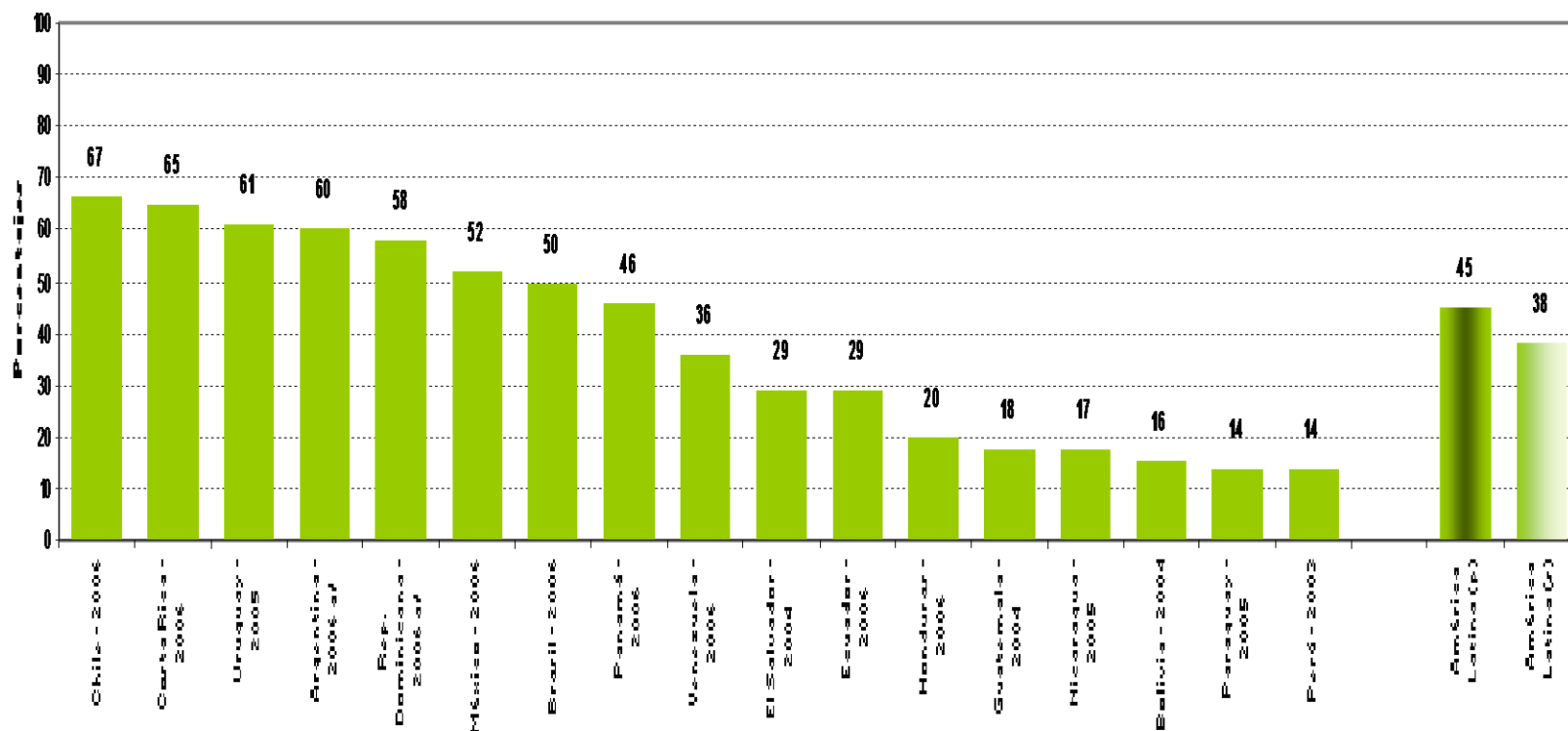
América Latina (17 países): Asalariados afiliados a sistemas de seguridad social, alrededor de 2006
(Porcentajes)



Restricciones de alcance: coberturas

América Latina (17 países): Ocupados afiliados a sistemas de seguridad social, alrededor de 2006

(Porcentajes)



a) Solo incluye asalariados.

Fuente: CEPAL

Reformas política social en la región

- cambios financiamiento y aseguramiento
- diversa vigencia principios de solidaridad y universalidad: ímpetu universal en Brasil y Colombia
- disminución barreras de acceso de no asegurados a servicios, sobre todo atención primaria en salud
- competencia en aseguramiento y prestación, en diferentes combinaciones público privadas (Colombia; Argentina)
- pocas evidencias de efectos sustitución recursos universales
- en educación, programas de mejora de la calidad

Políticas contra la pobreza tras los 80': algunas lecciones sobre su pertinencia

- adecuar programas y productos a causas de la pobreza
- rescatar especificidades de la pobreza
- intervenciones de carácter integral y diferenciado
- considerar calidad prestaciones
- financiamiento y coberturas adecuados
- flexibilidad en cuanto a la combinación público privada

Chile: la reforma de la reforma de pensiones

- No fue producto de un acuerdo social dirimido en el parlamento. Se fue desde un esquema de beneficios definidos a sistema de contribuciones definidas, desde un esquema de reparto a uno de contribuciones individuales.
- Sistema pensiones como suma de contratos individuales , con participación privada en la administración y regulación y supervisión del Estado
- Alto costo para el fisco para la transición (déficit más 2.5% PIB durante 25 años). Ca. 50% estará desprotegido o será elegible para subsidio estatal
- Para la reforma, se convoca un consejo asesor de la Presidenta, con audiencias y mecanismos para plasmar opiniones de los actores en el informe
- Pilar solidario financiado con rentas generales

Políticas selectivas más allá de la pobreza: obligaciones que emanan de derechos

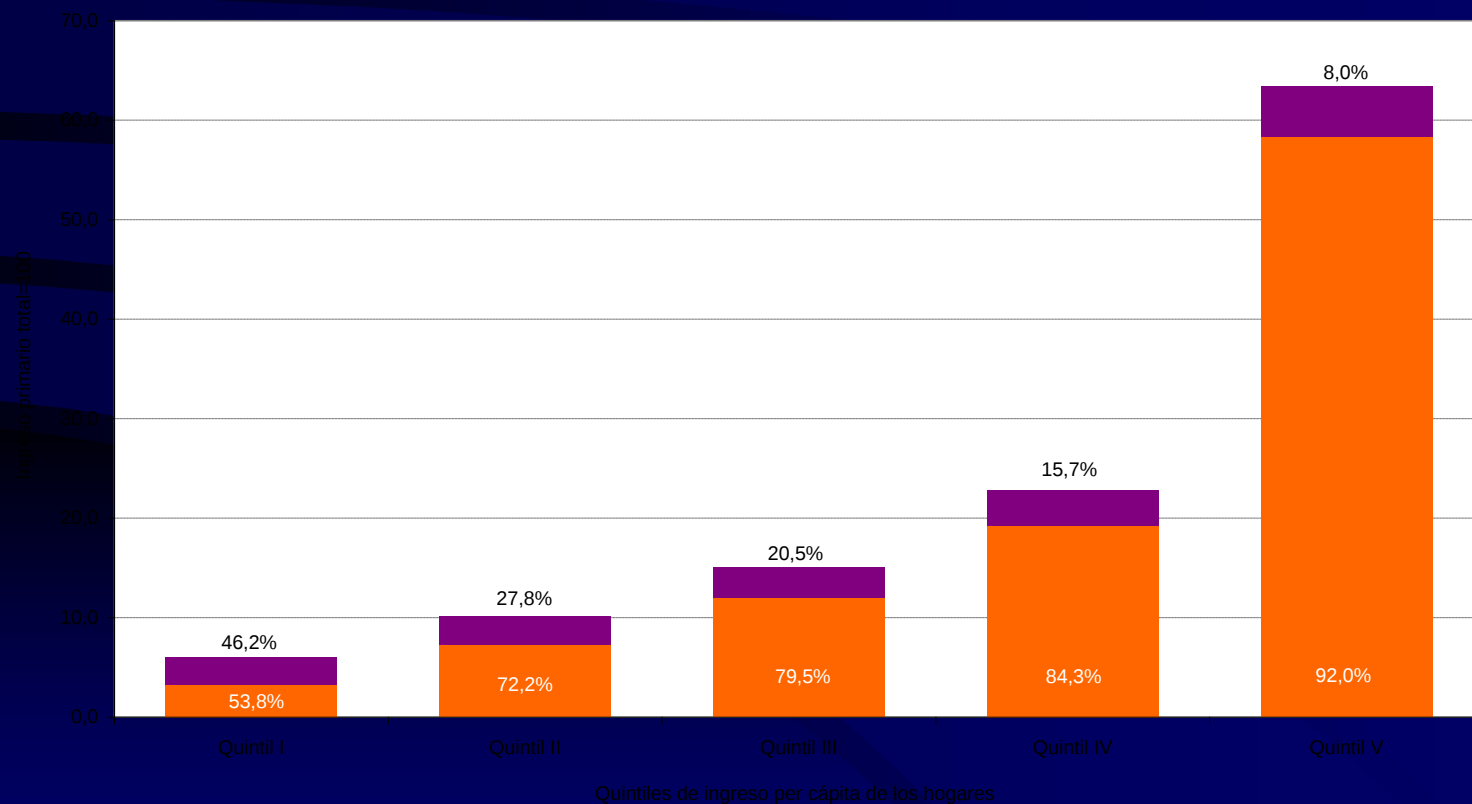
- políticas selectivas que trascienden la pobreza y con cobertura vertical de prestaciones más amplia
- pueden involucrar prestaciones de alto costo
- cuando las prestaciones son muy acotadas o cuando se articulan con financiamiento ad-hoc, escasas repercusiones de reestructuración sectorial
- garantías de oportunidad, acceso, protección financiera y calidad
- pueden tener repercusiones respecto de la lógica de la combinación público-privada: vs. selección adversa, transparencia prestaciones

El establecimiento de garantías: germen del cumplimiento

- estándares y umbrales de satisfacción
- formaliza cauces para hacer valer derechos
- cartas de derechos de los usuarios
- morfología de las garantías: diversas repercusiones institucionales y sectoriales, con la combinación público-privada
- experiencias más avanzadas establecen garantías de cobertura, protección financiera, oportunidad y acceso (GES, Chile), de calidad (GES, SPS México): alcances, obligaciones, sujetos deudores de estos derechos, instrumentos de garantía o de protección
- pensiones mínimas en sistemas de capitalización individual para que el futuro previsional de los individuos no esté solo supeditado a capacidad de ahorro individual

Restricciones de alcance: progresividad gasto

PROMEDIO SIMPLE DE 9 PAÍSES AL: INCREMENTO DE INGRESOS PRIMARIOS PER CÁPITA DE LOS HOGARES POR GASTO SOCIAL, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO
(Ingreso primario total = 100 y porcentajes)

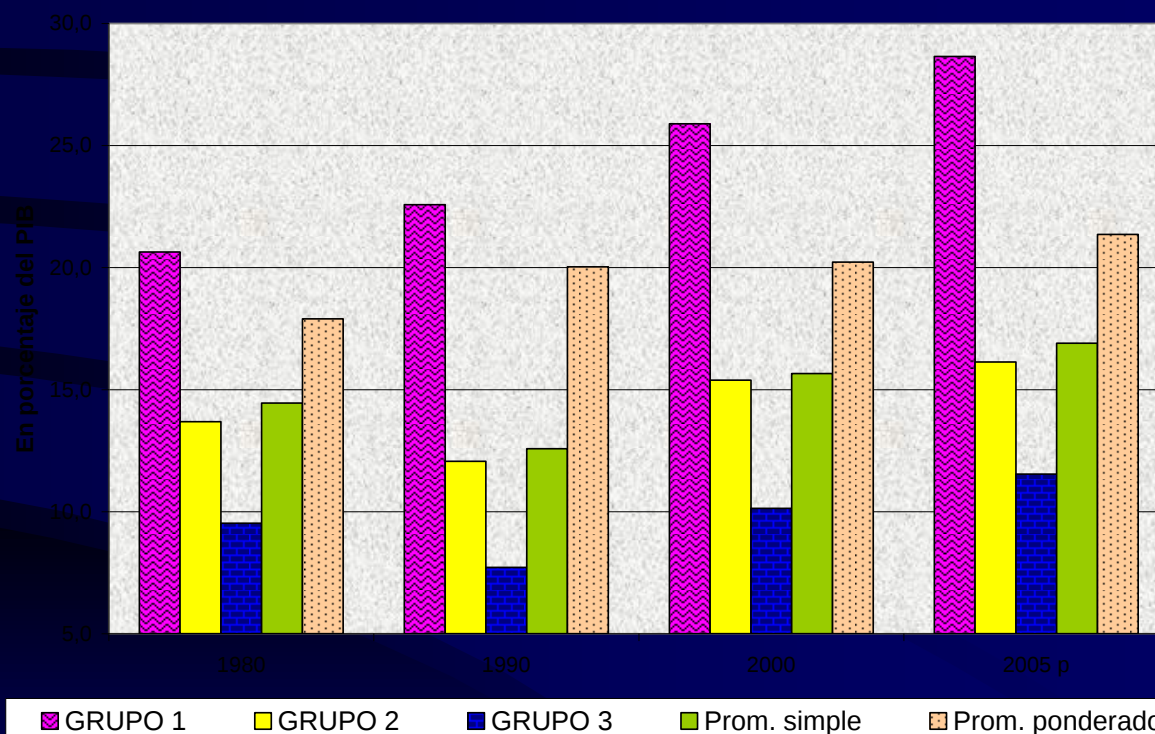


Restricciones de alcance: carga tributaria

COMPARACIONES INTERNACIONALES DE LA CARGA TRIBUTARIA
(% PIB)

Restricciones de alcance: carga tributaria heterogénea por países

Clasificación de países según nivel de presión tributaria
(con contribuciones a la seguridad social, en % PIB)



Grupo 1: Brasil, Uruguay y Argentina.

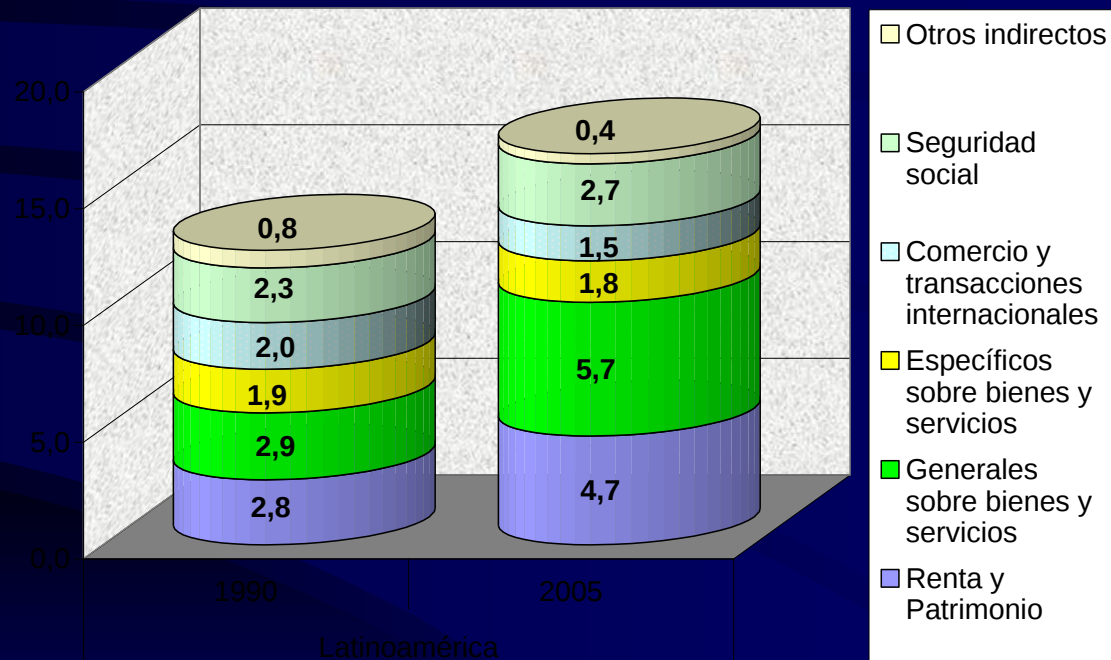
Grupo 2: Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Colombia, Bolivia, México y El Salvador.

Grupo 3: Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Haití

Fuente: Gómez Sabaini (2006)

Restricciones de alcance: estructura tributaria

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS (% PIB)



Estructura de la recaudación

(en % del PIB)

Impuesto	América Latina y el Caribe		Países desarrollados
	1990-1999	2000-2005	1991-2000
A la Renta	3,5	3,4	9,7
Personas físicas	0,7	1,6	7,1
Personas Jurídicas	1,8	1,9	2,3
A la Propiedad	0,4	0,7	0,8
A la Seguridad social	2,7	2,8	7,8
Sobre bienes y servicios	6,5	7,6	9,5
IVA	4,0	5,4	6,5
Específicos	2,2	2,2	3,0
Al comercio exterior	2,0	1,4	0,3
Importaciones	1,9	1,4	0,3
Exportaciones	0,1	0,0	0,0
Total	15,2	16,0	28,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de De Ferranti y otros (2003) y CEPAL.

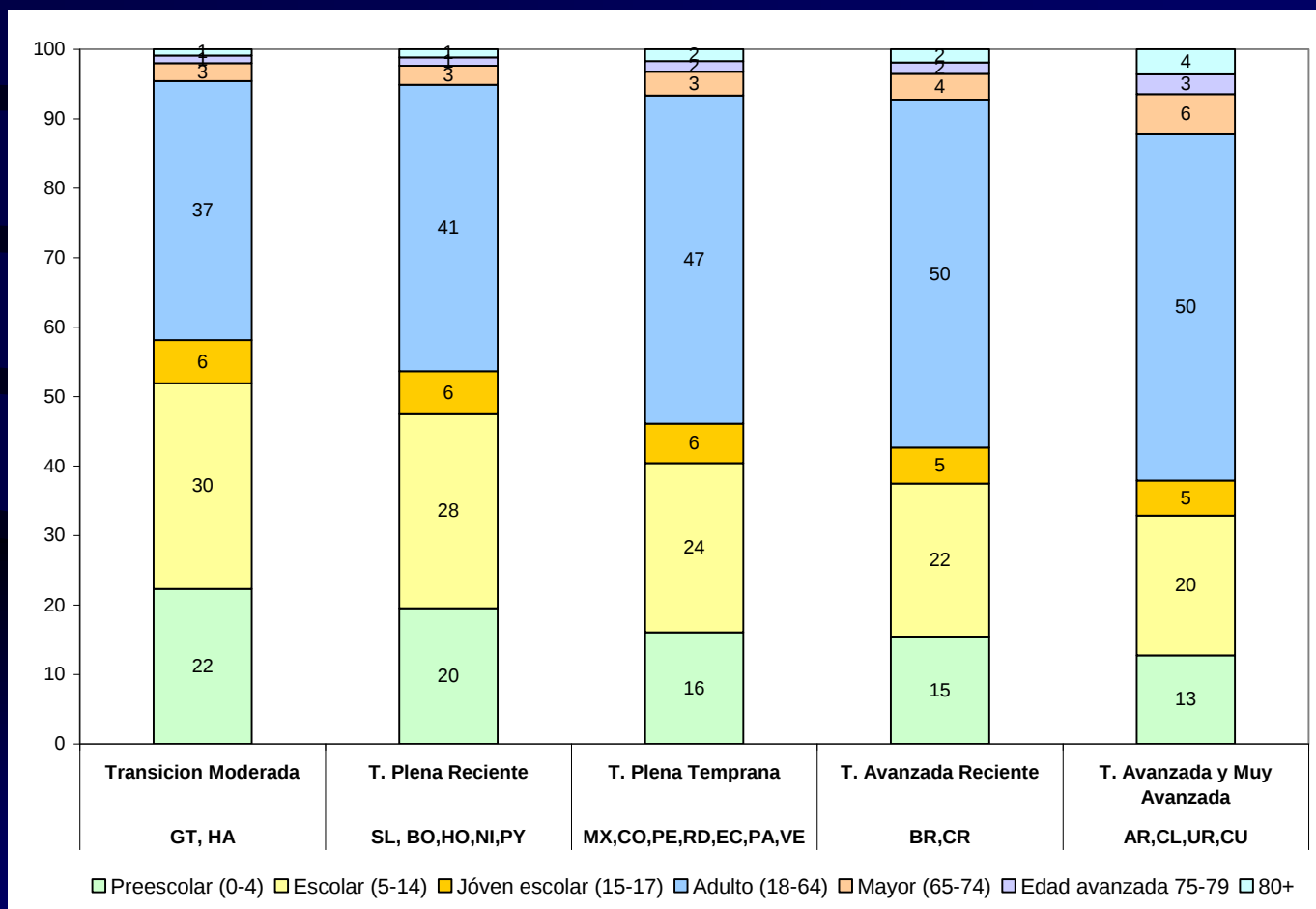
El objeto de la reforma tributaria

- nivel de imposición bajo respecto del potencial (excepción: Brasil); la estructura está concentrada en impuestos indirectos, y el peso de la imposición personal a la renta es ínfimo (peso en IVA)
- ampliar la base gravada de los impuestos directos
- lograr niveles de tasas acordes con las internacionales e incorporar las “mejores prácticas internacionales” en cada uno de los tributos
- fortalecer capacidad de administración

Aspectos de financiamiento de políticas de conciliación

- políticas fiscales: imposición separada para cónyuges; asignaciones familiares por hijos, deducciones fiscales según cargas familiares
- políticas de seguridad social: reconocimiento de actividad del cuidado como trabajo para efectos previsionales; titularidad derechos de miembros de la familia no insertos mercado de trabajo

PAISES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCION DE LA DEMANDA BRUTA DE UNIDADES DE CUIDADO CONFORME A SU TRANSICION DEMOGRAFICA, 2007, SEGÚN ESCALA DE MADRID, EN PORCENTAJES



Cohesión social: vínculos individuo y sociedad

- inclusión/integración y exclusión (cuantía y permanencia): mecanismos y valoraciones y percepciones
- identidad y vínculos: similitud y diferencia; identidad/ alteridad
- situaciones objetivas/ dimensiones subjetivas
- igualdad como norma
- sentido de pertenencia: derechos y pertenencia efectiva;
- relación comunidad-sociedad; comunidad de valores
- valoraciones de los individuos

La cohesión social democrática

- la cohesión social no es positiva en sí misma: debe analizarse con arreglo a valores y a objetivos
- La cohesión social democrática reconoce la diversidad y pluralidad de identidades sociales y afiliaciones de los individuos, que se fundamentan en múltiples elecciones (Sen) vs. identidades miniaturizadas, que por su reduccionismo y afán totalizador conducen a la violencia y la polarización

Cómo puede contribuir la cohesión social a la democracia

- puede mejorar la calidad de la democracia, la gobernabilidad y habilitar mayor liderazgo político
- mediante atmósferas de confianza, transparencia y eficacia de la política ordinaria
- valores democráticos “arropan” las políticas de incremento de las oportunidades productivas, fomento del desarrollo de las oportunidades y la protección ante vulnerabilidades y riesgos

Hacia un contrato de cohesión social

Interacciones políticas, disponibilidad de recursos y entramado institucional: papel y deberes de los miembros de la sociedad

- participación actores: vs. exclusión y cara a la complejidad
- procedimiento negociación: participación, consulta, diálogo, concertación, renegociación
- obligaciones mutuas: concretar, redefinir y actualizar; proporción distribución cargas
- mecanismos de exigibilidad
- democracia participativa y deliberativa encauzada por la democracia representativa y con articulaciones institucionales

“La demanda de comunidad, aún en las expresiones más extremas de fundamentalismo, es un genuino fenómeno moderno ... la paradoja de la globalización consiste en que el “lugar” de la diferencia es reconstruido; la tradición, inventada; la comunidad, imaginada.” (Marramao, p. 42)