

# **Dificultades para expandir la protección social en Latinoamérica**

Oscar Cetrángolo

(IIEP – Universidad de Buenos Aires - CONICET)

**Seminario Internacional: “SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL: POR UNA SOCIEDAD  
PARAGUAYA MÁS INCLUSIVA Y EQUITATIVA QUE BENEFICIE A LA GENTE”**

**Asunción, Miércoles, 19 de setiembre de 2018**

# Presentación

- Los cambios en el mercado de trabajo, las nuevas concepciones en torno a la equidad y cohesión social y el agotamiento de algunas políticas que forman parte de la seguridad social tradicional (contributiva) han derivado en un debate sobre nuevas concepciones de la política de protección.
- En América Latina el debate ha evolucionado siguiendo cambios en los paradigmas frente al deficiente desempeño de los sistemas en cuanto a cobertura y suficiencia de la protección social.
- El análisis de los sistemas de protección de los países no puede encararse con independencia de la situación del empleo, el funcionamiento de los mercados laborales, el espacio fiscal para reformas y la modalidad de financiamiento de cada prestación.

# TEMARIO

- Introducción a los objetivos de la protección social y principales restricciones para las reformas
- Alcances de la protección social en América Latina. Un sistema fragmentado
- Gasto público y financiamiento de la protección social
- La descentralización fiscal y la fragmentación territorial
- Desafíos futuros

# TEMARIO

- *Introducción a los objetivos de la protección social y principales restricciones para las reformas*
- Alcances de la protección social en América Latina. Un sistema fragmentado
- Gasto público y financiamiento de la protección social
- La descentralización fiscal y la fragmentación territorial
- Desafíos futuros

# La protección social en un contexto de cambios acelerados y legados estructurales

➤ **Objetivos:** Cobertura, suficiencia y sostenibilidad

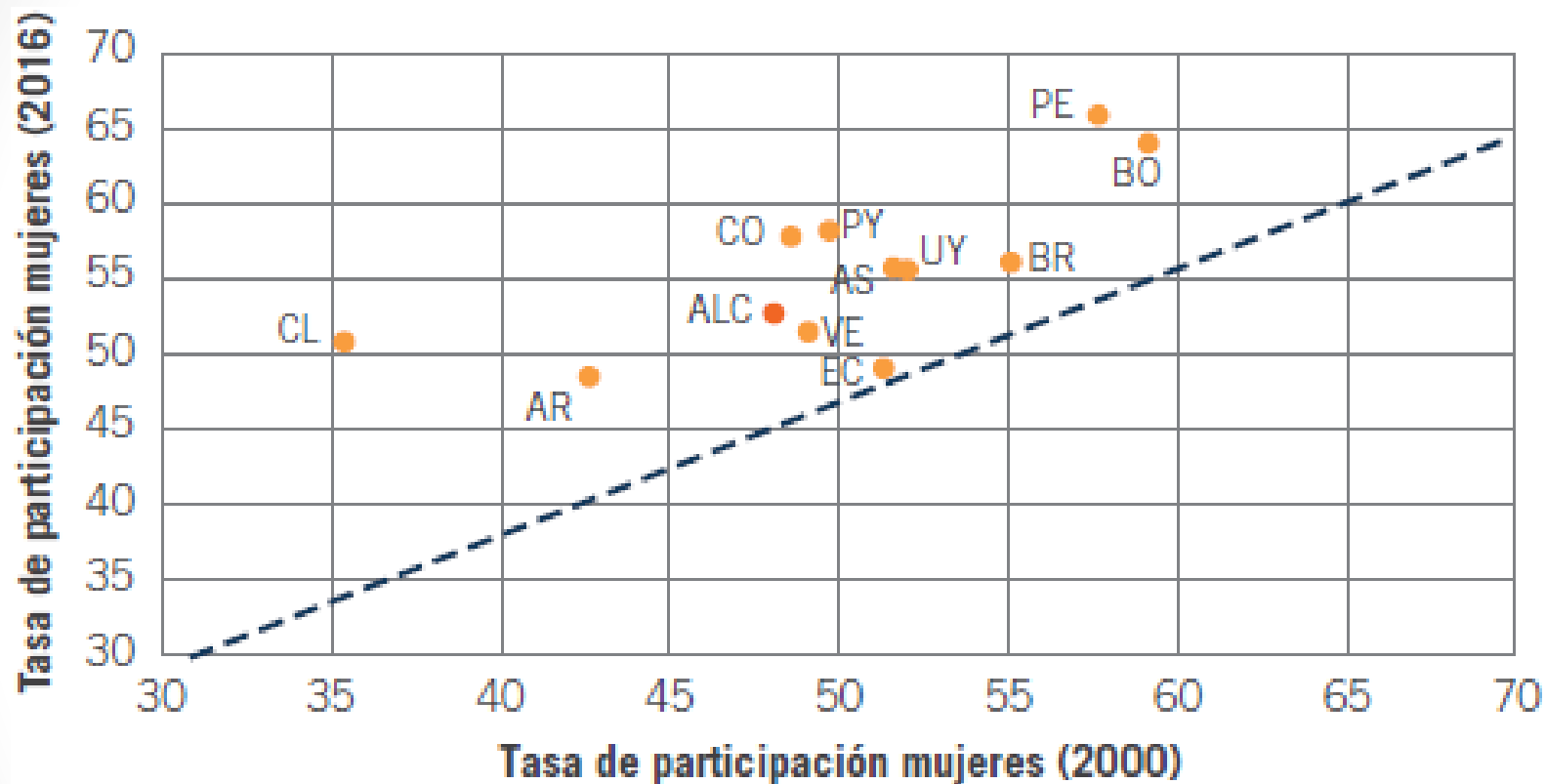
➤ **Desafíos estructurales:**

- ✓ Elevada informalidad
- ✓ Crecimiento del empleo en servicios(peores condiciones laborales)
- ✓ Aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo en actividades de menor productividad y peores condiciones laborales
- ✓ Envejecimiento poblacional y disminución del bono demográfico
- ✓ Debilidades institucionales

➤ **Nuevos desafíos:**

- ✓ Cambios acelerados en organización de la producción y el trabajo,
- ✓ Desastres naturales

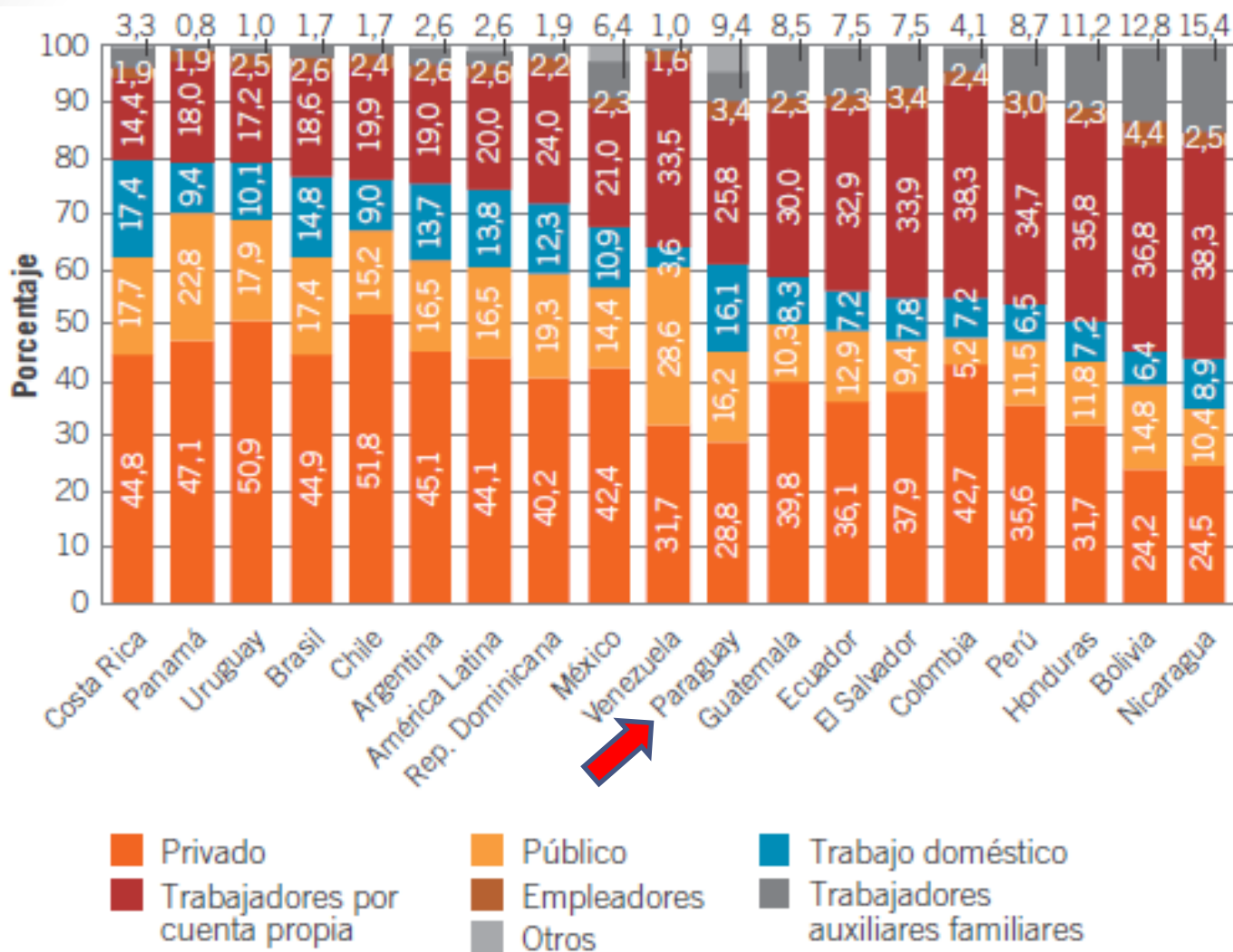
## América del Sur. Tasa de participación de las mujeres sobre la población en edad de trabajar en 2000 y 2016



## Informalidad y distribución del empleo masculino y femenino por ramas de actividad (14 países de América Latina)

Rama de actividad	Tasa de empleo informal urbano (2013)	Diferencias en la inserción laboral de hombres y mujeres por rama de actividad (2014)		
		Total	Mujeres	Hombres
Agricultura	-	18,5	9,9	24,0
Explotación de mineras y canteras	28,3	0,7	0,2	1,0
Industria manufacturera	38,8	11,7	11,2	12,3
Electricidad, gas y agua	10,0	0,7	0,3	0,9
Construcción	68,6	7,2	0,7	11,8
Comercio, restaurantes y hoteles	55,7	24,4	30,8	20,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	49,7	6,0	2,2	8,6
Establecimientos financieros	26,2	6,4	6,3	6,4
Servicios	41,2	24,3	38,3	14,8
<b>Total</b>	<b>46,8</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## Distribución de mujeres por países y tipo de ocupación. 2016

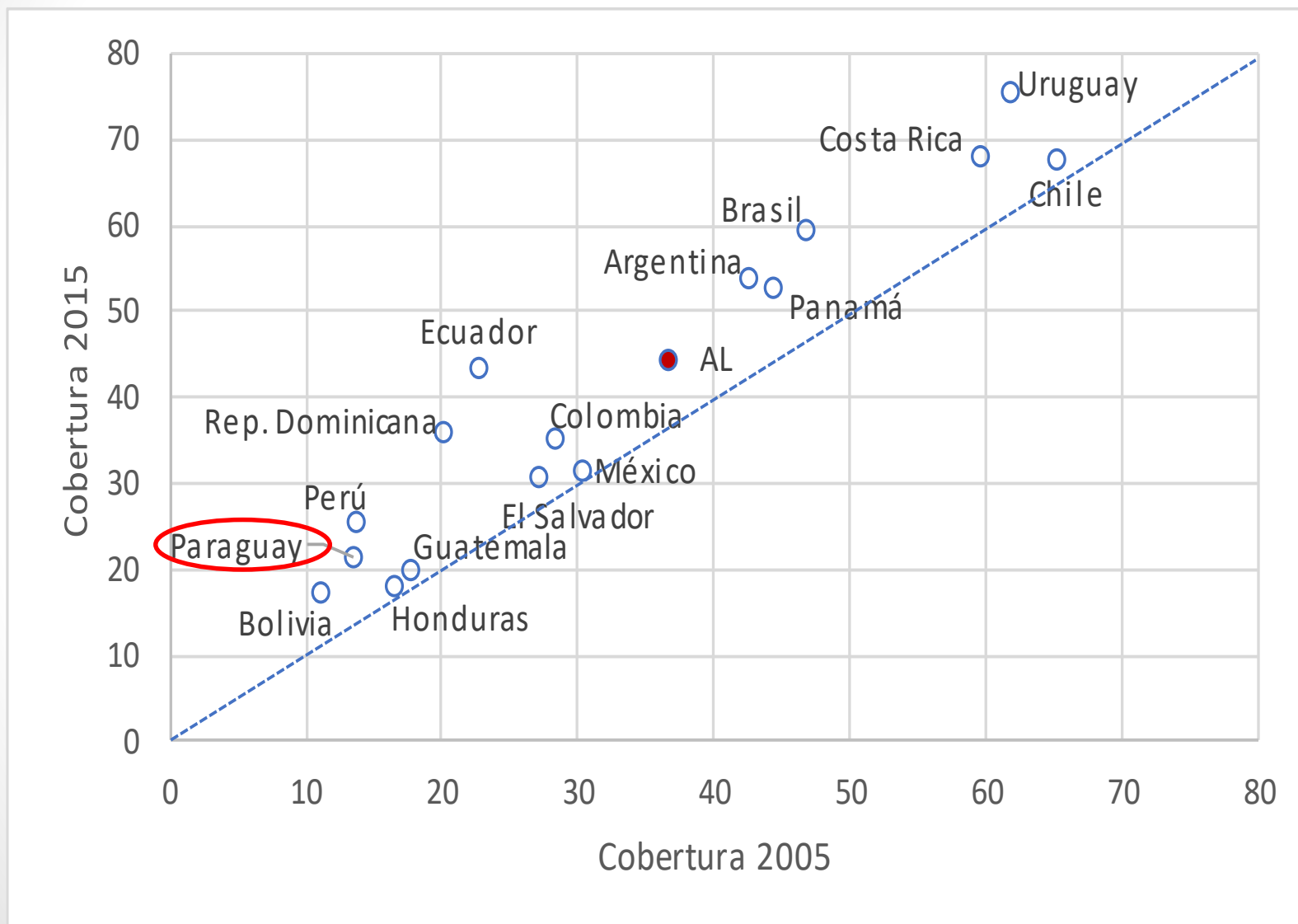




# TEMARIO

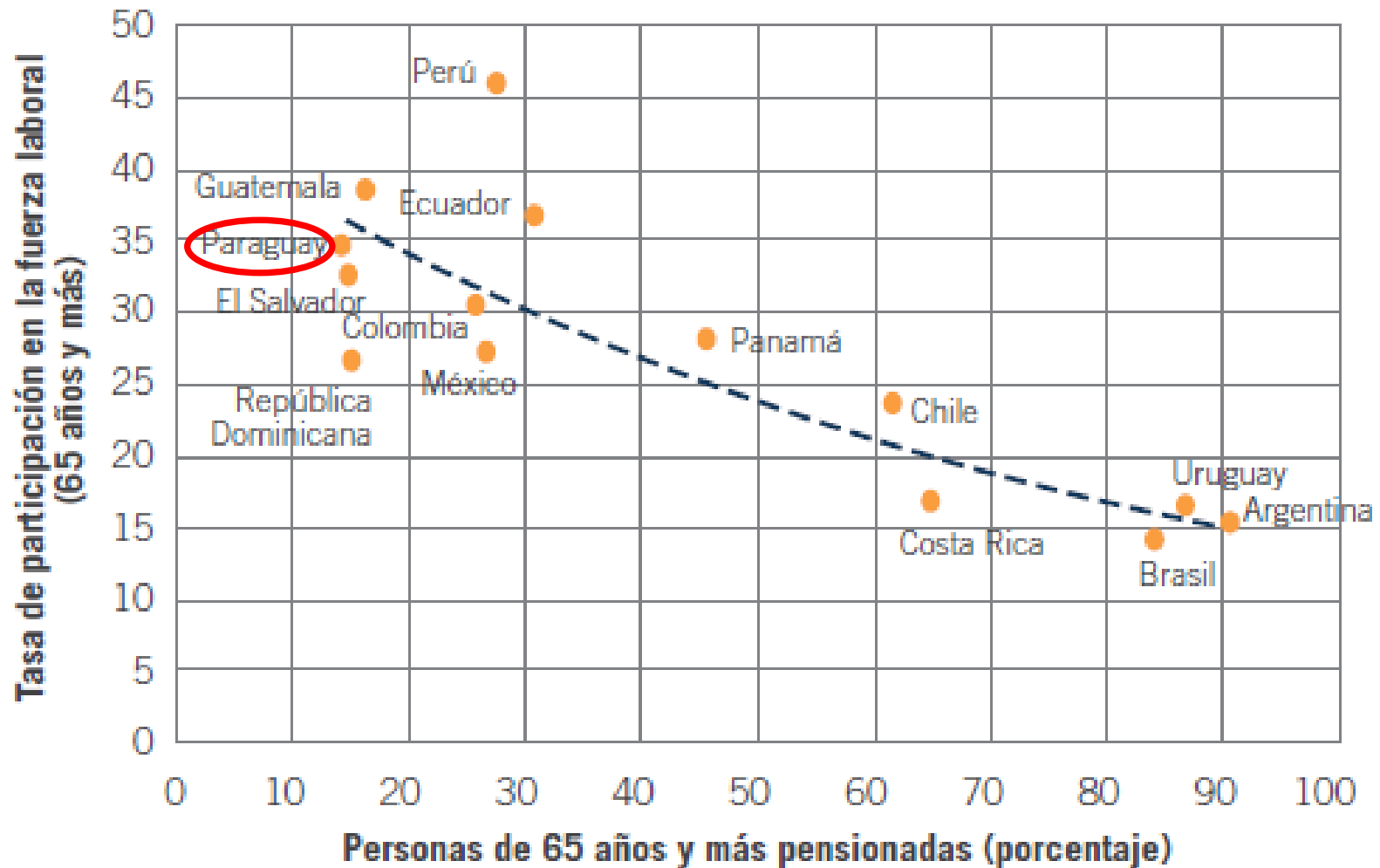
- Introducción a los objetivos de la protección social y principales restricciones para las reformas
- *Alcances de la protección social en América Latina. Un sistema fragmentado*
- Gasto público y financiamiento de la protección social
- La descentralización fiscal y la fragmentación territorial
- Desafíos futuros

## Cobertura de seguridad social contributiva. Proporción de cotizantes en relación a la población ocupada por país. En porcentaje. Años 2005 y 2015




Fuente: OIT (2018).

## Tasa de participación y cobertura del sistema de pensiones entre las personas mayores de 65 años (2012-2014) en países de América Latina

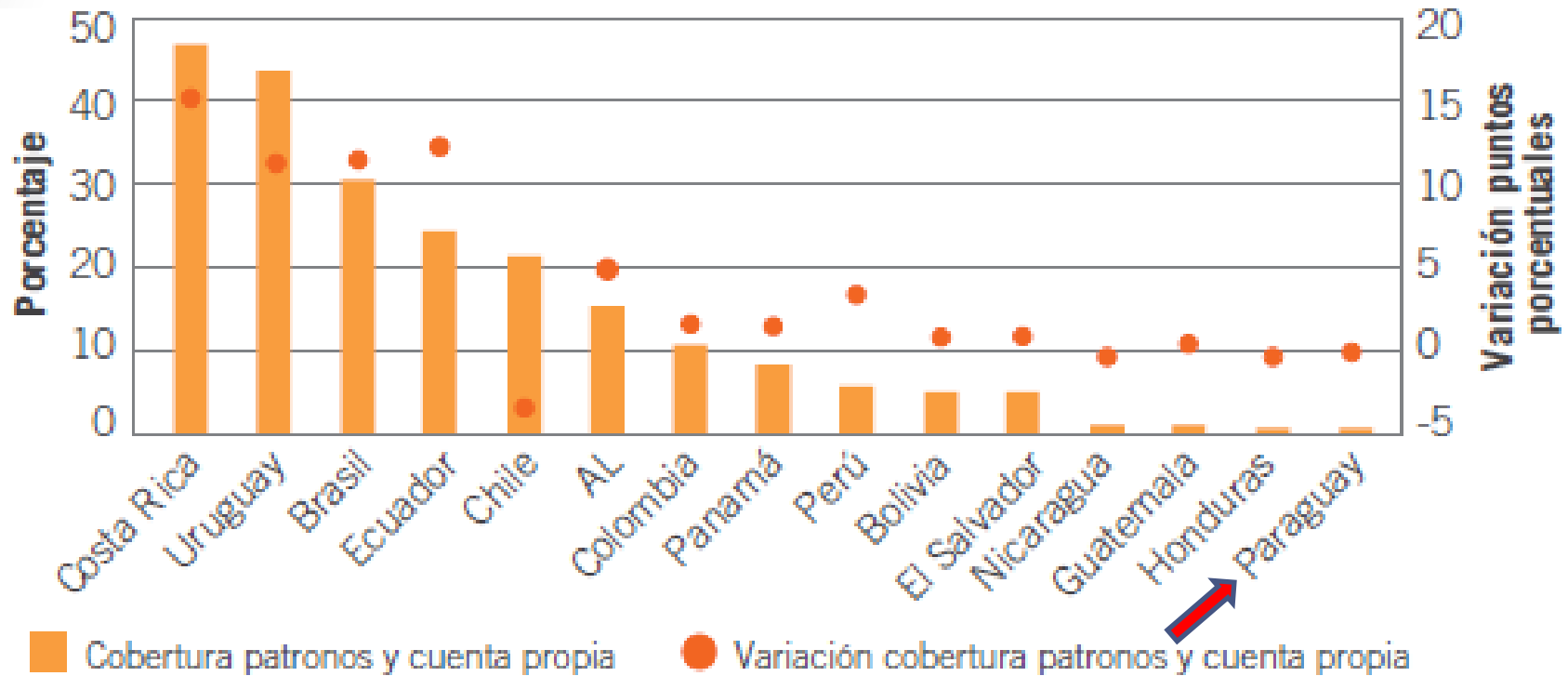


# Características de los sistemas de pensiones y otras variables socio laborales (alrededor de 2015)

Etapa del proceso de envejecimiento	País	Características						
		Cobertura de pensiones de adultos mayores	Tipo de sistema de pensiones (Núcleo)	Ingreso per cápita (PPP)	Pobreza Mayores de 65 (%)	Monto de las pensiones medias mensuales (En dólares de 2010 en PPP)		
						Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Incipiente	Guatemala	Baja	Público	7.722	57,2	307,2	342,4	266,4
	Haití			1.757				
Moderado 	Honduras	Muy Baja	Público	5.095	69,6	547,5	593,1	490,5
	Bolivia	Alta	Público	6.954	32,4	213,9	261,0	171,8
	Paraguay	Baja	Público	9.198	36,9	430,1	511,6	357,0
	República Dominicana	Muy Baja	Privado	14.237	40,5	492,9	491,5	495,4
	Ecuador	Baja	Público	11.474	20,4	413,6	515,8	324,9
	Venezuela, R.B.	Media	Público	17.665	19,8	363,5	365,4	361,7
	México	Baja	Privado	16.988	30,6	232,2	295,8	171,7
	Perú	Baja	Mixto-Paralelo	12.529	19,3	264,8	314,0	209,8
Moderado Avanzado	El Salvador	Muy Baja	Privado	8.620	36,4	598,9	732,1	446,7
	Panamá	Media	Mixto	22.237	15,8	532,5	620,6	448,3
	Colombia	Baja	Mixto-Paralelo	13.829	21,3	926,6	1012,6	824,8
Avanzado	Brasil	Alta	Público	15.391	2,6	667,5	699,0	641,5
	Costa Rica	Media	Mixto	15.595	15,1	580,7	667,3	488,7
	Argentina	Alta	Público	20.364	0,8	1487,6	1579,1	1431,6
	Chile	Alta	Privado	23.367	3,6	418,2	504,9	355,9
Muy Avanzado	Uruguay	Alta	Mixto	21.244	0,7	812,4	920,6	739,3

Fuente: OIT (2018).

## América Latina. Cobertura de la seguridad social contributiva. Patronos y cuentapropistas cotizantes como proporción de la categoría respectiva (% para 2015 y variación porcentual 2005 y 2015)



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

Fuente: OIT (2018).

# TEMARIO

- Introducción a los objetivos de la protección social y principales restricciones para las reformas
- Alcances de la protección social en América Latina. Un sistema fragmentado
- ***Gasto público y financiamiento de la protección social***
- La descentralización fiscal y la fragmentación territorial
- Desafíos futuros

## Avances importantes pero insuficientes: Algunos Indicadores socioeconómicos seleccionados. Promedio simple países de América Latina y el Caribe.

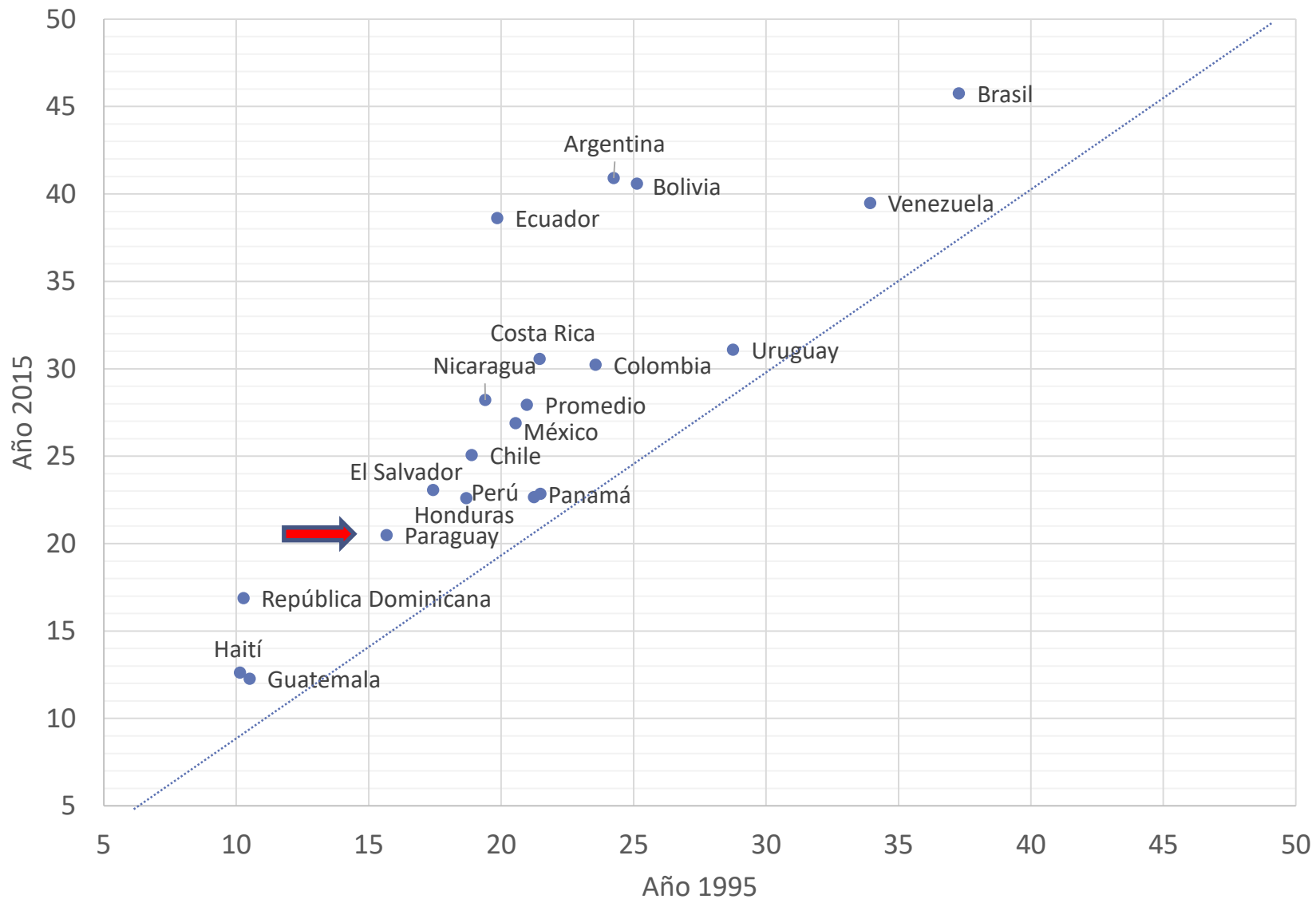
Indicadores	1995	2005	2015	Crecimiento (en %)	
				1995-2005	2005-2015
PIB per cápita <sup>a</sup>	6.644,60	7.589,46	9.042,91	14,22	19,15
Índice de Gini <sup>b, c</sup>	0,52	0,51	0,47	-0,58	-8,98
Pobreza <sup>b</sup>	45,80	39,70	28,20	-13,32	-28,97
Desempleo	9,40	9,00	6,60	-4,26	-26,67
Informalidad <sup>d</sup>	SD	63,39	53,20	SD	-16,08
Gasto Público Total	20,07	22,93	27,50	14,27	19,94

Notas: <sup>a</sup> En dólares constantes de 2010. <sup>b</sup> De acuerdo con la disponibilidad de datos, se consideran países de América Latina únicamente, años 1994, 2005 y 2014. <sup>c</sup> Se considera solo la zona urbana. <sup>d</sup> Datos extraídos de la Organización Internacional del Trabajo.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y OIT.

# Gasto público por países de América Latina (1995 y 2015)

En porcentajes del PIB



Fuente: Cetrángolo y otros (2018)



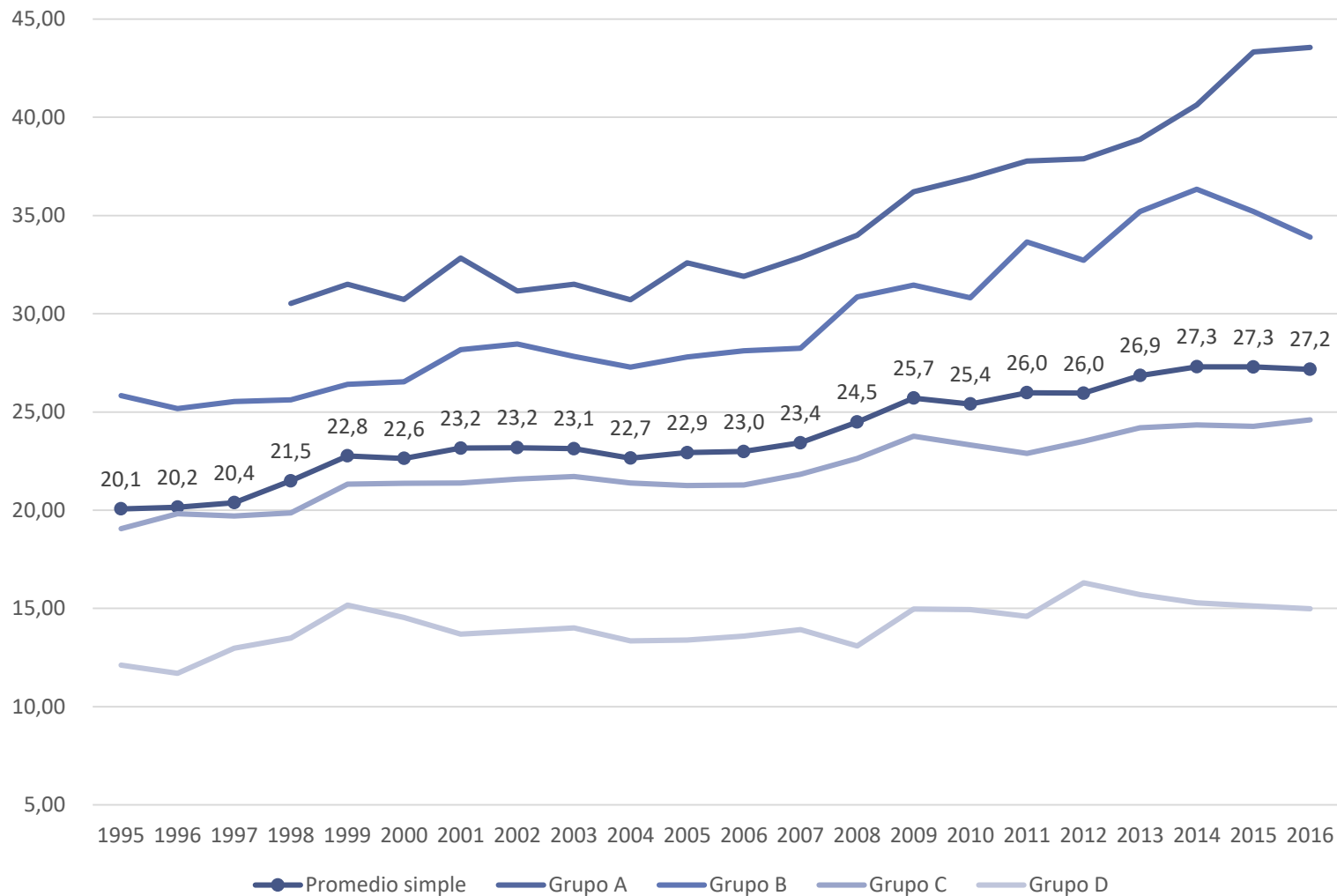
# Tipología de países por nivel de gasto

- Grupo A: Países con un nivel de gasto público superior al 40% del PIB (Argentina y Brasil).
- Grupo B: Países con un nivel de gasto público entre 30% y 40% del PIB (Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay y Venezuela).
- Grupo C: Países con un nivel de gasto público entre 20% y 30% del PIB (Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y R. Dominicana) que tienen una trayectoria muy similar al promedio regional.
- Grupo D: Países con un nivel de gasto público menor al 20% del PIB (Guatemala, Haití y Paraguay) y menores tasas de crecimiento.

# Evolución del gasto público total (1998 - 2016).

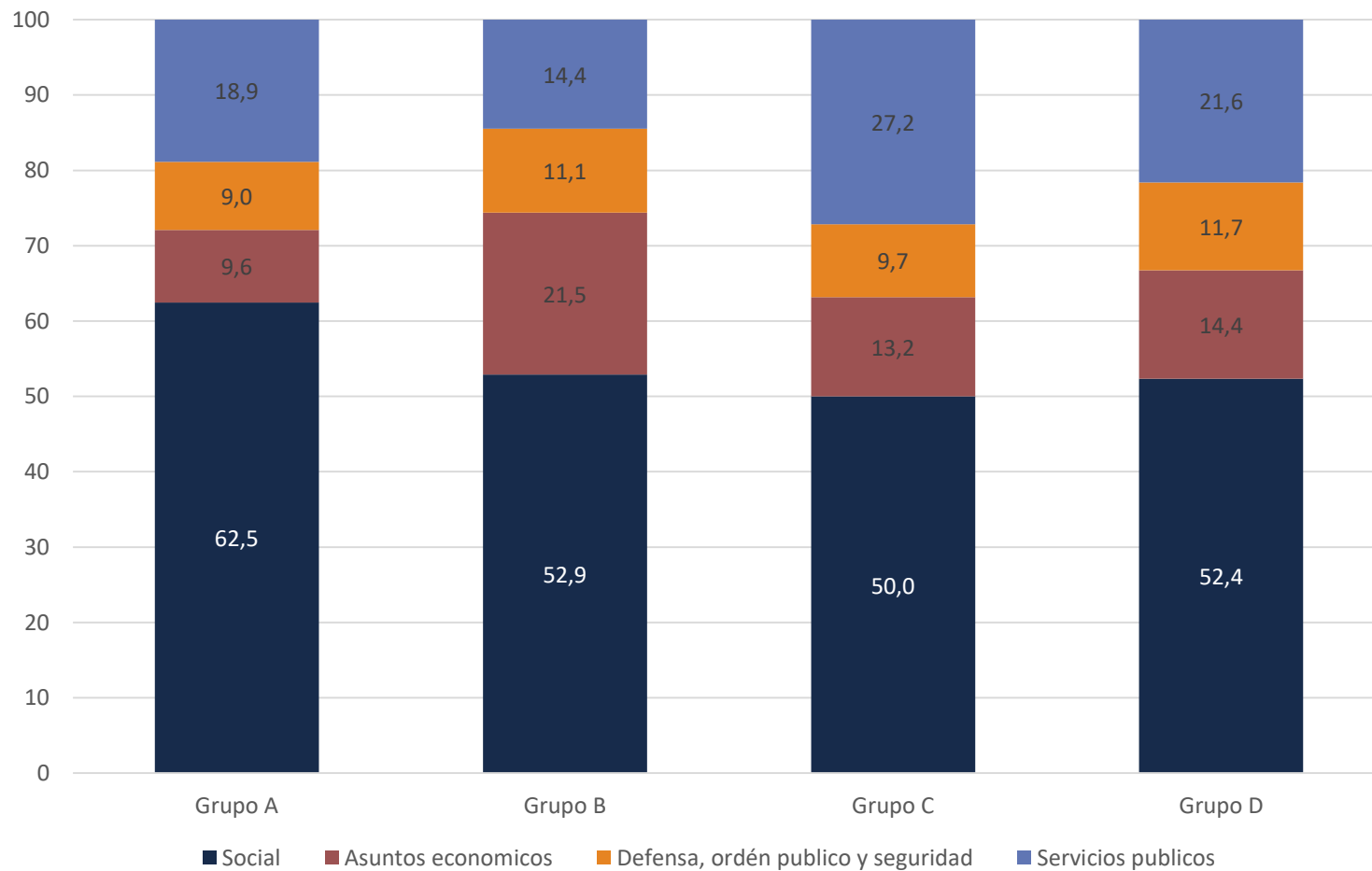
## Países agrupados según su nivel de gasto en el año 2016.

### En porcentajes del PIB



Fuente: Cetrángolo y otros (2018)

## Estructura del Gasto público según su clasificación funcional, por grupo de países (2015). Composición porcentual



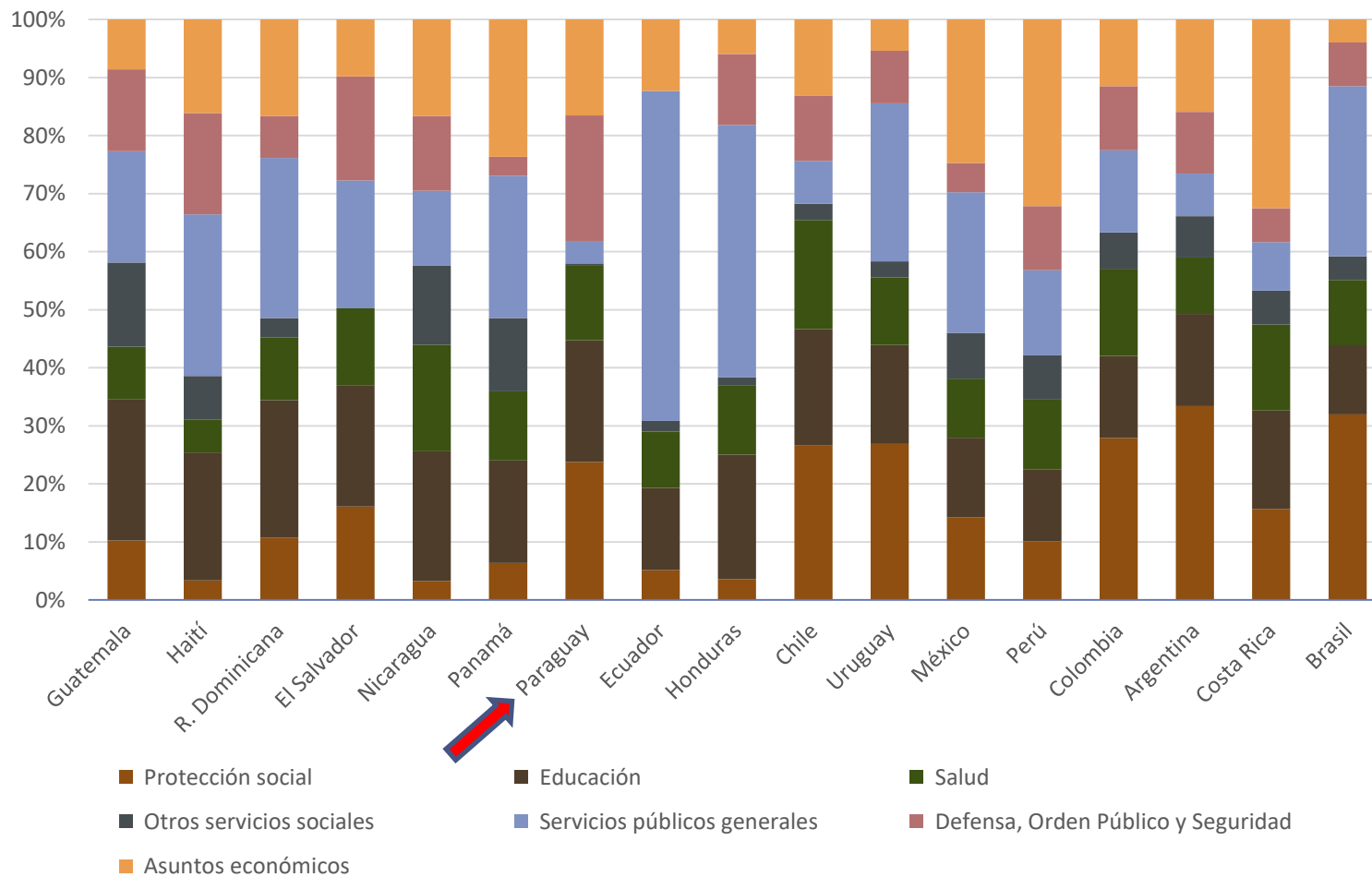
Nota: Países agrupados según su nivel de gasto total en el año 2016.

Fuente: Cetrángolo y otros (2018)

# Estructura del Gasto público según su clasificación funcional.

## Países seleccionados de América Latina (2015)

### Composición porcentual

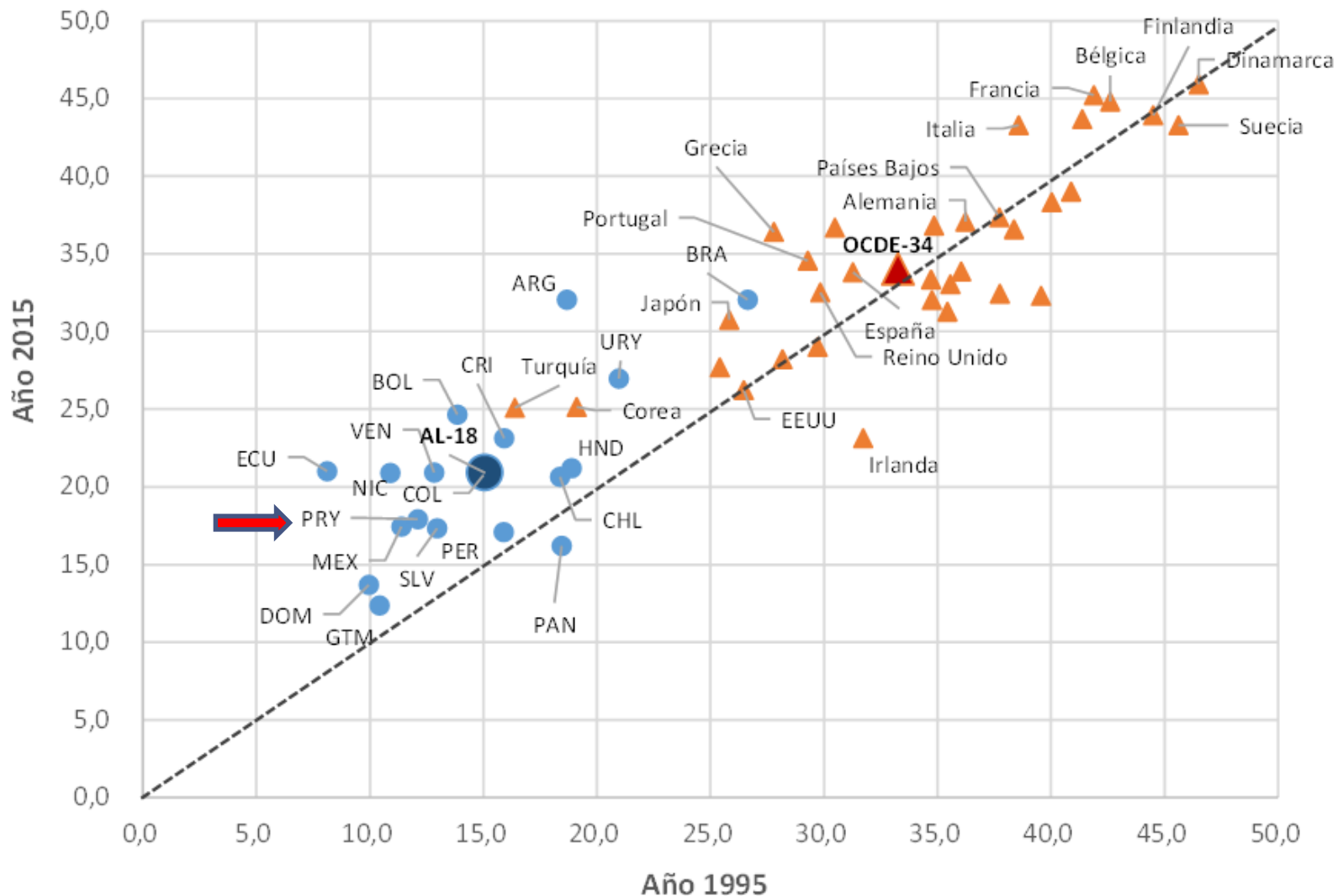


Fuente: Cetrángolo y otros (2018)

# Los tres componentes de la protección social

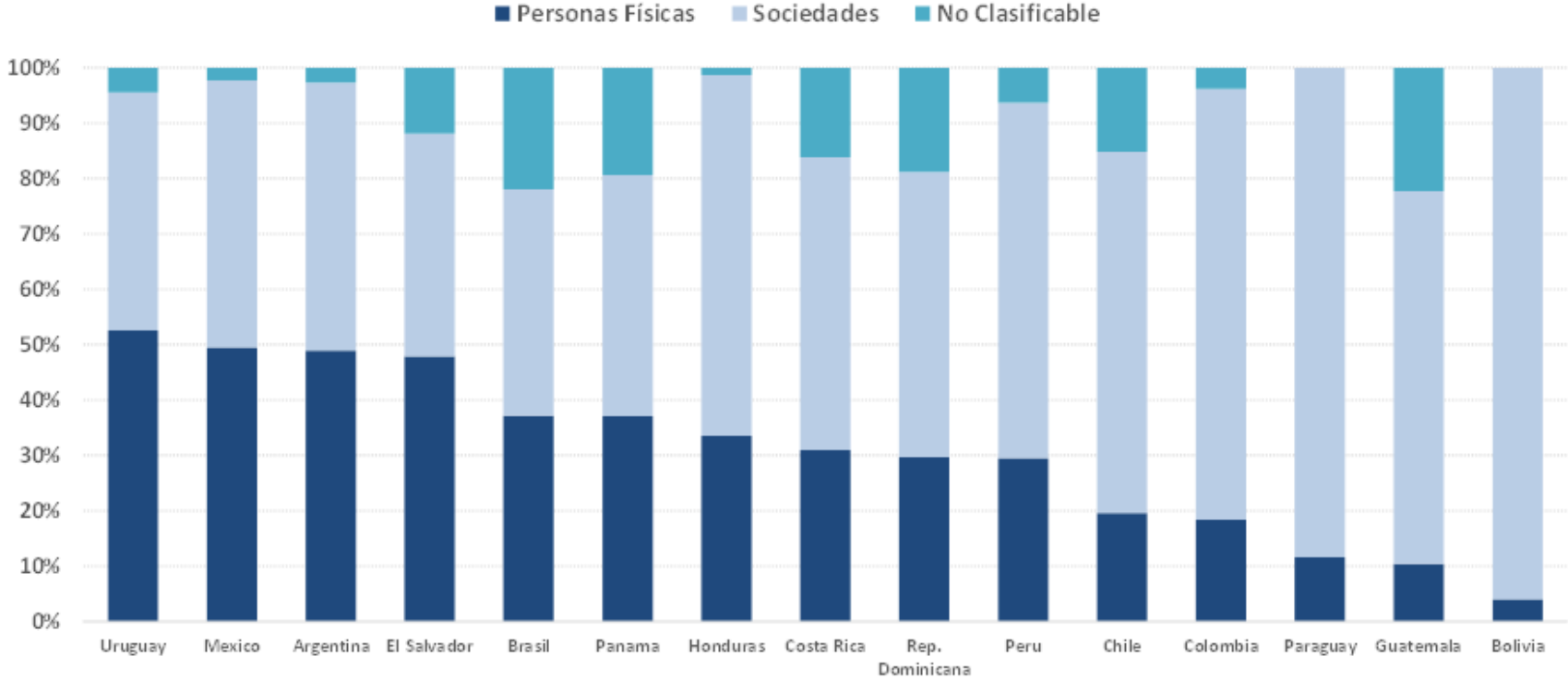
Componente	Objeto	Cobertura	Financiamiento
Pensiones	Suavizar consumo de formales	Universal para mayores adultos pero diferenciada	Contributivo
	Ingreso básico para mayores adultos		No contributivo
Salud	Cobertura universal	Universal uniforme	Rentas generales (contributivos durante transición)
Transferencia a hogares	Ingreso básico	Hogares sin ingresos suficientes	Rentas generales

# Ingresos tributarios en América Latina (18 países) y en la OCDE (34 países), 1995 y 2015. (En porcentajes del PIB)



# Estructura porcentual de la recaudación del Impuesto sobre la Renta

## Países seleccionados de América Latina, 2015

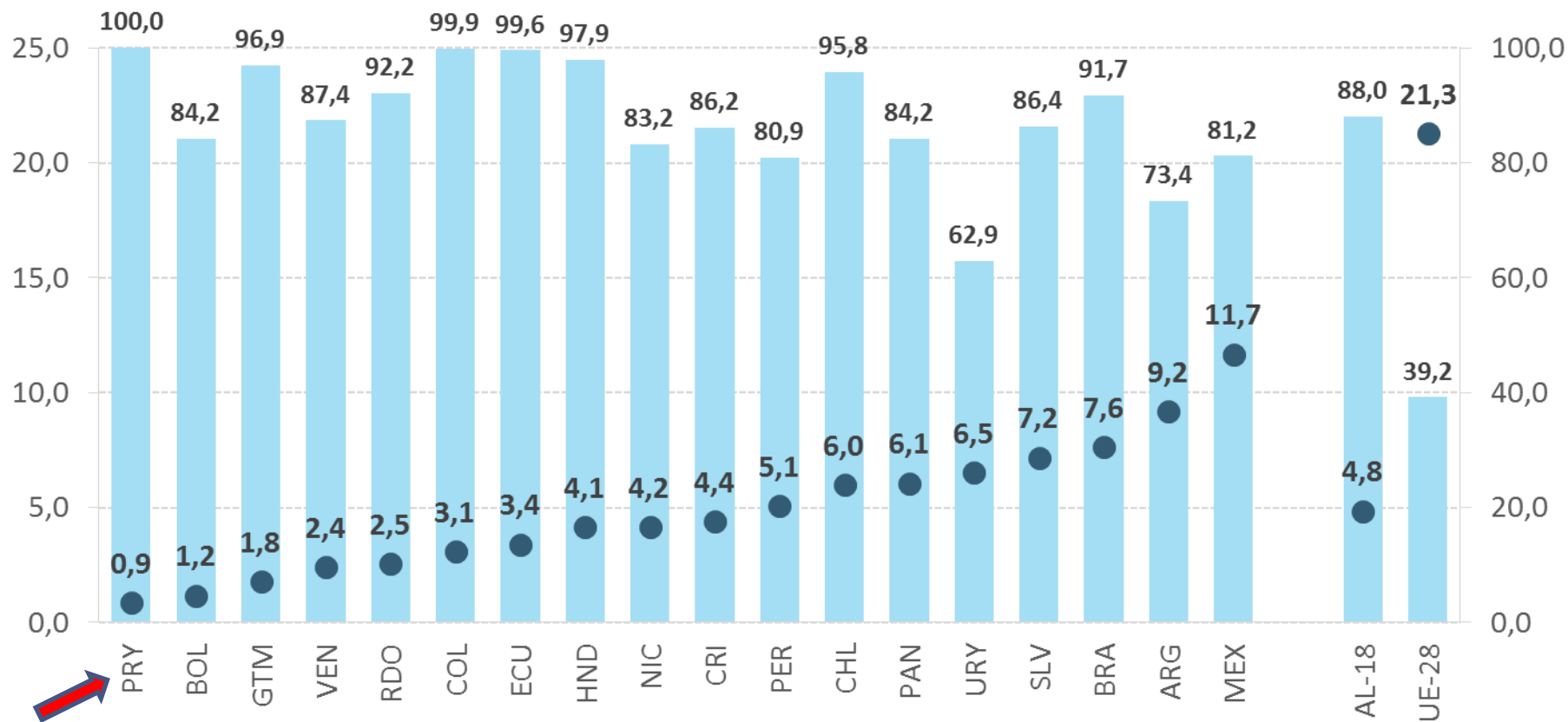


Fuente : Cetrángolo y otros (2018)

# Indicadores del impacto redistributivo del ISR personal en países de AL

■ Participación del último decil de ingresos en recaudación total del IRP (eje derecho)

● Tasa media efectiva para último decil de ingresos (eje izquierdo)



Fuente : Cetrángolo y otros (2018)



## Clasificación de los países de acuerdo con su nivel de erogaciones y tipo de ingresos fiscales (excluyendo cargas sobre los salarios)

Nivel de gasto (% del PIB)	Tributación consolidada	Elevado peso de recursos naturales	Baja tributación
Más de 40	Argentina, Brasil		
Entre 30 y 40	Uruguay	Bolivia, Ecuador, Venezuela	Costa Rica
Entre 20 y 30		Chile, Colombia, México, Perú	El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana
Menos de 20		Paraguay	Guatemala

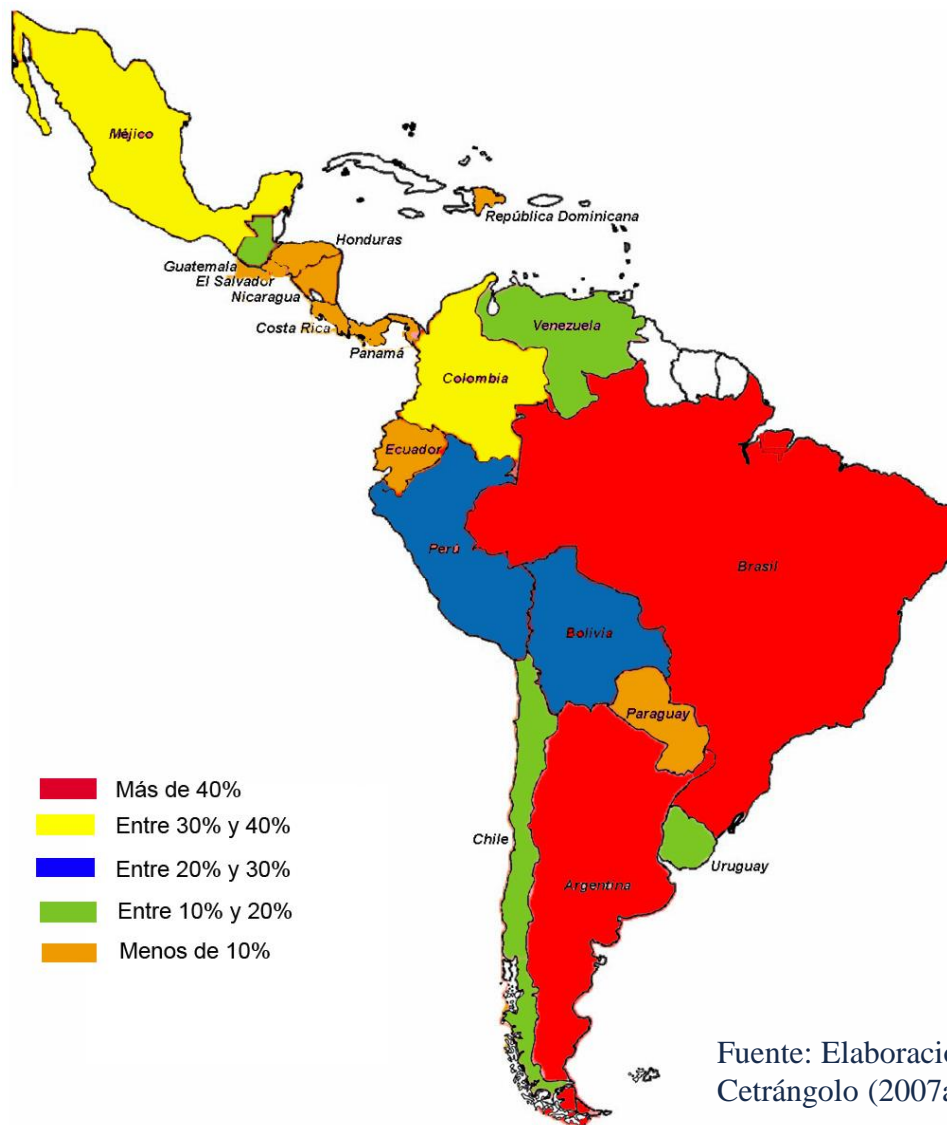
Fuente: Cetrángolo y otros (2018)

# TEMARIO

- Introducción a los objetivos de la protección social y principales restricciones para las reformas
- Alcances de la protección social en América Latina. Un sistema fragmentado
- Gasto público y financiamiento de la protección social
- *La descentralización fiscal y la fragmentación territorial*
- Desafíos futuros

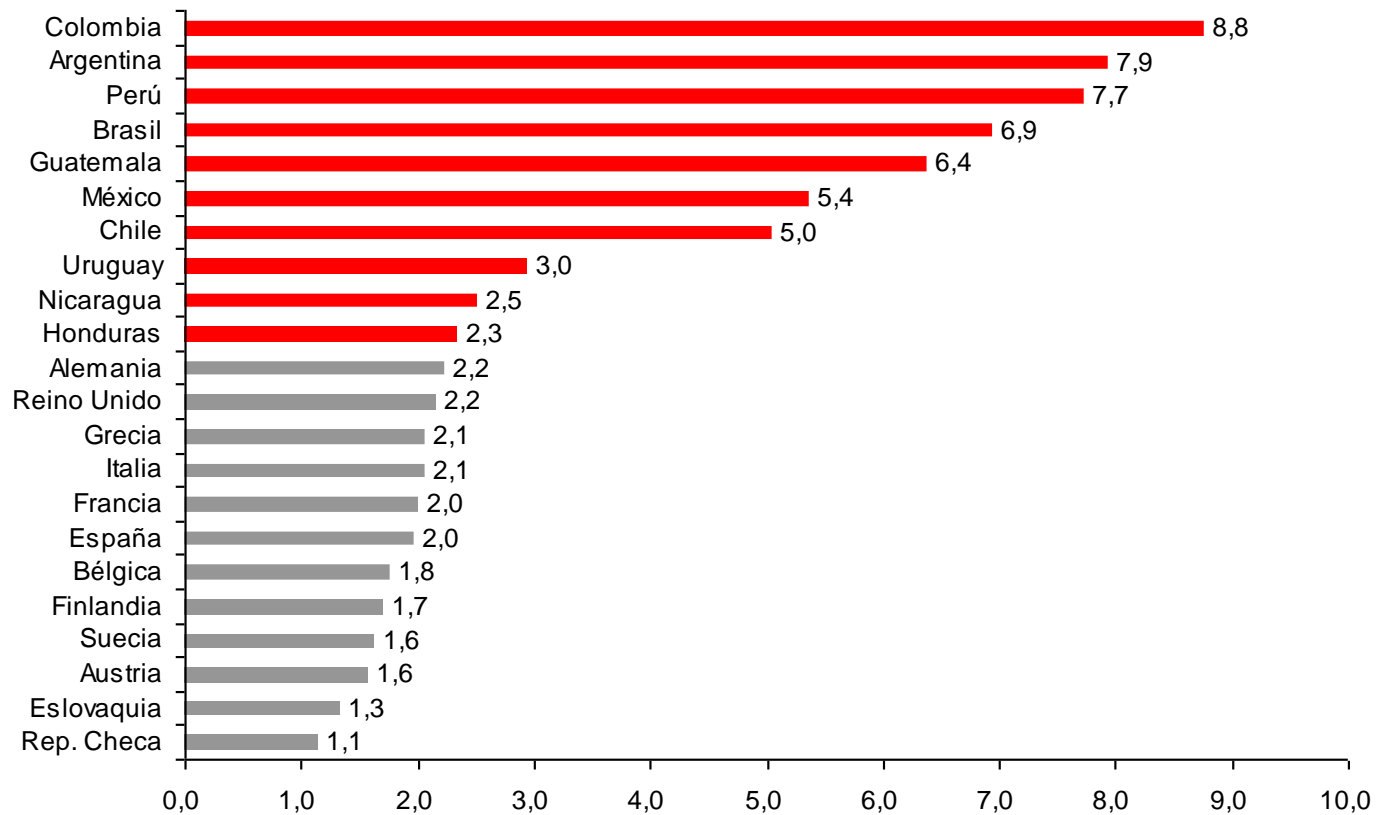
# Grado de descentralización y extensión

*En % del Gasto público de los gobiernos subnacionales*



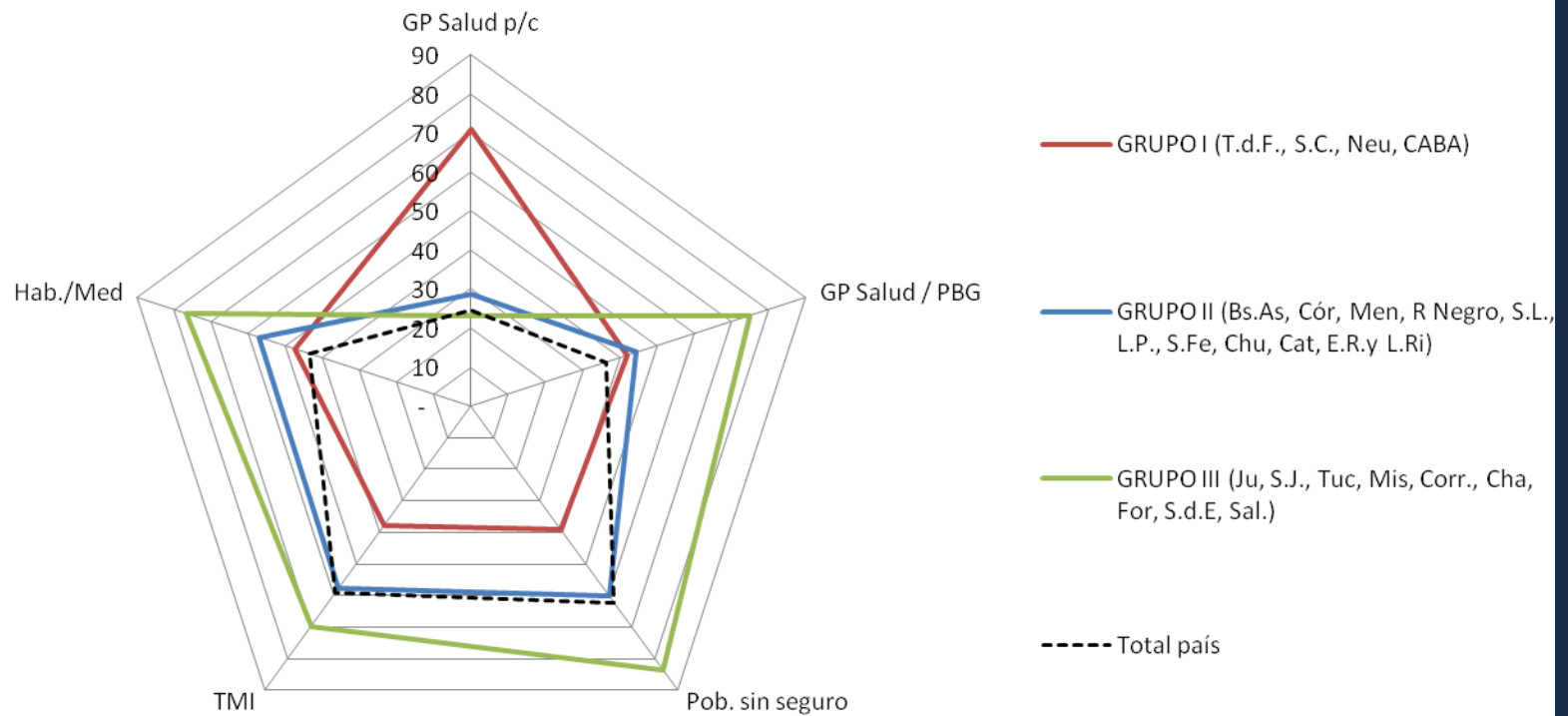
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cetrángolo (2007a)

# Brechas de PBI per cápita regional en América Latina y Europa



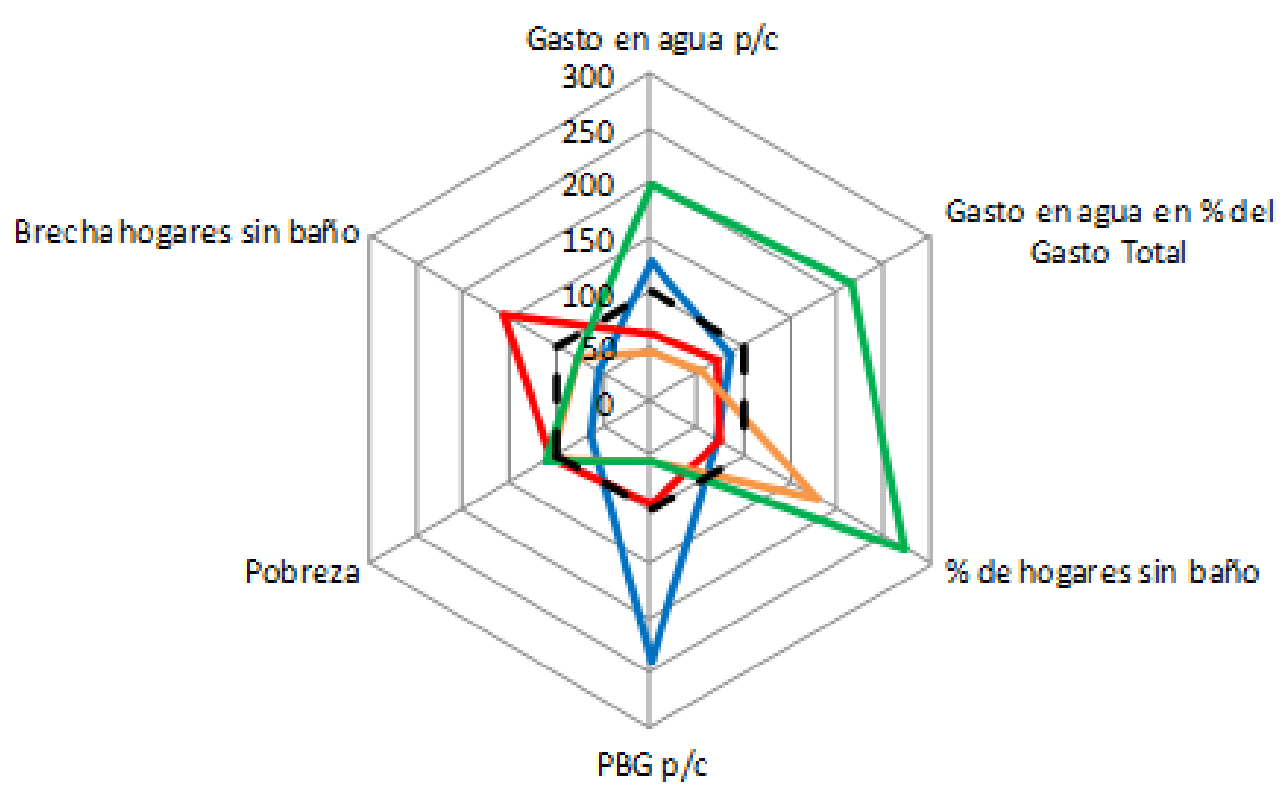
# Argentina: Fragmentación territorial y equidad

## Indicadores por grupos de provincias



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, Ministerio de Economía, DEIS, Estadísticas Vitales (2009) y Censo 2011.

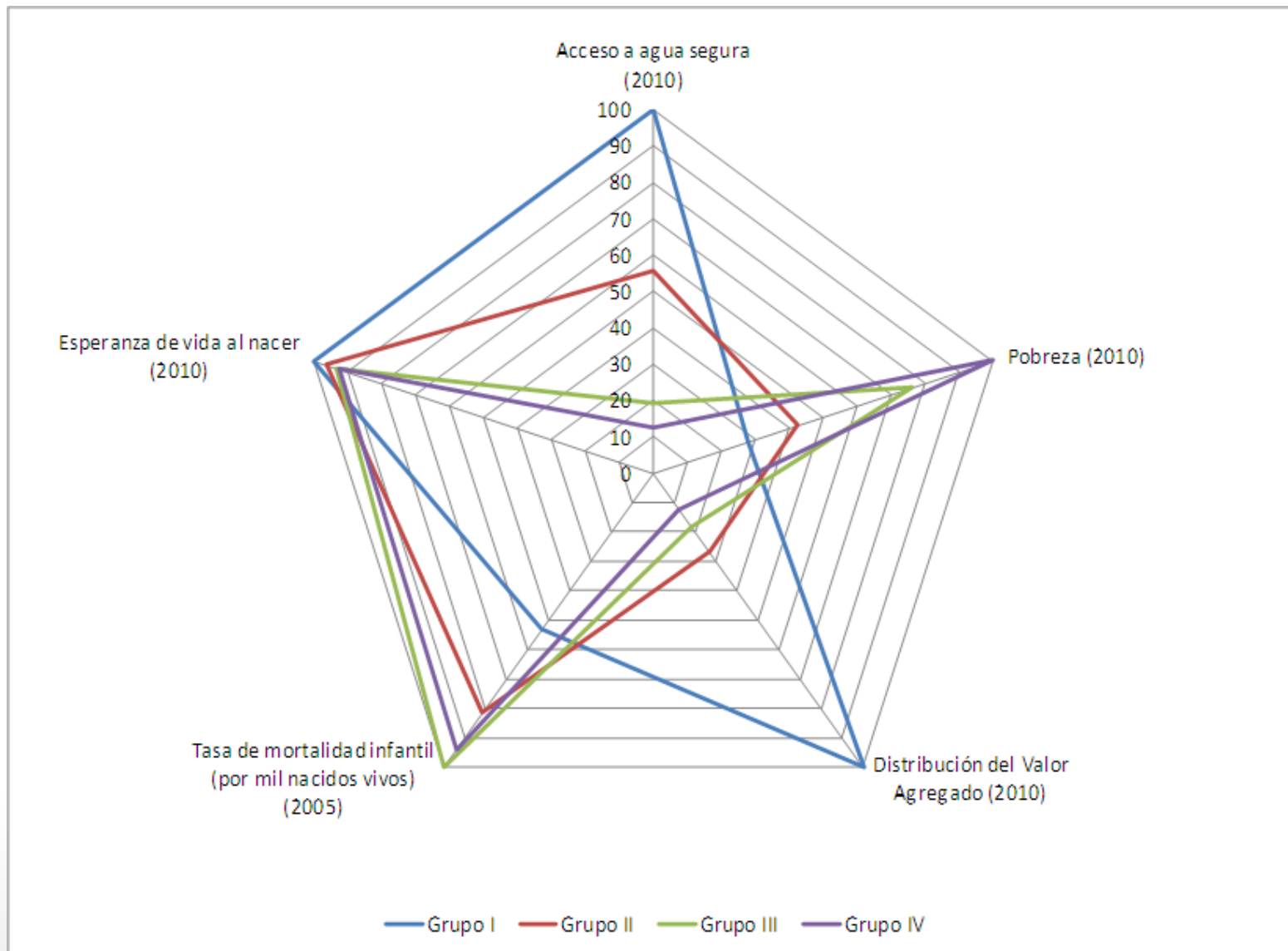
# Argentina: Fragmentación territorial y equidad: Indicadores de cobertura de agua y saneamiento



- Grupo I (CABA, Chub., S. Cruz, T del Fgo., Neuq.)
- Grupo II (BsAs, Cba, ERios, Mend., Rneg., SFe., LPam)
- Grupo III (Corr., Juj., LRioj., Sal., SLuis, Tuc.)
- Grupo IV (Cat., Cha., For., Mis., SgodEs.)
- - - Total país

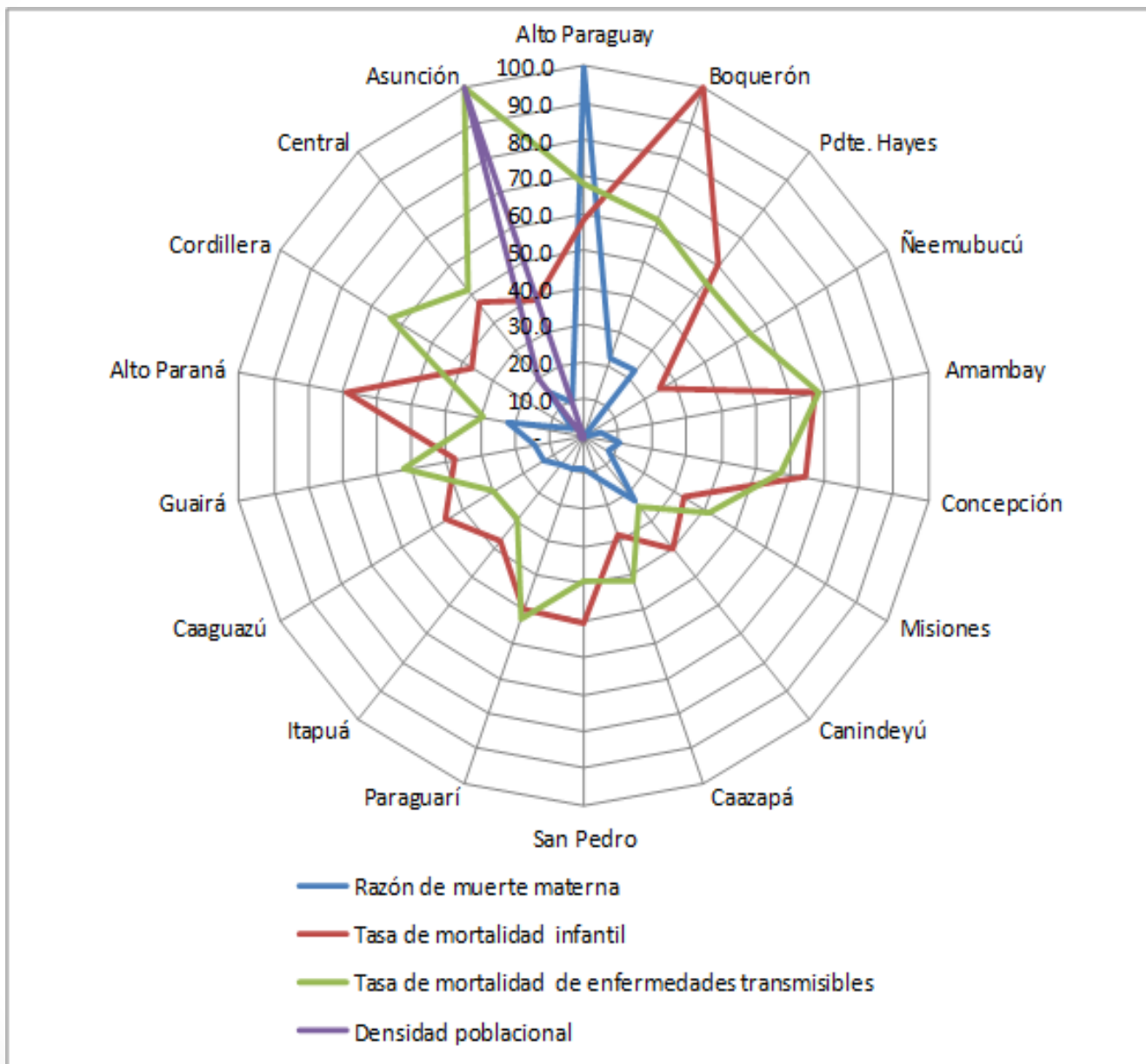
Fuente: Acuña, Cetrángolo, Caceres, Goldschmit, 2017.

# Perú: Disparidades departamentales productivas, sociales y sanitarias (Índice, base = 100 para el valor máximo de cada dimensión)



# Paraguay: Disparidades departamentales

(Índice, base 100 para el valor máximo de cada dimensión)





# TEMARIO

- Introducción a los objetivos de la protección social y principales restricciones para las reformas
- Alcances de la protección social en América Latina. Un sistema fragmentado
- Gasto público y financiamiento de la protección social
- La descentralización fiscal y la fragmentación territorial
- ***Desafíos futuros***

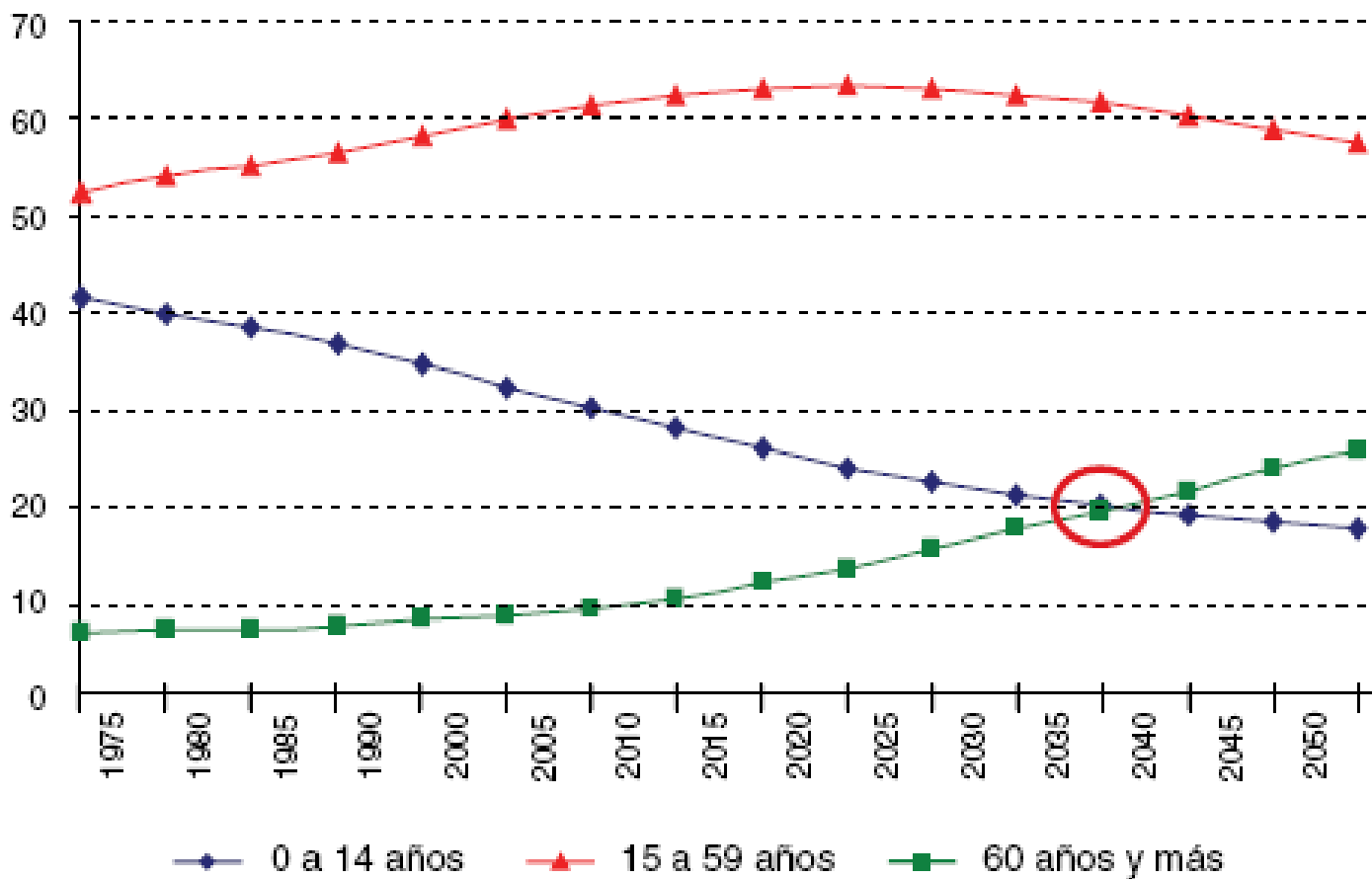
# Razones por las que América Latina requiere un nuevo enfoque de protección social

- Baja cobertura contributiva
- Dinámica laboral desfavorable
- Sistemas no contributivos con dificultades de financiamiento y baja cobertura
- Círculo vicioso: informalidad-baja recaudación-equidad
- Sociedad segmentada:
  - Los que tienen trabajo formal
  - Los que tienen trabajo informal
  - Los que no tienen trabajo

# Principales desafíos en materia de protección social

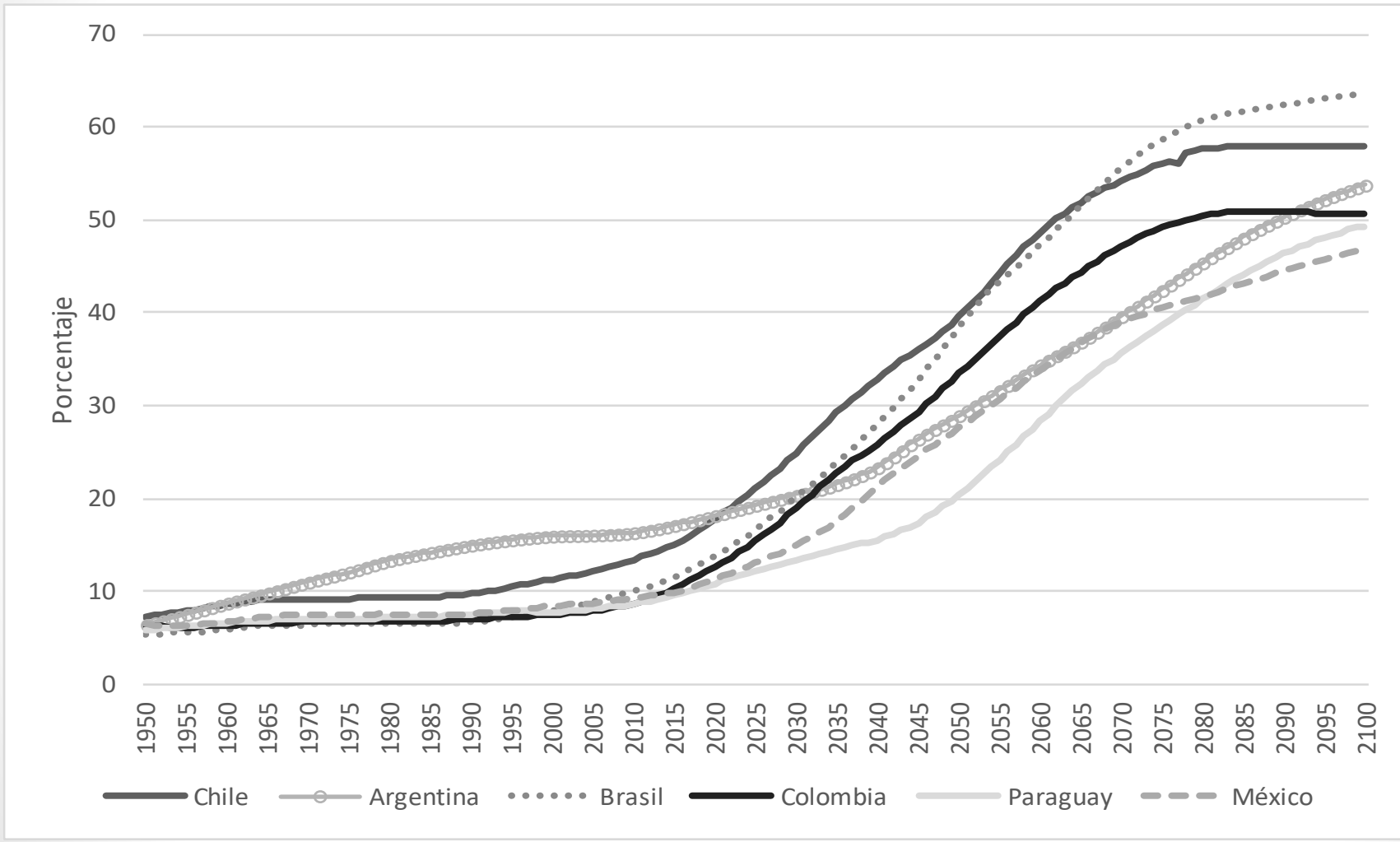
- Promover empleo decente, pero sabiendo que en el corto-mediano plazo (¿?) no será suficiente
- Consolidar sistemas previsionales contributivos sostenibles para la población adulta mayor
- Generalizar pisos garantizados de protección social a través de programas de transferencias monetarias
- Reducir la fragmentación de los sistemas de salud y alcanzar la cobertura universal
- Incrementar en casi todos los casos la carga tributaria y mejorar su estructura con el objeto de mejorar su impacto distributivo
- Atender los efectos de los cambios técnicos, climáticos y demográficos

# América Latina: Proporción de la población según grandes grupos de edades. 1975-2050 (en %)

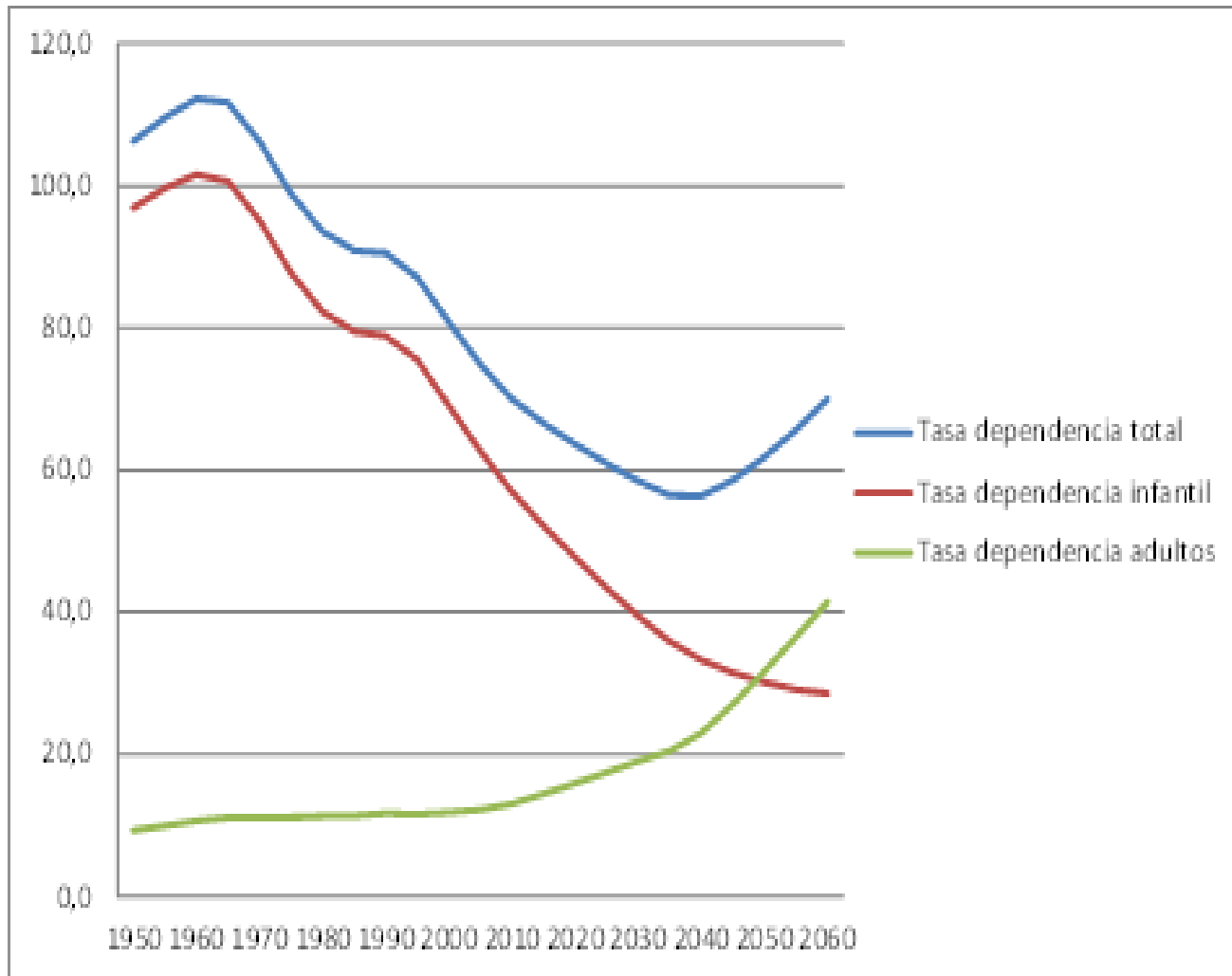


FUENTE: CELADE.

# Índice de Dependencia de los Adultos Mayores en Países Seleccionados de América Latina, 1950-2100



# Proyección tasas de dependencia hasta 2060 (bono demográfico)



Fuente: Casalí, Cetrángolo y Goldschmit (2017) en base a datos del DGEEC (2015)

# Reflexión final

- Resulta inevitable cierta insatisfacción al comprobar que el crecimiento de la presencia estatal durante las últimas décadas no ha sido suficiente para lidiar con los graves problemas sociales y económicos que presentan los países de la región.
- Las dificultades para alcanzar niveles de aceptables de inclusión, equidad e igualdad en el cumplimiento de los derechos siguen siendo la regla.
- Las posibilidades de los países para cumplir con los ODS/Agenda 2030 dependen del éxito de las políticas públicas –y particularmente las sociales- a implementar durante los próximos años. En casi todos los casos se demandará mayor espacio fiscal y en todos aumentar la eficiencia de las intervenciones.
- Se requieren sectores públicos solventes y eficientes que permitan mejoras sostenidas y sostenibles en la calidad de las intervenciones, el desarrollo económico y la distribución del ingreso.

# Referencias

- Casalí, P., O. Cetrángolo y A. Goldschmit, Paraguay: protección social en salud. Reflexiones para una cobertura amplia y equitativa. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – OIT, Asunción, 2017. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_566978.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_566978.pdf)
- Cetrángolo, O, J. Curcio, J. C. Gómez Sabaini y D. Morán “Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015. Tendencias observadas, desafíos actuales y lineamientos de reformas”. *Serie Economía del Desarrollo 194*, CEPAL, Santiago de Chile, 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43888/1/S1800612\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43888/1/S1800612_es.pdf)
- OIT, “Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe”, *Panorama Laboral 4* Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima 2018. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_633654.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_633654.pdf)



***¡Muchas gracias!***

*oscar.cetrangolo@fce.uba.ar*