

Los Pisos de Protección Social en el marco de la estrategia de extensión de la cobertura de seguridad social en América Latina

Helmut Schwarzer (OIT/Depto. Protección Social)

Seminario Regional Interagencial/OIT Región Américas
Lima, Perú, 26 y 27 de agosto de 2013

La Recomendación OIT n° 202 (2012) y sus Antecedentes

- Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, n° 202, 2012, aprobada por 453 votos y 1 abstención;
- Resultado de un largo proceso de construcción conceptual y político en la OIT y en el Sistema NNUU;
- Fuerte relación con América Latina y Caribe:
 - Eventos preliminares (Conferencia Tripartita 2007)
 - Ejemplos de políticas y avances registrados
 - Fuerte apoyo político y diplomático

El Piso de Protección Social (1)

- “Rights-Based”: es un Derecho;
- Universalizar al menos 4 Garantías Básicas:
 - (1) Servicios de Salud Esenciales
 - Seguridad Básica de Ingreso (2) para Niños, (3) para Personas en Edad de Trabajar y (4) para Adultos Mayores;
- Pluralismo que permite a cada país buscar la mejor combinación de instrumentos, definición de niveles de las garantías y plan de desarrollo del Piso;
- En ALC un importante rol de los Seguros Sociales:
 - Seguros Sociales también componen al Piso;
 - Piso incorpora a aquellos que todavía no se encuentran cubiertos por los Seguros Sociales y Regímenes Universales;
 - Piso no es meramente asistencial ni propone sustitución de los Seguros Sociales.

El Piso de Protección Social (2)

- Complementación entre R. 202 y Convenio n° 102 (Norma Mínima):
 - Objetivos de Cobertura Universal;
 - C. 102 es nivel mínimo al que se quiere llegar;
 - No hay conflictos entre ambas normas: Argentina, Brasil y Uruguay han ratificado C. 102 en el período reciente y presentan sistemas de protección social amplios, con “Pisos” más completos;
 - R. 202 prevé que Piso sea elemento estratégico en la progresiva construcción de “Sistemas de Seguridad Social Integrales”.

El Piso de Protección Social (3)

- Piso también aporta una visión de coordinación de las políticas de protección social;
- Sesgo hacia mayor formalización, estrecha complementación con políticas activas de mercado de trabajo, servicios de empleo y formación;
- Consulta a nuevos actores representativos e interesados para complementar al diálogo social tripartito clásico;
- Financiamiento basado en fuentes domésticas;
- Desarrollo progresivo (consensos, leyes, RRHH, instituciones, financiamiento, etc.).

Contexto de ALC: “Luces y Sombras” (1)

- Progresos importantes en los mercados de trabajo y las políticas de protección social en los años 2000s:
 - avances cobertura de aprox. 8.0% (2001-11) entre los trabajadores urbanos ocupados en relación a los regímenes de salud (a 61.0%) y pensiones (a 60.2%) en 12 países (Fuente: OIT Panorama Laboral 2012);
 - avances en combate a la pobreza (de 43.8% a 29.4% entre 1999-2011) y a la desigualdad de ingresos (cae en 15 de 18 países) (Fuente: CEPAL Panorama Social 2012).

Contexto de ALC: “Luces y Sombras” (2)

- Pero, todavía niveles importantes de desprotección, pobreza y desigualdad
 - Pobreza Urbana 24.2%, Rural 49.8% (2011);
 - Indigencia Urbana 7.2%, Rural 28.8% (2011);
- Bajos niveles de cobertura contributiva en la población desempleada, rural, miembros familiares, trabajadores domésticos:
 - Contribución regular al Seguro Social en la Población Económicamente Activa: 38.0% (Fuente: OIT/SSI).
- Proceso de transición demográfica impone nuevos desafíos a los distintos países.

Brechas de Cobertura (1)

- Cobertura legal: solamente 5 países en ALC operan todos los rubros de seguridad social previstos en el C. 102; usualmente faltan seguro de desempleo y/o prestaciones familiares.
- Ratificación C. 102: Avances en años recientes (total: 10 países), pero se podría tener nuevas ratificaciones.
- Convenios superiores y que tocan a temas de la seguridad social (C. 187 y C. 189): todavía pocas ratificaciones, potencial para más.

Brechas de Cobertura (2): Salud

- Modelo con 5 indicadores:
 - 1. Déficit de cobertura administrativa LAC: 18.5%;
Pero: ¿este indicador es suficiente?
 - 2. Brecha teórica por insuficiencia de staff calificado: 15.8%;
 - 3. Insuficiencia de gasto (excepto de bolsillo): 11.2%;
 - 4. Gasto de bolsillo: 36.4% del gasto total;
 - 5. Resultados: mortalidad materna 7.5 por 10,000 nv
- Resultados mixtos: avances de cobertura formal, pero importantes insuficiencias en los indicadores adicionales.

Brechas de Cobertura (3): Niños

- Solamente 12 de 33 países operan regímenes de asignaciones familiares en sus seguros sociales;
- Programas de transferencias condicionadas de ingresos para familias con niños en 18 países (Fuente: Cecchini & Madariaga 2011);
- Gasto promedio: 0.36% PIB;
- Población cubierta: 19.3%;
- Modelos distintos: programas especiales vs. programas coordinados por los seguros sociales (Argentina, Chile, Uruguay);
- Potencial de mayor coordinación de PTC con asignaciones familiares en distintos países;

Brechas de Cobertura (4): Adultos

- Solamente 7 países de AL y 3 del Caribe operan regímenes de seguro desempleo;
- En los otros puede haber regímenes de ahorros en cuentas cesantía o reglas en el código laboral para indemnizaciones por despido, pero no hay prestaciones regulares de seguro de desempleo con niveles garantizados;
- Proporción de los trabajadores desempleados de ALC que efectivamente reciben una prestación de regímenes contributivos: 4.5%;
- Países buscan mayor coordinación de programas contributivos, no-contributivos, formación y servicios de empleo;
- Gravedosa brecha, especialmente si se considera el impacto de la crisis sobre los mercados de trabajo.

Brechas de Cobertura (5): Adultos mayores

- Todos los países de ALC tienen programas formales de pensiones en marcha;
- HelpAge ha mapeado 29 programas no-contributivos de pensiones en ALC;
 - Gasto: 0.47% PIB (promedio simple);
 - Cobertura: 26% de la población 60+ (promedio simple);
- Cobertura con pensiones contributivas/no-contributivas de adultos mayores en edad de jubilación en ALC (31 países): 55.7% (fuente: OIT/SSI);
- Avances importantes frente al pasado, pero subsisten brechas y cada vez más pasa a ser relevante evaluar también la suficiencia de las pensiones.

Actividades Potenciales (1)

- Incluir Piso, Protección Social y coordinación de sus políticas respectivas en los documentos de planificación nacional;
- Establecer objetivos y prioridades nacionales para un Piso;
- Caracterizar mejor a las brechas, fortalecer a los sistemas de estadísticas;
- Evaluar si programas existentes cumplen con criterios del Piso;
- Promover campañas informativas y programas de educación para la protección social;
- Intercambio con otros países sobre buenas prácticas;

Actividades Potenciales (2)

- Fortalecer mecanismos de coordinación entre programas existentes y en implementación;
- Poner en marcha programas para cubrir brechas en el Piso;
- Promover diálogo nacional tripartito sobre el Piso y sus políticas;
- Preparar planes de expansión de cobertura de las 4 garantías del Piso;
- Costear planes de expansión y diseñar su financiamiento;
- Coordinar Piso con políticas activas de mercado de trabajo, servicios de empleo y formación;
- Definir mecanismos de monitoreo y evaluación;
- Garantizar la seguridad y protección de las informaciones personales en las bases de datos;

Actividades Potenciales (3)

- Dar a los programas existentes las características de políticas “*rights-based*”: fundamentación en ley, gobernanza y transparencia, canales de queja y apelación eficientes, informaciones relevantes publicizadas;
- Desarrollar políticas existentes para que cumplan con criterios del C. 102;
- Promover ratificación del C. 102 y poner en marcha todos rubros previstos;
- Desarrollar regímenes hasta cumplir con criterios de los Convenios de nivel superior;
- Promover ratificación de Convenios de seguridad social de nivel superior y otros Convenios relacionadas al área de protección social (p. ej. C. 187 y C. 189).