



Comprender mejor para hacer mejor

Observatorio Social



## Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

**Informe 27 · Diciembre 2011**

*Los Sistemas de Protección Social en América Latina*

## Introducción

Durante las últimas dos décadas, los Sistemas de Protección Social han sido modernizados en muchos países latinoamericanos. Se reformaron los sistemas de jubilaciones y pensiones, en particular para mejorar su sostenibilidad fiscal. Se multiplicaron también los programas focalizados no contributivos para proporcionar a los grupos poblacionales excluidos de la protección social contributiva (sobre todo los pobres y los trabajadores informales) una ayuda monetaria y acceso a los servicios de salud.

Sin embargo, entre los años 2008 y 2009, tres millones de personas cayeron en la pobreza extrema en América Latina como consecuencia de la crisis económica mundial. En el año 2009, casi un tercio de la población latinoamericana vivía aún en situación de pobreza y un 13 por ciento se encontraba en la indigencia<sup>1</sup>, lo que representaba respectivamente 183 millones y 74 millones de personas. Estas cifras muestran cuanto insuficientes son todavía los mecanismos de protección social en la región.

Este informe presenta los principales avances que fueron realizados en los últimos años en América Latina en términos de protección social y los desafíos que quedan aún pendientes.

## Niveles de Inversión Social y Cobertura de Protección Social, Salud y Educación

América Latina se caracteriza por una gran diversidad en cuanto a sus Sistemas de Protección Social y los niveles de inversión social pública, reflejando procesos históricos muy diversos que se han desarrollado en los diferentes países de la región a partir de los años 1920 y 1930<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Social de América Latina 2009*, Santiago de Chile, 2010.

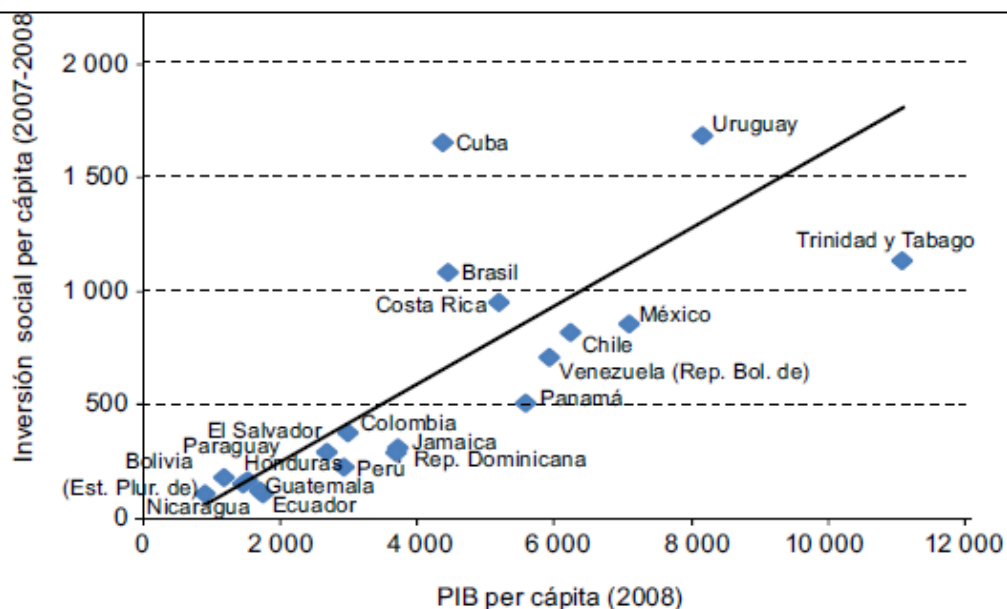
<sup>2</sup> Para más detalle sobre la historia de los Sistemas de Protección Social en la región, ver: Ferreira, Francisco H.G. y David Robalino, "Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations", Policy Research Working Paper 5305, World Bank, Mayo 2010 y Cecchini Simone y Rodrigo Martínez, *Protección Social*

En muchos países, la cobertura de la protección social se extendió a grupos históricamente excluidos, en particular gracias a la implementación de programas no contributivos. Estos logros fueron obtenidos en parte a través del aumento de la inversión pública social. Entre los años 1990-1991 y los años 2007-2008, el nivel de inversión pública social aumentó en promedio cinco puntos porcentuales para representar el 18% del Producto Bruto Interno<sup>3</sup>.

Sin embargo, detrás de esta tendencia alcista se esconde una gran variedad de situaciones en los niveles de inversión per cápita entre los países de la región, desde un mínimo de 107 dólares en Nicaragua hasta un máximo de 2.276 dólares en Argentina (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Inversión Pública Social y Producto Interno Bruto Per Cápita, 21 Países de América Latina y el Caribe, 2007-2008 (En dólares de 2000)

Fuente: Cecchini y Martínez (2011) sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2010*, Documento informativo, Santiago de Chile, 2010.



*Inclusiva en América Latina: Una Mirada Integral, Un Enfoque de Derechos*, Libros de la CEPAL 111, Santiago de Chile, Marzo de 2011.

<sup>3</sup> Cecchini Simone y Rodrigo Martínez, Op. Cit., Marzo de 2011.

Siguiendo la clasificación presentada por la CEPAL<sup>4</sup>, se puede distinguir tres grupos de países según sus niveles de inversión social y, por lo tanto, en sus resultados en términos de cobertura de protección social, salud y educación (Ver Cuadro 1). El primer grupo hace referencia a un modelo de Estado de Bienestar de tipo “universal estratificado”, como en Argentina, Chile y el Uruguay: los mayores niveles de protección social se vinculan con la pertenencia a grupos insertos en el mercado de trabajo formal. Al segundo grupo le corresponde un “régimen dual”, como en el caso de México: la distribución territorial tanto de los niveles de protección social como de los recursos es muy heterogénea. Por último, el tercer grupo incluye a los países con un “régimen excluyente”, como el Estado Plurinacional de Bolivia o el Ecuador: hasta hace poco las élites de estos países se habían beneficiado en gran medida de los recursos estatales sin que hubiera prácticamente ningún tipo de redistribución pública<sup>5</sup>.

En los países del tercer grupo, con menor nivel de inversión social, la proporción de la población ocupada que se beneficia de la cobertura de la protección social llega al 23,9%. Incluso para el primer grupo, de mayor inversión social, aún no existe una cobertura universal de la seguridad social: solo el 58,5% de la población ocupada está afiliada a la seguridad social. Asimismo, existen aún grandes brechas en la cobertura en salud. Si bien el 69,7% de la población de los países perteneciendo al primer grupo tiene seguro de salud, el porcentaje baja al 17,2% para el caso del tercer grupo. En cuanto al acceso a la educación, la diferencia entre los dos grupos extremos es menor, siendo todavía significativa: la tasa neta de matrícula en educación secundaria se ubica en un 76,1% para el primer grupo, contra un 57,9% para el tercer grupo.

En promedio, sólo el 41,4% de la población ocupada de cada uno de los países de la región se beneficia de la cobertura en protección social, mientras apenas un tercio está cubierto por una pensión o jubilación. En este último caso, a pesar de las reformas estructurales que intentaron fomentar la matriculación de los trabajadores, la cobertura aumentó solo ligeramente entre los

---

<sup>4</sup> Cecchini Simone y Rodrigo Martínez, Op. Cit., Marzo de 2011.

<sup>5</sup> Cecchini Simone y Rodrigo Martínez, Op. Cit., Marzo de 2011.

años 1990 y los años 2000: entre los 15 países para los cuales existen datos comparables para estas dos últimas décadas, las tasas de cobertura disminuyeron en cinco países (Paraguay, Venezuela, Argentina, Ecuador, Costa Rica), quedaron casi iguales en otro cinco (Nicaragua, México, Brasil, Chile y El Salvador) y exhibieron un modesto aumento solo en cinco (Bolivia, Perú, Guatemala, Colombia y Uruguay) <sup>6</sup>. Además, la cobertura de las pensiones o jubilaciones contributivas está sesgada contra los más pobres. En la mitad de los años 2000, la cobertura para el quintil más bajo se ubicaba por debajo del 10% en 10 de los 18 países para los cuales existían datos, desde un 0,2% para Bolivia hasta un 8% para Colombia. Al contrario, la cobertura alcanzaba en promedio a casi 60% para el quintil más alto. Chile y Costa Rica constituyen dos excepciones con una cobertura extendida de manera más igualitaria entre los diferentes grupos de ingreso<sup>7</sup>. En la mayoría de los países, esta desigualdad se mantuvo entre los años 1990 y 2000. Existen otras diferencias notables, la cobertura en las zonas rurales corresponde a sólo un tercio de su nivel en las zonas urbanas, la cobertura en el sector primario es más baja que en el sector manufacturero y los servicios. Y por último, la cobertura en el sector privado es más baja que en el sector público.

En resumen, si bien algunos países de la región lograron extender la cobertura de la protección social, estos avances continúan siendo modestos y, en todo caso, insuficientes, sobre todo para los sectores más pobres. Cabe resaltar que la inversión pública social per cápita en América Latina se sitúa todavía siete puntos porcentuales por debajo del nivel de inversión de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde representa un 25% del PIB<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Ribe, Helena, David A. Robalino y Ian Walker, "Achieving Effective Social Protection for All in Latin America: From Right to Reality", World Bank, April 2010.

<sup>7</sup> Ribe, Helena, David A. Robalino y Ian Walker, Op. Cit., April 2010.

<sup>8</sup> Cecchini Simone y Rodrigo Martínez, Op. Cit., Marzo de 2011.

Cuadro 1. Indicadores de Inversión Social, Cobertura de Protección Social, Salud y Educación, América Latina alrededor de 2008 (En promedios simples para cada grupo de países)  
Fuente: Cecchini y Martínez (2011)

	Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay	México, Venezuela (República Bolivariana de)	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana	
<b>Inversión social</b>				
Inversión pública social per cápita (en dólares de 2000)	1 220	646	181	666 <sup>a</sup>
Inversión pública social como porcentaje del PIB	18,5	12,7	10,0	14,2 <sup>a</sup>
Inversión pública en seguridad y asistencia como porcentaje del PIB	8,1	5,0	2,6	5,0 <sup>b</sup>
Inversión pública en salud como porcentaje del PIB	4,1	2,2	2,3	2,9 <sup>b</sup>
Inversión pública en educación como porcentaje del PIB	4,7	4,2	4,1	4,3 <sup>b</sup>
<b>Cobertura de protección social, salud y educación</b>				
Ocupados afiliados a la seguridad social (en porcentajes)	58,5	49,9	23,9	41,4 <sup>c</sup>
Cobertura de pensiones y jubilaciones. Áreas urbanas (en porcentajes) <sup>d</sup>	64,4	26,6	14,1	32,8 <sup>c</sup>
Cobertura de aseguramiento en salud (en porcentajes) <sup>d</sup>	69,7	45,6	17,2	39,4 <sup>c</sup>
Tasa neta de matrícula en la educación secundaria <sup>e</sup>	76,1	71,0	57,9	66,1 <sup>f</sup>

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; C. Mesa-Lago, "Social insurance (pensions and health), labour markets and coverage in Latin America", *Financing Social Policy. Mobilizing Resources for Social Development*, K. Hujo y S. McClanahan (eds.), Nueva York, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Palgrave Macmillan, 2009 e Instituto de Estadística de la UNESCO (ISU) [http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF\\_Language=eng](http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF_Language=eng).

<sup>a</sup> Promedio simple de 21 países.

<sup>b</sup> Promedio simple de 17 países.

<sup>c</sup> Promedio simple de 18 países.

<sup>d</sup> No incluye el Brasil. Los datos corresponden a los años 2004, 2005 y 2006.

<sup>e</sup> No incluye Costa Rica y Honduras.

<sup>f</sup> Promedio simple de 16 países.

## Pobreza, Trabajo Informal y Protección Social No Contributiva

Los bajos niveles de cobertura de los sistemas de seguridad social son la herencia directa del modelo de seguridad social de tipo Bismarck que se aplicó en la región. En este modelo, los derechos ligados a la seguridad social son proporcionales a las contribuciones obligatorias realizadas por los trabajadores y sus empleadores. Bajo este modelo se esperaba así que, a medida que América Latina se fuera desarrollando, la mayoría de los trabajadores conseguirían empleos asalariados en el mercado formal de trabajo y por lo tanto así acceso a los sistemas de seguridad social. Sin embargo, coexisten todavía en la región dos tipos de trabajadores<sup>9</sup>. Por un lado, se encuentran los trabajadores que pertenecen al sector formal y, que por lo tanto, se benefician de algún tipo de protección social contributiva. Y por otro lado, se encuentran los trabajadores que pertenecen a los sectores informales, de baja productividad e ingresos, y, que por lo tanto, no tienen acceso a los mecanismos de la protección social contributiva (Ver Gráfico 2)<sup>10</sup>. En el año 2008, alrededor de la mitad de los trabajadores latinoamericanos se encontraban ocupados en estos sectores con escasa cobertura de seguridad social. El nivel más alto de informalidad se registra en Bolivia, siendo cercano al 75%, y el más bajo corresponde a Chile, ubicándose alrededor del 40%<sup>11</sup>. Asimismo, ese mismo año, solo el 19,1% de los trabajadores informales tenían cobertura. Además, a pesar del fuerte crecimiento que registró la región entre los años 2003 y 2008, los problemas estructurales del mercado del trabajo no han sido resueltos aún y continúan siendo muy elevados los niveles de vulnerabilidad y precariedad laboral<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Cecchini Simone y Rodrigo Martínez, Op. Cit., Marzo de 2011.

<sup>10</sup> Además, muchos trabajadores entran y salen del sector formal y por lo tanto del sistema de seguridad social contributiva varias veces a lo largo de su vida laboral. En Argentina, Chile y Uruguay, el trabajador mediano contribuye a la seguridad social solamente durante la mitad de su vida laboral (Ribe, Robalino y Walker, Op. Cit. April 2010).

<sup>11</sup> Ribe, Helena, David A. Robalino y Ian Walker, Op. Cit., April 2010.

<sup>12</sup> Ver CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, 2009. Para el caso argentino, ver por ejemplo: Observatorio Social, “La Vulnerabilidad Laboral en Argentina”, Informe No. 26, Diciembre 2011.

Para aportar una respuesta, siquiera parcial, al problema de baja cobertura de los sistemas de seguridad social contributivos, muchos gobiernos de la región introdujeron a partir de mediados de los años noventa sistemas de seguridad social no contributivos. Estos sistemas no contributivos buscaban extender la cobertura de la seguridad social y salud a los trabajadores de bajos ingresos y los sectores más pobres. Chile, Brasil y Bolivia, por ejemplo, implementaron “pensiones sociales” de las cuales se beneficiaban individuos que se encontraban por encima de cierta edad. Asimismo, Colombia y México desarrollaron programas de seguro de salud no contributivos que apuntaban a los trabajadores del sector informal con bajos ingresos y a los pobres<sup>13</sup>.

Los Programas de Transferencia Condicionada del ingreso (PTCs) (o con corresponsabilidad) fueron la otra innovación destinada a extender la asistencia social a los grupos más vulnerables. Comenzaron a implementarse a partir de la segunda mitad de los años 1990, a veces en reemplazo de subsidios ineficientes y regresivos. Estos programas transfieren dinero en efectivo a familias pobres. Como contraprestación las familias deben satisfacer algunas condiciones respecto al uso de los servicios de salud y educación. Actualmente existen PTCs en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá y Perú. Los dos PTCs más emblemáticos en la región constituyen el programa *Oportunidades* de México con 6 millones de hogares beneficiarios y el programa *Bolsa Familia* de Brasil, con 11 millones de hogares beneficiarios, lo que representa en cada país aproximadamente el 20% de la población total<sup>14</sup>. En consecuencia, en la mayoría de los países latinoamericanos, los gastos en asistencia social quedaron constantes (Chile, Jamaica, Perú y Venezuela) o aumentaron (Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, México y Paraguay) entre los años 1990 y 2006<sup>15</sup>. Solo en dos países (Bolivia y Nicaragua) disminuyeron levemente durante este periodo.

---

<sup>13</sup> Para más detalle, ver: Ribe, Helena, David A. Robalino y Ian Walker, Op. Cit., April 2010.

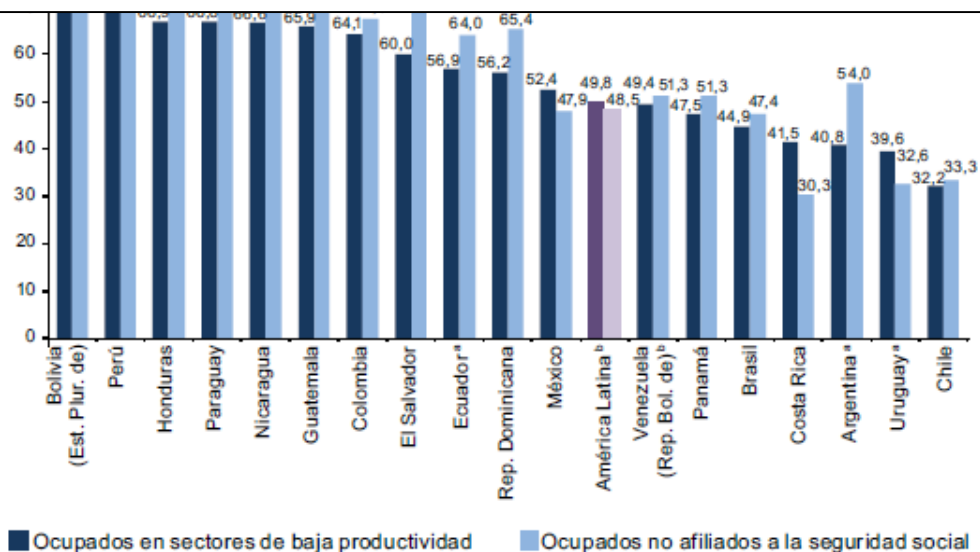
<sup>14</sup> Para más detalle sobre estos programas, ver por ejemplo: Ferreira, Francisco H.G. y David Robalino, Op. Cit., Mayo 2010 y Observatorio Social, “Programas de Transferencia Condicionada del Ingreso en América Latina”, Serie Informes de Coyuntura, Informe Nro 20, Marzo 2011.

<sup>15</sup> Ferreira, Francisco H.G. y David Robalino, Op. Cit., Mayo.



Sin embargo, a pesar de estas innovaciones, el gasto en asistencia social como proporción del PBI se ubica aún en niveles bajos para América Latina en comparación con otras regiones del mundo. Los países latinoamericanos gastan en promedio el 1,3% del PIB en asistencia social (y el 3,8% en seguro social) mientras que los países africanos gastan el 3,1%, los países del Medio Oriente y de África del Norte el 3,6%, Europa y Asia Central el 2% y los países de la OCDE el 2,5%<sup>16</sup>.

Gráfico 2. Ocupados en Sectores de Baja Productividad (Sector informal) y Ocupados No Afiliados a la Seguridad Social, 18 Países de América Latina, alrededor de 2008 (En porcentajes)  
Fuente: Cecchini y Martínez (2011).



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.

<sup>a</sup> Áreas urbanas.

<sup>b</sup> Promedio ponderado.

<sup>16</sup>Ferreira, Francisco H.G. y David Robalino, Op. Cit., Mayo.

## Desafíos pendientes<sup>17</sup>

El primero de los de los desafíos sería lograr un aumento significativo del nivel de cobertura de la seguridad social, en particular para los grupos de bajos ingresos y los grupos más pobres.

El segundo y uno de los mayores desafíos que los países latinoamericanos se vincula a la gran fragmentación de los sistemas de seguridad social. Muchos países poseen distintos sistemas de protección social, de pensiones y de salud que operan en paralelo, a menudo sin ningún tipo de coordinación. Ocho países de la región presentan sistemas de protección del ingreso fragmentados. Mientras nueve países tienen sistemas de pensiones completamente integrados y cuatro parcialmente integrados, cuatro países (Brasil, México, Paraguay y Perú) poseen todavía múltiples sistemas no coordinados. La fragmentación es especialmente presente en el caso de los sistemas de salud: en el continente latinoamericano, solo Brasil y Costa Rica tienen sistemas integrados.

Otros de los desafíos especialmente importantes consiste en mejorar el nivel de transparencia y el carácter progresivo de los sistemas de seguridad social, aumentar la eficiencia y el impacto sobre el capital humano de los Programas de Transferencia Condicionada del Ingreso<sup>18</sup> y, de manera más general, de los programas que apuntan a sostener el ingreso de los grupos más vulnerables, aumentar el acceso a los trabajos de calidad, entre otros.

---

<sup>17</sup> Esta parte se base en Ribe, Helena, David A. Robalino y Ian Walker, Op. Cit., April 2010.

<sup>18</sup> Ver: Observatorio Social, “Programas de Transferencia Condicionada del Ingreso en América Latina”, Serie Informes de Coyuntura, Informe Nro 20, Marzo 2011.

## Conclusión

En las últimas dos décadas, muchos países latinoamericanos han puesto en marcha sistemas de seguridad social no contributivos que han permitido distribuir recursos a una gran cantidad de hogares pobres, incluso en las zonas rurales, en donde que no se podían beneficiar de los sistemas de seguridad social contributivos. Estas reformas se han traducido en una significativa disminución de los niveles de pobreza e indigencia en la región.

Sin embargo, como se subraya en el apartado anterior, la tarea todavía es inmensa para llegar a alcanzar los niveles de protección logrados por los países europeos durante la segunda mitad del siglo pasado.