

Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America

Carmelo Mesa-Lago



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Ford Foundation. UNRISD also thanks the governments of Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-8208

Contents

Acronyms	ii
Acknowledgements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iii
Resumen	iv
Introduction	1
1. Social Insurance, Labour Market and Coverage	2
The transformation of the labour market in Latin America	2
Legal and statistical coverage of groups that are difficult to incorporate	3
2. Impact of the System, Reforms and Other Factors on Coverage	6
Overall coverage and trends	7
Inequalities in coverage by income, gender, geography and ethnic groups	12
Coverage of the poor by social assistance pensions	14
Pension and health care coverage of the elderly	15
3. Policies to Extend Social Insurance Coverage	15
Guidelines to expand overall coverage: International and regional organizations	15
Coverage of difficult groups	19
Reduction of inequalities in coverage by income, gender, geography and ethnic groups	21
Pension coverage of the poor	22
Coverage of the elderly	23
4. Lessons from Latin America for Other Developing Countries	23
Bibliography	26
UNRISD Programme Papers on Social Policy and Development	29
Tables	
Table 1: Population of groups that are difficult to cover by social insurance in Latin America, 2001–2004	3
Table 2: Proportional size of groups that are difficult to incorporate, and legal and statistical pension coverage in selected countries, 2000–2004	6
Table 3: Social insurance pension coverage of the labour force by private and public contributory systems, based on active contributors	8
Table 4: Social insurance health coverage of the total population and the labour force in Latin America, 1984–2004	10
Table 5: Social insurance pension coverage of the population aged 65 and above in private and public systems, 2000–2005	11

Acronyms

AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (<i>International Association of Organizations Supervising Pension Funds</i>)
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
GDP	Gross domestic product
IADB	The Inter-American Development Bank
IAMC	Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (<i>Institutions of Collective Medical Assistance</i>)
ILO	International Labour Organization
ISSA	International Social Security Association
PAHO	Pan-American Health Organization
SPS	Seguro Popular de Salud, México (<i>Popular Health Insurance, Mexico</i>)
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development

Acknowledgements

This paper was prepared for the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) research project on Financing Social Policy, and is partly based on materials from the author's previous works. The author wishes to thank the anonymous referee for comments.

Summary/Résumé/Resumen

Summary

In the last quarter-century, particularly the last 15 years, virtually all 20 countries of Latin America have reformed their social insurance health programmes, and most of them have undertaken structural reforms to privatize totally or partially their pension programmes, albeit with considerable differences in their models, scope, depth and speed. Around 2004, coverage in health programmes averaged 41 per cent of the total population (below the International Labour Organization/ILO minimum norm of 75 per cent), ranging from 7 to 34 per cent in 10 countries, and had stagnated or decreased in nine. Coverage in pension programmes averaged 31 per cent of the labour force—26 per cent in private systems and 39 per cent in public systems (both above the ILO minimum norm of 20 per cent); however, this exhibited a declining trend. The transformation of the labour market toward increasing informality and flexibilization has had an adverse impact on coverage and the above-mentioned reforms, and past and current social insurance policies have not adapted to the changing labour market. This paper, divided into four parts, analyses the relationship between the labour market, social insurance (pensions and health) and coverage of the labour force and the population in Latin America.

The first part briefly describes changes in the labour market toward increasing informality and labour flexibilization that have resulted in jobs without social insurance coverage; examines the difficulties in incorporating the informal sector (self-employed, domestic servants, employees in microenterprises, and so on) and the rural population (including peasants); and identifies potential factors that could explain coverage differences between countries.

The second part evaluates the impact of external factors and the system itself, as well as reforms on various aspects of coverage: overall statistical coverage of both pension and health insurance programmes before and after the reforms; inequalities in coverage by income, gender, geographic area and indigenous peoples; and coverage of the poor by social assistance and the elderly by social insurance pensions.

The third part outlines policies to extend coverage to the excluded sectors, particularly informal and rural; compares divergent approaches of international and regional organizations (such as the ILO, International Social Security Association, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Pan-American Health Organization, World Bank and Inter-American Development Bank) and identifies common objectives; specifies policies to incorporate excluded groups and reduce inequalities by income, gender, geographic area and among indigenous peoples, and to protect the poor and the elderly.

The fourth part draws policy lessons from the Latin American experience for other developing countries.

Carmelo Mesa-Lago is Distinguished Service Professor Emeritus of Economics at the University of Pittsburgh, United States. In 2007 the International Labour Organization awarded him the inaugural Decent Work Research Prize for his 50-year oeuvre on social protection.

Résumé

Au cours du dernier quart de siècle, en particulier des quinze dernières années, presque tous les pays d'Amérique latine ont procédé à la réforme de leur assurance sociale maladie et la plupart d'entre eux ont entrepris des réformes structurelles pour privatiser totalement ou en partie leurs régimes de pension. Cependant, leurs modèles, l'étendue, la profondeur et la rapidité des réformes présentent des différences considérables. Vers 2004, en moyenne 41 pour cent de la population totale était assurée contre la maladie (soit moins que la norme minimale de 75 pour cent établie par l'Organisation internationale du Travail/OIT); ce pourcentage allait de 7 à 34 pour cent dans dix pays et avait stagné ou diminué dans neuf pays. En moyenne, 31 pour cent de la population active—26 pour cent dans les régimes privés et 39 pour cent dans les régimes

publics—bénéficiaient d'un régime de pension (soit plus, dans les deux cas, que la norme minimale de l'OIT, fixée à 20 pour cent); cependant, la tendance était à la baisse. Le marché du travail a évolué dans le sens des emplois informels et d'une flexibilité croissante des emplois, ce qui a eu des effets néfastes sur la couverture sociale et sur les réformes susmentionnées, et les politiques passées et présentes relatives aux assurances sociales ne se sont pas adaptées à ce changement. Ce document, divisé en quatre parties, analyse les rapports entre le marché du travail, les assurances sociales (pension et maladie), et la couverture sociale des actifs et de la population d'Amérique latine.

La première partie décrit brièvement l'évolution du marché du travail vers les emplois informels et la flexibilisation du travail, qui signifie que certains emplois ne donnent plus droit aux assurances sociales. L'auteur étudie les difficultés d'intégration du secteur informel (indépendants, employés de maison, employés de micro-entreprises etc.) et de la population rurale (paysans y compris) et recense les facteurs qui pourraient expliquer les différences de couverture entre pays.

La deuxième partie évalue l'impact de facteurs externes et du système lui-même, ainsi que des réformes, sur divers aspects de la couverture: le nombre total des personnes à la fois assurées contre la maladie et au bénéfice d'un régime de pension avant et après les réformes; les inégalités de couverture selon les revenus, le sexe, la région géographique et le type de population (autochtone ou non); et le nombre de pauvres bénéficiant d'une assistance sociale et de personnes âgées percevant une retraite d'une assurance sociale.

La troisième partie est consacrée aux politiques menées pour étendre la couverture sociale aux secteurs qui en sont exclus, en particulier informel et rural. L'auteur compare les approches divergentes d'organisations internationales et régionales (telles que l'OIT, l'Association internationale de la sécurité sociale, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Organisation panaméricaine de la santé, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement) et repère des objectifs communs. Il expose les politiques conçues pour intégrer les groupes exclus et réduire les inégalités selon le revenu, le sexe, la région géographique et parmi les populations autochtones et pour protéger les pauvres et les personnes âgées.

Dans la quatrième partie, il tire de l'expérience latino-américaine des enseignements profitables pour d'autres pays en développement.

Carmelo Mesa-Lago est un éminent professeur émérite d'économie à l'Université de Pittsburgh, Etats-Unis. En 2007, l'Organisation internationale du Travail lui a attribué le prix inaugural pour la recherche sur le travail décent pour son oeuvre de 50 ans sur la protection sociale.

Resumen

En los 25 últimos años, pero sobre todo en los últimos 15, prácticamente todos los 20 países de América Latina han reformado sus programas de seguro social en materia de salud, y la mayoría de ellos han emprendido reformas estructurales dirigidas a privatizar, total o parcialmente, sus programas de pensión, aunque con considerables diferencias en cuanto a modelos, alcance, profundidad y velocidad. Para 2004, la cobertura de los programas de salud ascendía en promedio a 41 por ciento del total de la población (porcentaje inferior a la norma mínima de 75 por ciento estipulada por la Organización Internacional del Trabajo/OIT), variando entre 7 por ciento y 34 por ciento en 10 países, mientras que en otras nueve naciones, esa cobertura se había estancado o disminuido. La cobertura de los planes de pensión promediaba 31 por ciento de la fuerza laboral, con 26 por ciento en sistemas privados y 39 por ciento en sistemas públicos (ambos por encima de la norma mínima de 20 por ciento de la OIT), aunque con una tendencia hacia la baja. La tendencia del mercado laboral hacia una creciente informalidad y flexibilización ha tenido una repercusión negativa sobre la cobertura y sobre las reformas mencionadas, y las políticas pasadas y actuales de seguro social no se han adaptado al

dinámico mercado laboral. En este documento, que se divide en cuatro partes, se analiza la relación entre el mercado laboral, el seguro social (pensiones y salud) y la cobertura de la fuerza laboral y la población en América Latina.

En la primera parte se describen brevemente los cambios que se han registrado en el mercado laboral, caracterizados por una mayor informalidad y flexibilización, lo que ha resultado en la creación de empleos sin cobertura de seguro social; también se analizan las dificultades para incorporar al sector no estructurado (empleados por cuenta propia, personal doméstico, empleados de microempresas, etc.) y a la población rural (incluidos los campesinos). Finalmente, se definen los factores que pudieran explicar las diferencias de cobertura entre los países.

En la segunda parte se evalúa el efecto de factores externos y el sistema mismo, así como las reformas, sobre los diversos aspectos de la cobertura: la cobertura estadística global de los programas de pensión y de salud antes y después de las reformas; las desigualdades de cobertura por ingreso, género, zona geográfica y entre los pueblos indígenas; y la cobertura de los pobres a través de la asistencia social y de los adultos mayores por medio de las pensiones del seguro social.

La tercera parte contiene una descripción de las políticas de ampliación de la cobertura hacia sectores excluidos, en particular el sector informal y el sector rural; una comparación de los enfoques de distintas organizaciones internacionales y sus divergencias (la OIT, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Organización Panamericana de la Salud, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo); y la descripción de sus objetivos comunes. Finalmente, se especifican políticas dirigidas a incorporar a los grupos excluidos y reducir las desigualdades por ingreso, género, zona geográfica y entre pueblos indígenas, así como para proteger a los pobres y adultos mayores.

La cuarta y última parte contiene las lecciones de política que ha dejado la experiencia de América Latina para otros países en desarrollo.

Carmelo Mesa-Lago es profesor emérito de servicio distinguido en economía en la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos. En 2007 la Organización Internacional del Trabajo le otorgaron el Premio a la Investigación sobre Trabajo Decente por sus 50 años de labor en temas de protección social.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21148

